

Gefahrenabwehr auf See

Piraterie an der Küste Somalias – nationale und internationale Antworten

Günther Maihold / Kerstin Petretto

Spätestens seit der Entführung des Lübecker Frachters MV Lehmann Timber wird die Debatte über Piraterie auch in Deutschland geführt. Insbesondere die Küste Somalias steht dabei im Schlaglicht, da hier eine der wichtigsten Schifffahrtsrouten vorbeiführt und die meisten Angriffe zu verzeichnen sind. Zudem patrouilliert dort die deutsche Fregatte Emden im Rahmen der Anti-Terroroperation Enduring Freedom (OEF). In mindestens drei Fällen musste sie in diesem Jahr bereits Schiffen bei Angriffen durch Piraten zu Hilfe kommen. Eine neue UN-Sicherheitsratsresolution bevollmächtigt Kriegsschiffe nun erstmals, in das Hoheitsgebiet eines Staates vorzudringen, um Piraten aktiv zu bekämpfen. Ob die deutsche Marine von dieser neuartigen Befugnis Gebrauch machen darf, ist verfassungsrechtlich noch zu klären. Überdies erscheint fraglich, ob ein robustes Mandat zur Bekämpfung der Piraterie an der somalischen Küste den dortigen Problemen gerecht wird.

Weltweit wurden 2007 insgesamt 263 Angriffe von Piraten durch das Piracy Reporting Centre in Kuala Lumpur registriert. Dies bedeutet eine Steigerung um 10% gegenüber dem Vorjahr. Dabei dürfte die Dunkelziffer fast doppelt so hoch sein. Am stärksten betroffen sind die Küsten Nigerias, Indonesiens und Somalias sowie die Häfen Dar es Salaam (Tansania) und Chittagong (Bangladesch). Betroffen ist aber auch Deutschland als Exportnation Nummer eins und als Staat mit der größten Container- sowie der drittgrößten Handelsflotte weltweit. 17,2% des gesamten Außenhandelswertes werden über den Seeweg erbracht, 56% des benötigten Rohöls über Seetransporte eingeführt. Von den gemel-

deten Piratenangriffen des letzten Jahres waren 43 Schiffe deutscher Reedereien betroffen, die damit erneut einen Spitzenplatz einnehmen.

Piraterie als Herausforderung

Hauptmotiv für Piraterie ist die persönliche Bereicherung. Piraterie tritt überwiegend dort auf, wo stark befahrene Seewege an Küstenstaaten vorbeiführen, in denen gewaltsame Konflikte und Armut herrschen. In diesen Staaten operieren nicht nur unterschiedlichste Gewaltakteure, die dafür gerüstet sind, vorbeiziehende Schiffe zu entern und auszurauben. In der Regel ist auch das Gewaltmonopol des Staates derart

ausgehöhlt, dass weder auf dem Land noch in den Küstengebieten Sicherheit gewährleistet werden kann.

Fast 80% der Angriffe finden in Küstennähe statt, wenn Schiffe entweder vor Anker liegen oder aufgrund von Untiefen, Meerengen und hohem Schiffsaufkommen langsam fahren müssen. Insbesondere vor Somalia wagen sich die Piraten immer weiter auf die hohe See hinaus, so dass die Internationale Seeschiffahrtsorganisation Schiffen dazu rät, mindestens 200 Seemeilen Abstand zur Küste zu halten.

Das Spektrum der Angriffe reicht von Gelegenheitsüberfällen über geplante Raubzüge bis hin zu Schiffsentführungen vorzugsweise mit dem Ziel der Lösegelderpressung. Die am häufigsten betroffenen Schiffe sind nicht, wie vielfach angenommen, die Luxusyachten (8 verzeichnete Angriffe 2007), sondern Container-, Massengut- und Cargofrachter (121 Angriffe) sowie Chemikalien- und Rohöltanker (52 bzw. 25 Angriffe). Auffällig ist der Trend zu verstärkter und massiver Anwendung von Gewalt, so das Piracy Reporting Centre. Und wiederum ist es die somalische Küste, wo die Piraten mit am besten ausgerüstet sind und über Maschinengewehre, Granaten und Panzerfäuste verfügen.

