



AUSGABE 71
Dezember 2009

ANALYSEN & ARGUMENTE

Piraterie um Somalia

EIN BLICK DURCH DIE BRILLE DER VERNETZTEN SICHERHEIT

von Marius Kahl (ext.)

Mitglied im Kolleg „Vernetzte Sicherheit“ der Konrad-Adenauer-Stiftung

Piraterie ist ein uraltes Phänomen, das gegenwärtig unter den Bedingungen der Globalisierung und des internationalen Terrorismus neue Bedeutung gewinnt. Diese Analyse untersucht am Beispiel der internationalen Mission zur Bekämpfung der Piraterie vor der Küste Somalias, wie mit den Mitteln der Vernetzten Sicherheit komplexe Gefahren effizient bekämpft werden können, und bietet Empfehlungen an die Bundesregierung und ihre Bündnispartner.

Ansprechpartner

Dr. Patrick Keller

Koordinator Außen- und Sicherheitspolitik

Hauptabteilung Politik und Beratung

Telefon: +49(0)30 2 69 96-35 10

E-Mail: patrick.keller@kas.de

Dr. Michael A. Lange

Teamleiter Außen-, Sicherheits- und Europapolitik

Hauptabteilung Politik und Beratung

Telefon: +49(0)30 2 69 96-35 12

E-Mail: michael.lange@kas.de

Postanschrift

Klingelhöferstr. 23, 10785 Berlin

www.kas.de

publikationen@kas.de

ISBN 978-3-941904-26-2



Konrad
Adenauer
Stiftung



INHALT

3 | EINFÜHRUNG

3 | DAS BLICKFELD ERWEITERN

4 | LÖSUNGSANSÄTZE



EINFÜHRUNG

Durch das boomende Pirateriegeschäft am Horn von Afrika ist eine entscheidende Route im Welthandel betroffen. Da sich der Operationsradius der Piraten durch die Nutzung von zumeist gekaperten Mutterschiffen und moderner Ausrüstung erweitert hat, konnte die Piraterie in dieser Region eine neue, kritische Qualität erreichen. Bisher getroffene Gegenmaßnahmen der internationalen Staatengemeinschaft zielten auf die Sicherung des Seeweges durch internationale Marinekräfte. Allerdings genügt es nicht, allein die Gewässer im Blick zu haben. Der Erfolg dieser Operationen hängt auch von den an Land durchgeführten Schritten ab. Dabei spielt als Einsatzgebiet sowohl Somalia selbst als auch die gesamte Region am Horn von Afrika eine entscheidende Rolle.

Die moderne Piraterie ist ein komplexes Phänomen und wird von unterschiedlichen Einflussfaktoren bestimmt. Naturgemäß äußert sich das Symptom ‚Piraterie‘ im Gewässer – die wesentlichen Ursachen hingegen liegen an Land. Dieser vielschichtige Problem- und Ursachenkomplex lässt sich langfristig nur durch ein differenziertes Vorgehen in unterschiedlichen Politikfeldern in den Griff bekommen. Folglich muss eine wirkungsvolle Pirateriebekämpfung weiter gehen als es die aktuellen Marineoperationen können.

Ein entscheidender Grund für die starke Marinepräsenz, insbesondere am Horn von Afrika, ist der fragile Zusammenhang zwischen Globalisierung und ungestörtem Schiffsverkehr, der durch Übergriffe moderner Piraten stark beeinträchtigt wird.

Freier seebasierter Handel hat insbesondere in Zeiten der heutigen Wirtschaftskrise eine immense Bedeutung. Da der weltweite wirtschaftliche Abschwung die Transportbranche ohnehin besonders hart trifft, hätten weitere Einbußen schwerwiegende Folgen. Schaut man nach Singapur, lassen sich schon heute die katastrophalen Auswirkungen der Krise betrachten: auf Reede liegende Frachtschiffe, vergeudetes Kapital. Käme nun eine weitergehende Störung oder gar ein Riss in der fein abgestimmten „Just-in-time“ Kette hinzu – der ‚Seehandel‘ würde schwere Verluste davontragen. Der Piraterie auf den Hauptseehandelsrouten der Welt muss auch aus diesem Grund entschlossen, aber vor allem wirkungsvoll begegnet werden.

DAS BLICKFELD ERWEITERN

Piraterie stellt nicht allein eine Bedrohung des Welthandels dar, sie ist immer auch Zeichen des Auswuchses von Instabilität und Chaos an Land. In Somalia hat sich das Phänomen der Piraterie immer stärker hin zu organisierter Kriminalität entwickelt. Diese bedroht nun auch die weitere Ausbildung von Staatlichkeit, insbesondere in der von der International Crisis Group als Piraterie-Epizentrum definierten halbautonomen Region „Puntland“ im Norden des Landes.

