



## Tagungsbericht

# Moderne Piraterie als sicherheitspolitische Herausforderung

Eugen Deißer/Frank Eberhardt/Markus Drexler/Martin  
Schaffrinna

Expertentagung der Hanns-Seidel-Stiftung  
am 11./12.2. 2010  
im Bildungszentrum Wildbad Kreuth

Datei eingestellt am 4. März 2010 unter  
[www.hss.de/download/100211-12\\_TB\\_Piraterie.pdf](http://www.hss.de/download/100211-12_TB_Piraterie.pdf)

### Empfohlene Zitierweise

Beim Zitieren empfehlen wir hinter den Titel des Beitrags das Datum der  
Einstellung und nach der URL-Angabe das Datum Ihres letzten Besuchs  
dieser Online-Adresse anzugeben.

[Vorname Name: Titel. Untertitel (Datum der Einstellung).  
In: <http://www.hss.de/...pdf> (Datum Ihres letzten Besuches).]

Die Piraterie ist ein Phänomen, dem sich die Seefahrt seit jeher aussetzen muss.

Sie scheint in den vergangenen Jahren im asiatisch-pazifischen Raum und in erster Linie am Horn von Afrika sowie im Golf von Aden eine Renaissance zu erfahren.

Von den Piratenübergriffen sind sowohl kleine Fischerboote als auch große Tanker betroffen. Dabei sind die Folgewirkungen für internationale Wirtschaftsbeziehungen, Versicherungen, Umwelt und die internationale Sicherheit enorm.

Im Rahmen der Expertentagung wurde die moderne Piraterie in ihren verschiedenen Dimensionen aus Sicht unterschiedlicher Disziplinen (Politikwissenschaft, Jurisprudenz, Militär, Wirtschaft) beleuchtet. Zudem wurden Hintergründe sowie Ursachen analysiert und potenzielle Lösungsmöglichkeiten erörtert.

### **Das Problem der Piraterie aus dem Blickwinkel der Wirtschaft, der Versicherungsunternehmen und der International Maritime Organization**

Im Rahmen des ersten Panels referierten Dr. Olaf Mager (Germanischer Lloyd, Hamburg), Christian Kluge (Mitglied des Vorstands der Münchner Rück i. R.) und Hartmut Hesse als Vertreter der International Maritime Organization (IMO) in London über ihre Sichtweisen zur modernen Piraterie, ihre Bedrohungslage und potentielle Bekämpfungsmöglichkeiten.

„Man muss sich an die Piraterie gewöhnen“. Mager zufolge nimmt die Piraterie für die deutsche maritime Industrie bisher einen relativ geringen Stellenwert ein. Sie lässt sich neben dem transnationalen Terrorismus, Diebstahl, Menschenmuggel und Betrug als weitere kriminelle sicherheitsrelevante Bedrohung klassifizieren. Der maritimen Industrie bereiten derzeit vielmehr die kommerziellen Herausforderungen durch die Weltwirtschaftskrise, die Nachwuchsprobleme im maritimen Bereich und der Kampf um volle Auftragsbücher der Werften Probleme. Trotz dieser Bedrohungseinschätzung stellt die Piraterie eine Gefährdung für die internationalen Handelsströme dar. Insbesondere der Golf von Aden, in dem es im Jahr 2009 zu ungefähr 400 Piratenüberfällen und damit einem Anstieg um 38% im Vergleich zum Vorjahr kam, ist die wichtigste maritime Handelsverbindung zwischen Asien und Europa. Daher liegt die Bekämpfung der Piraterie durchaus auch im Interesse der Wirtschaft. Mager geht davon aus, dass die Piraterie als eine Form der organisierten Kriminalität einzustufen ist, welche wie der Drogenanbau und der Menschenhandel eingedämmt werden kann, jedoch niemals komplett zu beseitigen ist. Piraterie bleibt aus seiner Sicht auch in Zukunft ein Problem für den internationalen Seehandel.

Ein analoges Bild zeichnete Kluge, nach dessen Aussage die moderne Piraterie auch im Bereich der Versicherungsunternehmen lediglich einen geringen Stellenwert einnimmt. Er führte aus, dass die Piraterie bis in die 1990er Jahre als fast beseitigt gelten konnte. Seit diesem Zeitpunkt erlebte sie jedoch einen Aufschwung, der durch eine weltweite Zunahme von 239 auf 406 Überfälle allein in den Jahren 2006 bis 2009 dokumentiert wird.

Von Experten wird vermutet, dass bei den Angriffen auf Handelsschiffe die Dunkelziffer weitaus höher ist als die offiziell gemeldeten Fälle. Die Betroffenen, insbesondere die Reedereien, verzichten in aller Regel auf Anzeigen bei den lokalen Behörden, um sich lange Liegezeiten aufgrund behördlicher Untersuchungen vor Ort zu ersparen. Die Kosten für einen Tag Liegezeit können sich auf 1.000 US-Dollar belaufen. Dazu kommen die Tageskosten für das Schiff, welche zwischen 25.000 - 30.000 Euro betragen, und ggf. Vertragsstrafen bei Nichteinhaltung von Ankunftszeiten. Die Vermeidung solcher enormen Kosten kann als Hauptgrund für die zuvor erwähnte hohe Dunkelziffer angesehen werden.

Die Dunkelziffer der nichtgemeldeten Piratenüberfälle und die Zuverlässigkeit der Angaben zur

Höhe der gezahlten Lösegelder wurden von den Experten unterschiedlich hoch eingeschätzt. Trotz des relativ geringen Stellenwerts der Piraterie für die Transportversicherungen werden die Piratenüberfälle je nach Schwere des Angriffs in vier Kategorien unterscheiden, welche versichert werden können und sowohl durch eine Schiffskasko- als auch eine Warenversicherung abgedeckt sind. Diese Unterscheidungsgrade reichen von einfachem Diebstahl von Wertsachen im Hafen, über die Kaperung auf offener See, bis zur Kaperung durch schwer bewaffnete Banden, die das Schiff und die gesamte Ladung in ihren Besitz bringen und dabei die Besatzung aussetzen oder töten. Die vierte Form der Seeräuberei ist die vor Somalia praktizierte Kaperung eines Schiffes mit dem Ziel, Lösegeld für die Freilassung der Besatzung zu erpressen. Versicherungen gehen davon aus, dass es sich bei den Piraten um hervorragend organisierte bewaffnete Banden handelt, die Verbindungen zu korrupten Hafenbehörden, betrügerischen Schiffsagenten und Hehlern unterhalten. Kluge konstatierte treffend: „Piraterie ist ein Wachstumsmarkt, der noch Jahrzehnte anhalten wird.“ Bei der Betrachtung des signifikanten Anstiegs der modernen Piraterie waren sich die Referenten einig, dass dies auf mehrere Ursachen zurückzuführen ist: Zum einen wurde dem Raub auf See durch die politische Entspannung nach dem Ost-West-Konflikt und dem damit verbundenen Rückgang der militärischen Seepräsenz bei gleichzeitiger immenser Ausweitung des Seetransports Vorschub geleistet. Zum anderen sehen die Menschen veranlasst durch den anhaltenden Verarmungsprozess und die Verschlechterung der Lebensbedingungen in der Dritten Welt in der Piraterie eine alternative Einnahmequelle. Somalia als „Failed State“, ein gescheiterter Staat ohne staatliches Gewaltmonopol und die Fähigkeit staatlicher Akteure zur Durchsetzung politischer Entscheidungen, gilt dabei als ein Musterbeispiel für den Anstieg der Piraterie.

Die Reaktionen auf die Herausforderung der Piraterie und die bisherigen Lösungsansätze wurden im Rahmen des Panels wie folgt skizziert: Die Hoffnung der Reeder liegt derzeit in einem verstärkten Einsatz von Abwehrmaßnahmen der Handelsschiffe, bestehend aus Feuerlöschkanonen, Schallkanonen und der sehr bürokratischen Schiffsüberwachung durch die ISPS Codes, einem umfassenden Maßnahmenkatalog zur Erhöhung der Sicherheit für Schiffe und Hafeneinrichtungen. Durch die hohen Entführungszahlen erweisen sich aber nur wenige Konzepte als effektiv. Demzufolge sprechen sich die internationalen Reederverbände für einen verstärkten Schutz durch staatliche Marineeinheiten aus. Die IMO, so betonte Hesse, sei ebenfalls darauf bedacht, Bedrohungsrisiken für Schiffe schneller zu identifizieren und die Gefahren effektiver abzuwenden. Mit der Entwicklung zweckmäßiger Verhaltensregeln für die Schifffahrt bei der Durchquerung von Risikogebieten und der verstärkten Kooperation von Schiffs- und Hafenanlagenpersonal soll dies langfristig erreicht werden.

Ziel ist es dabei, die Informationen der Schiffe untereinander besser zu vernetzen, um rechtzeitig auf Gefahren reagieren zu können. Im Fall der Piraterie vor Somalia wurde sogar eine Kontaktgruppe auf der Grundlage der UN-Resolution 1851 gegründet, die eine enge Kooperation zwischen Staaten der Region, den USA, der EU und den Internationalen Organisationen zur Pirateriebekämpfung vor Somalia ermöglichen soll. Ferner wurde auf der Djibouti-Konferenz ein Durchführungskodex von 17 Staaten der Region erarbeitet, der eine stärkere Einbindung der Anrainerstaaten und diverse Schutzmaßnahmen im Rahmen internationaler Zusammenarbeit vorsieht. Infolge dieser Eindämmungsstrategie soll die Sicherheit der Gewässer zunächst durch Marineeinheiten der internationalen Staatengemeinschaft gewährleistet werden, damit mittelfristig regionale Übereinkommen und Fähigkeiten zur Bekämpfung der Piraterie etabliert werden können. Um die Piraterie langfristig zu bekämpfen, bedarf es einer Anpassung der jeweiligen nationalen Gesetze sowie einer effektiven Strafverfolgung der Piraten. Die derzeitige Strafverfolgung gestaltet sich aufgrund der unterschiedlichen Nationalitäten von Besatzung, Eigner, Flaggenstaat und Piraten als äußerst schwierig. Die Experten waren sich darin einig, dass nur eine langfristige Lösung das Problem der Piraterie am Horn von Afrika unter Kontrolle bringen kann. Dies ist nur möglich, wenn es der Staatengemeinschaft gelingt, in Somalia wieder stabile staatliche Verhältnisse zu schaffen. Am Erfolg eines derartigen Unterfangens, das hohe zeitliche und finanzielle Anforderungen mit sich bringt, darf gezweifelt werden.

## **Technische Bekämpfungsmöglichkeiten der Piraterie**

Im zweiten Panel spannte sich der Bogen thematisch „von Muskat bis Madagaskar: von Mutterschiffen, Skiffs und Entführungen - von Gaunern und Islamisten“ (Dr. Michael Stehr; Marine Forum), über die „EU-Mission Atalanta“ (Kapitän d.R. Gunter Körstel; Einsatzführungskommando der Bundeswehr) bis zu „Maritimer Terrorismus - Eine Bedrohung des Welthandels?“ (Dr. Peter Roell; Institut für Strategie- Politik- Sicherheits- und Wirtschaftsberatung).

Die Vortragenden waren sich einig, dass der Einsatz moderner technischer Mittel wie Wasser- und Schallkanonen, Infrarot- und Radaraufklärungssysteme sowie unbemannter Drohnen und elektrischer Zäune Erfolg versprechend ist und noch ausgebaut werden muss. Als neuer Trend ist das Engagement von privaten Sicherheits- und Militärunternehmen beispielsweise aus Tansania, Mauritius oder Großbritannien zu beobachten, die unter anderem auch die Aufgabe übernehmen können, Lösegelder an die Piraten zu übergeben.

Laut Körstel haben sich verschiedene Präventivmaßnahmen als wirksam gegen Überfälle erwiesen. Hierzu gehöre insbesondere die Nutzung der Datenbank des Maritime Security Centre Horn of Africa (MSCHOA), der Transit von Schiffen in Gruppen, die verschärfte Eigensicherung an Bord der Schiffe sowie eine umfassende Planung durch die Reedereien im Vorfeld der Passagen. Die Zahl von sechs eingesetzten Schiffen aus fünf Nationen zur Bekämpfung der Piraterie im Golf von Aden stehe jedoch in einem Missverhältnis zu der zu sichernden Fläche, die fünfzehnmal größer sei als die Bundesrepublik Deutschland. Stehr stellt fest, das Operationsgebiet der Piraten werde sogar ständig erweitert. Es sei nicht auszuschließen, dass zukünftig Angriffe in bis zu 1.500 Seemeilen Entfernung im Suezkanal, in Sri Lanka, Basra oder Kapstadt stattfänden.

Nach Zahlen des International Maritime Bureau aus dem Jahr 2009 handelt sich bei der Piraterie im Golf von Aden um Strukturen der organisierten Kriminalität, die bis zu 1.500 Personen umfassen. Diese stammen im Wesentlichen aus den vier somalischen Küstenorten Harardhere, Hobyo, Eyl und Boosaaso. Ein Teil der Lösegelder wird zudem nach Mombasa transferiert, wo die Immobilienpreise inzwischen stark ansteigen. Was auf dem so genannten „Haschisch-Highway“, der Route zwischen Arabien und Afrika, geschmuggelt wird, ist auch durch die am Golf von Aden operierenden Kräfte der Operation Enduring Freedom kaum zu verifizieren.

Gemäß Statistiken des Einsatzführungskommandos in Potsdam hat sich die Erfolgsquote der Piratenüberfälle von 40 % im Jahr 2008 auf nur noch 20 % im Jahr 2009 verringert. Gestiegen ist jedoch die Höhe des gezahlten Lösegeldes von 27 Mio. Euro auf 72 Mio. Euro. Insgesamt wurden 75 Personen, davon 23 von deutschen Streitkräften, in Gewahrsam genommen und an kenianische Strafverfolgungsbehörden überstellt.

Prof. Dr. Gunther Schmid (Fachhochschule des Bundes) wies in der Diskussion zudem darauf hin, dass das Phänomen der „Failing States“, in der mehr als 1/3 der Menschheit lebten, im Zusammenhang mit der Piraterie zu berücksichtigen sei. Die „Failing State“-Problematik sowie die flächendeckende Verarmung großer Bevölkerungsteile Afrikas seien Rahmenbedingungen, die das Phänomen Piraterie verstärkten. Dadurch habe eine Entwicklung vom Fischer und Gelegenheitspirat hin zur organisierten Kriminalität begonnen, die ihre Auswirkungen auch in zunehmendem Maße in Entführungen von Schiffsbesatzungen zeige. Die Beteiligung an der Piraterie umfasse mittlerweile alle Schichten der Bevölkerung, deren Tätigkeit nach dem Prinzip des Bürgerkriegs, der „Monopolisierung plünderbarer Ressourcen“, funktioniere.

## **Mögliche militärische Gegenmaßnahmen**

Die Analysen der Experten zur Vorgehensweise der Piraten und zur tauglichen Gegenwehr zeigten unterschiedliche Lösungsansätze auf.

Stehr zufolge stocken manche Schiffe ihre Bewachung durch Sicherheitseskorten in Küstennähe

auf, daher überfallen die Piraten häufig schon während der Fahrt auf hoher See. Dabei stelle lediglich die zu hohe Geschwindigkeit der zu überfallenden Schiffe, nicht jedoch ihre Größe ein Problem für die Piraten dar. Eine Bewaffnung der Mannschaften scheidet aus seiner Sicht allerdings aus, unter anderem da dies bei der Einfahrt in fremde Häfen meist verboten ist. Da die Mutterschiffe der Piraten kaum von harmlosen Trawlern zu unterscheiden sind, ist eine aufmerksame und damit abwehrbereite Besatzung zur Eigensicherung unverzichtbar. Die unterbesetzte Crew, die häufig aus schlecht bezahlten Seeleuten besteht, kann diese Schutzaufgaben jedoch kaum leisten.

Körtel erläuterte die militärischen Gegenmaßnahmen und den Schutzauftrag, der derzeit im Rahmen der Mission Atalanta übernommen wird. Sie gewährleistet drei wirksame Schutzarten: den Gruppentransit, den begleitenden Transit sowie den Nahschutztransit. Diese Aufgaben bewältigt die Bundeswehr mit einer Fregatte mit zusätzlicher Ausstattung, wobei eine verlässlichere Anmeldung der Schiffe über das Internet die Voraussetzung für einen wirksamen Schutz bildet.

Ferner wurde die Frage erörtert, inwieweit die Zusammenarbeit von Polizei und Militär verbesserungsfähig ist. Körtel sah in der bisherigen Piraterieprävention durch die Bundeswehr ein taugliches Mittel, dies sei auch am Gesamttrend rückläufiger Erfolgsquoten von Piratenangriffen erkennbar. Wie Stehr betonte, sind die Fregatten der Deutschen Marine wegen ihrer Seeausdauer und der zwei Bordhubschrauber gut geeignet, Seeraumüberwachung zu leisten und angegriffenen Schiffen in einem Radius von bis zu 50 Nautischen Meilen rasch helfen zu können. Der Bundespolizei fehlen Schiffe mit diesen Eigenschaften. Allerdings führen die Fregatten mit ihren Fähigkeiten der U-Jagd und Luftabwehr im Anti-Piraten-Einsatz „Ballast“ mit sich. Angesichts der Planungs- und Realisierungsphase von zehn Jahren und der Nutzungsdauer von 30 Jahren für eine Fregatte kann solch ein Fahrzeug niemals auf eine einzige Aufgabe spezialisiert sein. Ein Hubschrauberträger wäre wünschenswert zur Abstützung eines Befreiungskommandos zur Beendigung einer Schiffsentführung. Die Niederlande verfügen bereits über zwei hubschraubertragende Einheiten, eine dritte kommt bis 2010 hinzu.

### **Maritimer Terrorismus**

Unter Berufung auf eine Definition des amerikanischen Verteidigungsministeriums referierte Roell, dass Piraterie und maritimer Terrorismus voneinander zu trennen seien. Bei der Piraterie handele es sich um eine Form der Organisierten Kriminalität, beim Terrorismus um eine Ideologie. Der maritime Terrorismus sei bereits Realität, schließlich habe es in den letzten Jahren mehrere Anschläge auf Schiffe in verschiedenen Teilen der Welt gegeben. Es gebe bisher keine belastbaren Daten über eine Kooperation zwischen Piraten und Terroristen. Gemäß Roell kann jedoch vermutet werden, dass Islamisten die Piraterie dulden und an den erzielten Erlösen partizipieren. Ein führendes Mitglied der Al Kaida habe empfohlen, Schiffe und Häfen anzugreifen. „Choke Points“, also wichtige Meerengen, und Mega-Häfen genießen in der Zielplanung der Terroristen hohe Priorität. Der erweiterte Sicherheitsbegriff, den die internationale Staatengemeinschaft zugrunde legt, umfasst auch zivile Maßnahmen gegen Terroristen, zusätzlich zu den Initiativen, die zwischen den Staaten vereinbart werden.

Roell wies des Weiteren darauf hin, China baue im Rahmen seines Programms „Harmonie der Meere“ bereits weltweit Stützpunkte zur Sicherung eigener Ressourcen auf. In diesem Zusammenhang könne sogar von einer Beschleunigung der Globalisierung gesprochen werden.

Stehr pflichtete ihm bei, China suche auf den Weltmeeren die Konkurrenz zu den USA. Daran ändere auch der Versuch der Europäer nichts, mit den am Horn von Afrika operierenden chinesischen Seestreitkräften zu kooperieren.

### **Piraten als Non-State-Actors im Zeitalter der Globalisierung**

Prof. Dr. Rainer Tetzlaff (Jacobs University Bremen) führte zu Beginn des dritten Panels in seinem Vortrag über Piraten als Non-State-Actors im Zeitalter der Globalisierung an, dass sich Non-State-Actors außergesetzlich in den Hohlräumen staatlicher Macht einnisteten, wenn der postkoloniale

Staat in Afrika implodiere (wie z.B. in Somalia). Ihr Ziel sei nicht die Eroberung der Staatsmacht, sondern die Sicherung und Vergrößerung ihrer ökonomischen und weiteren z.B. religiösen Einflussbereiche. Ihre Reproduktionsbasis bestehe in der rechtsfreien Ökonomie politischer Gewalt, wie Raub, Schmuggel oder der Verkauf von Rohstoffen („Blutdiamanten“).

Tetzlaff sprach im Hinblick auf Afrika südlich der Sahara von einem „Paradies für Piraten“. Afrika könne als Verlierer der Globalisierung angesehen werden, da der Kontinent zunehmend von wirtschaftlicher Marginalisierung betroffen ist. Er wies ferner auf die Vielzahl von Ursachen der Piraterie hin. Afrika habe 2% Anteil am Welthandel bei 11% Anteil an der Weltbevölkerung. Aus afrikanischer Perspektive sei die Piraterie sehr stark als Notwehr und Selbstschutz gegen externe Verletzungen der eigenen Rechte zu verstehen. Piraterie habe sich Mitte der 1990er Jahre als ein Reflex auf Jahrzehnte des illegalen Fischens und der Giftmüllversenkung in somalischen Gewässern definiert und daraus sei bei den Afrikanern das Gefühl entstanden, ein Recht zur Abwehr dieser Misere zu haben. Piraterie werde zwar kein „way of life“, aber Grundlage für die politische Ökonomie der Gewalt. Die Gewaltökonomie der Piraten in jüngster Zeit begründet eine zunehmende Militarisierung und Internationalisierung des Konflikts, der seine Auswirkungen auch im Einsatz internationaler Marinekräfte manifestiert.

Speziell für Somalia ist zu beachten, dass der Staat in der Vergangenheit nie gebraucht wurde, die im Staat existierenden Clans können sich auch ohne das Vorhandensein eines Zentralstaates selbstständig reproduzieren. Allerdings ist die internationale Staatengemeinschaft auf einen staatlichen Ansprechpartner angewiesen, um Verhandlungen durchzuführen und Verträge zu schließen. Daraus ergibt sich, dass es eines Staates mit zentralem Gewaltmonopol zur sozialen Reproduktion der somalischen Gesellschaft nicht bedarf, allerdings das Anliegen Somalias, Teil der internationalen Staatengemeinschaft zu bleiben, die Gründung staatlicher Strukturen unumgänglich macht. Zu Zeiten des Kalten Krieges wurde Somalia mit umfassender Entwicklungshilfe bedacht. Nach 1989 kam es zu einem Rückgang der externen finanziellen Unterstützung des Landes, was zu einer politischen Legitimationskrise führte und in der Zerstörung des Staates durch benachteiligte Clans mündete.

In der Folge wurde das mehrdimensionale Konzept der vernetzten Sicherheit analysiert, welches bei afrikanischen Staaten im Wiederaufbau (z.B. Liberia, Sierra Leone, Ruanda, Mosambik, Äthiopien) positive Entwicklungen generiert hat. Dieses Konzept kann als Antwort auf die Praxis der substaatlichen Gewaltökonomie der Non-State-Actors interpretiert werden und beinhaltet folgende Punkte: zunächst die politische Inklusion früherer Kombattanten (Berufsausbildung für entlassene Soldaten), die wirtschaftliche Förderung der Erwerbsbevölkerung sowie weitere vertrauensbildende Maßnahmen. Als Schlüssel zur Stabilisierung afrikanischer Gesellschaften identifizierte Tetzlaff die ökonomische Perspektive für die afrikanische Jugend. Schließlich muss auch dem psychologischen Konzept des Dis-embedding im Individuellen Rechnung getragen werden, welches die Verankerung in alten Strukturen zerbrechen lässt und zugleich die Renaissance von Religion und Ethnizität als psychologische Haltepunkte ermöglicht, da der Staat nicht mehr genug Sicherheit bereitstellen kann.

Welche Therapiekonzepte können zur Bekämpfung der Piraterie eingesetzt werden? Prof. Tetzlaff stellte die verschiedenen Theoriekonzepte der internationalen Politik vor und präziserte seine Analyse mit plastischen Aussagen. Nach der liberalen Denkschule, die auf Rechtsstaatlichkeit, Institutionen und Verträge setzt, könnte Folgendes maßgeblich sein: „Zahlt Lösegeld! Exportiert Demokratie! Haltet Wahlen ab!“. Die neorealistische Schule hingegen setzt auf Protektion, d.h. „Krieg den Piraten! Ausräuchern ihrer Nester“ und somit den Versuch einer militärischen Lösung, die jedoch als alleiniger Ansatz nicht zielführend sein kann. Die konstruktivistische Schule plädiert für Prävention, d.h. Ursachen-Bekämpfung: „Baut den Staat wieder auf! Schafft positive Anreize für Umkehr von Gesetzlosen und Gesetzesbrechern“.

Ferner verwies Tetzlaff auf eine Ausarbeitung Thorsten Geises vom Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik Hamburg, der argumentiert habe, dass die Lösung des Problems in Somalia liege und politisch sei. Sie bestehe darin, „den Staat ‚Somalia‘ wirksam zu stabilisieren“. Dies

impliziere ein langfristiges Engagement der internationalen Gemeinschaft.

Als Fazit formulierte Tetzlaff das Ziel eines neuen Multilateralismus als Ansatz zur Konfliktlösung. Dieser beinhaltet eine Kombination aus kurzfristiger Gewaltanwendung gegen Piraten (plus Lösegeldzahlungen) und langfristig wirkenden wirtschaftlichen Alternativangeboten (Anreizsysteme). Ferner benötigt Somalia internationale Hilfe beim Wiederaufbau des eigenen Staates und nicht zuletzt müssen auch regionale Führungsmächte wie Ägypten, Saudi-Arabien, Äthiopien und Südafrika in die Pflicht genommen werden, denn ohne die Einbeziehung der Afrikanischen Union kann das Problem der Piraterie nicht wirksam gelöst werden.

Mehrere Diskutanten befürworteten den Ansatz, von der Annahme Abstand zu nehmen, in den betroffenen Staaten den westlichen Staat „weberianischer Prägung“ implementieren zu können. In den Failed-States, die den Piraten ein Refugium bieten, sollte zumindest als Übergangsstrategie auf Gewaltoligopole gesetzt werden, die in dem jeweiligen beherrschten Gebiet über Souveränität und Autorität verfügen.

Nach Tetzlaff müsse sich in die internationale Staatengemeinschaft von der Attitüde distanzieren, dass Europa die Probleme Afrikas zu lösen im Stande sei. Afrikanische Probleme müssten von Afrikanern unter Anleitung der internationalen Staatengemeinschaft gelöst werden. Dr. Helmut Türk (stv. Präsident des Internationalen Seegerichtshofs) zitierte abschließend aus einem Interview mit einem im Exil lebenden somalischen Schriftsteller, dessen Aussage die vorangegangene Diskussion eindrucksvoll reflektierte: „Fremden Mächten wird es nie gelingen, die Somalier zur Einheit zu zwingen. Die Krise in Somalia kann nur von den Somaliern selbst gelöst werden.“

### **Völkerrechtliche Problematik der Piraterie**

Dr. Renate Platzöder (Ludwig-Maximilians-Universität München) behandelte in ihrem Vortrag die völkerrechtliche Problematik der Piraterie und Eingriffsmöglichkeiten des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen.

