SSOAR

Open Access Repository

www.ssoar.info

Piraterie und maritime Sicherheit: Fallstudien zu Afrika, Südostasien und Lateinamerika sowie Beiträge zu politischen, militärischen, rechtlichen und ökonomischen Aspekten

Mair, Stefan (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Mair, S. (Hrsg.). (2010). *Piraterie und maritime Sicherheit: Fallstudien zu Afrika, Südostasien und Lateinamerika sowie Beiträge zu politischen, militärischen, rechtlichen und ökonomischen Aspekten* (SWP-Studie, S 18). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-262928

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Studie
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Stefan Mair (Hg.)

Piraterie und maritime Sicherheit

Fallstudien zu Afrika, Südostasien und Lateinamerika
sowie Beiträge zu politischen, militärischen, rechtlichen
und ökonomischen Aspekten

S 18
Juli 2010
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung der SWP gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung *(peer review)*. Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5 **Synopse**
Stefan Mair

10 **Piraterie als Problem der internationalen Politik**
Kerstin Petretto

20 **Piraterie und Welthandel: Die wirtschaftlichen Kosten**
Stormy-Annika Mildner / Franziska Groß

29 **Westafrika**
Denis M. Tull

36 **Somalia und der Golf von Aden**
Bettina Rudloff / Annette Weber

46 **Straße von Malakka**
Howard Loewen / Anja Bodenmüller

54 **Maritime Sicherheit in Lateinamerika**
Daniel Brombacher / Günther Maihold

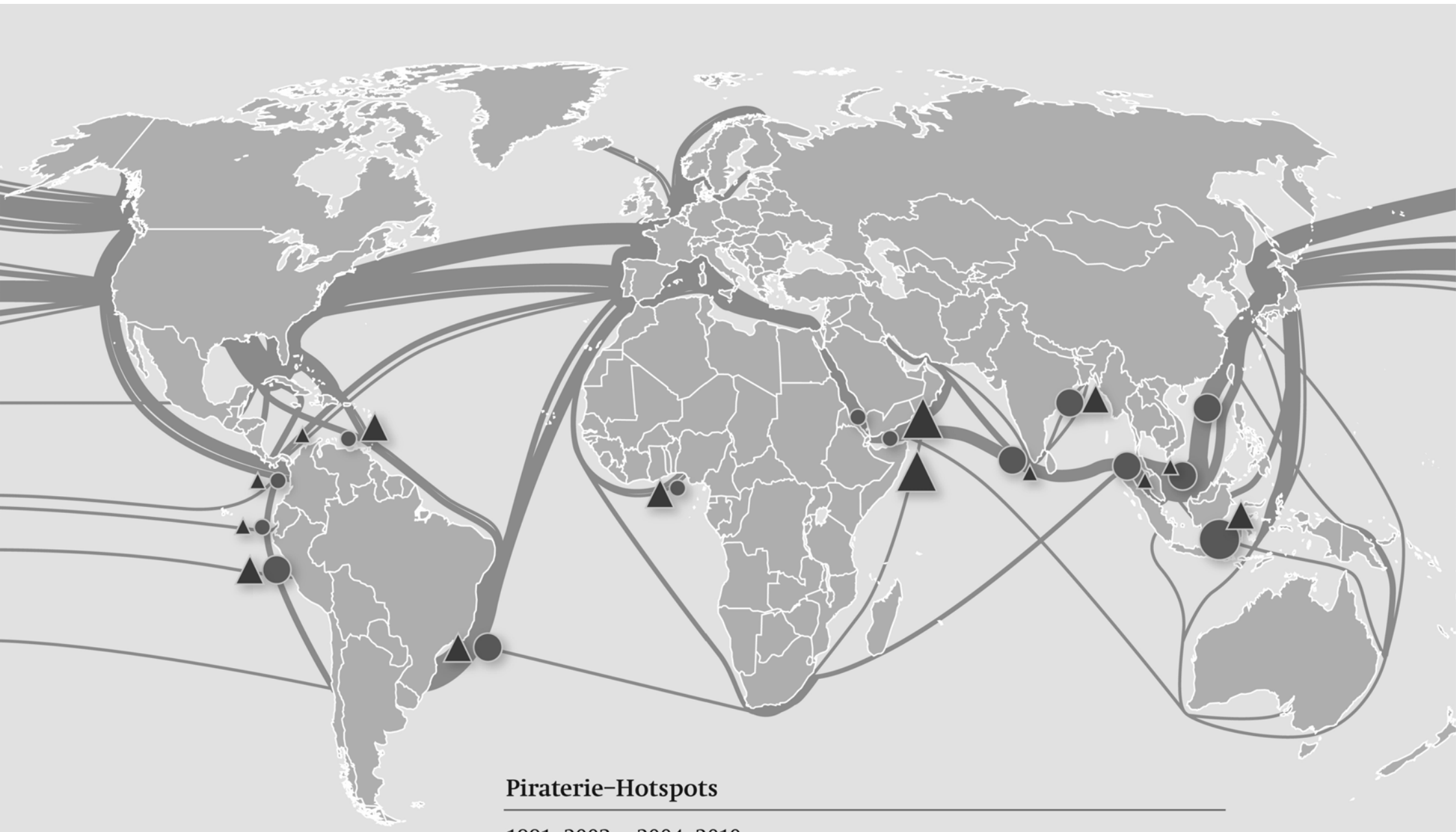
62 **Völkerrechtliche Implikationen**
Christian Schaller

70 **Multinationales militärisches Engagement**
Frank Kupferschmidt

79 **Rolle von Bundesmarine und Bundespolizei**
Andreas Paulus / Micha Comnick

91 **Die strafrechtliche Verfolgung von Piraten**
Christian Schaller

101 **Anhang**
101 Abkürzungen
103 Die Autoren



Schätzwerte basierend auf den Statistiken des Londoner ICC International Maritime Bureau (*Piracy and Armed Robbery Against Ships. Annual Reports*, verschiedene Jahrgänge)

© Can&Able

Synopse

Stefan Mair

Piraterie und maritime Sicherheit

Wer sich mit Piraterie beschäftigt, steht zunächst vor einem definitorischen Problem mit weitreichenden politischen Folgen. Die völkerrechtlich vorgegebene Definition gemäß Artikel 101 des Seerechtsübereinkommens beinhaltet drei Kriterien für den Tatbestand der Seeräuberei: Sie muss (1) auf Hoher See gegen (2) ein anderes Schiff und (3) zu privaten Zwecken verübt werden. Weiter geht die Definition der International Maritime Organization (IMO), die nicht von Piraterie, sondern von Akten bewaffneter Raubüberfälle gegen Schiffe oder auf See spricht. Dadurch werden auch Angriffe in staatlichen Hoheitsgewässern, einschließlich der Binnengewässer, und Überfälle auf Schiffe in Häfen erfasst. Nach wie vor aber setzt diese Definition private Beweggründe voraus. Die nachfolgenden Fallstudien über Somalia und den Golf von Aden, Westafrika, die Straße von Malakka und Lateinamerika zeigen jedoch, wie realitätsfern der Ausschluss nichtprivater Absichten ist. In all diesen Fällen vermischen sich bei Angriffen gegen Schiffe oder auf See private mit politischen Motiven. Eine zu enge Sicht auf das Problem der Piraterie behindert deren Bekämpfung, weil sie der internationalen Gemeinschaft die nötigen Eingriffsrechte verwehrt, wenn ein Staat nicht in der Lage oder willens ist, gegen Seeräuberei auf seinem Hoheitsgebiet vorzugehen. Sinnvoller dürfte dagegen sein, das gesamte Feld der maritimen Sicherheit in den Blick zu nehmen (siehe Kasten S. 6).

Entwicklung und wirtschaftliche Folgen der Piraterie

Die maritime Sicherheit hat in den vergangenen 15 Jahren erheblich gelitten; die Zahl der Übergriffe auf Schiffe und Einrichtungen der maritimen Wirtschaft ist deutlich gestiegen. Allerdings hat sich der Schwerpunkt solcher Vorfälle verlagert – weg von der Straße von Malakka und Südostasien hin zum Golf von Aden und dem Somali-Becken. Hauptbetroffene der Überfälle sind jene Länder, die über die größten Schiffsflotten verfügen. Es gibt also keine feststellbare politisch bedingte Verzerrung bei den Angriffszielen. Trotz der hohen Prominenz, die das Thema mittlerweile in der europäischen Öffentlichkeit erreicht hat, halten sich die unmittelbaren gesamtwirtschaftlichen Kosten der Überfälle vergleichsweise in Grenzen. Zwar werden 90 Prozent der europäischen Güterexporte an Drittstaaten auf dem Seeweg transportiert, doch ist die Wahrscheinlichkeit eines Piratenüberfalls ziemlich gering. Selbst im Golf von Aden lag sie 2009 nur bei 0,58 Prozent. Aus unternehmerischer Sicht ergibt sich aufgrund des hohen Werts von Schiffen und der darauf transportierten Fracht dennoch ein bedeutendes finanzielles Risiko, das sich beispielsweise in erhöhten Versicherungsbeträgen niederschlägt. Die bisher aus Piraterie erzielten Einnahmen könnten überdies zu einer weiteren Aufrüstung der Täter und zu einer dann gesamtwirtschaftlich bedrohlichen Ausweitung

Piraterie und maritime (Un-) Sicherheit – *Günther Maihold und Kerstin Petretto*

Die Bekämpfung von Piraterie und die Herstellung maritimer Sicherheit werden auch durch rechtliche Probleme erschwert. Dies betrifft vorrangig die geltende völkerrechtliche Definition von Piraterie, die dem Phänomen enge Grenzen setzt. Nach Artikel 101 des VN-Seerechtsübereinkommens (UNCLOS) von 1982 entsprechen folgende Handlungen der Seeräuberei:

»a) jede rechtswidrige Gewalttat oder Freiheitsberaubung oder jede Plünderung, welche die Besatzung oder die Fahrgäste eines privaten Schiffes oder Luftfahrzeugs zu privaten Zwecken begehen und die gerichtet ist: i) auf Hoher See gegen ein anderes Schiff oder Luftfahrzeug oder gegen Personen oder Vermögenswerte an Bord dieses Schiffes oder Luftfahrzeugs, ii) an einem Ort, der keiner staatlichen Hoheitsgewalt untersteht, gegen ein Schiff, ein Luftfahrzeug, Personen oder Vermögenswerte;

b) jede freiwillige Beteiligung am Einsatz eines Schiffes oder Luftfahrzeugs in Kenntnis von Tatsachen, aus denen sich ergibt, dass es ein Seeräuberschiff oder -luftfahrzeug ist;

c) jede Anstiftung zu einer unter Buchstabe a oder b bezeichneten Handlung oder jede absichtliche Erleichterung einer solchen Handlung.«[a]

Damit wird Piraterie definitorisch insofern begrenzt, als sie auf Meeresräume jenseits der 12-Seemeilen-Zone nationaler Territorialgewässer eingeschränkt bleibt. Dies hat Konsequenzen für die Verfolgung von Piraten durch Kriegsschiffe oder Flottenverbände anderer Länder, da es ihnen verboten ist, in Territorialgewässer einzudringen. Die Definition greift nur im Bereich der Hohen See, der im Vergleich zu Küstengewässern mehrheitlich aber weniger gefährdet ist. Zudem bleibt Piraterie auf private Akteure beschränkt; politisch motivierte Täter und »öffentliche Akteure« sind definitorisch ausgeschlossen.[b] Gleichzeitig wird auch keine staatliche Eingriffspflicht formuliert, so dass eine Verfolgung der Täter in nationalen Hoheitsgewässern der Jurisdiktion der jeweiligen Länder unterliegt, denen oftmals die nötigen Straftatbestände fehlen.

Es verwundert daher nicht, dass sich zunehmend eine Betrachtung durchsetzt, die nicht nur das Phänomen »Piraterie«, sondern das gesamte Feld der maritimen Sicherheit in den Blick nimmt – unabhängig von der territorialen Verortung der Angriffe oder den Motiven der Angreifer. Aus dieser Perspektive, der auch die vorliegende Studie im Wesentlichen folgt, ist allein relevant, ob eine Einrichtung der maritimen Wirtschaft unter Androhung oder Anwendung von Gewalt attackiert wird oder bestehende Regeln bewusst missachtet bzw. gebrochen werden. Zur maritimen Sicherheit gehören damit nicht nur Überwachung und Bekämpfung der Seepiraterie sowie die Verhinderung von Schmuggel und Diebstahl im Handelsverkehr, sondern auch die Wahrung von Fischereirechten sowie der Schutz von Offshore-Plattformen und Tankern.

a Deutsche Fassung des Abkommens: <www.admin.ch/ch/d/sr/0_747_305_15/index. html>.
b Vgl. Martin N. Murphy, *Contemporary Piracy and Maritime Terrorism. The Threat to International Security*, London 2007 (Adelphi Paper 388), S. 14.

der Überfälle führen (Zweitrundeneffekt). Schließlich erhöhen Akte der Piraterie das Risiko einer Schiffshavarie, die wiederum eine Blockade wichtiger Seewege nach sich ziehen kann.

Formen der Piraterie

Maritime Unsicherheit nimmt regional sehr unterschiedliche Formen an. Vor Westafrika und im Golf von Guinea konzentrieren sich die Überfälle auf Schiffe, die sich entweder im Hafen von Lagos oder in unmittelbarer Nähe der nigerianischen Küste befinden. Ziel der Piraten ist es gewöhnlich, Fracht zu entwenden. Häufig werden auch Mitglieder von Schiffsbesatzungen entführt und gegen Zahlung von Lösegeld wieder freigelassen. Solche Überfälle finden auch auf Ölplattformen statt; teilweise zielen die Täter darauf, die Ölproduktion zu unterbinden. Im Golf von Aden dominieren Entführungen von Schiffen und Besatzungen; auch hier geht es den Piraten um Lösegeld. In Südost- und Südasien wiederum kommt es vor allem zu Überfallen, bei denen Fracht geraubt werden soll. Allerdings konnte sich hier zeitweilig auch eine äußerst komplexe Form der Piraterie etablieren: Schiffe wurden vollständig übernommen, umlackiert sowie mit gefälschten Papieren ausgestattet und so von den neuen Besitzern weiter genutzt. In Lateinamerika sind es im Wesentlichen Raubüberfälle, die die maritime Sicherheit bedrohen. Sie betreffen nicht nur Küstengewässer und Häfen, sondern auch Wasserstraßen im Landesinnern.

Enge Verflechtung der Piraterie mit Entwicklungen an Land

Die vier nachfolgenden Regionalstudien machen eines deutlich: Piraterie und maritime Unsicherheit lassen sich nicht trennen von politischen und sozio-ökonomischen Entwicklungen an Land. In Nigeria ist es die Schwäche des Staates und dessen Unterwanderung durch organisierte Kriminalität, die gute Voraussetzungen für Seeräuberei schafft. Zudem verbinden sich hier private Bereicherungsmotive mit den politischen Zielen der Rebellen im Niger-Delta, welche die wirtschaftliche Ausbeutung und Marginalisierung der Region gewaltsam beenden wollen. Am Golf von Aden ging dem Anstieg der Piraterie der völlige Zerfall des somalischen Staates voraus. Eine Kultur der Gewalt, die vorherrschende Kriegsökonomie und das Fehlen alternativer Einkommensmöglichkeiten ließen Piraterie zu einer plausiblen Überlebensstrategie werden. In der Straße von Malakka waren es die zeitweilig geschwächte Staatlichkeit Indonesiens und die schlechten Wirtschaftsaussichten nach der Asienkrise von 1997, die die Piraterie anschwellen ließen. Seeräuberei wird vielfach zu einem lohnenden Geschäft, wenn legale Beschäftigung nur ein niedriges Einkommen bietet und das Risiko, bestraft zu werden, wegen der Schwäche staatlicher Instanzen begrenzt ist. Das gilt auch für Lateinamerika.

Bekämpfung der Piraterie

Entsprechend setzt die effektive Bekämpfung von Piraterie eine halbwegs funktionierende Staatlichkeit voraus. Deutlich macht dies etwa das Beispiel der Straße von Malakka, wo in den vergangenen Jahren die maritime Sicherheit weitgehend wiederhergestellt werden konnte. Die Stabilisierung und Stärkung des indonesischen Staates war ein zentraler Faktor dieses Erfolgs; auch Malaysia und Singapur steigerten ihre nationalen Anstrengungen im Kampf gegen Piraterie. Die trilaterale Kooperation zwischen diesen Staaten und die Verknüpfung mit weiteren multilateralen Unterstützungsprogrammen gelten ebenso als wichtiger Grund für die ge-

wachsene maritime Sicherheit in Südostasien. Außerdem wird als Erfolgsfaktor gewertet, dass sich die wirtschaftlichen und sozialen Lebensbedingungen der Küstenbevölkerung verbessert haben. An all dem mangelt es in den anderen drei Fällen, die in dieser Studie behandelt werden. Nigeria ist von einer Stabilisierung seines Staatswesens weit entfernt. Zwischenstaatliche Zusammenarbeit im Golf von Guinea zur Erhöhung maritimer Sicherheit entwickelt sich zwar, steckt aber noch in den Anfängen. Auch in Lateinamerika ist es schwierig, Räume begrenzter Staatlichkeit zurückzuerobern – zumal dieses Bemühen durch Kompetenzstreitigkeiten in nationalen Sicherheitsbehörden und den Widerwillen gegen grenzüberschreitende Kooperation erschwert wird. Im Golf von Aden fehlt der multinationalen Streitmacht beim Anti-Piraterie-Einsatz ein Partner an Land, der den Seeräubern die Rückzugsräume verschließen würde.

Rechtliche Hürden

Erschwert wird eine effektive Bekämpfung von Piraterie indes nicht nur durch schwache Staatlichkeit, sondern auch durch völkerrechtliche und nationalrechtliche Vorgaben. Gemäß Seerechtsübereinkommen ist es der internationalen Gemeinschaft nur auf Hoher See – also außerhalb staatlicher Hoheitsgewässer – erlaubt, gegen Piratenakte einzuschreiten. Diese Regelung gilt selbst dann, wenn Staaten nur eingeschränkt oder gar nicht in der Lage bzw. willens sind, in ihren Hoheitsgewässern gegen Piraten vorzugehen. Bei aller Bereitschaft zu multilateraler Kooperation wachen etwa die Anrainerstaaten der Straße von Malakka eifersüchtig darüber, dass diese Zusammenarbeit ihre nationale Souveränität nicht beeinträchtigt. Sogar im Fall Somalias wurde nicht darauf verzichtet, die nur de jure existierende Übergangsregierung des Landes um Zustimmung zur Resolution des VN-Sicherheitsrates zu bitten, der die Bekämpfung der Piraterie mandatiert – obwohl dies wegen des Bezugs auf Kapitel VII der VN-Charta gar nicht nötig gewesen wäre. In Deutschland gilt der Anti-Piraterie-Einsatz der Bundeswehr im Golf von Aden zwar als ausreichend völker- und verfassungsrechtlich legitimiert. Lange Zeit war aber umstritten, ob die Mission nicht dem Trennungsgebot zwischen Polizei und Streitkräften widerspricht. Mittlerweile gilt auch diese Frage als beantwortet: Im Auslandseinsatz sei das Trennungsgebot nicht wirksam. Nach wie vor ungeklärt ist aber das Problem einer adäquaten strafrechtlichen Verfolgung von Piraten. Zwar ist deren Festnahme völkerrechtlich hinreichend abgesichert; fraglich bleibt jedoch, ob sie vollkommen im Einklang mit der deutschen Gesetzgebung steht. Die Zweifel sind noch größer, wenn es darum geht, wie lange Piraten inhaftiert werden dürfen, bis man sie an die Justiz übergibt, und an welchen Staat sie zu überstellen sind.

Kosten-Nutzen-Verhältnis

Das dritte große Hemmnis bei der Piratenbekämpfung besteht in den Kosten, die sie verursacht. Wenn richtig ist, dass sich maritime Sicherheit nicht von der Sicherheit an Land sowie den politischen, wirtschaftlichen und sozialen Vorgängen dort trennen lässt, verlangt effektive Piratenbekämpfung nicht weniger als ein umfassendes Programm, das schwache Staaten stärkt, gute Regierungsführung fördert und soziale wie wirtschaftliche Entwicklung unterstützt. Angesichts der noch immer relativ geringen gesamtwirtschaftlichen Kosten der Seeräuberei lässt sich ein solcher

Aufwand der internationalen Gemeinschaft kaum mit dem Piraterieproblem allein begründen. Selbst wenn sich das Engagement auf die überwiegend militärische Bekämpfung von Piraten zu See beschränkt – wie im Golf von Aden –, sind Zweifel am unmittelbaren Kosten-Nutzen-Verhältnis berechtigt. Dass diese Kosten dennoch aufgebracht werden, verleitet einige zu der Unterstellung, es gehe beim militärischen Einsatz im Golf von Aden letztlich um die Frage, wer künftig die Kontrolle im Indischen Ozean ausübe. In einer Zeit, in der die Konkurrenz um knapper werdende Ressourcen das Verhältnis zwischen Staaten wohl immer mehr beeinflussen wird, ist dieses Motiv sicherlich nicht völlig von der Hand zu weisen. Es ist aber kaum zu trennen von einem weiteren Beweggrund, der für die Mission im Golf von Aden dominierend sein dürfte: Piraterie und ein Mangel an maritimer Sicherheit rufen die internationale Gemeinschaft vor allem dann auf den Plan, wenn diese Probleme nicht nur direkte wirtschaftliche Kosten verursachen, sondern sich in eine schwer zu überblickende Gemengelage regionaler Unsicherheit einfügen, die weitere Gebiete in Mitleidenschaft ziehen könnte. Dann ist die militärische Bekämpfung von Piraterie eine zentrale Maßnahme, um der Ausdehnung dieses Komplexes entgegenzuwirken.

Lehren

Dennoch wird ein rein militärischer Einsatz nicht ausreichen, um der Gefahr der Piraterie am Golf von Aden, im Somali-Becken und andernorts zu begegnen. Multilaterales, grenzüberschreitendes Engagement zur Lösung politischer Konflikte und zur Herstellung effektiver Staatlichkeit ist – wie in den Anrainerstaaten der Straße von Malakka – der entscheidende Hebel, um Seeräuberei und maritime Unsicherheit zu bekämpfen. Noch scheinen der internationalen Gemeinschaft die Kosten für ein derartiges Engagement in Somalia zu hoch. Dieses Kalkül dürfte sich aber schnell ändern, sollte in den Gewässern vor dem gescheiterten Staat ein Zweitrundeneffekt eintreten und sich die Zone der Instabilität auf die südliche Arabische Halbinsel und Ostafrika ausdehnen. Wirksame Bekämpfung von Piraterie und maritimer Unsicherheit ist aber nicht nur eine Frage des politischen Willens. In völkerrechtlicher Hinsicht scheint es geboten, das Seerechtsübereinkommen zu modifizieren, um dem Erfordernis maritimer Sicherheit im Sinne einer weiten Definition wirklich gerecht werden zu können. Außerdem sollten regionale Strukturen einer internationalen Gerichtsbarkeit zur Verfolgung von Piraterie geschaffen werden. Gäbe es im nationalen deutschen Recht eine eigenständige Grundlage für internationale Polizeieinsätze, könnte dies den Beitrag der Bundesrepublik zur Piratenbekämpfung effektiver machen. Überdies lassen sich aus den Erfahrungen im Golf von Aden Lehren ziehen, um eine wirksame Kooperation und Koordination zwischen den Streitkräften unterschiedlicher Länder zu erreichen.

Piraterie als Problem der internationalen Politik

Kerstin Petretto

Brennpunkte

Im Vergleich zum vergangenen Jahr wurde es 2010 in den Medien relativ ruhig um das Thema Piraterie. Dies bedeutet jedoch keineswegs, dass die Weltmeere sicherer geworden wären – im Gegenteil, die Risikolage ist unverändert, insbesondere am Horn von Afrika. Trotz einer massiven Präsenz von Marinekräften, die im Golf von Aden und dem angrenzenden Indischen Ozean patrouillieren, werden regelmäßig Handelsschiffe angegriffen und entführt. Von den insgesamt 67 Überfällen, die im ersten Quartal 2010 weltweit gemeldet wurden, waren 35 somalischen Piraten zuzurechnen. In neun Fällen handelte es sich um erfolgreiche Entführungen.[1] Und dabei sind die Gewässer vor Somalia bei weitem nicht der einzige Brennpunkt, der Unsicherheiten für den internationalen Seeverkehr birgt. Opfer von Angriffen werden Schiffe insbesondere auch vor den Küsten Nigerias, Bangladeschs sowie Indonesiens und Malaysias und im Südchinesischen Meer.

Beeinträchtigung des Handels und der maritimen Sicherheit

Zwar unterscheiden sich die Überfälle sowohl nach Angriffsorten als auch in der Ausführung und den Auswirkungen. Dennoch haben sie alle eines gemeinsam: Sie sind ein Problem der internationalen Politik geworden. Dafür gibt es zwei Gründe. Zum einen bilden die Seewege die Hauptverkehrsadern der globalen Wirtschaft; 80 Prozent des internationalen Güterhandels werden über sie abgewickelt.[2] Gewaltsame Angriffe auf Schiffe können den weltweiten Güteraustausch also durchaus beeinträchtigen. Damit berühren sie direkt die elementaren Interessen aller handeltreibenden Nationen. Zum anderen sind Sicherheitsprobleme an Land zunehmend mit Fragen der maritimen Sicherheit im globalen Kontext verknüpft. Politische und gesellschaftliche Instabilität in Somalia, Nigeria oder Bangladesch gefährdet zwar auf den ersten Blick nicht die Sicherheit Deutschlands oder Europas. Die Entwicklung des Wirtschaftszweiges »Piraterie« zeigt jedoch, dass staatliche Fragilität und Regionalkonflikte nicht vom internationalen System abzukoppeln sind, sondern Rückwirkungen darauf entfalten. Diesen kann kurzfristig zwar durch defensive Abwehrmaßnahmen militärischer oder polizeilicher Art begegnet werden. Auf längere Sicht jedoch lässt sich maritime Sicherheit nur dann herstellen, wenn man die jeweiligen Probleme an Land löst.

1 Vgl. ICC International Maritime Bureau (Hg.), *Piracy and Armed Robbery Against Ships*, Report for the Period of 1 January – 31 March 2010, London, April 2010.

2 UNCTAD (Hg.), *Review of Maritime Transport 2009*, UNCTAD/RMT/2009, New York/Genf 2009, S. 53, <www.unctad.org/en/docs/rmt2009_en.pdf>; vgl. hierzu den Beitrag von Stormy-Annika Mildner/Franziska Groß in dieser Sammelstudie, S. 20ff.

Zahlen und Daten

Verschiebung des Schwerpunkts: von Ost- und Südostasien ...

2000 war mit weltweit 469 Angriffen das Jahr, in dem die höchste Rate an Piraterieaktivitäten verzeichnet wurde, seit das Piracy Reporting Centre (PRC) jährliche Berichte zu Überfällen auf die internationale Schifffahrt veröffentlicht.[3] Damals lag der Schwerpunkt noch in Ost- und Südostasien, insbesondere vor der Küste Indonesiens (119 Angriffe), in der Straße von Malakka (75),[4] vor Bangladesch (55 Fälle, die meisten davon im Hafen von Chittagong) und im Südchinesischen Meer (12). Platz vier der Länderstatistik belegte Indiens Küste mit 35 Angriffen. Die Gewässer um das Horn von Afrika waren noch vergleichsweise ruhig – mit 13 Vorfällen im südlichen Arm des Roten Meeres und 9 vor Somalia und Dschibuti. An der Küste Nigerias hingegen wurden bereits 33 Angriffe gemeldet. Während in den Folgejahren die Gesamtzahl der Angriffe zurückging (2002: 335, 2003; 370), schnellte sie 2003 wieder hoch auf 445. Der regionale Schwerpunkt lag noch immer in Südostasien, wo allein vor der Küste Indonesiens 121 Überfälle gemeldet wurden, 28 in der Straße von Malakka. Das Südchinesische Meer war dagegen sicherer geworden – hier gab es nur noch zwei Angriffe –, während sich der Hafen von Chittagong (Bangladesch) mit 58 Fällen zu einer Zone der Unsicherheit gewandelt hatte. Unter den wichtigsten Brennpunkten waren daneben die Gewässer vor Nigeria (39 Angriffe) und Indien (27).

... in den Golf von Aden

Seither haben sich die Schwerpunkte deutlich verschoben. 2009 wurden von 406 Angriffen weltweit insgesamt 217 somalischen Piraten zugerechnet. Deren Operationsgebiet erstreckt sich vom Roten Meer über den Golf von Aden, die Küste Omans und die Arabische See bis hin zu den Seychellen tief im Indischen Ozean. Die Gewässer vor Nigeria nahmen Platz zwei der Statistik ein, obwohl die Zahl der Angriffe hier von jeweils etwa 40 in den Jahren 2007/2008 auf 28 zurückgegangen war. In Südostasien kam die Piraterie hingegen fast zum Erliegen, wenn man die Werte von 2003 als Vergleich heranzieht. Vor Indonesiens Küste verzeichnete man 2009 lediglich 15 Angriffe, während aus der Straße von Malakka in den vergangenen beiden Jahren nur noch jeweils zwei Vorfälle gemeldet wurden. Im bangladeschischen Hafen Chittagong sank die Zahl der Attacken 2009 auf 17,

3 Die Aufzeichnung gewaltsamer Übergriffe auf Schiffe begann bereits Anfang der achtziger Jahre mit Gründung des ICC International Maritime Bureau (IMB), einer auf Seesicherheit spezialisierten Abteilung der Internationalen Handelskammer (ICC). Seit 1992 wird das IMB unterstützt vom Piracy Reporting Centre (PRC). Dieses entstand vorrangig als Anlaufstelle für Schiffseigner und Besatzungen, die hier rund um die Uhr Angriffe melden und um Hilfe ersuchen können. Auf der Website des PRC finden sich neben den (seit 1995 veröffentlichten) vierteljährlichen und jährlichen Berichten zu weltweiten Pirateriefällen auch ständig aktualisierte Daten zum Thema, siehe <www.icc-ccs.org/index.php?option=com_content&view=article&id=30&Itemid=12>. Da in der Regel nicht alle Vorkommnisse gemeldet werden, liefern die Statistiken lediglich Richtwerte; es wird allgemein davon ausgegangen, dass die Dunkelziffer der Angriffe auf die Schifffahrt um einiges höher liegt.

4 Vgl. hierzu den Beitrag von Howard Loewen/Anja Bodenmüller in dieser Sammelstudie, S. 46ff.

während vor Indien nur noch 12 Fälle registriert wurden. Zugenommen hat die Piraterie nach Jahren der Ruhe allerdings wieder im Südchinesischen Meer, wo 13 Angriffe westlich von Malaysia und 16 nordöstlich davon (in der angrenzenden Sulusee) zu verzeichnen waren. Die einzige Region der südlichen Hemisphäre, in der es kaum zu Piratenangriffen in Territorialgewässern oder auf Hoher See kommt, ist Lateinamerika. Hier gibt es zwar immer wieder vereinzelte Überfälle auf Handelsschiffe und Jachten, allerdings lag die Quote nie höher als bei 13 Angriffen pro Jahr (dieser Wert wurde etwa 2009 vor Peru erreicht). Die europäischen und nordamerikanischen Gewässer gelten als weitgehend piratenfrei.

Formen der Piraterie

Große Bandbreite

Piraterie tritt weltweit in vielfältigen Erscheinungsformen auf. Unterschiede gibt es mit Blick auf die Angriffsorte (Hafen, Küste oder Hohe See), die Zielsetzung der Angreifer und die Art der Gewaltanwendung. Solche Divergenzen sind nicht nur entscheidend für die Auswirkungen der Piraterie auf das internationale System, sondern auch für die Reaktionsmöglichkeiten, die sich den potentiellen Opfern und der Staatengemeinschaft bieten.

Ort der Angriffe

Im Jahr 2000 fanden die meisten Vorfälle in den Territorialgewässern der betroffenen Staaten statt, während die Schiffe vor Anker lagen oder sich im Hafen befanden. Ausnahmen waren stark genutzte Seewege wie die Straße von Malakka, wo Schiffe auch bei voller Fahrt angegriffen wurden. 2009 hingegen ereignete sich ein Großteil der Übergriffe auf Hoher See (296 Fälle bzw. 66 Prozent), insbesondere vor Somalia und im Südchinesischen Meer. Vor Nigeria und auch Bangladesch werden Schiffe indes weiterhin meist in Küstennähe bzw. im Hafen angegriffen. Gleiches gilt für Peru, Indien und Indonesien.

Erpressung von Lösegeld

Regionale Unterschiede sind vor allem hinsichtlich der Absichten von Seeräubern zu verzeichnen. Die Überfälle und Entführungen vor Somalia zielen in der Regel auf Lösegeld-Erpressung – eine Form der Piraterie, die in anderen Weltgegenden bislang eher selten betrieben wird. Die Zahlen sprechen hier eine eindeutige Sprache: Von 49 im Jahr 2009 weltweit registrierten Schiffsentführungen erfolgten 47 in den Gewässern vor Somalia. Die beiden anderen ereigneten sich im Südchinesischen Meer und vor der nigerianischen Küste.

Raubüberfälle

In den Gewässern Asiens, Lateinamerikas und Westafrikas überwiegen gewöhnliche Raubüberfälle, bei denen entweder die persönliche Habe der Besatzung oder loses Material auf dem Schiffsdeck – wenn möglich auch der Inhalt von Containern und Kisten – unter Androhung oder Einsatz von Gewalt entwendet werden. Solche Fälle von Raub machen das Gros der Piratenangriffe weltweit aus. Die Übergriffe vor Nigeria sind zudem oft mit politischen bzw. ökonomischen Zielsetzungen verknüpft, die mit der Ölförderung in dem Land zu tun haben. In den Staaten Lateinamerikas

wiederum, vor allem in Kolumbien, verlagern sich Gewaltkonflikte zwischen bewaffneten Akteuren an Land mitunter auf das Wasser.[5]

Schiffsübernahme

Eine weitere Form der organisierten Piraterie wurde bis Anfang der 2000er Jahre speziell in Ost- und Südostasien praktiziert. Seeräuber kaperten Schiffe mit dem Ziel, die gesamte Ladung zu löschen und neue aufzunehmen. Dazu war ein enormer Planungsaufwand nötig; nicht zuletzt bedurfte es Kontaktpersonen an Land, die einen reibungslosen Handel mit den gestohlenen Gütern gewährleisteten. Zudem wurden die Schiffe meist umlackiert und mit neuen Namen und Papieren ausgestattet. Sie fuhren als sogenannte Phantomschiffe so lange über die Weltmeere, bis der Schwindel aufflog oder die Täter das Schiff nicht mehr brauchten und verließen. Die reguläre Besatzung wurde meist entweder getötet oder auf Inseln (bzw. in Rettungsbooten auf Hoher See) ausgesetzt; manche blieb für immer vermisst.[6] Diese Art der Piraterie wird heute allerdings kaum mehr betrieben, auch aufgrund der Maßnahmen, die an Land unter anderem im Bereich der Korruptionsbekämpfung ergriffen wurden.[7]

Mehr Versuch und Irrtum denn durchdachte Strategie

Die Angriffe vor Somalia scheinen bislang kein auch nur annähernd ähnliches Maß an organisierter Vorgehensweise erreicht zu haben – auch wenn Daten hierzu wegen der hohen Unsicherheit im Landesinnern schwer zu erheben sind. Zwar gibt es lokale Investoren und Hintermänner, die sich vor allem um die Beschaffung von technischer Ausstattung und um die Verhandlungen über Lösegeld kümmern.[8] Auch eine – vorrangig finanzielle – Beteiligung der somalischen Diaspora insbesondere in den Golfstaaten kann nicht ausgeschlossen werden. Die Mehrzahl der somalischen Piratengruppen ist bislang aber nur lose organisiert; Beutezüge folgen weniger strukturierten Strategien als dem Muster von Versuch und Irrtum. Diese Einschätzung wird bestätigt durch Berichte von Piraten, die angeben, meist einfach auf vorbeifahrende Schiffe zu warten.[9] Allerdings zeigt sich, dass die Seeräuber es nicht dabei belassen, die erhaltenen Lösegelder in bessere Ausrüstung – insbesondere starke Außenbordmotoren – zu investieren. Darüber hinaus scheinen sie auch stetig ihre internen Organisationsstrukturen auszubauen, die Angriffstaktiken zu verfeinern und das Operationsgebiet je nach militärischer Präsenz zu variieren.[10]

Weniger Tote, mehr Entführte

Überfälle auf Schiffe laufen meist höchst gewaltsam ab. Während bis Ende der neunziger Jahre ein Großteil der Angriffe noch mit Hilfe von Mes-

5 Vgl. hierzu in dieser Sammelstudie die Regionalstudien von Denis M. Tull (S. 29ff) bzw. Daniel Brombacher/Günther Maihold (S. 54ff).

6 Vgl. Martin N. Murphy, *Contemporary Piracy and Maritime Terrorism. The Threat to International Security*, Abingdon, 1.6.2007 (Adelphi Paper 388); Michael Stehr, *Piraterie und Terror auf See: Nicht-staatliche Gewalt auf den Weltmeeren 1990 bis 2004. Ein Handbuch*, Berlin 2004.

7 Vgl. hierzu den Beitrag von Howard Loewen/Anja Bodenmüller in dieser Sammelstudie, S. 46ff.

8 ICC International Maritime Bureau (Hg.), *Piracy and Armed Robbery Against Ships. Annual Report 2009*, London, Januar 2010.

9 Vgl. Security Council, *Report of the Monitoring Group on Somalia pursuant to Security Council resolution 1853 (2008)*, S/2010/91, März 2010; Stig Jarle Hansen, *Piracy in the Greater Gulf of Aden – Myths, Misconception and Remedies*, Oslo 2009, v.a. S. 34–41.

10 Ebd.

sern und Macheten durchgeführt wurde, überwiegt mittlerweile der Einsatz von automatischen Gewehren und – vor allem bei somalischen Piraten – Panzerabwehrraketen. Die höchsten Tötungsraten gab es während der neunziger Jahre in Asien, mit 78 Toten 1998. Dagegen kamen 2009 weltweit »nur« neun Menschen bei Piratenangriffen ums Leben; allerdings stieg die Zahl der Verletzten, speziell in Nigeria. Die Todesfälle waren auf alle Weltgegenden verteilt – wobei Somalia mit die niedrigste Rate aufwies. Allerdings ist hier die Zahl der Entführungsopfer am höchsten, von denen viele unter posttraumatischer Stressbelastung leiden. Hatten somalische Piraten im Jahr 2000 noch neun Menschen verschleppt, so waren es 2009 nicht weniger als 876.

Betroffene Länder

Die Überfälle von Seeräubern richten sich gegen Schiffe aller möglichen Herkunftsländer. Allerdings spiegeln die Angriffszahlen regelmäßig die Größe der Schiffsflotten einzelner Staaten wider. Japan, Griechenland und Deutschland, deren Handelsflotten – in dieser Reihenfolge – die obersten Ränge einnehmen (gemäß Nationalität des Schiffseigners), liegen auch bei den Opferzahlen immer im vorderen Feld.[11]

Maßnahmen der Bekämpfung

Defensive und offensive Maßnahmen: staatlich ...

Piraterie kann auf unterschiedlichen Ebenen bekämpft werden – je nachdem, worin Zweck und Art der Maßnahmen bestehen und wer die ausführenden Akteure sind. Der akuten Bedrohung durch Seeräuber lässt sich mit defensiven und offensiven Abwehrmaßnahmen begegnen. Auf staatlicher Ebene beinhaltet dies den militärischen und/oder polizeilichen Schutz der Schifffahrt, wie er derzeit im Golf von Aden und im angrenzenden Indischen Ozean durch verschiedene nationale oder multilateral organisierte Einsatzkräfte (z.B. EUNAVFOR Atalanta oder Nato Operation Ocean Shield) gewährleistet wird.[12] Eine erhöhte Präsenz staatlicher Sicherheitskräfte und ihre erkennbare Bereitschaft, notfalls offensiv einzugreifen, sollen Piraten davon abhalten, zivile Schiffe zu attackieren. Diese Option bietet sich aber nur in geographisch eng begrenzten Zonen. In der Straße von Malakka etwa trugen intensivierte Patrouillenfahrten von Sicherheitskräften der Anrainerstaaten dazu bei, die Zahl der Angriffe massiv zu reduzieren.[13] Der Golf von Aden hingegen hat eine weitaus größere Ausdehnung. Die etwa 40 Kriegsschiffe, die aus zwei Dutzend Staaten hierher entsandt wurden, können keine ausreichende Überwachung des Gebiets gewährleisten. Daher wird der Seeverkehr durch zusätzliche Vorkehrungen gesichert. Zum einen bildet man Konvois, die Geleitschutz durch Kriegsschiffe erhalten. Zum anderen wurde ein internationaler Transitkorridor eingerichtet, der in regelmäßigen Abständen von Kriegsschiffen flankiert wird. Sie kön-

11 Vgl. ICC International Maritime Bureau (Hg.), *Piracy and Armed Robbery Against Ships* [wie Fn. 1]; Verband Deutscher Reeder, *Daten der Deutschen Seeschifffahrt 2009*, Hamburg 2009, <www.reederverband.de>.

12 Vgl. dazu in dieser Sammelstudie den Beitrag von Frank Kupferschmidt, S. 70ff.

13 Vgl. in dieser Sammelstudie den Beitrag von Howard Loewen/Anja Bodenmüller, S. 46ff.

nen im Bedarfsfall intervenieren, um Piraten an der Kaperung eines Handelsschiffs zu hindern oder entführte Schiffe zu befreien. Allerdings zeigt sich, dass auch diese Maßnahmen in ihrer Effektivität begrenzt sind. Erstens ist die Fahrt im Konvoi ebenso wie die Nutzung des Korridors reglementiert. Mehrmals täglich gibt es feste Abfahrtstermine, zu denen eine begrenzte Zahl von Schiffen im Konvoi starten oder den Korridor durchqueren kann. Dadurch entstehen Wartezeiten, die den Reedereien hohe Zusatzkosten bescheren. Aus diesem Grund nutzen nicht alle Schiffe das Angebot der staatlichen Seite. Zweitens ist der permanente Einsatz von Kriegsschiffen äußerst kostspielig und somit als langfristige Lösung kaum geeignet. Drittens passen die Piraten ihre Aktivitäten den Abwehrmaßnahmen an, indem sie auf noch schwerer zu kontrollierende Gegenden wie das Somali-Becken oder den Indischen Ozean ausweichen. Es ist schlechterdings unmöglich, dass staatliche Akteure der internationalen Schifffahrt in ausgedehnten Gewässern einen flächendeckenden und dauerhaften Schutz bieten.

... und nichtstaatlich

Daher ist es notwendig, die staatlichen Aktivitäten durch zivile Abwehrmaßnahmen auf den Handelsschiffen selbst zu ergänzen. Hier gibt es ein breites Spektrum an Optionen: Stärkung der Mannschaften durch Sicherheitstraining und Aufstockung des Personals; Einsatz spezieller Radar- oder Infrarotgeräte zur frühen Erkennung potentieller Angreifer; Einrichtung abgeschotteter Sicherheitsräume; Anlegen von Stacheldrahtbarrieren; Nutzung sogenannter nichtletaler Waffen wie Wasserwerfer oder Schallkanonen, die Piraten daran hindern sollen, an Bord zu kommen. In vielen Fällen konnten Angriffe so bereits durch die Mannschaften abgewehrt werden. Bewährt hat sich vor allem die Einrichtung von Sicherheitsräumen; sie erleichtern es militärischen Einsatzkräften, ein in Piratenhand gefallenes Schiff zu befreien, ohne dabei das Personal zu gefährden.

