

JUNGE UNION Niedersachsen
- Wilfried-Hasselmann-Haus -
Hindenburgstraße 30
30175 Hannover
<http://www.ju-niedersachsen.de>

info@ju-sicherheitsforum.de
<http://www.ju-sicherheitsforum.de>

Nr. 2/2009

Bekämpfung von Piraterie - der schwierige Weg!

Thomas Kossendey MdB
Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister der Verteidigung

Das Problem

Die Ereignisse am Horn von Afrika machen auf eine mehr oder weniger in Vergessenheit geratene und daher von den meisten Bundesbürgern eher beiläufig wahrgenommene Form der Kriminalität aufmerksam gemacht – die Piraterie. Die Kaperungen des Supertanker SIRIUS STAR mit 330 Mio. Litern Rohöl, des Handelsschiffes FAINA mit Panzern und anderen Waffen und des deutschen Handelsschiffes LEHMANN TIMBER hat die Betroffenheit auch für unser eigenes Land greifbar werden lassen.

Die Fachwelt beschäftigt dieses Thema seit langem. Am 10. Dezember 1982 haben die Vereinten Nationen das Seerechtsübereinkommen (SRÜ) verabschiedet. „Alle Staaten arbeiten im größtmöglichen Maße zusammen, um die Seeräuberei auf Hoher See oder an jedem anderen Ort zu bekämpfen, der keiner staatlichen Hoheitsgewalt unterliegt“, heißt es im Artikel 100 des SRÜ wörtlich. Deutschland ist 1994 dem SRÜ beigetreten. Eine Umsetzung erfolgte im Rahmen des Seeaufgabengesetzes, wobei damit in erster Linie die Befugnisse der Bundespolizei geregelt sind.

Die überragende Bedeutung des freien Welthandels ist für uns alle leicht nachvollziehbar. Der Seetransport hat beim weltumspannenden Güterverkehr mit rund 90 % den größten Anteil, die Containerschiffahrt spielt beim globalen Austausch von Waren eine herausragende Rolle.

Jeder dritte Container wird durch deutsche Reeder oder Charterer verschifft. Das heißt, der deutsche Anteil ist beachtlich und für die Arbeitnehmer an Bord der Schiffe trägt Deutschland eine große Verantwortung.

Es sind nicht nur die deutschen Touristen, die auf Kreuzfahrtschiffen um die Welt fahren, es sind vor allem die Menschen, die auf Handelsschiffen als Seeleute mit einem sicheren Arbeitsplatz ihr tägliches Brot verdienen.

Deutschland ist kollektiven Systemen wie den Vereinten Nationen, der EU und NATO beigetreten, um unter anderem eine Aufgaben- und Lastenverteilung beim gegenseitigen Schutz von Interessen der Verbündeten und Partner zu übernehmen.

Auch das SRÜ fordert diese Aufgabenteilung ein. Die Weltmeere sind nicht von einzelnen Staaten kontrollierbar, der Kampf gegen Piraterie ist daher eine Gemeinschaftsaufgabe.

Piraterie findet überall auf der Welt, wo der Welthandel über See in großer Dichte auftritt, statt. Die Region am Horn von Afrika hat eine besondere Bedeutung für die Internationale Gemeinschaft, da in diesem Seegebiet ein wichtiger Verbindungsweg zwischen Asien und Europa verläuft, der von vielen Handelsschiffen genutzt wird - der Weg um den afrikanischen Kontinent ist schlicht zu teuer und zeitlich viel aufwändiger. Am Horn von Afrika bewegen sich

die Piraten zumeist auf Hoher See und aus deren Sicht in einem quasi rechtsfreien Raum.

Auch der weltweite Terrorismus hat sich diese Region für seine illegalen Aktivitäten ausgesucht. Erschwert wird die Situation durch fragile staatliche Institutionen in Somalia. Die Handelsschiffe werden auf Hoher See geentert und in die Gewässer vor der Somalischen Küste gebracht. Piraten wenden brutale Gewalt an mit dem vorrangigen Ziel, von Reedern oder Flaggenstaaten Lösegeld zu erpressen.

