

MARITIME SICHERHEIT

DAS HORN VON AFRIKA ZWISCHEN PIRATERIE UND ENTWICKLUNG

FACHTAGUNG DES GESPRÄCHKREISES „VERNETZTE SICHERHEIT“, BERLIN, 15. DEZEMBER 2009

EINFÜHRUNG

Die Zeiten, in denen Piraten die Aufmerksamkeit der deutschen Öffentlichkeit nur aus berühmten Kinder- und Kinogeschichten wie „Peter Pan“ oder Kinoklassikern wie „Fluch der Karibik“ kannten, sind mittlerweile vorbei. Wer in den letzten Monaten die Nachrichten verfolgte, erlebte eine beispiellose Rückkehr der Piraten bzw. ihres Geschäfts in die weltweiten Schlagzeilen. Den aktuellen Nachrichten mangelt es leider an der Romantik, die mit diesen Phänomenen bisher immer verbunden schien. Neben der äußeren Erscheinung der Piraten hat sich auch ihre Bewaffnung erheblich verändert. Verfügten sie früher meist über ansehnliche Schiffe, Säbel und die obligatorischen Piratenschals, so erscheinen sie heute in Power-Booten und führen Maschinengewehre, Granaten und Raketenwerfer bei sich.

Entscheidender jedoch als diese Äußerlichkeiten ist die Tatsache, dass sich die Rahmenbedingungen im Welthandel in den letzten Jahren erheblich gewandelt haben. Wurde früher nur wenige, allerdings oft sehr wertvolle Fracht auf dem Seeweg befördert, so hat sich der weltweite Handelsaustausch im Rahmen der Globalisierung erheblich ausgeweitet. Nahezu alle Arten von Gütern werden heute im Rahmen der bis ins Detail getakteten Logistikketten auf den Weltmeeren transportiert. Grund dafür ist nicht zuletzt die Tatsache, dass der Seetransport in den letzten Jahrzehnten insgesamt sicherer, schneller und deshalb auch kostengünstiger geworden ist. Im Jahre 2006 wurden insgesamt sieben Milliarden Tonnen Fracht über eine Distanz von vier Millionen Seemeilen auf dem Wasser transportiert. Ein großer Teil des Welthandels wird heute zumindest teilweise auf dem Wasserwege abgewickelt.

Auch der deutsche Außenhandel macht sich den Seetransport zunutze. 95 Prozent der Transportleistungen des interkontinentalen und 30 Prozent des europä-



*Michael Borchard,
Leiter der Haupt-
abteilung Politik
und Beratung der
KAS, führt in die
Konferenz ein.*

ischen Handelsaustausches der deutschen Wirtschaft werden über Wasser transportiert. Es kann deshalb nicht überraschen, dass die von deutschen Reedern kontrollierte Containerschiffsflotte nach wie vor die größte der Welt ist und rund 30 Prozent der weltweiten Containerschiffskapazitäten ausmacht. Entsprechend verheerend wirken sich Störungen des Seetransports auf den Handelsaustausch und die Produktions- und Lieferprozesse in Industrieländern wie Deutschland aus. Die Tatsache, dass sich ein Containerschiff ca. zehnmal schneller entladen lässt als ein Stückgutfrachter, hat zu einem außerordentlichen Wachstum der Containerschiffahrt geführt. Heute werden mehr als 95 Prozent allen Stückguts so transportiert. Containerschiffe werden entsprechend immer größer, gleichzeitig aber auch immer unübersichtlicher und stellen – auch wegen der zahlenmäßig geringen Besatzung – ein relativ einfaches Ziel für Piraten dar.

Seesicherheit bzw. maritime Sicherheit ist daher nicht nur ein Thema, das in Runden von Sicherheitsexperten diskutiert wird. Die Plage der Piraterie, die gegen Ende des 19. Jahrhunderts schon endgültig besiegt schien, erhebt sich zu Beginn des 21. Jahrhunderts erneut und beschäftigt in immer stärkerem Maße auch verantwortliche Vorstände von internationalen Logistikunternehmen.



Ein schwedischer Soldat zielt auf ein Boot mit sieben mutmaßlichen Piraten (28. Mai 2009).

Als eine der größten Industrienationen ist Deutschland zudem das von der Piraterie am stärksten betroffene Land. Deutsche Reeder betreiben die drittgrößte Handelsflotte der Welt. Jedes vierte Schiff, das überfallen wird, fährt entweder unter deutscher Flagge, gehört einem deutschen Reeder oder transportiert deutsche Im- und Exportgüter.

Ohne Schutz der Seetransportrouten ist der gesamte Welthandel und damit auch die erfolgreiche wirtschaftliche Verflechtung der verschiedenen Kontinente gefährdet. Deutschland ist als bedeutende „Exportnation“ in ganz besonderem Maße auf sichere Seetransportwege angewiesen, will es eine kontinuierliche Energieversorgung sowie die bestehenden, eng getakteten Logistikketten aufrechterhalten. Aus diesem Grunde muss man sich dieses Themas annehmen und dabei ein besonderes Augenmerk auf Möglichkeiten legen, wie Deutschland, im Verbund mit anderen Partnerstaaten, zu größerer maritimer Sicherheit weltweit, momentan aber vor allem am Horn von Afrika beitragen kann.

Warum ist nun die Piraterie am Horn von Afrika für den internationalen Seetransport und gerade auch für die europäische Wirtschaft von so ausgesprochen großer Bedeutung? Einige der wichtigsten Seehandelsrouten der Welt verlaufen durch den Suezkanal, das Rote Meer und den Golf von Aden und verzweigen sich am Horn von Afrika in Richtung Persischer Golf, Ostasien (Australien) und Südafrika. Sie verbinden die Produktionsländer Asiens mit den Märkten in Europa. Eine Beeinträchtigung des Seetransports auf diesen Routen muss deshalb als eine ernste Beeinträchtigung der internationalen Arbeitsteilung angesehen werden. Ein erzwungenes Ausweichen auf die längere Transportroute um das Kap der Guten Hoffnung würde nicht nur die Transportkosten in die Höhe treiben sondern gleichzeitig sowohl die aus Asien importierten Konsumartikel als auch die von dort eingeführten Rohstoffe und Investitionsgüter in Europa verteuern und damit negative Auswirkungen für den Wirtschaftsstandort Europa mit sich bringen.

