

Entschließungsantrag

**der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Marieluise Beck (Bremen),
Viola von Cramon-Taubadel, Ingrid Hönlinger, Thilo Hoppe, Uwe Kekeritz,
Katja Keul, Ute Koczy, Tom Koenigs, Agnes Malczak, Kerstin Müller (Köln),
Omid Nouripour, Lisa Paus, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin,
Dr. Frithjof Schmidt, Hans-Christian Ströbele, Josef Philip Winkler
und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

**zu der Beratung des Antrags der Bundesregierung
– Drucksachen 17/7742, 17/7996 –**

**Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte
an der EU-geführten Operation Atalanta zur Bekämpfung der Piraterie
vor der Küste Somalias auf Grundlage des Seerechtsübereinkommens
der Vereinten Nationen von 1982 und der Resolutionen 1814 (2008)
vom 15. Mai 2008, 1816 (2008) vom 2. Juni 2008, 1838 (2008) vom 7. Oktober 2008,
1846 (2008) vom 2. Dezember 2008, 1897 (2009) vom 30. November 2009,
1950 (2010) vom 23. November 2010 und nachfolgender Resolutionen
des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen in Verbindung mit der Gemeinsamen
Aktion 2008/851/GASP des Rates der Europäischen Union vom 10. November 2008,
dem Beschluss 2009/907/GASP des Rates der Europäischen Union vom
8. Dezember 2009, dem Beschluss 2010/437/GASP des Rates der Europäischen
Union vom 30. Juli 2010 und dem Beschluss 2010/766/GASP des Rates der
Europäischen Union vom 7. Dezember 2010**

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Die Bedrohung, die von der Piraterie am Horn von Afrika für die Hilfslieferungen des Welternährungsprogramms (WFP) und die zivile Schifffahrt ausgeht, ist nach wie vor erheblich. Die Hohe See steht nach dem UN-Seerechtsabkommen von 1982 allen gleichermaßen zur friedlichen Nutzung zu. Auf Hoher See darf sich jeder selbst verteidigen und Nothilfe zugunsten anderer leisten. Mit dem Mandat der Vereinten Nationen und der Gemeinsamen Aktion der EU sind die völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine deutsche Beteiligung nach Artikel 24 Absatz 2 des Grundgesetzes erfüllt.

2. Die Operation Atalanta hat zum Schutz humanitärer Hilfslieferungen sowie zur Abschreckung und Vereitlung von seeräuberischen Handlungen oder bewaffneten Raubüberfällen beigetragen. Insbesondere die Schiffe des WFP konnten im Rahmen der humanitären Hilfe für die notleidende somalische Bevölkerung sicher nach Somalia gelangen. Hierin muss der Schwerpunkt des Auftrages liegen, vor der Bekämpfung der Piraterie und der Absicherung der Handelsschifffahrt.
3. Piraterie ist organisierte Schwermriminalität. Ihre Ursachen liegen an Land: zu ihnen zählen die gescheiterte Staatlichkeit Somalias, Fehlentwicklungen im internationalen Handel und strukturelle Entwicklungsprobleme. Opfer der Piraterie sind hunderte Seemänner, meist aus Niedriglohnländern, die von Piraten oft monate- oder jahrelang in Geiselhaft gehalten werden. Die internationale Gemeinschaft kann diesen quasi rechtsfreien Raum angesichts der dramatischen Konsequenzen nicht länger hinnehmen.
4. Freie Seewege liegen im Interesse der Weltgemeinschaft, Europas und Deutschlands. Der Schutz der internationalen Seewege ist eine kollektive Sicherheitsaufgabe und damit eine Aufgabe der Vereinten Nationen und der internationalen Staatengemeinschaft. Vor diesem Hintergrund ist das Mandat der Vereinten Nationen nach wie vor ein wichtiger Baustein zur Bekämpfung der maritimen Unsicherheit auf internationalen Schifffahrtswegen. Perspektivisch ist die Aufstellung einer Standing oder Stand By Maritime Force unter Führung oder im Auftrag der Vereinten Nationen zu prüfen. Bis dahin ist anzustreben, dass die Vereinten Nationen die Koordination aller internationalen Kräfte vor Ort übernehmen. Hierzu sollte Deutschland Impulse geben und einen Beitrag leisten. Wir lehnen es ab, dass einzelne Staaten oder Militärbündnisse, mit militärischen Mitteln und ohne VN-Mandat ihre Eigeninteressen zum Schutz von Rohstofflieferungen und Handelswegen zu Lasten anderer durchsetzen. Dies gilt auch für die Operation Atalanta am Horn von Afrika. In jedem Fall muss vermieden werden, dass aus der Abwehr der Piraterie vor Somalia stillschweigend der Schutz der europäischen oder anderen Industriefischerei wird, die somalische Fischgründe ausbeutet.
5. Bei der Atalanta-Mission handelt es sich nicht in erster Linie um den Schutz europäischer und deutscher Wirtschaftsinteressen, sondern um die Eindämmung einer Form der organisierten Kriminalität, die sowohl die Lebensmittelversorgung der somalischen Bevölkerung behindert als auch die freien internationalen Schifffahrtswegen gefährdet und darüber hinaus negative Auswirkungen auf eine mögliche friedliche Lösung der internen Konflikte Somalias und der regionalen Stabilität hat.