Widerstände

Lange zeigten viele Reedereien eher geringe Bereitschaft, zivile Abwehrmaßnahmen zu ergreifen. Die Verantwortung für sichere Seewege sahen sie vor allem bei den Staaten, müssen diese aus wirtschaftlichen Gründen doch selbst ein großes Interesse am freien Verkehr der Handelsschiffe haben. Ein weiterer Grund für die ablehnende Haltung waren und sind die hohen Kosten, die entsprechende Abwehrmaßnahmen für einzelne Unternehmen bedeuten. Allerdings hat die Fixierung der Reedereien auf Kostenfragen auch dazu beigetragen, die Unsicherheit auf See zu vergrößern. Die Mehrzahl der Handelsschiffe wird heute in offenen Registern (unter »flags of convenience« oder auch »Billigflaggen«) geführt, welche verschiedene Staaten anbieten, um vom Warenverkehr auf den Weltmeeren zu profitieren. Für Reedereien liegt der Vorteil vor allem darin, dass die gesetzlichen Bestimmungen der offenen Register meist nicht so streng und vor allem nicht so kostspielig sind wie etwa die vieler europäischer Staaten, einschließlich Deutschlands. Dies betrifft insbesondere Besteuerung, Lohnkosten, Arbeitszeitregelungen und nicht zuletzt Sicherheitsstandards. Zwar haben führende Flaggenstaaten wie Liberia, Antigua und Barbuda sowie die Marshall-Inseln die für Sicherheit auf Schiffen relevanten internationalen Abkommen unterzeichnet. Das heißt jedoch nicht unbedingt, dass die

entsprechenden Vorgaben in der Praxis auch eingehalten werden. Oftmals fehlt es diesen Staaten an Kapazitäten, um Reedereien und Mannschaften zu überprüfen und Verstöße zu sanktionieren.[14]

Problematik verschärfter ziviler Abwehrmaßnahmen

Angesichts der anhaltend hohen Zahl von Entführungsfällen vor Somalia haben viele Reedereien in jüngster Zeit nun doch damit begonnen, verstärkt in Abwehrmaßnahmen auf ihren Schiffen zu investieren.[15] Einige gehen mittlerweile so weit, eine offensive Bewaffnung der Schiffe zu befürworten. Dies bedeutet, dass entweder die Mannschaften selbst mit Waffen ausgerüstet oder private Sicherheitsdienste eingesetzt werden, um die Schiffe vor Angreifern zu schützen. Allerdings sind solche Maßnahmen aufgrund strenger Waffengesetze in vielen Staaten, auch Deutschland, stark reglementiert. Außerdem ist es meist untersagt, mit bewaffneten Schiffen in Häfen oder auch nur nationale Hoheitsgewässer anderer Länder einzufahren. Zugleich besteht das Risiko, dass offensive Abwehrmaßnahmen auf den Schiffen eine unberechenbare Gewalteskalation auslösen – ein Grund, weshalb die Internationale Seeschifffahrts-Organisation der Vereinten Nationen (IMO) wie auch das IMB von einem solchen Vorgehen abraten. In Deutschland wird daher zunehmend erwogen, zivilen Schiffen für die Fahrt durch gefährdete Gebiete begrenzten Polizeischutz zur Verfügung zu stellen. Damit wäre einerseits gewährleistet, dass die Anwendung von Gewalt im Rahmen rechtsstaatlicher Normen erfolgt. Zum anderen könnten wohl beide Seiten Kosten sparen, wenn der Einsatz von Polizeikräften mit einer Reduzierung des militärischen Beitrags einherginge. Allerdings müsste geprüft werden, ob die bestehenden polizeilichen Kapazitäten (Personal, Ausstattung) für einen solchen Einsatz auf Dauer ausreichend sind.

Bekämpfung der Ursachen ...

Letztlich kann Piraterie durch die geschilderten Maßnahmen immer nur abgewehrt, aber nicht langfristig unterbunden werden. Für einen dauerhaften Erfolg wäre es notwendig, die tieferen Ursachen zu bekämpfen. Piraterie wird zwar vorrangig zum Zweck der persönlichen Bereicherung betrieben. Dies trifft insbesondere auf die organisierten Formen der Piraterie zu, denen vor allem mit den Mitteln der allgemeinen Verbrechensbekämpfung zu begegnen ist. Ein Großteil der Seeräuber aber handelt aus Mangel an Möglichkeiten, auf legale (und weniger riskante) Weise Geld zu verdienen. Daher taucht Piraterie vor allem dort auf, wo ökonomische und politische Instabilität herrschen, wo durch die Nähe zu stark befahrenen Seewegen die Gelegenheit zu Überfällen besteht und wo staatliche Institutionen zu schwach sind, um solche Angriffe zu unterbinden (wenn sie nicht sogar selbst von den Erlösen profitieren).

... erfordert langen Atem

Diese auslösenden Faktoren sind zu berücksichtigen, wenn man Piraterie nachhaltig bekämpfen will – eine Aufgabe, die sich vor allem staatlichen Akteuren stellt. In Südostasien etwa haben die Anrainerstaaten der Straße von Malakka große Erfolge erzielt, indem sie zum einen gegen die

14 Alkis-John E. Corres/Athanasios A. Pallis, »Flag State Performance: An Empirical Analysis«, in: *WMU Journal of Maritime Affairs*, 7 (2008) 1, S. 241–261.

15 Pricewaterhouse Coopers (Hg.), *Deutsche Reeder zwischen Piraten und Wirtschaftskrise. Befragung von 101 Entscheidern in deutschen Hochseereedereien*, Hamburg 2009.

Korruption in Behörden vorgegangen sind und darüber hinaus auch in alternative Einkommensquellen für die Küstenbewohner investiert haben. Ungleich größer ist die Herausforderung jedoch in einem Land wie Somalia, wo seit zwanzig Jahren Bürgerkrieg herrscht und die staatlichen Institutionen zusammengebrochen sind. In solchen Fällen wird die Piraterie ein begleitendes Symptom der Unsicherheit an Land bleiben. Damit sich dort Besserung einstellen kann, ist ein langer Atem und ein dauerhaftes Engagement der internationalen Gemeinschaft erforderlich – zu Wasser wie an Land.

Piraterie als Herausforderung für die internationale Politik

Piraterie als transnationale Bedrohung

Es ist insbesondere der transnationale Charakter von Piraterie, der diese Kriminalitätsform zu einer enormen Herausforderung für die internationale Politik macht. Transnational bedeutet, dass eine Handlung nicht nur Staaten involviert, sondern in erheblichem Maße auch nichtstaatliche Akteure. Darüber hinaus findet diese Handlung entweder in mehreren Staaten statt, oder sie hat Auswirkungen auf weitere Staaten und Akteure. Die Transnationalität von Piraterie offenbart sich vor allem in zwei Dimensionen: der geographischen Verortung und der Diversität der betroffenen Akteure. Beide Dimensionen erschweren zwar die Bekämpfung von Piraterie, eröffnen der internationalen Gemeinschaft aber auch die Chance, gemeinsam auf ein Problem zu reagieren, das prinzipiell alle zur See fahrenden Staaten (und Akteure) betrifft.

Geographische Verortung

Piraterie wird weltweit betrieben. Zwar gibt es die oben genannten lokalen Brennpunkte, doch Überfälle kann es grundsätzlich auf allen Seewegen geben. Dabei berührt ein Angriff normalerweise die Zuständigkeit mehrerer Staaten und Akteure. Attacken durch Seeräuber erfolgen entweder auf Hoher See und sind somit nicht dem Hoheitsbereich eines bestimmten Staates zuzuordnen, oder aber sie finden in nationalen Gewässern statt. In beiden Fällen sind normalerweise die Rechtsgüter verschiedener Staaten betroffen – also Schiffe (Eigner und Betreiber bzw. Flaggenstaat), Waren und nicht zuletzt Menschenleben.

Verknüpfung unterschiedlicher Rechtsräume

Diese Verknüpfung unterschiedlicher geographischer Räume und nationaler Rechtsordnungen stellt die Pirateriebekämpfung vor eine große Herausforderung. Für die Hohe See gilt zwar, dass der Piraterie verdächtige Schiffe jederzeit von staatlichen Kräften aufgebracht werden dürfen. Allerdings unterliegt die Strafverfolgung nationalen Vorgaben, was in zweierlei Hinsicht von Bedeutung ist. Zum einen gibt es in vielen Staaten keine oder nur unzureichende Regelungen für die strafrechtliche Ahndung der Piraterie.[16] Zum anderen drohen Kompetenzstreitigkeiten aufgrund der multiplen Nationalität der Schiffe und ihrer Besatzungen. Darüber hinaus können Piraten mitunter rechtliche Grauzonen nutzen und von der Hohen See in nationale Hoheitsgewässer flüchten, was eine Verfolgung

16 Vgl. in dieser Sammelstudie den Beitrag von Christian Schaller zur strafrechtlichen Verfolgung von Piraten, S. 91ff.

durch internationale Kräfte erschwert. Dies gilt umso mehr, wenn der betreffende Küstenstaat nicht willens oder nicht in der Lage ist, die Verfolgung aufzunehmen und die Täter vor Gericht zu stellen, was derzeit vor allem auf Somalia zutrifft.

Herausforderung 1: Rechtliche Regelungen und Unterstützungsleistungen

Die internationale Politik ist somit auf doppelte Weise gefordert. Erstens gilt es, in den einzelnen nationalen Rechtsräumen Regelungen zur Pirateriebekämpfung durchzusetzen, die gleichzeitig der Transnationalität des Phänomens Rechnung tragen. Zweitens müssen Staaten, deren Küsten an stark befahrene Seewege angrenzen, bei der Sicherung ihrer Hoheitsgewässer unterstützt werden, wenn ihnen selbst die nötigen Kapazitäten dazu fehlen. Zwingend erforderlich ist eine solche Politik schon allein wegen der enormen wirtschaftlichen Bedeutung der maritimen Infrastruktur und ihrer (notwendigerweise) globalen Ausdehnung.

Geschädigte

Piraterie ist nicht nur durch geographisch bedingte Transnationalität geprägt, sondern involviert auch Akteure, die aus unterschiedlichen Ländern kommen und dabei auf staatlicher wie nichtstaatlicher Ebene angesiedelt sind. Dies bezieht sich auf Verursacher wie auf Geschädigte. Auf Seiten der Geschädigten trifft man auf eine durch und durch internationalisierte Schifffahrt, in der unter anderem Eigner, Betreiber und Mannschaften üblicherweise verschiedenen Staaten zuzuordnen sind. Staaten haben eine Schutzfunktion gegenüber ihren Bürgern und sind im Sinne des Gewaltmonopols für deren Sicherheit verantwortlich. Da Piraterie aber für die meisten (insbesondere die europäischen) Staaten und ihre Bürger eine Bedrohung darstellt, die in der Regel außerhalb der eigenen Hoheitsräume auftritt, ist die Durchsetzung dieser Schutzfunktion nicht immer und vor allem nicht flächendeckend zu gewährleisten. Daher müssen auch nichtstaatliche Akteure in die Sicherung der Schifffahrt eingebunden werden. Allerdings können die erforderlichen Maßnahmen enorme Kosten für einzelne Unternehmen mit sich bringen – ein Grund, weshalb diese vom Staat Leistungen zur Sicherung der Seewege einfordern und sich dabei auf dessen Schutzverantwortung berufen.

Herausforderung 2: Einbindung der Akteure

Eine zweite Herausforderung bei der Bekämpfung von Piraterie besteht also darin, die Interessen, Rechte und Pflichten aller Beteiligten auszubalancieren. Gelingen muss dabei vor allem ein Ausgleich zwischen der Schutzfunktion des Staates gegenüber seinen Bürgern, dem Prinzip der Subsidiarität und den Interessen der involvierten Akteure, unter anderem der Handelsschifffahrt mit ihrer natürlichen Profitorientierung. Dafür bedarf es einer unbedingten Kompromissbereitschaft aller Betroffenen.

Verursacher

Auf Seiten der Verursacher finden sich die Akteure in der Regel zuerst auf nichtstaatlicher Ebene: Es sind einzelne lokale Banden oder kriminelle Organisationen, die entweder in verschiedenen Staaten ihre Basis haben und/oder in Hoheitsgewässern von Drittstaaten oder auf Hoher See Piraterie betreiben. Möglich sind ihre Aktivitäten aber in den meisten Fällen nur mit Unterstützung oder Billigung durch staatliche Akteure. Diese »Hilfestellung« kann ganz unterschiedliche Formen annehmen – etwa eine Verdunkelung der Straftaten durch bestochene Beamte, die Ausstellung falscher Papiere für den Weiterverkauf der geraubten Waren oder gar eine

direkte Beteiligung an Überfällen. Die Motive der Akteure sind dabei höchst unterschiedlich. Während die einen von reiner Habgier getrieben werden, haben andere kaum Alternativen, um ihren Lebensunterhalt zu sichern. Wieder andere verbinden bei Angriffen auf Schiffe oder maritime Einrichtungen politische Ziele mit dem Streben nach persönlicher Bereicherung.[17]

Herausforderung 3: Umfassende Bekämpfung unter Beachtung der Kontexts

Die dritte Herausforderung für die internationale Politik erwächst somit auf zwei Ebenen. Erstens müssen Anti-Piraterie-Maßnahmen neben nichtstaatlichen Akteuren auch staatliche Instanzen betreffen. Bei der akuten Abwehr gewaltsamer Angriffe wird diese Unterscheidung kaum eine Rolle spielen, da hier jeweils die gleichen Mechanismen (beispielsweise zivile Abwehrmaßnahmen auf Schiffen, militärischer und/oder polizeilicher Schutz) zum Tragen kommen. Geht es aber um Maßnahmen, die auf eine langfristige Eindämmung von Piraterie zielen, sind die Charakteristika der involvierten Akteure – ihre Motive, Spielräume und Kapazitäten – zu berücksichtigen. Da Piraterie trotz ihrer globalen Auswirkungen meist lokal auftritt, gilt es zweitens, Strukturen zur nachhaltigen Bekämpfung nicht nur den jeweiligen regionalspezifischen Formen der Raubdelikte anzupassen, sondern vor allem auch den sozio-politischen Kontext zu beachten. Dies ist umso wichtiger, wenn sich der Herkunftsstaat der Seeräuber als unfähig erweist, Ordnungsstrukturen zu etablieren, und internationale Akteure aktiv werden – wie beispielsweise am Horn von Afrika. Ignoriert man die jeweiligen Kontextbedingungen, kann dies in günstigeren Fällen dazu führen, dass die ergriffenen Maßnahmen wirkungslos verpuffen. Im schlimmsten Fall jedoch treten unerwünschte Nebeneffekte ein, die die Unsicherheit sogar noch verschärfen.

Multilaterale Ansätze erfolgversprechend

Alle im Kampf gegen die Piraterie zu errichtenden Ordnungsstrukturen, seien sie politischer, rechtlicher, militärischer oder wirtschaftlicher Art, müssen daher den transnationalen Charakter des Phänomens berücksichtigen, um Erfolge bringen zu können. Eine weitere Herausforderung ergibt sich daraus, dass die erforderlichen Maßnahmenpakete selbst auf unterschiedlichen Ebenen (international, national, regional, lokal) zu verankern sind und wiederum der Kooperationsbereitschaft staatlicher wie nichtstaatlicher Akteure bedürfen. Der Sicherheitsbereich ist aber noch immer ein Kernbereich staatlichen Handelns, der durch die Exklusivität des Gewaltmonopols bestimmt wird. Aus diesem Grund fällt es Staaten besonders schwer, auf multilateraler und transnationaler Ebene zu kooperieren und Regelungskompetenzen zur Sicherung der Schifffahrt und der Seewege zu teilen oder gar abzugeben. Dennoch gilt, dass eine multilaterale Zusammenarbeit in diesem Bereich äußerst gewinnbringend sein kann und unilateralen Handlungen vorzuziehen ist. Dies zeigen etwa die Erfolge in der Straße von Malakka oder die – wenn bislang auch sehr begrenzten – Fortschritte bei der kooperativen militärisch-polizeilichen Piratenabwehr im Golf von Aden.

17 Vgl. in dieser Sammelstudie die Beiträge von Dennis Tull (S. 29ff), Bettina Rudloff/Annette Weber (S. 36ff) sowie Howard Loewen/Anja Bodenmüller (S. 46ff).

Piraterie und Welthandel: Die wirtschaftlichen Kosten

Stormy-Annika Mildner / Franziska Groß

Ein lange vernachlässigtes Problem

Obwohl der Seehandel einer der Grundpfeiler der globalisierten Welt ist, wurde der Schifffahrt und dem komplexen Geflecht von Handelsrouten im Gegensatz zu anderen Sektoren der Transportindustrie lange Zeit nur wenig Aufmerksamkeit zuteil.[1] Die Auswirkungen von Piraterie auf den Seehandel werden erst analysiert, seitdem die Zahl der Übergriffe durch Piraten und der bewaffneten Raubüberfälle auf Handelsschiffe – vor allem vor der somalischen Küste und im Golf von Aden – deutlich gestiegen ist. Dass der Fokus dabei zumeist auf den politischen Aspekten liegt, ist insofern nicht überraschend, als die ökonomischen Kosten der Piraterie für den Welthandel aufgrund der unzureichenden Datenlage außerordentlich schwer zu bestimmen sind. Wie groß ist also das Potential, über das Piraten verfügen, um den Seehandel zu stören? Und wie verwundbar sind Länder bzw. Unternehmen durch das ökonomische Risiko der Piraterie?

Abhängigkeiten vom Seehandel

Je nach geographischer Lage sowie Struktur der nationalen bzw. regionalen Wirtschaft und der etablierten Handelsbeziehungen sind Staaten in unterschiedlichem Grade von den Seewegen abhängig. Für die Europäische Union stellt der Seehandel die bevorzugte Form des Handels dar, da sie Zugang zu vier Meeren hat.[2] Fast 90 Prozent der in Drittstaaten exportierten und 40 Prozent der innereuropäisch gehandelten Güter werden auf dem Schiffsweg transportiert.[3] Deutschland hat nicht nur als Exportnation ein großes Interesse daran, dass die Seewege weltweit sicher sind. Die Bundesrepublik ist überdies mit insgesamt 3522 Schiffen, die auf mehr als 1000 Gross Tonnage (GT)[4] ausgelegt sind, eine der größten Seehandelsnationen der Welt. Gemessen an den global verfügbaren Tonnen Deadweight (tdw) liegt Deutschland mit einem Anteil von 9,5 Prozent auf Platz drei hinter Japan (3720 Schiffe; 15,7 Prozent der weltweiten tdw) und Griechenland (3064 Schiffe; 15,3 Prozent) und noch vor China (3499

1 Pablo Kaluza et al., *The Complex Network of Global Cargo Ship Movements*, Oldenburg: Institute for Chemistry and Biology of the Marine Environment, Carl von Ossietzky Universität, S. 2, <http://arxiv.org/PS_cache/arxiv/pdf/1001/1001.2172v1.pdf>.

2 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Space Technologies and Climate Change: Implications for Water Management, Marine Resources and Maritime Transport*, Paris 2008, S. 59.

3 »Sicherheit im Seeverkehr«, *EurActiv.com*, 10.10.2008 (updated 29.1.2010), <www.euractiv.com/de/verkehr/sicherheit-seeverkehr/article-157064>.

4 In diesem Beitrag werden unterschiedliche Maßeinheiten verwendet. GT (Gross Tonnage) bezeichnet die Bruttoraumzahl (BRZ) eines Schiffes (Maßeinheit für das Volumen eines Schiffes); tdw steht für Tonnen Deadweight (Nutzladung eines Frachtschiffes: Schiff + Besatzung + Passagiere, ohne Verbrauchsstoffe), tdw a.t. für Tonnen Deadweight all told (tdw + Verbrauchsstoffe = Gesamtladung).

Schiffe; 8,4 Prozent).[5] Deutschland ist daher in besonderem Maße verwundbar gegenüber Störungen des Seehandels.

Direkte Kosten der Piraterie sind überschaubar

In der Summe sind die gesamtwirtschaftlichen (direkten) Kosten der Piraterie bislang allerdings überschaubar. Selbst bei Übergriffen auf einer strategisch wichtigen Handelsroute wie dem Golf von Aden ist das derzeitige Ausmaß der Störung gemessen am Volumen des Welthandels gering. Zudem ist das Seetransportnetzwerk vergleichsweise widerstandsfähig und kann grundsätzlich den Ausfall bestimmter Routen (wenn auch zu deutlich höheren Kosten) kompensieren. Dies sollte allerdings nicht dazu verleiten, das mit Piraterie verbundene (mittel- und langfristige) (Folge-) Risiko zu unterschätzen.

Bedeutung des Seehandels

Vorteile des Seetransports

Wie wichtig ist der Seehandel für die Weltwirtschaft? Im Jahr 2008 betrug das Volumen des internationalen Seehandels 8,17 Milliarden Tonnen. Das entspricht mehr als 80 Prozent des weltweiten Handelsvolumens.[6] Der Anteil des Seetransports am globalen Transportaufkommen ist so hoch, weil keine andere Transportform günstiger ist. Dies liegt vor allem an den Größenvorteilen der Frachter: Ein LKW kann beispielsweise bis zu zwei Standardcontainer transportieren, ein großes Frachtflugzeug ein Äquivalent von knapp 40 Containern, ein Zug bis zu 80 Container. Dagegen wird ein Containerschiff normalerweise mit 3000 bis 9000 Containern beladen.[7]

Entwicklung

Vor der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 waren besonders hohe Zuwachsraten in Seetransport und Schifffahrtindustrie zu beobachten. Noch im Jahr 2007 verzeichnete der internationale Seehandel (gemessen in Tonnen) ein Wachstum von 4,5 Prozent,[8] die weltweite Flotte vergrößerte sich im selben Jahr gemessen in tdw um 7,2 Prozent.[9] Auch 2008 wuchs, trotz sich anbahnender Wirtschaftskrise, die weltweite Flotte noch einmal kräftig um 6,7 Prozent.[10] Tabelle 1 (S. 22) zeigt die Entwicklung der weltweiten Flotte nach Schiffstypen von 1980 bis 2009.

Die Dynamik in Seehandel und Schifffahrtindustrie spiegelt den generellen weltwirtschaftlichen Aufschwung vor der Finanz- und Wirtschaftskrise wider: Von 2000 bis 2008 wuchs der weltweite Güterhandel jährlich um durchschnittlich 5 Prozent. Infolge einer Verschärfung der Kreditbedingungen, des Rückgangs der Nachfrage nach Gütern und der daraus resultierenden sinkenden Nachfrage nach Transportdienstleistungen verlangsamte sich das Wachstum im Seehandel 2008/2009 allerdings deut-

5 United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Review of Maritime Transport 2009* (UNCTAD/RMT/2009), New York/Genf 2009, S. 53, <www.unctad.org/en/docs/rmt2009_en.pdf>.

6 Ebd., S. 7, 28.

7 Deutsche Marine (Hg.), *Was bedeutet Maritime Abhängigkeit? – Beispiele* (Stand: 16.11.2007), <www.marine.de>.

8 UNCTAD, *Review of Maritime Transport 2009* [wie Fn. 5], S. 6.

9 UNCTAD, *Review of Maritime Transport 2008* (UNCTAD/RMT/2008), New York/Genf 2008, S. 31, <www.unctad.org/en/docs/rmt2008_en.pdf>.

10 UNCTAD, *Review of Maritime Transport 2009* [wie Fn. 5], S. 37.

lich. 2008 lag es nur noch bei etwa 3,6 Prozent.[11] Angesichts der Finanzkrise ist die weitere Entwicklung derzeit ungewiss.[12]

Tabelle 1
Weltweite Flotte nach Schiffstypen (Schiffe mit über einer Million GT)

	in Mio. tdw				*in Mio. tdw*	*in Prozent*
	1980	*1990*	*2000*	*2008*	*2009*	*2009*
Andere	31	49	75	69	85	7,1
Containerfrachter	11	26	64	145	162	13,6
Stückgutfrachter[a]	116	103	101	105	109	9,1
Schüttgutfrachter[b]	186	235	276	391	418	35,1
Öltanker	339	246	282	408	418	35,1

a Die Ladung kann aus Kisten, Paletten, Säcken, Ballen und großen unverpackten Waren wie Maschinen und Fahrzeugen bestehen.
b Transport von losen Massengütern, wie beispielsweise Erz, Kohle, Bauxit, Phosphat, Zement oder Getreide.

Quelle: United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Review of Maritime Transport 2009* (UNCTAD/RMT/2009), Genf 2009, S. 38.

Haupttransportwege

Fünf wichtige Nadelöhre

Offene Seehandelswege sind für einen unbeeinträchtigten Welthandel von zentraler Bedeutung. Auch für die globale Energiesicherheit spielen sie eine essentielle Rolle: Immerhin 50 Prozent des weltweit produzierten Öls werden auf dem Seeweg transportiert.[13] Zu den wichtigsten internationalen Seehandelswegen gehören neben dem Golf von Aden und dem Suez-Kanal der Panama-Kanal, die Straße von Malakka und die Straße von Hormus – wobei die beiden zuletzt genannten zu den weltweit wichtigsten Nadelöhren des Öltransports zählen. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die geschätzten Frachtströme auf den Haupthandelswegen in den Jahren 2007 und 2008.

Straße von Malakka

Zwei dieser fünf Handelsrouten waren in den vergangenen Jahren stark von Piraterie betroffen: die Straße von Malakka und der Golf von Aden. Die Straße von Malakka, 500 Seemeilen lang, an ihrer engsten Stelle nur neun Seemeilen breit und teilweise nur 30 Meter tief, verbindet den Indischen Ozean und das Südchinesische Meer. Für Lieferanten aus dem Persischen Golf ist sie der kürzeste Seeweg zu den Märkten Ostasiens und dem Pazifikraum. Pro Jahr passieren mehr als 50 000 Schiffe die Straße von Malakka – umgerechnet ein Schiff alle zehn Minuten. Mit einem Transportvolumen von 15 Millionen Barrel Öl pro Tag (35 Prozent des weltweiten zur See

11 UNCTAD, *Review of Maritime Transport 2009* [wie Fn. 5], S. 6.
12 OECD, *Space Technologies and Climate Change* [wie Fn. 2], S. 60.
13 Die Prozentangabe bezieht sich auf das Jahr 2007 und entspricht einer Transportmenge von 43 Millionen Barrel pro Tag. Vgl. Energy Information Administration (EIA) (Hg.), *World Oil Transit Chokepoints*, Washington, D.C., Januar 2008 (Country Analysis Briefs), <www.eia.doe.gov/cabs/World_Oil_Transit_Chokepoints/Full.html>.

transportierten Öls 2007) bildet die Straße von Malakka ein Hauptnadelöhr des Öltransports.[14] Bis zu 80 Prozent der Ölimporte sowie 30 Prozent der Eisenerzimporte Chinas und 90 Prozent der Ölimporte Japans nehmen diese Route.[15]

Tabelle 2
Geschätzte Frachtströme auf den Haupthandelswegen 2007 und 2008 (in TEUs*)

Jahr	*Transpazifisch*		*Europa–Asien*		*Transatlantisch*	
	Asien–USA	*USA–Asien*	*Asien–Europa*	*Europa–Asien*	*USA–Europa*	*Europa–USA*
2007	15.247.955	4.986.106	17.236.936	10.085.181	2.711.037	4.464.206
2008	14.527.722	5.614.366	16.740.642	10.500.068	2.938.168	4.343.506
Änderung in %	−4,7	+12,6	−2,9	+4,1	+8,4	−2,7

* TEU (Twenty-foot Equivalent Unit) ist ein Maß für Kapazitäten von Containerschiffen (gemessen in Volumen). Es gibt also an, wie viele Container geladen werden können.

Quelle: UNCTAD, *Review of Maritime Transport 2009* (UNCTAD/RMT/2009), Genf 2009, S. 26.

Würde die Durchfahrt geschlossen, beispielsweise infolge einer Kollision von Tankern, müssten Schiffe einen Umweg von circa 1000 Meilen in Kauf nehmen. Die Konsequenzen wären eine Steigerung der Transportkosten in Milliardenhöhe, Engpässe in der Versorgung mit Rohöl und Schüttgut, wie zum Beispiel Eisenerz und Kohle, sowie deutlich höhere Rohstoffpreise. Im schlimmsten Fall könnte die längere Schließung einer derart wichtigen Transitroute eine weltweite Wirtschaftskrise auslösen.[16]

Golf von Aden

Eine weitere Handelsroute von strategischer Bedeutung ist das Gebiet vor der Küste Somalias und der Golf von Aden. Die Route, die von dort aus über das Rote Meer und den Suez-Kanal ins Mittelmeer führt, verbindet in erster Linie die Märkte Asiens, der Arabischen Halbinsel und Europas. Pro Jahr passieren ungefähr 20 000 Schiffe den Golf von Aden (in West-Ost- und in Ost-West-Richtung). Für den Transport von Schütt- und Stückgutfracht stellt die Route den Haupthandelsweg zwischen Asien, Europa und dem amerikanischen Kontinent dar. Auch für den Öltransport ist die Route von hoher Relevanz. Im Jahr 2008 nahmen 12 Prozent der gesamten über See transportierten Ölmenge diesen Weg.[17] Durch den 190 Kilometer langen Suez-Kanal werden zwischen 7 und 10 Prozent der weltweit gehandelten Güter transportiert.[18]

14 Committee on the »1,000-Ship Navy« – A Distributed and Global Maritime Network, National Research Council, *Maritime Security Partnerships*, Washington, D.C. 2008, hier: »Sea Lanes of Commerce in the Various Regions of the World«, S. 160; EIA (Hg.), *World Oil Transit Chokepoints* [wie Fn. 13], Background.

15 Jonathan Saul, »Strait of Malacca Threat Raises Cost Stakes for Global Shipper«, Manila Bulletin Publishing Corporation, mb.com.ph, 6.3.2010, <www.mb.com.ph/node/246454>.

16 Münchner Rück, *Piracy – Threat at Sea. A Risk Analysis*, München 2006, S. 16.

17 International Maritime Organization (IMO), »IMO Chief Makes Direct Appeal to Security Council for Somalia Piracy Action«, London, 21.11.2008 (IMO Briefing 54), <www.imo.org/newsroom/mainframe.asp?topic_id=1709&doc_id=10497>.

18 Michael Marks, »Ägyptens Suezkanal spiegelt globale Krise wider«, *Germany Trade &*

Risiken im Seehandel

Dichtes Netz an Verbindungen

Verglichen mit dem weltweiten Flughafennetzwerk sind die Verbindungen im globalen Frachtschiffnetzwerk wesentlich dichter geknüpft. Deshalb ist es auch in hohem Grade strukturell widerstandsfähig gegenüber den Auswirkungen eines Verlusts von Transportwegen.[19] Dennoch ist auch der Seetransport verschiedenen Risiken ausgesetzt. Extreme Wetterbedingungen sind immer noch die Hauptursache für den Verlust von Schiffen, wobei für gewöhnliche Frachtschiffe ein besonders hohes Unfallrisiko besteht.[20] Doch auch die Piraterie stellt ein wachsendes Risiko dar.

Verstärkte Angriffe gegen große Schiffe

Während vor dem Aufflammen der Aktivitäten somalischer Piraten noch weithin die Auffassung herrschte, große Schiffe seien vor Übergriffen weitestgehend sicher,[21] widerlegen die aktuellen Zahlen diese Einschätzung. Im Jahr 2009 richteten sich 27 Prozent der Angriffe gegen Schüttgutfrachter (109 von 406), 16 Prozent gegen Containerschiffe (63) und 15 Prozent gegen Stückgutfrachter (53). Aber auch Tanker waren in hoher Zahl betroffen: In 11 Prozent der Fälle wurden Chemikalientanker überfallen (46), in 10 Prozent der Fälle Öltanker (41).[22] Somalische Piraten haben entgegen anderslautenden Erwartungen die Fähigkeit entwickelt, selbst große Schiffe wie die »Sirius Star« zu überfallen. Schüttgutfrachter und Tanker sind aufgrund ihres relativ geringen Tempos ein bevorzugtes Ziel für Piraten.[23] Zudem liegen sie im Vergleich zu anderen Schiffen tiefer im Wasser, so dass es einfacher ist, sie zu entern. Anders als in der Vergangenheit sind somalische Piraten laut International Maritime Bureau auch zunehmend in der Lage, weit aufs Meer hinauszufahren. So waren sie verantwortlich für Übergriffe vor Kenia, Tansania, den Seychellen und Madagaskar. Zudem wurden Schiffe im südlichen Roten Meer und in der Straße von Bab el-Mandeb sowie im Arabischen Meer angegriffen. Besonders ausgeprägt sind die Verwundbarkeiten des Seetransports gegenüber Piraterie aber nach wie vor in den engen Haupttransitstraßen, den sogenannten »Choke Points«.

Umgang mit den Risiken

Arten des Risikos

Der Seeverkehr birgt für Reedereien (Transport- und Schifffahrtsunternehmen) verschiedene Risiken: ein Gesamtverlust von Schiff und Ware infolge von Übergriffen, die Beschädigung von Schiff und Ware, ein Wert-

Invest, 28.1.2010, <www.gtai.de/DE/Content/__SharedDocs/Links-Einzeldokumente-Datenbanken/fachdokument.html?fIdent=MKT201001278012>.

19 Pablo Kaluza et al., *The Complex Network of Global Cargo Ship Movements* [wie Fn. 1], S. 5.

20 OECD, *Space Technologies and Climate Change* [wie Fn. 2], S. 62.

21 Martin N. Murphy, *Contemporary Piracy and Maritime Terrorism. The Threat to International Security*, London: The International Institute for Strategic Studies (IISS), 2007 (Adelphi Paper/AP 388), S. 42.

22 Für alle Angaben siehe ICC International Maritime Bureau (Hg.), *Piracy and Armed Robbery Against Ships. Annual Report 2009*, London, Januar 2010, S. 17.

23 Michael Stehr, »Maritime Bedrohungen und deutsche Sicherheitspolitik«, in: *ZFAS: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 2 (2008) 1, S. 55–65 (58).

verlust der Ware aufgrund verzögerter Lieferung, Vertragsstrafen wegen Lieferverzugs, Einnahmeausfälle und Lösegeldforderungen. Daher stellt sich für Reedereien die Frage nach Strategien zur Vermeidung und Minderung von Risiken sowie zur Absicherung gegen Risiken.

Risikovermeidung

Eine Option zur Vermeidung des von Piraterie ausgehenden Risikos, die jedoch hohe Kosten mit sich bringt, ist das Umschiffen besonders risikoreicher Gewässer. Eine Ausweichroute für die Passage durch den Golf von Aden und die Gewässer vor der Küste Somalias führt beispielsweise um das Kap der Guten Hoffnung. Dieser Umweg bedeutet jedoch annähernd eine Verdopplung der Zeit, die der Transport vom Golf nach Europa gewöhnlich benötigt, und damit eine deutliche Erhöhung des Treibstoffverbrauchs und der Transportkosten.[24] Hinzu kommt, dass einzelne Volkswirtschaften und Standorte hart getroffen würden, wenn der Frachtverkehr in großem Stil umgelenkt würde: Für Ägypten beispielsweise stellt der Suez-Kanal die drittgrößte Einnahmequelle dar. Eine Vermeidung dieser Route hätte folglich spürbar negative Auswirkungen auf die Wirtschaft des Landes.

Risikominderung

Als Strategie zur Minderung der Risiken treffen Reedereien auf den Schiffen Vorkehrungen gegen Überfälle. Dazu gehören: die Mitnahme von Sicherheitskräften in Risikogebiete, die Sicherung der Bordwände durch Stacheldraht, Elektrozäune und Gleitschaum (um es Piraten zu erschweren, an Bord zu gelangen), die Installation von Sonarkanonen zur Abschreckung der Seeräuber, die Bereitstellung von Sicherheitsräumen *(Panic Rooms)* für die Mannschaft und von Sicherheitscontainern für die Ware sowie hochempfindliche Radaranlagen, die Annäherungen von Piraten im Nahbereich anzeigen. Eine Umfrage der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PricewaterhouseCoopers (PwC) aus dem Jahr 2009 ergab, dass auf Schiffen jeder achten Reederei in Risikogebieten Sicherheitskräfte mitfahren. Jedes fünfte Unternehmen hat weitere Abwehrmaßnahmen getroffen, indem es beispielsweise Verhaltensregeln für die Besatzung im Gefahrenfall erlassen, auf bedrohten Schiffen Bordkanonen installiert oder abgeschottete Räume eingebaut hat.[25] Die Folge sind deutlich steigende operative Kosten.

Absicherung gegen Schiffsverlust ...

Das Risiko kann mit diesen Maßnahmen jedoch nicht vollständig beseitigt werden. Daher schließen Unternehmen auch Versicherungen gegen das Risiko ab, dass ihre Schiffe Opfer von Piraterie werden. Wohlgemerkt wird dabei nicht das gesamte Risiko gedeckt; wie bei allen Versicherungen üblich, muss der Versicherungsnehmer im Schadensfall einen Teil der Kosten selbst tragen. Die mit Piraterie verbundenen Risiken werden derzeit entweder über die normalen Seekasko- *(Marine Hull Insurance)* oder über Kriegskaskopolicen *(War Insurance)* gedeckt. Die Seekaskoversicherung deckt den Totalverlust eines Schiffes durch Diebstahl oder Versenken sowie Beschädigungen während eines Überfalls bzw. bei der Verfolgung des gekaperten Schiffes ab. Im englischen Versicherungswesen wurde Pira-

24 IMO, »IMO Chief Makes Direct Appeal to Security Council for Somalia Piracy Action« [wie Fn. 17]; Roger Middleton, »Cape Route Beckons – and the Consumer Will Pay«, *Times Online*, 18.11.2008, <www.timesonline.co.uk/tol/news/world/africa/article5176076.ece>.

25 »Piraten kommen Reeder teuer zu stehen«, in: *Der Westen*, 9.7.2009, <www.derwesten.de/nachrichten/politik/Piraten-kommen-Reeder-teuer-zu-stehen-id2220.html>.

terie bis 1982 als Kriegskaskorisiko eingestuft. Danach wurde sie dem normalen Kaskorisiko zugeordnet. Doch schon 2005 wurden erneut optionale Klauseln eingeführt, mit denen die Haftung bei Fällen von Piraterie in den Kaskopolicen ausgeschlossen und durch Kriegskaskopolicen verbrieft werden konnte. Seitdem die Zahl der Übergriffe durch Piraten gerade auch in Krisenregionen ansteigt, wird diese Option verstärkt genutzt. Kriegskaskopolicen eröffnen Versicherern die Möglichkeit, Transits einzeln zu versichern und für bestimmte Regionen mit einer erhöhten Schadenswahrscheinlichkeit zusätzliche Risikoprämien zu verlangen.[26]

... und andere Schäden

Überdies bietet die Seefrachtversicherung *(Marine Cargo Insurance)* eine Absicherung gegen den Verlust oder die Beschädigung der transportierten Waren zum Beispiel durch Kampfhandlungen während eines Überfalls oder durch unsachgemäße Behandlung beim illegalen Umladen oder Lagern. Unter der Schiffshaftpflichtversicherung *(Protection and Indemnity Insurance)* werden mögliche Schäden bei Dritten versichert, die durch das eigene Schiff verursacht werden. Die Verdienst- und Frachtausfallversicherung *(Loss-of-hire Insurance)* deckt Einnahmeausfälle, die etwa durch Schäden am Schiff und notwendige Reparaturen verursacht werden können. Schließlich bietet die Entführungs- und Lösegeldversicherung *(Kidnap and Ransom Insurance)* eine Deckung des Risikos von Lösegeldzahlungen.[27] Auch die Risikoabsicherung ist mit Kosten verbunden, die infolge der zunehmenden Zahl von Übergriffen noch einmal empfindlich gestiegen sind.[28]

Die wirtschaftlichen Kosten der Piraterie

Schwierige Quantifizierung

Eine Quantifizierung der durch Piraterie und bewaffneten Raub verursachten Kosten ist schwierig. Die Bandbreite der Kostenschätzungen reicht von 500 Millionen bis 25 Milliarden US-Dollar pro Jahr.[29] Die starke Varianz der Zahlen ist auf unterschiedliche Berechnungsgrundlagen zurückzuführen. So erfassen nicht alle Schätzungen gestiegene Versicherungsprämien, Frachtraten und höhere Kosten aufgrund von Schiffsumleitungen. Die Kosten der Piraterie sind auch insofern kaum zu bemessen, als

26 Munich Re, *Piraterie heute*, 2009, <www.munichre.com/de/ts/innovation_and_insurance_trends/piracy/piracy_today_a_million_dollar_business/default.aspx>.

27 Münchner Rück, *Piracy – Threat at Sea. A Risk Analysis* [wie Fn. 16], S. 16.

28 Die unter strafrechtlichen Gesichtspunkten zentrale Frage, auf welchem Territorium Fälle von Piraterie stattgefunden haben, ist für die Versicherung von Piraterie ohne Belang. Zwar greifen auch die Versicherungen auf die Definition von Piraterie des International Maritime Bureau (IMB) und des internationalen Seerechtsübereinkommens zurück; eine territoriale oder nationalstaatliche Eingrenzung gibt es jedoch nicht, Piraterie hat einen geographisch weiteren Anwendungsbereich. In der Regel genügt die Feststellung, dass der Übergriff am Meer oder auf dem Meer begangen wurde. Für die Versicherung relevante Kriterien sind hingegen die Anwendung bzw. Androhung von Gewalt vor oder während der Tathandlung. Zudem muss der Übergriff ein privates Motiv haben. Quellenangaben: Münchner Rück, *Piraterie – Bedrohung auf See. Eine Risikoanalyse*, München 2006, <www.munichre.com/publications/302-05052_de.pdf>. Siehe hierzu auch die Beiträge von Daniel Brombacher/Günther Maihold (S. 54ff) und von Kerstin Petretto (S. 10ff) in diesem Sammelband.