Durch die Lösegeldzahlungen hat sich ein florierendes Geschäft vor und an der Küste Somalias entwickelt. Dadurch ist eine Spirale entstanden: erpresstes Geld fließt in immer neuere Boote und bessere Ausrüstung, womit sich seitens der Kriminellen weitere Möglichkeiten auftun, lohnende Schiffe zu identifizieren und in Beschlag zu nehmen. Dies vergrößert nicht nur den Gefahrenradius für die Handelsschiffe, sondern auch die Zahl potenzieller Opfer.

Die Bereitschaft der Reeder, Piraterie zu erdulden, Überfälle nicht zu melden, um steigende Versicherungsprämien zu vermeiden oder das Angebot, sich gegen Überfälle und Lösegeldforderungen versichern zu können, zeigte eine besorgniserregende Tendenz. Das International Maritime Bureau (IMB) schätzt für 2007 den wirtschaftlichen Schaden durch Piraterie auf über 13 Mrd. €, wobei die Dunkelziffer um bis zu 50 % höher liegen könnte.

Inzwischen ist der Ruf der Reeder und der Charterer nach staatlichem Eingreifen lauter geworden und es wird viel häufiger der Schutz durch die Deutsche Marine gefordert als es bis zur ersten Hälfte des Jahres 2008 üblich war. Dieser Schutz ist auf Grund der gültigen deutschen Rechtslage jedoch nicht ohne Probleme möglich.

Wie kann man sich nun gegen diese Art der Bedrohung schützen?

Aktive Abwehrmaßnahmen durch die Handels- oder Kreuzfahrtschiffe selbst sind angesichts der immer besseren Bewaffnung und skrupellosen Vorgehensweise der Piraten nicht ratsam. Besser wären Präventivmaßnahmen, die in den bekannten Seegebieten durch Überwachung von

See und aus der Luft hilfreich sein könnten. Darüber hinaus wäre die Begleitung durch Behörden- oder Marineschiffe denkbar. Letztendlich müssen jedoch auch aktive Maßnahmen gegen Piraten möglich sein bis hin zur Befreiung von Besatzungen und Schiffen aus der Gewalt von Piraten.

Welche Möglichkeiten gibt es? Der Einsatz gegen Piraten durch Schiffe der Deutschen Marine, die im Rahmen der Operation ENDURING FREEDOM (OEF) dort operieren, muss sich, wegen mangelnder Zuständigkeit der Marine durch die Aufgabenübertragung an die Bundespolizei, auf die Fälle der Notwehr und Nothilfe im Rahmen des Völkerrechts beschränken, was jedoch einen bereits laufenden oder unmittelbar bevorstehenden Angriff von Piraten voraussetzt. Das Bundestagsmandat für OEF am Horn von Afrika beinhaltet lediglich den Kampf gegen den Terror durch die Deutsche Marine.

Ein Aufbau von Mitteln und Fähigkeiten der Bundespolizei für den weltweiten Einsatz gegen Piraterie und andere Bedrohungen führte zu einer Duplizierung dieser Fähigkeiten, die finanziellen Aufwendungen hierfür wären nicht akzeptabel. Der Öffentlichkeit wäre ein solches Vorgehen nicht vermittelbar.

Welcher Handlungsbedarf besteht akut? Die Maßnahmen gegen Piraten innerhalb des deutschen Hoheitsgebietes sind ausdrücklich der Bundespolizei zugeordnet, die vorhandenen Mittel erscheinen hinreichend. Die Frage, die zu klären ist, richtet sich auf die Hohe See, d.h. außerhalb des deutschen Hoheitsgebietes.

Hier hat die Bundespolizei weder die ausreichenden Mittel noch ist sie in weiten Teilen der Weltmeere vor Ort präsent. Es gilt daher eindeutig zu klären, wer diese Aufgaben wahrnehmen soll und kann.

Die Gefahren für den freien Seeverkehr sind greifbar und die Folgen, die sich aus einer Störung der Seeverbindungswege ergeben, sind derzeit nur schemenhaft auszumachen. Dabei sind die wirtschaftlichen Folgen vielleicht noch beherrschbar, die ökologischen Folgen durch den Beschuss eines Rohöltankers und die damit verbundenen möglichen Schäden für die Um-

welt nicht kalkulierbar und die Gefährdung von Leib und Leben, ob für Kreuzfahrttouristen oder Seeleute, ob Deutsche oder Ausländer, untragbar.