Zu den Ursachen der Piraterie hält der Vorsitzende des Seefahrerhilfs-Programms in Mombasa, Andrew Mangura, fest: „Die Piraterie wird nicht aufhören, solange vor den Küsten illegal gefischt wird und an Land das Chaos herrscht, solange Drogen und Menschenhandel blühen. Denn die Piraterie ist mit der gesamten organisierten Kriminalität in Somalia vernetzt“. Wertvolle Fische wie Thunfisch und Hai aber auch Hummer und Tiefwasserschrimps werden abgefischt. Studien, wie z.B. der *Marine Resources & Fisheries Consultants* (MRAG), bemessen den Verlust durch illegale Fischereiaktivitäten vor dem Anstieg der Piraterie auf 73 Millionen Euro pro Jahr. Aktuell geht jedoch auch der Anteil illegalen Fischfangs wegen der zu hohen Gefährdung zurück.

Die ökonomische Krise, in der sich Somalia befindet, ist somit eine der Hauptursachen der Piraterie in der Region. Schätzungsweise liegt die Arbeitslosenrate in Somalia bei 66 Prozent im städtischen Raum und bei 41 Prozent im ländlichen Raum. Piraterie ermöglicht den Menschen in der Region, z.B. durch Lösegelderpressung, ein Einkommen in nie zuvor gekannter Höhe. Damit stellt das Phänomen der modernen Piraterie auch einen Versuch dar, Zugang zu den Warenströmen der Globalisierung zu bekommen.

Die anfängliche Piraterie hat sich bekanntlich rapide weiterentwickelt und nun auch zum Teil mit Netzwerken der organisierten Kriminalität (OK) verbunden. Erlöse der OK werden sowohl in verbesserte Ausrüstung investiert, als auch in internationale Netzwerke und Hintermänner, die die Piraterie in dieser Intensität erst ermöglichen. Diese Verknüpfung mit der OK macht eine wirkungsvolle Lösung des Piraterieproblems so dringlich. Wie auch beim Handel mit illegalen Gütern und Rohstoffen in anderen Weltregionen bildete sich bei der Verknüpfung von Piraterie und OK am Horn von Afrika ein komplexes und weitreichendes Netzwerk. Je mehr Zeit vergeht und je mehr Lösegelder in dieses Netzwerk fließen und es festigen („Illicit Economy“), desto schwieriger wird es, diese Verbindung zu bekämpfen.



LÖSUNGSANSÄTZE

In der UN-Resolution 1851 von 2008 werden Staaten und regionale Organisationen ermutigt, Maßnahmen in Somalia zu treffen, um die Piraterie einzudämmen. UN Generalsekretär Ban Ki-moon mahnt, solche Maßnahmen als ‚comprehensive approach‘ auszugestalten. Das Ziel muss ein Friedensprozess sein, der alle Gruppen in Somalia einschließt. Ergänzt durch die Schaffung von Sicherheit, dem Ausbau der Governance-Fähigkeiten und insbesondere auch der Entwicklung ökonomischer Perspektiven für die Bevölkerung, muss dieser Prozess durchgeführt werden. Im deutschen Konzept der ‚Vernetzten Sicherheit‘ gilt es dementsprechend, Maßnahmen der Politikbereiche Verteidigung, Außen, Entwicklung aber auch Inneres (Polizeikräfte im Ausland) mit dem Ziel einer effektiven Pirateriebekämpfung zu verknüpfen. Eine vernetzte Strategie muss diese Handlungsfelder und vor allem deren Wechselwirkungen untereinander berücksichtigen. So muss der Schwerpunkt auf einem parallelen und integrierten Vorgehen, statt auf sequentiellen Schritten, liegen.

Aktuell hat sich die Lage im südlichen Somalia insgesamt wieder verschlechtert. Die Übergangsregierung von Sheikh Sharif Ahmed kann sich nur mit Schwierigkeiten und der Unterstützung der UN-Mission an der Macht halten. Im nördlichen Somalia ist die Situation hingegen stabiler. Sicherheit bleibt aber in Somalia insgesamt die zentrale Herausforderung. In Bezug auf Pirateriebekämpfung sollte der Aufbau der Küstenschutzkapazitäten erst langfristig befördert werden. Zunächst erscheint eine Bekämpfung der Piraterie auf Landseite durch weiter aufzubauende somalische Sicherheitskräfte und Polizei effektiver, da ein Überlaufen neuer Küstenschutzkräfte zu Piratengruppen aufgrund ihrer speziellen maritimen Kenntnisse nicht ausgeschlossen werden kann. Ein Vertreter des *Royal Institute of International Affairs* betont, dass eine somalische Küstenwache zur Pirateriebekämpfung und zum Schutz somalischer Fischereifahrzeuge der seeseitige Teil einer erweiterten diplomatischen Strategie sein kann, um Frieden und Stabilität nach Somalia zu bringen. Ein Schwerpunkt sollte folglich im Aufbau lokaler und nationaler Sicherheitskräfte liegen. Dies muss im Einklang mit den Bemühungen der Übergangsregierung erfolgen, entsprechende Rahmenbedingungen hinsichtlich Justiz und Innenministerium zu schaffen (Überwachung des Einsatzes der Sicherheitskräfte).