Der Einsatz des Militärs ist dabei angebracht, auch wenn nach deutschem Recht die Bekämpfung der Piraterie eine Aufgabe der Polizei ist. Außerhalb der deutschen Gewässer kann daher, sofern ein Mandat der Vereinten Nationen vorliegt, die Bundeswehr solche Aufgaben übernehmen. Nach Artikel 107 des Seerechtsübereinkommens sind Polizei- und Marineschiffe in ihrem Status bei der Piratenbekämpfung grundsätzlich gleichgestellt. Die Bundesministerien der Verteidigung und des Innern haben unter Einbeziehung von Bundespolizei und Bundeswehr eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, um die Zusammenarbeit bei Geisellagen in Zusammenhang mit Piratenüberfällen besser zu koordinieren. In der Vergangenheit konzentrierten sich die Operationen besonders von Atalanta auf den defensiven Schutz der Schiffe gegen Angriffe von Piraten bzw. die Rettung von Mannschaften, die sich in den Sicherheitsräumen von Schiffen verstecken konnten. Mittlerweile ist es im Rahmen der EU-geführten Atalanta-Mission möglich, Piraten vor der Küste am Auslaufen zu hindern, ihre Mutterschiffe zu markieren und zu im-

mobilisieren und ihre Ausrüstung (z. B. sich im Schlepp befindende Piratenschiffe) zu zerstören. Auch der verstärkte Einsatz von staatlichen maritimen Schutzteams (Vessel Protection Detachments), das Vorhalten der Kräfte und Fähigkeiten zur Geiselbefreiung sowie das Betreten von Schiffen auch gegen Widerstand sind Teil des Mandats.

Die Risiken bei einem solchen Vorgehen sind groß, und die immer robustere Ausgestaltung des Militäreinsatzes ist sowohl in ihrer Wirksamkeit als auch ihrer Verhältnismäßigkeit kritisch zu hinterfragen. Die Piratenboote sind oft nicht klar als solche auszumachen und die klare Unterscheidung zwischen Piraten und Unbeteiligten ist eine große Herausforderung. Opfer an Unbeteiligten sind unter allen Umständen zu vermeiden und könnten zusätzlich zu dem individuellen Leid unter der friedlichen somalischen Bevölkerung den Rückhalt der Piraten in ihren Gemeinschaften erhöhen. Der Schutz Unbeteiligter muss oberste Priorität haben. Dies ist auch im Sinne einer Akzeptanz der internationalen Gemeinschaft als neutrale Kraft unbedingt geboten.

6. Ein staatlicher Schutz für jedes einzelne Schiff ist bei rund 30 000 Schiffspassagen pro Jahr rund um das Horn von Afrika aus Kapazitätsgründen nicht möglich. Es liegt in der Verantwortung der Reeder, risikoarme Schiffrouten zu wählen. Wer sich für Passagen um das Horn von Afrika entscheidet, muss dafür Sorge tragen, dass das Risiko verantwortbar ist. Dazu gehört, dass die Schiffe mit defensiven Schutzeinrichtungen ausgerüstet sind und die Reeder das Angebot nutzen, sich geschützten Konvois anzuschließen. Außerdem muss die Besatzung auf Raubüberfälle vorbereitet werden.