Operative Möglichkeiten der Bekämpfung

In den sogenannten Hot Spots der Piraterie sind Schiffe aller Art und Größe gefährdet. Die Piraten sind meist auf kleinen, wendigen Booten unterwegs und nähern sich ihren Opfern im Radarschatten, vorwiegend nachts. Zugang zum Schiff finden sie zum Beispiel über das Achterdeck. Als beste Abwehrmaßnahme hat sich eine durchgängige Anti-Piraten-Wache der Crew erwiesen, ständige Beleuchtung an Deck sowie laufender Betrieb der Löschwasserkanonnen, mit denen sich die Angreifer von Bord spülen lassen. Dafür bedarf es allerdings ausreichend Personal – das angesichts steigenden Wettbewerbsdrucks und dem daraus resultierenden Zwang zu

Einsparungen nur selten vorhanden ist. Um Gewalteskalationen zu vermeiden, aber auch mit Rücksicht auf die oft hochexplosive Ladung haben die Reedereien das Tragen von Waffen an Bord meist verboten.

Letzteres ist auch ein Grund dafür, dass die gewaltsame Befreiung eines gekaperten Schiffs in der Regel von den Eignern abgelehnt und Lösegeldzahlungen der Vorzug gegeben wird. Um dem Verlust entführter Schiffe oder Ladungen vorzubeugen, wird häufig das satellitengestützte Alarmsystem Shiploc verwendet – ein versteckter Sender, der die Positionsdaten des Schiffs registriert und Kursabweichungen sowie Notrufe der Crew an die Eigner und die Sicherheitsbehörden meldet.

Optionen und Grenzen des Seerechts

Völkerrechtlich ist die Bekämpfung der Piraterie im Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen geregelt. Gemäß Artikel 105 ist jeder Staat befugt, in internationalen Gewässern ein Piratenschiff oder ein gekapertes Schiff aufzubringen, die Personen an Bord festzunehmen und nach eigenem Recht zu richten. Da diese Befugnis nicht in der 12-Seemeilenzone gilt, die den Küsten vorgelagert ist, finden Piraten gerade hier Zuflucht vor Verfolgung.

Dies ist vor allem in Gewässern der Fall, in denen keine oder nur eine defizitäre Küstenwache vorhanden ist – wie in Somalia oder Indonesien. So wird das hohe Aufkommen von Piraten in der Straße von Malakka bis 2004 insbesondere auf die unzureichenden Kontrollen indonesischer Sicherheitskräfte und die gewaltsamen Auseinandersetzungen um die indonesische Region Aceh zurückgeführt.

Erst der Abschluss regionaler Abkommen der Anrainerstaaten Malaysia, Singapur und Indonesien zur Kooperation im Kampf gegen Piraten, die Aufstockung der indonesischen Küstenwache, die Entwaffnung der Bewegung Freies Aceh (GAM) und die Abhaltung friedlicher Wahlen 2006 in Aceh bewirkten in der Summe einen kontinuierlichen Rückgang der Angriffe in

der Passage. Dieser Erfolg konnte allerdings noch nicht an der gesamten, immerhin 54 716 km langen Küste Indonesiens erzielt werden, der zahlreiche Inselgruppen vorgelagert sind.

Vereinte Nationen in Aktion

Die Piratenangriffe auf die französische Luxusjacht *Le Ponant* und den spanischen Fischtrawler *Playa de Bakio* haben die Notwendigkeit koordinierten europäischen Handelns in den Gewässern vor Somalia verdeutlicht. So soll ein gemeinsamer Flottenverband aufgebaut werden, der die Sicherheit der europäischen Frachtschiffahrt in dieser Region gewährleisten soll. Allerdings haben Frankreich und Spanien im Umgang mit der Piraterie sehr unterschiedliche Strategien verfolgt: Während Spanien nach der Lösegeldzahlung die Täter entkommen ließ, setzte die französische Regierung mit Spezialkräften die Verfolgung nicht nur in den nationalen Gewässern Somalias, sondern auch zu Lande fort und konnte einen Teil des Lösegeldes sicherstellen und 6 der 12 Piraten festnehmen, die nun in Frankreich vor Gericht gestellt werden.