Zu den weltweit am stärksten von Piraterie bedrohten Regionen gehören das Horn von Afrika, der westindische Ozean, die Straße von Malakka und Singapur sowie der Golf von Guinea. Ob und wann auch hier internationale Marine Operationen notwendig werden hängt auch von den jeweiligen Küstenstaaten und deren Willen und Fähigkeiten ab, dies in eigener Verantwortung zu lösen. Vor allem die Ostküste von Somalia stellt ein Hoch-Risiko-Gebiet für Überfälle auf und Entführungen von Schiffen dar. Schiffen, die keine somalischen Häfen anlaufen – und das sind sicher die allermeisten – wird empfohlen, sich mehr als 200 Seemeilen von der somalischen Küste am besten im Konvoi zu bewegen.

Bei dem Küstenland Somalia handelt es sich um einen sogenannten *Failed State*, der über keine landesweit funktionierende Regierung oder Administration mehr verfügt. De facto existieren keine somalischen Behörden mehr, die in der Lage wären, gemeinsam mit internationalen Institutionen gegen die wachsende Piraterie vor seiner Küste vorzugehen.

Die Sicherung der Seewege in diesem betroffenen Gebiet muss deshalb inzwischen von den Seestreitkräften anderer Nationen, unter anderem auch der Bundesrepublik Deutschland, wahrgenommen werden. Dabei stellt sich die Frage, ob Sicherheitsprobleme wie die Piraterie, allein durch rein militärische Einsätze auf See ergänzt um polizeiliche Maßnahmen an Land gelöst werden können.

Piraterie hat in allen betroffenen Gebieten sehr vielfältige Ursachen. Eine ist sicherlich die Abwesenheit eines staatlichen Gewaltmonopols als Folge des bereits erwähnten Zusammenbruchs jedweder staatlicher Strukturen. Zu den Ursachen der Piraterie zählen jedoch häufig auch weitere, nicht zuletzt wirtschaftliche Gesichtspunkte. Zu denken wäre an den Niedergang eines wichtigen Wirtschaftsfaktors wie der Fischerei oder sonstiger Faktoren für erhöhte Arbeits- und damit verbunden Hoffnungslosigkeit.



Frank Umbach, Direktor des Center for European Security Strategy, referiert über „Piraterie als sicherheitspolitische Herausforderung“.

Bei den Piraten handelt es sich um Kriminelle, denen es Einhalt zu gebieten gilt. Dabei liegt es auf der Hand, dass nicht Kriegsschiffe allein das Problem lösen können. Ein „Mehr“ an Kriegsschiffen allein könnte kaum mehr Sicherheit am Horn von Afrika produzieren. Langfristig kann allein eine Zusammenarbeit mit Somalia und ein breit angelegtes Hilfs- und Unterstützungsprogramm die Chance für eine dauerhafte Lösung bieten. Eine effektive Bekämpfung der Piraterie ist deshalb nur in einem Verbund militärischer und entwicklungspolitischer Maßnahmen in den entsprechenden Regionen erfolgversprechend.

Vieles spricht dafür, dass Probleme wie die Überfischung der Gewässer vor Somalias Küste durch fremde Fangflotten und die daraus resultierende Verarmung einheimischer Fischer zu den Ursachen für die wachsende Piraterie vor den Küsten dieses Landes zählen. Auch wenn sich mittlerweile genügend Hinweise dafür finden lassen, dass es sich bei den somalischen Piraten nicht mehr nur um frustrierte und verarmte Fischer handelt, bleibt der entwicklungspolitische Handlungszwang deutlich um wieder einen funktionierenden Staat Somalia mit einer anerkannten Regierung entstehen zu lassen. Nur in Kooperation mit einer solchen können die afrikanischen Nachbarstaaten die inzwischen professionell agierenden, kriminellen Netzwerke erfolgreich bekämpfen und eine Kooperation zwischen somalischen Piraten und islamistischen Terroristen verhindern.

Die Erfahrungen unserer Arbeit im Ausland bzw. in den einschlägigen Krisengebieten bestärken uns in der Auffassung, dass Sicherheit sowie ökonomische und politische Entwicklung einander bedingen, ja untrennbar miteinander verknüpft sind. Ohne nachhaltige politische und vor allem wirtschaftliche Entwicklung in einem (Entwicklungs-)Land kann es keine Sicherheit geben, weder im Land selbst noch vor seiner Küste und ohne die Wiederherstellung von Sicherheit im Land bzw. vor deren Küste wird die internationale Gemeinschaft nicht bereit sein das betreffende Land

bei seinen Entwicklungsbemühungen zu unterstützen. Unter den neuartigen sicherheitspolitischen Herausforderungen gibt es also nur sehr wenige Sachverhalte, bei denen sich die Notwendigkeit eines vernetzten Sicherheitsbegriffes so aufdrängt wie am Beispiel der gegenwärtigen Piraterie. Aus dieser Überzeugung heraus haben wir unsere heutigen Tagungsthemen so gewählt, dass sie sowohl die sicherheitspolitische als auch eine zivile und entwicklungspolitische Komponente in den Blick nehmen. Ziel dieser Veranstaltung ist es also, die Problematik der Piraterie als asymmetrischen Konflikt zur Diskussion zu stellen.