Da ein umfassender staatlicher Schutz nicht gewährleistet ist, streben Reeder zunehmend an, die eigenen Schiffe durch private Sicherheitsunternehmen schützen zu lassen. Es besteht die Gefahr, dass der Einsatz von privaten Sicherheitsunternehmen an Bord die Lage am Horn von Afrika eskalieren lässt. Denn es ist zu erwarten, dass Piraten darauf mit schwererer Bewaffnung und neuen Strategien reagieren. Staatlich lizenzierte Sicherheitsunternehmen mit umfassend ausgebildetem Personal können in einigen Fällen eine sinnvolle Lösung zum Schutz von Handelsschiffen sein. Auf deutschbeflagten Schiffen ist nach der Gewerbeordnung grundsätzlich ein Einsatz von Bewachungsunternehmen möglich. Das Waffengesetz gibt dabei die zulässigen Waffenarten an. Das Führen von Kriegswaffen ist privaten Sicherheitsunternehmen untersagt. Bei der Piratenabwehr dürfen Bewachungsunternehmen nur im Rahmen der Notwehr und Nothilfe tätig werden, d. h. ihr Handeln muss sich auf Abwehrmaßnahmen beschränken.

7. Ein militärisches Agieren der internationalen Gemeinschaft gegen Piraten an Land lehnt die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ab. Piraterie ist schwerstkriminell und als solche zu betrachten und zu bekämpfen. Unabhängig davon wäre bei militärischen Maßnahmen an Land das Risiko, in die politischen Auseinandersetzungen in Somalia hineingezogen zu werden, zu hoch und die Wirksamkeit begrenzt. Handlungsoptionen haben aber nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn sie Teil einer umfassenden Politik für Somalia und das Horn von Afrika sind.
8. Im Bereich der Pirateriebekämpfung herrscht eine große Diskrepanz zwischen der Festnahme von der Piraterie verdächtigen Personen und der Durchführung entsprechender Gerichtsverfahren. Viele der derzeit aufgegriffenen Piraten werden wieder frei gelassen – das gesteht die Bundesregierung offen ein (Bundestagsdrucksache 17/7311, Frage 40). Piraten werden dadurch in ihrem Handeln bestärkt. Die Defizite bei der Strafverfolgung von gefassten Piraten bleiben eklatant. Jegliche abschreckende Wirkung durch Strafverfolgung von somalischer Seite fehlt bisher. Die Rechtsstaatlichkeit und Beachtung menschenrechtlicher Prinzipien bei der Strafverfolgung

muss zweifelsfrei gewährleistet sein. Anzustreben ist, dass das Festhalten von der Piraterie verdächtigen Personen im jeweiligen nationalen Recht näher geregelt wird. Bislang sind nur wenige Staaten bereit, festgenommene Personen vor ihre eigenen nationalen Gerichte zu stellen. Die Strafverfolgung scheidet vor allem an politischen, finanziellen oder logistischen Gründen. Bisher gibt es eine Tendenz zur regionalen Strafverfolgung, beispielsweise im halbautonomen Puntland im Nordosten Somalias, auf den Seychellen und ehemals in Kenia. Die ohnehin überlasteten Justizsysteme dieser Staaten werden durch die strafrechtliche Verfolgung mutmaßlicher Piraten jedoch noch weiter beansprucht. Außerdem kann hier die Einhaltung internationaler Menschenrechtsstandards wie beispielsweise Verfahrensgarantien und Haftbedingungen oft nicht sichergestellt werden.