Gemeinsam haben beide Ländern sich auf multilateraler Ebene darum bemüht, eine neue Grundlage für den Kampf gegen die Piraterie vor der Küste Somalias im UN-Rahmen zu schaffen. Mit der Verabschiedung von UN-Sicherheitsratsresolution 1816/2008 wird eine neue internationale Dimension in der Bekämpfung der Piraterie eröffnet: Erstmals bekommt die internationale Gemeinschaft mit Zustimmung der Übergangsregierung Somalias die Möglichkeit, Piraten in dessen nationalen Hoheitsgewässern zu verfolgen, da das Land keine eigenen Fähigkeiten zur Sicherung seiner Küsten besitzt. In einem Zeitraum von zunächst sechs Monaten sind damit die für die hohe See geltenden Regelungen des Seerechtsübereinkommens auch auf die Küstengewässer Somalias anwendbar, um der Piraterie und dem bewaffneten Raub entgegenzuwirken. Dies gilt sowohl

für die Überwachung, die nachrichtendienstliche Kooperation wie auch für die von Kriegsschiffen gewährte Unterstützung der kommerziellen Schifffahrt und die Strafverfolgung der Täter. Zwar wird in der UN-Resolution explizit erklärt, dass damit kein neues völkerrechtliches Gewohnheitsrecht geschaffen wird und die Souveränität, territoriale Integrität sowie politische Unabhängigkeit und Einheit Somalias nicht ausgehöhlt werden sollen. Aber für die internationale Debatte über Sicherheit auf See wird damit ein völlig neues Instrument geschaffen. Es könnte sich in Zukunft erweisen, dass sich dieses Instrument auch in anderen Gefahrenlagen einsetzen lässt. Dies befürchten jedenfalls China sowie verschiedene nichtständige Mitglieder des Sicherheitsrats (Indonesien, Vietnam, Libyen), die in ihren Erklärungen deutlich machten, dass sie die Ermächtigung der internationalen Gemeinschaft zum Handeln gegen die Piraterie vor der somalischen Küste als außerordentliche Maßnahme betrachten. Da sie der besonderen innenpolitischen Lage Somalias geschuldet sei, solle damit keine Anwendung auf andere Fälle verbunden sein. Die Souveränität in den nationalen Hoheitsgewässern und die Seerechtskonvention als Grundlage für die Regelung der internationalen Beziehungen auf hoher See dürften folglich nicht außer Kraft gesetzt werden.

Deutschland: zwischen UN-Resolution und Grundgesetz

Das Handlungsdilemma der Bundesmarine ist mit der Resolution des Sicherheitsrates indes noch nicht gelöst. Aus verfassungsrechtlichen Gründen bleibt ihr ein aktives Eingreifen verwehrt. Laut Artikel 87a (2) des Grundgesetzes darf die Bundeswehr nur im Verteidigungsfall eingesetzt werden, zulässige Ausnahmen sind Katastrophen- und Nothilfe (Art. 35). In Verbindung mit dem deutschen Seeaufgaben- und dem Bundespolizeigesetz ergibt sich daraus eine Trennung zwischen den Aufgaben des Militärs und jenen der Polizei. Zur Verbrechens-

bekämpfung und Strafverfolgung kann nur letztere eingesetzt werden. Der Kampf gegen Piraten ist insoweit Sache der Bundespolizei bzw. Küstenwache – deren Mittel allerdings nicht ausreichen, um beispielsweise die Gewässer im Golf von Aden zu kontrollieren. Zwar kann die Marine im Rahmen der Nothilfe Schiffen unter fremder Flagge in internationalen Gewässern zur Hilfe eilen und sich um die Vertreibung von Piraten bemühen, wie es die Crew der Emden nun bereits mehrfach erfolgreich exerziert hat. Verfolgung und Festnahme sind ihr hingegen verwehrt.