Auf einer Geberkonferenz im April 2009 sind 213 Millionen US-Dollar zum Aufbau von Sicherheit und Unterstützung der dortigen Mission der Afrikanischen Union (*African Union Mission in Somalia*, AMISOM) zugesagt worden. Deutschland sollte auf ressortübergreifende Strategien für Somalia hinwirken sowie diese selbst entwickeln und umsetzen. Aber auch auf supra- und zwischenstaatlicher Ebene sollten ent-

sprechende Ansätze weiter vorangetrieben werden. Es ist von zentraler Bedeutung, die militärischen Aktivitäten in einen größeren Rahmen der ökonomischen und politischen Stabilisierung einzubetten. Das Argument, dass die Sicherheitslage aktuell einen Einsatz von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit nicht erlaubt, ist sicherlich berechtigt, sollte aber die Entwicklung von integrierten Ansätzen nicht beeinträchtigen. Optionen eines parallelen (wie z.B. in Afghanistan) anstatt eines klassisch-sequentiellen Vorgehens sollten in Betracht gezogen werden. Nur so können die militärischen Operationen effektiv durchgeführt und der Einsatz der Kräfte gerechtfertigt werden. Positiv ist in diesem Zusammenhang die bereits stattfindende intensive Einbeziehung der Nachbarstaaten als Teil eines regionalen Ansatzes zu bewerten.

In den stabileren Regionen Somalias sollte ein entwicklungs-politischer Ansatz im Sinne der vernetzten Sicherheit nicht ausschließlich auf klassische Elemente der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) wie humanitäre Hilfe und Förderung von Gesundheit und Bildung abzielen. Auch die Unterstützung der Sicherheitssektorreform, ‚Good Governance‘ und weitergehenden Demobilisierung und sozio-ökonomischen Reintegration von Ex-Kombattanten sollten einen Teil der EZ darstellen. Sollte eine Stabilisierung Fortschritte machen, könnten die oben genannten Formen der EZ zu späterem Zeitpunkt auch im südlichen Somalia gelten. Dabei sollte sich eine erfolgreiche Sicherheitssektorreform, bzw. der Aufbau des Sicherheitssektors nicht prinzipiell gegenüber der Eingliederung von ehemaligen Milizen/Piraten verschließen. Zudem darf nicht übersehen werden, dass sich in Somalia trotz allem bereits lokale ‚Governance‘ Strukturen ausgebildet haben. Diese Strukturen bieten Ansatzpunkte für den Aufbau weitergehender Strukturen: State-Building nach einem „Bottom up“-Ansatz.

Ein ganzheitlicher Ansatz in der Bekämpfung der Piraterie ist der einzige Weg zu einer dauerhaften Lösung des Problems. Ziel muss dabei auch immer eine Stabilisierung des Landes sein. Die internationale Staatengemeinschaft ist aufgerufen, sinnvolle Konzepte zu entwickeln und, einem Gesamtkonzept folgend, Finanzmittel einzusetzen.

In einem ressortübergreifenden Ansatz sollten insbesondere folgende Elemente 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 und einer intensiven Armutsbekämpfung.

- Entschiedenenes Vorgehen auch auf EU-Ebene gegen illegalen Fischfang vor Somalia. Die Wirkung der EU- wie auch NATO-Marinepräsenz wird aufgrund der Duldung illegaler Fischerei durch (auch) EU-Fischer untergraben. Eine Mandatsanpassung wäre hier wünschenswert.

- Bekämpfung von Netzwerken der Organisierten Kriminalität durch die öffentliche Auflistung der involvierten Hintermänner, einer Unterbrechung ihrer Verteilungskanäle und der Drohung mit Reiseverboten und juristischen Maßnahmen. Dabei sollen insbesondere Akteure mit somalischer und westlicher Staatszugehörigkeit im Mittelpunkt der Fahndung stehen.

- Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Akteuren, insbesondere in Somaliland und Puntland.

- Einwirken auf Staaten und Akteure der Region: Das Ziel muss sein, sie zu überzeugen, sich aus internen Angelegenheiten Somalias herauszuhalten und – im Fall Eritrea-Äthiopien – den Stellvertreterkrieg auf somalischem Boden zu beenden.