9. Neben der EU-Mission Atalanta operieren noch mehrere internationale Militärmissionen (darunter NATO Ocean Shield und US Task Force 151) und zahlreiche Kriegsschiffe verschiedener Einzelstaaten im Aktivitätsgebiet der somalischen Piraten, das vom Golf von Aden bis weit in den Indischen Ozean reicht. Das Nebeneinander verschiedener nationaler und internationaler Missionen am Horn von Afrika wurde in der Vergangenheit wiederholt kritisiert. Doppelaufträge und der ständige Wechsel zwischen EU-, NATO- oder nationaler Mission sind nicht hinnehmbar. Zwar findet über Foren wie Shared Awareness and Deconfliction (SHADE) sowie die Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia eine Absprache zwischen den unterschiedlichen Missionen und Einzelaktivitäten statt, dies kann jedoch die Effektivität einer Operation unter einem einheitlichen UN-Kommando nicht erreichen. Die Bundesregierung hat in der Vergangenheit mit der Beteiligung am Einsatz Operation Enduring Freedom und in der NATO aktiv zu dieser Konfusion beigetragen. Das ist politisch, militärisch und rechtlich bedenklich. Die beteiligten Seiten müssen miteinander im Gespräch bleiben und ihren Teil zur Lösung des Problems beitragen.
10. Die Wirkung der EU-Mission Atalanta muss streng überprüft werden. Der Einsatz darf nicht zur Routine werden und muss eine Ausstiegsperspektive (Exitstrategie) aufzeigen. Eine solche ist bislang nicht erkennbar. Atalanta ist nur eine flankierende Maßnahme, weil sie lediglich die Symptome, nicht aber die Ursachen der Piraterie bekämpft. Der Einsatz kann letztlich nur erfolgreich sein/enden, wenn die der Piraterie zugrunde liegenden Ursachen auch an Land wie Hunger, Armut und Gewalt, vor allem in Somalia wirksam angegangen werden. Die Intervention Kenias in Südsomalia hat die Situation für die notleidenden Menschen nochmals verschärft. Wir verurteilen die Schließung der Büros von sechs VN-Agenturen und zehn weiteren Hilfsorganisationen darunter UNICEF und die GIZ durch die Al Shabab. Es bedarf eines neuen Gesamtkonzepts, das auf funktionierende Staatlichkeit, verantwortungsvolle Regierungsführung und verbesserte Lebensbedingungen abzielt. Erst wenn das Regieren wieder funktioniert und rechenschaftspflichtige und transparente staatliche Institutionen existieren, können Strategien zur langfristigen Sicherung der Ernährung und Entwicklung greifen und der Piraterie den Nährboden entzogen werden. Die Sorgen um die Ausweitungen des Mandatsgebietes von Atalanta in der Vergangenheit haben sich als begründet herausgestellt. Die Bundesregierung hat das Operationsgebiet der maritimen Mission nicht klar definiert. Eine klare Begrenzung ist erforderlich.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,
gemeinsam mit den EU-Partnern,

1. im Rahmen von Atalanta weiterhin dem Schutz der humanitären Hilfe durch Eskortierung von Schiffen Priorität vor der Absicherung der Handelsschifffahrt zu geben;
2. sich für ein effizientes und koordiniertes Vorgehen zur Abschreckung, Verhütung und Beendigung von seeräuberischen Handlungen oder bewaffneten Raubüberfällen und Geiselnahmen einzusetzen und hierbei
 - das Einsatzgebiet von Atalanta klar zu definieren und sich für eine Begrenzung des Operationsgebietes auszusprechen,
 - sich dafür einzusetzen, die internationale Pirateriebekämpfung am Horn von Afrika und im Indischen Ozean so schnell wie möglich unter dem Dach und der Führung der Vereinten Nationen zusammenzuführen,
 - entschlossen gegen Akte der Piraterie, identifizierte Mutterschiffe und kriminelle Netzwerke der Piraten vorzugehen und dabei verhältnismäßiges und rechtsstaatskonformes Vorgehen zu gewährleisten, auch durch die Vorlage eines Gesetzentwurfs, der das Festhalten von der Piraterie verdächtigen Personen bis zur Entscheidung über die Strafverfolgung näher regelt,
 - dem Schutz von Leib und Leben der Geiseln Priorität beizumessen;
3. im Hinblick auf die Tätigkeit privater Sicherheitsunternehmen,
 - die rechtlichen Schranken für deren Einsätze und Waffen zum Schutz von Handelsschiffen auf keinen Fall aufzuweichen, sondern weitergehende Regelungen zu erlassen und in diesem Zusammenhang ein allgemeines Lizenzierungsverfahren für Sicherheitsfirmen und eine Zertifizierung für Sicherheitsdienstleistungen auf Handelsschiffen zu erarbeiten und umzusetzen,
 - die Hauptzuständigkeit der Bundespolizei bei der Bewältigung von Geisellagen aufrecht zu erhalten und deren Fähigkeit, schnell einzugreifen durch bessere Kommunikationswege und klare Zuständigkeitsregelungen zu verbessern und dazu auch sicherzustellen, dass die Bundeswehr vor Ort die notwendigen Unterstützungsleistungen erbringen kann,
 - darauf hinzuwirken, dass internationale Vereinbarungen geschlossen werden, die die Kontrolle privater Sicherheitsfirmen durch und ihre Zusammenarbeit mit internationalen Gremien verbessern, um eine Eskalation der Lage durch ihren Einsatz zu verhindern und einer Aufweichung der Grenze zwischen privater und staatlicher Sicherheit wirksam entgegenzutreten;
4. im Hinblick auf die Strafverfolgung,
 - eine strafrechtliche Verfolgung unter Gewährleistung rechtsstaatlicher und menschenrechtlicher Standards sicherzustellen,
 - das innerstaatliche Trennungsgebot zwischen Polizei und Militär zu beachten,
 - zusammen mit der internationalen Gemeinschaft den Aufbau rechtsstaatlicher Institutionen wie ein funktionierendes Justizwesen auch auf lokaler Ebene gezielt zu unterstützen,
 - sich für eine strafrechtliche Verfolgung mutmaßlicher Piraten unter Berücksichtigung menschenrechtlicher Grundsätze einzusetzen und hierbei die bereits bestehenden regionalen Strukturen in Afrika zu berücksichtigen,