1. PANEL ASYMMETRISCHE BEDROHUNG „PIRATERIE“

Frank Umbach, Consultant des Zentrums für Europäische Sicherheitsstrategien (Centre for European Security Studies, CESS), konzentrierte sich in seinem Vortrag zum Thema „Piraterie als sicherheitspolitische Herausforderung“ zuerst auf die wirtschaftlichen Risiken, die von einer verstärkten Aktivität von kriminellen Piraten besonders an maritimen Engstellen ausgehen. Er verwies darauf, dass das Phänomen Piraterie in den letzten Jahren einen imposanten Aufschwung erlebt habe. Während sie in der Engstelle von Malakka und in Südamerika von den angrenzenden Staaten eingedämmt werden konnte, erfahre sie in Afrika eine Wiederbelebung. Dies läge vor allem daran, dass Piraterie heute verstärkt dort auftritt, wo stark befahrenen Seewege an Küstenstaaten vorbeiführen, in denen das staatliche Gewaltmonopol durch nicht-staatliche Gewaltakteure unterminiert wird.

Die Zahl der Überfälle sei in diesem Jahr gegenüber dem Vorjahr stark angestiegen. Im laufenden Jahr wären bereits 144 Schiffe „geboarded“, 34 Schiffe entführt und 88 Schiffe beschossen worden. Zudem seien die betroffenen Seegebiete stark ausgeweitet worden und es hätten nicht nur die üblichen Angriffe auf Container-, Massengut- und Cargofrachter zugenommen sondern vor allem auch die Angriffe auf Öl- und Gastanker. Die Piraten



Im ersten Panel ging es um das Thema „Asymmetrische Bedrohung: Piraterie“: Lutz Feldt, Michael Borchard, Frank Umbach.

seien mittlerweile technisch sehr gut ausgerüstet, sodass sie auch in küstenfernen Regionen operieren könnten; sie verfügen auch über eine immer stärkere Bewaffnung (Maschinengewehre, Granaten und Panzerfäuste), die sie zu massiver Anwendung von Gewalt befähigt.

Umbach betonte, dass in solchen Krisenszenarien die traditionelle Trennung von innerer und äußerer Sicherheit verloren gehe, weil die sicherheitspolitische Herausforderung, die die Piraten darstellen, keine Grenzen kenne und deshalb sowohl an Land als auch auf See bekämpft werden müsse, um erfolgreich zu sein. In der Bundesrepublik würde oft noch ein falsches Bild von sogenannten verarmten Fischern existieren, die keine andere Möglichkeit zur Existenzsicherung hätten. Dies trifft auf die heutigen gut organisierten kriminellen und technisch gut ausgestatteten Seeräuberorganisationen nicht mehr zu. Ebenso habe die Piraterie nicht nur unmittelbare Folgen für die überfallenen Schiffe und ihre Besatzungen, vielmehr seien die finanziellen Verluste der Reedereien und die sie verursachenden politischen Probleme viel weitreichender.

Als weltweites Problem verursache Piraterie inzwischen ein jährliches Schadensvolumen in Höhe von dreizehn bis fünfzehn Milliarden US-Dollar, was bei einigen Reedereien zwecks Eigensicherung zu einem intensiveren Einsatz von privaten Sicherheitsfirmen geführt habe. Es entstehe also nicht nur ein neuer Markt für (private) Sicherheitsleistungen, sondern gleichzeitig auch ein neuer Aktionsraum für die organisierte Kriminalität. Versuche, Schiffe durch private Sicherheitsdienste zu schützen, führten allerdings zu politischen und rechtlichen Problemen. Deshalb verspreche allein die zivil-militärische Zusammenarbeit Erfolg, da nur diese das Problem beseitigen könne. Piraterie gehöre zu den neuartigen Bedrohungen, die sich nicht allein militärisch lösen lassen und die von interessierten Nationalstaaten nicht mehr als eigenes außen- und sicherheitspolitisches Problem, sondern als ein supranationales Problem angesehen werden.

Die besondere Herausforderung bestehe nun jedoch vor allem darin, die nationalen sowie internationalen Zuständigkeitsfragen zu lösen. Grundsätzlich sei jeder Staat befugt, ein Piratenschiff in internationalen Gewässern aufzubringen, die Piraten an Bord festzunehmen und nach eigenem Recht zu verurteilen. Die internationale Gemeinschaft bleibe jedoch aufgerufen, gemeinsam zivil-militärische Krisenstrategien zu entwickeln und im Wege einer verbesserten Koordination nationale und internationale Beiträge erfolgreich zusammenzuführen.

Die Europäische Union habe mit ihrer gemeinsamen Sicherheitsstrategie aus dem Jahre 2003 einen wichtigen Schritt in diese Richtung getan und die für sie bedeutenden, asymmetrischen Sicherheitsbedrohungen zunächst einmal aufgelistet. Schon allein das Bewusstsein für diese neuartigen Bedrohungen habe zu einer fruchtbaren Diskussion des Ansatzes der vernetzten Sicherheit auf europäischer Ebene geführt. Die Weltöffentlichkeit müsse zur Kenntnis nehmen, dass Piraterie kein regionales Problem am Horn von Afrika sei, vielmehr existierten ähnlich gefährdete Regionen in Lateinamerika, an der westafrikanischen Küste sowie in Südostasien. Vor allem die Region um die Straße von Malakka litt vor einigen Jahren unter einem großen Piraterieproblem. Dieses Problem konnte dann durch den Abschluss eines regionalen Sicherheitsabkommens der Anrainerstaaten in Verbindung mit einer Stärkung der Küstenwache, also durch eine engere Zusammenarbeit der beteiligten Nachbarstaaten, eingedämmt werden.