29 Murphy, *Contemporary Piracy and Maritime Terrorism* [wie Fn. 21], S. 19f.

Reedereien unter anderem aus Angst vor steigenden Versicherungsprämien bei weitem nicht alle (versuchten) Übergriffe beim International Maritime Bureau melden. Die Münchner Rück schätzt, dass nur etwa 50 Prozent der Verluste bei den Versicherungen geltend gemacht werden, auch weil sie häufig unterhalb des in der Police festgelegten Anteils liegen, den der Eigner selbst zu tragen hat. Zudem werden in den Versicherungsstatistiken die durch Piraterie entstandenen Schäden nur dann separat von anderen Schäden aufgeführt, die durch Raub zu Wasser oder zu Land entstehen, wenn Piraterie als eigene Gefahr versichert wurde. Aufgrund der gebotenen Vertraulichkeit gibt es auch keine Statistiken zur Entführungs- und Lösegeldversicherung.[30]

Relativ geringe direkte volkswirtschaftliche Kosten

Bei aller Unterschiedlichkeit zeigen diese Werte jedenfalls, dass die direkten Kosten der Piraterie im Vergleich zum Wert des weltweiten Seehandels gering sind. Dieser Wert betrug im Jahr 2008 11,8 Billionen US-Dollar.[31] Die Kosten, die jährlich durch Frachtdiebstahl an Land anfallen, liegen zwischen 30 bis 50 Milliarden US-Dollar. Selbst wenn der höchste Schätzwert zuträfe, wäre der Seetransport mit geringeren Kosten durch Überfälle konfrontiert als der Transport zu Land.[32] Zudem ist die Wahrscheinlichkeit von Überfällen durch Piraten recht gering. Jährlich passieren etwa 20 000 Schiffe den Golf von Aden; bezogen auf das Jahr 2009 lag die Wahrscheinlichkeit eines Angriffs bei 0,58 Prozent.[33]

Bedeutendes finanzielles Risiko aus Unternehmersicht

Auch wenn die gesamtwirtschaftlichen Kosten durch Überfälle gemessen am Wert des weltweiten Seehandels eine zu vernachlässigende Größe sind und das Risiko überschaubar erscheint, stellt die Piraterie aus unternehmerischer Sicht doch ein bedeutendes finanzielles Risiko dar. Die direkten Kosten ergeben sich aus dem Verlust des Schiffs und der Ware. Ein Containerschiff hat einen Wert von etwa 150 Millionen US-Dollar, der Wert der Ware kann zwischen 800 Millionen und 1 Milliarde US-Dollar betragen.[34] Den Schiffseigentümern entstehen zudem indirekte Kosten im Zuge wachsender Ausgaben für die Anstellung von Sicherheitspersonal und des Erwerbs von Mitteln zur Abschreckung von Piraten. Zudem steigen die Versicherungsprämien, die bei der Befahrung bestimmter Regionen anfallen.[35] Gestiegen sind die Versicherungsprämien insbesondere,

30 Münchner Rück, *Piraterie – Bedrohung auf See* [wie Fn. 28].

31 Nach Schätzungen der World Trade Organization (WTO) belief sich der Wert des weltweiten Warenhandels 2008 auf 15,7 Billionen US-Dollar. Von diesem Betrag wurden (entsprechend der Annahme, dass 75 Prozent des Welthandelswerts zur See transportiert werden) 25 Prozent abgezogen. Vgl. WTO (Hg.), *International Trade Statistics 2009*, Table 1.4: Intra- and Inter-regional Merchandise Trade, 2008, S. 9, <www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2009_e/its09_toc_e.htm>. Martin N. Murphy geht bei seinen Berechnungen auf dieselbe Weise vor.

32 Murphy, *Contemporary Piracy and Maritime Terrorism* [wie Fn. 21], S. 20.

33 Das IMB hat 2009 116 Angriffe auf Schiffe im Golf von Aden registriert. Dabei handelte es sich in 20 Fällen um erfolgreiche Schiffsentführung. Vgl. ICC International Maritime Bureau (Hg.), *Piracy and Armed Robbery Against Ships. Annual Report 2009* [wie Fn. 22], S. 5ff.

34 Münchner Rück, *Piracy – Threat at Sea. A Risk Analysis* [wie Fn. 16[, S. 7.

35 UNCTAD, *Review of Maritime Transport 2009* [wie Fn. 5], S. 9.

seit das in London ansässige Lloyd's Market Association's Joint War Committee den Golf von Aden 2008 als *war risk zone* klassifiziert hat, also als Region mit erhöhtem Risiko. Prämien werden prozentual zum versicherten Wert berechnet. Innerhalb kurzer Zeit erhöhten sich die Versicherungsprämien für eine Durchfahrt durch den Golf von Aden um 350 Prozent, bezogen auf den Wert der Ware von 0 bis 0,05 Prozent auf 0,05 bis 0,175 Prozent. Prämien für Entführungs- und Lösegeldversicherungen stiegen um bis zu 1000 Prozent.[36] Nach Schätzungen könnten sich die durch gestiegene Kriegsrisikoversicherungsprämien verursachten Zusatzkosten bei einer Zahl von 20 000 Schiffen, die jährlich den Golf von Aden durchqueren, auf insgesamt 400 Millionen US-Dollar belaufen.[37]

Negative Zweitrundeneffekte

Abgesehen von den unternehmerischen Kosten können sich unerwünschte Zweitrundeneffekte ergeben: Die Einnahmen aus Übergriffen werden von den Piraten in die Anschaffung effektiverer Ausrüstung – schnellere Boote, leistungsfähigere Waffen – investiert. Als Folge können die Piraten ihren Aktionsradius zusehends erweitern, was sie zu einer noch weniger berechenbaren Bedrohung für Handelsschiffe macht. Gleichzeitig steigen die Lösegeldforderungen für entführte Schiffe stetig an.[38]

Havarierisiko

Zudem birgt die Piraterie ein besonderes Risiko mit weit höheren Folgekosten: die Havarie eines gekaperten, zeitweise führerlosen Schiffes oder dessen Kollision mit einem anderen Schiff. Müsste eine Transitstraße vorübergehend gesperrt werden, so dass Schiffe genötigt wären, auf andere Routen auszuweichen, würde dies nicht nur die Kosten im Transportsektor explodieren lassen. Käme es zu einer Kollision von Öl-, Flüssiggas- oder Chemikalientankern, in deren Folge größere Mengen der Fracht austreten, wären die ökonomischen und ökologischen Kosten immens. Die Umweltschäden aus den beiden bisher teuersten Tankerunfällen – dem der »Exxon Valdez« im Jahr 1989 und jenem der »Prestige« 2002 – haben Kosten in Höhe von 9,5 Milliarden US-Dollar bzw. 1,2 Milliarden US-Dollar verursacht.[39] Piraterie stellt somit ein ernstzunehmendes wirtschaftliches Risiko dar, mit dem sich die Staatengemeinschaft auseinandersetzen muss.

36 Rene L. Siemens/Joshua J. Pollack/Jessica L. Freiheit, »Piracy's Impact on Insurance«, in: *Risk Management*, 56 (September 2009), S. 38–43.

37 Das schließt die Deckung von Verletzung, Lösegeldforderungen und die Haftpflicht aus. Vgl. UNCTAD, *Review of Maritime Transport 2009* [wie Fn. 5], S. 10f.

38 Middleton, »Cape Route Beckons – and the Consumer Will Pay« [wie Fn. 24].

39 Münchner Rück, *Piracy – Threat at Sea. A Risk Analysis* [wie Fn. 16[, S. 37.

Westafrika

Denis M. Tull

Entwicklung der Piraterie

Der in Westafrika gelegene Golf von Guinea, der sich von Mauretanien im äußersten Westen in südlicher Richtung bis Angola erstreckt, gehört seit den neunziger Jahren zu jenen Weltregionen, die am stärksten von Piraterie betroffen sind.[1] Aufgrund der hohen Wachstumspotentiale der Ölförderung (derzeit 5 Millionen Barrel/Tag) und der Tatsache, dass ein Großteil der Produktion in Küstennähe oder offshore stattfindet, hat der Golf von Guinea in den vergangenen Jahren internationale Aufmerksamkeit gefunden.[2] Dies hängt nicht zuletzt mit der in der Region notorischen Piraterie zusammen – 2009 wurden im Golf von Guinea 45 Fälle von Seeräuberei registriert.[3] Sie wird von externen Akteuren zunehmend als sicherheitspolitisches Problem wahrgenommen.

Tabelle
Fälle von Piraterie am Golf von Guinea, 2006–2009

	2006	*2007*	*2008*	*2009*
Äquatorialguinea	0	0	1	0
Benin	0	0	0	1
Elfenbeinküste	1	0	3	2
Ghana	3	1	7	3
Guinea	4	2	0	5
Guinea-Bissau	0	0	0	1
Kamerun	1	0	2	3
Liberia	0	1	1	0
Nigeria	12	42	40	28
Sierra Leone	2	2	0	0

Quelle: International Maritime Bureau (IMB), *Annual Report 2009*, London 2010, S. 5.

Brennpunkt Nigeria

Im weltweiten Vergleich der von Piraterie heimgesuchten Regionen belegt Westafrika zusammen mit Südostasien den zweiten Platz. Das Zentrum der regionalen Piraterie stellt mit weitem Abstand Nigeria dar.[4] Zwischen 2002 und 2009 wurden im Durchschnitt jährlich 27 Fälle von Piraterie vor der nigerianischen Küste gemeldet. Ein klarer Trend ist dabei

1 Allgemein zum Golf vgl. Ricardo Soares de Oliveira, *Oil and Politics in the Gulf of Guinea*, London: Hurst, 2007.

2 2011 wird auch Ghana damit beginnen, Öl zu produzieren (geplant sind ca. 125 000 Barrel/Tag).

3 ICC International Maritime Bureau (IMB) (Hg.), *Piracy and Armed Robbery against Ships. Annual Report 2009*, London 2010, S. 5.

4 In den anderen Ländern der Region sind Fälle von Piraterie sehr viel seltener. Im Jahr 2009 kam es zum Beispiel in Ghana nur zu drei und in Guinea zu fünf Angriffen.

über die Jahre hinweg nicht zu erkennen, die Zahl der Überfälle unterliegt erheblichen Schwankungen. 2009 wurden 28 Fälle gemeldet, in den beiden Jahren davor waren es 40 bzw. 42 Fälle. Nigeria ist damit nach Somalia das von Piraterie am stärksten betroffene Land der Welt.

Hohe Dunkelziffer

Die vom International Maritime Bureau (IMB) veröffentlichten Statistiken sind aus zwei Gründen nur bedingt aussagekräftig. Erstens erfassen sie lediglich jene Fälle, die von Schiffseignern gemeldet werden. Schätzungen des IMB zufolge dürfte die Zahl der Überfälle in Westafrika mindestens doppelt so hoch sein. Insbesondere Eigentümer von Fischereibooten und Schiffen der Ölindustrie neigen dazu, Überfälle nicht zu melden. Die nigerianische Marine schätzt die Zahl der monatlichen Vorfälle auf 10 bis 15; doch allein im Januar 2009 wurden 50 Fischereischiffe überfallen, wobei zehn Menschen ums Leben kamen.[5]

Maritime Unsicherheit

Zweitens können bei weitem nicht alle Fälle als Piraterie im strengen völkerrechtlichen Sinne eingestuft werden. Selbst weiter gefasste Definitionen (z.B. »bewaffnete Raubüberfälle auf Schiffe«) erfassen nur einen Teil jener Vorgänge, die aus völkerrechtlicher Sicht zwar nicht als Piraterie, aus sicherheitspolitischer Perspektive aber sehr wohl als Bedrohung der maritimen Sicherheit gelten können, zum Beispiel bewaffnete Angriffe auf Installationen der Ölindustrie (u.a. Bohrinseln, schwimmende Pumpstationen). Den folgenden Ausführungen liegt ein weiter Begriff von maritimer (Un-) Sicherheit zugrunde, zumal in Nigeria die Übergänge zwischen See und Festland fließend sind, weil das Delta des Niger-Flusses, der sich im Süden des Landes in den Atlantik ergießt, eine weite Ausdehnung hat. Die große Mehrzahl der Angriffe findet nicht auf Hoher See statt, sondern innerhalb einer Zone von etwa 100 Seemeilen, viele sogar in Küstennähe.

Fließende Grenzen zwischen Piraterie und politischer Rebellion

Piraterie im engeren Sinne lässt sich von anderen Handlungen, die dem Begriff nicht oder nur bedingt zugeordnet werden können, deutlicher anhand des Spektrums der Ziele abgrenzen, die »Piraten« wählen. Beispielsweise könnten folgende spektakuläre Attacken jüngeren Datums im konventionellen Sinne kaum unter den Begriff Piraterie subsumiert werden:

- Am 19. Juni 2008 griff die Rebellengruppe Movement for the Emancipation of the Niger Delta (MEND) ein 3,6 Milliarden US-Dollar teures Offshore-Ölterminal von Royal Dutch Shell im »Bonga«-Ölfeld an. Das Terminal, das täglich 220 000 Barrel Öl produziert, musste daraufhin die Produktion einstellen. In einer Mitteilung wies MEND darauf hin, dass die rund 120 Kilometer vor der Küste gelegene Ölanlage bewusst als Angriffsziel gewählt worden sei, um deutlich zu machen, dass Offshore-Anlagen der Ölindustrie nicht außerhalb der Reichweite der Rebellen lägen.[6] Zudem warnte MEND davor, mit Öl- und Gastankern nigerianische Gewässer zu befahren.

5 »Pirate Take New Territory: West African Gulf of Guinea«, in: *The Christian Science Monitor*, 15.1.2010; »Tanker Trade Group Seeks Action on W.Africa Piracy«, *Reuters*, 3.12.2009; »IMB Piracy Report and Implications for Nigerian Shipping«, in: *Daily Independent* (Lagos), 4.2.2010.

6 »Nigeria Attack Stops Shell's Bonga Offshore Oil«, *Reuters*, 19.6.2008.

- Am 12. Juli 2009 griff MEND mit Schnellbooten die Anlage Atlas Cove im Hafen von Lagos an, die als Entladestation für Öltanker dient. Ähnlich wie im Fall von Bonga verfehlte auch dieser Angriff, bei dem acht Menschen ums Leben kamen, nicht die gewünschte psychologische Wirkung. Mit der Attacke innerhalb der nigerianischen Wirtschaftsmetropole, die mehrere hundert Kilometer vom Zentrum des Niger-Deltas entfernt liegt, demonstrierten die Rebellen sowohl die Größe ihres Aktionsradius als auch ihre Entschlossenheit, die Ölindustrie und die Regierung in die Knie zu zwingen.[7]

Raubüberfälle und Entführungen

Jenseits solcher außergewöhnlich gewagten Aktionen ereignen sich die maritimen Überfälle in Nigeria schwerpunktmäßig entweder im Hafen von Lagos, oder sie treffen in unmittelbarer Küstennähe geankerte Schiffe.[8] Ziele sind Transportschiffe, Fischereiboote, Öl- und Chemietanker, die von Schnellbooten aus attackiert werden. Die Piraten sind bewaffnet mit Messern, Handgranaten, Gewehren, automatischen Schnellfeuerwaffen und Granatwerfern. Im Jahr 2009 wurde lediglich ein Schiff von Piraten entführt. In der Regel geht es ihnen um Raub. Häufig werden allerdings Mitglieder von Schiffsbesatzungen verschleppt und gegen Zahlung von Lösegeld nach kurzer Zeit wieder freigelassen. Davon betroffen sind in erster Linie Mitarbeiter der Ölindustrie.[9] Die Piraten in Nigerias Gewässern setzen meist Gewalt ein, um Schiffsbesatzungen gefügig zu machen. Zwischen 1998 und 2008 wurden dabei 20 Menschen getötet.[10] Die nigerianischen Piraten stehen denn auch im Ruf, deutlich gewalttätiger zu sein als ihre Pendants in Somalia.[11]

Der politische Kontext maritimer Unsicherheit

Konflikt im Niger-Delta

Die Erklärung dafür, dass sich maritime Unsicherheit in Westafrika bislang auf Nigeria konzentriert, hängt vor allem mit der politischen und wirtschaftlichen Situation des Landes zusammen, vor allem mit dem Konflikt im Niger-Delta, dem Schwerpunkt der nigerianischen Ölproduktion. Nach lange schwelenden Konflikten haben bewaffnete Gruppen im Jahr 2005 der Zentralregierung in Abuja und der Ölindustrie den Kampf angesagt. Hintergrund ist erstens die katastrophale Zerstörung der Umwelt und damit der natürlichen Lebensgrundlagen, die seit Beginn der Ölförderung in der Region stetig vorangeschritten ist. Zweitens prangern Rebellen und politische Gruppierungen die wirtschaftliche Ausbeutung und Marginalisierung der Region an. Seit vielen Jahren machen die Öleinnahmen 90 bis 95 Prozent der nigerianischen Exporterlöse aus und stellen 80 Prozent

7 Am Tag nach dem Angriff setzte die Regierung einen MEND-Führer, Henry Okah, auf freien Fuß. Vgl. »Militant Leader Freed after Raid on Lagos«, in: *Financial Times*, 13.7.2009.

8 *IMB Report 2009* [wie Fn. 3], S. 22.

9 Vgl. »The Hostage Business«, in: *The New York Times*, 6.12.2009.

10 Stefan Eklöf Amirell, »La piraterie maritime en Afrique contemporaine. Ressorts locaux et internationaux des activités de piraterie au Nigeria et en Somalie«, in: *Politique Africaine*, (2009) 116, S. 104.

11 *IMB Report 2009* [wie Fn. 3], S. 25.

aller Einnahmen des nigerianischen Staatshaushalts. In dieser Zeit hat sich die sozioökonomische Situation der Bevölkerung im Delta erkennbar verschlechtert. Forderungen an den nigerianischen Staat, dem Delta einen deutlich höheren Anteil an den Öleinnahmen zu überlassen, wurden auch nach dem Ende der Militärdiktatur (1999) weitgehend ignoriert. Zuletzt war 2005 eine nationale Verfassungsdebatte über die Reform des Schlüssels für die Verteilung der Öleinnahmen ergebnislos beendet worden.

Ziel und Strategie der Rebellen

Dies war der Auslöser für die bewaffnete Rebellion, die explizit das Ziel verfolgt, durch Beeinträchtigung der Ölproduktion den Staat zu bewegen, den Forderungen der Region nachzukommen. Primäres Instrument zur Umsetzung dieser Strategie sind Angriffe auf Infrastrukturen (Pipelines), Schiffe und Personal (Entführungen) der Ölindustrie – mit großem Erfolg: Nigeria ist in der Lage, täglich ca. 2,4 Millionen Barrel Öl zu fördern; doch seit 2006 werden 20 bis 30 Prozent weniger produziert. Allein in den ersten neun Monaten des Jahres 2008 bedeutete die von den Rebellen erzwungene Schließung von Ölinstallationen Einnahmeverluste für den nigerianischen Staat in Höhe von 23,7 Milliarden US-Dollar.[12] Zwar handelt es sich bei den Rebellen nicht um eine klare hierarchische Organisation, aber im Laufe der Jahre hat sich unter den zahlreichen Milizen und bewaffneten Gruppen MEND als Dachorganisation für bis zu 25 000 Aufständische herauskristallisiert. MEND ist eine außerordentlich professionelle Gruppierung, die durch gezielte Anschläge auf Infrastrukturen Schäden und Einnahmeverluste verursacht. Sie hat schrittweise erreicht, dass Zentralregierung und Ölindustrie im Jahr 2009 an ihre wirtschaftliche Schmerzgrenze gelangten. Die Regierung in Abuja legte im selben Jahr ein Amnestieprogramm auf, nachdem alle Versuche gescheitert waren, die Rebellion mit militärischen Mitteln niederzuschlagen. Ausschlaggebend für das Scheitern waren nicht zuletzt das unwegsame, schwer kontrollierbare Terrain im Delta und die allgemeine Verfügbarkeit von Waffen.[13]

Zwei Erscheinungsformen maritimer Unsicherheit ...

Vor diesem Hintergrund hat maritime Unsicherheit in Nigeria, vereinfacht formuliert, zwei Erscheinungsformen. Erstens die primär politisch motivierte Rebellion, die sich explizit gegen die Ölindustrie richtet und die die Verantwortung für nahezu sämtliche Angriffe auf deren Schiffe und Infrastrukturen für sich reklamiert. Davon zu unterscheiden sind, zweitens, andere Gefährdungen maritimer Sicherheit an den Küsten Nigerias. Im weitesten Sinne handelt es sich dabei um kriminelle Handlungen mit dem Ziel der Selbstbereicherung. Deren Hintergründe und Ursachen sind allerdings vielfältig. Sie können teilweise als Ausläufer oder indirekte Folgen der Rebellion betrachtet werden. Andererseits lassen sie sich in generelle Trends organisierter Gewalt und Gegengewalt einordnen, insbesondere im Großraum Lagos, in dessen Hafen zahlreiche Überfälle auf

12 »Niger Delta – Country Loses U.S. $24 Billion Oil Revenue in Nine Months«, in: *This Day* (Lagos), 9.4.2009.

13 Die Zahl der in Westafrika zirkulierenden Kleinwaffen wird auf mehrere Millionen geschätzt. Allein in Nigeria sollen eine Million Kleinwaffen im Umlauf sein. Vgl. Alex Vines, »Combating Light Weapons Proliferation in West Africa«, in: *International Affairs*, 81 (2005) 2, S. 341.

Schiffe stattfinden. Diese Akte als Piraterie zu deuten ist insofern irreführend, als die Täter organisierten Räuberbanden angehören, die in vielen Großstädten Nigerias ihr Unwesen treiben. Andererseits ist durchaus denkbar, dass die Rebellen im Delta auch Angriffe auf Ziele verüben, die nicht der Ölindustrie zuzuordnen sind, bzw. dass sich Angehörige dieser Gruppen mit Überfällen zusätzliche Einnahmen sichern. Jedenfalls haben sich die Rebellen – neben anderen Gruppierungen – durch das Anzapfen von Ölpipelines und den Verkauf gestohlenen Öls (»bunkering«) eine äußerst lukrative Einnahmequelle erschlossen.[14]

... eng miteinander verknüpft

Wo die Grenze zwischen dem Interesse an der Finanzierung der Rebellion und wirtschaftlichen Motiven verläuft, ist – wie in anderen rohstoffreichen Konfliktgebieten – gänzlich unklar. Es wäre verfehlt, anzunehmen, dass organisierte Kriminalität und eine primär von politischen Motiven getragene Rebellion nicht nebeneinander existieren können.[15] Beispielsweise gibt es Gruppierungen, die mit der Sabotage von Pipelines zu erreichen versuchen, dass die geschädigten Ölunternehmen sie unter Vertrag nehmen, beispielsweise zur Bereinigung von Ölverschmutzungen oder als Sicherheitsfirmen. Da es den nigerianischen Behörden (Marine, Küstenwache und Polizei) nur selten gelingt, Angriffe im Delta abzuwehren, geschweige denn die Täter zu verhaften, bleibt die Frage nach der genauen Identität der »Piraten« offen.

Initiativen zur Bekämpfung maritimer Unsicherheit

Verstärkte Kooperation in der Region

Zahlreiche Angriffe von »Piraten« im Hafen von Lagos und an der verästelten Mündung des Niger-Deltas unterscheiden sich nicht grundsätzlich vom organisierten Raub durch Banden, die auf dem nigerianischen Festland zu beobachten sind. Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass die sogenannten Piraten des Deltas die wirtschaftlichen Interessen der Zentralregierung, ausländischer Ölkonzerne und westlicher Abnehmer gefährden. Aus diesem Grund hat die nigerianische Regierung in jüngster Zeit Initiativen ergriffen, um die Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten im Bereich der maritimen Sicherheit zu verbessern. Dabei ist es um die bilateralen Beziehungen zwischen den Staaten der Region relativ schlecht bestellt. Dies betrifft insbesondere die Beziehungen zwischen Nigeria und Kamerun sowie zwischen Äquatorialguinea und Kamerun respektive Gabun.[16] Gleichwohl: die steigenden politischen und wirtschaftlichen Kosten

14 Nach konservativen Schätzungen werden täglich bis zu 100 000 Fass Öl gestohlen. Vgl. Antonio L. Mazzitelli, »Transnational Organized Crime in West Africa: The Additional Challenge«, in: *International Affairs*, 83 (2007) 6, S. 1071–1090 (1083).

15 Michael Watts, »Petro-Insurgency or Criminal Syndicate? Conflict and Violence in the Niger Delta«, in: *Review of African Political Economy*, 114 (2007), S. 650; Ukoha Ukiwo, »From ›Pirates‹ to ›Militants‹: A Historical Perspective on Anti-State and Anti-Oil Company Mobilization among the Ijaw of Warri, Western Niger Delta«, in: *Africain Affairs*, 196 (2007) 425, S. 587–610.

16 Am 17. Februar 2009 hatte eine schwerbewaffnete Gruppe den Inselstaat Äquatorialguinea angegriffen und sich bis zum Präsidentenpalast in Malabo vorgekämpft. Die Regie-

der maritimen Unsicherheit haben die Bemühungen um regionale und bilaterale Kooperation verstärkt. So vereinbarte Nigeria im Jahr 2009 sowohl mit São Tomé als auch mit Äquatorialguinea eine Intensivierung der Zusammenarbeit, unter anderem zur Bekämpfung von organisierter Kriminalität, Piraterie und illegaler Fischerei.[17] Mit derselben Zielsetzung haben (ebenfalls im Jahr 2009) Äquatorialguinea, Kamerun, Gabun und São Tomé im Rahmen der Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) den Beschluss gefasst, gemeinsame Seepatrouillen durchzuführen. Im September 2009 fand erstmals ein gemeinsames Manöver von Marine-Einheiten der vier Staaten statt, bei dem die Bekämpfung von Piraterie, illegaler Fischerei und Drogenhandel im Mittelpunkt stand.[18]

Verstärktes Engagement der USA ...

Die maritime Kooperation der CEMAC wird durch Frankreich und die USA gefördert.[19] Die USA nehmen eine führende Rolle unter jenen externen Akteuren ein, die maritime Unsicherheit in Westafrika als Problem betrachten. Aus amerikanischer Sicht hat die Region in den vergangenen zehn Jahren strategische Bedeutung gewonnen. Gegenwärtig stammen rund 18 Prozent aller amerikanischen Ölimporte aus dem Golf von Guinea, bis 2015 soll dieser Anteil auf 25 Prozent erhöht werden.[20] Bei diesem Vorhaben spielt Nigeria eine wichtige Rolle, das eine Erhöhung seiner Produktion auf 3 Millionen Barrel täglich anstrebt.[21] Solange der Konflikt im Delta aber nicht erfolgreich bearbeitet worden ist, wird dies nicht gelingen. Neben der Energiesicherheit ist auch die Bekämpfung der internationalen Kriminalität (insbesondere Drogenhandel) in jüngerer Zeit bedeutsamer geworden. Infolgedessen haben die USA eine Reihe von Initiativen lanciert, um die maritime Sicherheit in Westafrika zu erhöhen. Im Mittelpunkt der Bemühungen steht die Stärkung von Kapazitäten der militärischen und polizeilichen Apparate (Marine, Küstenwache) durch Trainingsmaßnahmen und Ausstattungshilfe (Boote, Kommunikationsmittel), etwa im Rahmen der Africa Partnership Station und des Africa Maritime Law Enforcement Program. Ausführende Institution ist das US Africa Command (AFRICOM).

... basiert auf falschen Annahmen

Die Erfolgsaussichten dieser Bemühungen sind allerdings fraglich. Denn erstens ist die Annahme falsch, maritime Unsicherheit sei auf die mangelnden Kapazitäten der lokalen Strafverfolgungsbehörden, Marinestreitkräfte und Küstenwachen zurückzuführen.[22] Insbesondere der Fall Nigeria zeigt die Grenzen repressiver Maßnahmen auf, und keine noch so aufwen-

rung des Landes beschuldigte MEND als Urheber der Attacke, die den Vorwurf jedoch zurückwies.

17 Economist Intelligence Unit, *Equatorial-Guinea, Country Report*, London, Oktober 2009, S. 9.

18 Ebd.

19 Economist Intelligence Unit, *Cameroon, Country Report*, London, Juni 2009, S. 10.

20 Zum Vergleich: Die Einfuhren aus der Region des Persischen Golfs, einschließlich Saudi-Arabiens, liegen derzeit bei einem Anteil von 21 Prozent.

21 »Nigeria's New Leader Woos Oil Companies«, in: *The Wall Street Journal*, 12.2.2010.

22 Mazzitelli, »Transnational Organized Crime« [wie Fn. 14], S. 1074; Gernot Klantschnig, »The Politics of Law Enforcement in Nigeria: Lessons from the War on Drugs«, in: *Journal of Modern African Studies*, 74 (2009) 4, S. 529–549.

digen Programme zum Aufbau von Kapazitäten werden den nigerianischen Staat in die Lage versetzen, die Rebellion im Delta dauerhaft zu neutralisieren. Die mangelnden Kapazitäten des Staates begünstigen allenfalls die Piraterie. Eine Bekämpfung ihrer Ursachen erfordert grundlegende politische, wirtschaftliche und ökologische Reformen. Sie könnten der Bevölkerung im Delta eine Entwicklungsperspektive geben und dadurch mittelbar den Rückhalt für die Rebellion schwächen. Ein zweites Defizit ist die unhinterfragte analytische Unterscheidung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Wer Piraten als »nichtstaatliche Gewaltakteure« und damit als Problemverursacher betrachtet, staatliche Institutionen hingegen als Problemlöser, geht an der Realität in Nigeria und seinen Nachbarstaaten am Golf von Guinea vorbei. Staatliche Eliten sind vielmehr Teil des Problems und tief in die Militarisierung der Austragung politischer und gesellschaftlicher Konflikte verstrickt. Einige der Milizen im Delta wurden ursprünglich von Lokalpolitikern mobilisiert, die sie anlässlich von Wahlkämpfen als Schlägerbanden zur Einschüchterung politischer Gegner (und deren Wähler) einsetzten. Außerdem sind politische und militärische Eliten in das lukrative »Bunkering« von Öl verwickelt.[23] Externe Initiativen, die staatliche Institutionen stärken sollen, laufen unter diesen Umständen Gefahr, die Probleme noch zu verschärfen. Die Bekämpfung von Korruption und die Förderung von Transparenz und Rechtsstaatlichkeit sollten oberste Priorität haben. Dies wird jedoch nur Aussicht auf Erfolg haben, wenn alle Beteiligten – zentralstaatliche, bundesstaatliche und lokale Regierungen, westliche Abnehmerländer und die Ölfirmen – die politische Bereitschaft aufbringen, strukturelle Reformen herbeizuführen.

Merkmale maritimer Unsicherheit in Westafrika

Maritime Unsicherheit in Westafrika hat zwei wesentliche Merkmale: Erstens befindet sich ihr Zentrum bislang eindeutig im nigerianischen Küstengebiet, selbst wenn es Anzeichen dafür gibt, dass das Phänomen auch in den Nachbarländern an Bedeutung gewinnt. Zweitens ist Piraterie im klassischen Sinn nur in sehr begrenztem Maße Ursache für die maritime Unsicherheit in Westafrika. Die Piraterie in der Region hat zwei Erscheinungsformen: zum einen relativ konventionelle kriminelle Handlungen wie bewaffnete Überfälle und Raub, vor allem im Hafen von Lagos, die sich nicht grundsätzlich von der Kriminalität auf dem Festland unterscheiden; zum anderen die Rebellion im Niger-Delta seit 2005, deren strategische Ziele Schiffe, Anlagen und Personal der Ölindustrie sind. Vor allem deshalb, weil die Ölproduktion in Küstennähe stattfindet, werden die Angriffe der Rebellen gemeinhin als maritime Bedrohung oder gar als Piraterie wahrgenommen. Die Rebellen sind aber nicht in den Gewässern aktiv, weil sie sich davon bestimmte, mit klassischer Piraterie verbundene Vorteile versprechen. Die westafrikanische Dimension des Problems ist vielmehr an einen spezifischen Kontext gebunden, der die Aussagekraft relativiert, welche die manche alarmierenden Statistiken dem Problem am Golf von Guinea beimessen.

23 »The Fight Gets More Serious«, in: *Africa Confidential*, 29.5.2009; Human Rights Watch, *Chop Fine: The Human Rights Impact of Local Government Corruption and Mismanagement in Rivers State, Nigeria*, New York 2007.

Somalia und der Golf von Aden

Bettina Rudloff / Annette Weber

Entwicklung der Piraterie

Vor 1990 gab es nicht so viele Piratenüberfälle somalischer Piraten wie heute, und sie waren nicht von dem Interesse motiviert, Gelder für die Auslösung gefangener Geiseln zu erpressen. Es fanden lediglich kleinere Überfälle auf Fischereiboote statt, bei denen der Fang geraubt wurde.[1] Etwa ab 2000 kam es dann zu Überfällen, die auf die Erpressung von Lösegeld zielten. Von 2005 an nahmen sie sprunghaft zu: So stieg in den Jahren 2005 bis 2009 die Zahl versuchter wie auch erfolgreicher Überfälle von 48 auf 449 an.[2] Der Raum, in dem sich die Überfälle somalischer Piraten ereignen, erstreckt sich auf somalische küstennahe Gewässer, den gesamten Indischen Ozean, den Golf von Aden, das Rote Meer, das Arabische Meer sowie die Küste von Oman.[3] Zunahme und Veränderung der Vorfälle können nur im umfassenden Kontext politischer und ökonomischer Faktoren verstanden werden. Der Zerfall des somalischen Staates, das explosionsartige Auftreten clanbasierter Gewaltakteure und die Zerstörung der politischen, sozialen und ökonomischen Grundlagen sind die Ursachen der Piraterie vor Somalias Küsten. Folgerichtig bedarf die Bekämpfung der Piraterie umfassender Lösungsansätze.

Politischer Kontext

Gewaltkonflikt und Fragmentierung

Im homogensten Staat am Horn von Afrika, in Somalia, finden seit Jahrzehnten gewalttätige Auseinandersetzungen statt. Mit dem Sturz von Präsident Siad Barré im Jahr 1991 begannen die Abkehr von einem klientelistischen Neopatrimonialismus[4] und die fortschreitende Fragmentierung vor allem entlang verschiedener Clanlinien, die die Gesellschaft und die Gewaltakteure gleichermaßen betrifft. Bis zum Ende des Kalten Krieges wurden zumeist Befreiungskämpfe und Verteilungskriege ausgefochten, deren Ziel in der Übernahme staatlicher Macht bestand. Seit 1991 hat der Zentralstaat keinerlei Relevanz mehr. Somalia spaltete sich in drei Einheiten auf: Somaliland, Puntland und Süd-Somalia. Das unabhängige, aber international nicht anerkannte Somaliland liegt im Nordwesten innerhalb der Grenzen des ehemaligen britischen Protektorats, das vorrangig von

1 International Expert Group on Piracy off the Somalie Coast (Hg.), *Piracy off the Somali Coast*, Nairobi 2008, S. 14ff.

2 Ebd.

3 ICC [International Chamber Of Commerce] International Maritime Bureau (Hg.), *Piracy and Armed Robbery Against Ships. Annual Report*, London 2009.

4 Siehe hierzu Gero Erdmann/Ulf Engel, *Neopatrimonialism Revisited: Beyond a Catch-all Concept*, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies, Februar 2006 (GIGA Working Papers 16/2006; GIGA Research Program Legitimacy and Efficiency of Political Systems).

den Clans der Isaaq, Dir und Darood/Harti bewohnt und von der Stadt Hargeisa aus regiert wird. Somaliland gilt als stabil; nach demokratischen Wahlen kam es zu einem friedlichen Führungswechsel, und die Regierung erfüllt ihre staatlichen Funktionen.[5] Puntland im Nordosten wird ebenfalls von Darood/Harti-Clans bewohnt, allerdings von anderen Subclans als in Somaliland. Da Präsident Siad Barré aus Puntland stammte (er war Darood/Mahertjan), waren die Regierungsposten bis 1991 vornehmlich durch Angehörige puntländischer Clans besetzt. 1998 hatte sich die Regierung in Garowe dafür ausgesprochen, dass Puntland qua Verfassung ein Teil Somalias bleiben sollte.[6] Derzeit sind es im Wesentlichen vier Herausforderungen, die eine Beilegung der Gewaltkonflikte, eine Stabilisierung staatlicher Strukturen und den Aufbau von Rechtsstaatlichkeit erschweren.

Abwesenheit von Staat und Staatlichkeit

1. Weil staatliche Strukturen und politische Entscheidungsträger fehlen, befindet sich in Süd-Somalia alles in privater Hand: vom Handel über Gesundheitsversorgung und Bildung bis hin zur Sicherheit.[7] In Puntland ist es um die Staatlichkeit nicht so prekär bestellt wie in Süd-Somalia, aber auch hier zeigt sich, dass die Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption und die Anti-Piraterie-Politik der Hauptstadt kaum Wirkung entfalten.[8] Als sich die Teilrepublik Puntland 1998 unter dem späteren gesamtsomalischen Präsidenten und ehemaligen General Abdulahi Yussuf konstituierte, galt dem Sicherheitssektor die größte Aufmerksamkeit. Polizei, Armee und vor allem ein Geheimdienst[9] wurden aufgebaut, andere staatliche Funktionen dagegen vernachlässigt. Der Geheimdienst entwickelte sich schnell zu einer eigenen Macht im Staate. Aus den Reihen von Polizei und Armee wurden viele zu »soldiers during the day, rebels at night« (sogenannte

5 Siehe dazu Michael Walls, »The Emergence of a Somali State. Building Peace from Civil War in Somaliland«, in: *African Affairs,* 108 (Juli 2009) 432, S. 371–389 (385–389).

6 Siehe hierzu Markus V. Höhne, »Political Identity, Emerging State Structures and Conflict in Northern Somalia«, in: *The Journal of Modern African Studies*, 44 (September 2006) 3, S. 397–414 (400–406).

7 Siehe hierzu Annette Weber, »State Building in Somalia – Challenges in a Zone of Crisis«, in: Eva-Maria Bruchhaus/Monika M. Sommer (Hg.), *Hot Spot Horn of Africa Revisited: Approaches to Make Sense of Conflict*, Münster 2008, S. 14–27 (22–26).

8 Die Monitoring-Gruppe des VN-Sicherheitsrats, die Somalia beobachten soll, hat in ihrem letzten Report S/2010/91 vom 10. März 2001 festgestellt, dass sich die Puntländische Regierung nicht an ihre Ankündigung hält, die Piraterie energisch zu bekämpfen. Sie profitiere vielmehr weiterhin von der Piraterie. Siehe dazu Jeffrey Gettleman/Neil MacFarquhar, »Somalia Food Aid Bypasses Needy, U.N. Study Says«, in: *The New York Times*, 9.3.2010, <www.nytimes.com/2010/03/10/world/africa/10somalia.html>. Die Puntländische Regierung bestreitet dies in einer Presseerklärung vehement: »Somalia. Puntland Government Continues Anti-Piracy Campaign, Rejects Monitoring Group Accusations«, in: *Garowe Online*, 11.3.2010, <www.garoweonline.com/ artman2/publish/Press_Releases_32/Somalia_Puntland_Government_Continues_Anti-Piracy_Campaign_Rejects_Monitoring_Group_Accusations_printer.shtml>.

9 Dies betrifft vor allem den von den USA aktiv unterstützten Puntland Intelligence Service (PIS); International Crisis Group, *Somalia: The Trouble with Puntland*, Nairobi/Brüssel, 12.8.2009 (Africa Briefing Nr. 64), S. 7, <www.crisisgroup.org/~/media/Files/africa/horn-of-africa/somalia/B064%20Somalia%20The%20Trouble%20with%20Puntland.ashx>.

»Sobels«, zusammengezogen aus »soldiers« und »rebels«). Das Aufkommen von Schmuggelnetzwerken, die Vernachlässigung der Küstenregion durch die Regierung, hohe Arbeitslosenzahlen und nicht zuletzt die von ausländischen Fangflotten zu verantwortende Überfischung resultierten seit 2008 in einem gewaltigen Boom der Piraterie. Für die Piraten ist es ein Leichtes, Verbündete in der Administration zu finden; darüber hinaus genießen sie hohes Ansehen in der Bevölkerung, da sie im Kontrast zu den Vertretern des Staates zur Verbesserung der Lebensqualität in den Küstenregionen beitragen.[10] Der Staat büßt dabei insofern an Legitimität ein, als er weder Sicherheit noch Wohlfahrt, Bildung und Gesundheit bieten kann, aber auch weil er nicht in der Lage ist, auf legalem Wege Steuern zum Beispiel von den ausländischen Fischereiflotten einzutreiben.

Kultur der Gewalt und Kriegsökonomie

2. Seit Jahrzehnten werden Kämpfe um Macht und Ressourcen in Somalia vorrangig durch Einsatz von Gewalt austragen. Für viele vorwiegend junge Männer sind gewaltförmige Konflikte zur Alltagsrealität, aber auch zur Einkommensquelle geworden. Nicht nur die Piraten in Puntland versorgen ihre Familien und Dörfer mit Beutegeldern aus Geiselnahmen.[11] In Süd-Somalia bietet der Sold für die Soldaten der Übergangsregierung (TFG, Transitional Federal Government) oder die Bezahlung durch die Shabab, eine jihadistische Miliz, eine der wenigen Einkommensmöglichkeiten. Für Warlords,[12] Drogen- und Waffenhändler, Menschenhändlerringe und die Wachposten von Straßensperren ist die Kriegsökonomie ein lukratives Geschäft. Soldaten der Übergangsregierung, die von Äthiopien oder den Truppen der Afrikanischen Union ausgebildet wurden, verhielten sich zumeist nur so lange loyal gegenüber der Regierung, wie ihr Sold gesichert war. War er dies nicht mehr, schlossen sie sich einer anderen Miliz an. Ohne eine tiefere Bindung an Regierung, Staat, Nation oder Gesellschaft wird es nicht gelingen, der Kultur der Gewalt Einhalt zu gebieten. Solange die Regierung in Puntland selbst von der Piraterie profitiert und für die Soldaten die einzige Alternative zur Piraterie darin besteht, sich einer Clanmiliz anzuschließen, werden die Warlords auf See weiterhin ihr Unwesen treiben. Darüber hinaus ist abzusehen, dass auch andere Gruppierungen, etwa die Shabab, Interesse an der profitablen Einkommensquelle Piraterie entwickeln und in der Folge ein Nexus zwischen Piraten und Jihadisten entsteht.

Zerfall der traditionellen Strukturen und Regulierungsmechanismen

3. Häufig wird die Hoffnung geäußert, dass sich die Konflikte in Somalia durch die Verhandlungs- und Kompensationsmechanismen der Clans lösen ließen. Durch die anhaltenden Konflikte in Süd-Somalia, die massiven Vertreibungs- und Flüchtlingswellen und die Fragmentierung von

10 Siehe dazu Inter-Governmental Authority on Development (IGAD), *Report on the Impact of Piracy on the IGAD Region. IGAD Capacity Building Program Against Terrorism (ICPAT)*, März 2009, S. 16.

11 Siehe hierzu Security Council, *Report of the Monitoring Group on Somalia Pursuant to Security Council Resolution 1853 (2008)*, S/2010/91, März 2010, S. 38–43.

12 Siehe zu Warlords in Somalia: Roland Marchal, »Warlordism and Terrorism: How to Obscure an Already Confusing Crisis? The Case of Somalia«, in: *International Affairs,* 83 (2007) 6, S. 1091–1106.

Familienstrukturen haben ebendiese lokalen Lösungsmechanismen jedoch deutlich an Wirkung verloren. Mit dem Zerfall gesellschaftlicher und familiärer Strukturen ist zudem auch die Grundlage einer stabilen Gesellschaft verschwunden. Weniger gewaltförmig, aber von durchaus ähnlicher Wirkung ist der Einfluss der Piraten auf die Gesellschaften der puntländischen Küstenregion. Dank ihrer ungeheuren Kaufkraft sind die Piraten in der Lage, auch gegen Clanbeschlüsse zu handeln.[13] Selbst in den Regionen, die bislang als stabil galten, gerade weil sie von einem Mehrheitsclan bewohnt und regiert wurden, mehren sich Fragmentierungsprozesse innerhalb der Subclans. Die Piraten können sich insofern auch als politische Gegenmacht positionieren. Tragfähige Gesellschaften sind aber ein unabdingbares Fundament für solide Staatlichkeit. Die Erkenntnis, dass das vermeintlich Lokale und Authentische in Somalia nicht die (einzige) Lösung sein kann, fordert auch die internationale Gemeinschaft heraus, unter Anerkennung der lokalen Realitäten über eine Lösung für die langfristige Stabilisierung Somalias nachzudenken.