- dauerhaft Sorge dafür zu tragen, dass die international zuständigen Gerichte den Anforderungen an rechtsstaatliche Verfahren auch tatsächlich genügen, die Überstellung oder Verhandlung über Überstellungsabkommen an und mit Drittstaaten zu unterlassen, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass im betreffenden Drittstaat die völkerrechtlichen und menschenrechtlichen Verpflichtungen nicht beachtet werden,
 - weiterhin die Infrastruktur des Internationalen Seegerichtshofs in Hamburg jenseits von seerechtlichen Streitigkeiten zu nutzen und künftig die Zuständigkeit des Gerichts auch für Pirateriedelikte grundsätzlich zu klären,
 - sich bei den Vorschlägen bezüglich der Regelungen zum Strafprozess, insbesondere der Rechte der Beschuldigten und ihrer Verteidigung, des Gerichtsorganisations-, Rechtshilfe- und Auslieferungsrechts sowie der Frage des Strafvollzugs, an dem Statut und den Regelungen des Internationalen Strafgerichtshofs zu orientieren,
 - zu prüfen, inwieweit eine entsprechende Resolution des Sicherheitsrates anzuregen ist und inwieweit als mittelfristige Perspektive ein Zusatzprotokoll zum Statut des Seegerichtshofs umsetzbar ist;
5. im Hinblick auf die Beseitigung zentraler Ursachen der Piraterie und auf eine langfristige Stabilisierung Somalias,
- dafür Sorge zu tragen, dass die humanitäre Hilfe bei den Menschen in Somalia ankommt,
 - zu verurteilen, dass die Al Shabab die Arbeit von zahlreichen Hilfsorganisationen in Südsomalia systematisch verhindert und dort die Verteilung humanitärer Hilfe instrumentalisiert,
 - einen Strategiewandel in der Somalia-Politik einzuleiten und darauf hinzuwirken, dass
 - lokale und regionale Regierungs- und Verwaltungsstrukturen zum Regieren, vor allem in Somaliland, Puntland und anderen verhandlungsbereiten Provinzen intensiver gefördert werden;
 - lokal und regional Entwicklungsanreize durch gezielte Projekte gesetzt werden, um der Armut und Perspektivlosigkeit der Menschen in Somalia entgegenzutreten;
 - mit den lokalen, regionalen Strukturen wie auch mit der Übergangsregierung einen transparenten Rechenschaftsmechanismus hinsichtlich der internationalen Zuwendungen festgelegt wird;
 - Gesprächskanäle auch zu gemäßigten Al-Shabaab und Hizbul-Islam Vertretern geöffnet werden, damit diese in den politischen Dialog mit einbezogen werden;
 - Versöhnungsprozesse intensiver unterstützt werden;
 - AMISOM zügig in eine VN-Friedensmission übergeleitet wird,
 - den Aufbau des Sicherheitswesens und die Sicherheitssektorreform durch eine Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung von Kombattanten (DDR) zu unterstützen,
 - Maßnahmen zu fördern, durch die die anhaltenden Waffenlieferungen nach Somalia effektiver als bisher verhindert werden und auf die Ausarbeitung eines Maßnahmenkatalogs durch die Monitoring Group der VN zu drängen für ein wirksameres Sanktionsregime;
 - dafür Sorge zu tragen, dass die Somaliapolitik stärker internationalisiert wird und die regionalen Verflechtungen stärker berücksichtigt werden,