Die grundsätzliche Situation lässt sich mit zwei kurzen Sätzen auf den Punkt bringen:

Zurzeit dürfen nur die Kräfte eingesetzt werden, die nicht über die Mittel und Fähigkeiten verfügen. Die, die über die Mittel und Fähigkeiten verfügen und dort eingesetzt sind, wo die Gefahr permanent vorhanden, dürfen aus rechtlichen Gründen nicht eingreifen.

Die Lösungswege

Die Auflösung dieses Konflikts erscheint grundsätzlich auf zwei Wegen möglich. Der eine Weg ist die Änderung bzw. Ergänzung des Grundgesetzes, konkret der Art. 35 und Art. 87 a Abs. 2. Mit dieser Änderung könnte die Bekämpfung der Piraterie grundsätzlich geregelt werden.

Der zweite Weg, der mit der EU Operation ATLANTA beschränkt wurde, ist die Bekämpfung der Piraterie durch die Einbindung in ein kollektives Sicherheitssystem mit einer entsprechenden Resolution bzw. Gemeinsamen Aktion. Dies ist eine zeitlich und räumlich begrenzte Möglichkeit die Piraterie einzudämmen.

Mit der Änderung des GG Art. 35 wird jedoch ausschließlich der Einsatz der Streitkräfte mit militärischen Mitteln geregelt, wenn polizeiliche Mittel nicht ausreichen; zudem beschränkt sich der Art. 35 GG ausdrücklich auf den nationalen Verantwortungsbereich. Die Änderung ist gegebenenfalls die Grundlage für ein ohnehin notwendiges Seesicherheitsgesetz.

Die derzeitige Fassung des Artikels 87a Abs. 2 Grundgesetz (GG) deckt den Einsatz der Bundeswehr für die Bekämpfung von Piraten nicht ab. Uneinig sind sich Juristen darüber, ob dieser Artikel lediglich als Vorgabe für den Einsatz der Streitkräfte im Inland dient. Für eine derartige Interpretation könnte neben seiner systematischen Einordnung innerhalb des Grundgesetzes

unter anderem auch die Tatsache sprechen, dass Auslandseinsätze der Bundeswehr verfassungsrechtlich grundsätzlich unkritischer zu bewerten sind als deren eventueller Einsatz im eigenen Land.

Folgt man diesem Ansatz, den das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zu den Auslandseinsätzen der Bundeswehr vom 12. Juli 1994 ausdrücklich offen gelassen hat, könnten Streitkräfte im Ausland grundsätzlich dann eingesetzt werden, sofern der Einsatz völkerrechtlich zulässig wäre. Diese Auffassung reicht jedoch nicht aus, um für die notwendige Rechtssicherheit bei Auslandseinsätzen zu sorgen.

Eine Änderung, besser eine Ergänzung des Artikel 87a Abs. 2 GG im Sinne einer Regelung zum Einsatz deutscher Streitkräfte außerhalb des deutschen Hoheitsgebietes, in nationaler Verantwortung und nach den Regeln des Völkerrechts könnte eine klare Grundlage schaffen. Dies würde insbesondere für Evakuierungs- und Rettungsmaßnahmen, Maßnahmen zur Abwehr terroristischer Bedrohungen, zur Unterbindung von Proliferation von Massenvernichtungswaffen und zum Kampf gegen Piraterie auf Hoher See von Bedeutung sein.

Bezogen auf die aktuelle Situation am Horn von Afrika hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen am 2. Juni 2008 einstimmig und mit Billigung der Übergangsregierung Somalias die Resolution 1816 verabschiedet und am 2. Dezember 2008 im Rahmen der Resolution 1846 verlängert. Diese verurteilt Piraterie und bewaffnete Raubüberfälle innerhalb der Territorialgewässer Somalias und auf Hoher See angrenzend an die Territorialgewässer Somalias.