Externe Akteure

4. Externe Akteure haben in der Geschichte Somalias allerdings selten eine positive Rolle gespielt. Oft schwankt das internationale Engagement zwischen völliger Vernachlässigung, Eindämmung und überstürzter Intervention. Eine Politik, die sowohl die eigenen Interessen, etwa die Sicherung des Welthandels, als auch die Stabilisierung Somalias im Blick hält, wurde bislang nicht entwickelt.[14] Gerade die Piraterie aber verlangt nach einer politischen Lösung, da die begleitenden Sicherheitsmaßnahmen auf See allenfalls für den Schutz der Handelswege sorgen, nicht aber die Ursachen der Piraterie beseitigen können. Solange in Süd-Somalia und Puntland keine politische Stabilität herrscht, werden die Einsätze der EU und anderer Staaten am Golf von Aden keine nachhaltige Wirkung zeigen. Es ist derzeit höchst unwahrscheinlich, dass sich das militärische Kräfteverhältnis eindeutig zugunsten eines einzigen somalischen Gewaltakteurs verschiebt. Auch eine Friedensmission der Vereinten Nationen ist nicht in greifbarer Nähe, weil ein Friedensabkommen fehlt und die Sicherheitslage prekär ist.

Wirtschaftlicher Kontext

Das begrenzte Problem internationaler Raubfischerei

Der Anstieg der Piratenüberfälle wird sowohl von somalischer Seite als auch in der öffentliche Debatte innerhalb der EU häufig als Ausdruck reaktiver Gegenwehr gegen internationale Raubfischerei in somalischen Ge-

13 Siehe dazu Mary Harper, »Life in Somalia's Pirate Town«, in: *BBC News*, 18.9.2008, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/7623329.stm>, oder auch Tom Odula, »Pirate Ransom Money May Explain Kenya Property Boom«, in: *The Huffington Post*, 1.1.2010, <www.huffingtonpost.com/2010/01/02/pirate-ransom-money-kenya_n_409219. html>.

14 Zur Somalia-Politik externer Akteure siehe Bronwyn E. Bruton, *Somalia. A New Approach*, Washington, D.C.: Council on Foreign Relations, 2010 (Council Special Report Nr. 52/2010); Ken Menkhaus/John Prendergast/Collin Thomas-Jensen, *Beyond Piracy. Next Steps to Stabilize Somalia*, Washington, D.C.: Center for American Progress, Mai 2009 (Enough Project).

wässern erklärt, die den somalischen Fischern die Einkommensgrundlage entzieht. Ein solcher Begründungszusammenhang ist aber nur unter drei Voraussetzungen plausibel: Erstens müsste belegt werden, dass Raubfischerei tatsächlich in ökonomisch relevantem Ausmaß betrieben wird, zweitens müsste Fischerei eine essentielle Einkommensbasis darstellen und drittens als Einkommensquelle alternativlos sein.[15] Gilt die erste Voraussetzung noch eingeschränkt in Somalia, sind die letzten zwei Voraussetzungen nicht nachzuweisen. Raubfischerei ist nach dem internationalen Konzept der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) nur eine der drei Dimensionen von illegaler, nicht gemeldeter und unregulierter Fischerei. Illegale Fischerei im breiteren Sinne betrifft zum einen Fangzüge innerhalb der exklusiven Wirtschaftszone eines Landes (200-Meilen-Zone, EEZ), die zum Hoheitsgebiet des Küstenstaates gehört.[16] Zum anderen betrifft sie die Hohe See außerhalb der EEZ und damit das Regelungsgebiet einer eventuell vorhandenen regionalen Fischereiorganisation.[17] Illegalität bezieht sich dabei auf die Verletzung sowohl nationaler Standards (innerhalb der EEZ) als auch von Normen regionaler Organisationen und internationalen Rechts. Sie erfasst so unterschiedliche Vergehen wie Verstöße gegen definierte Fangmengen, saisonale Fangverbote oder Meldepflichten. Nach Umfragen und lokalen Fallstudien[18] scheint für Afrika das größte Problem die Missachtung von Vorschriften wie etwa Fangverboten für bestimmte Arten zu sein. In Somalia betreffen die in den Jahren 2000 bis 2008 registrierten Vergehen aber auch Fischerei in der EEZ, ohne dass dafür eine rechtmäßige oder überhaupt eine Fanglizenz bestand: Nachweislich fuhren solche Flotten dabei unter der Flagge Kenias, Syriens, Taiwans und auch Spaniens.[19]

Fangrechte und Sanktionen

Der Anteil der unrechtmäßigen Fänge an den Gesamtfängen (bezogen auf das Jahr 2003) wird für Somalia auf den weltweit höchsten Wert von 75 Prozent geschätzt, der Gesamtwert unrechtmäßiger Fänge auf 94 Millionen US-Dollar.[20] Die Ahndung solcher Vergehen in der EEZ liegt in der Verantwortung Somalias. Das Land kann diese Verantwortung aber nicht angemessen wahrnehmen, weil Durchsetzungsstrukturen fehlen oder auch weil kein Interesse daran besteht, wenn somalische Akteure beteiligt sind und finanzielle Gewinne aus widerrechtlich ausgestellten Lizenzen erzielen. Außerhalb der EEZ regeln regionale Fischereiorganisationen über

15 Die ökonomische Entwicklung in den letzten zwanzig Jahren lässt sich aufgrund massiver Datenprobleme nur schwer beurteilen. So wurden im Zuge des staatlichen Zusammenbruchs historische Datenquellen zerstört. Der Aufbau neuer Erfassungssysteme wird erst in jüngster Zeit durch internationale Hilfe unterstützt. Die im Folgenden verwendeten Daten sind deswegen allenfalls als Richtwerte zu verstehen.

16 Vgl. zu den Definitionen den Beitrag von Christian Schaller zu den völkerrechtlichen Implikationen in dieser Studie, S. 62ff.

17 Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), *International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Rom 2001.

18 Marine Resources Assessment Group (MRAG) (Hg.), *Review of Impacts of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing on Developing Countries. Final Report*, London, Juli 2005.

19 Ebd.

20 Ebd., S. 53.

den Erlass von Fangrechten und -standards zunächst das Fangverhalten und die Fangmengen von Mitgliedern – Nicht-Mitgliedern werden gegebenenfalls ungenutzte Fangrechte zugeteilt. Vergehen gegen diese Regeln können von der Organisation sanktioniert werden. Somalia ist Mitglied in einer von zwei im Indischen Ozean relevanten Fischereiorganisationen,[21] so dass dem Land über diese Organisation prinzipiell Fangrechte zugeteilt und gesichert werden können. Es gibt allerdings keine öffentlich zugänglichen Daten über die somalischen Fangrechte außerhalb der EZZ. Da die Zuteilung aber in anderen Fällen stets auf historischen Fangmengen beruht, werden sie im Falle Somalias wegen geringer technischer Kapazitäten für Hochseefischerei wohl nicht nennenswert sein. Außerdem spielt die weltweite Überfischung auch in dieser Region eine Rolle. Die Folge ist, dass ohnehin geringe Fischbestände den Ausbau des Fischereisektors beschränken.

Bisher geringe Bedeutung der Fischerei als Einkommensquelle

Insgesamt machte die Fischerei in Somalia im Jahr 1990 nur 2 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) aus.[22] Insofern spielt sie gesamtwirtschaftlich keine große Rolle. Sie bildet allerdings die Lebensgrundlage vor allem der im Süden ansässigen Kleinfischer, die nur innerhalb der EEZ fischen. Gesamtwirtschaftlich wird dem Sektor indes vielfach ein großes ökonomisches Potential bescheinigt: Schätzungen besagen, dass bis zu 300 000 Tonnen Fisch und 10 000 Tonnen Krustentiere jährlich unter Berücksichtigung nachhaltiger Fänge realisierbar wären.[23] Das bisherige historische Maximum wurde 1989 erreicht, als sich die somalischen Fänge auf 21 000 Tonnen Fisch und 4700 Tonnen Krustentiere summierten.[24] Dies entspricht aber nur 3 Prozent aller pro Jahr in somalischen Gewässern getätigten Fänge – der größte Teil stammt aus recht- oder auch unrechtmäßigen Fischzügen ausländischer Flotten.[25] Der größte Anteil heimischer Fänge entfällt auf Kleinfischer, denen der Fang zur Eigenversorgung dient.[26] Nur wenige somalische Fänge – vor allem Hai und Hummer – sind für den Export bestimmt. Die gesamten Fischexporte machten im Jahr 2003 2,5 Millionen Tonnen aus, was wertmäßig etwa 3,4 Millionen

21 Die eine Organisation ist die South West Indian Ocean Fisheries Commission (SWIOFC), eine relativ junge, 2004 gegründete Einrichtung für alle Fischbestände außer Thunfisch (Mitglieder sind neben Somalia unter anderem Frankreich, Kenia, Madagaskar, Tansania, Jemen); die zweite, nur für Thunfisch zuständige Institution ist die Indian Ocean Tuna Organization (IOTC), in der Somalia nicht Mitglied ist (Mitglieder sind unter anderem die EU, Frankreich, China, Korea, Oman und afrikanische Staaten wie Tansania, Eritrea und Kenia).

22 MRAG, *Review of Impacts of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing on Developing Countries* [wie Fn. 18].

23 Weltbank (Hg.), *Somalia – From Resilience towards Recovery and Development. A Country Memorandum for Somalia*, Washington, D.C. 2006, S. 86.

24 Ebd.

25 MRAG, *Review of Impacts of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing on Developing Countries* [wie Fn. 18].

26 World Bank, *Conflict in Somalia: Drivers and Dynamics*, Washington, D.C. 2005 (World Bank Economic and Sector Work Paper).

US-Dollar entspricht.[27] Weil generell Verarbeitungskapazitäten fehlen, lässt sich das bestehende Exportpotential nicht ausschöpfen.

Mitgliedschaft in Fischereiorganisationen

Anders als viele Nachbarstaaten ist Somalia Mitglied in nur einer der für die Gewässer an und vor der Küste Somalias relevanten regionalen Fischereiorganisationen (nämlich der SWIOFC), die für ihre Mitglieder Fangmengen und -techniken festlegen, Exportzertifikate definieren und ein laufendes Monitoring durchführen. Eine solche Mitgliedschaft erleichtert den Zugang zu Technologie und Ausstattung, bindet indes an Vorgaben. Auch ohne Mitgliedschaft kann Somalia aber insofern davon profitieren, dass die Fangrechte der Mitglieder definiert sind, als eine Verletzung dieser Rechte Strafen nach sich ziehen kann. Faktisch allerdings werden zurzeit keine Sanktionsmaßnahmen ergriffen, wenn eine Vertragspartei die Vorgaben nicht einhält.[28]

Große Bedeutung alternativer Einkommensquellen

Mit einem Anteil von 64 Prozent am BNE im Jahr 1991 ist die Landwirtschaft der wirtschaftlich dominante Sektor in Somalia. Vorherrschend ist vor allem die Tierhaltung, insbesondere in den eher trockenen Regionen Puntlands und Somalilands. Neben der immensen Bedeutung des Exports von Lebendtieren und von Kamel-, Schaf-, Ziegen- und Kuhmilch ist die Tierhaltung auch das Tätigkeitsfeld für 55 Prozent der somalischen Beschäftigten.[29] Zweiter Produktionsschwerpunkt sind Sesam und Früchte wie etwa Bananen und Mais.[30] Pro Jahr werden etwa eine Million Lebendtiere exportiert, deren Ausfuhr insgesamt 80 Prozent aller Deviseneinnahmen Somalias beisteuert.[31] Zwar wurden im Zuge des Staatszerfalls viele Vermarktungswege zerstört oder durch Konflikte unzugänglich, aber die Tierhaltung selbst erwies sich als ziemlich robust: Die traditionellen Herdentriebe sind kaum an bestehende Transportwege gebunden und benötigen auch sonst keine aufwendige Transportlogistik. Auslandsüberweisungen von Arbeitsemigranten sind die zweitwichtigste Einkommensgrundlage. Sie lösen allmählich die Landwirtschaft in ihrer Bedeutung ab. Mit einer geschätzten Summe von bis zu 1 Milliarde US-Dollar pro Jahr[32] sind sie etwa doppelt so hoch wie die gesamte Summe internationaler offizieller Entwicklungshilfe.[33] Die große wirtschaftliche Bedeutung birgt allerdings auch erhebliche Risiken. Der Umfang der Mittel hängt stark von der wirtschaftlichen Situation im Ausland ab.[34] Zudem ist un-

27 FAO (Hg.), *FishStat*, <www.fao.org/fishery/statistics/software/fishstat/en>.

28 Indian Ocean Tuna Commission (IOTC) (Hg.), *Report of the IOTC Performance Review Panel*, Victoria, Januar 2009, <www.iotc.org/files/misc/performance%20review/IOTC-2009-PRP-R%5BE%5D.pdf>.

29 United Nations Development Programme (UNDP)/World Bank (WB), *Country Re-Engagement Note: Somalia,* April 2003.

30 FAO (Hg.), *FAO Country Profiles, Food and Agricultural Commodities Production 2007*, <http://faostat.fao.org/DesktopDefault.aspx?PageID=339&lang=en&country=201>.

31 Europäische Kommission, *Somalia, Joint Strategy Paper for the Period 2008–2013*, Brüssel 2008, S. 7, <http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned_so_csp10_en.pdf>.

32 Ebd., S. 13.

33 UNDP/WB, *Country Re-engagement Note: Somalia* [wie Fn. 29], S. 14.

34 Abdusalam Omer, *A Report on Supporting Systems and Procedures for the Effective Regulation and Monitoring of Somali Remittance Companies (Hawala)*, Nairobi: UNDP Somalia, 2010.

sicher, ob der Zahlungsstrom in kommenden Generationen und bei fortschreitender Lockerung familiärer Bindungen erhalten bleibt. Handelseinnahmen aus unregistriertem Handel spielen in ganz Ostafrika eine größere Rolle als der offizielle Handel.[35] Auch nach 1991 konnten die Wege für den informellen Handelsaustausch insbesondere mit Kenia offengehalten werden, bis man im Jahr 2003 den Grenzübergang von kenianischer Seite aus schloss. Mittlerweile wird die somalisch-kenianische Grenze aber wieder durchlässiger.[36]

Kampf gegen Piraterie als umfassende Stabilisierungsaufgabe

Politische Stabilisierung

Piratenüberfälle in Somalia können nur im Kontext der politischen und ökonomischen Gesamtsituation beurteilt werden. Dafür nur einzelne Faktoren verantwortlich zu machen, wie die internationale Fischereipolitik und -praxis, greift zu kurz. Eindimensionale Ansätze zur Eindämmung der Piraterieüberfälle wären daher ihrerseits zu einseitig und hätten keinen Erfolg. Somalia kann nur dann nachhaltig politisch stabilisiert werden, wenn man auf die Bedürfnisse der einzelnen Regionen (Somaliland, Puntland und Süd-Somalia) eingeht. Da Gewaltakteure und kriminelle Netzwerke regional unterschiedlich geartet sind, müssen es auch die Lösungsansätze sein. Mit Blick auf Puntland ist die Unterstützung und Überprüfung der Anti-Korruptions-Politik von Präsident Farole sinnvoll und notwendig. In Bezug auf Somaliland sollte überlegt werden, in welcher Form die Entwicklungszusammenarbeit betrieben werden kann, ohne dabei eine Entscheidung über die Unabhängigkeit treffen zu müssen, die Somaliland anstrebt. Für Süd-Somalia hat die humanitäre Frage Priorität. Im Interesse der Versorgung der Bevölkerung sind auch Verhandlungen mit jihadistischen Gewaltakteuren wie der Shabab zu führen, die als politischer Akteur dagegen nur bedingt zum Verhandlungspartner taugt. Politisch und militärisch befindet sich Süd-Somalia in einer Pattsituation. Externe Akteure können letztlich nur Gespräche zwischen verschiedenen Fraktionen ermöglichen und unterstützen. Eine politische Lösung muss von den somalischen Akteuren selbst gefunden werden.

Wirtschaftliche Stabilisierung

In ökonomischer Hinsicht sind ebenfalls vielfältige Lösungsansätze gefragt. Zum einen müssen die nachweisliche Raubfischerei begrenzt und der Fischereisektor als Einkommensbasis gestärkt werden. Gleichzeitig gilt es, auch die Erschließung alternativer Einkommensquellen zu unterstützen. Entsprechende Maßnahmen gehen oftmals Hand in Hand mit einer generellen politischen Stabilisierung bzw. dem Aufbau funktionsfähiger somalischer Institutionen. In Somalia scheiterte die wirksame Ausübung der Kontrolle innerhalb der EEZ nicht nur daran, dass Kapazitäten fehlten – es mangelte auch an Staatlichkeit und an Interesse vor Ort. Die in Puntland gestartete Initiative, über private Sicherheitsorganisationen die Küste

35 Peter Little, *Unofficial Trade When States Are Weak. The Case of Cross-Border Commerce in the Horn of Africa*, Helsinki: United Nations University, World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), April 2005 (Research Paper Nr. 2005/13).

36 Ebd., S. 21.

zu schützen, sollte durch die internationale Gemeinschaft verstärkt gefördert werden.[37] Von externen Akteuren betriebene Raubfischerei als Teil illegaler Fischerei ist nicht das Hauptmotiv für somalische Piraterie. Da sich die somalischen Piraten aber nach eigenem Selbstverständnis nur mit kriminellen Mitteln gegen internationale Kriminalität wehren können, sollte diesem Selbstverständnis durch geeignete Signale gegengesteuert werden. So könnten beispielsweise die relevanten Fischereiorganisationen zum einen auch Nicht-Mitglieder wie Somalia über die Zuteilung von Fangrechten und die Bereitstellung technischer Hilfen stärker unterstützen und ähnlich wie im Handelsbereich Entwicklungsbelange berücksichtigen. Zum anderen müssen Hilfen geleistet werden, um zu verhindern, dass die Fangrechte, die im Rahmen einer bestehenden Mitgliedschaft in regionalen Fischereiorganisationen zugewiesen wurden, wegen fehlender technischer Möglichkeiten nicht im gebotenen Ausmaß ausgenutzt werden können. Generell müssen solche Organisationen auch von ihrer Sanktionskompetenz häufiger Gebrauch machen – was weltweit bislang kaum geschieht. Darauf kann die EU als Mitglied zumindest einer relevanten Fischereiorganisation in der Hohen See vor den Küsten Somalias hinwirken. Bessere Vermarktungsstrukturen helfen der Fischerei, ihr Potential insbesondere für den Export und damit zur Einkommensverbesserung zu nutzen.[38] Und schließlich trägt grundsätzlich auch der Kampf gegen die legale weltweite Überfischung dazu bei, dass Fischerei zu einer nachhaltigen Einkommensbasis in Somalia werden kann.

Einkommensalternativen

Zur Förderung von Einkommensalternativen sollten insbesondere landwirtschaftliche Qualitätssysteme in der Tierhaltung ausgebaut werden. Nur wenn die Qualität somalischer Exporte durch international anerkannte Zertifikate belegt wird, sind wirtschaftliche Einbußen durch ein tierseuchenbedingtes Importverbot zu vermeiden, wie es wesentliche Abnehmerstaaten somalischer Tierexporte im Jahr 1998 erlassen haben.[39] Ein umfangreiches Programm von Weltbank und UNDP und eine nationale Strategie Somalias zielen darauf ab, bessere Tiergesundheits- und Vermarktungsstrukturen aufzubauen.[40] Bei offiziellen Exporten ist Somalia dadurch benachteiligt, dass es nur in wenigen regionalen Handelsregimen Mitglied ist. Ein somalischer Beitritt zu internationalen Regimen kann nur im Zuge eines erfolgreichen Staatsaufbaus erfolgen, da zum einen formal

37 Stig Jarle Hansen, »Private Security and Local Politics in Somalia«, in: *Review of African Political Economy*, 35 (Dezember 2008) 118, S. 585–598.

38 Verschiedene Programme der EU und der FAO (Strategic Partnership for a Sustainable Fisheries Investment Fund in the Large Marine Ecosystems of Sub-Saharan Africa) gehen in diese Richtung und müssen weiterbetrieben werden. (Vgl. auch Weltbank, *Somalia – From Resilience toward Recovery and Development* [wie Fn. 23], S. 87.)

39 Die meisten Staaten hoben das Importverbot Ende 2003 auf, Saudi-Arabien jedoch erst 2009; »Saudi Lifts Somali Livestock Ban«, in: *BBC News*, 5.11.2009, <http:// news.bbc.co.uk/2/hi/8345370.stm>; Economist Intelligence Unit (EIU), *Country Report Somalia*, London 2010, S. 21, <www.eiu.com>.

40 Cindy F. Holleman, *The Socio-Economic Implications of the Livestock Ban in Somaliland*, Washington, D.C.: United States Agency for International Development (USAID), Dezember 2002, S. 1, <http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADJ083.pdf>.

ausschließlich Staaten Mitglieder sein können und zum anderen der tatsächliche Nutzen solcher Mitgliedschaften nur dann erzielt werden kann, wenn Umsetzungskapazitäten wie auch Qualitätssicherung gewährleistet sind. Zudem nutzt Somalia bestehende und berechtigte Exporterleichterungen extrem schlecht. Hauptgrund ist wiederum, dass Kapazitäten fehlen, um Herkunftszertifikate zu erstellen. Ohne solche Zertifikate können aber keine Zollvergünstigungen erwirkt werden. Dazu bedarf es somalischer und international anerkannter Zertifizierungsstellen, deren Aufbau durch Entwicklungsprojekte gefördert werden sollte.

Straße von Malakka

Howard Loewen / Anja Bodenmüller

Entwicklung der Piraterie

Die Straße von Malakka mit den Anrainerstaaten Indonesien, Malaysia und Singapur ist eine der bedeutendsten Seerouten des internationalen Handelsnetzes. Sie wird jährlich von 65 000 Schiffen befahren; rund ein Drittel des Welthandels und die Hälfte der globalen Energieversorgung durch Erdgas und Erdöl passieren diese Meerenge.[1] Der Seeweg ist nicht nur für die Anrainerstaaten wichtig, sondern insbesondere auch für die regionalen Wirtschaftsmächte. Rund 80 Prozent der japanischen und 60 Prozent der chinesischen Ölimporte werden über diese Strecke befördert.[2] Gleichwohl gelten das insulare Südostasien[3] im Allgemeinen und die Straße von Malakka im Besonderen traditionell als ein durch Piraterie gefährdetes Gebiet. Nach Angaben des International Maritime Bureau Piracy Reporting Centre (IMB-PRC) hatten insbesondere ab den neunziger Jahren die Überfälle auf Schiffe in der Region zunächst signifikant zugenommen. Seit sechs Jahren jedoch ist die Zahl der registrierten Vorkommnisse in der Straße von Malakka stark rückläufig: Von 38 Überfällen im Jahr 2004 sank die Zahl auf zwölf 2005, elf 2006, sieben 2007 und schließlich je zwei in den Jahren 2008 und 2009. Hatte Lloyd's Market Association den Seeweg 2005 zur *war risk zone* erklärt, so wurde diese Einstufung bereits im August 2006 aufgrund der stark verbesserten Sicherheitslage widerrufen.

Formen der Piraterie

In Südostasien handelt es sich bei den meisten Fällen von Piraterie gemäß Definition des IMB um einfache »hit and run«-Raubüberfälle auf Fischerboote und kommerzielle Schiffe.[4] Die Kriminellen sind dabei vorrangig nachts aktiv, ihre Überfälle eher »Gelegenheitstaten« und aufgrund geringer Gegenwehr meist mit nur wenig Gewalt verbunden. Piraten tauchen in der Regel in ihren Fischergemeinden unter und werden häufig von korrupten lokalen Ordnungshütern gedeckt. Neben den »hit and run«-Vorkommnissen gibt es einige wenige Fälle von systematisch organisierter Piraterie durch gut informierte Syndikate, die es darauf anlegen, mittelgroße Frachtschiffe vorübergehend oder langfristig in Besitz zu nehmen. Diese Form der Piraterie bedarf eines vergleichsweise hohen Grades an Organisation und Koordination; dazu gehören auch finanzielle Vorleistungen für die Beschaffung von Schnellbooten, für Waffen, Training und In-

1 Vgl. Ian Story, »Maritime Security in Southeast Asia. Two Cheers for Regional Cooperation«, in: Daljit Sing (Hg.), *Southeast Asian Affairs 2009*, Singapur: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 2009, S. 36–58 (38).

2 Vgl. Kay Möller, *Maritime Sicherheit und die Suche nach politischem Einfluss in Südostasien*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2006 (SWP-Studie 35/2006).

3 Das insulare Südostasien umfasst Indonesien, Malaysia, Singapur, die Philippinen und das Sultanat Brunei.

4 Vgl. Sam Bateman u.a., *Safety and Security in the Malacca and Singapore Straits. An Agenda for Action*, Singapur: Institute of Defence and Strategic Studies, Mai 2006 (Policy Paper), S. 1–40 (22).

formationen über die Frachtgüter. Je nach Dauer der Inbesitznahme variiert das Ziel der Piraten zwischen dem Diebstahl einer möglichst großen Menge an Waren und der Übernahme der gesamten Fracht. Diese Variante der Piraterie setzt auch einen Käufer bzw. einen Markt für die gestohlenen Waren sowie Planungen zum Umgang mit eventuell zu nehmenden Geiseln voraus.[5] Gewöhnlich sind die Piraten in der Straße von Malakka – wie in Südostasien generell – junge Menschen mit geringem Bildungsniveau, die, wenn sie überhaupt Beschäftigung haben, als Taxiboot-Fahrer oder Fischer arbeiten. Meist leben sie in den Fischergemeinden innerhalb des Gebiets der Meerenge.[6] In allen Anrainerstaaten des Seeweges ist eine starke sozio-ökonomische Disparität zwischen den Fischergemeinschaften und der Stadtbevölkerung zu verzeichnen.

Ursachen von Piraterie in der Straße von Malakka

Wirtschaftliche und soziale Bedingungen

Piraterie ist für Teile der armen Bevölkerung an den Küsten der Anrainerstaaten ein lukrativer Geschäftszweig, der mit geringen Risiken verbunden ist. Einer der wichtigsten Bestimmungsfaktoren für die Entwicklung der Piraterie sind die sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse in den Gesellschaften Südostasiens und die daraus erwachsenden finanziellen Anreize zur Durchführung von maritimen Raubüberfällen. Indonesische Studien haben gezeigt, dass sich Piraterie etwa für die bedürftigen Fischer auf Batam, einer Insel der indonesischen Provinz Kepulauan Riau, im Grunde immer lohnt. Denn der Durchschnittsverdienst von 3 Euro am Tag bei legaler Beschäftigung steht in einem eklatanten Missverhältnis zum Ertrag eines erfolgreichen Beutezuges auf See, der den Piraten zwischen 7000 und 10 000 Euro pro Kopf einbringen kann. Da es im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise auch in Indonesien zu teilweise signifikanten Einkommensverlusten gekommen ist, muss Piraterie primär als sozio-ökonomisches und landbasiertes Phänomen mit maritimen Ausprägungen verstanden werden.[7] Dabei gilt natürlich für alle drei Anrainerstaaten, dass Wirtschafts- und Finanzkrisen die soziale Lage der Menschen stark beeinflussen und sich insofern auch in der Piraterierate niederschlagen – allerdings meist zeitverzögert. So zeigte die Asienkrise von 1997 ihre vollen Auswirkungen auf die Piraterie erst 1999. Damals stieg die Anzahl der gemeldeten Vorfälle in den territorialen Gewässern Indonesiens sprunghaft von 47 auf 115 an.

5 Vgl. Adam J. Young/Mark J. Valencia, »Conflation of Piracy and Terrorism in Southeast Asia: Rectitude and Utility«, in: *Contemporary Southeast Asia*, 25 (August 2003) 2, S. 269–283 (272f).

6 Vgl. Eric Frécon, »Piracy and Armed Robbery at Sea along the Malacca Straits: Initial Impressions from Fieldwork in the Riau Islands«, in: Graham Gerard Ong-Webb (Hg.), *Piracy, Maritime Terrorism and Securing the Malacca Straits*, Singapur: ISEAS, 2006, S. 69–83 (75f).

7 Vgl. Eric Frécon, *Beyond the Sea: Fighting Piracy in Southeast Asia*, Singapur: S. Rajaratnam School of International Studies (RSIS), 6.1.2010 (RSIS Commentaries, 2/2010), <www.humansecuritygateway.com/documents/SRSIS_FightingPiracy_SoutheastAsia.pdf>.

Schlechte Sicherheitslage, schwache Staatlichkeit und politischer Wandel

Ein weiterer Grund für die Entstehung von Piraterie ist die relativ schlechte Sicherheitslage in oft schwer zu kontrollierenden Seeregionen, wo staatliche Souveränitätsfragen nicht immer geklärt sind. Eine fragile nationale Sicherheitslage korreliert oft mit einer schwachen Staatlichkeit, insbesondere bei Herrschaftsübergängen zwischen autoritären und demokratischen Systemen. Während Singapur und Malaysia als recht stabile semi-autoritäre Systeme gelten können und vor keinem signifikanten Wandel ihrer politischen Herrschaftsstrukturen stehen, bietet Indonesien ein Beispiel für eine transformationsbedingte Zunahme der Piraterie. Das Ende der Suharto-Ära 1998 markierte einen politischen Wendepunkt in der Geschichte des Landes. Indonesien sah sich damals mit den Schwierigkeiten und Herausforderungen eines neuen, offenen Herrschaftssystems konfrontiert. Die ersten Jahre des Transformationsprozesses waren durch politische Instabilität, Korruption und schwache Regierungsstrukturen geprägt. Eine weitere entscheidende Entwicklung setzte ein, als Präsident Jusuf Habibie bereits kurze Zeit nach seiner Amtsübernahme 1998 überraschend die Unabhängigkeit Timor-Lestes in Aussicht stellte. Begleitet wurde die Entstehung des neuen Staates von gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen den osttimoresischen Unabhängigkeitskämpfern und Teilen des indonesischen Militärs, die von osttimoresischen Indonesien-Anhängern unterstützt wurden. Zusätzlich zu diesen Belastungen am Anfang der politischen Transformationsphase entstand ein sozio-ökonomischer Druck, als die Tourismusbranche des Landes infolge der Terroranschläge auf Bali im Oktober 2002 einbrach. Es ist daher nicht verwunderlich, dass Indonesiens Pirateriestatistik im Jahr 2003 mit 121 gemeldeten Vorfällen ihren absoluten Höhepunkt erreichte.

Anstrengungen zur Überwindung von Piraterie

Problem lange vernachlässigt

In den Ländern Südostasiens galt Piraterie viele Jahre lang als ein zu vernachlässigendes Phänomen; drängender schienen andere nationale und transnationale Sicherheitsbedrohungen wie Terrorismus, aber auch maritime Probleme wie illegale Fischerei oder Menschen-, Waffen- und Warenschmuggel. Durch zunehmenden internationalen Druck der Staaten, von denen die regionalen Seewege genutzt werden, begann sich diese Einstellung im Jahr 2004 zu ändern. Mit ausschlaggebend dafür war ein zum Teil missverständlich formulierter und heftig umstrittener Vorschlag der USA für eine regionale maritime Sicherheitsinitiative (RMSI), der eine enge Kooperation Washingtons mit den Ländern Südostasiens bei der Eindämmung transnationaler Sicherheitsrisiken vorsah.[8] Auch wenn dieser Plan nie umgesetzt wurde, so bewirkte er doch, dass alle drei Anrainerstaaten der Straße von Malakka die Pirateriebekämpfung zu einer Priorität ihrer Sicherheitspolitik machten.

Unilaterale Anstrengungen Singapurs, ...

Die Initiativen zur Bekämpfung von Piraterie weisen seit 2004 unilaterale, trilaterale sowie multilaterale Komponenten auf und sind zum Teil

8 Vgl. Story, »Maritime Security in Southeast Asia« [wie Fn. 1], S. 40.

von externen Akteuren abhängig. Die unilateralen Bemühungen Singapurs, Indonesiens und Malaysias richten sich stark nach nationalen Interessen. Zugleich wirkt sich die geographische Lage der drei Staaten auf Intensität und politische Gewichtung der jeweiligen Anti-Piraterie-Anstrengungen aus. Während die Straße von Malakka das einzige maritime Gebiet ist, das es von Seiten Singapurs zu bewachen und zu schützen gilt, stellt sie für Indonesien und Malaysia nur einen kleinen Teil ihres weitaus größeren nationalen Territoriums dar. Angesichts von Singapurs starker wirtschaftlicher Abhängigkeit von dieser Seehandelsstraße liegt für den Stadtstaat die erste Priorität auf der Gewährleistung von Sicherheit für die kommerzielle Schifffahrt.[9] Im April 2005 führte die Regierung das »Accompanying Sea Security Teams« (ASSeTs)-Programm ein, das die Sicherheit von Handelsschiffen mit hochwertigen Waren durch speziell ausgebildetes Schutzpersonal gewährleisten soll, wobei man bereits auf den bloßen Abschreckungseffekt setzt. Darüber hinaus entwickelte Singapur mit dem Changi Command and Control Center einen Eckpfeiler der maritimen Sicherheit, der auch über die Straße von Malakka hinaus von Bedeutung ist. Diese Einrichtung vereint mehrere Kommando-, Informations- und Schulungszentren unter einem Dach und leistet somit einen wichtigen Beitrag zur Koordination der verschiedenen nationalen Sicherheitsinitiativen.[10] Im Gegensatz zu Malaysia und Indonesien stützt Singapur seine nationale maritime Sicherheitsstrategie grundsätzlich auf die Annahme, dass es zwischen Piraterie und transnationalem Terrorismus eine Verbindung gebe.[11]

... Malaysias ...

Malaysias unilaterale Anstrengungen zur Eindämmung der Piraterie in der Straße von Malakka sind weitgehend durch historisch bedingte Interessen hinsichtlich territorialer Selbstbestimmung und Souveränität bestimmt.[12] Um die Kontrolle über die Meeresterritorien effektiv ausüben und damit staatliche Souveränität auch nach außen demonstrieren zu können, übertrug die Regierung Abdullah Badawis im Jahr 2005 die Verantwortung für die maritime Sicherheit von ehemals elf verschiedenen Behörden auf eine nationale Küstenwache, die Malaysian Maritime Enforcement Agency (MMEA). Zudem setzt sich die Regierung für eine härtere Strafverfolgung der Piraterieübergriffe ein, baut also ebenfalls auf eine Abschreckungsstrategie.[13]

... und Indonesiens

Auch Indonesiens nationale Bemühungen sind stark an eigenen Souveränitätsinteressen ausgerichtet. Allerdings stellt das Land einen Sonderfall dar, was die Notwendigkeit und die transnationalen Folgen der unilatera-

9 Vgl. Mark J. Valencia, »Co-operation in the Malacca and Singapore Straits: A Glass Half-Full«, Policy Forum Online 06-103A, 12.12.2006, <www.nautilus.org/fora/security/06103Valencia.html>.

10 Vgl. Denise Hammick, »Turning the Tide«, in: *Jane's Defence Weekly*, 44 (November 2007) 47, S. 20ff.

11 Vgl. Ian Story, »Securing Southeast Asia's Sea Lanes: A Work in Progress«, in: *Asia Policy,* 6 (Juli 2008), S. 95–127 (110).

12 Vgl. Valencia, »Co-operation in the Malacca and Singapore Straits« [wie Fn. 9].

13 Vgl. Joshua H. Ho, »The Security of Sea Lanes in Southeast Asia«, in: *Asian Survey*, 46 (Juli/August 2006) 4, S. 558–574 (566).

len Anstrengungen betrifft. Bis 2007 galten die maritimen Territorien Indonesiens als die gefährlichsten Seegebiete weltweit, wiesen sie doch Jahr für Jahr die höchsten Werte in der Pirateriestatistik auf. Seit Beginn der staatlichen Konsolidierung unter Präsident Susilo Bambang Yudhoyono 2004 investiert die Regierung massiv in die Ausbildung der Küstenwache, das maritime Radarüberwachungssystem und neue Patrouillenboote. Zudem wurde die Informationsbeschaffung in den Fischergemeinden verbessert und die Strafverfolgung von Piraten und ihren korrupten Verbündeten in Bürokratie und Militär verschärft. 2004 wies Präsident Susilo überdies die Marine an, die Patrouillen in der Straße von Malakka zu verstärken.[14] Neben der Beseitigung der maritimen Symptome bemüht sich der Präsident jedoch auch um die Bekämpfung der landbasierten Ursachen von Piraterie: sozio-ökonomische Unsicherheit, Korruption und schwache Staatlichkeit. So erließ er bereits zwei Monate nach seiner Amtsübernahme einen umfassenden nationalen Aktionsplan gegen Korruption, um die Transparenz und Effektivität der staatlichen Institutionen zu erhöhen. Dank dieser kombinierten Strategie kann Indonesien seit 2004 einen signifikanten Abwärtstrend in seiner Pirateriestatistik verzeichnen – gab es im Jahr 2003 noch 121 Vorfälle, waren es 2009 nicht mehr als 15.

Trilaterale Kooperation

Konkrete trilaterale Absprachen trafen Malaysia, Singapur und Indonesien im Juli 2004 vor allem unter der Prämisse, eine potentielle Beschränkung ihrer Souveränität durch Einmischung externer Mächte in die regionale Sicherheitspolitik zu verhindern. Das damals beschlossene MALSINDO-Programm zur Durchführung koordinierter Patrouillen in der Straße von Malakka ist daher stark vom ASEAN-Grundprinzip der Nichteinmischung geprägt. Dies bedeutet, dass zwar koordinierte, aber keine gemeinsamen Patrouillen der Anrainerstaaten durchgeführt werden. Jedes Patrouillenboot bleibt unter dem Befehl des eigenen Landes, und jedes Land ist für sein eigenes Territorium verantwortlich. Überfahrten in fremde Gewässer sind auch bei unmittelbarer Piratenverfolgung vorerst nicht erlaubt. Des Weiteren bestehen Malaysia und Indonesien auf der Regelung, dass die Patrouillen nur von den Anrainerstaaten selbst, nicht aber von externen Mächten durchgeführt werden dürfen.[15] Um die Effektivität der Patrouillen zu verbessern, wurden im April 2006 Verhaltensregeln und Standardprozeduren für grenzüberschreitende Aktionen vereinbart. Zwei Jahre nach seiner Einführung wurde das MALSINDO-Programm in Malacca Straits Patrols (MSP) umbenannt. Heute umfasst es drei Elemente: die Malacca Straits Surface Patrols (MSSP), das »Eyes in the Sky« (EIS)-Luftüberwachungsprogramm und die Intelligence Exchange Group (IEG). Das MSP-Programm hat sich nicht nur als sehr erfolgreiche Strategie zur Bekämpfung der Piraterie erwiesen, es bedeutete auch einen Fortschritt in den historisch bedingt schwierigen Nachbarschaftsbeziehungen zwischen den drei Anrainerstaaten. So wird das bereits im September 2005 gestartete »Eyes in the Sky«-Programm von gemeinsamen Patrouillen durchgeführt.

14 Vgl. John Bradford, »Shifting the Tides against Piracy in Southeast Asian Waters«, in: *Asian Survey*, 48 (Mai/Juni 2008) 3, S. 473–491 (480).

15 Vgl. Story, »Maritime Security in Southeast Asia« [wie Fn. 1], S. 41.

Überdies verbessert das von der Intelligence Exchange Group entwickelte Malacca Straits Patrols Information System (MSP-IS) den Datenaustausch und die Koordination zwischen allen Beteiligten.[16] Thailand ist seit Oktober 2008 an MSSP und seit Januar 2009 am EIS-Programm beteiligt.

Regionale und extraregionale Anstrengungen

Auf regionaler Ebene sind bei der ASEAN seit 2003 zwar vermehrt bi- oder multilaterale Kooperationen im Kampf gegen Piraterie zu beobachten; diese stecken aber nach wie vor in den Anfängen. Da nicht alle ASEAN-Mitglieder direkt von diesem Problem betroffen sind, gibt es bislang auch keine gemeinsame Anti-Piraterie-Strategie. Stattdessen wurde das Thema im Laufe der Jahre in verschiedene Erklärungen und Abkommen zu transnationaler Kriminalität und Terrorismus aufgenommen. Angesichts der geostrategischen Lage und der ökonomischen Bedeutung der Straße von Malakka zeigen die regionalen Wirtschaftsmächte wie auch die USA starkes Interesse daran, die sicherheitspolitischen Maßnahmen mitzugestalten. Nach internationalem Seerecht (UNCLOS) sind die Nutzerstaaten berechtigt und aufgefordert, bei der Bekämpfung der Piraterie auf Hoher See oder in jedem anderen Gebiet außerhalb der Zuständigkeit eines Staates zu kooperieren.[17] Für die multilaterale Sicherheitskooperation in der Straße von Malakka haben sich am Rande des 4. Shangri-La-Dialogs in Singapur 2005 insgesamt 17 Verteidigungsminister, darunter Vertreter aus den USA, China, Indien, Japan und den ASEAN-Staaten, auf folgende – zum Teil von der UNCLOS-Regelung abweichende – drei Grundprinzipien geeinigt: 1. Die primäre Verantwortung für die Sicherheit des gesamten maritimen Territoriums in der Straße von Malakka verbleibt auch außerhalb der territorialen Seegrenzen bei den drei Anrainerstaaten. 2. Die internationale Gemeinschaft und die Nutzerstaaten übernehmen eine unterstützende Rolle, die auf Basis von Konsultationen mit den Anrainerstaaten wahrgenommen wird. Eingeschlossen sind finanzielle und materielle Zuwendungen, »capacity building«-Maßnahmen, Informationsaustausch sowie gemeinsame Anti-Piraterie-Übungen, nicht jedoch aktiv durchgeführte Sicherheitsmaßnahmen der externen Akteure. 3. Offiziell gilt für alle multilateralen Kooperationen weiterhin die Vereinbarkeit mit dem internationalen Seerecht, wobei die Souveränität der drei Anrainerstaaten stets zu wahren ist.[18]

Japan und USA

Von allen externen Nutzerstaaten haben Japan und die USA in den letzten Jahren besonders großes Interesse an einer sicherheitspolitischen Beteiligung in der Straße von Malakka gezeigt. So hat Japan wiederholt finanzielle, materielle oder strategische Unterstützung für Malaysia und Indonesien geleistet, etwa zugunsten neuer Satellitenüberwachungs- und

16 Vgl. ebd.

17 Vgl. United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), Artikel 100, <www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf>.

18 Die Einigung kam bei einem von Verteidigungsminister Teo Chee Hean veranstalteten »Ministerial Lunch« zustande. Vgl. ebd., S. 8, und International Institute for Strategic Studies, *The Shangri-la Dialogue 2005*, Press Coverage, <www.iiss.org/conferences/the-shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-archive/shangri-la-dialogue-2005/2005-ministerial-lunches/>.

Kommunikationssysteme oder für Anti-Piraterie-Trainingskurse.[19] Im September 2006 wurde das Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia (ReCAAP) von insgesamt 15 Ländern ratifiziert. Es handelt sich dabei um die erste zwischenstaatliche Vereinbarung über eine multilaterale Kooperation zur Bekämpfung von Piraterie in Asien. Die operative Plattform dafür ist das im November 2006 in Singapur eröffnete ReCAAP-Informationsaustauschzentrum. Seine Aufgabe besteht darin, das Kommunikationsniveau zu verbessern und »capacity building«-Maßnahmen durchzuführen. Auch wenn diese multilaterale Initiative grundsätzlich als Erfolg gelten kann, ist ihr Potential noch nicht voll ausgeschöpft, da Indonesien und Malaysia bislang außen vor bleiben. Das große Interesse der USA geht auf die seit 2001 gestiegene Bedeutung nicht-traditioneller Sicherheitsrisiken zurück. Dabei setzt die amerikanische Regierung voraus, dass es eine Verbindung zwischen Piraterie und Terrorismus gibt. Der bereits erwähnte Vorschlag für eine regionale maritime Sicherheitskooperation, den Washington 2004 unterbreitete, wirkte sich jedoch negativ auf die Wahrnehmung aller weiteren US-Initiativen aus. Indonesien und Malaysia verurteilten den Vorschlag nicht nur als direkten Angriff auf ihre Souveränität, sondern warnten auch davor, dass eine regionale Präsenz der Amerikaner dem radikalen Islamismus in Südostasien Auftrieb verleihen könnte.[20] Während der letzten Jahre ist die Wertschätzung der USA als einem wichtigen Geldgeber bei den Anrainerstaaten allerdings wieder gestiegen, und die wechselseitigen Beziehungen haben sich entsprechend verbessert. Zugleich bemühen sich die USA stark um ein »capacity building« in der Region.