- die Geldwäsche von erpressten Lösegeldern der Piraten sowie Finanztransaktionen gewalttätiger Gruppen und den anhaltenden Waffenschmuggel in den Nachbarländern und international wirksam zu bekämpfen,
 - der illegalen Müllentsorgung insbesondere in den Gewässern der ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) Somalias wirksam und entschieden entgegenzuwirken,
 - sich dafür einzusetzen, dass die zum Teil illegale Überfischung der Gewässer vor der Küste Somalias durch europäische und japanische Fischfabriken sofort gestoppt wird und die noch in der Region befindlichen Trawler von dort abgezogen werden, sowie dafür zu sorgen, dass den somalischen Fischern alternative Existenzgrundlagen und ausreichende Erwerbsmöglichkeiten gestellt werden,
 - die Forderungen der interfraktionellen Beschlussempfehlung des Deutschen Bundestages (Bundestagsdrucksache 16/5754) zu dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN („Politische Lösungen sind Voraussetzung für Frieden in Somalia“ – Bundestagsdrucksache 16/4759) weiter umzusetzen, insbesondere den Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen und eines Mikrokreditwesens nachhaltig zu unterstützen und die Rolle der Frauen, vor allem in den Dorfgemeinschaften, zu stärken,
 - dem künftigen EU-Sonderbeauftragten für das Horn von Afrika jede notwendige Unterstützung zukommen zu lassen zur Verbesserung der Koordination der europäischen Beiträge zur Lösung der Somalia-Krise;
6. zur Wahrnehmung der parlamentarischen Kontrolle und Mitwirkung
- dem Deutschen Bundestag im Vorfeld einer eventuellen Mandatsverlängerung den vom Parlamentsbeteiligungsgesetz geforderten Evaluierungsbericht vorzulegen und darin überprüfbare Maßnahmen und Meilensteine zur Beendigung der Mission darzulegen,
 - bei künftigen Mandaten dem Deutschen Bundestag nicht nur die bereitgestellten militärischen Fähigkeiten, sondern Art und Anzahl der für den Einsatz geplanten Mittel und Kräfte zu nennen,
 - sicherzustellen, dass der Deutsche Bundestag frühzeitig und vor einer Beschlussfassung der EU umfassend über die Planungen von einer militärischen EU-Ausbildungsmission im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik für somalische Sicherheitskräfte konsultiert und beteiligt wird.

Berlin, den 29. November 2011

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

Vorrang für humanitäre Hilfe

Angesichts der historischen Hungerkatastrophe am Horn von Afrika ist das Mandat wichtiger denn je. Nur mit dem Schutz von Atalanta können die dringend benötigten Hilfsgüter des WFP sicher die somalischen Häfen erreichen. Allein in Somalia sind rund 2,5 Millionen Menschen – knapp ein Drittel der Be-

völkerung des Landes – vom Hunger bedroht. Am gesamten Horn von Afrika sind es nach Schätzungen von UN-OCHA 13,3 Millionen. Die Eskortierung von Schiffen des WFP muss deshalb oberste Priorität haben, vor der Bekämpfung der Piraterie und der Absicherung der Handelsschifffahrt.

Pirateriebekämpfung

Der Seetransport ist mit der globalisierten Wirtschaft stark angestiegen; über 90 Prozent des Welthandels werden auf dem Seeweg abgewickelt. Piraterie ist eine ständige Begleiterscheinung der Handelsschifffahrt mit einer schwankenden Zahl an Überfällen. Seit 2008 kommt es jedoch zu einem sprunghaften Anstieg von Geiselnahmen, die vor allem im Indischen Ozean stattfinden und von Somalia ausgehen. Hundertfaches menschliches Leid und schwere wirtschaftliche Schäden sind die Folge. Darüber hinaus steigen die Kosten, die im Zusammenhang mit Piraterie entstehen, immer stärker. Für das Jahr 2010 liegen die direkten Kosten, also die Lösegeldzahlungen, bei 238 Mio. US-Dollar gegenüber 177 Mio. US-Dollar im Vorjahr. Insgesamt belaufen sich die volkswirtschaftlichen Schäden auf eine Summe zwischen 7 und 12 Mrd. US-Dollar.

Das Nebeneinander verschiedener nationaler und multinationaler Militäroperationen zur Abschreckung, Eindämmung und Bekämpfung der Piraterie birgt Effizienzdefizite. NATO und EU müssen die Konkurrenzsituation beenden und Kooperation in den Vordergrund stellen. Ziel muss sein, eine Mission unter dem Dach und der Führung der Vereinten Nationen einzurichten. Wechselnde Unterstellungsverhältnisse (Atalanta, NATO, national) sind politisch und militärisch unproduktiv und rechtlich bedenklich. Neben der Bundeswehr sollten auch andere europäische Fähigkeiten ausschließlich der EU-Mission unterstellt werden.

Einsatz privater Sicherheitsunternehmen

Der Einsatz privater Sicherheitsdienstleister auf Handelsschiffen stellt sowohl die Flaggenstaaten als auch die internationale Gemeinschaft vor neue Herausforderungen. Die Flaggenstaaten müssen auf nationaler Ebene klare Regelungen bezüglich der Ausbildung, Ausrüstung und Tätigkeit solcher Unternehmen erlassen. Zudem muss bei ihrem Einsatz auf Hoher See die Zusammenarbeit mit und ihre Kontrolle durch internationale Gremien sichergestellt werden, damit die Privaten mit ihrem Auftreten einer Eskalation der Lage vorbeugen. Berichte über Fischerboote, die von privaten Sicherheitsfirmen angegriffen werden, sind in diesem Zusammenhang sehr besorgniserregend. Die Bundesregierung ist hier gefordert, sich sowohl auf EU- als auch auf UN-Ebene für die Verbreitung bestehender Übereinkommen (z. B. dem Montreux-Dokument) und weitere internationale Vereinbarungen zur effektiven Regulierung und Kontrolle privater Sicherheitsfirmen einzusetzen und selbst auch umzusetzen. Ihre Tätigkeit für den Schutz vor Piratenangriffen darf mittelfristig nicht zu einer Aufweichung der Grenze zwischen privater und staatlicher Sicherheit führen.

Strafverfolgung

Der Einsatz der internationalen Staatengemeinschaft zum Schutz von Schiffen bzw. zur Eindämmung und Bekämpfung von Raubüberfällen auf See weist hinsichtlich der Strafverfolgung immer noch große Unterschiede und Defizite auf. Bislang fehlt es an einer einheitlichen Strategie und an einem eng abgestimmten Vorgehen. Die EU hat mit den Seychellen ein Abkommen, das es den EU-Marineeinheiten erlaubt, mutmaßliche Piraten und bewaffnete Räuber, die sie im Laufe ihrer Einsätze in deren AWZ (200 Seemeilen) aufgreift, an den Inselstaat überstellen zu können.

Soweit die Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr Personen aufgreifen, festhalten und überstellen, müssen neben den internationalen und regionalen Menschenrechtsabkommen auch die Grundrechte des deutschen Grundgesetzes beachtet werden. Von besonderer Bedeutung ist eine Strafverteidigung nach rechtsstaatlichen Grundsätzen, für die auch eine Kostenübernahme der deutschen Seite sicherzustellen ist. Personen, die festgesetzt werden, weil sie im Verdacht stehen, seeräuberische Handlungen begangen zu haben, sind der deutschen Strafverfolgung zuzuführen oder an die Behörden eines Staates zu übergeben, der sein Strafverfolgungsinteresse angemeldet bzw. sich zur Strafverfolgung bereit erklärt hat. Lehnen deutsche Behörden oder die Behörden anderer Staaten die Verfolgung ab, so sind die Personen freizulassen. Eine Entscheidung darüber ist unverzüglich herbeizuführen. Nach einer Entscheidung, festgesetzte Personen der deutschen Strafverfolgung zuzuführen, sind diese Personen unverzüglich deutschen Polizeibehörden zu übergeben. Dabei sind auch die besonderen Bedingungen auf Hoher See zu berücksichtigen. Nach Übergabe der festgehaltenen Personen an deutsche Polizeibehörden ist innerhalb von längstens 48 Stunden eine richterliche Entscheidung über die Fortdauer der Freiheitsentziehung herbeizuführen.

Die Bundesregierung hat durch die Außenvertretungen selbst dafür Sorge zu tragen und bei anderen Stellen darauf hinzuwirken, dass die Gerichte derjenigen Staaten, die ein Strafverfolgungsinteresse angemeldet bzw. sich zur Strafverfolgung bereit erklärt haben, den Anforderungen an rechtsstaatliche Verfahren genügen sowie die Einhaltung völkerrechtlicher und menschenrechtlicher Verpflichtungen auch sichergestellt ist. Eine Überstellung an Drittstaaten ist zu unterlassen, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass im betreffenden Drittstaat die haft- und verfahrensbezogenen Menschenrechte nicht die völkerrechtlichen Mindeststandards beachtet werden.

Der UN-Sicherheitsrat erwägt in seiner Resolution 1976 vom 11. April 2011 die Errichtung eines spezialisierten somalischen Gerichts. Prinzipiell haben spezialisierte Piratenkammern in nationalen Gerichten die größten Erfolgsaussichten in Bezug auf ihre Realisierbarkeit. Jedoch müssen hier die Einhaltung menschenrechtlicher Standards gewährleistet werden. So müssen nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) und nach der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) festgenommene Personen unter anderem über die Gründe ihrer Freiheitsentziehung informiert und unverzüglich einem Richter vorgeführt werden. Die Einrichtung einer internationalen Gerichtsbarkeit für Piraterie ist weiter voranzutreiben.

Ursachenbekämpfung

Die internationale Gemeinschaft hat nicht unwesentlich zur heutigen Lage in Somalia beigetragen. Nach dem Scheitern der UN-Friedensmissionen (UNOSOM I und II) hat sie das Land 1995 – abgesehen von humanitärer Hilfe – sich selbst überlassen. Eigene somalische Stabilisierungsansätze wurden sogar im Zuge des Antiterrorkampfes der USA und der Intervention Äthiopiens 2006 wieder zunichte gemacht.

Der gescheiterte Staat ist ein zentrales Problem für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung, für ökologische Nachhaltigkeit und für den Schutz der Menschenrechte, mit Ansteckungseffekten auf die gesamte Region. Ein solcher Staat verfügt über nahezu keine Anpassungsfähigkeiten und ist damit Risiken hilflos ausgeliefert. Der Aufbau von funktionstüchtiger Staatlichkeit („state-building“) muss daher ein vorrangiges Ziel der internationalen und deutschen Somalia-Politik werden. Die deutsche Somalia-Politik muss realistische Ziele im Rahmen von „state- and peacebuilding“ formulieren und verfolgen, die mittelfristig erreichbar und nachprüfbar sind.

Das internationale Engagement ist halbherzig und zu kurzfristig gedacht. Die internationale Gemeinschaft konzentriert sich zu stark auf Sicherheitsmaßnahmen und die Unterstützung der Übergangsregierung. Sie hat die Unterstützung politischer Lösungen und Aussöhnungsprozesse durch eine stärkere Berücksichtigung lokaler Führungseliten und der Zivilgesellschaft – auch derer von Somaliland und Puntland – aus dem Blick verloren.

Piratengruppen können weiter aufrüsten und sich etablieren, weil die Geldwäsche von Lösegeld durch gewinnbringende Finanzanlage und sonstige Finanztransfers wie in Kenia nicht gestoppt wird, der Waffenschmuggel weiter blüht, die illegale Überfischung und Müllentsorgung vor der Küste Somalias nicht entschlossen genug bekämpft wird und der Aufbau des somalischen Rechtsstaats nicht intensiv genug gefördert wird, um der Straflosigkeit ein Ende zu bereiten.

Nur knapp ein Drittel der zugesagten Finanzmittel für die AMISOM sind angekommen. AMISOM-Soldaten erhalten seit April 2009 keinen Sold mehr. Der Plan der EU, künftig mit eigenen Ausbildungsmissionen den Aufbau von Militär und Polizei der Übergangsregierung voranzutreiben, birgt nicht nur die Gefahr von ineffizienten Parallelstrukturen, sondern auch die Gefahr, dass gut ausgebildete Sicherheitskräfte zu zahlungskräftigeren Piratengruppen überlaufen. Gleiches gilt für die Europäische Ausbildungsmission in Uganda.

Parlamentsbeteiligung

Die Bundesregierung hat dem Bundestag im Vorfeld der Mandatsverlängerung keinen Evaluierungsbericht vorgelegt. Umfassende Informationen über den Einsatz und die Rahmenbedingungen sind auch wichtig, um gegebenenfalls Einfluss auf die Entscheidungsfindung der Bundesregierung oder der EU nehmen zu können. Die Bundesregierung beteiligt sich an einer einsatzgleichen Mission im Ausland, um Soldaten für die somalische Übergangsregierung auszubilden. Der Bundestag sollte bei solchen problematischen Missionen befasst werden. Keiner weiß genau, wo die ausgebildeten Kämpfer später bleiben und ob sie langfristig bezahlt werden können.