Der Sicherheitsrat fordert die Staaten zur Wachsamkeit auf, deren Kriegsschiffe und militärische Luftfahrzeuge auf der Hohen See und im dortigen Luftraum vor der Küste Somalias operieren. Ferner werden alle Staaten ermuntert, ihre Anstrengungen zusammen mit der somalischen Regierung zu verstärken und zu koordinieren, um Angriffe auf Schiffe und Entführungen von Schiffen abzuwehren.

Die Bekämpfung von Piraterie und von bewaffneten Raubüberfällen auf See innerhalb der Ter-

itorialgewässer Somalias muss nach dem Wortlaut der Resolution im Einklang stehen mit den Regelungen des Völkerrechts. Dies bedeutet insbesondere die Übereinstimmung mit den geltenden Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen. Danach wären alle Maßnahmen, die auf Hoher See nach dem Seerechtsübereinkommen zulässig sind, auch innerhalb der Territorialgewässer Somalias zulässig.

Die Resolution 1816 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen enthält keine ausdrücklich eingeräumten Befugnisse für die Hohe See, da der Sicherheitsrat davon ausgeht, dass sich diese Befugnisse aus dem Seerechtsübereinkommen ergeben.

Die Möglichkeit eines Einsatzes deutscher Marineschiffe dort hinge nach wie vor von der umstrittenen Reichweite des verfassungsrechtlichen Vorbehalts gemäß Art. 87a Abs. 2 GG ab.

Der ebenfalls häufig diskutierte Streitkräfteeinsatz auf der Grundlage des Art. 25 GG, der wie folgt lautet: „Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts sind Bestandteil des Bundesrechts. Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes“, bildet ebenfalls keine belastbare rechtliche Grundlage. Zu den allgemeinen Regeln des Völkerrechts gehört das universell geltende Völkergewohnheitsrecht (BVerfGE 109, 38,53). Bereits vor Aushandlung des VN-Seerechtsübereinkommens von 1982 (SRÜ) war unter den Staaten allgemein anerkannt, dass Kriegsschiffe auf Hoher See die –in Art. 105 SRÜ kodifizierte- Befugnis zum Aufbringen von Piratenschiffen haben.

Als Regel des Völkergewohnheitsrechts gehört diese Befugnis zu den allgemeinen Regeln des Völkerrechts im Sinne des Art. 25 GG. Dem Wortlaut des Art. 25 GG ist zu entnehmen, dass er die allgemeinen Regeln des Völkerrechts gleichsam „automatisch“ in unser nationales Bundesrecht transformiert, ohne dass es eines Gesetzgebungsverfahrens (Art. 77 GG) bedarf. Zum Bundesrecht gehört jedoch auch das Bundesverfassungsrecht.

Daher stellt sich die Frage, ob die allgemeinen Regeln des Völkerrechts über Art. 25 GG auch Bestandteil des Bundesverfassungsrechts werden können. Art. 25 GG verleiht den allgemeinen Regeln des Völkerrechts keinen Verfassungsrang. Auf der Grundlage des Art. 25 GG können allgemeine Regeln des Völkerrechts nur Bestandteil des einfachen Bundesrechts werden. Das Bundesverfassungsrecht geht als höherrangiges Recht den allgemeinen Regeln des Völkerrechts vor. Dies ist nicht nur herrschende Meinung in Rechtsprechung und Literatur, sondern auch vom Bundesverfassungsgericht mit Bindungswirkung für den Rechtsanwender (§ 31 BVerfGG) so entschieden.

Es bleibt festzuhalten, dass sich die Transformation allgemeiner Regeln des Völkerrechts in unser nationales Bundesrecht nur auf der Ebene des einfachen Bundesrechts vollzieht und damit keinen Einfluss auf die wehrverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen eines bewaffneten deutschen Streitkräfteeinsatzes im Ausland bzw. auf der Hohen See nehmen kann. Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte zur Bekämpfung der Piraterie auf Hoher See ist also „de lege lata“ nach wie vor nur unter den Voraussetzungen des Art. 24 Abs. 2 GG bzw. des Art. 87 a GG statthaft.