Zusammenfassung und Ausblick

Erfolgsbedingungen

Gegen Ende der neunziger Jahre verzeichnete Südostasien weltweit die meisten Fälle von Piraterie. Trotzdem wurde dieses Problem in den sicherheitspolitischen Überlegungen und Maßnahmen der betroffenen Länder zunächst nur unzureichend berücksichtigt. Erst angesichts des zunehmenden internationalen Drucks sahen sich Indonesien, Singapur und Malaysia gezwungen, für die Sicherheit der geostrategisch und ökonomisch so bedeutenden Seehandelsroute durch die Straße von Malakka zu sorgen. Die drei Staaten haben daraufhin die Bekämpfung der Piraterie und die Stärkung der maritimen Strafverfolgung zur Priorität ihrer Sicherheitspolitik gemacht. Das intensivierte nationale Engagement der Anrainerstaaten kann als erster wichtiger Schritt zur erfolgreichen Eindämmung der transnationalen Piraterie gewertet werden. Seit 2004 zeigen sich die Anrainer zunehmend bereit, eine trilaterale Sicherheitskooperation einzugehen, was angesichts der schwierigen Nachbarschaftsbeziehungen einen erheblichen Fortschritt darstellt. Darüber hinaus brachte die mas-

19 Vgl. Story, »Maritime Security in Southeast Asia« [wie Fn. 1], S. 43.

20 Vgl. Mark Valencia, »The Politics of Anti-Piracy and Anti-Terrorism Responses«, in: Ong-Webb (Hg.), *Piracy, Maritime Terrorism and Securing the Malacca Straits* [wie Fn. 6], S. 84–102 (92).

sive Präsenz der koordinierten Wasser- und Luftpatrouillen zusammen mit einem verbesserten Informationsaustausch signifikante Erfolge bei der Bekämpfung der Piraterie in der Straße von Malakka. Zudem hat das im Rahmen von ReCAAP errichtete pan-asiatische Anti-Piraterie-Informationszentrum bislang hervorragende Arbeit geleistet; es vereinfachte die Kommunikationsstrukturen und führte notwendige »capacity building«-Maßnahmen durch. Allerdings könnte das Potential dieser Initiative durch eine Beteiligung Indonesiens und Malaysias noch erhöht werden. Die tri- und multilateralen Bemühungen sollten als zweiter erfolgreicher Schritt bei der Bekämpfung der Piraterie in der Straße von Malakka genannt werden. Ein dritter wichtiger Ansatz besteht darin, dass Indonesiens Führung sich seit 2004 vermehrt bemüht, die sozio-ökonomischen Bedingungen im Land zu verbessern sowie Transparenz und Effektivität der Regierungsstrukturen zu erhöhen. Auf diese Weise leistet die Politik einen Beitrag zur Bekämpfung der landbasierten Ursachen des Piraterieproblems. In der Straße von Malakka war denn auch ein massiver Rückgang der gemeldeten Vorfälle zu verzeichnen – von 38 im Jahr 2004 auf gerade noch zwei 2009.

Herausforderungen für künftige Sicherheitsstrategien

Die Rolle externer Akteure bei der Sicherheitsherstellung in der Meerenge beschränkt sich wegen des ASEAN-Grundprinzips der Nichteinmischung auf nichtmilitärische Aktionen und Kooperationen. Im Laufe der letzten Jahre haben die drei Anrainer jedoch signalisiert, dass sie eine internationale Kooperation mit den Nutzerstaaten in den Bereichen der finanziellen, materiellen und strategischen Unterstützung, des Informationsaustausches sowie des »capacity building« nicht nur akzeptieren, sondern auch für notwendig halten. Auch wenn die externen Akteure wenig direkten Einfluss auf die Verringerung der Piraterie-Vorfälle haben, können sie doch mit »capacity building«-Maßnahmen und finanziellen Zuwendungen entscheidend zur langfristigen Lösung des transnationalen Problems beitragen. Künftigen Sicherheitsstrategien für die Straße von Malakka stellt sich zum einen die Herausforderung, dass die Anrainer- und Nutzerstaaten weiterhin bereit bzw. in der Lage sind, die Dynamik sowie die Finanzierung der Anti-Piraterie-Initiativen aufrechtzuerhalten. Angesichts der Weltwirtschaftskrise von 2008/09 könnte sich dies gerade für die ärmeren Staaten als schwierig erweisen. Die drei Anrainerstaaten stehen vor einer weiteren Herausforderung: Sie müssen ihre politischen und rechtlichen Systeme kontinuierlich stärken, die Korruption bekämpfen und soziale wie ökonomische Disparitäten in ihren Gesellschaften verringern, wenn sie der Piraterie umfassend entgegenwirken wollen.

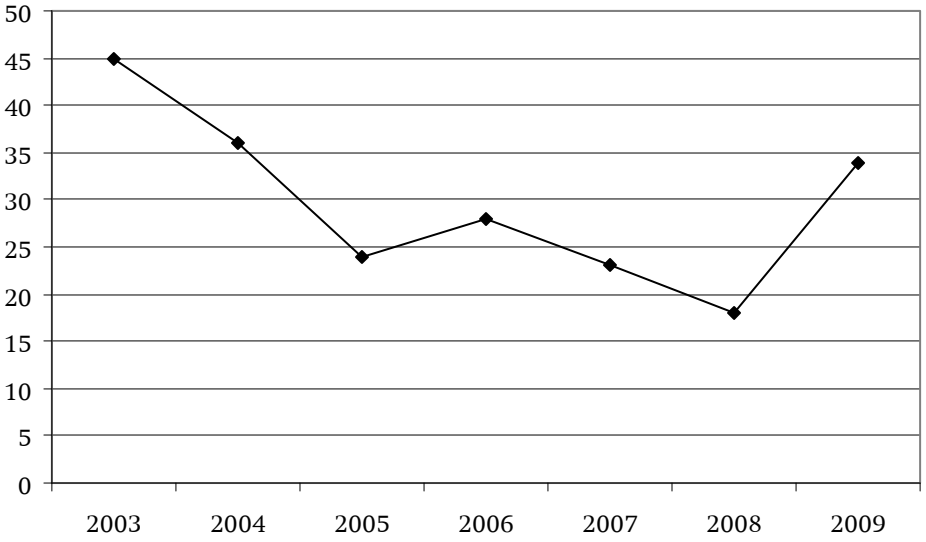
Maritime Sicherheit in Lateinamerika

Daniel Brombacher / Günther Maihold

Entwicklung der Piraterie

Der Begriff maritime Sicherheit bezieht sich auf die Freiheit der Schifffahrt, die Sicherheit von Schifffahrtswegen und Häfen sowie die Bekämpfung von Piraterie und Terrorismus. In Lateinamerika ist die Bedrohung durch gewaltsame Übergriffe in Häfen, in küstennahen Seegebieten und auf See durch das organisierte Verbrechen die größte Herausforderung maritimer Sicherheit. Piraterie auf Hoher See gibt es dagegen kaum. Das Risiko, Opfer eines Piratenübergriffs zu werden, ist im Vergleich zu

Graphik 1
Anzahl der Übergriffe auf Schiffe in Lateinamerika (Häfen, Küstengewässer, Hohe See), 2003–2009



Quelle: International Maritime Organization (London).

Ostafrika oder Südostasien gering.[1] Insbesondere für Kolumbien registriert das Worldwide Incidents Tracking System[2] als terroristisch deklarierte Attacken, wobei es sich gewöhnlich um Entführungen oder gewaltsame Angriffe auf Boote von Hilfsorganisationen, auf das Militär oder zivile Ziele handelt. Zuzuschreiben sind solche Vorfälle der FARC-Guerilla und anderen bewaffneten Gruppierungen. Im Vordergrund des Interesses stehen dabei mit erpresserischen Mitteln eingetriebene Lösegelder sowie die Wahrung der Kontrolle über Einflussgebiete, die auch für die maritime Ausfuhr von Drogen genutzt werden. Insgesamt wurden in Zentral- und Süd-

1 Vgl. *AKE International Maritime Security Report*, Januar 2010, S. 5.
2 <http://wits-classic.nctc.gov>.

amerika zwischen 2004 und 2009 16 solcher Vorfälle gemeldet, bei denen 49 Menschen ums Leben kamen, 40 verwundet und 56 entführt wurden. Die Dunkelziffer ist weit höher anzusetzen.[3]

Maritime Unsicherheit

Aus dieser Betrachtung wird bereits deutlich, dass nicht Piraterie, sondern die maritime Unsicherheit in Verbindung mit dem organisierten Verbrechen die zentrale Herausforderung auf den lateinamerikanischen Seewegen darstellt. Einen besonderen Brennpunkt bilden dabei Vorfälle in Häfen, die sich in den letzten Jahren häufen. Hinzu kommt eine florierende Flusspiraterie, die vor allem auf den Wasserstraßen im Amazonasbecken ihr Unwesen treibt, von den Statistiken der International Maritime Organization (IMO) aber nicht erfasst wird. Insoweit darf der Fokus nicht auf Piraterie im völkerrechtlichen Sinne eingeengt werden, sondern muss auch Gewalt- und Eigentumsdelikte in Häfen, Küsten- und Binnengewässern einbeziehen. Besonders in der Inselwelt der Karibik und in den zerklüfteten Mündungsdeltas südamerikanischer Flüsse am Atlantik ist eine klare geographische und rechtliche Trennung zwischen Hoher See, nationalen Hoheitsgewässern und Mischwassergebieten oft schwierig.

Formen maritimer Unsicherheit

Raubüberfälle

Statt der Entführung von Schiffen auf Hoher See und der Erpressung von Reedereien dominieren in Lateinamerika Überfälle, bei denen die Wertgegenstände der Besatzung, die Ladung sowie Motoren und andere Ausrüstungsmaterialien entwendet werden. Schiffe sind vor allem in Küstengewässern sowie Hafengebieten Bedrohungen ausgesetzt.[4] Das Spektrum der Zielobjekte umfasst Frachtschiffe, Segelyachten, Fischerboote sowie mitunter Personen- und Touristenschiffe. Brennpunkte sind Peru, Brasilien, Ecuador, Kolumbien, Venezuela und die Karibik und dort wiederum jeweils ein geographisch relativ eng eingrenzbarer Raum: um den Hafen Callao vor Lima, die Bucht von Santos vor der brasilianischen Metropole São Paolo, bei Guayaquil in Ecuador, entlang der nördlichen kolumbianischen Pazifikküste sowie die Zone an der Grenze zu Venezuela im Golf von Maracaibo, die venezolanische Karibik, die Venezuela vorgelagerten südlichen Kleinen Antillen sowie Jamaika, Haiti, Trinidad und Tobago.[5] Frachtschiffe werden regelmäßig in der Nähe der größeren Pazifikhäfen Perus (Callao), Ecuadors (Guayaquil) und Kolumbiens (Buenaventura) sowie in der Bucht von Santos in Brasilien, dem größten Hafen Südamerikas,

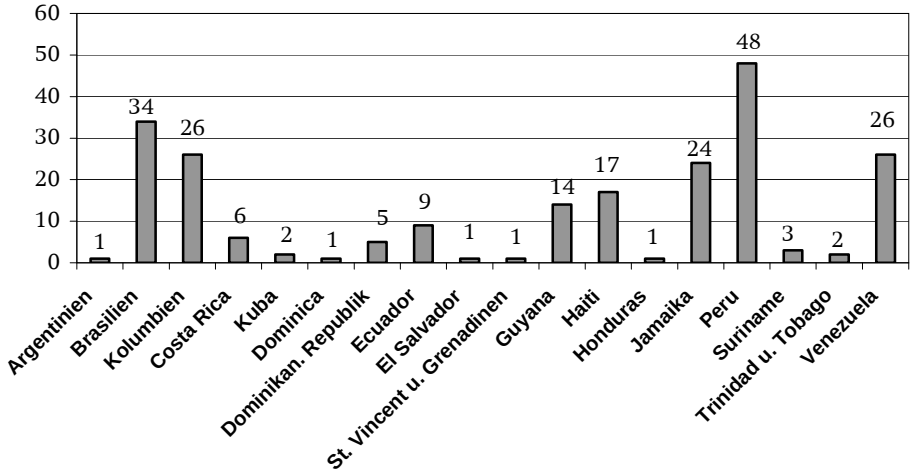
3 So das Rechercheergebnis auf <http://wits-classic.nctc.gov> für Zentral- und Südamerika.

4 Vorfälle auf Hoher See sind dagegen selten, wie die Statistiken des International Maritime Bureau (IMB) nahelegen. Vgl. IMB, *Yearly Reports 2003–2009*, Kuala Lumpur.

5 Organización Nacional de Salvamento y Seguridad Marítima de los Espacios Acuáticos de Venezuela, A.C. (ONSA), *Piratería Marítima en Venezuela: »un délito en secreto«* [Maritime Piraterie in Venezuela: »Ein geheimes Vergehen«], Juli 2009, <www.onsa.org.ve/documentos/pdf/pps/pirateriaenvenezuela2009.pdf>; Mary Stone, *CSSN [Caribbean Safety and Security Net] Crime Report Analysis 2005–2008 (June), Virgin Islands to Central America*, Puerto la Cruz (Venezuela), 11.8.2008 <www.noonsite.com/Noonsite/PDF_Files/CSNNReport>, S. 1.

zum Opfer von Eigentums- und Gewaltdelikten. Übergriffe gegen Fischerboote konzentrieren sich bislang auf Venezuela und Mexiko.

Graphik 2
Anzahl der Übergriffe gegen Schiffe in Lateinamerika nach Ländern, 2003–2009



Quelle: ICC International Maritime Bureau (Hg.), *Piracy and Armed Robbery Against Ships. Annual Reports 2003–2009*, London.

Yachtpiraterie

In der Karibik ist Yachtpiraterie inzwischen zu einem häufigen und schwerwiegenden Problem geworden.[6] Übergriffe gegen Yachten sogenannter Blauwassersegler finden am häufigsten entlang der östlichen Karibikküste Venezuelas und den der Küste vorgelagerten Kleinen Antillen statt. In venezolanischen Gewässern stieg in den vergangenen Jahren die Zahl der Übergriffe deutlich an. Die zuvor an Land zu beobachtende Tendenz explodierender Kriminalitätsraten hat somit auch auf die See übergegriffen. Daneben melden Behörden der zentralamerikanischen Karibikanrainerstaaten und der Kleinen und der Großen Antillen (vornehmlich Trinidad und Tobago sowie Haiti und Jamaika) regelmäßig Überfälle sowie Diebstähle von Yachten, die anschließend oftmals für Drogentransporte genutzt werden.

Organisierte Kriminalität

Die Häfen von Callao, Santos, Guayaquil sowie Buenaventura und Tumaco führen die Statistik von Piraterievorfällen in Hafen- und Küstengewässern in der Region nach absoluten Zahlen an, wobei die Dunkelziffer die gemeldeten Vorfälle um einiges übersteigt, zumal auch die nationalen Zahlen von jenen der IMO/IMB häufig stark abweichen.[7] Der Hafen Callao ist einer der größten Lateinamerikas und der wichtigste im Andenraum; Peru wickelt über Callao rund 80 Prozent seiner Exporte ab. Dort wie in dem größten ecuadorianischen Hafen Guayaquil und im brasilianischen Santos ähnelt sich der Tathergang: Frachtschiffe oder Yachten werden

6 Vgl. Klaus Hympendahl, *Yacht-Piraterie. Die neue Gefahr*, Bielefeld 2002; Martin N. Murphy, *Small Boates, Weak States, Dirty Money. Piracy and Maritime Terrorism in the Modern World*, London 2008, S. 100ff.

7 *AKE International Maritime Security Report* [wie Fn. 1], S. 9.

nachts im Hafengebiet von bewaffneten Banden regelrecht geentert; vor den Augen der mit Waffen bedrohten Besatzung werden Teile der Ladung oder gleich ganze Schiffe entwendet.[8] Die Täter haben es auf leicht zu veräußernde Waren wie Elektronikartikel oder Kleidung sowie Wert- und Ausrüstungsgegenstände an Bord abgesehen. Ähnliches gilt für Kolumbien: Wegen der schlechten Infrastruktur im Inland wird auch der Binnenhandel des westlichen Landesteils in großem Umfang über die pazifischen Küstengewässer abgewickelt. Piraterie ist entlang des mehr als 1300 Kilometer langen Küstenstreifens am Pazifik mit über 30 Flussmündungen und zahllosen Buchten und Deltas ein nur schwer in den Griff zu bekommendes Problem.[9] Am stärksten wuchs die Kriminalität auf dem Wasser während der letzten Jahre jedoch in Venezuela, vor allem im östlichen Teil im Golf von Maracaibo und in dem Gebiet zwischen Venezuela und den südlichen Kleinen Antillen (insbesondere St. Vincent und den Grenadinen). Die Zahlen aus der Presse und von Nichtregierungsorganisationen legen auch hier einen höheren Anstieg nahe, als die offiziellen Meldungen der venezolanischen Behörden an die IMO/IMB vermuten lassen. Vor allem Yachten, Fischerboote und kleinere Transportschiffe werden überfallen bzw. gestohlen, ihre Motoren oder Netze entwendet.[10] Die Überfälle auf Fischerboote in Venezuela und in Mexiko, wo Vorfälle an der Pazifikküste (bei Mazatlán) sowie im Golf von Mexiko gemeldet wurden, laufen meist nach einem ähnlichen Schema ab: Das Fischerboot wird nach erfolgreichem Fang auf der Rückfahrt in den Hafen von Schnellbooten aufgebracht, die Besatzung kurzzeitig entführt. In der Zwischenzeit laden die Täter den Fang, meist Krabben oder sonstiger Wertfang wie Hummer oder Haie, auf andere Schiffe um.[11]

Flusspiraten – der lateinamerikanische Sonderfall

In den Amazonas-Anrainerstaaten Bolivien, Brasilien, Ecuador, den Guayanas, Kolumbien und Peru (in den beiden letztgenannten Staaten sind rund 8 Prozent des Territoriums von Wasser bedeckt) findet ein großer Teil des Güter- und Personenverkehrs auf Wasserstraßen statt. Gleichzeitig sind die jeweiligen Regenwaldgebiete des Amazonasbeckens extrem dünn besiedelt und schwer zu durchdringen; staatliche Kontrollkräfte können den Großraum Amazonas kaum überwachen. Selbst im ansonsten vergleichsweise gut ausgestatteten Brasilien stehen der Marine, die im 9. Naval-

8 »Peru Crimewave Spreads to Ocean as Pirate Attacks Rise«, in: *Lloyd's List*, 13.3.2009; »Piratas Atacam Navios perto de Portos Brasileiros« [Piraten greifen Schiffe nahe bei brasilianischen Häfen an], in: *Folha de São Paulo*, 14.6.2009; »En as águas brasileiras...« [In den brasilianischen Gewässern...], in: *O Estado de São Paulo*, 19.4.2009.

9 Vgl. »Van al menos 7 Asaltos en el Pacífico. Piratas de Mar han Robado 80 Toneladas« [Dieses Jahr bereits 7 Überfälle im Pazifik. Meerespiraten haben 80 Tonnen gestohlen], in: *El Tiempo* (Kolumbien), 29.12.2008.

10 »Piratas Ahuyentan Embarcaciones Turísticas de Costas Venezolanas« [Piraten verscheuchen Touristenschiffe von den venezolanischen Küsten], in: *El Nacional* (Venezuela), 16.11.2008.

11 Vgl. z.B. »Asaltan ›Piratas‹ Barcos Camaroneros en Mazatlán« [»Piraten« überfallen Krabbenfischer in Mazatlán], in: *El Milenio* (Mexiko), 17.3.2009; »Piratas Modernos Atracan en Campeche« [Moderne Piraten greifen in Campeche an], in: *El Universal* (Mexiko), 22.3.2008.

distrikt von Manaus aus das Amazonasbecken kontrollieren soll, zu diesem Zweck lediglich acht Patrouillenboote zur Verfügung. Dabei ist das brasilianische Amazonasgebiet mehr als zehn Mal so groß wie die Bundesrepublik Deutschland. Flusspiraterie, also Eigentums- und Gewaltdelikte auf Binnengewässern, steht unmittelbar in Verbindung mit der weitgehenden Abwesenheit des Staates in dieser Region. Eine vergleichbare Problematik besteht für das Orinoco-Becken, das sich über Venezuela und Kolumbien erstreckt. Das Ausmaß des Problems zeigt sich immer deutlicher: In Kolumbien gelten nur wenige Flüsse im tropischen Süden und Westen sowie entlang der venezolanischen Grenze als sicher für den Schiffsverkehr; Guerilla-Verbände, die Nachfolgegruppierungen der Paramilitärs, Schmuggler und Wegelagerer suchen die Wasserwege mit illegalen Checkpoints und Patrouillen zu kontrollieren, verlangen Wegezölle, rauben die passierenden Boote und Schiffe aus oder entführen Passagiere. Auch in Brasilien kommt es regelmäßig zu bewaffneten Raubüberfällen auf dem Amazonas und dessen Nebenflüssen, in den letzten Jahren mit steigender Tendenz und zunehmend unter Einsatz von Gewalt.[12] In Peru gilt die Binnenschifffahrt in abgelegenen Gebieten als sehr unsicher. Eigentums- und Gewaltdelikte auf Binnenschifffahrtswegen haben auch dort stark zugenommen, insbesondere Überfälle auf Personen- und Touristentransporte.[13] Yachtüberfälle werden immer wieder aus Peru, aber auch aus Brasilien gemeldet, da Yachten häufig vom Atlantik kommend das Amazonasdelta ansteuern, um von dort aus auf Binnengewässern landeinwärts zu segeln.

Ursachen maritimer Unsicherheit in Lateinamerika

Es gibt in Lateinamerika drei Ursachenkomplexe, die für die Beeinträchtigung der maritimen Sicherheit ausschlaggebend sind:

Aus urbanen Großräumen überschwappende Kriminalität

1. Organisierte Kriminalität greift vom Land auf die Küstengewässer über, insbesondere wenn diese einem urbanen Großraum vorgelagert sind. Das trifft zu auf Großräume wie Lima (Callao)/Peru, São Paolo (Santos)/Brasilien und Guayaquil/Ecuador; die drei Städte sind die jeweils größten in ihrem Land, mit hohem Armutsanteil und den landesweit höchsten Gewalt- und Kriminalitätsraten. Die Unsicherheit überträgt sich in diesen Fällen – wie offenbar auch in Venezuela – auf das Wasser und richtet sich dort gegen die Fracht- und Privatschifffahrt. Gleichzeitig ist die Kontrolldichte auf dem Wasser um ein Vielfaches geringer als auf dem Land. So verfügt etwa die *Policia Federal* des Bundesstaates Río de

12 Vgl. »E nas águas brasileiras...« [In brasilianischen Gewässern...] [wie Fn. 8].

13 Vgl. z.B. »Hubo al menos 19 Asaltos en Ríos Amazónicos en lo que Va del Año« [Es gab dieses Jahr schon mindestens 19 Überfälle auf den Flüssen im Amazonasgebiet], in: *El Comercio* (Peru), 18.8.2009; »Asaltan Embarcación con Turistas en Amazonía del Perú« [Überfall auf Schiff mit Touristen im peruanischen Amazonasgebiet], *AFP*, 25.12.2009; »Piratas en el Amazonas, una Aventura Indeseable para los Turistas en Perú« [Piraten im Amazonasgebiet, ein unerwünschtes Abenteuer für Touristen in Peru], *EFE*, 3.9.2009.

Janeiro derzeit nur über ein einziges funktionstüchtiges Patrouillenboot zur Überwachung von über 600 Kilometer Küste.[14]

Räume begrenzter Staatlichkeit

2. Besonders gefährdet ist der Schiffsverkehr auf Wasserstraßen, die durch Räume führen, über die der Staat nur begrenzte Herrschaft und Kontrolle hat. In hohem Grade unsicher sind daher die Wasserstraßen des Amazonas und dessen Zuflüsse in den Amazonas-Anrainerstaaten sowie das Orinoco-Becken. Im äußerst dünn besiedelten Amazonasbecken sind staatliche Sicherheitskräfte nur spärlich auf einem gewaltigen Territorium verteilt; dies fördert eine Kultur der Selbstjustiz und der Regellosigkeit. Für die ärmeren Staaten wie Bolivien und Peru gilt das ebenso wie für Brasilien und Venezuela. Die brasilianische Regierung versucht der Problematik geringer staatlicher Kontrolle inzwischen mit einem Satellitenüberwachungssystem (Sistema de Proteção da Amazônia, SIPAM) zu begegnen, um den Mangel an Einsatzkräften mit technischen Mitteln wettzumachen.[15] Mit derselben Problematik unzureichender staatlicher Präsenz sind außerhalb des Amazonas auch Haiti und die kolumbianischen Pazifikprovinzen konfrontiert, in denen der Staat keine Handlungsmacht besitzt. Guerilla-Einheiten und Nachfolgegruppierungen der Paramilitärs machen sich dort die Gebietsherrschaft auch auf den Wasserwegen streitig. Die Folgen dieser Konstellation strahlen dabei auf die zerklüftete Küstenlinie im Pazifik aus.

Organisierte Kriminalität

3. Wasserstraßen weisen dann einen hohen Gefährdungsgrad auf, wenn sie auf einer Route des illegalen Güterhandels – insbesondere von Drogen, illegal gewonnenen Rohstoffen und Waffen – und des Menschenhandels liegen[16] oder in unmittelbarer Nähe von ihnen angesiedelt sind. Dies gilt für das maritime Grenzgebiet zwischen Kolumbien und Venezuela, den Golf von Maracaibo, den Raum zwischen Venezuela und den Kleinen Antillen bis nach Jamaika und für die zentralamerikanischen Küsten. Durch diese Räume verlaufen fest etablierte Routen, auf denen Kokain in die USA (über Zentralamerika) und nach Europa (über die Karibik oder direkt) exportiert wird. Die in den Kokainhandel involvierten Zwischenhändler verfügen über die nötige Ausrüstung – schnelle Boote, schwere Bewaffnung – und haben somit einen Anreiz, sie auch für andere Zwecke zu nutzen. Gleichzeitig erleichtern die vom organisierten Verbrechen geschaffenen Strukturen – illegale Absatzmärkte, korrumpierte Sicherheitsbehörden, bestehende Logistik – weitere Formen von Kriminalität, wie etwa Eigentums- und Gewaltdelikte, die sich gegen den Schifffahrtsverkehr richten.[17]

14 Vgl. »Rio de Janerio está vulnerável por ar e por mar« [Rio de Janeiro ist auf See und in der Luft schlecht geschützt], in: *O Globo*, 1.11.2009.

15 Vgl. Ministério da Defesa do Brasil, *Estratégia Nacional de Defesa, Paz e Segurança para o Brasil* [Nationale Verteidigungsstrategie, Frieden und Sicherheit für Brasilien], Brasília 2008, S. 11.

16 Katherie Bliss, *El tráfico ilícito en el corredor mesoamericano. Una amenaza para la seguridad de la vida humana y la región* [Der illegale Handel durch den meso-amerikanischen Korridor. Eine Bedrohung für die menschliche und regionale Sicherheit], Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2009.

17 Vgl. »Peru Crimewave« [wie Fn. 8].

Bekämpfung der maritimen Unsicherheit

Maritime Unsicherheit als Teil regionaler Unsicherheit

Die Gefährdung der maritimen Sicherheit wird in Lateinamerika als eher unbedeutend eingestuft. Sofern vorhanden, erwähnen die Weißbücher zur Landesverteidigung der größeren regionalen Staaten die Piraterie, wenn überhaupt, nur implizit oder beiläufig.[18] Die ursächlichen Faktoren – grassierende urbane Kriminalität, schwache oder abwesende Staatlichkeit, organisiertes Verbrechen –, die gewaltsame Übergriffe auf See begünstigen, sind gleichzeitig die größten Sicherheitsprobleme der Region. Die effektive Bekämpfung dieser Faktoren scheiterte bislang an deren Persistenz. Das Fortbestehen dieser Faktoren lässt sich im Umkehrschluss mit der Unfähigkeit der Regierungen in der Region erklären, die Kriminalität besser in den Griff zu bekommen, dichtere staatliche Kontrollstrukturen zu schaffen und dafür zu sorgen, dass die Grenzen weniger durchlässig sind. So stehen kriminellen Akteuren auch weiterhin ausreichend große Handlungsräume offen, die kaum durch staatliche Sicherheitsmaßnahmen eingeengt werden. Die Strafverfolgung endet meist an den Landesgrenzen, die von Piraten und anderen Kriminellen – auf See wie auf Binnengewässern – leicht zu überwinden sind. So gewinnen sie zusätzliche Rückzugs- und Ausweichräume.

Kompetenzstreitigkeiten

Die internen Kompetenzstreitigkeiten, die in vielen Ländern zwischen Marine, Polizei, Heer und Küstenwache bestehen, binden zudem Ressourcen und erschweren ein abgestimmtes Handeln im Kampf gegen maritime Unsicherheit und andere illegale Tätigkeiten auf dem Wasser. Die Aufgaben des Küsten- und Gewässerschutzes unterstehen häufig direkt der Marine, die auf dem Ozean wie auf Binnengewässern agiert. Hinzu kommen Wasserschutzeinheiten der Polizei und der Landstreitkräfte. Die Mandate der Sicherheitsinstitutionen überschneiden sich insbesondere in jenen Staaten, deren nationale Territorien zu bedeutenden Anteilen von Wasser bedeckt sind. In Brasilien übernimmt neben der Polizei auch die Marine Überwachungsfunktionen auf den Wasserstraßen im Amazonas und auf dessen unzähligen Zu- und Nebenflüssen, während sich in Peru das Heer, die Polizei und die der Marine unterstehende Küstenwache in der Verfolgung von Flusspiraterie eher gegenseitig behindern, statt ihre Fähigkeiten wirksam zu bündeln. Die unterschiedliche Verteilung der Kompetenzen für den Schutz der Hoheitsgewässer und Binnenwasserwege in der Region beeinträchtigt auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Während etwa die chilenische Marine auch quasi-polizeiliche Aufgaben des Hafen- und Gewässerschutzes übernimmt und Delikte wie Drogenhandel und Schmuggel verfolgt, ist die Strafverfolgung auf dem

18 Vgl. z.B. República de Ecuador, *Política de la Defensa Nacional del Ecuador* [Politik der Nationalen Verteidigung Ecuadors], Quito 2006, S. 47; República de Panamá, Consejo de Gabinete del Gobierno de Panamá, *Resolución de Gabinete N. 3: Documento Final de la Estrategia Marítima Nacional* [Abschlussdokument der nationalen Meeresstrategie], Panamá, 28.1.2004, S. 10; Armada de Chile, *El Poder Marítimo Nacional* [Die Kapazitäten der Marine], Valparaíso, 5.6.2009, S. 65; Ministério da Defesa do Brasil, *Estratégia Nacional de Defesa* [wie Fn. 15], S. 20.

Wasser im Nachbarland Argentinien Sache der Präfektur der Küstenwache und damit nicht der Streitkräfte. Einzig die Satellitenüberwachung des Amazonasbeckens durch Brasilien könnte eine Möglichkeit bieten, schwache Staatlichkeit durch technologische Innovation zu kompensieren – ein Modell, das auch auf See zur Verfolgung des maritimen Drogenhandels an der lateinamerikanischen Pazifikküste und in der Karibik mit US-Unterstützung erfolgreich angewandt wird.

Völkerrechtliche Implikationen

Christian Schaller

Historische Entwicklung

Erste Ansätze zur Ächtung der Seepiraterie lassen sich im völkerrechtlichen Schrifttum bis ins 17. Jahrhundert zurückverfolgen. Der Pirat wurde als Feind der Menschheit (hostis humani generis) eingestuft und gewissermaßen aus der menschlichen Gemeinschaft ausgeschlossen.[1] Noch heute sieht das Völkerrecht vor, dass seeräuberische Akte, die auf Hoher See begangen werden, von jedem Staat bekämpft und verfolgt werden können (Universalitätsprinzip, Weltrechtspflegeprinzip). Dieses Prinzip wurde zusammen mit einigen weiteren Regelungen zur Bekämpfung der Piraterie 1958 im Genfer Übereinkommen über die Hohe See verankert. 1982 wurden die betreffenden Vorschriften in inhaltsgleicher Form in das Seerechtsübereinkommen (SRÜ) der Vereinten Nationen (VN) übernommen. Mittlerweile spiegeln sie geltendes Völkergewohnheitsrecht wider und binden daher auch jene Staaten, die wie die USA nicht Vertragspartei des Abkommens von 1982 sind.[2] Allerdings besteht eine wichtige Einschränkung darin, dass die genannten Regelungen nur für die Piratiebekämpfung auf Hoher See gelten. Das Vorgehen der Küstenstaaten gegen seeräuberische Akte in ihren Hoheitsgewässern ist hingegen weder durch das Seerechtsübereinkommen noch das Gewohnheitsrecht speziell reglementiert.

Befassung des VN-Sicherheitsrats

Im Juni 2008 beschäftigte sich der VN-Sicherheitsrat erstmals mit dem Problem der Piraterie und beschloss auf der Grundlage von Kapitel VII der Charta verbindliche Maßnahmen, um die seeräuberischen Aktivitäten vor der somalischen Küste zu unterbinden.[3] Die Resolutionen des Sicherheitsrats bilden unter anderem die Rechtsgrundlage für die EU-Militäroperation Atalanta, an der sich auch die Bundesrepublik beteiligt. Sie dehnen den für die Hohe See geltenden Rechtsrahmen auf das Küstenmeer Somalias aus und erweitern damit die Handlungsbefugnisse der Staaten zur Unterbindung von Piratenangriffen in diesen Gewässern.

1 Vgl. Joshua Michael Goodwin, »Universal Jurisdiction and the Pirate: Time for an Old Couple to Part«, in: *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 39 (2006), S. 973–1011 (989ff).

2 Ivan Shearer, »Piracy«, in: Rüdiger Wolfrum (Hg.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford u.a.: Oxford University Press, 2008, online edition, <www.mpepil.com>, Rn. 13.

3 SR-Res. 1816 (2008), 2.6.2008. Eine Verlängerung und Erweiterung des Mandats erfolgte durch SR-Res. 1838 (2008), 7.10.2008; SR-Res. 1846 (2008), 2.12.2008; SR-Res. 1851 (2008), 16.12.2008; SR-Res. 1897 (2009), 30.11.2009. Vgl. zuletzt auch SR-Res. 1918 (2010), 27.4.2010.

Pirateriebekämpfung auf Basis des Seerechtsübereinkommens

Definition der Seeräuberei

Die zentralen Vorschriften zur Bekämpfung der Piraterie finden sich in den Artikeln 100–107 und in Artikel 110 SRÜ. Anknüpfungspunkt ist die Definition der Seeräuberei (piracy) in Artikel 101. Darüber hinaus begründen die genannten Vorschriften unter anderem eine Pflicht zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Piraterie sowie ein Recht aller Staaten zum Aufbringen von Seeräuberschiffen und zur strafrechtlichen Verfolgung von Piraten. Gemäß Artikel 101 SRÜ gilt als Seeräuberei »jede rechtswidrige Gewalttat oder Freiheitsberaubung oder jede Plünderung, welche die Besatzung oder die Fahrgäste eines privaten Schiffes oder Luftfahrzeugs zu privaten Zwecken begehen und die gerichtet ist (i) auf Hoher See gegen ein anderes Schiff oder Luftfahrzeug oder gegen Personen oder Vermögenswerte an Bord dieses Schiffes oder Luftfahrzeugs; (ii) an einem Ort, der keiner staatlichen Hoheitsgewalt untersteht, gegen ein Schiff, ein Luftfahrzeug, Personen oder Vermögenswerte.«[4]

Kriterien: Hohe See, ...

Diese Definition beinhaltet drei Kriterien, die ihren Anwendungsbereich erheblich einschränken. Erstens gilt sie nur für den Bereich der Hohen See (und der ausschließlichen Wirtschaftszone)[5] sowie für andere Orte, die keiner staatlichen Hoheitsgewalt unterstehen. Seeräuberische Handlungen im Küstenmeer,[6] in den Archipelgewässern,[7] den inneren Gewässern oder in Häfen fallen nicht unter die Definition und damit nicht in den Anwendungsbereich der Pirateriegelungen des Seerechtsübereinkommens. Dies ist problematisch, da Piraten häufig in küstennahen Gewässern und unübersichtlichen Archipelgewässern aktiv sind und sich auch nach Angriffen auf Hoher See regelmäßig in solche Gebiete zurückziehen. So ermächtigt das Seerechtsübereinkommen beispielsweise nicht zum Aufbringen von Schiffen, die Piraten auf Hoher See gekapert haben und nunmehr in Häfen oder Buchten festhalten, um Lösegeld zu erpressen.

... gegen ein anderes Schiff ...

Eine zweite Einschränkung besteht darin, dass selbst Angriffe auf Hoher See nur dann unter die Definition fallen, wenn sie gegen ein *anderes* Schiff gerichtet sind. So werden beispielsweise Entführungen von Schiffen durch

4 Artikel 101 SRÜ: »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).«

5 Gemäß Artikel 58 Absatz 2 SRÜ gelten die Artikel 100–107 und Artikel 110 SRÜ auch für die ausschließliche Wirtschaftszone eines Staates, die sich auf ein Gebiet von bis zu 200 Seemeilen erstrecken kann.

6 Nach Artikel 3 SRÜ hat jeder Staat das Recht, die Breite seines Küstenmeeres bis zu einer Grenze von höchstens 12 Seemeilen festzulegen.

7 Der Rechtsstatus von Archipelgewässern ist in den Artikeln 46ff. SRÜ geregelt.

Personen, die sich bereits an Bord befinden, vom Seerechtsübereinkommen nicht als Seeräuberei eingestuft.

... und zu privaten Zwecken

Drittens muss die betreffende Handlung *zu privaten Zwecken* begangen werden. Aus dieser Formulierung wird abgeleitet, dass Gewaltakte, die ausschließlich oder überwiegend politisch motiviert sind, ebenfalls aus dem Anwendungsbereich der Definition herausfallen.[8] Dies betrifft beispielsweise Maßnahmen der Seekriegsführung, die einem Staat oder einer nichtstaatlichen Konfliktpartei im Rahmen eines bewaffneten Konflikts zurechenbar sind.[9] Darüber hinaus sieht das Völkerrecht traditionell auch eine Trennung zwischen seeräuberischen Handlungen und terroristischen Akten mit maritimem Bezug vor. Letztere werden insbesondere vom Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt von 1988 (SUA-Konvention)[10] erfasst. Gleichwohl ist durchaus denkbar, dass auch einzelne Handlungen, die von Piraten begangen werden, unter die SUA-Konvention fallen. Dieses Abkommen wurde speziell erarbeitet, um Vorfälle wie die Entführung des Kreuzfahrtschiffes »Achille Lauro« durch palästinensische Terroristen im Jahr 1985 verfolgen zu können. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 wurde zudem ein Protokoll verabschiedet, das den Anwendungsbereich der SUA-Konvention noch einmal erheblich erweitern soll, bislang aber noch nicht in Kraft getreten ist.[11]

Kooperationsverpflichtung

Artikel 100 SRÜ verpflichtet alle Staaten, in größtmöglichem Maße zusammenzuarbeiten, um die Seeräuberei auf Hoher See oder an jedem anderen Ort, der keiner staatlichen Hoheitsgewalt untersteht, zu bekämpfen. Über das genaue Ausmaß der Kooperationspflicht herrscht in der völkerrechtswissenschaftlichen Literatur keine Einigkeit, und auch in der Praxis hat diese Klausel bislang kaum Bedeutung erlangt.[12] Grundsätzlich haben die Staaten bei der Wahrnehmung ihrer Pflicht gemäß Artikel 100 SRÜ einen weiten Ermessensspielraum. Teilweise wird jedoch die Auffassung vertreten, dass etwa ein Kriegsschiff, das sich bei einem Piratenangriff auf ein anderes Schiff in der Nähe aufhält, durch Artikel 100 nicht nur verpflichtet ist, den Angriff abzuwehren, sondern das Seeräuberschiff auch aufbringen muss.[13] Allerdings begründet Artikel 105 SRÜ, der das Aufbringen von Piratenschiffen speziell regelt, nur eine Ermächtigung

8 Shearer, »Piracy« [wie Fn. 2], Rn. 16.

9 Rüdiger Wolfrum, »Hohe See und Tiefseeboden (Gebiet)«, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hg.), *Handbuch des Seerechts*, München 2006, Rn. 51ff.

10 Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation (1988).

11 Zur Bekämpfung des maritimen Terrorismus vgl. Thomas A. Mensah, »Suppression of Terrorism at Sea: Developments in the Wake of the Events of 11 September, 2001«, in: Jochen A. Frowein/Klaus Scharioth/Ingo Winkelmann/Rüdiger Wolfrum (Hg.), *Verhandeln für den Frieden, Negotiating for Peace – Liber Amicorum Tono Eitel*, Berlin u.a. 2003, S. 627–647; Rüdiger Wolfrum, »Fighting Terrorism at Sea: Options and Limitations under International Law«, ebd., S. 649–668.

12 Wolfrum, »Hohe See und Tiefseeboden (Gebiet)« [wie Fn. 9], Rn. 47.

13 Andreas von Arnauld, »Die moderne Piraterie und das Völkerrecht«, in: *Archiv des Völkerrechts*, 47 (2009), S. 454–480 (456).

und keine derartige Verpflichtung. Plausibler lässt sich hingegen argumentieren, dass die Kooperationsverpflichtung nach Artikel 100 zumindest bedeutet, dass Küstenstaaten ein Ausgreifen der Piraterie aus ihren Hoheitsgewässern auf internationales Gebiet aktiv unterbinden müssen.[14] Jedenfalls dürfen Staaten Piraten nicht unterstützen oder ihnen Unterschlupf gewähren. In diesem Sinne strahlt die Kooperationsverpflichtung des Seerechtsübereinkommens in gewissem Umfang auch auf die Bekämpfung der Piraterie in staatlichen Hoheitsräumen aus.

Eingriffsrechte auf Hoher See

Nach Artikel 110 SRÜ darf ein Kriegsschiff auf Hoher See ein fremdes Schiff, das keine Immunität als Kriegs- oder Staatsschiff genießt, anhalten, sofern begründeter Anlass für den Verdacht besteht, dass das Schiff Seeräuberei betreibt. In diesem Fall kann das Kriegsschiff auch ein Kommando an Bord senden, um die Berechtigung zur Flaggenführung zu überprüfen oder um gegebenenfalls eine weitere Untersuchung an Bord vorzunehmen. Besteht kein Zweifel daran, dass ein Schiff tatsächlich in einen seeräuberischen Akt verwickelt ist, gewährt Artikel 105 SRÜ weitreichende Eingriffsrechte. Danach kann jeder Staat auf Hoher See ein Piratenschiff oder ein durch Seeräuberei erbeutetes und in der Gewalt von Piraten stehendes Schiff aufbringen, die Personen an Bord des Schiffes festnehmen und die darauf befindlichen Vermögenswerte beschlagnahmen. Damit ermächtigt Artikel 105 implizit auch zur Androhung und Anwendung von Gewalt. Die genannten Befugnisse durchbrechen das Flaggenstaatsprinzip, nach dem Schiffe auf Hoher See grundsätzlich der ausschließlichen Hoheitsgewalt desjenigen Staates unterstehen, unter dessen Flagge sie fahren und dessen Staatszugehörigkeit sie besitzen (Artikel 92 SRÜ).