Daher ist eine Änderung des Grundgesetzes vorgeschlagen worden, die den Vorteil höherer Rechtssicherheit für die Bundeswehr böte. Zudem könnten deutsche Soldaten dann ähnlich wie die französischen den Entführern von Schiffen nachsetzen. Unabhängig davon, ob derartige Einsätze wirklich gewollt sind: Angesichts der somalischen Problemlage erscheint ein solches Vorhaben auch überdimensioniert.

Robustes OEF-Mandat und innovative Kooperationsformen

Deutschland steht mit seiner verfassungsrechtlichen Problemlage nicht allein. Auch die US-Streitkräfte und die Coast Guard mussten neue Formen der Zusammenarbeit entwickeln, um sich angesichts ihrer ähnlich abgegrenzten Zuständigkeiten optimal zu koordinieren. Sondereinheiten der Coast Guard, sogenannte *Law Enforcement Detachments*, fahren nun an Bord der Navy-Schiffe mit und werden bei polizeilichen Aufgaben wie der Piratenabwehr tätig. Vergleichbare Lösungen wären auch für die deutsche Küstenwache und Marine denkbar, insbesondere wenn sie sich auf eine UN-Resolution und ein robustes OEF-Mandat des Deutschen Bundestages stützen können. Ein solches Mandat könnte zumindest den Einsatz von Waffen im polizeilichen Vollzug der Piratenabwehr zulassen, ohne mit dem Grundgesetz in Konflikt zu treten. Gleichwohl wäre das Problem der somalischen Piraterie damit keinesfalls gelöst.

Somalia: Piraterie als Folge gescheiterter Staatlichkeit

Denn die gewalttätigen Angriffe auf Schiffe vor der Küste Somalias liefern reiches Anschauungsmaterial für den Zusammenhang zwischen mangelnder Durchsetzung eines legitimen Gewaltmonopols – also schwacher Staatlichkeit – und dem Aufkommen von Piraterie. Seit dem Zusammenbruch der somalischen Staatsgewalt 1991 stieg die Zahl der Piratenangriffen kontinuierlich an. Nach der 2001 erfolgten Einsetzung der Combined Task Force CTF-150 im Rahmen der Anti-Terroroperation *Enduring Freedom* war ein leichter Rückgang zu verzeichnen – bis die Übergriffe dann 2005 wieder sprunghaft anstiegen.

Daher ist es gut möglich, dass die Präsenz der internationalen Streitkräfte abschreckend gewirkt hat. Doch war diese Wirkung offenbar nicht von langer Dauer. Auf somalischer Seite gelang es der Union Islamischer Gerichtshöfe (ICU) nach ihrer Machterlangung im Frühjahr 2006 (vgl. SWP-Aktuell 4/07), die Piraterie vollständig einzudämmen. Sie kontrollierte die meisten Städte inklusive Mogadischu und konnte Piratenverstecke ausheben, die unter dem Schutz verschiedener Kriegsherren etabliert worden waren. Mit dem Einmarsch Äthiopiens und der Entmachtung der ICU mehrten sich die Angriffe erneut.

Auch wenn der Ruf nach einer Änderung des Grundgesetzes im Interesse einer effektiven Bekämpfung der Piraterie verlockend klingt, in diesem Kontext wird sie nicht die Lösung sein: Die Ursache des Problems vor der Küste Somalias ist nicht auf hoher See zu finden, sondern auf dem Festland. Der somalische Staat ist seit nunmehr 17 Jahren nicht viel mehr als eine leere Hülle. Ohne eine politische, von Europa und den USA aktiv unterstützte Klärung der Machtteilungsfrage werden weder die Piraten verschwinden, noch werden sich die anderen sicherheitspolitischen und humanitären Probleme in Somalia lösen lassen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

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 1611-6364