Die Zwischenlösung

Um vor dem Hintergrund der aktuellen Situation am Horn von Afrika die notwendigen Handlungsmöglichkeiten zügig und rechtlich belastbar für den Einsatz von Streitkräften und damit auch der Deutschen Marine gegen die Piraterie zu schaffen, hat die EU im Rahmen der ESVP am 19. September 2008 die Gemeinsame Aktion zur Unterstützung der Resolution 1816 der VN eingeleitet.

Die Sicherheitsratsresolution 1816 erlaubt die Anwendung des Seerechtsübereinkommen im somalischen Küstenmeer, was bedeutet, dass Straftaten, zu denen bewaffnete Eingriffe in den Seeverkehr, Raub, räuberische Erpressung und / oder auch Geiselnahmen sowie verwandte Delikte gehören, die auf hoher See Piraterie wären, nunmehr innerhalb somalischer Gewässer

gleichsam mit den Mitteln des Seerechtsübereinkommens verfolgt werden dürfen. Bei Einsätzen gegen Seeraub bzw. Piraterie geht es also um präventive und repressive Maßnahmen der Gefahrenabwehr und um Strafverfolgung.

Somit war der Streitkräfteeinsatz gegen Piraterie auf Hoher See auf der verfassungsrechtlichen Grundlage des Art. 24 Abs. 2 GG im Rahmen und nach den Regeln eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit möglich geworden. Die EU ist ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne von Art. 24 Abs. 2 GG. Vom Vertragszweck der EU, namentlich von seinen Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (Titel V des EU-Vertrages) ist gedeckt, dass im Rahmen eines ESVP-Mandates zu militärischen Aktivitäten gegen Piraten zum Zwecke der Absicherung der Transportwege von Handelsschiffen aus dem Bereich der EU aufgerufen wird.

Ziel der EU Operation ATALANTA ist es, die Handelsschiffahrt vor Seeraub zu schützen, aufgebrachte Piratenschiffe oder gekaperte Handelsschiffe zu beschlagnahmen, die Täter festzunehmen und deren Strafverfolgung zu ermöglichen. Der Einsatz der Deutschen Marine zur Pirateriebekämpfung unterliegt, wie jeder Einsatz bewaffneter Streitkräfte, den verfassungsrechtlichen Beschränkungen des Grundgesetzes. Auf dieser Grundlage kann die Deutsche Marine nach Mandatierung durch das Parlament einen Beitrag zur Abschreckung und Unterdrückung von Piraterie sowie einen Beitrag zum Schutz des Seeverkehrs leisten.

Dieses EU Mandat ist neben dem OEF Mandat notwendig, da das OEF-Mandat ausweislich der VN-SR-Res. 1368 das militärische Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus umfasst, nicht aber ein Vorgehen gegen Piraterie. Auch eine Erweiterung des deutschen OEF-Mandates nach Maßgabe der VN-SR-Res. 1816 würde den deutschen Streitkräften keine Möglichkeit eröffnen, gegen Piraten auf Hoher See einschreiten zu können. Denn die VN-SR-Res. 1816 enthält nur das Recht, Piraten innerhalb des somalischen Küstenmeeres bekämpfen zu dürfen (sofern die somalische Übergangsregierung dem zustimmt und dies dem VN-Generalsekretär an-

zeigt). Die Verhältnisse auf der Hohen See werden von der VN-SR-Res. 1816 hingegen ausgeblendet.

Die Forderung

Die mit der Operation ATALANTA geschaffene Möglichkeit, Streitkräfte gegen Piraten einzusetzen, löst das Problem Piraterie nicht grundsätzlich. Hierzu ist ein ganzheitlicher Ansatz notwendig, der vor allem auf die Probleme in Somalia selbst eingeht. Auch die Bekämpfung der Piraterie ist nur für die Region vor der somalischen Küste und zeitlich befristet geregelt.

Es bleibt die Forderung, die notwendige Änderung des Art. 87a Abs. 2 GG herbeizuführen, um einerseits der Bundeswehr die Handlungssicherheit bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben zu geben und andererseits einer Gefährdung unserer Sicherheit entgegenzuwirken, die Menschen zu schützen und dem Wohle des Volkes zu dienen. Nicht zuletzt gilt es auch die Verantwortung Deutschlands für die Internationale Gemeinschaft zu wahren.