Grenzen für die Anwendung von Gewalt

Fraglich ist allerdings, innerhalb welcher Grenzen sich ein solcher Einsatz bewegen muss, wenn es zur Anwendung von Gewalt gegen Piraten kommt. Humanitäres Völkerrecht wäre nur anwendbar, wenn es sich um eine militärische Operation im Rahmen eines bewaffneten Konflikts handelte. Im Allgemeinen dienen Einsätze gegen Piraten jedoch der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung. Sie haben damit einen polizeilichen Charakter und müssen sich in völkerrechtlicher Hinsicht an den internationalen Normen zum Schutz der Menschenrechte messen lassen. Dies bedeutet, dass für die Anwendung von Gewalt gegen Piraten grundsätzlich höhere Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit gelten als bei militärischen Maßnahmen im bewaffneten Konflikt.[15] Die Tötung von Personen ist im Rahmen von Polizeieinsätzen grundsätzlich nur unter strengsten Voraussetzungen zulässig. Dazu gehören insbesondere Notwehr- und Nothilfesituationen. Die Ächtung des Piraten als »hostis humani generis« fügt sich daher nur schwer in die moderne Menschenrechtsdogmatik, jedenfalls soweit mit dem Begriff signalisiert werden soll, dass der Pirat seine Rechte

14 Ebd., S. 458.

15 Mit Verweis auf die einschlägige Rechtsprechung: Tullio Treves, »Piracy, Law of the Sea, and Use of Force: Developments off the Coast of Somalia«, in: *European Journal of International Law* (EJIL), 20 (2009) 2, S. 399–414 (412ff).

als Individuum verwirkt habe. Eine solche Annahme ist mit dem Völkerrecht nicht vereinbar.[16]

Maßnahmen in staatlichen Hoheitsgewässern

Werden Seeräuber hingegen innerhalb des Küstenmeeres, der Archipelgewässer oder der inneren Gewässer eines Staates aktiv oder ziehen sie sich in Häfen zurück, findet Artikel 105 SRÜ keine Anwendung. Maßnahmen gegen Piraten in diesen Gewässern fallen in die alleinige Zuständigkeit des jeweiligen Küstenstaates. Seeräuberschiffe, die auf die Hohe See flüchten, können unter den engen Voraussetzungen des Artikels 111 SRÜ im Wege der Nacheile verfolgt werden. Eine Nacheile von der Hohen See in das Küstenmeer eines Staates ist dagegen völkerrechtlich nicht gestattet.

Die Mandate des Sicherheitsrats im Fall Somalia

Resolution 1816

In Resolution 1816 (2008) äußerte sich der VN-Sicherheitsrat zutiefst besorgt über die Bedrohung, die seeräuberische Handlungen für die humanitäre Hilfe zugunsten Somalias und für die Sicherheit der Schifffahrtswege darstellen. Insbesondere konstatierte er, dass Seeräuberei und bewaffnete Raubüberfälle auf Schiffe in den Hoheitsgewässern Somalias oder auf Hoher See vor der somalischen Küste die Situation im Land verschärfen, die nach wie vor eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in der Region darstellt. Durch diese Feststellung hat der Sicherheitsrat Piraterie nicht per se als Bedrohung des Friedens im Sinne von Artikel 39 der VN-Charta eingestuft. Vielmehr werden solche Vorkommnisse als Faktor betrachtet, der im Einzelfall eine bereits existierende Friedensbedrohung verstärken kann. Der Sicherheitsrat hatte die Lage in Somalia erstmals Anfang 1992 als Bedrohung im Sinne von Artikel 39 behandelt und auf dieser Basis ein Waffenembargo gegen das Land verhängt.[17]

Bezugspunkt

Bezugspunkt der aktuellen Resolutionen sind nicht nur seeräuberische Handlungen (acts of piracy), sondern auch bewaffnete Raubüberfälle gegen Schiffe/auf See (armed robbery against ships/at sea). Damit hat der Sicherheitsrat die Terminologie der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation IMO übernommen.[18] Der Begriff des bewaffneten Raubüberfalls gegen

16 Ausführlich von Arnauld, »Die moderne Piraterie und das Völkerrecht« [wie Fn. 13], S. 466ff, 471.

17 SR-Res. 733 (1992), 23.1.1992.

18 Die IMO (International Maritime Organization, <www.imo.org>) spielt eine wichtige Rolle bei der Koordinierung von Maßnahmen zur Pirateriebekämpfung. Sie unterhält Projekte zur Stärkung staatlicher Kapazitäten, fördert die regionale Zusammenarbeit, informiert über aktuelle Vorfälle und gibt konkrete Handlungsempfehlungen. Ihre Resolutionen haben jedoch im Unterschied zu völkerrechtlichen Verträgen und Beschlüssen des VN-Sicherheitsrats, die unter Kapitel VII gefasst werden, keinen verpflichtenden Charakter. Vgl. z.B. »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

Schiffe im Sinne der IMO-Definition bezeichnet jede rechtswidrige Gewaltanwendung, Freiheitsberaubung, Plünderung oder darauf gerichtete Drohung, die sich gegen ein Schiff oder gegen Personen oder Vermögenswerte an Bord dieses Schiffes richtet, sofern sie nicht als Akt der Seeräuberei zu qualifizieren ist und wenn sie von der Jurisdiktion eines Staates erfasst wird.[19] Diese Bezugnahme erfüllt gewissermaßen die Funktion eines Auffangtatbestandes, der zum Beispiel auch Angriffe erfasst, die nicht von einem Schiff gegen ein anderes Schiff ausgehen.[20]

Maßnahmen im Küstenmeer und auf Hoher See

Unter Berufung auf Kapitel VII der VN-Charta hat der Sicherheitsrat die Staaten, die über militärische Kapazitäten in der Region verfügen, in Resolution 1816 (2008) unter anderem dazu aufgefordert, ihre Maßnahmen zur Abschreckung von Piraten in Zusammenarbeit mit der somalischen Übergangsregierung zu verstärken und bedrohten Schiffen Hilfe zu leisten. Die zentralen Eingriffsbefugnisse finden sich in § 7 der Resolution. Darin wurden die mit der somalischen Übergangsregierung kooperierenden Staaten ermächtigt, in Somalias Hoheitsgewässer einzulaufen, um seeräuberische Handlungen zu unterbinden. Außerdem wurden die Staaten autorisiert, bei der Piratenbekämpfung innerhalb der Hoheitsgewässer Somalias alle notwendigen Mittel anzuwenden. Damit hat der Sicherheitsrat diejenigen Befugnisse, die das Seerechtsübereinkommen zur Bekämpfung der Piraterie auf Hoher See einräumt, auf den Bereich der somalischen Hoheitsgewässer ausgeweitet. Auf Basis von § 7 der Resolution ist es den Staaten folglich auch erlaubt, Piratenschiffe und erbeutete Schiffe von der Hohen See bis in die somalischen Hoheitsgewässer zu verfolgen. Operationen in den Küstengewässern der Nachbarstaaten sind dagegen von der Resolution nicht gedeckt.

Piratenbekämpfung an Land

Um Piraten auch an Land wirksam bekämpfen zu können, hat der Sicherheitsrat mit Resolution 1851 (2008) das Mandat erweitert. Dadurch ist es Staaten und Regionalorganisationen nunmehr auch gestattet, alle erforderlichen und geeigneten Maßnahmen in Somalia – d.h. auch auf dem Festland – zu ergreifen, um seeräuberische Handlungen gemäß dem Ersuchen der somalischen Übergangsregierung zu unterbinden.[21] In dieser Ermächtigungsklausel hat der Sicherheitsrat erstmals angeordnet, dass die entsprechenden Maßnahmen nicht nur mit den internationalen Menschenrechtsnormen, sondern auch mit dem humanitären Völkerrecht in Einklang stehen müssen. Damit bringt der Sicherheitsrat implizit zum Ausdruck, dass er die Situation in Somalia als bewaffneten Konflikt im Sinne des humanitären Völkerrechts ansieht und dass die Bekämpfung

Governments for preventing and suppressing piracy and armed robbery against ships« (IMO-Dok. MSC.1/Circ.1333, 26.6.2009).

19 »Code of practice for the investigation of crimes of piracy and armed robbery against ships« [wie Fn. 18], § 2.2: »›Armed robbery against ships‹ means any unlawful act of violence or detention or any act of depredation, or threat thereof, other than an act of piracy, directed against a ship or against persons or property on board such a ship, within a State's jurisdiction over such offences.«

20 Treves, »Piracy, Law of the Sea, and Use of Force« [wie Fn. 15], S. 403.

21 SR-Res. 1851 (2008), § 6.

von Piraten gegebenenfalls in die Austragung des Konflikts hineinwirken könnte. Davon wäre auszugehen, wenn die seeräuberischen Handlungen den Konfliktparteien zurechenbar wären. Tatsächlich lässt sich in einem derart zerfallenen Staat wie Somalia, in dem sich unzählige Clans, Kriegsherren, Milizen und andere bewaffnete Gruppen an Feindseligkeiten beteiligen, kaum mehr zwischen Kriegsführung und organisierter Gewaltkriminalität unterscheiden. In einem solchen Umfeld könnte ein gezielter Polizeieinsatz zur Bekämpfung von Piraten allzu schnell in einen militärischen Kampfeinsatz münden. Diese Gefahr dürfte viele Staaten gegenwärtig davon abhalten, das Mandat des Sicherheitsrats auszuschöpfen und Spezialkräfte auf das somalische Festland zu entsenden.[22]

Die Zustimmung der somalischen Übergangsregierung – ...

Sämtliche Mandatsresolutionen des Sicherheitsrats zur Bekämpfung der Piraterie im Fall Somalia stützen sich ausdrücklich auf eine völkerrechtliche Zustimmung seitens der somalischen Übergangsregierung, die den Vereinten Nationen regelmäßig in aktualisierter Form auf diplomatischem Wege übermittelt wird.[23] Im Gegenzug behält die Übergangsregierung zumindest laut Resolution das Privileg, darüber zu entscheiden, welche Staaten auf somalischem Territorium tätig werden dürfen. So werden durch die Mandate nur diejenigen Staaten und Regionalorganisationen ermächtigt, die mit der Übergangsregierung zusammenarbeiten und von dieser offiziell beim VN-Generalsekretär gemeldet worden sind.[24]

... notwendig oder irrelevant?

Völkerrechtlich ist der Sicherheitsrat nicht auf eine Zustimmung des betroffenen Territorialstaates angewiesen, wenn er eine Friedensbedrohung nach Artikel 39 VN-Charta feststellt und Zwangsmaßnahmen auf der Basis von Kapitel VII beschließt. Gleichwohl kann eine solche Zustimmung maßgeblich zur Legitimität des Vorgehens beitragen. Angesichts der instabilen Verhältnisse vor Ort ist allerdings fraglich, ob und inwieweit die vom Sicherheitsrat als »Transitional Federal Government« (TFG) bezeichnete Entität eine legitime Regierungsgewalt ausübt. Obwohl sie keine effektive Gewalt über das somalische Territorium innehat, vertritt sie den Staat Somalia doch wirksam gegenüber den Vereinten Nationen. Ohne die Zustimmung der Übergangsregierung wäre es wohl auch kaum denkbar, dass die Mandatsresolutionen im Sicherheitsrat einvernehmlich verabschiedet werden. Auf der anderen Seite kann ein Staat jederzeit anderen Staaten das Recht einräumen, auf seinem Territorium polizeilich tätig zu werden, ohne dass es dazu einer Autorisierung durch den Sicherheitsrat bedarf.[25] Im vorliegenden Fall lässt sich das internationale militärische Engage-

22 Zur Operation französischer Truppen im April 2008 (Entführungsfall »Le Ponant«), die der Verabschiedung der Resolution 1851 (2008) vorausgegangen war, vgl. Treves, »Piracy, Law of the Sea, and Use of Force« [wie Fn. 15], S. 404 (dort Fn. 11).

23 Vgl. SR-Res. 1816 (2008), § 9; SR-Res. 1851 (2008), § 10; SR-Res. 1897 (2009), § 8 [wie Fn. 3].

24 Von der Ständigen Vertretung Somalias bei den Vereinten Nationen wurden bis November 2009 folgende Staaten und Organisationen als Kooperationspartner beim VN-Generalsekretär gemeldet: Australien, China, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Indien, Iran, Kanada, die Niederlande, Russland, Spanien, Südkorea, die Türkei und die USA sowie die EU und die Nato (vgl. VN-Dok S/2009/590, 13.11.2009, Absatz 17).

25 Dazu Treves, »Piracy, Law of the Sea, and Use of Force« [wie Fn. 15], S. 406ff.

ment – soweit es sich auf somalische Hoheitsgewässer und das Festland erstreckt – folglich auf zwei völkerrechtlich voneinander unabhängige Ermächtigungstatbestände stützen. Für Maßnahmen auf Hoher See vor der Küste Somalias bilden hingegen bereits das Seerechtsübereinkommen und das Völkergewohnheitsrecht eine ausreichende rechtliche Grundlage.

Eine Weiterentwicklung des Völkerrechts?

Somalia – kein Präzedenzfall

Ein Novum in der Praxis des Sicherheitsrats ist die Klarstellung in § 9 der Resolution 1816 (2008), die auch in den Folgeresolutionen kontinuierlich wiederholt wurde. Darin heißt es, dass die in der Resolution erteilte Ermächtigung ausschließlich auf die Situation in Somalia Anwendung findet und die Rechte und Pflichten der Staaten nach dem Seerechtsübereinkommen und sonstigem Völkerrecht im Hinblick auf andere Situationen unberührt lässt. Insbesondere sei die Resolution nicht so zu bewerten, als werde durch sie Völkergewohnheitsrecht geschaffen. Mit diesem Passus trug man vor allem den Bedenken Indonesiens Rechnung, das im Juni 2008 als nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat vertreten war und das vor der eigenen Küste selbst in erheblichem Maße vom Problem der Piraterie betroffen ist. Indonesien ging es darum, einer etwaigen Aushöhlung staatlicher Souveränitätsrechte und einer Ausweitung internationaler Interventionen im Bereich der Pirateriebekämpfung entgegenzutreten. Im Rahmen der Sicherheitsratssitzung zur Verabschiedung der Resolution 1816 (2008) im Juni 2008 setzten sich neben Indonesien auch Vietnam, Libyen, Südafrika und China dafür ein, den nach dem Seerechtsübereinkommen geltenden völkerrechtlichen Status quo zu wahren. Darüber hinaus betonten sie, dass der mit der Resolution verfolgte Ansatz ausschließlich auf die spezifische Lage in Somalia zugeschnitten sei und dass daraus keine weitergehenden Schritte für andere Regionen abgeleitet werden könnten.

Piraterie als Bedrohung des Weltfriedens?

Südafrika wies außerdem darauf hin, dass das Problem der Piraterie als solches noch keine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit begründe, sondern im vorliegenden Fall lediglich ein Symptom der Situation in Somalia darstelle.[26] Dahinter steht die von vielen Staaten geteilte Befürchtung, der Sicherheitsrat könnte sich immer weitere Zuständigkeiten aneignen, indem er bestimmte entwicklungsbezogene Probleme wie etwa die Umweltverschmutzung, die Konkurrenz um knappe Ressourcen oder die Ausbreitung von Seuchen und organisierter Kriminalität als Friedensbedrohung im Sinne von Artikel 39 VN-Charta einstuft – was den Weg für eine Vielzahl verbindlicher Zwangsmaßnahmen öffnen würde.

26 VN-Dok. S/PV.5902, 2.6.2008.

Multinationales militärisches Engagement

Frank Kupferschmidt

Dimension des Militäreinsatzes

Seit Ende 2008 bekämpfen zeitweise mehr als 40 Kriegsschiffe und Aufklärungsflugzeuge in multinationalen Einsatzverbänden oder unter nationaler Führung die Piraterie am Horn von Afrika, im Golf von Aden und im somalischen Becken. Für alle Angriffe auf die internationale Schifffahrt in diesen Seegebieten werden etwa 1200 somalische Piraten verantwortlich gemacht, die der organisierten Kriminalität zuzuordnen sind. Die Handhabe, um gegen sie vorzugehen, bieten mehrere Resolutionen des VN-Sicherheitsrates, die gemäß Kapitel VII der VN-Charta zur Teilnahme am Kampf gegen Piraterie und bewaffneten Raub vor der Küste Somalias aufrufen.[1] Auslöser dafür war die sprunghafte Zunahme von Angriffen auf die Handelsschifffahrt, denen auch für die hungernde Bevölkerung in Somalia bestimmte Lebensmitteltransporte des Welternährungsprogramms (WFP) zum Opfer fielen. Welche Organisationen und Staaten beteiligen sich an der Pirateriebekämpfung? Welche Konzepte werden angewandt? Wie gut ist die Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Akteuren, und wie sieht deren bisherige Erfolgsbilanz aus?

Akteure und Mandate

Operation Atalanta der EU

Seit Dezember 2008 ist der europäische Marineverband EUNAVFOR der Operation Atalanta als Task Force (TF) 465 im Einsatz. Mindestens sechs Fregatten oder Zerstörer, unterstützt von einem oder mehreren Versorgern und drei bis vier Seefernaufklärungsflugzeugen, operieren im Golf von Aden oder vor der somalischen Küste.[2] Die Flugzeuge werden von Dschibuti, den Seychellen oder einem vorgeschobenen Stützpunkt in Mombasa aus eingesetzt. Im Juni 2010 beteiligten sich acht EU-Mitgliedstaaten an dem Verband vor Somalia.[3] Auch wenn nicht alle EU-Länder Kriegsschiffe oder Luftfahrzeuge entsenden können, so stellen doch viele von ihnen Personal für den Stab oder – wie etwa Malta – bewaffnete Teams zur Piratenabwehr an Bord, sogenannte Vessel Protection Detachments. Von August

1 Vgl. insbesondere die Sicherheitsrats-Resolutionen 1814 (2008), 1816 (2008), 1846 (2008) und 1897 (2009), aufrufbar unter <www.un.org>.

2 Zu Einzelheiten der Operation Atalanta siehe die Präsentation von Konteradmiral Peter Hudson bei der Parlamentarischen Versammlung der Nato in Edinburgh am 15.11.2009, <www.nato-pa.int/Default.asp?-SHORTCUT=1974> und <www.eunavfor.eu>. Für 2010 werden bis zu 12 Schiffe gleichzeitig eingeplant.

3 Laut EU sind dies Deutschland, Frankreich, Griechenland, Luxemburg, die Niederlande, Portugal, Spanien und Schweden. Vgl. Factsheet *EU Naval Operation against Piracy*, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsdata/docs/missionPress/files/100607%20Factsheet%20EU%20NAVFOR%20Somalia%20%20version%2018_EN.pdf>. Die an den verschiedenen Einsätzen teilnehmenden Einheiten wechseln häufig. Eine von Zeit zu Zeit aktualisierte »Order of Battle« findet sich im Bendler-Blog <www.bendler-blog.de/?s=Piraterie>.

2009 bis Januar 2010 hat als erstes Nichtmitglied Norwegen mit einer Fregatte teilgenommen; Kroatien, Montenegro und die Ukraine leisten inzwischen ebenfalls einen personellen Beitrag. Die Operation Atalanta wird vom britischen Generalmajor Buster Howes aus dem Operativen Hauptquartier (OHQ) in Northwood bei London befehligt.[4] Dem OHQ untersteht der Verbandsführer in See; seit Mitte April 2010 bekleidet der schwedische Flottillenadmiral Jan Thörnqvist diese Position.

Mandat

Das Atalanta-Mandat legt die Priorität auf den Schutz der Schiffe, die für das WFP und zur Versorgung der Somalia-Mission der Afrikanischen Union (AMISOM) gechartert wurden. Erst danach rangiert die Sicherheit weiterer humanitärer Lieferungen bzw. der Handelsschifffahrt unter Flaggen von EU-Mitgliedern oder anderen Teilnehmerstaaten der Operation. Außerdem soll EUNAVFOR eine Seeraumüberwachung in besonders gefährdeten Zonen sicherstellen und im gesamten Einsatzgebiet die Piraterie bekämpfen. Das robuste Mandat erlaubt dabei, auch militärische Gewalt anzuwenden, der Seeräuberei verdächtige Personen festzunehmen und zur Strafverfolgung den Behörden eines EU-Staates, Kenias oder der Seychellen zu überstellen sowie Schiffe und Ausrüstung zu beschlagnahmen. Die EU betrachtet die Operation Atalanta als Teil eines umfassenden Ansatzes für Somalia, der erhebliche Leistungen für humanitäre Hilfe, für Entwicklungshilfe (darunter auch zugunsten von Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit und AMISOM) und zusätzlich für die Ausbildung somalischer Sicherheitskräfte einschließt.[5]

Nato

Seit Oktober 2008 engagiert sich auch die Nato in unterschiedlichen Konstellationen bei der Pirateriebekämpfung und dem Schutz der Handelsschifffahrt im Golf von Aden und im Somali-Becken.[6] Das Atlantische Bündnis nutzt dazu seine Ständigen Maritimen Einsatzverbände (SNMG) aus meist vier bis fünf Fregatten/Zerstörern, die es wechselweise für jeweils vier Monate aus deren vorrangigen Einsatzgebieten Nordatlantik (SNMG1) oder Mittelmeer (SNMG2) als TF 508 vor die somalische Küste verlegt.[7] Im August 2009 hat die Operation Ocean Shield (OOS) begonnen. Sie unterscheidet sich von ihren Vorgängern, den Operationen Allied Provider und

4 Howes löste am 14. Juni 2010 Konteradmiral Peter Hudson ab. Sein Stellvertreter ist der deutsche Flottillenadmiral Thomas J. Ernst.

5 Zu den Einzelheiten siehe EU Council Secretariat, *Factsheet, EU Engagement in Somalia*, updated April 2010, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/100407%20Factsheet%20EU%20Engagement%20Somalia%20-%20version%208_EN01.pdf>, und *EU Training Mission Somalia*, <http://consilium.europa.eu/showPage.aspx?id>.

6 Einzelheiten zum Einsatz der Nato bei der Pirateriebekämpfung finden sich in der Präsentation von Vizeadmiral Hans-Jochen Witthauer bei der Parlamentarischen Versammlung der Nato in Edinburgh, <www.nato-pa.int/Default.asp?SHORTCUT=1961>. Vgl. auch *Counter-piracy Operations*, <www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48815.htm?selectedLocale=en#ocean>.

7 Seit März 2010 ist die SNMG2 mit Kriegsschiffen aus Großbritannien (Führungsschiff), Italien, der Türkei und den USA im Einsatz. Vgl. Public Diplomacy Division (PDD), Press and Media Section, Media Operations Centre (MOC), Nato HQ Brussels, *Fact Sheet, Counter-Piracy: Operation Ocean Shield*, <www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2010_01/ 20100204_20100128-Fact_Sheet_Counterpiracy.pdf>.

Allied Protector, durch die zusätzliche Aufgabe, die Staaten der Region beim Aufbau eigener Fähigkeiten zur Piratenbekämpfung zu unterstützen.[8] Geplant ist etwa eine pan-arabische Task Force. Damit soll der Nato-Einsatz letztlich überflüssig werden. Die sonstigen Ziele bestehen unverändert darin, die Aktivitäten von Piraten auf See zu unterbinden und gemeinsam mit der Handelsschifffahrt Maßnahmen zu ergreifen, die das Auftreten von Seeräuberei verringern. Im Ergebnis soll den Piraten die Handlungsfähigkeit genommen und ein Zustand erreicht werden, bei dem sich die Zahl von Überfällen auch ohne Präsenz des Bündnisses auf einem vertretbar niedrigen Niveau bewegt. Die operative Führung von OOS wird vom Joint Command der Nato in Lissabon, die taktische Führung vom Maritime Component Command Northwood (MCC NW) ausgeübt.

Combined Task Force 151

Als dritter multinationaler Verband bekämpft die im Januar 2009 aufgestellte Combined Task Force 151 (CTF 151) die Piraterie vor der somalischen Küste und im Golf von Aden. Neben den USA, die mit drei Kriegsschiffen den Hauptanteil stellen, steuern Australien, die Türkei, Singapur und Südkorea Einheiten bei. Operativ untersteht der Verband dem Commander Combined Maritime Forces (CMF), der zugleich Befehlshaber der Seestreitkräfte des amerikanischen Central Command (USNAVCENT) mit Hauptquartier in Bahrain ist.[9] Der Stab der CTF 151 in See wird durch die teilnehmenden Nationen besetzt und zurzeit von einem südkoreanischen Konteradmiral geführt. Zusätzlich zu den bereits erwähnten VN-Mandaten operiert der Verband unter der Sicherheitsrats-Resolution 1851 (2008), die auch ein Vorgehen gegen Piraten an Land zulässt.[10]

Combined Task Force 150/OEF

Außerdem trägt die Combined Task Force 150, die für den Anti-Terror-Einsatz im Rahmen der Operation Enduring Freedom geschaffen wurde, durch ihre Präsenz am Horn von Afrika zur Abschreckung der Piraten und zum Schutz der Handelsschifffahrt bei. Sie kann angegriffenen Schiffen im Zuge der Nothilfe Unterstützung leisten. Derzeit untersteht sie dem Kommando eines pakistanischen Konteradmirals. Die CTF 150 und 151 teilen sich für die Seeraumüberwachung aus der Luft einen Seefernaufklärer mit der Operation Atalanta.

Weitere Einheiten unter nationaler Führung

Zusätzlich zu diesen multinationalen Einsatzgruppen beteiligen sich Einheiten aus China, Indien, dem Iran, Japan, Malaysia, Russland, Saudi-Arabien und den USA unter nationaler Führung am Kampf gegen die Piraten, vorrangig im Golf von Aden. Insgesamt handelt es sich dabei um zwölf Kriegsschiffe und Versorger sowie mindestens zwei Seefernaufklärer. Die

8 Die Operation Allied Provider lief von Oktober bis Dezember 2008 und wurde von der Operation Atalanta abgelöst. Die drei Phasen der Operation Allied Protector deckten den Zeitraum von März bis August 2009 ab.

9 Vgl. Combined Maritime Forces, »Combined Task Force (CTF) 151«, <www.cusnc.navy.mil/cmf/151/index.html>.

10 Vgl. United Nations, Department of Public Information, News and Media Division, »Security Council Authorizes States to Use Land-Based Operations in Somalia, as Part of Fight Against Piracy Off Coast, Unanimously Adopting 1851 (2008)«, <www.un.org/News/Press/docs/2008/sc9541.doc.htm>. Zu den VN-Mandaten bezüglich Somalia siehe auch in dieser Studie den Beitrag von Christian Schaller über die völkerrechtlichen Implikationen (S. 62ff).

Interessen einiger dieser Staaten sind stärker national ausgerichtet. Sie folgen im Rahmen der VN-Resolutionen unterschiedlichen Vorstellungen und Einsatzregeln. Dessen ungeachtet gibt das breite internationale Engagement eine deutliche Antwort auf die Bedrohung des freien Verkehrs auf der wichtigsten Seeverbindung zwischen Europa und dem Wirtschaftsraum Indien-Südostasien-China-Japan durch Piraterie. Alle Mitglieder des VN-Sicherheitsrates beteiligen sich substantiell an deren Bekämpfung. Jenseits des offensichtlichen Eigeninteresses wollen China, Indien und Japan dabei auch ein Zeichen für ihre Verantwortungsbereitschaft in internationalen Fragen setzen.

Operatives Vorgehen

Kein lückenloser Schutz

Angesichts der riesigen Ausdehnung des Operationsgebietes im Kampf gegen die Piraterie – vergleichbar mit der Fläche des gesamten Mittelmeers – ist ein lückenloser Schutz der Schifffahrt nicht möglich.[11] Zugleich verlangen die Weiten des somalischen Beckens und des westlichen Indischen Ozeans ein anderes Vorgehen als die vergleichsweise begrenzten Gewässer zwischen jemenitischer Süd- und somalischer Nordküste. Im Rahmen der Operation Atalanta werden daher drei verschiedene Arten von Einsätzen durchgeführt: Abschreckung durch Präsenz bei der Patrouille, Eskortierung besonders zu schützender Fahrzeuge sowie Operationen gegen ein verdächtiges Fahrzeug oder in einem spezifischen Seegebiet.

Information, Eskorte, Patrouille

Um die Wirksamkeit der See- und Seeluftstreitkräfte zu bündeln, wurde im Golf von Aden ein 450 Seemeilen (833 Kilometer) langer kontrollierter Transitkorridor eingerichtet. Zugleich empfahl man Handelsschiffen, sich beim Maritime Security Centre - Horn of Africa (MSCHOA) – nach einer allgemeinen Registrierung dort – für eine Passage anzumelden.[12] Die Schiffsführer erhalten dann aktuelle Warnungen vor Seeräubern, Meldungen über vergangene Überfälle sowie Hinweise zu Selbstschutzmaßnahmen und empfohlenen Routen. Je nach Schiffskategorie werden drei Schutzarten praktiziert: Gruppentransits innerhalb des Korridors, eskortierte Gruppentransits sowie individueller Schutz. Transporte des WFP und von AMISOM werden ausnahmslos eskortiert. Der empfohlene Transitkorridor steht unter ständiger Überwachung durch Kriegsschiffe, so dass ein in Not befindliches Handelsschiff binnen 20 Minuten unterstützt werden kann. Parallel dazu patrouillieren etwas abgesetzt chinesische und japanische Einheiten – in ihrer Wirkung einer Postenkette vergleichbar – zwischen der Küste des Jemen bzw. Somalias und dem Korridor. Zahlreiche weitere Kriegsschiffe halten sich in der Nähe auf, um notfalls eingreifen zu können. Für Schiffe, die wegen niedrigen Freibords oder geringer Geschwindigkeit besonders gefährdet sind, wird ein Gruppentransit durch den Korridor angeboten. In allen übrigen Fällen jedoch können Schiffe nur selten geleitet werden oder Schutz im Nahbereich erhalten.

11 Ein Schiff benötigt fünf Tage zur Durchquerung des Einsatzgebietes in Nord-Süd-Richtung und einen Tag in Ost-West-Richtung.

12 Vgl. die Website <www.mschoa.eu>.

Bekämpfung

Ohnehin sind Schutzmaßnahmen allein nicht geeignet, um die Piraterie auf See nachhaltig zu reduzieren. Dazu müssten mehr Piratenfahrzeuge außer Gefecht gesetzt und vor allem die Mutterschiffe, die Raubzüge hunderte von Seemeilen vor der Küste erst ermöglichen, identifiziert und neutralisiert werden. Das Mandat der EU bietet eine Handhabe dafür. Die französische Fregatte »Nivôse« hat im April 2010 ein Mutterschiff und zwei Angriffsboote 480 Seemeilen östlich der somalischen Küste versenkt. Am wirkungsvollsten lässt sich die Handlungsfähigkeit der Piraten jedoch einschränken, wenn sie in somalischen Küstengewässern bekämpft werden, noch bevor sie die Hohe See erreichen. Im Februar 2010 etwa hat das dänische Kampfunterstützungsschiff »Absalon«, das damals die OOS anführte, ein Mutterschiff in Küstennähe ausgeschaltet.

Multinationale Zusammenarbeit

EU und Nato: Trotz Komplementarität ...

Bei so vielen verschiedenen Akteuren, Mandaten und Führungsinstanzen muss eine effiziente Kooperation und Koordinierung stattfinden, um Reibungsverluste zu vermeiden und ein Ergebnis zu erreichen, dass den Zielsetzungen der Sicherheitsrats-Resolutionen entspricht. Die Gremien und Abstimmungsprozesse, welche dies gewährleisten sollen, sind zahlreich und auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt. Da EU und Nato die wichtigsten Akteure im Kampf gegen die Piraterie vor Somalias Küste sind, kommt es vor allem auf ihre Zusammenarbeit an. Diese sollte sich problemlos vollziehen, da zwei Drittel der EU- bzw. Nato-Mitglieder in beiden Organisationen vertreten sind. Zudem begünstigt die räumliche Nähe zwischen dem EU-OHQ Atalanta und dem Nato-MCC im britischen Northwood die direkte Abstimmung und den Informationsaustausch. Beide Organisationen ergänzen sich mit ihren Einsatzverbänden. Die EU-Seite stellt zum Beispiel die Seeaufklärungskomponente und betreibt ein logistisches Zentrum in Dschibuti. Die Nato leistet mit der Koordination der Flugbewegungen über See und mit Auswertung wie Abgleich der Aufklärungsergebnisse ihrerseits einen wichtigen Beitrag. Die langjährige Zusammenarbeit der Schiffsbesatzungen innerhalb des Atlantischen Bündnisses oder – bei Nichtmitgliedern – im Rahmen des Programms »Partnerschaft für den Frieden« erleichtert das gegenseitige Verständnis und die Anwendung von Nato-Verfahren. Mit einem Sonderbeauftragten für Somalia verfügt die EU über einen politischen Vertreter für die Region. Die Nato wiederum hat mit der Istanbuler Kooperations-Initiative und einer langjährigen Präsenz der USA am Persischen Golf einen besonderen regionalen Zugang.

... mitunter schwierige Kooperation

Obwohl Nato und EU ihren Einsatz erklärtermaßen als Ergänzung zum Engagement des jeweils anderen und weiterer Akteure verstehen und Duplizierung oder gar Konkurrenz zwischen den Beteiligten vermieden werden soll, gestaltet sich die Kooperation mitunter schwierig. Nato wie EU betonen gerne, welch wichtigen Beitrag sie zur Bekämpfung der Piraterie leisten. Dabei ist die häufig zu vernehmende Kritik durchaus berechtigt, zwischen beiden Seiten werde eine Art »Schönheitswettbewerb« ausgetragen. Schließlich handelt es sich für die EU um den ersten Einsatz, bei dem

sie nach mehreren Operationen von Landstreitkräften[13] die Funktionsfähigkeit und Wirksamkeit der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) nun auch auf See unter Beweis stellen kann. Allerdings gibt es auch positive Beispiele gegenseitiger Unterstützung, zum Beispiel beim Einsatz von Bordhubschraubern.

Combined Maritime Forces

Der dritte wichtige Partner sind die Combined Maritime Forces. Mit ihrem großen US-Anteil ermöglichen sie die Nutzung der amerikanischen Tankerflotte. Zudem erlauben es die CMF, bei Bedarf die Seestreitkräfte im Kampf gegen die Piraterie rasch zu verstärken.

Hoher Koordinationsaufwand

Aber es gilt mehr zu koordinieren als nur diese drei Akteure: 26 Länder (darunter China, Indien und Russland) und Vertreter von drei multinationalen Verbänden und der Handelsschifffahrt sitzen beim Kommandeur CMF im HQ USNAVCENT am Tisch, wenn das monatliche Informations- und Koordinierungstreffen (SHADE)[14] stattfindet. CMF und EU haben gemeinsam den Vorsitz inne. Beim Bemühen, die Kooperation voranzutreiben, erfreuen sich die EU-Vertreter starker politischer Unterstützung aus Brüssel. Zwischen den SHADE-Zusammenkünften führen EUNAVFOR, Nato und CMF alle zwei Wochen Gespräche miteinander, zum Teil per Videokonferenz. Daneben gibt es vielfältige Kontakte zwischen allen Akteuren, die an der Pirateriebekämpfung mitwirken. Eine wichtige Rolle bei der wechselseitigen Abstimmung spielen auch die Verbindungsoffiziere: Die EU hat ihre in Mombasa, auf den Seychellen und beim CMF stationiert, die Nato ebenfalls beim CMF, in Dschibuti und im HQ USNAVCENT in Bahrain (im letzten Fall handelt es sich um einen Luftraum-Koordinator).

Führungsrolle Chinas?

China beabsichtigt, unter den beteiligten Staaten in Zukunft eine Führungsrolle einzunehmen. Ein vom chinesischen Verteidigungsministerium im November 2009 in Peking veranstaltetes Treffen sollte dazu beitragen, die Kooperation zwischen den Seestreitkräften am Horn von Afrika zu verbessern. Vor den teilnehmenden Offizieren von EUNAVFOR, Nato und CMF, aus Indien, Japan, Pakistan und Russland kündigten die Gastgeber an, sich künftig stärker an gemeinsamen Patrouillen beteiligen zu wollen, statt nur unabhängig eigene Schiffen zu begleiten.[15] Im Januar 2010 hat dann der chinesische Verbandsführer im Golf von Aden mit dem Kommandeur der TF 508 den Einsatz gegen Piraten diskutiert. Ob es dabei um die Leitung eines Einsatzverbandes oder den Ko-Vorsitz bei SHADE ging, lässt sich aus den Angaben des chinesischen Verteidigungsministeriums nicht entnehmen. Jedenfalls hieß es, Peking habe sich mit der EU und anderen Teilnehmern des Einsatzes vor der Küste Somalias bereits über eine chine-

13 Z.B. in Bosnien-Herzegowina und in der Demokratischen Republik Kongo.

14 SHADE steht für Shared Awareness and Deconfliction. Weitere Teilnehmer der Treffen neben den genannten sind bzw. waren Vertreter von Ägypten, Australien, Bahrain, Japan, dem Jemen, Jordanien, Pakistan, Saudi-Arabien, den Seychellen, Singapur, Südkorea und der Ukraine. Vgl. »Operation Ocean Shield«, <www.aco.nato.int/page208433730.aspx>.

15 Vgl. News Release Allied Maritime Component Command HQ Northwood, Ref: MANW 2009/13, 10.11.2009.

sische Führungsfunktion geeinigt.[16] Dies hat der Rat der Europäischen Union im April indirekt bestätigt, indem er die chinesische Bereitschaft begrüßte, auf Rotationsbasis Verantwortung für die Koordination der Marineeinheiten im Transitkorridor des Golfs von Aden zu übernehmen.[17]

Wirksamkeit

Weniger Piraterie im Golf von Aden, mehr im Somali-Becken

Es gibt zahlreiche Kriterien, um den Erfolg der internationalen Zusammenarbeit gegen die Piraterie zu bemessen: die Zahl der Festnahmen von Seeräubern, die Zahl versuchter und gelungener Angriffe sowie die Zahl versuchter und gelungener Schiffsentführungen. Diese nüchternen Daten müssen jedoch gewichtet und in den richtigen Zusammenhang gestellt werden. Operationsziel der unter dem VN-Mandat eingesetzten Einheiten ist zuallererst der Schutz der WFP-Transporte und, nachgeordnet, die Sicherheit der Seeverbindungslinien. Priorität der militärischen Operation muss sein, den Aufwand der Piraten für erfolgreiche Beutezüge so hoch zu treiben, dass er in keinem Verhältnis mehr zum materiellen Gewinn steht. Zunächst einmal lässt sich durchaus eine positive Zwischenbilanz ziehen. Die durch EUNAVFOR geschützten Transporte für das WFP durch die Küstengewässer sind alle sicher angekommen; dies betraf (mit Stand vom 13. Juni 2010) 73 Schiffsladungen mit über 414 000 Tonnen Lebensmitteln für 1,6 Millionen Somalier. Außerdem gab es 51 Geleite für AMISOM-Nachschub. Im Golf von Aden sank die Zahl der Attacken von August bis Mitte November 2009 gegenüber dem Vorjahreszeitraum von 43 auf 13, die der Entführungen von 24 auf null. Weniger gut sieht es über die gleiche Periode im Somali-Becken aus. Dort ist die Zahl der Angriffe von 9 auf 24 gestiegen, jene der Kaperungen von 6 auf 7.[18] Wie sich daran zeigt, verdrängt die massive militärische Präsenz im Golf von Aden die Seeräuber in das weniger leicht zu überwachende Somali-Becken bzw. in den westlichen Indischen Ozean. Dort wollen die drei Einsatzverbände von Nato, EU und CMF deshalb noch enger zusammenarbeiten.

Mehr Aufklärung notwendig

Auch wenn die Erfolgsquote der Piraten insgesamt erheblich gesunken ist, besteht noch kein Grund zum Aufatmen. Auf das ganze Jahr 2009 gesehen haben sich die Angriffe durch somalische Seeräuber gegenüber 2008 fast verdoppelt (von 111 auf 217); 47 von weltweit 49 Handelsschiffen wurden vor Somalias Küsten entführt.[19] Damit sich der positive Trend am Golf von Aden auch im Somali-Becken durchsetzen kann, muss dort ein noch dichteres Netz aus Aufklärung, Verfolgung und Bekämpfung geknüpft werden. Zu diesem Zweck ist es erforderlich, die Luftaufklärung über See zu

16 »China führt Kampf gegen Piraten an«, in: *Der Standard* (Online-Ausgabe), 29.1.2010, <http://derstandard.at/1263706282034/China-fuehrt-Kampf-gegen-Piraten-an>; »China's Anti-piracy Role off Somalia Expands«, <http://newsvote.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/asia-pacific/8486502.stm>.

17 Vgl. Extract from Council Conclusions on CSDP, 26.4.2010, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/somaliaEN01.pdf>.

18 Vgl. Präsentation von Vizeadmiral Witthauer [wie Fn. 6].

19 Vgl. ICC-IMB (Hg.), *Piracy and Armed Robbery Against Ships. Annual Report 2009*, S. 5f, 8.

verstärken und zusätzliche Kriegsschiffe außerhalb der Monsunzeiten einzusetzen. Die EU müsste dafür weitere Seestreitkräfte von Nichtmitgliedern gewinnen. Im November 2009 hat die Parlamentarische Versammlung der Nato in Edinburgh eine Resolution verabschiedet, in der zusätzliche Luftaufklärung (zum Beispiel AWACS), eine bessere Koordinierung des nationalen und multinationalen Einsatzes von Kriegsschiffen sowie stärkere Bemühungen um eine Teilnahme von Partner- und Kontaktstaaten gefordert werden.[20] Der letzte Punkt gilt nur für Neuseeland, denn die anderen drei betroffenen Staaten (Australien, Japan und Südkorea) sind bereits mit von der Partie, wenn auch nicht unter Nato-Führung. Insgesamt scheint im Frühjahr 2010 die Bekämpfung der Piraterie auch im Somali-Becken an Durchschlagskraft gewonnen zu haben. Im März erzielten die multinationalen Verbände wichtige Erfolge – allein in diesem Monat konnten 23 Piratengruppen zerschlagen werden.[21] Auch wenn im April die Piratenangriffe weiter zugenommen haben, so ist die Zahl der Entführungen doch um ein Viertel zurückgegangen.[22]

Kritische Stimmen

Zweifelhaftes Kosten-Nutzen-Verhältnis

Es gibt allerdings auch kritische Stimmen zum Anti-Seeräuber-Einsatz. Dies zeigen etwa zwei Veröffentlichungen, in denen die Motive für die »Piratenhatz« hinterfragt und entsprechende Alarmrufe zur »lukrativen Seeräuberpistole« umgedeutet werden.[23] Kernfragen sind: Rechtfertigen die Piratenangriffe und Schiffsentführungen die hohen Kosten der Operation auf See, die etwa für Deutschland jährlich mit rund 47,4 Millionen Euro und dem Einsatz von bis zu 1400 Bundeswehrsoldaten zu Buche schlagen?[24] Geht es tatsächlich nur um den Schutz der Schifffahrtsrouten, oder spielen auch andere strategische Überlegungen eine Rolle? Wenn von 16 000 bis 20 000 Schiffen, die pro Jahr am Horn von Afrika verkehren, 40 bis 100 gekapert würden, sei dies keine hinreichende Begründung für den teuren Militäreinsatz, argumentiert der eine Beitrag; nur 0,7 Prozent des Schiffsverkehrs seien betroffen. Die Versicherer machten hohe Gewinne

20 Vgl. Resolution 375 on a Comprehensive and Co-ordinated Response to Piracy Off the Coast of Somalia, adopted by the Plenary Assembly on Tuesday 17 November 2009, Edinburgh, UK, <www.nato-pa.int/Default.asp?SHORTCUT=1949>.