Abschließend betonte Umbach, dass es sicherheitspolitisch wichtig bleibe, dass auch wenn sich die Zielsetzungen von Piraten durchaus von denen der Terroristen unterschieden, in bestimmten Aktionsräumen, wie gerade auch am Horn von Afrika, den Möglichkeiten einer Kooperation der beiden kriminellen Akteursgruppen noch größere Aufmerksamkeit gewidmet werden müsse. Allerdings liege auf der Hand, dass die Ursache der Probleme vor der Küste von Somalia nicht auf hoher See zu finden sei, sondern auf dem Festland und dass

Lutz Feldt, Vizeadmiral a.D. und ehemaliger Inspekteur der Marine sowie aktueller Präsident des Deutschen Marine Instituts e.V., referiert über „Piraterie als Herausforderung maritimer Sicherheit“.



langfristig auch nur durch Aktivitäten dort das Problem der Piraterie in den Griff zu bekommen sei. Dieser These stimmte Vizeadmiral a. D. Lutz Feldt, ehemaliger Inspekteur der Marine und heutiger Präsident des Deutschen Marine Instituts, ausdrücklich zu. Piraterie müsse nach Ansicht der allermeisten Experten als ein „globales“ Problem begriffen und mit einem ganzheitlichen Lösungsansatz angegangen werden. Vizeadmiral Feldt verwies dabei auf ein historisches Beispiel erfolgreicher Pirateriebekämpfung. Seinerzeit hätten etwa die Römer unter Pompejus die Piraten auf See wie an Land militärisch besiegt, den besiegten Piraten aber im Anschluss an die militärische Auseinandersetzung auch Land gegeben und sie somit in die landwirtschaftliche Produktion des Reiches integriert, und ihnen damit einen Anreiz gegeben, friedlich zu bleiben. Die Fragilität von Staaten wie Somalia sei eben genauso Teil des Problems wie illegale Fangflotten, die lokalen Fischern ihre Einnahmequellen entziehen. Die illegale Fischerei in der *Exclusive Economic Zone* (EEZ), die sich 200 Seemeilen ins Meer ausdehnt, ist ein globales Problem, das sich seit dem Zerfall der Zentralregierung verstärkt auch im Fall Somalia zeigt. Die nicht gezahlten Konzessionen und die Überfischung sind zu einem gravierenden Problem geworden. Kompliziert sei die Lage auch dadurch, so Feldt, dass an einzelne Clanchefs sehr wohl gezahlt wurde und deren Garantien zum „Schutz“ von ausländischen Fischereifahrzeugen die Piraterie ebenso befördert haben, wie die Lösegelderpressungen durch entführte und gefolterte Besatzungen von Handelsschiffen. Deshalb reiche es nicht aus, die Piraterie allein auf See zu bekämpfen. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat vier unterschiedliche Resolutionen gegen die Bedrohung durch die Piraterie erlassen. Sie lassen ein Handeln auf See und an Land zu. Der Schutz des Transports der Nahrungsmittel des *World Food Programs* ist nur eine der Aufgaben, ist aber nach dem politischen Willen der Bundesregierung eine zentrale Aufgabe, die sich aber so nicht zwingend aus allen Mandaten ableitet. Die nun im Seegebiet eingesetzten See- und Seeluftstreitkräfte operieren im Auftrag verschiedener Organisationen. Hierzu gehören die

Operation *Atalanta* der Europäischen Union, die Operation *Ocean Shield* der NATO und die Operation *Enduring Freedom* der USA gegen den Terrorismus und weitere nationale Operationen im Auftrag des jeweiligen Staates. Hier sind zu nennen die USA, China, Russland, Japan, Saudi-Arabien, Malaysia und Indien. Diese Aufzählung ist nicht vollständig, zeigt aber das Interesse und die Bedeutung, die dem Thema Seesicherheit beigemessen wird. Die Koordinierung ist schwierig, aber möglich und die erzielten Fortschritte sind ermutigend und auch auf andere Lagen übertragbar. Sorgen bereite ihm aber eine in den letzten Jahren angewachsene sogenannte „Sea-Blindness“ welche es zu revidieren gelte, wolle man den ernstesten Bedrohungen der maritimen Sicherheit, vor allem auch in Küstennähe, Erfolg versprechend begegnen. Auch in diesen Einsätzen wäre nämlich deutlich geworden, dass man den Blick für maritime Probleme verloren habe, weshalb Feldt empfiehlt, in eine umfassende europäische Strategieplanung den maritimen Part wieder deutlicher einfließen zu lassen.

Auch wenn die Mission *Atalanta* erfolgreich Schiffsführungen verhindert habe, müsse die wachsende Professionalisierung der Piraten Sorgen bereiten. Deshalb bedürfe die Rollenverteilung bei der Bewältigung dieser asymmetrischen Bedrohung einer klaren Unterscheidung der unterschiedlichen Verantwortungsbereiche: „*Safety, Security* und *Defense*“. *Safety* beschreibe neben der Sicherheit des Betriebes, die in aller Regel vom einzelnen Reeder bzw. mit Blick auf die Rahmensetzung von der *International Maritime Organization* (IMO) geleistet werde, auch den Aspekt der Sicherheit der Navigation.

Der Begriff *Defence* beschreibe dagegen die eher klassischen Aufgaben einer Marine: die staatliche Sicherheitsvorsorge für seine Bürger, seine nationalen Interessen und die Teilnahme an der Durchsetzung internationalen Rechts. Dabei darf die augenblickliche Fokussierung auf die Abwehr der Bedrohung durch Piraten und Terroristen nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch Kampfhandlungen zwischen Kriegsschiffen vorstellbar seien.

Mitglieder des
Gesprächskreises
„Vernetzte Sicherheit“.



Im Bereich *Security* gehe es dagegen oft um Aufgaben, die nur interministeriell gelöst werden können. Nationales Recht habe sich noch nicht in allen Ländern darauf eingestellt, was die effektive Bekämpfung mancher sogenannter asymmetrischen Bedrohung als fast unmöglich erscheinen lässt. Leider ist gerade in diesem sicherheitsrelevanten Sektor das deutsche Recht noch nicht soweit, wie es die Lage und die vorhandenen Fähigkeiten erfordern. Hier seien, so Feldt, sowohl die Bundesregierung als vor allem auch die Küstenländer in der Pflicht. Es gelte diejenigen zu unterstützen, die dies erkannt hätten und zum gemeinsamen Handeln bereit seien. Dies sei also kein allein deutsches Problem, wir sollten aber wegen der notwendigen Zusammenarbeit mit unseren europäischen Nachbarn weiterhin nach Lösungen suchen.

Piraterie habe sich leider zu einem Markt mit eigener Dynamik entwickelt, das Einsatzgebiet der Seeräuber vergrößere sich stetig. So beschränken sich die Überfälle nicht mehr nur auf Küstenregionen, sondern werden zum Teil bereits auf hoher See verübt. Dabei setzen die Piraten gekaperte Schiffe ein. Diese Schiffe fahren auf das Meer hinaus und dienen wendigen Schnellbooten, mit denen die Überfälle verübt werden, als Mutterschiffe. Dies stelle die Seestreitkräfte im Antipiratoreinsatz vor besondere Herausforderungen, was die Überwachung des Seegebietes und die Bekämpfung der Mutterschiffe angeht. Die organisierte Kriminalität habe mit dem Entführungsgeschäft leider ein lukratives neues Geschäft gefunden – sie finanzieren mit den Erlösen den Kauf moderner Waffen-, Navigations- und Funksysteme.

Als besonders bedrohlich wirken die zunehmenden Angriffe auf Öl- und Gastanker. Ein Beispiel ist der Überfall vom November 2008 auf den Supertanker *Sirius Star*, der allein Rohöl im Wert von einhundert Millionen US-Dollar geladen hatte. Ausweichrouten seien, weil das die Transportkosten und damit die Preise der Endverbraucher in die Höhe treiben würde, oft keine plausible Alternative.

Die USA berücksichtigen in ihrer Analyse der Bedrohungsszenarien die Vorstellung eines maritimen 11. Septembers. Befürchtet wird hier ein Anschlag auf hoher See, etwa auf ein Kreuzfahrtschiff. Die Europäer befürchten hingegen in ihrer Analyse eher einen Anschlag auf einen europäischen Hafen mit einem gekaperten Handelsschiff. Größte Sorgen bereiten hier vor allem Flüssiggastanker. Ein in einem Hafen zur Explosion gebrachter Flüssiggastanker könne mit Blick auf die damit direkt verbundenen Zerstörungen denselben Schaden anrichten wie eine taktische Atombombe. Deswegen existieren unter anderem weitere Sicherheitsbeschränkungen für den Einlauf von Flüssiggastankern an amerikanischen Häfen.

Mit der neuen *Container Security Initiative* wollen die Amerikaner zudem das Problem der unkontrollierten Schiffscontainer in den Griff bekommen. Die EU habe sich bislang – wohl aus Kostengründen – nicht dazu entschließen können, weil es den logistischen Ablauf des Seehandels erheblich verlangsamen würde.

In der Diskussion wurde ein großer Nachholbedarf in der problem-adäquaten Ausrichtung des Mandates für die Seestreitkräfte gesehen. Die Kluft zwischen dem Mandat und der objektiven operativen Situation vergrößere sich zusehends, da sich ständig neue Herausforderungen ergäben.

Weiterhin wurde betont, dass sich der Kampf gegen die Piraterie in einem Teufelskreis befinde. Solange Lösegeld bezahlt würde und die internationale Gemeinschaft nicht bereit oder in der Lage sei, für die Entwicklung in den betroffenen Landregionen Mittel aufzubringen, drohe das Problem sich noch zu verstärken. Dabei sei die internationale Gemeinschaft mit dem Dilemma konfrontiert, dass Lösegeldzahlungen einen Markt schaffen, der zur Eskalation der Sicherheitssituation führen könne. Den Piraten böte sich also ein Anreiz für ihr kriminelles Handwerk. Diese Gelder

*Fregattenkapitän
Jürgen Peter (rechts),
Mitarbeiter im Führungs-
stab der Marine, referiert
über „Einsatzerfahrungen
im Anti-Pirateneinsatz
vor Somalia“.*



gelte es also immer, auch die rechtliche Dimension des eigenen Handelns mit ins Kalkül zu ziehen und darauf zu achten, dass bei der Pirateriebekämpfung dem Aspekt der sich möglicherweise anschließenden Strafverfolgung immer besondere Bedeutung beigemessen wird. Nach einer Festnahme müsse sich erst einmal ein Staat finden, der bereit ist, diese Piraten anzuklagen. Das Recht dazu hätte grundsätzlich jeder Staat der Welt. Den politischen Willen haben allerdings nur die allerwenigsten, weil sie befürchten, dass mit der Vorführung der Verdächtigen bzw. Angeklagten vor einem ihrer nationalen Gerichte sofort ein Asylantrag verbunden wird und auf diese Weise – je nach Rechtslage im einzelnen Land – zumindest Duldungs-Bleiberechte in Anspruch genommen werden könnten. In Deutschland wurde deshalb inzwischen ein ressortübergreifendes Entscheidungsgremium (RÜEG) eingerichtet, das über eine mögliche Strafverfolgung in Deutschland, die Übergaben an einen Drittstaat oder die generelle Freisetzung der Piraten zu entscheiden hat.

Bei all diesen Einsätzen müsse man deshalb berücksichtigen, dass die involvierten Marinesoldaten in solchen Einsätzen oft in Situationen gerieten, in denen sie „...wie ein Staatsanwalt denken und wie ein Polizist handeln...“ müssten. So müssen sie Beweismaterial sichern, weil dies vor allem für die jeweiligen anklagenden Jurisdiktionen von entscheidender Bedeutung sein kann.

Eine Schwachstelle des Pirateneinsatzes ist die Möglichkeit eines Staates, die Piraten zurückzuweisen. Kein Staat kann zur Anklage der Piraten gezwungen werden. Oft bieten diese Anliegen der Einsatzstaaten den Staaten in der Region die Möglichkeit, für ihre Angebote zur Strafverfolgung der Piraten entsprechende finanzielle Unterstützung im Rahmen der Entwicklungskooperation einzufordern. Was dann in solchen Fällen mit den in Gewahrsam genommenen Piraten geschieht, wenn ein Land sich zur Aufnahme bereiterklärt hat, liegt natürlich nicht mehr im Benehmen der Marinesoldaten, sondern den „an Land“ verantwortlichen

Institutionen wie etwa auch dem regionalen Programm *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC, siehe unten).

Im Ergebnis halte er die Operation Atalanta bisher für durchaus erfolgreich, nicht zuletzt weil sowohl die Anzahl erfolgreicher Piratenüberfälle seit Einsatzbeginn abgenommen habe und nahezu alle angemeldeten Schiffe den angebotenen Sicherheitskorridor vor der Küste von Somalia unversehrt hätten passieren können. Frederic Ischebeck-Baum, der aktuell einzige deutsche Berater im Anti-Piraten Programm der Vereinten Nationen, unterstrich in seinen einleitenden Bemerkungen noch einmal die Bedeutung der Strafverfolgung der Piraten für die Bewältigung der Probleme am Horn von Afrika.

Aufgabe seines Teams in Nairobi sei es, zu prüfen, inwieweit die einbezogenen Nachbarstaaten Somalias überhaupt in der Lage seien, Piraten anzuklagen bzw. rechtlich zu verfolgen. Als Berater gelte es deshalb, sowohl eine Auseinandersetzung mit den Rechtsquellen der jeweiligen Landesgesetzgebung, wie auch eine Beurteilung der Infrastruktur, die eine Übergabe gefangengenommener Piraten an die örtlichen Strafverfolgungsbehörden erst möglich mache, vorzunehmen. Hier seien sowohl menschrechtliche Belange zu berücksichtigen als auch der Umstand, dass ein Land jederzeit seine politische Zustimmung zur Beteiligung an der Strafverfolgung zurückziehen kann.

Die mögliche alternative Überstellung der Piraten an Internationale Strafgerichtshöfe hielt Ischebeck-Baum dagegen nicht nur wegen des damit verbundenen logistischen Aufwands für unzweckmäßig, sondern auch wegen des Umstandes, dass damit der Druck auf die Nachbarstaaten, zur Lösung der anstehenden Fragen selbst aktiv beizutragen, nachlassen würde.

Das regionale Programm UNODC gliedert sich in drei miteinander verknüpfte Teile: Menschenhandel und Terrorismus, Organisierte Kriminalität und Verbesse-



Frederic Ischebeck-Baum, deutscher Berater im Anti-Piraten Programm der Vereinten Nationen, stellt eine Zwischenfrage.

zung der Gesundheit und Entwicklung. Ziel sei es, den Staaten zur eigenständigen Problemlösungskompetenz zu verhelfen. Die Verlegung von rechtlichen Entscheidungen bzw. von Prozessen in westliche Industriestaaten helfe nach Meinung von Ischebeck-Baum nicht, sondern schaffe nur logistische Probleme und Kosten und verhindere die Herausbildung zivilgesellschaftlicher Strukturen in den betroffenen Staaten.

Ischebeck-Baum zeichnet sich in diesem UN-Programm für die strafrechtliche Verfolgung der Piraten verantwortlich. Nachdem ein Staat eingewilligt habe, dass die Vereinten Nationen unterstützend eingreifen dürfen, erarbeitet er eine Analyse der nationalen Rechtslage. Dabei muss er vor allem alle lokalen Rechtsquellen identifizieren. Danach gelte es, die örtlichen Behörden bzw. deren Mitarbeiter weiterzubilden, und sie in ihrem weiteren Vorgehen und beim Aufbau zusätzlicher nationaler Infrastruktur zu unterstützen. Letztere soll schließlich internationalen Standards genügen.

Ischebeck-Baum berichtete von einer bedrückenden Lage in den meisten seiner Einsatzländer. So können viele Gefängnisse die Wasserversorgung und den Schutz vor Hitze und extremer Sonneneinstrahlung nicht gewährleisten; Prozessakten würden häufig in feuchten Kellerräumen ungeordnet gelagert, sodass das Wiederfinden etwa des Beweismaterials oft nicht sichergestellt werden kann.

Die Vereinten Nationen bemühen sich um die Entwicklung des Gerichtswesens in der gesamten Region. Für das Jahr 2010 ist der Einsatz des UNODC in Tansania, Jemen, Oman, Mauritius und Somalia vorgesehen. Dabei muss beachtet werden, dass die politische Einwilligung der jeweiligen Staaten jederzeit wieder zurückgezogen und der weitere Zugang der Vereinten Nationen etwa zu den Fallakten plötzlich wieder verwehrt werden kann.

Seit dem 1. Februar 2009 gelte allerdings der sogenannte *Djibuti Code of Conduct*. In diesem Abkommen

haben die Unterzeichner den Willen zum Ausdruck gebracht, innerhalb der nächsten zwei Jahre ein verpflichtendes Abkommen, unter anderem zum Schutz der Handelsschifffahrt und zum Informationsaustausch in Fragen der Pirateriebekämpfung, abzuschließen. Das Abkommen basiert auf der internationalen Seerechtskonvention. Auch wenn es sich beim *Code of Conduct* nur um ein Abkommen handelt, das grundsätzliche Absichten feststellt und nicht um einen bindenden Vertrag, betonte Ischebeck-Baum den großen Schritt nach vorne, der damit vollzogen wurde.

Die Region brauche dringend bindende Abkommen und Verträge, um stabiler zu werden. Die Region insgesamt sei zwar instabil, aber international von bedeutendem Interesse, da sie strategisch wichtig sei. Piraterie sei dabei nur ein destabilisierender Faktor, andere Formen der organisierten Kriminalität wie Menschenhandel, Drogen- und Waffenschmuggel nähmen leider ebenso zu. Aber nicht nur Somalia sei politisch instabil, auch alle Nachbarstaaten wie etwa der Sudan, Äthiopien, Eritrea und Kenia, die von politischen und zum Teil auch kriegesischen Problemen gekennzeichnet seien, spielen eine Rolle bei der regionalen Pirateriebekämpfung. Beispielhaft für die Fragilität der gesamten Region sind sicher die aktuellen Entwicklungen in Somalia selbst.

Auf die aktuellen Entwicklungen in Somalia ging Anette Weber, wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe Naher Osten und Afrika der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), in ganz besonderer Weise ein. Sie konzentrierte sich in ihren Ausführungen zuerst einmal auf die politische Situation in und um das fragile Staatsgebilde „Somalia“.

Es handelt sich bei diesem Staat ganz augenscheinlich um einen sogenannten *Failed State* ohne funktionierende Zentralgewalt. Auch die Vorstellung, dass die bekannten Clans im Land ein verlässliches alternatives Verwaltungselement seien, wurde von ihr in Frage gestellt. Sie verlören vielmehr kontinuierlich an Macht

Anette Weber, wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe Naher Osten und Afrika der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), referiert über „Sicherheit und Good Governance am Horn von Afrika“.



und Einfluss. Schon seit dem Sturz des Diktators Siad Barre im Jahre 1991 habe es keine funktionierende Zentralgewalt in Somalia mehr gegeben. Bis 2006 gab es ein engmaschiges Clansystem, in dem die verschiedenen Clans unterschiedliche Regionen des Landes beherrschten und sich gegenseitig in einem blutigen Bürgerkrieg bekämpften. Anschließend übernahm die Union Islamischer Gerichte (UIC) in weiten Teilen des Landes die Macht. Im Dezember 2006 marschierte dann Äthiopien, mit US-Amerikanischer Unterstützung, aus Angst vor einer vollständigen Islamisierung Somalias ein und installierte eine Übergangsregierung. Im Januar 2009 musste jedoch auch diese offizielle Übergangsregierung aufgeben, nachdem sich Äthiopien zurückgezogen hatte und sie keine militärische Kontrolle mehr über das ganze Land hatte ausüben können. Danach stellten die moderaten Teile der sogenannten „Sharia-Gerichtshöfe“ (*Islamic Courts*) eine weitere Übergangsregierung.

Die *Al-Shabaab*, eine radikale Abspaltung der fundamentalistischen Sharia-Gerichtshöfe (UIC), die auch von Al Qaida – zumindest ideologisch – unterstützt wird, versuche seitdem die Macht im Lande an sich zu reißen und ein radikal-islamisches Regime – ähnlich dem der Taliban – zu errichten. Die *Shabaab* sehen die Vereinigten Staaten als größte Bedrohung für die Region und bekämpfen deshalb alle Bestrebungen der Verbündeten in der Region, für Stabilität zu sorgen.

Weber verwies in diesem Zusammenhang auf die Gefahr, dass die bisher noch als quasi-staatliche Akteure behandelten Clans zu Lasten der Fundamentalisten (*Shabab*) noch weiter an Einfluss verlieren könnten. Dies würde nicht nur die politische Befriedung des Landes weiter verkomplizieren sondern auch eine Rückkehr der Übergangsregierung aus Kenia noch unwahrscheinlicher werden lassen. Auch aus der Region selbst könne man momentan nicht auf Unterstützung bei den Stabilisierungsbemühungen hoffen, da sowohl im Sudan (Referendum) als auch

in Ägypten (Wahlen) sowie in Äthiopien (Wahlen) weiteres Unheil drohe. Dass Eritrea die *Shabab*-Milizen mit Waffenlieferungen unterstütze, bedeute zudem, dass man sich in absehbarer Zukunft eigentlich kein stabileres Staatsgebilde Somalia, schon gar nicht ein solches mit dem Prädikat „Good Governance“ versehen, erhoffen dürfe.

Unter der Moderation von Helmut Reifeld, Leiter der Stabsstelle Grundsatzfragen der Hauptabteilung Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung, kam es im Anschluss an diese Vorträge zu einer regen Diskussion auch darüber, wie man in Deutschland mehr Aufmerksamkeit für maritime Fragen im allgemeinen und für diese wichtige Region am Horn von Afrika erzeugen könne. Dabei spielten auch Überlegungen eine Rolle, wie man Erfolge der Stabilisierungsmission Atalanta von der See an die Küste bzw. auf das Land übertragen könne und ob dazu auch „offensivere“ militärische Operationen einen Beitrag leisten könnten. Einem Teilnehmer der Diskussion erschien die Konzentration der Europäischen Union auf die militärische Stabilisierung der Seewege als zu einseitig und er verwies deshalb auf die seiner Meinung nach notwendige Intensivierung der entwicklungs-politischen Anstrengungen. Dabei solle einem ganzheitlichen Ansatz, der die Bevölkerung integriere, der Vorzug gegeben werden. Eine Möglichkeit zur Eindämmung der Piraterie, die Weber aufzeigte, wäre die Legalisierung bereits bestehender Fangquotenvereinbarungen für nichtsomalische Fischer, wodurch eine der Ursachen der Piraterie, nämlich die Aktivität illegaler ausländischer Fangflotten, zurückgedrängt werden könne.

Zudem sprach sich Weber neben den Bemühungen zu einer Polizeireform auch für ökonomische Reformen aus. Alle Panelteilnehmer sprachen davon, dass hinter allen Entscheidungen politischer Wille zur Veränderungen stehen müsse. Dieser sei letztendlich entscheidend für den Erfolg der Pirateriebekämpfung.

Die multinationale Task-force 151 bereitet die Festnahme mutmaßlicher Piraten vor (15. April 2009).



THESEN ZUR MARITIMEN SICHERHEIT

THESE 1

Deutschland ist als „Exportweltmeister“ auf sichere Handelsrouten bzw. Transportwege angewiesen.

95 Prozent der Transportleistungen des interkontinentalen und 30 Prozent des europäischen Handelsaustausches der deutschen Wirtschaft werden über Wasser transportiert. Ca. 150.000 Schiffe laufen jährlich deutsche Häfen an, 400.000 Schiffe bewegen sich pro Jahr in der Deutschen Bucht und in den Hoheitsgewässern der Ostsee. Dieser Seeverkehr hat Anspruch auf Schutz bzw. Sicherheit.

THESE 2

Piraterie gefährdet die für Deutschland wichtige kontinuierliche Energieversorgung, behindert die für unsere Produktionsprozesse wichtigen Logistikketten und beeinträchtigt den unternehmerischen Erfolg der Deutschen Reedereien und Schiffsmakler.

Deutsche Reeder betreiben die drittgrößte Handelsflotte der Welt. In Hamburg ansässige Schiffsmakler kontrollieren etwa 75 Prozent der weltweit charterbaren Containertonnage. Jedes vierte Schiff, das überfallen wird, fährt entweder unter deutscher Flagge, gehört einem deutschen Reeder oder transportiert deutsche Im- und Exportgüter.

THESE 3

Man spricht von Piraterie, wenn die Täter außerhalb der Hoheitsgewässer agieren. Innerhalb der Hoheitsgewässer gelten die gleichen Tatbestände als kriminelle Handlung. Maritime Sicherheit ist nur in klar geregelter und partnerschaftlicher Zusammenarbeit ziviler Behörden mit Seestreitkräften zu erreichen. Dies gilt sowohl innerstaatlich als auch in der internationalen Zusammenarbeit.

Die mit maritimen Sicherungsaufgaben befassten Bundes- und Landesbehörden verfügen zwar über die rechtliche Verpflichtung und die damit einhergehenden Befugnisse (Art. 35 IV GG), nicht aber über die erforderlichen Fähigkeiten und Mittel zur Gefahrenabwehr auf See. Gleichzeitig existieren enge gesetzliche Grenzen dessen, was die Bundeswehr und die Vollzugsbehörden füreinander auf dem Gebiet der maritimen Sicherheit leisten können und dürfen. Die Marine darf grundsätzlich nur im Wege der Rechts- und Amtshilfe mit militärischer Gewalt gegen Kriminelle (Piraten) vorgehen oder wenn sie im Rahmen der Nothilfe einem Schiff bei einem laufenden Überfall beistehen kann. Präventive Maßnahmen wie etwa Anti-Piraten-Operationen sind ihr nach der geltenden Rechtsauffassung nur auf der Basis der „Kollektiven Sicherheit“ (Art. 25 GG), im Verbund mit internationalen Partnern und auf der Grundlage eines Bundestagsmandats gestattet.

THESE 4

Es bedarf einer rechtlichen Klarstellung der Möglichkeiten der Marine zur Gefahrenabwehr in Küstengewässern und auf hoher See in den Bereichen, in denen die polizeilichen Vollzugsbehörden zwar über die rechtlichen Möglichkeiten, nicht aber über alle notwendigen Fähigkeiten verfügen.

Die für polizeiliche Vollzugsaufgaben zuständige Bundespolizei See (außerhalb des Küstenmeeres) und die Wasserschutzpolizeien der Länder (im Küstenmeer) verfügen nicht über die erforderlichen Fähigkeiten zur Bekämpfung terroristischer Angriffe. Der Marine, die über sie verfügt, fehlt die gesetzliche Grundlage für ein gemeinsames bzw. eigenes Handeln.

Vorschlag des Deutschen Marineinstituts zur Ergänzung der Entsprechenden Regelungen im Grundgesetz:

Bedrohung innerhalb des Hoheitsgebiet: Art. 35 IV (neu)
Reichen zur Abwehr eines besonderen Unglücksfalls polizeiliche Mittel nicht aus, so kann die Bundesregie-



zung den Einsatz der Streitkräfte mit militärischen Mitteln anordnen. Soweit es dabei zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, kann die Bundesregierung den Landesregierungen Weisungen erteilen. Die Anordnung nach Satz 1 ist jederzeit auf Verlangen des Bundesrats, im Übrigen unverzüglich nach Beseitigung der Gefahr, aufzuheben.

Bedrohung außerhalb des Hoheitsgebiets: Art 87a V (neu)

Außerhalb des Hoheitsgebiets der Bundesrepublik Deutschland dürfen die Streitkräfte nach den Regeln des Völkerrechts, auch zur Unterstützung der zuständigen Bundesbehörden, eingesetzt werden. Einsätze bedürfen der Zustimmung des Deutschen Bundestages, das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

THESE 5

Mit Blick auf den Anti-Piraterie Einsatz vor Somalia sollten in einem ressortübergreifenden Ansatz insbesondere folgende Elemente miteinander verknüpft werden.

Unterstützung der aktuellen Übergangsregierung:

Bereitstellung von Training und Ausrüstung für Kräfte der Polizei und anderer Sicherheitsorgane der Übergangsregierung. Dabei muss darauf geachtet werden, dass die Regierung vor Ort entsprechende Rahmenbedingungen im Bereich der Justiz und des Innenministeriums schafft. So muss der Einsatz und Aufbau der Sicherheitskräfte entsprechend überwacht und evaluiert werden. Das Ziel sollte es sein, somalische Sicherheitskräfte für die Pirateriebekämpfung an Land einzusetzen. Erst langfristig sollte der Aufbau von Küstenschutzkapazitäten angedacht werden.

Ökonomische Belebung:

Ausweitung der Mittel für Entwicklungszusammenarbeit (EU: aktuell 212 Millionen Euro von 2008 bis 2013) zur Schaffung von Arbeitsplätzen sowie eine intensive Armutsbekämpfung.

Entschiedenenes Vorgehen auch auf EU-Ebene gegen illegalen Fischfang vor Somalia. Die Wirkung der EU- wie auch der NATO-Marinepräsenz wird durch illegale Fischerei untergraben. Eine Mandatsanpassung in Richtung „Fischereischutz“ wäre hier wünschenswert.

Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren, insbesondere in Somaliland und Puntland.



**Konrad
Adenauer
Stiftung**

Herausgeber

*Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Rathausallee 12
53757 Sankt Augustin*

Text und Redaktion

*Michael Lange, Daniel Schaffer
und Julian Voje*

Fotos

*Christian Echle
Josephine Landertinger
dpa/picture alliance (Seite 2, 9)*

*Das Werk ist in allen seinen
Teilen urheberrechtlich
geschützt. Jede Verwertung ist
ohne Zustimmung der Konrad-
Adenauer-Stiftung e.V. unzu-
lässig. Das gilt insbesondere
für Vervielfältigungen, Über-
setzungen, Mikroverfilmungen
und die Einspeicherung
in und Verarbeitung durch
elektronische Systeme.*

© 2010

*Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.,
Sankt Augustin/Berlin*

ISBN 978-3-941904-47-7

www.kas.de