Piraten, Seerecht und Seerechtsprechung konnten zwar im Mittelmeerraum schon in vorchristlicher Zeit nachgewiesen werden. Bis ins 20. Jahrhundert war die völkerrechtliche und staatsrechtliche Problematik der Piraterie jedoch eine Domäne der Rechtsgelehrten. Ein erster Kodifikationsversuch scheiterte im Völkerbund. Rechtswissenschaftler in den USA nahmen sich der Materie an und erarbeiteten die 1932 veröffentlichte „Harvard Draft Convention on Piracy“. Dieser Entwurf diente den Vereinten Nationen als Arbeitsgrundlage. Schließlich gelang im Übereinkommen über die Hohe See vom 29. April 1958 eine erste völkervertragsrechtliche Regelung der Piraterie überhaupt. Obwohl nicht unumstritten, wurden die Bestimmungen zur Piraterie von 1958 annähernd wortgleich in das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 übernommen und erreichten so nahezu universelle Anerkennung.

Auch wenn Überfälle auf Handelsschiffe vor den Küsten aller Kontinente zu beklagen waren, war in den 80er und 90er Jahren Piraterie kein Thema in den Vereinten Nationen. Erst 2008 widmete sich der Sicherheitsrat im Zusammenhang mit der „Situation in Somalia“ der Bekämpfung von Piraten. Der Sicherheitsrat erklärte die „Situation in Somalia“ weiterhin als eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und verabschiedete zahlreiche Maßnahmen. Alle Akte von Piraterie und bewaffnetem Seeraub gegen Schiffe in den Gewässern vor den Küsten Somalias werden darin verurteilt. Staaten werden zum Kampf aufgefordert, insbesondere unter Verwendung von Kriegsschiffen, Waffen und Militärflugzeugen.

Zudem wurde die aus Mitgliedern des Sicherheitsrates bestehende „Monitoring Group on Somalia“ eingesetzt. Die USA initiierten im Januar 2009 eine „Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia“ zur Koordinierung der Aktivitäten in Ausführung der Beschlüsse des Sicherheitsrates. Mitglieder sind 28 Staaten, darunter auch Deutschland, sowie die Afrikanische Union, die Arabische Liga, EU, IMO, NATO und das Sekretariat der Vereinten Nationen.

Platzöder beurteilte die Eingriffsmöglichkeiten der Vereinten Nationen wie folgt: Für Staaten, die dem Aufruf des Sicherheitsrates Folge leisten und mit Militäreinheiten vor Somalia präsent und tätig sind, sind die Resolutionen nicht wirklich hilfreich. In der Bewertung, welche militärischen

Aktivitäten in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht und unter Berücksichtigung der Menschenrechte ergriffen werden können, bleiben Staaten und Streitkräfte auf sich gestellt. Zudem verlangt der Sicherheitsrat, dass alle gefassten Piraten zuständigen Justizbehörden überstellt werden und Zugang zu gerichtlichen Verfahren unter Teilnahme von Opfern und Zeugen erhalten. Die Beweislast betreffend völkerrechtskonformes Verhalten wird bei Regierungen und Streitkräften liegen. Da Deutschland gegenwärtig nicht Mitglied des Sicherheitsrates ist, sind keine Möglichkeiten gegeben, an dessen Entscheidungen mitzuwirken. Es besteht aber die Gefahr, dass Deutschland mit Beschuldigungen und Schadensersatzforderungen konfrontiert wird. Solche Folgen militärischer Aktivitäten könnten abgewendet werden, wenn sich die Bundesregierung entschliesse, ihre Position zur internationalen Gerichtsbarkeit zu überdenken und sich an der Haltung der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates zu orientieren. Insbesondere sollte von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, dem Streitbeilegungssystem des Seerechtsübereinkommens Streitigkeiten über militärische Handlungen und Vollstreckungsmaßnahmen sowie über Streitigkeiten, mit denen der Sicherheitsrat befasst ist, auszunehmen.

Eine sicherlich willkommene Initiative wäre nach Meinung Platzöders, wenn sich die deutsche Regierung der zivilrechtlichen Probleme annehmen würde. So könnte eine „Piracy Claims Commission“ bei der Handelskammer Hamburg eingerichtet werden, um zunächst Ausgaben und Forderungen zu registrieren.

### **Herausforderungen für Marine und Polizei bei der Bekämpfung der Piraterie**

Dr. Hans-Peter Uhl (MdB und innenpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Fraktion) wies in seinem Vortrag zu den Herausforderungen für Marine und Polizei bei der Bekämpfung der Piraterie darauf hin, dass die deutsche Rechtsordnung noch nicht in der aktuellen Wirklichkeit angekommen sei. Piraterie sei in der globalisierten Weltwirtschaft eine Herausforderung erster Güte, da die Weltwirtschaft von sicherem Seeverkehr lebe. Deutschland sehe sich mit immer mehr Erscheinungsformen der asymmetrischen Bedrohung im In- und Ausland konfrontiert, auf die noch nicht die richtigen strukturellen Antworten gefunden worden seien. Allerdings werde dieses Problem aufgrund eines Rückgangs der deutschen Betroffenheit im Bezug auf außenpolitische Fragestellungen politisch kaum diskutiert und vermutlich seien auch keine politischen Mehrheiten für die notwendigen Grundgesetzänderungen vorhanden.

Ferner äußerte er sich zum Spannungsverhältnis zwischen GSG 9 der Bundespolizei und dem Kommando Spezialkräfte (KSK) der Bundeswehr bei der Befreiung von gekaperten Schiffen. Dieses Spannungsverhältnis müsse in naher Zukunft von der Politik durch Klärung der Zuständigkeiten aufgelöst werden. Rein rechtstechnisch sei aus seiner Sicht ein Piratenangriff als krimineller Akt zu werten, der von der Polizei bekämpft werden müsste. Das Spannungsverhältnis zwischen der deutschen Marine und der Polizei fasste er in einer prägnanten Formel zusammen: Die deutsche Polizei dürfe kämpfen, könne dies aber nicht, das deutsche Militär könne kämpfen, dürfe dies aber nicht.

Uhl führte aus, dass er in seiner Funktion als innenpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Fraktion jedoch dazu neige, die Kompetenz zur Bekämpfung von Piraten eher dem Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) als dem Bundesministerium des Innern zu übertragen und beim BMVg eine Einheit zu schaffen, die am Rande des Atalanta-Mandates oder im Atalanta-Mandat als nationaler Annex für die Rückeroberung eines gekaperten Schiffes angekoppelt wird.

Ferner sprach er sich dafür aus, die festgenommenen Piraten weiterhin an die kenianische Justiz zu übergeben, um sicherzustellen, dass die Piraten nicht von der deutschen Justiz verurteilt werden müssten, sondern in der Region verblieben.

Als weiteres Problem der internationalen Bekämpfung der Piraterie wurde ein fehlender europäischer Flugzeugträger und die damit verbundene Abhängigkeit von der amerikanischen Marine identifiziert. Uhl sprach sich dafür aus, dass die EU im Rahmen des burden sharing einen eigenen Hubschrauberträger in Dienst stellen solle, um die Abhängigkeit von den Amerikanern zu verringern. Dieser Vorschlag wurde von den Diskussionsteilnehmern befürwortet.

Gegen Ende seines Vortrages plädierte Uhl für eine stärkere Einbindung der Nachrichtendienste, die

in Zeiten der asymmetrischen Bedrohung mindestens genauso wichtig seien wie das Militär. Er appellierte an die Wichtigkeit nachrichtendienstlicher Erkenntnisse aus der Zielregion, um darauf basierend die richtigen, auch militärischen Maßnahmen zu entwickeln, die aber niemals in einer auch nur teilweisen Besetzung eines Landes enden dürften.

Ein anschließender Diskussionspunkt behandelte die Frage nach einer potenziellen Erweiterung des Atalanta-Mandates, um ein robusteres militärisches Einschreiten gegen die Piraten zu ermöglichen. Uhl wies auf die im Statut der Atalanta-Mission festgehaltene Maßgabe hin, dass die „erforderlichen Maßnahmen“ einschließlich des Einsatzes von Gewalt durchgeführt werden dürfen. Das Mandat erlaube es folglich, gekaperte Schiffe zurückzuerobern. Nach der Kaperung eines Schiffes entscheide die bisherige Kommandantur der Atalanta-Mission, dass es sich um eine nationale Angelegenheit der jeweiligen Nation der Schiffseigner handelt und damit die Zuständigkeit der Atalanta-Mission endet. Somit läge keine rechtliche Grundlage für militärische Zurückhaltung vor, sondern es handle sich um eine politische Entscheidung.

In seinen abschließenden Worten hielt Prof. Dr. **Reinhard C. Meier-Walser** fest, dass im Verlauf der Expertentagung die Hintergründe und Ursachen, die momentane Situation und Bekämpfungsstrategien sowie Lösungsszenarien aus verschiedenen Perspektiven beleuchtet worden seien. Sein Fazit: Die erfolgreiche Bekämpfung der modernen Piraterie ist an viele Voraussetzungen geknüpft. Momentan scheitert sie an fehlenden diplomatischen und rechtlichen Grundlagen bei der Verhaftung und Verurteilung von Piraten sowie an technischen Gründen. Eine Erfolg versprechende Strategie muss Elemente von Prävention und – im Sinne von „vernetzter Sicherheit“ – verschiedene Dimensionen sicherheitspolitischen Handelns koordinieren.