21 Vgl. News Release Allied Maritime Command HQ Northwood, 1 April 2010, Ref: SNMG2 2010/07.

22 Vgl. »Breakthroughs along with Challenges during First Month of Swedish Command«, <www.eunavfor.eu/2010/05/breakthroughs-along-with-challenges-during-first-month-of-swedish-command>.

23 Vgl. Brigitte Mahnkopf, »Piratenhatz am Horn von Afrika«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, (2010) 1, S. 69f, und Brooke Smith-Windsor, »Lukrative Seeräuberpistole«, in: *Financial Times Deutschland*, 9.1.2010, <www.ftd.de/unternehmen/versicherungen/piraterie-lukrative-seeraeuberpistole/50057815.html>.

24 Vgl. Bundestags-Drucksache 17/179, 9.12.2009, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/001/1700179.pdf>, Ziff. 9. Von Dezember 2008 bis Dezember 2009 waren 45 Millionen Euro veranschlagt; siehe Bundestags-Drucksache 16/11337, 10.12.2008, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/113/1611337.pdf>, Ziff. 10.

durch Risikozuschläge (300 bis 500 Millionen Dollar im Jahr 2008 allein für den Golf von Aden) und profitierten so von den Piraterie-Warnungen, stellt der andere Beitrag fest. Beide Autoren vermuten neben der Sicherheit der Schifffahrt noch andere Motive für die hohe Präsenz internationaler Seestreitkräfte in diesem Gebiet. Es gehe letztlich um die Frage, wer künftig die Kontrolle im Indischen Ozean besitze, so die eine Auffassung.[25] Den Marinen der einzelnen Staaten biete sich mit der Piraterie eine willkommene Gelegenheit, ihre Bedeutung zu wahren, so die andere Argumentation.[26]

Einsatz dennoch gerechtfertigt

In der Tat dürften beim Einsatz der Seestreitkräfte neben der Piratenbekämpfung weitere Beweggründe eine Rolle spielen; dabei wären jedoch auch die erwähnten legitim. Für die chinesische Regierung etwa ist der Indische Ozean interessant, weil in Afrika ein Schwerpunkt ihrer Außenpolitik liegt. Darüber hinaus will sie ihre Landmacht um eine Seemachtkomponente ergänzen und durch die Beteiligung an internationalen Operationen fern der heimischen Gewässer Erfahrung gewinnen. Die EU wiederum hat die Chance, sich bei ihrem ersten Einsatz auf See zu bewähren. Trotz solcher zusätzlichen Motive bleibt aber die primäre Aufgabe, der Einsatz gegen die Piraten, richtig und notwendig. Das beispiellose internationale Engagement bestätigt dies. Allerdings sollten die Anrainer der betroffenen Seegebiete einen größeren Beitrag leisten. Außerdem müsste die Zusammenarbeit und Koordination zwischen den zahlreichen Akteuren besser abgestimmt und vertieft werden. Wenn sich außer der chinesischen weitere bisher eigenständig im Golf von Aden operierende Marinen den multinationalen Verbänden anschließen würden, wären einige Kriegsschiffe der Nato, die dort bislang eingesetzt sind, möglicherweise verzichtbar. Sie könnten dann für einen größeren Kräfteansatz im Somali-Becken genutzt werden und die Wirksamkeit in diesem Gebiet wesentlich erhöhen.

Der Autor dankt Sascha Albrecht für die Mitarbeit an dem Artikel.

25 Mahnkopf, »Piratenhatz am Horn von Afrika« [wie Fn. 23], S. 75ff.
26 Smith-Windsor, »Lukrative Seeräuberpistole« [wie Fn. 23].

Rolle von Bundesmarine und Bundespolizei

Andreas Paulus / Micha Comnick

Konzentration auf Verfassungsrecht

An dem Versuch, die deutsche Beteiligung an der Pirateriebekämpfung im Rahmen der EU-Mission Atalanta rechtlich zu beurteilen, lässt sich beispielhaft die wechselseitige Verschränkung von Völkerrecht, Europarecht und deutschem Verfassungsrecht aufzeigen. Dieser Beitrag konzentriert sich angesichts der gebotenen Kürze auf die für den Einsatz der bundesdeutschen Marine bedeutsamen verfassungsrechtlichen Aspekte mit ihren völker- und europarechtlichen Bezügen. Hierbei sollen insbesondere die Änderungen dargestellt werden, die sich mit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon[1] ergeben haben. Zum anderen gehen wir am Ende des Beitrags noch auf die verfassungsrechtlich gebotene Trennung von Polizei und Militär ein. Völkerrechtliche Fragestellungen werden lediglich am Rande behandelt.

Einsatz der Bundesmarine zur Pirateriebekämpfung

Pirateriebekämpfung grundsätzlich Polizeiaufgabe

Um die verfassungsrechtlichen Besonderheiten der militärischen Pirateriebekämpfung herauszuarbeiten, muss zunächst – angelehnt an die völkerrechtliche Differenzierung zwischen Kriegsschiff und sonstigem Staatsschiff (vgl. Artikel 29 Seerechtsübereinkommen [SRÜ]) – zwischen den Einsatzkräften der Bundeswehr (Bundesmarine) und denen der Polizei (Bundespolizei) unterschieden werden. Die Bekämpfung der Piraterie, bei der es sich zumeist um eigennützige Gewalttaten, Eigentumsdelikte oder Freiheitsberaubungen handelt, fällt grundsätzlich in den Aufgabenbereich der Polizei. Bei der Bekämpfung kann regelmäßig auf die Küstenwache zurückgegriffen werden, einen Koordinierungsverbund der Vollzugskräfte des Bundes auf See, zu dem der Zoll, die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung und der Fischereischutz gehören. Piraterie hat in der Regel strukturelle Ursachen. Armut der Fischer, allgemeine Kriminalität (Drogen, Schmuggel) und die schwachen, meist korrumpierten Strafverfolgungsbehörden sind einige davon. Für die präventive Kriminalitätsbekämpfung kommen wohl ausschließlich die Polizeibehörden in Frage. Doch handelt es sich bei der Abwehr bewaffneter Angriffe auf Handelsschiffe oder bei der Geiselbefreiung auf Hoher See um Aufgaben, für welche uns die Polizei weniger geeignet erscheint.

Besondere Fähigkeiten der Bundesmarine

Die Fähigkeiten der Bundesmarine, die zur Bekämpfung der Piraterie auf der Hohen See eingesetzt werden können, sind vielseitig. Sie umfassen

1 Der »Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft« vom 13. Dezember 2007 (abgedruckt in: *Amtsblatt* [ABl.] der Europäischen Union [EU], C 306/1) ist gemäß seinem Artikel 6 Absatz 2 nach Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten.

unter anderem die Aufklärung des Einsatzgebietes, Sicherung und Schutz ziviler Schiffe sowie die gewaltsame Beendigung von Akten der Piraterie. Neben Einrichtungen und Kräften zur sanitätsdienstlichen Versorgung und medizinischen Evakuierung kommen dabei insbesondere die Fähigkeiten der Spezialkräfte der Bundeswehr zum Einsatz. Zu den Einsatzszenarien zählen die Geiselbefreiung, die Wiederinbesitznahme von Schiffen und Booten, die Bekämpfung von Piratenschiffen auf See und das Untersuchen und Festhalten verdächtiger Schiffe in See unter Bedrohung.[2] Die Bundesmarine ist faktisch durchaus in der Lage, Pirateriebekämpfung zu betreiben, auch wenn es sich bei den geschilderten Einsätzen lediglich um eine Lösung *ultima ratio* handelt.

Völkerrechtliche Legitimation der Bundesmarine

Mit ihren Fähigkeiten bewegt sich die Bundesmarine in dem Rahmen, den ihr das Völkerrecht für die Pirateriebekämpfung vorgibt. Artikel 110 SRÜ regelt das Betreten und Untersuchen eines unter Verdacht stehenden Schiffes, Artikel 105 SRÜ erlaubt das Aufbringen eines erkannten Piratenschiffs und die Festnahme der an Bord befindlichen Personen. Die völkerrechtliche Legitimation des Einsatzes der Bundesmarine sagt jedoch wenig über ihre Verfassungsmäßigkeit aus. Eine ausdrückliche Regelung wie in den Artikeln 105 und 106 SRÜ findet sich im Grundgesetz nicht. Deshalb ist für den Einsatz der Bundesmarine die grundlegende Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Auslandseinsätzen deutscher Streitkräfte zu diskutieren. Dafür muss zunächst geprüft werden, ob der Einsatz der Bundeswehr überhaupt einer ausdrücklichen Ermächtigung im Grundgesetz bedarf. Sodann ist zu ermitteln, ob die Einsatzentscheidung der Bundesregierung von einer Zustimmung des Parlaments abhängig ist. Dabei muss diese Zustimmung in Einklang mit dem völkerrechtlichen und europarechtlichen Mandat stehen.

Ermächtigungsgrundlage

Prüfsteine des Grundgesetzes

Den Einsatz von Streitkräften im Ausland regelt das Grundgesetz unserer Auffassung nach abschließend.[3] Gemäß Artikel 87a Absatz 2 Grundgesetz

2 »Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Winfried Nachtwei, Kerstin Müller (Köln), Omid Nouripour, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen – Drucksache 16/11150 – Pirateriebekämpfung am Horn von Afrika«, Bundestags-Drucksache 16/11382, 17.12.2008, S. 19.

3 Offengelassen in: Bundesverfassungsgerichtsentscheidung (BVerfGE), Bd. 90, S. 286ff, hier S. 355. Siehe dazu Christian Tomuschat, »11. September 2001«, in: *Europäische Grundrechtezeitschrift*, 28 (2001), S. 544f; ebenso Werner Heun in: Horst Dreier (Hg.), *Grundgesetz: Kommentar*, Bd. 3, 2. Aufl., Tübingen 2008, Art. 87a, Rn. 16; Klaus Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 2: *Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung*, München 1980, S. 1477. Die Beschränkung des Artikels 87a Absatz 2 GG auf den Streitkräfteeinsatz im Innern, wie von der Gegenmeinung vertreten, würde den Einsatz im Äußeren nicht regeln und damit auch nicht gestatten. Ob solche Einsätze auch ohne jede Ermächtigung im Grundgesetz überhaupt möglich wären, erscheint fraglich. Die Frage blieb im »Kampf um den Wehrbeitrag« der fünfziger Jahre im Wesentlichen offen; siehe die Dokumentation *Der Kampf um den Wehrbeitrag*, München 1953 (Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik in Mainz).

(GG) dürfen die Streifkräfte außer zur Verteidigung »nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zulässt«. Daher ist zunächst zu beleuchten, ob die Bekämpfung der Piraterie unter den Begriff der »Verteidigung« fällt. Trifft dies nicht zu, bedarf es einer »ausdrücklichen Zulassung« durch das Grundgesetz selbst, um den Einsatz der Bundesmarine verfassungsrechtlich zu rechtfertigen.

Bekämpfung der Piraterie ist keine »Verteidigung« im Sinne von Artikel 87a Absatz 2 GG

Gemäß Artikel 87a Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 GG sind die Streitkräfte zur »Verteidigung« aufgestellt. Das Grundgesetz enthält jedoch keine nähere Definition des Verteidigungsbegriffs. Unbestritten fällt hierunter die Landesverteidigung, also die Abwehr eines bewaffneten Angriffs auf das eigene Hoheitsgebiet. Außer Frage steht auch der sogenannte Bündnisfall, also verfassungs- und völkerrechtskonforme Maßnahmen, um einem angegriffenen Staat militärischen Beistand im Rahmen eines Bündnisses, also insbesondere der Nato, zu leisten.[4] Ob ein Bündnis dieser Art ad hoc eingegangen werden kann, ist bisher nicht problematisiert worden; dagegen spricht, dass nur bei einem Bündnis ein Bezug zur (kollektiven) Verteidigung des eigenen Gebiets vorliegt. Ein weiteres Problem stellt die Tatsache dar, dass Piraten als nichtstaatliche Akteure zu eigennützigen Zwecken handeln. Teilweise wird vertreten, auch die Verteidigung gegen nichtstaatliche Akteure (Terroristen) falle unter den Verteidigungsbegriff des Artikels 87a Absatz 2 GG.[5] Die bei Angriffen durch Piraten üblicherweise begangenen Gewalttaten, Eigentumsdelikte oder Freiheitsberaubungen erreichen allerdings in der Regel das nach dieser Ansicht geforderte kriegsähnliche Ausmaß nicht, zumal wenn sie nicht auf das Handeln einer einzigen »Organisation« zurückgeführt werden können. Letztlich wird der Einsatz der Streitkräfte außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes durch das Völkerrecht geregelt. Deshalb muss der Begriff der Verteidigung im Einklang mit dem im Grundgesetz angelegten Gebot der völkerrechtskonformen Auslegung verstanden werden.[6]

Durchsetzung von Resolutionen des VN-Sicherheitsrats keine Verteidigung im Sinne von Artikel 87a Absatz 1 und 2 GG

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat in den Resolutionen 1816 (2008), 1838 (2008), 1846 (2008), 1851 (2008), 1897 (2009) und zuletzt 1918 (2010)[7] – erlassen gemäß Kapitel VII der VN-Charta – ausdrücklich die Bekämpfung der Piraterie vor der Küste Somalias legitimiert. Dabei ist er durch Einschluss des somalischen Küstenmeers und zuletzt auch der Bekämpfung von Piratenstützpunkten auf dem Land mit Zustimmung der

4 Thomas Günther, »Zum Einsatz der Bundeswehr im Ausland«, in: Markus Thiel (Hg.), *Wehrhafte Demokratie. Beiträge über die Regelungen zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung*, Tübingen 2003, S. 329–364 (345f).

5 Manuel Ladiges, »Reichweite des Verteidigungsbegriffs bei terroristischen Angriffen«, in: *Humboldt Forum Recht* (HFR), (2009) 2, S. 19–29 (27).

6 Otto Depenheuer in: Theodor Maunz/Günter Dürig, *Grundgesetz: Kommentar*, 55. Aufl., München 2009, Art. 87a, Rn. 78ff, 119ff; Bodo Pieroth in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar*, 10. Aufl., München 2009, Art. 87a, Rn. 9; ein solches Gebot der völkerrechtskonformen Auslegung des Verteidigungsbegriffs ergibt sich auch schon aus Artikel 26 GG.

7 Mit Resolution 1918 (2010) schlägt der Sicherheitsrat verschiedene Optionen vor, darunter die Errichtung eines Internationalen Pirateriegerichtshofs, um der Problematik der Strafverfolgung zu begegnen.

provisorischen Regierung über das VN-Seerechtsübereinkommen hinausgegangen.[8] Fraglich ist insoweit, ob Artikel 87a GG auch den Einsatz von Streitkräften erfasst, der auf Grundlage eines Mandats des Sicherheitsrates nach Kapitel VII der VN-Charta erfolgt und nicht unter den Begriff der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung im Sinne des Artikels 51 VN-Charta subsumiert werden kann. Teilweise wird argumentiert, man könne Verteidigung im Sinne des Artikels 87a GG mit jeder völkerrechtlich erlaubten Gewaltanwendung gleichsetzen. Dies gelte im Lichte des Artikels 1 Absatz 2 GG insbesondere für Maßnahmen nach Kapitel VII der VN-Charta.[9] Dann aber wäre der Begriff der Verteidigung im Sinne des Artikels 87a GG konturlos, das heißt lediglich als Gegensatz zum Begriff des völkerrechtlich verbotenen Angriffskriegs zu verstehen. Artikel 87a GG betrifft die Verteidigung im oben definierten Sinne, nicht aber die Gewährleistung des friedlichen Zusammenlebens der Staatengemeinschaft. Hier ist Artikel 24 Absatz 2 GG *lex specialis*.[10] Insbesondere steht Artikel 87a Absatz 2 GG auch nicht der Anwendung des Artikels 24 Absatz 2 GG entgegen. Dies ergibt sich sowohl aus den Beratungen des Parlamentarischen Rats[11] als auch daraus, dass Artikel 87a GG erst später Bestandteil des Grundgesetzes wurde.[12]

Ausdrückliche Zulassung in Artikel 24 Absatz 2 GG: Wahrung des Friedens in einem System kollektiver Sicherheit

Artikel 24 Absatz 2 GG ermächtigt den Bund, sich zur Wahrung des Friedens in ein System kollektiver Sicherheit einzuordnen. Ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Artikels 24 Absatz 2 GG ist dadurch gekennzeichnet, dass es durch ein »friedensicherndes Regelwerk und den Aufbau einer eigenen Organisation für jedes Mitglied einen Status völkerrechtlicher Gebundenheit [begründet], der wechselseitig zur Wahrung des Friedens verpflichtet und Sicherheit gewährt«.[13] Unbestritten stellen die Vereinten Nationen ein solches System gegenseitiger kollektiver Sicherheit dar.[14] Insbesondere sind die Beschlüsse des Sicherheitsrats gemäß Artikel 25 VN-Charta bindend und müssen nach Maßgabe

8 Siehe die Kodifikation der langjährigen Praxis in Artikel 100–107 des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (SRÜ), United Nations Treaty Series (UNTS), Bd. 1833, S. 3ff; *Bundesgesetzblatt* (BGBl.) 1994, Teil II, S. 1799ff – für Deutschland in Kraft am 16.11.1994. Das Seerechtsübereinkommen ist nur auf das Gebiet der Hohen See anwendbar. Artikel 86 Satz 1 SRÜ definiert Hohe See negativ als »alle Teile des Meeres, die nicht zur ausschließlichen Wirtschaftszone, zum Küstenmeer oder zu den inneren Gewässern eines Staates [...] gehören«.

9 Karl-Andreas Hernekamp in: Ingo von Münch/Philip Kunig, *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. 3, 5. Aufl., München 2003, Art. 87a, Rn. 4.

10 BVerfGE, Bd. 90, S. 268; Juliane Kokott, in: Michael Sachs, *Grundgesetz: Kommentar*, 5. Aufl., München 2009, Art. 87a, Rn. 28.

11 So sollte nach dem Bericht des Rechtsausschusses durch Artikel 87a Absatz 2 GG verhindert werden, dass »ungeschriebene Zuständigkeiten aus der Natur der Sache« abgeleitet werden. Nicht dagegen sollten Befugnisse ausgeschlossen werden, »die sich aus einem Wortzusammenhang mit der Verteidigungskompetenz ergeben« (Bericht des Rechtsausschusses vom 9.5.1968, Bundestags-Drucksache V/2873, S. 13).

12 BVerfGE, Bd. 90, S. 286ff, hier S. 349f.

13 Ebd., S. 349; Wolff Heintschel von Heinegg, in: Volker Epping/Christian Hillgruber (Hg.), *Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz* (BeckOK GG), Art. 24, Rn. 32.

14 BVerfGE, Bd. 90, S. 286ff, hier S. 352.

dieser Bindung von den Mitgliedstaaten ausgeführt werden.[15] Das gilt auch für die oben genannten Resolutionen zur Bekämpfung der Piraterie vor der Küste Somalias, die unter anderem die völkerrechtliche Rechtsgrundlage für den Einsatz der Bundeswehr bilden.

Nato als System gegenseitiger kollektiver Sicherheit

Auch die Nato als Verteidigungsbündnis ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit, das befugt ist, diese Ziele durchzusetzen.[16] Sie bildet ein solches Sicherheitssystem, da Artikel 5 Nato-Vertrag alle Vertragsparteien im Bündnisfall zu gegenseitigem Einstehen verpflichtet. Zudem diene die Nato der Wahrung des Friedens im Sinne der oben genannten Definition dadurch, dass die Vertragsparteien sich nach Artikel 1 des Nato-Vertrages verpflichten, Streitfälle, an denen sie beteiligt sind, mit friedlichen Mitteln zu lösen.[17] Zunächst auf Bitten des VN-Generalsekretärs Ban Ki-Moon bei der Operation Allied Provider befristet zur Piratenbekämpfung eingesetzt,[18] ist die Nato heute im Rahmen der Operation Ocean Shield (seit 17. August 2009 Nachfolger der Operation Allied Protector) mit dem maritimen Einsatzverband SNMG 2 dauerhaft an der Bekämpfung der Piraterie vor der Küste Somalias beteiligt. Deutschland trägt dazu mit der Entsendung des 159 Mann starken Einsatzgruppenversorgers »Berlin« bei.[19] Die Rechtmäßigkeit eines solchen Nato-Einsatzes, der keinen oder nur marginalen Bezug zum euro-atlantischen Raum hat, ist lebhaft umstritten.[20] Das Bundesverfassungsgericht verlangt als dessen Voraussetzung, dass die Sicherheit des euro-atlantischen Raums bedroht ist.[21] Ob die bloße Gefährdung der Handelsschifffahrt der Nato-Mitgliedstaaten als Bedrohungsszenario ausreicht, darf bezweifelt werden.

Die EU als System gegenseitiger kollektiver Sicherheit ...

Zu untersuchen bleibt, ob auch die Europäische Union ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit darstellt. Gemäß Artikel 21 Absatz 2 lit. c EU-Vertrag (EUV) in der Fassung des Vertrages von Lissabon gehört zu ihren Zielen, »nach Maßgabe [...] der Charta der Vereinten Nationen [...] den Frieden zu erhalten, Konflikte zu verhüten und die internationale Sicherheit zu stärken«.[22] Nach Artikel 42 Absatz 2 EUV (ex-Artikel 17 EUV) umfasst die GASP »die schrittweise Festlegung einer Gemeinsamen Verteidi-

15 Ebd., S. 349f.

16 Ebd., S. 350f.

17 Ebd., S. 351.

18 Allied Provider war eine befristete Operation (Oktober bis Dezember 2008). Im Rahmen dieser Operation war der Nato-Einsatzverband Standing Nato Maritime Group 2 (SNMG 2) für die Sicherheit der Schiffe des Welternährungsprogramms der Vereinten Nationen (WFP) vor der Küste Somalias verantwortlich.

19 Operation Open Shield (Nato), <www.manw.nato.int/page_operation_ocean_shield.aspx>; <www.marine.de>.

20 BVerfGE, Bd. 118, S. 244ff; vgl. bereits BVerfGE, Bd. 104, S. 151ff.

21 BVerfGE, Bd. 118, S. 244ff.

22 Vgl. Artikel 11 Absatz 1 EUV alte Fassung: »Wahrung des Friedens und die Stärkung der internationalen Sicherheit entsprechend den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen.«

gungspolitik der Union«.[23] Die Verteidigungspolitik schließt die sogenannten Petersberg-Aufgaben aus Artikel 43 Absatz 1 EUV[24] ein, die 1992 beim Gipfel des Ministerrats der Westeuropäischen Union (WEU) auf dem Petersberg nahe Bonn definiert wurden. Sie umfassen unter anderem humanitäre Aufgaben, Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedenschaffender Maßnahmen. Institutionen zur Umsetzung dieser Ziele und Aufgaben sind neben dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK), der Militärausschuss sowie der Militärstab der EU.[25] Gemäß Artikel 43 Absatz 2 Satz 2 EUV sorgt der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik unter Aufsicht des Rates und in engem und ständigem Benehmen mit dem PSK für die Koordinierung der zivilen und militärischen Aspekte der Mission. Im Rahmen der Operation Atalanta übernimmt das PSK gemäß Artikel 6 der Gemeinsamen Aktion 2008/851/GASP unter Verantwortung des Rates die strategische Leitung und politische Kontrolle des Einsatzes.[26] Der Beschluss des Rates zur Verlängerung des Einsatzes (2009/907/GASP)[27] änderte die Zuständigkeit für den Einsatz nicht.

... seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon

Die für ein System kollektiver Sicherheit konstituierenden Charakteristika eines friedenssichernden Regelwerks mit einer entsprechenden institutionellen Ausgestaltung weist die EU sicherlich auf. Enthielt der EUV alter Fassung keine ausdrücklich geregelte Pflicht zum gegenseitigen Beistand im Falle des bewaffneten Angriffs auf einen Mitgliedstaat, hat sich dies mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zum 1. Dezember 2009 geändert. Nunmehr sieht Artikel 42 Absatz 7 Unterabsatz 1 EUV für den Fall eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates eine rechtlich bindende Beistandspflicht vor.[28] Folgt man dem Wortlaut

23 Nach Artikel 17 Absatz 1 EUV alte Fassung umfasst die GASP »sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der Union betreffen, wozu auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte.«

24 Vgl. Artikel 17 Absatz 2 EUV alte Fassung.

25 Vertrag von Amsterdam, Artikel J.7, Ziffer 2; Hans-Joachim Cremer in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hg.), *EUV/EGV: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta: Kommentar*, 3. Aufl., München 2007, Art. 17 EUV, Rn. 25.

26 Hans-Georg Erhart, »Die EU als zivil-militärischer Krisenmanager: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit«, in: August Pradetto (Hg.), *Human Security und Auslandseinsätze der Bundeswehr*, Münster 2005, S. 127–148 (131); vgl. auch Andreas Fischer-Lescano/Timo Tohidipur, »Rechtsrahmen der Maßnahmen gegen Seepiraterie«, in: *Neue Juristische Wochenschrift* (NJW), (2009), S. 1243.

27 »Beschluss 2009/907/GASP des Rates vom 8. Dezember 2009 zur Änderung der Gemeinsamen Aktion 2008/851/GASP des Rates über die Militäroperation der Europäischen Union als Beitrag zur Abschreckung, Verhütung und Bekämpfung von seeräuberischen Handlungen und bewaffneten Raubüberfällen vor der Küste Somalias«, in: ABl. EU, L 322/27 vom 9.12.2009.

28 »Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats *schulden* die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen« (Hervorhebung nicht im Original).

der Vorschrift, so besteht nicht nur die eben erwähnte Rechtspflicht zum Handeln; die objektive Fassung dieser Pflicht lässt dem Mitgliedstaat auch kein Ermessen hinsichtlich der Art der Hilfeleistung.[29] Damit ist die neue europäische Beistandsklausel strenger als Artikel 5 des Nato-Vertrags, der den Mitgliedstaaten bei der Wahl ihrer Mittel Beurteilungsspielraum lässt. Eine Kollision der Beistandsklauseln (EU/Nato) vermeidet Artikel 42 Absatz 7 Unterabsatz 2 EUV mit der Vorgabe, dass die Verpflichtungen und die Zusammenarbeit in diesem Bereich im Einklang mit den im Rahmen der Nordatlantikvertrags-Organisation eingegangenen Verpflichtungen bleiben. Zwar werden die Verpflichtungen aus den Pariser Verträgen über die Westeuropäische Union (WEU)[30] nach einem aus dem Jahre 1997 stammenden Zusatzprotokoll von der Subsidiaritätsklausel des Unterabsatzes umfasst.[31] Mit Beschluss vom 31. März 2010 hat die WEU jedoch ihre Auflösung eingeleitet. Die letzten Aktivitäten sollen bis Juni 2011 abgeschlossen werden.[32] Das Prinzip »Nato-first« gilt in der EU aber fort. Schlussfolgernd kann die EU spätestens seit 1. Dezember 2009 als System gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Artikels 24 Absatz 2 GG bezeichnet werden. Gleichzeitig ist sie durch den Europa-Artikel (Artikel 23 Absatz 1 GG) verfassungsrechtlich legitimiert.

Artikel 24 Absatz 2 GG als Legitimationsgrundlage

Die in Artikel 24 Absatz 2 GG vorgesehene verfassungsrechtliche Öffnung erschöpft sich auch nicht in der Option einer Integration von internationalen Streitkräften. Soweit diese Bestimmung reicht, legitimiert sie auch den einzelnen Streitkräfteeinsatz als Folge dieser Integration verfassungsrechtlich; denn sonst wäre ein »Einordnen« im Sinne des Artikels 24 Absatz 2 GG nicht möglich.[33] Taugliche Ermächtigungsgrundlage für den Einsatz der Bundesmarine im Rahmen der Operation Atalanta ist damit Artikel 87a Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 24 Absatz 2 GG.

29 Hans-Joachim Cremer in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hg.), *Verfassung der Europäischen Union: Kommentar der Grundlagenbestimmungen*, München 2006, Art. I-41, Rn. 18; Artikel I-41 Absatz 7 Verfassung der Europäischen Union (VerfEU) und Artikel 42 Absatz 7 EUV sind in der englischen und französischen Fassung identisch. Der Unterschied in der jeweiligen deutschen Fassung (»müssen Hilfe leisten« und »schulden Hilfe«) dürfte insofern keine inhaltliche Verschiedenheit ausdrücken.

30 Brüsseler Vertrag vom 17.3.1948, UNTS, Bd. 19, S. 51ff, in Verbindung mit UNTS, Bd. 211, S. 342ff; BGBl. 1955, Teil II, S. 283.

31 Siehe Protokoll Nr. 11 zu Artikel 42 EUV: »Die Europäische Union erarbeitet zusammen mit der Westeuropäischen Union Regelungen für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Westeuropäischen Union.« (ABl. EU, C 115/278 vom 9.5.2008.)

32 »Statement of the Presidency of the Permanent Council of the WEU on behalf of the High Contracting Parties to the Modified Brussels Treaty – Belgium, France, Germany, Greece, Italy, Luxembourg, The Netherlands, Portugal, Spain and the United Kingdom«, WEU Press Release, Brüssel, 31.3.2010.

33 BVerfGE, Bd. 121, S. 135ff, hier S. 157 – AWACS-Türkei.

Zulässigkeit des Einsatzes

Prüfsteine des Bundesverfassungsgerichts

Die weiteren Voraussetzungen für einen solchen Einsatz hat das Bundesverfassungsgericht in mehreren Entscheidungen dargelegt.[34] Danach bedarf es zunächst der Feststellung, ob der Einsatz völkerrechtskonform ist. Sodann ist ein Entsendebeschluss nach den Bestimmungen des Parlamentsbeteiligungsgesetzes (ParlBG) durch den Bundestag einzuholen (sogenannter Parlamentsvorbehalt).

Völkerrechtskonformität

Die völkerrechtliche Zulässigkeit der Pirateriebekämpfung, insbesondere vor der Küste Somalias, soll hier nur knapp erörtert werden. Sie ergibt sich für Maßnahmen auf der Hohen See sowohl aus Völkervertragsrecht, respektive dem VN-Seerechtsübereinkommen vom 10. Dezember 1982,[35] als auch aus Völkergewohnheitsrecht.[36] Da der Anwendungsbereich des Seerechtsübereinkommens auf die Hohe See beschränkt ist, verletzt jede Verfolgung und Bekämpfung von Piraten innerhalb eines Küstenmeeres den jeweiligen Staat in seiner Territorialherrschaft. Natürlich kann der Küstenstaat dem Eindringen fremder Streitkräfte in sein Hoheitsgebiet zustimmen, wie dies die somalische Übergangsregierung mit einem Schreiben an den Sicherheitsrat vom 27. Februar 2008 getan hat.[37] Dennoch lässt sich eine außerhalb dieser Zustimmung liegende Verletzung der Souveränität Somalias mit der ausdrücklichen Gestattung in den Sicherheitsratsresolutionen 1816 (2008), 1838 (2008), 1846 (2008) und 1851 (2008) völkerrechtlich rechtfertigen. Sie bieten den teilnehmenden Staaten sozusagen einen legitimatorisch »doppelten Boden«.

Parlamentsvorbehalt

Mit der Entscheidung vom 7. Mai 2008 (AWACS-Türkei) hat das Bundesverfassungsgericht das gewaltenteilige Verhältnis von Bundestag und Bundesregierung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte neu akzentuiert. Der sogenannte wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt begrenzt dabei den ansonsten weit bemessenen Gestaltungsspielraum der Exekutive bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr.[38] Der Bundestag ist nicht nur mittelbar lenkendes und kontrollierendes Organ, ihm obliegt auch die Verantwortung für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte (dem insofern so genannten Parlamentsheer, das in

34 Vgl. die Grundsatzentscheidung zum Auslandseinsatz der Bundeswehr aus dem Jahr 1994: AWACS/Somalia, BVerfGE, Bd. 90, S. 286ff; AWACS-Türkei, BVerfGE, Bd. 121, S. 135ff.

35 United Nations Convention on the Law of the Sea (Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen), UNTS, Bd. 1833, S. 3ff; deutsche Fassung: BGBl. 1994, Teil II, S. 1798ff.

36 Douglas Guilfoyle, »Piracy off Somalia«, in: *International and Comparative Law Quarterly* (ICLQ), 57 (2008), S. 690–699 (693).

37 Schreiben des Ständigen Vertreters der Somalischen Republik bei den Vereinten Nationen vom 27. Februar 2008 an den Präsidenten des Sicherheitsrats, in dem er dem Sicherheitsrat die Zustimmung der Übergangs-Bundesregierung zu dringender Hilfeleistung bei der Sicherung der Hoheitsgewässer und der internationalen Gewässer vor der Küste Somalias mit dem Ziel übermittelt, die Sicherheit der Schifffahrt zu gewährleisten; VN-Sicherheitsrats-Resolution 1816 (2008).

38 Christian M. Burkiczak, »AWACS II – In dubio pro Bundestag«, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (NVwZ), (2008), S. 752–754 (752).

diesem Sinne die Marine mit umfasst).[39] Damit das Parlament diese Verantwortung angemessen wahrnehmen kann, muss es sowohl über die vertragliche Grundlage der Einsätze (z.B. Nato-Vertrag) als auch über den konkreten Einsatz konstitutiv mitbestimmen.[40] Entscheidendes Kriterium für die Zustimmungsbedürftigkeit ist demnach der Einsatz bewaffneter Streitkräfte. Dabei kommt es nicht darauf an, ob bewaffnete Auseinandersetzungen schon die Form eines Kampfgeschehens angenommen haben, sondern »darauf, ob nach dem jeweiligen Einsatzzusammenhang und den einzelnen rechtlichen und tatsächlichen Umständen die Einbeziehung deutscher Soldaten in bewaffnete Auseinandersetzungen konkret zu erwarten ist und deutsche Soldaten deshalb bereits in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind«.[41] Beispiele solcher Auseinandersetzungen sind die Feuergefechte zwischen Piraten und der »Spessart« am 29. März 2009 oder der norwegischen »Fridtjof Nansen« am 31. Oktober 2009 (im letzteren Fall kamen zwei mutmaßliche Piraten ums Leben) sowie zuletzt am 5. April 2010 die Kommandoaktion der niederländischen Fregatte »Tromp« zur Befreiung des deutschen Frachters »Taipan«, bei der ein niederländischer Soldat verletzt wurde. Ob diese Beispiele schon einen »Einsatz bewaffneter Streitkräfte« im Sinne der oben genannten Definition darstellen, kann dahingestellt bleiben; denn mit dem Bundestagsbeschluss zur Verlängerung des Einsatzes vom 17. Dezember 2009 wurde der wehrverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt gewahrt.

Der Einsatz der Bundespolizei zur Pirateriebekämpfung

Bundespolizei nur temporär einsetzbar

Grundsätzlich ist die maritime Ausstattung der Bundespolizei auf die umfassende Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben in der Nord- und Ostsee ausgelegt. Zwar verfügen die Spezialkräfte (GSG9, Flugdienst), wie die Bundeswehr, über Mittel zur überregionalen Pirateriebekämpfung.[42] Diese Mittel dürfen jedoch nur temporär eingesetzt werden. Das Mandat erfordert aber gerade den Einsatz über einen längeren Zeitraum. Anders sind sowohl die Sicherung und der Schutz der Schiffe, die Bekämpfung der Piraten als auch die Abschreckung und die damit bezweckte Befriedung der Region kaum zu bewerkstelligen. Zu einem Einsatz über mehrere Wochen oder gar Monate ist die Bundespolizei aber weder materiell und personell noch logistisch in der Lage. Doch auch wenn es der Bundespolizei faktisch unmöglich ist, die Aufgaben des Mandats zu übernehmen, stellt sich dem Juristen die Frage, ob sie gesetzlich überhaupt dazu berechtigt ist, ob die Pirateriebekämpfung also in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Polizei fällt.

39 Heiko Sauer, »Das Verfassungsrecht der kollektiven Sicherheit«, in: Hartmut Rensen/Stefan Brink (Hg.), *Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, Berlin 2009, S. 614.

40 Bundesverfassungsgericht (BVerfG), in: NJW, (2008), S. 2018ff, hier S. 2023: »Die normative Kraft des Parlamentsbeschlusses darf nicht durch die normative Kraft bereits geschaffener oder doch vorentschiedener Fakten ersetzt werden«.

41 BVerfG, in: NJW, (2008), S. 2022.

42 Bundestags-Drucksache 16/11382 [wie Fn. 2], S. 14.

Völker- und europarechtskonforme Auslegung ...

Grundsätzlich handelt es sich bei einigen der seevölkerrechtlich gebotenen Maßnahmen zur Pirateriebekämpfung, wie etwa Nacheile, Festnahme oder Beschlagnahme, nach deutschem Verständnis um originär polizeiliche Befugnisse. Dennoch weist Artikel 107 SRÜ *ratione personae* sowohl den Streitkräften als auch anderen dazu befugten Schiffen die Kompetenz zur Pirateriebekämpfung zu. Das Seevölkerrecht überlässt es demnach dem nationalen Recht des Entsendestaates, darüber zu bestimmen, ob Polizei und/oder Militär eingesetzt werden. Dabei geht Artikel 107 SRÜ zunächst von einem Einsatz von See- oder Luftstreitkräften aus, eröffnet aber die Möglichkeit des Einsatzes anderer in Regierungsdienst stehender See- und Luftfahrzeuge.[43] Das Europarecht entscheidet hier eindeutig zugunsten der Streitkräfte. Die Operation Atalanta ist eine reine Militäroperation. Befehlshaber der EU-Einsatzkräfte ist ein Offizier.[44] Die politische Kontrolle und strategische Leitung nimmt das Politische und Sicherheitspolitische Komitee der EU (PSK) wahr. Die militärische Leitung hat der Militärausschuss der EU (EUMC).[45] Ob Polizeikräfte im Rahmen der Operation Atalanta überhaupt entsandt werden dürfen, erscheint damit fraglich. Dies kommt allenfalls in Form einer Assistenz unter militärischer Führung in Betracht.

... begründet ausschließliche Zuständigkeit der Bundeswehr

Eine ausschließliche Zuständigkeit der Bundespolizei könnte sich jedoch aus nationalem Recht ergeben. So weist § 1 Nr. 3 lit. d lit. bb, § 4 Absatz 3 Seeaufgabengesetz (SeeAufgG) Aufgaben auf der Hohen See den Behörden und Beamten des Polizeidienstes zu, »wenn das Völkerrecht dies zulässt oder erfordert« (§ 1 Nr. 3). Ähnlich beschreibt § 6 Bundespolizeigesetz (BPolG) die Zuständigkeit der Bundespolizei für die See. Ausgenommen sind nur diejenigen Aufgaben, die ausschließlich Kriegsschiffen vorbehalten sind. Dazu gehören Festnahme, Nacheile oder Beschlagnahme. Fraglich ist also, ob die genannten Vorschriften die Zuständigkeit der Bundespolizei für die Pirateriebekämpfung begründen könnten. Zum einen wird argumentiert, dass die Zuständigkeitsvorschriften aus einer Zeit stammten, als an einen Einsatz deutscher Streitkräfte noch gar nicht gedacht worden sei; sie seien daher restriktiv auszulegen, die Piraterie-

43 Das Seerechtsübereinkommen nennt in Artikel 29 zunächst das Kriegsschiff, welches unter dem Befehl eines Offiziers steht und dessen Besatzung den Regeln der militärischen Disziplin unterliegt. Zudem stellt es an die sonstigen Schiffe, die anderen als Handelszwecken dienen, erhöhte Anforderungen. Diese müssen eindeutig als im Staatsdienst stehend gekennzeichnet sowie ausdrücklich nach nationalem Recht zur Pirateriebekämpfung befugt sein (Artikel 107 SRÜ).

44 Am 4. Dezember 2009 hat das PSK den Beschluss Atalanta/8/20091 angenommen. Darin wird Konteradmiral Giovanni Gumiero zum Befehlshaber der EU-Einsatzkräfte für die Militäroperation der Europäischen Union ernannt, die als Beitrag zur Abschreckung, Verhütung und Bekämpfung von seeräuberischen Handlungen und bewaffneten Raubüberfällen vor der Küste Somalias dienen soll.

45 Das PSK erlässt die entsprechenden Beschlüsse aufgrund von Artikel 38 EUV (ex-Artikel 25 EUV), Gemeinsame Aktion 2008/851/GASP des Rates vom 10.11.2008.

bekämpfung werde vom Anwendungsbereich nicht erfasst.[46] Andererseits habe der Gesetzgeber bei der erst kürzlich vollzogenen Änderung des Gesetzes über die Bundespolizei keinerlei Handlungsbedarf gesehen, obwohl ihm die beschränkten einfachgesetzlichen Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr bekannt waren.[47] Allerdings bedarf es bei der Betrachtung der einfachgesetzlichen Zuständigkeitsregelungen der verfassungsrechts-, europarechts- und völkerrechtskonformen Auslegung. Hinsichtlich der Pirateriebekämpfung im Rahmen der Operation Atalanta stehen insoweit sowohl die völkerrechtlichen (Artikel 107 SRÜ) als auch die europarechtlichen (Artikel 1 2008/851/GASP) Zuständigkeitsvorschriften über dem einfachgesetzlichen nationalen Recht. Daher bleibt in unserem Fall die ausschließliche Zuständigkeit der Bundeswehr begründet. Die nationalen Vorschriften finden keine Anwendung.

Kein Verstoß gegen verfassungsrechtliches Trennungsgebot

In materiell-rechtlicher Hinsicht wird für den Einsatz der Bundespolizei häufig angeführt, die Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben durch die Bundeswehr verstoße gegen das verfassungsrechtliche Trennungsgebot.[48] Wie oben bereits angedeutet, nimmt die Bundesmarine im Rahmen der Operation Atalanta teilweise originär polizeiliche Aufgaben wahr. Für den Einsatz der Bundeswehr im Innern hat die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz im Einklang mit Artikel 87a Absatz 2 GG Klarheit geschaffen:[49] Außer in den Fällen der Artikel 35 Absatz 2 und 3 sowie 87a Absätze 3 und 4 GG hat die Bundeswehr keine Befugnis, polizeiliche Aufgaben wahrzunehmen. Auslandseinsätze der Bundespolizei sind nach unserer Ansicht jedoch nicht vom Verfassungsvorbehalt erfasst. Die beim Einsatz der Bundeswehr im Innern bestehenden Risiken, nämlich die Freisetzung des militärischen Gewaltpotentials und die Präsenz der Streitkräfte als Machtfaktoren innerhalb des Staates, kommen beim Auslandseinsatz der Bundespolizei gerade nicht zum Tragen.

Schlussbetrachtung

Pirateriebekämpfung als polizeiliche Verbrechensbekämpfung durch Bundeswehr

Bei der genaueren Betrachtung des rechtlichen Rahmens eines zunächst harmlos anmutenden Einsatzes wie dem in Somalia werden einige völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Unklarheiten erkennbar, über die in und insbesondere zwischen Wissenschaft und Praxis auch weiterhin zu diskutieren ist. Wichtig bleibt festzuhalten, dass es sich bei der Bekämpfung von Piraterie nicht um einen »Krieg gegen Piraten« handelt, sondern dass die Bundeswehr im konkreten Fall mit polizeilichen Mitteln Ver-

46 Michael Allmendinger/Alexander Kees, »Störtebekers Erben. Die Seeräuberei und der deutsche Beitrag zu ihrer Bekämpfung«, in: *Neue Zeitschrift für Wehrrecht* (NZWehrr), (2008), S. 60–69 (67f).

47 Dieter Wiefelspütz, »Die Beteiligung der Bundeswehr am Kampf gegen Piraterie – Völkerrecht und Verfassungsrecht«, in: *NZWehrr*, (2009) 4, S. 133–150 (138).

48 Kerstin Braun/Tobias Plate, »Rechtsfragen der Bekämpfung der Piraterie im Golf von Aden durch die Bundesmarine. Wahrnehmung originär polizeilicher Aufgaben durch das Militär?«, in: *Die Öffentliche Verwaltung* (DÖV), 63 (2010) 5, S. 203–209 (208).

49 BVerfGE, Bd. 115, S. 118ff, hier S. 147.

brechen bekämpft. Einen Kompetenzkonflikt zwischen Bundesmarine und Bundespolizei können wir nicht feststellen. Grundsätzlich obliegt die Pirateriebekämpfung der Bundespolizei. In den Fällen, in denen der Einsatz außerhalb des eigenen Küstenmeeres erfolgt, findet das Seevölkerrecht (Artikel 107 SRÜ) Anwendung. Neben der Polizei ist insoweit *auch* die Bundeswehr zuständig. Im Rahmen der Operation Atalanta wird die ausschließliche Zuständigkeit der Streitkräfte durch das EU-Mandat begründet, der Einsatz der Polizei erfolgt nur noch in Form einer Unterstützungsleistung unter militärischer Führung. Die Pirateriebekämpfung durch die Bundeswehr erachten wir ihrerseits für verfassungsrechtlich ausreichend legitimiert.

Alternative Lösungsansätze

Ein Blick in die Schweiz zeigt einen weiteren Lösungsansatz. Die vom Schweizer Bundesrat vorgeschlagene, aber letztlich gescheiterte Novelle zu Artikel 69 des Militärgesetzes[50] sollte eine eigenständige Rechtsgrundlage für internationale Polizeioperationen schaffen. Solche Operationen, die von den Streitkräften durchgeführt werden, richten sich weder gegen einen Staat noch gegen Kombattanten im Sinne des humanitären Völkerrechts und unterscheiden sich dadurch von kriegerischen Handlungen. Sie bedürfen daher grundsätzlich der Zustimmung des betroffenen Staates. In Ausnahmefällen, in denen eine solche Zustimmung nicht erfolgen kann, zum Beispiel weil es sich um sogenannte gescheiterte Staaten (»failed states«) handelt, darf der Einsatz demnach nur aufgrund einer Sicherheitsratsresolution erfolgen.

50 Siehe »Botschaft zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst im Ausland zur Unterstützung der Operation NAVFOR Atalanta der Europäischen Union sowie zur Änderung des Militärgesetzes vom 22. April 2009« (09.038 sn), in: *Bundesblatt* (BBL), (30.6.2009) 26, S. 4535–4556, <www.parlament.ch/d/dokumentation/dossiers/atalanta/Documents/atalanta-09-038-botschaft-d.pdf>.

Die strafrechtliche Verfolgung von Piraten

Christian Schaller

Ächtung durch Völkergewohnheitsrecht, aber kein Völkerrechtsverbrechen

Seeräuberei (piracy) ist eine der ältesten Straftaten, die nach Völkergewohnheitsrecht geächtet sind und bei deren Bekämpfung sich die Staaten auf eine universelle Jurisdiktion stützen können.[1] Dies bedeutet, dass jeder Staat das Recht hat, ein Seeräuberschiff auf Hoher See aufzubringen, die Personen an Bord des Schiffes festzunehmen und sie strafrechtlich zu verfolgen. Dieser Grundsatz ist auch in Artikel 105 des Seerechtsübereinkommens (SRÜ) der Vereinten Nationen von 1982 verankert.[2] Anders als Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Kriegsverbrechen stellt die Seeräuberei jedoch kein Völkerrechtsverbrechen im engeren Sinne (crime under international law) dar. Während sich nämlich die Strafbarkeit von Völkerrechtsverbrechen unmittelbar aus dem Völkerrecht ergibt und für solche Taten sogar Strafpflichten der Staaten bestehen, räumt das Völkerrecht im Falle der Piraterie den Staaten lediglich die Möglichkeit ein, bei der Bekämpfung und Verfolgung solcher Akte auf Hoher See weltweit tätig zu werden.[3] Eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Strafverfolgung von Piraten besteht hingegen nicht. Dies unterscheidet die Seeräuberei auch von vielen anderen Verbrechen, die zum Beispiel im Zusammenhang mit terroristischen Akten stehen und deren Bekämpfung in völkerrechtlichen Verträgen ausführlicher geregelt ist (treaty based crimes).[4]

Internationale Kriminalisierung seeräuberischer Handlungen

Das Völkergewohnheitsrecht und die Artikel 100–107 SRÜ enthalten keine Verpflichtung der Staaten, Seeräuberei in bestimmter Form als Straftatbestand in ihren nationalen Strafgesetzen zu verankern. Auch aus Artikel 100 SRÜ, nach dem die Staaten in größtmöglichem Maße zusammenarbeiten müssen, um die Seeräuberei auf Hoher See zu bekämpfen, lässt sich keine konkrete Pflicht zu gesetzgeberischem Handeln ableiten. Eine solche Pflicht ergibt sich jedoch aus dem Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der See-

1 Ivan Shearer, »Piracy«, in: Rüdiger Wolfrum (Hg.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2008, online edition, <www.mpepil.com>, Rn. 1.

2 Zu den völkerrechtlichen Implikationen der Pirateriebekämpfung siehe ausführlich oben S. 62ff.

3 Zur Unterscheidung von Völkerrechtsverbrechen und sonstigen internationalen Verbrechen Gerhard Werle, *Völkerstrafrecht*, Tübingen 2003, S. 98ff.

4 So sehen etwa zahlreiche Konventionen zur Unterbindung spezifischer terroristischer Akte vor, dass die Staaten bestimmte Strafgesetze erlassen und tatverdächtige Personen, die sich in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten, entweder an andere Staaten zur Strafverfolgung ausliefern oder selbst die Strafverfolgung betreiben (aut dedere aut iudicare). Unter diese Kategorie fällt auch das Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt von 1988 (SUA-Konvention). Siehe dazu S. 91f.

schifffahrt (SUA-Konvention)[5]. Dieses Abkommen befasst sich zwar nicht mit Seeräuberei im Sinne der Definition von Artikel 101 SRÜ.[6] In Artikel 3 der SUA-Konvention findet sich jedoch eine Aufzählung von Handlungen, die typischerweise auch von Piraten bei ihren Überfällen begangen werden und die von den Vertragsstaaten der Konvention nach nationalem Recht unter Strafe gestellt werden müssen. Eine Straftat im Sinne von Artikel 3 begeht etwa, »wer widerrechtlich und vorsätzlich a) durch Gewalt oder Drohung mit Gewalt oder durch eine andere Form der Einschüchterung ein Schiff in Besitz nimmt oder die Herrschaft darüber ausübt oder b) eine gewalttätige Handlung gegen eine Person an Bord eines Schiffes verübt, wenn diese Handlung geeignet ist, die sichere Führung des Schiffes zu gefährden, oder c) ein Schiff zerstört oder einem Schiff oder seiner Ladung eine Beschädigung zufügt, die geeignet ist, die sichere Führung des Schiffes zu gefährden [...]«. Die Vertragsparteien der SUA-Konvention sind verpflichtet, tatverdächtige Personen, die sich in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten, entweder an andere Staaten zur Strafverfolgung auszuliefern oder selbst die Strafverfolgung zu betreiben (aut dedere aut iudicare). Auch darin unterscheidet sich die SUA-Konvention von den Regelungen zur Bekämpfung der Piraterie im Seerechtsübereinkommen.

Jurisdiktionsfragen

Universalitätsprinzip auf Hoher See

Artikel 105 SRÜ verleiht dem völkergewohnheitsrechtlichen Prinzip Ausdruck, wonach ein Staat jederzeit gegen Piraten auf Hoher See vorgehen darf – und zwar unabhängig davon, welche Staatsangehörigkeit die Täter und Opfer besitzen oder unter welcher Flagge die betreffenden Schiffe fahren. Die Ausübung universeller Jurisdiktion ist nämlich dadurch gekennzeichnet, dass kein territorialer, personaler oder anderweitiger Bezug zur Tat bestehen muss, der das Strafverfolgungsinteresse eines speziellen Staates begründen würde (Universalitätsprinzip, Weltrechtspflegeprinzip). Stattdessen wird davon ausgegangen, dass die Verfolgung der genannten Völkerrechtsverbrechen und anderer international sanktionierter Straftaten im Interesse der gesamten Völkergemeinschaft liegt. Diese Internationalisierung der Ächtung bestimmter Straftaten kann mit dem besonderen Rang des geschützten Rechtsgutes zusammenhängen; sie kann aber auch in einem eher praktischen Bedürfnis wurzeln – nämlich dann, wenn die isolierte einzelstaatliche Verfolgung aufgrund der grenzüberschreitenden Dimension der Tat keinen Erfolg verspricht.[7] Letzteres trifft auf seeräuberische Handlungen zu, soweit sie auf Hoher See begangen werden. Obwohl Piraten noch heute mitunter als Feinde der Menschheit (hostes humani generis) bezeichnet werden, lässt sich Seeräuberei hinsichtlich

5 Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation (1988).

6 Zur Definition nach Artikel 101 SRÜ siehe oben S. 63.

7 Werle, *Völkerstrafrecht* [wie Fn. 3], S. 106.

ihres Schweregrades nicht mit Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Kriegsverbrechen vergleichen.[8]

Territorialitätsprinzip in Hoheitsgewässern

Werden Piraten im Küstenmeer, in den Archipelgewässern, den inneren Gewässern oder in Häfen festgenommen, kommt das Universalitätsprinzip jedoch nicht zur Anwendung. Dies ergibt sich bereits daraus, dass sich die Vorschriften des Seerechtsübereinkommens, die die Bekämpfung von Piraterie regeln (Artikel 100–107 SRÜ) und die geltendes Völkergewohnheitsrecht widerspiegeln, ausschließlich auf die Hohe See erstrecken.[9] Im Hoheitsgebiet eines Staates obliegt die Bekämpfung wie auch die Strafverfolgung seeräuberischer Handlungen primär dem betroffenen Territorialstaat (Territorialitätsprinzip). Allerdings kann eine Strafverfolgung auch durch andere Staaten erfolgen, sofern sie aufgrund besonderer Anknüpfungspunkte eine entsprechende Zuständigkeit besitzen. Davon ist etwa auszugehen, wenn es sich bei den Piraten um eigene Staatsangehörige handelt (Personalitätsprinzip), wenn durch den Piratenangriff eigene Staatsangehörige zu Schaden gekommen sind (passives Personalitätsprinzip) oder wenn das Seeräuberschiff bzw. das erbeutete Schiff die eigene Staatszugehörigkeit besitzt. In diesen Fällen setzt eine Strafverfolgung jedoch voraus, dass die betreffenden Personen an den jeweiligen Staat überstellt werden.

Sonderfall Somalia

Im Hinblick auf die Bekämpfung von Piraten in Somalia und vor der somalischen Küste besteht allerdings die Besonderheit, dass die für alle Staaten nach Kapitel VII der VN-Charta verbindlichen Beschlüsse des Sicherheitsrats den für die Hohe See geltenden Rechtsrahmen auf das Küstenmeer Somalias ausdehnen und die Handlungsbefugnisse der Staaten entsprechend erweitern.[10] Danach dürfen diejenigen Staaten, die mit der somalischen Übergangsregierung im Kampf gegen Piraterie offiziell zusammenarbeiten, Seeräuberschiffe auch in den Hoheitsgewässern des Landes aufbringen und die an Bord festgenommenen Personen vor eigene Strafgerichte stellen.

Piraterie im deutschen Strafrecht

Kein spezieller Tatbestand der Piraterie im deutschen Strafgesetzbuch

Damit Seeräuber in der Bundesrepublik strafrechtlich verfolgt werden können, muss der Anwendungsbereich des deutschen Strafrechts eröffnet sein. Das Völkerstrafgesetzbuch von 2002 ist im Falle von Piraterie grundsätzlich nicht einschlägig, da dieses Gesetz ausschließlich für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen gilt. Damit kommt eine Ahndung seeräuberischer Akte nur auf der Grundlage des Strafgesetzbuchs (StGB) in Betracht. Darin findet sich zwar kein spezieller Tatbestand der Piraterie. § 316c StGB erfasst jedoch Angriffe auf den Seeverkehr, die unter anderem darauf abzielen, die Herrschaft über ein Schiff zu erlangen. Ein räuberischer oder erpresserischer Zusammenhang wird in

8 Vgl. Claus Kreß, »International Criminal Law«, in: Rüdiger Wolfrum (Hg.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2008, online edition, <www.mpepil.com>, Rn. 9.

9 Vgl. insbesondere die Definition der Seeräuberei in Artikel 101 SRÜ. Dazu oben, S. 63.

10 Dazu oben, S. 62.

§ 316c StGB nicht vorausgesetzt.[11] Ohnehin erfüllen seeräuberische Akte typischerweise auch zahlreiche andere Deliktstatbestände des Strafgesetzbuchs. In Betracht kommen insbesondere schwerer Raub (§§ 249, 250 StGB), räuberische Erpressung (§ 255 StGB), Freiheitsberaubung (§ 239 StGB), erpresserischer Menschenraub (§ 239a StGB), Geiselnahme (§ 239b StGB) und Sachbeschädigung (§ 303 StGB) sowie gegebenenfalls verschiedene Körperverletzungsdelikte (§§ 223ff. StGB) und Tötungsdelikte (§§ 211ff. StGB).

Spezielle Anknüpfungspunkte für Auslandstaten

Da es sich bei seeräuberischen Akten – sofern sie nicht in deutschen Hoheitsgewässern begangen werden – um Auslandstaten handelt, muss nach dem Strafgesetzbuch allerdings ein spezieller Anknüpfungspunkt bestehen. Nach § 4 StGB gilt das deutsche Strafrecht beispielsweise für Taten auf Schiffen, die unter deutscher Flagge fahren. Es gilt ferner für Taten, die im Ausland gegen deutsche Staatsangehörige begangen werden, wenn die Tat am Tatort mit Strafe bedroht ist oder am Tatort keiner Strafgewalt unterliegt (§ 7 Absatz 1 StGB). Schließlich findet das deutsche Strafrecht unabhängig vom Recht des Tatorts auch auf Taten Anwendung, die sich gegen bestimmte international geschützte Rechtsgüter richten. Dazu zählen unter den oben genannten Delikten jedoch lediglich Angriffe auf den Seeverkehr im Sinne des § 316c StGB (§ 6 Nr. 3 StGB).

Festnahme von Piraten durch Streitkräfte

Verfahrensrechtliche Probleme im Zusammenhang mit der Festnahme

Die Aufgabe der Operation Atalanta besteht gemäß Artikel 2 der Gemeinsamen Aktion 2008/851/GASP unter anderem darin, Piraten im Hinblick auf eine eventuelle Strafverfolgung aufzugreifen, festzuhalten und gegebenenfalls an andere Staaten zu überstellen.[12] Dies wurde auch vom Deutschen Bundestag im Mandat der Bundeswehr verankert.[13] Bei der Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben ist die Bundeswehr sowohl an die internationalen Normen zum Schutz der Menschenrechte als auch an die grundrechtlichen Bestimmungen des Grundgesetzes (GG) gebunden. Konkrete Vorgaben für das bei Freiheitsentziehungen zu beachtende Verfahren ergeben sich insbesondere aus dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) und der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK). Ob der Internationale Zivilpakt und die Europäische Menschenrechtskonvention bei Auslandseinsätzen von Streitkräften extraterritorial anwendbar sind, wird im Detail kontrovers diskutiert. Einigkeit besteht jedoch darin, dass die Vertragsstaaten zumindest dann an die Verträge gebunden sind, wenn ihre Organe

11 Gemäß § 316c StGB wird mit Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren bestraft, wer
»1. Gewalt anwendet oder die Entschlussfreiheit einer Person angreift oder sonstige Machenschaften vornimmt, um dadurch die Herrschaft über [...] ein im zivilen Seeverkehr eingesetztes Schiff zu erlangen oder auf dessen Führung einzuwirken, oder
2. um ein solches Schiff oder dessen an Bord befindliche Ladung zu zerstören oder zu beschädigen, Schusswaffen gebraucht oder es unternimmt, eine Explosion oder einen Brand herbeizuführen. [...]«.

12 Rat der Europäischen Union, Gemeinsame Aktion 2008/851/GASP, 10.11.2008, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 301, 12.11.2008, S. 33ff.

13 Bundestags-Drucksache 16/11337, 10.12.2008; Bundestags-Drucksache 17/179, 9.12.2009.

außerhalb des eigenen Territoriums hoheitliche Gewalt im Sinne einer effektiven Kontrolle über fremde Staatsangehörige ausüben, was bei der Festnahme und vorübergehenden Inhaftierung von Piraten auf Kriegsschiffen zweifellos der Fall ist.[14]

Festnahmen durch Artikel 105 SRÜ und VN-Sicherheitsrat legitimiert

Gemäß Artikel 9 Absatz 1 IPBR und Artikel 5 Absatz 1 EMRK darf eine Freiheitsentziehung nur aus gesetzlich bestimmten Gründen und unter Beachtung des im Gesetz vorgeschriebenen Verfahrens erfolgen. Welche Anforderungen an eine solche gesetzliche Grundlage zu stellen sind, ist jedoch unklar. Teilweise wird vertreten, dass es sich um ein Parlamentsgesetz handeln müsse, teilweise werden auch andere Rechtsquellen wie etwa das Gewohnheitsrecht oder eine ständige Rechtsprechung für ausreichend erachtet. Artikel 105 SRÜ ermächtigt ausdrücklich zur Festnahme von Piraten auf Hoher See. Diese Befugnis ist auch im Völkergewohnheitsrecht verankert und damit über Artikel 25 GG sogar automatisch Bestandteil des Bundesrechts. Sofern die Bundeswehr von der Befugnis Gebrauch macht, geschieht dies auf Basis einer Ermächtigung des VN-Sicherheitsrats nach Kapitel VII der Charta und damit im Rahmen eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne von Artikel 24 Absatz 2 GG.

Menschenrechtskonformität?

Fraglich ist aber, ob Artikel 105 SRÜ, die Resolutionen des Sicherheitsrats und die Gemeinsame Aktion des Rates der EU, die den Rechtsrahmen für die Operation Atalanta absteckt, den Bestimmtheitserfordernissen gerecht werden, die sich aus den Menschenrechtsverträgen ergeben. Zumindest müssten sich aus ihnen klare Vorgaben für die handelnden Organe ableiten lassen, die die Voraussetzungen und Modalitäten einer Festnahme betreffen und die zudem als Maßstab für eine gerichtliche Kontrolle taugen. In der völkerrechtlichen Literatur wird vielfach bezweifelt, dass die genannten Rechtsgrundlagen diesen Anforderungen genügen, da weder Artikel 105 SRÜ noch die anderen Rechtsakte entsprechend konkrete Regelungen enthalten.[15]

Anwendbarkeit von Artikel 104 GG?

Ob darüber hinaus sogar die strengen Maßstäbe von Artikel 104 GG anzulegen sind, ist ebenfalls umstritten. Nach dieser Vorschrift muss die Freiheitsentziehung durch ein förmliches Gesetz gedeckt sein, das die materiellen Voraussetzungen der Freiheitsentziehung mit hinreichender Deutlichkeit regelt. Hinzu kommt, dass Artikel 104 hohe Anforderungen an das Verfahren der Freiheitsentziehung stellt. Vor allem sind darin besondere Fristen verankert, innerhalb derer eine festgenommene Person einem Richter vorzuführen ist. Ein weiteres Problem besteht nämlich darin, dass man Piraten, die auf Hoher See oder in den Küstengewässern Somalias festgenommen werden, zunächst auf Kriegsschiffen unterbringen muss, bevor sie an die Justiz überstellt werden können. Dies wirft die

14 Zur extraterritorialen Geltung der Grund- und Menschenrechte ausführlich Andreas Fischer-Lescano/Lena Kreck, »Piraterie und Menschenrechte. Rechtsfragen der Bekämpfung der Piraterie im Rahmen der europäischen Operation Atalanta«, in: *Archiv des Völkerrechts*, 47 (2009), S. 481–524 (483ff).

15 Vgl. Andreas von Arnauld, »Die moderne Piraterie und das Völkerrecht«, in: *Archiv des Völkerrechts*, 47 (2009), S. 454–480 (473f); Fischer-Lescano/Kreck, »Piraterie und Menschenrechte« [wie Fn. 14], S. 499ff.

Frage auf, wie lange die betreffenden Personen dort ohne richterliches Gehör festgehalten werden dürfen.

Inhaftierung auf Kriegsschiffen

Unverzügliche Vorführung vor einen Richter

Artikel 9 Absatz 3 IPBR und Artikel 5 Absatz 3 EMRK sehen vor, dass jede Person, die unter dem Vorwurf einer strafbaren Handlung festgenommen worden ist oder in Haft gehalten wird, unverzüglich einem Richter oder einer anderen gesetzlich zur Ausübung richterlicher Funktionen ermächtigten Amtsperson vorgeführt werden muss. Die Auslegung des Begriffs »unverzüglich« hat sich grundsätzlich an den jeweiligen konkreten Umständen zu orientieren. In zwei Fällen, in denen es um die Verhaftung mutmaßlicher Drogenschmuggler auf Hoher See ging, hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte eine Dauer von 13 bzw. 16 Tagen ausnahmsweise für zulässig erachtet, da die Schiffe, auf denen die Täter festgehalten wurden, jeweils eine Distanz von über 5000 Kilometern bis zu ihren Heimathäfen überbrücken mussten.[16]

Ingewahrsamnahme als Maßnahme der Strafverfolgung?

Engere zeitliche Grenzen ziehen jedoch Artikel 104 Absatz 2 und Absatz 3 GG. Erfolgt die Freiheitsentziehung zu Zwecken der Strafverfolgung, muss die Anhörung spätestens am Tage nach der Festnahme erfolgen. Diesbezüglich wurde von Seiten der Bundesregierung argumentiert, dass die völkerrechtlich begründete Ingewahrsamnahme von Piraten durch Soldaten der Bundeswehr noch keine Maßnahme der Strafverfolgung sei, sondern lediglich auf eine solche hinauslaufe. Der völkerrechtliche Gewahrsam ende erst, wenn ein deutscher Richter einen Haftbefehl erlasse und dieser von der Bundespolizei vollstreckt werde. Dies erfolge mit der Übergabe der festgehaltenen Personen von der Bundeswehr an die Bundespolizei. Artikel 104 Absatz 3 GG, der auf Inlandssachverhalte zugeschnitten sei, trage dieser besonderen Konstellation nicht Rechnung, und auch die Strafprozessordnung sei auf solche Fälle nicht eingestellt. Gleichwohl sei eine Verfahrensgestaltung zu wählen, die dem Schutzzweck des Artikels 104 GG möglichst weitgehend gerecht werde.[17] In der Literatur wird hingegen zum Teil die Ansicht vertreten, dass es an einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Eingriffsgrundlage fehle und dass außerdem eine strikte Anwendung von Artikel 104 Absatz 2 und Absatz 3 GG geboten sei, wonach festgenommene Piraten spätestens nach 48 Stunden einem zuständigen Richter vorzuführen seien. Andernfalls müsse eine Freilassung vor Ort erfolgen.[18]

16 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Beschluss, 12.1.1999, Nr. 37388/97 (Rigopoulos v. Spain); EGMR, Urteil, 10.7.2008, Nr. 3394/03 (Medvedyev and Others v. France).

17 Bundesministerium der Justiz, 121. Sitzung des BT-Rechtsausschusses, TOP 7: Antrag der Bundesregierung auf Zustimmung des Deutschen Bundestags zu der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der EU-geführten Operation Atalanta zur Bekämpfung der Piraterie vor der Küste Somalias (Fragen des Abgeordneten Jerzy Montag), 17.12.2008.

18 Fischer-Lescano/Kreck, »Piraterie und Menschenrechte« [wie Fn. 14], S. 497ff.

Nationale Maßstäbe in Auslandseinsätzen?

Ob die von der Bundesregierung vorgenommene Unterscheidung zwischen völkerrechtlich begründetem Gewahrsam und deutscher Strafverfolgung plausibel und sinnvoll ist, kann hier nicht vertieft diskutiert werden. In der Tat stellt sich aber die Frage, ob die Maßstäbe, die an ein behördliches Handeln in Deutschland anzulegen sind, ohne weiteres auf Auslandseinsätze übertragen werden können, bei denen die Bundeswehr völkerrechtlich zur Übernahme exekutiver Aufgaben mandatiert ist. Immerhin können die Einsatzkräfte im Rahmen der Operation Atalanta vor Somalia nicht auf eine vorhandene justizielle Infrastruktur zurückgreifen. Sollte in Einzelfällen tatsächlich ein Interesse daran bestehen, auf Hoher See festgenommenen Piraten vor deutschen Strafgerichten den Prozess zu machen, müssten entweder speziell zuständige deutsche Untersuchungsrichter eingeflogen oder die betreffenden Personen auf dem Luftweg unverzüglich in die Bundesrepublik verbracht und dort einem Richter vorgeführt werden. Andernfalls bleibt nur der ebenfalls im Mandat der Operation Atalanta vorgesehene Weg, die Piraten an andere Staaten zu überstellen, die zur Strafverfolgung bereit sind.

Überstellung von Piraten

Überstellung an die deutsche Justiz

Ein besonderes Interesse an einer Strafverfolgung von Piraten in Deutschland ist in der Regel gegeben, wenn gewichtige Rechtsgüter mit hinreichendem deutschen Bezug geschädigt worden sind. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn Deutsche getötet oder verletzt oder unter deutscher Flagge fahrende Schiffe angegriffen worden sind. Zur Beurteilung solcher Vorfälle wurde von der Bundesregierung eigens ein spezielles interministerielles Gremium eingesetzt, das gegebenenfalls die zuständige Staatsanwaltschaft informieren oder eine Überstellung der verdächtigen Personen an andere Staaten veranlassen soll.[19] Sobald die Staatsanwaltschaft von dem Verdacht einer im Zusammenhang mit Piraterie stehenden Straftat Kenntnis erhält, ist sie nach § 152 Absatz 2 und § 160 der Strafprozessordnung (StPO) verpflichtet, den Sachverhalt zu erforschen. Auf der Grundlage eines richterlichen Haftbefehls können die mutmaßlichen Täter dann nach Deutschland verbracht werden. Derzeit ist vorgesehen, dass die Bundeswehr die betreffenden Personen zwecks Überstellung nach Deutschland am Flughafen von Dschibuti an die deutsche Bundespolizei übergibt.[20]

Überstellung an Drittstaaten

Die USA und Großbritannien gingen als erste Staaten dazu über, bilaterale Abkommen mit Kenia zu schließen, auf deren Grundlage Piraten fallweise zur Strafverfolgung an kenianische Behörden überstellt werden kön-

19 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Homburger, Dr. Rainer Stinner, Elke Hoff, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP (Strafverfolgung von Piraterieverdächtigen), Bundestags-Drucksache 16/12927, 8.5.2009, Fragen 7 bis 11.

20 Bundesministerium der Justiz [wie Fn. 17], Fragen 2 und 4.

nen.[21] Im März 2009 vereinbarten auch die Europäische Union und die Regierung Kenias in einem Briefwechsel Bedingungen und Modalitäten für die Übergabe mutmaßlicher Seeräuber, die von den EU-geführten Streitkräften in Haft genommen werden.[22] Artikel 12 Absatz 2 der Gemeinsamen Aktion 2008/851/GASP schreibt nämlich vor, dass Personen nur dann an einen Drittstaat überstellt werden dürfen, wenn die Bedingungen für die Übergabe im Einklang mit dem Völkerrecht und insbesondere mit den internationalen Menschenrechtsnormen festgelegt wurden. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die betreffenden Personen keine Todesstrafe, Folter oder andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Strafe oder Behandlung zu erwarten haben. In den zwischen der EU und Kenia vereinbarten Bestimmungen wurden daher zahlreiche Verfahrensgarantien verankert, die sich unter anderem aus dem Internationalen Zivilpakt und der Europäischen Menschenrechtskonvention ergeben. Neben Kenia sind mittlerweile auch die Seychellen bereit, mutmaßlichen Piraten den Prozess zu machen und die betreffenden Personen gegebenenfalls in eigenen Haftanstalten unterzubringen. Die Malediven, Mauritius und Tansania haben ebenfalls Interesse an einer solchen Zusammenarbeit bekundet. Verhandelt wurde von Seiten der EU anfänglich auch mit Dschibuti und Jemen.[23]

Vollzugsbeamte aus Drittstaaten

Um die Strafverfolgung durch Drittstaaten in der Region zu erleichtern, hat der VN-Sicherheitsrat dazu aufgerufen, dass Vollzugsbeamte aus diesen Staaten auf Kriegsschiffen der Operation Atalanta und anderer Verbände mitfahren sollen (»shipriders«), damit sie im Falle von Festnahmen die Ermittlungen gegen die betreffenden Personen bereits an Bord aufnehmen können.[24] Eine solche Ausübung strafrechtlicher Jurisdiktion durch Drittstaaten im Küstenmeer Somalias bedarf jedoch im Einzelfall der Zustimmung der somalischen Übergangsregierung.

Verfolgungspraxis

Zurückhaltung vieler Staaten

Die Staaten, die sich an der Operation Atalanta beteiligen, sind bislang äußerst zurückhaltend, wenn es darum geht, festgenommenen Piraten den Prozess vor eigenen Gerichten zu machen. Dies kann damit zusammenhängen, dass im Einzelfall kein Interesse an einer Strafverfolgung be-

21 Tullio Treves, »Piracy, Law of the Sea, and Use of Force: Developments off the Coast of Somalia«, in: *European Journal of International Law* (EJIL), 20 (2009) 2, S. 399–414 (411).

22 Briefwechsel zwischen der Europäischen Union und der Regierung Kenias über die Bedingungen und Modalitäten für die Übergabe von Personen, die seeräuberischer Handlungen verdächtigt werden und von den EU-geführten Seestreitkräften (EUNAVFOR) in Haft genommen wurden, und von im Besitz der EUNAVFOR befindlichen beschlagnahmten Gütern durch die EUNAVFOR an Kenia und für ihre Behandlung nach einer solchen Übergabe, 6.3.2009, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 79, 25.3.2009, S. 49ff.

23 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jürgen Trittin, Volker Beck (Köln), Marieluise Beck (Bremen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit von Verfahren für Personen, die an Kenia überstellt werden), Bundestags-Drucksache 16/12648, 17.4.2009, Frage 1.

24 SR-Res. 1851 (2008), 16.12.2008, § 3.

steht oder dass mit Blick auf die Ermittlungen und die Beweisführung besondere verfahrensrechtliche und praktische Hürden zu überwinden wären. Darüber hinaus dürften häufig auch politische Erwägungen eine Rolle spielen, etwa wenn die Befürchtung besteht, dass die betreffenden Personen nach Verbüßung ihrer Strafe Asyl beantragen und nicht wieder in ihre Heimatländer abgeschoben werden können, weil ihnen dort möglicherweise Folter oder die Todesstrafe droht. Daher häufen sich Fälle, in denen Piraten nach ihrer Entwaffnung und kurzem Gewahrsam von den Streitkräften vor Ort wieder auf freien Fuß gesetzt werden (»catch and release«).[25] Unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten höchst bedenklich sind Vorfälle, bei denen Personen ohne Ausrüstung in kleinen Schlauchbooten und in weiter Entfernung von der Küste ausgesetzt wurden.[26] Obgleich aus dem Seerechtsübereinkommen und dem Völkergewohnheitsrecht keine Verpflichtung zur Strafverfolgung von Piraten resultiert, können solche Freilassungen auch aus anderen Gründen völkerrechtlich problematisch sein, nämlich wenn damit gegen Verfolgungspflichten verstoßen wird, die sich aus der SUA-Konvention ergeben. Sogar der VN-Sicherheitsrat hat bereits seine Besorgnis geäußert, dass es oft an den erforderlichen Kapazitäten und darüber hinaus auch an Klarheit fehle, wie mit Seeräubern nach ihrer Festnahme umzugehen sei.[27] Dementsprechend rief er die Staaten auf, seeräuberische Akte im nationalen Recht unter Strafe zu stellen, die Täter zu verfolgen und gegebenenfalls im nationalen Strafvollzug unterzubringen.[28]

Gerichtliche Verfolgung vor Ort

Mittlerweile wurden bereits zahlreiche mutmaßliche Piraten nach ihrer Festnahme an die kenianischen Behörden übergeben. Die Regierung in Nairobi sprach jedoch nach ersten Prozessen rasch von einer Überlastung der Justiz, setzte vorübergehend die Aufnahme weiterer Personen aus und forderte eine gerechtere Lastenverteilung und mehr Finanzhilfe. Ähnlich wie in Kenia wurde auch auf den Seychellen mit Hilfe der Vereinten Nationen ein regionales Zentrum zur Verfolgung von Piraten geschaffen, das inzwischen seine Arbeit aufgenommen hat. Generell besteht jedoch weiterhin das Problem, dass Piraten häufig längere Zeit auf Kriegsschiffen festgehalten und danach vor Ort wieder freigelassen werden. Aus Mangel an Alternativen wurden einzelne festgenommene Somalier sogar in den Nordosten Somalias nach Puntland verbracht. In dieser autonomen Region existieren Strukturen, die es der lokalen Regierung ermöglichen, militärisch gegen Piraten vorzugehen und entsprechende Gerichtsverfahren durchzuführen.[29]

25 Vgl. die Beispiele bei Treves, »Piracy, Law of the Sea, and Use of Force« [wie Fn. 21], S. 408ff.

26 So wurden beispielsweise Anfang Mai 2010 mehrere Piraten von der russischen Marine über 300 Seemeilen vor der jemenitischen Küste ausgesetzt. »Freed Pirates May Have Drowned«, in: *The Wall Street Journal Online*, 12.5.2010; »The Rule of Law Walks the Plank«, in: *The Washington Post*, 18.5.2010, S. A19.

27 Vgl. SR-Res. 1851 (2008) [wie Fn. 24], Absatz 10 der Präambel.

28 SR-Res. 1918 (2010), 27.4.2010, § 2.

29 »Legal Limbo Awaits Somali Pirates«, in: *The Wall Street Journal Online*, 6.5.2010.

Erste Prozesse in Europa und den USA

Ende Mai 2010 wurden erstmals in Europa fünf somalische Staatsangehörige wegen Seeräuberei vor einem niederländischen Gericht angeklagt. Deren Festnahme war bereits im Januar 2009 durch dänisches Militär im Golf von Aden erfolgt, nachdem sie einen türkischen Frachter angegriffen hatten, der unter Flagge der Niederländischen Antillen fuhr.[30] Ebenfalls im Mai begann vor einem US-Bundesgericht in New York der Prozess gegen einen Somalier, weitere Verfahren stehen an.[31] Darüber hinaus muss sich nunmehr auch die deutsche Justiz mit solchen Fällen befassen. Das erste Verfahren gegen zehn mutmaßliche Piraten, die von den Niederlanden an Deutschland überstellt wurden, wird voraussichtlich vor dem Landgericht Hamburg stattfinden.

Eine internationale Gerichtsbarkeit zur Verfolgung von Piraten?

Schaffung regionaler Strukturen

Angesichts der praktischen und rechtlichen Unwägbarkeiten, die mit einer strafrechtlichen Verfolgung von Piraten vor nationalen Gerichten verbunden sein können, stellt sich die Frage, ob es sinnvoll und realisierbar wäre, eine internationale Strafgerichtsbarkeit für solche Taten zu schaffen. Die Bundesregierung hat diese Idee bereits mit EU-Partnern und im Rahmen einer in New York gegründeten Kontaktgruppe erörtert. Denkbar wären verschiedene Modelle, etwa ein Gerichtshof auf Basis einer Resolution des VN-Sicherheitsrats nach Kapitel VII der Charta, vergleichbar mit den Ad-hoc-Strafgerichtshöfen für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda. Eine andere Möglichkeit besteht darin, durch bilaterale oder multilaterale Abkommen ein hybrides Sondergericht nach dem Vorbild des Sondergerichtshofs für Sierra Leone einzusetzen. Eine Erweiterung der Jurisdiktion des Internationalen Strafgerichtshofs erscheint dagegen angesichts der großen Zahl von Vertragsstaaten politisch nicht durchsetzbar. Realistischer ist der Vorschlag, regionale Strukturen zu schaffen, etwa indem die Zuständigkeit eines nationalen Gerichts auf internationaler Grundlage und mit internationalen Elementen erweitert wird.[32] In jedem Fall aber bedarf es zur Umsetzung solcher Vorschläge eines breiten zwischenstaatlichen Konsenses. Neben politischen, rechtlichen und organisatorischen Fragen müsste insbesondere auch die Finanzierung geklärt sein. Die Bemühungen der Bundesrepublik, für eine solche Lösung zu werben, sind zunächst teilweise auf heftige Skepsis und Ablehnung gestoßen.[33] Allerdings hat der VN-Sicherheitsrat mittlerweile sogar den Generalsekretär beauftragt, sich mit den Problemen der Strafverfolgung und Strafvollstreckung in einem Bericht näher zu befassen. Immerhin sollen darin auch die verschiedenen Optionen zur Schaffung einer speziellen Gerichtsbarkeit für Piraten untersucht werden.[34]

30 »Somali-Piraten vor Gericht«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 26.5.2010.

31 »Lack of Prosecution Poses Challenge for Foreign Navies that Capture Pirates«, in: *The Washington Post*, 24.5.2010, S. A8.

32 Vgl. von Arnauld, »Die moderne Piraterie und das Völkerrecht« [wie Fn. 15], S. 470.

33 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage [wie Fn. 23], Frage 6.

34 SR-Res. 1918 (2010) [wie Fn. 28], § 4.

Anhang

Abkürzungen

AFP	Agence France-Presse
AFRICOM	US Africa Command
AMISOM	African Union Mission in Somalia
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
ASSeTs	Accompanying Sea Security Teams
AWACS	Airborne Warning and Control System
BBC	British Broadcasting Corporation
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BNE	Bruttonationaleinkommen
BRZ	Bruttoraumzahl
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale
CMF	Combined Maritime Forces
CSIS	Center for Strategic and International Studies (Washington, D.C.)
CTF	Combined Task Force
EEZ	Exclusive Economic Zone
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EIA	Energy Information Administration
EIS	Eyes in the Sky (Luftüberwachungsprogramm)
EIU	Economist Intelligence Unit
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EU	Europäische Union
EUMC	European Union Military Committee
EUNAVFOR	European Union Naval Force
EUV	EU-Vertrag
FAO	Food and Agriculture Organization
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Revolutionäre Streitkräfte Kolumbiens)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GG	Grundgesetz
GIGA	German Institute of Global and Area Studies (Hamburg)
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
GT	Gross Tonnage
HQ	Headquarters
ICC	International Chamber of Commerce
ICPAT	IGAD Capacity Building Program Against Terrorism
IEG	Intelligence Exchange Group
IGAD	Inter-Governmental Authority on Development
IISS	International Institute for Strategic Studies
IMB	International Maritime Bureau
IMB-PRC	International Maritime Bureau Piracy Reporting Centre
IMO	International Maritime Organization (London)
IOTC	Indian Ocean Tuna Organization
IPBPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
ISEAS	Institute of Southeast Asian Studies (Singapur)

MALSINDO	(Codenamen für Patrouillen Indonesiens, Malaysias und Singapurs in der Straße von Malakka)
MCC NW	Maritime Component Command Northwood
MEND	Movement for the Emancipation of the Niger Delta
MMEA	Malaysian Maritime Enforcement Agency
MRAG	Marine Resources Assessment Group
MSCHOA	Maritime Security Centre – Horn of Africa
MSP	Malacca Straits Patrols
MSP-IS	Malacca Straits Patrols Information System
MSSP	Malacca Straits Surface Patrols
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organization
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NZWehrr	Neue Zeitschrift für Wehrrecht
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OEF	Operation Enduring Freedom
OHQ	Operatives Hauptquartier
ONSA	Organización Nacional de Salvamento y Seguridad Marítima de los espacios Acuáticos de Venezuela, A.C.
OOS	Operation Ocean Shield
PIS	Puntland Intelligence Service
PRC	Piracy Reporting Centre
PSK	Politisches und Sicherheitspolitische Komitee (der EU)
ReCAAP	Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia
RMSI	Regional Maritime Security Initiative
Rn.	Randnummer
RSIS	S. Rajaratnam School of International Studies (Singapur)
SHADE	Shared Awareness and Deconfliction
SIPAM	Sistema de Proteção da Amazônia
SNMG	Standing Nato Maritime Group
SR-Res.	Sicherheitsratsresolution
SRÜ	Seerechtsübereinkommen
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
SUA-Konvention	Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation
SWIOFC	South West Indian Ocean Fisheries Commission
tdw a.t.	Tons Deadweight all told
TDW	Tons Deadweight
TEU	Twenty-foot Equivalent Unit
TF	Task Force
TFG	Transitional Federal Government (Somalia)
UNCLOS	United Nations Conference on the Law of the Sea
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNTS	United Nations Treaty Series
USAID	United States Agency for International Development
USNAVCENT	United States Naval Forces, Central Command
VN	Vereinte Nationen
WB	World Bank
WEU	Westeuropäische Union
WFP	World Food Programme
WITC	Worldwide Incidents Tracking System

Die Autoren

ANJA BODENMÜLLER
Gast der Forschungsgruppe Asien

DANIEL BROMBACHER
Stipendiat der SWP

MICHA COMNICK
Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Völkerrecht und Europarecht an der Georg-August-Universität Göttingen

FRANZISKA GROß
Studentin der Nordamerikastudien am John-F.-Kennedy-Institut der Freien Universität Berlin

FRANK KUPFERSCHMIDT
War wissenschaftlicher Mitarbeiter und zuletzt Berater der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

DR. HOWARD LOEWEN
Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Asien

PROF. DR. GÜNTHER MAIHOLD
Stellvertretender Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik

DR. STEFAN MAIR
Bis April 2010 Senior Fellow in der Institutsleitung der SWP, seit Mai 2010 Leiter der Abteilung Internationale Märkte des BDI

DR. STORMY-ANNIKA MILDNER
Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Amerika

PROF. DR. ANDREAS PAULUS
Richter am Bundesverfassungsgericht, ist Professor für Öffentliches Recht, insbesondere Völkerrecht, und Direktor des Instituts für Völkerrecht und Europarecht an der Georg-August-Universität Göttingen

KERSTIN PETRETTO
Zuletzt Stipendiatin bei der SWP, arbeitet derzeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)

DR. BETTINA RUDLOFF
Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen

Dr. Christian Schaller
Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Globale Fragen

Dr. Denis M. Tull
Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika

Dr. Annette Weber
Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika