

FRAKTIONBESCHLUSS VOM 24. JANUAR 2012

DIE PIRATERIE VOR SOMALIA UMFASSEND BEKÄMPFEN

Die Piraterie im indischen Ozean, vor der Küste Somalias, ist in den vergangenen Monaten immer stärker in den Fokus der Weltöffentlichkeit gerückt. Gleichzeitig hat die schlimmste Hungersnot der vergangenen Jahrzehnte das seit langem instabile Land fest im Griff – tausende Menschen sterben dabei, ohne dass die Weltöffentlichkeit davon hinreichend Kenntnis nimmt. Die im Oktober 2011 begonnene militärische Offensive Kenias im Süden Somalias und der Grenzregion droht die Region weiter zu destabilisieren und die Gewaltspirale zu eskalieren.

Die Ereignisse und Entwicklungen sind Symptome einer schweren Krise, die nur mit einem umfassenden Politikansatz für das Land gelöst werden kann. Durch die Hungersnot am Horn von Afrika wurde in erschreckender Weise deutlich, dass ein gescheiterter Staat wie Somalia in besonders gravierendem Maße krisenanfällig und verwundbar ist. Infolge des jahrzehntelangen Bürgerkriegs und des Rückzugs der internationalen Gemeinschaft verfügte Somalia über nahezu keine Anpassungsfähigkeiten gegenüber der klimabedingten Dürre und den explodierenden Nahrungsmittelpreisen. Darum muss eine langfristige Somaliapolitik der internationalen Gemeinschaft mit effektiven, kurzfristig wirksamen Maßnahmen gegen Hungerkrise und Piraterie einhergehen. Das folgende Papier skizziert, ausgehend von der Problematik der Piraterie, die die öffentliche Diskussion beherrscht, den Grünen Ansatz dazu.

Der Seetransport ist mit der globalisierten Wirtschaft stark angestiegen und daher vermehrt in den Fokus getreten. 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. Piraterie ist organisierte Schwerkriminalität. Ihre Ursachen liegen an Land: zu ihnen zählen die gescheiterte Staatlichkeit Somalias, Fehlentwicklungen im internationalen Handel und strukturelle Entwicklungsprobleme. Das menschliche Leid, das die Piraterie verursacht, weitet sich immer mehr aus. Allein im Jahr 2010 entführten somalische Piraten 53 Schiffe und nahmen 1.181 Geiseln. Opfer der Piraterie sind hunderte Seeleute, meist aus Niedriglohnländern, die von Piraten oft monate- oder jahrelang in Geiselhaft gehalten werden. Diese werden während ihrer Gefangenschaft mit Waffen bedroht und sind Scheinhinrichtungen ausgesetzt. Sie müssen während ihrer Geiselhaft fortwährend um ihr Leben bangen und sind häufig über einen langen Zeitraum schlechtesten hygienischen Bedingungen ausgesetzt. Aufgrund des langen Zeitraumes der Entführungen leiden die Geiseln unter starken gesundheitlichen Beeinträchtigungen. Unter den befreiten Geiseln ist die Zahl der posttraumatischen Belastungsstörungen dementsprechend hoch. Neben den Geiseln leiden auch ihre Familien unter den Entführungen. Die

meist ohnehin schwierige finanzielle Situation der Besatzungsmannschaften und ihrer Familien, die mehrheitlich aus Niedriglohnländern wie den Philippinen, Indien, Bangladesch oder der Ukraine stammen, wird durch die Geiselhaft noch weiter verschärft. Die internationale Gemeinschaft kann diesen Zustand angesichts der dramatischen Konsequenzen nicht länger hinnehmen.

Darüber hinaus steigen die Kosten, die im Zusammenhang mit Piraterie entstehen, immer stärker. Die Schätzungen hierfür schwanken. Für das Jahr 2010 liegen die direkten Kosten, also die Lösegeldzahlungen, bei 238 Millionen USD¹ gegenüber 177 Millionen USD im Vorjahr. Dazu kommen die schwer bezifferbaren Aufwendungen für den Ausfall von Personal und Material, Lieferverzögerungen, Verhandlungskosten für Freilassungen usw. Die indirekten Kosten beinhalten die erhöhten Versicherungsprämien, die Ausgaben für Sicherheitsmaßnahmen (Best Management Practice) und die Kosten, die entstehen, wenn gefährdete Schiffe auf sicherere, aber unwirtschaftlichere Routen umgeleitet werden. Die Schätzsummen liegen hier bei 3,5 bis 8,5 Milliarden USD im Jahr. Für die Staatengemeinschaft entstehen Kosten durch Militäreinsätze und Strafverfolgung. Sie liegen bei über 2 Milliarden USD im Jahr, der deutsche Anteil von ATALANTA beträgt knapp 50 Millionen Euro. Insgesamt belaufen sich die volkswirtschaftlichen Schäden auf eine Summe zwischen 7 und 12 Milliarden USD.

Die Bundesregierung agiert trotz dieser erschreckenden Dimensionen bisher ratlos und schiebt die Verantwortung von einem Ministerium zum nächsten. Die bisherigen Maßnahmen sind vor allem technischer und militärischer Art. Mit der Mission ATALANTA ist Deutschland an einem immer stärker offensiv ausgestalteten Militäreinsatz beteiligt. Ein Transit-Korridor mit Konvoi-Begleitung im Golf von Aden wurde eingerichtet. Die Schiffs-

¹ <http://www.eyefortransport.com/content/maritime-piracy-costs-global-community-12-billion-year>. Abgerufen am 10. Februar 2011. Die Summe wurde bei einer niedrigeren Zahl von Entführungen erpresst als im Vorjahr, die durchschnittlich erpresste Summe ist also gestiegen und damit auch das individuelle wirtschaftliche Risiko einer Entführung für eine Reederei.

führer werden mit Best Management Practices zu Sicherheitsvorkehrungen aufgefordert, die inzwischen von Versicherern als Voraussetzung angesehen werden. Diese Maßnahmen zeigen Wirkung, von einem echten Erfolg gegen die Piraterie kann jedoch nicht gesprochen werden, da lediglich Symptome und nicht die Ursachen der Piraterie bekämpft werden. Trotz des militärischen Engagements verschiedener Militärbündnisse und Einzelstaaten hat die Anzahl der Piratenangriffe in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen. Viele Fragen, die mit der Verfolgung der Piraten einhergehen, sind noch immer ungeklärt, vor allem diejenige nach der Gerichtsbarkeit. Darüber hinaus fehlt es an einer langfristigen politischen Strategie für Somalia, bei der die Regierungsfähigkeit – in den Regionen und Gesamt Somalia –, der Korruptionsabbau und der Staatsaufbau im Zentrum stehen muss. Erst wenn die Menschen in Somalia einen funktionsfähigen Staat erfahren, der Zukunftsperspektiven erlaubt, Entwicklung fördert und Sicherheit gewährleistet, können die Ursachen der Piraterie langfristig beseitigt werden.

Bleiben wir bei den jetzigen Ansätzen, wird sich die Piraterie, angetrieben durch steigende Lösegeldeinnahmen, als international agierende Form der organisierten Kriminalität zunehmend fester etablieren. Es besteht zudem die Gefahr, dass die Einnahmen aus der Piraterie das Land zusätzlich destabilisieren. Sollte es zu einer engen Verknüpfung von organisierter Kriminalität und politischen Interessen kommen, wird der Konflikt noch schwerer zu lösen sein.

1. SOMALIAS STAATSAUFBAU UNTERSTÜTZEN

Die internationale Gemeinschaft hat nicht unwesentlich zur heutigen Lage in Somalia beigetragen. Nach dem Scheitern der VN-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. Die internationale Raubfischerei vor der Küste Somalias hat dieses Problem noch verschlimmert und vielen einheimischen Fischern

die Lebensgrundlage genommen. Es zeugt vom Fehlverhalten der internationalen Gemeinschaft, dass sich die Fischbestände erst seit dem Beginn der Überfälle durch Piraten langsam wieder erholt haben. Ein weiteres schwerwiegendes Problem ist die illegale Verklappung von Müll vor der somalischen Küste. Die Umweltorganisation der Vereinten Nationen (UNEP) beklagt, dass jahrelang radioaktiv verseuchter Unrat, Chemikalien und Schwermetalle vor der Küste Somalias entsorgt wurden. Die Piraterie bietet vielen Menschen einen Ausweg aus Hunger und Armut.

Die politische Lage in Somalia muss differenziert betrachtet werden. Die von der internationalen Gemeinschaft gestützte Übergangsregierung kontrolliert kaum mehr als die Hauptstadt Mogadischu – und das nur mit Hilfe der Friedensmission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM). Das seit jeher geringe Vertrauen der Bevölkerung in die Übergangsregierung schwindet, in der Folge werden die AMISOM-Truppen mehr als Konfliktpartei wahrgenommen denn als neutrale Kraft. Allerdings bleiben die jahrelangen Rufe der Afrikanischen Union (AU) unerhört, AMISOM zu stärken und zeitnah durch eine VN-Mission abzulösen. Reformversprechen der Übergangsregierung wie eine neue Verfassung, die Korruptionsbekämpfung oder die Reform des Sicherheitssektors blieben unerfüllt, stattdessen verlängerte die Übergangsregierung ihr Mandat eigenmächtig um ein Jahr. In einigen Regionen des Landes, vor allem in der nördlichen Provinz Somaliland und in Puntland, haben sich lokale, teils sogar demokratische Strukturen etablieren können, die unabhängig von Mogadischu agieren. Andere Landesteile, vor allem der Süden, werden von den radikalislamischen Al Shabaab und Hizbul Islam kontrolliert, die teils Verbindungen zu Al Quaida haben.

Die Piraterie ist auch die Folge einer vernachlässigten Entwicklungszusammenarbeit mit Somalia. Somalia ist ein sogenannter „Aid Orphan“ der internationalen Gebergemeinschaft. Die Entwicklungszusammenarbeit durch bilaterale Geber wurde in diesem Hochrisikokontext auf ein Mindestmaß zurückgefahren. Der gescheiterte Staat ist ein zentrales Problem für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung für den Schutz der Menschen-

rechte und für ökologische Nachhaltigkeit, mit Ansteckungseffekten auf die gesamte Region. Ein solcher Staat verfügt über nahezu keine Anpassungsfähigkeiten und ist damit Risiken hilflos ausgeliefert. Die aktuelle Hungerkatastrophe am Horn von Afrika belegt dies auf schreckliche Weise. So konnte Somalia auf die Dürre, die auch eine Folge des Klimawandels ist, nicht angemessen reagieren. Am gesamten Horn von Afrika sind nach Schätzungen der Koordination für Nothilfe der Vereinten Nationen, OCHA, 13,3 Millionen Menschen (Stand 14.10.2011) vom Hungertod bedroht und benötigen Hilfe. Auf Warnungen von verschiedenen VN-Organisationen und ExpertInnen lange im Voraus wurde nicht reagiert.

Der Piraterie kann nur wirksam entgegengetreten werden, wenn auch die der Piraterie zugrunde liegenden Ursachen in Somalia wie Hunger, Armut und Gewalt wirksam angegangen werden. Dazu ist ein Strategiewandel in der deutschen und internationalen Somalia-Politik überfällig. Nach Jahren des Stillstands, der Korruption und Unzuverlässigkeit seitens der somalischen Übergangsregierung müssen Deutschland und die EU auf kritische Distanz zur Übergangsregierung gehen und neue Ansätze verfolgen, um den „dahinsiechenden“ somalischen Friedensprozess wiederzubeleben. 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 aktuellen politischen Chancen müssen genutzt werden. Die Unterzeichnung einer „Roadmap for Ending the Transition“ am 6. September 2011 sowohl durch die Übergangsregierung, als auch regionaler politischer und gesellschaftlicher Führer hat neue politische Möglichkeiten eröffnet. Und auch wenn die Intervention Kenias in Südsomalia seit Oktober 2011 zur Bekämpfung der Al-Shabaab-Milizen ein hoch riskantes Unterfangen für den Frieden in Somalia und der Region ist, erwachsen aus der fortschreitenden Spaltung der

Milizen auch Handlungsmöglichkeiten. Der Rückzug der Al-Shabaab-Milizen aus Mogadischu und die leichte Verbesserung der Sicherheitslage in Mogadischu eröffnet weitere Möglichkeiten.

Wir brauchen jetzt vor allem mehr politische Anstrengungen, anstatt kurzsichtiger militärischer Maßnahmen. Die Intervention Kenias muss Anlass für neue internationale Friedensbemühungen sein. Schließlich ist die Intervention auch ein Ergebnis von jahrelangem Desinteresse und Konzeptlosigkeit der internationalen Gemeinschaft und Deutschlands bei der Lösung der Somalia-Krise. Die internationale Politik darf jetzt nicht erneut bei der militärischen Unterstützung beim Kampf gegen den Terror stehenbleiben, wie es die USA und Frankreich gerade wieder tun und die verheerenden Fehler wiederholen, die mit der äthiopischen Intervention 2006 stattfanden. Der Beschluss des EU-Rates vom 14. November 2011 weist in die richtige Richtung und enthält gute Ansätze, die jetzt aber auch umgesetzt werden müssen.

Die Somalia-Politik der EU und Deutschlands ist dagegen bislang von reinem Aktionismus geprägt. Der Versuch der EU, die Sicherheitslage im Land mit Hilfe einer EU-Mission zur Ausbildung von somalischen Soldaten (EUTM SOM) in Uganda zu verbessern, droht fehlzuschlagen, da nicht sichergestellt werden kann, dass die ausgebildeten Einheiten nicht zu kämpfenden Milizen überlaufen. Der Deutsche Bundestag wurde mit der EUTM nicht ausreichend befasst, obwohl auch deutsche Ausbilder – insgesamt bis zu 20 Soldatinnen und Soldaten – beteiligt waren. Der Bundestag sollte aus bündnisgrüner Sicht stärker in die Ausgestaltung der EUTM-Mission eingebunden und in die Pflicht genommen werden, Fragen der Verantwortbarkeit und Wirksamkeit der Mission zu beantworten. Die deutsche Finanzierung der Ausbildung somalischer Polizeikräfte in Äthiopien war ein Fehler. Die Ausbildung erfolgte unter Missachtung der VN-Koordination, ohne Sicherstellung der Bezahlung und Kontrollmöglichkeiten über Verbleib und Einsatz der Polizeikräfte. Mit Äthiopien wurde zudem ein Partner gewählt, der selbst Kriegspartei ist. Das Somalia-Konzept des Auswärtigen Amtes vom Januar 2012 bietet zwar einen von uns lange gefor-

dernten umfassenden Rahmen für die deutsche Somalia-Politik. Allerdings bleibt das Konzept zu unbestimmt und lückenhaft, ohne klare Prioritäten, konkrete Projekte und einen sichtbaren Fahrplan. So kann keine neue Dynamik in der deutschen Somaliapolitik entstehen.

Die zivilen Mittel zum Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen in Somalia sowie zur Verbesserung der Lebensbedingungen, aber auch die Versöhnung sind für diesen Friedensprozess zentral. Wir fordern daher:

a) Lokale und regionale Regierungs- und Verwaltungsstrukturen, vor allem in Somaliland, Puntland und in anderen Provinzen, die verhandlungsbereit sind, müssen intensiver gefördert werden.

Die internationale Gemeinschaft darf nicht mehr alleine nur auf die Übergangsinstitutionen (TFI), wie die Übergangsregierung (TFG), die TFG-Regionalverwaltungen und das Übergangsparlament (TFP) setzen. Statt nur ein Machtzentrum in Mogadischu aufzubauen, muss die internationale Gemeinschaft stärker lokale und dezentrale Regierungs- und Verwaltungsstrukturen durch Kapazitätenaufbau fördern. Gleichzeitig sollten kurzfristige „Entwicklungsanschubprojekte“ (sog. quick impact Projekte) die Ernsthaftigkeit des Engagements unterstreichen, damit die Menschen für den Wiederaufbau gewonnen werden können.

b) Mit den lokalen und regionalen Strukturen wie auch mit der Übergangsregierung muss ein transparenter Rechenschaftsmechanismus hinsichtlich der internationalen Finanzaufwendungen eingeführt werden.

c) Umfassende politische Friedens- und Versöhnungsprozesse müssen intensiver unterstützt werden. Entsprechend der Roadmap vom September 2011 muss es Ziel sein, dass im Rahmen eines umfassend angelegten politischen Dialogprozesses, unter Berücksichtigung der Übergangsregierung (TFG), des Übergangsparlaments (TFP), der semi-autonomen Regionen Somaliland, Puntland und Galmudug, lokaler Clan-, Stammes- und Führungseliten, der Zivilgesellschaft (Frauen, Ältere, Jugend, der Privatwirtschaft, religiösen Führer und Geistlichen) und der gemäßigten islamistischen Gruppierungen, wie die Ahlu Sunna wal Jama'a

aber auch gesprächsbereiter Vertreter innerhalb der durchaus brüchigen Allianzen Al-Shabaab und Hizbul Islam, am Ende eine repräsentative verfassungsgebende Versammlung einberufen werden kann. Die Bundesregierung sollte im Rahmen der VN und der EU diesen Verhandlungsprozess aktiv fördern, sich konstruktiv bei Mediationen einbringen und sich um politische Lösungsansätze bemühen.

d) Der Aufbau rechtsstaatlicher Institutionen mit einem funktionierenden Justizwesen müssen auch auf lokaler Ebene gezielt unterstützt werden.

Dabei sollte die Vielfalt vorhandener informeller Strukturen, die ein Mindestmaß an Rechtsstaatlichkeit und Sicherheit gewähren, angemessene Berücksichtigung finden. Die juristische Aufarbeitung des jahrzehntelangen Konflikts muss als Teil eines umfassenden Versöhnungsprozesses stattfinden (transitional justice).

e) Der Aufbau des Sicherheitswesens und die Sicherheitssektorreform durch eine Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung von Kombattanten (DDR) muss vorangetrieben werden.

Bei Ausrüstungs- und Ausbildungsprogrammen für Sicherheitskräfte (Polizei, Armee) muss seitens der Bundesregierung sichergestellt werden, dass diese sich nicht kontraproduktiv auf die Lage in Somalia auswirken, sondern zu einer sichtbaren Verbesserung der Sicherheitssituation beitragen. Alle Konfliktparteien, auch die Übergangsregierung und AMISOM, sollten nachdrücklich seitens der Bundesregierung dazu aufgefordert werden, das internationale Humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte zu beachten. Verstöße sollten offen verurteilt und Täter müssen zur Rechenschaft gezogen werden. Die Bundesregierung muss sich dafür einsetzen, dass keine Kindersoldaten rekrutiert und in Kampfhandlungen eingesetzt werden. Um effektiv ehemalige Kämpfer in die Gesellschaft integrieren zu können und vorhandenes Gewaltpotenzial zu mindern, müssen gezielte Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen sowie Mikrokreditsysteme geschaffen werden.

f) Anhaltende Waffenlieferungen nach Somalia müssen effektiver als bisher verhindert werden.

Die Bundesregierung muss sich für eine wirksamere Einhaltung des Waffenembargos einsetzen und dessen Überwachung seitens der VN gezielt unterstützen. Um das Sanktionsregime wirksamer zu machen, sollte ein allseitig anerkannter Maßnahmenkatalog etwa durch die Monitoring Group der VN ausgearbeitet werden.

g) Der chronischen Hungersnot muss wirksam begegnet werden. Dazu müssen langfristig die Voraussetzungen zur Sicherung der Ernährung, besonders im ländlichen Raum geschaffen werden. Um dabei auch glaubwürdig zu sein, muss die Bundesregierung sich dafür einsetzen, dass die Raubfischerei und Giftmüllverklappungen sofort gestoppt werden.

h) Die Somaliapolitik muss internationalisiert und die regionalen Verflechtungen stärker berücksichtigt werden. Für die Situation in Somalia sind Interessen der Nachbarstaaten und die Instabilität der Region am Horn von Afrika von großer Bedeutung. Besonders die regionale Einbeziehung von Kenia, Eritrea und Äthiopien in die Konfliktlösung sind unverzichtbar. Die Bundesregierung sollte darauf hinwirken, dass Äthiopien und Kenia sich künftig allein auf Grenzsicherungsmaßnahmen beschränken. Mit dem Paria-Staat Eritrea sollte ein neuer Dialog angestoßen werden.

i) Die Bundesregierung und andere EU-Mitgliedstaaten müssen dem neuen EU-Sonderbeauftragten für das Horn von Afrika jede notwendige Unterstützung zukommen lassen, damit die Koordinierung der europäischen Beiträge sichergestellt ist.

j) Die Bundesregierung und die EU-Mitgliedstaaten sollten sich im Sicherheitsrat dafür einsetzen, dass AMISOM zügig in eine VN-Friedensmission überführt wird. Die Überleitung wäre ein klares Zeichen für einen Neuanfang in der internationalen Somalia-Politik und würde dazu beitragen, politische und peacekeeping-Aspekte wirksamer zu bündeln und Maßnahmen zu koordinieren.

2. DER SCHUTZ DER INTERNATIONALEN SCHIFFFAHRT

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. Dazu dient unter anderem das VN-Seerechtsübereinkommens (SRÜ). Nach Art. 5 SRÜ dürfen Kriegsschiffe aller Staaten ein Piratenschiff oder ein durch Piraterie erbeutetes und in der Gewalt von Piraten stehendes Schiff auf Hoher See aufbringen, die Personen an Bord des Schiffes festnehmen und die dort befindlichen Vermögenswerte beschlagnahmen. Mit den VN-Resolutionen 1814 (2008), 1816 (2008), 1838 (2008) hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen diese Befugnisse auf die Küstengewässer von Somalia ausgedehnt. Die EU beteiligt sich im Einvernehmen mit der Übergangsregierung Somalias an der Umsetzung dieser Resolution durch die Mission EUNAVFOR ATALANTA. Die Grünen unterstützen die deutsche Beteiligung zur Umsetzung dieser Resolutionen. Es handelt sich dabei nicht in erster Linie um den Schutz deutscher Wirtschaftsinteressen, sondern um die Eindämmung einer Form der organisierten Kriminalität, die sowohl die Lebensmittelversorgung der somalischen Bevölkerung behindert als auch die freien internationalen Seewege behindert und darüber hinaus negative Auswirkungen auf eine mögliche friedliche Lösung der internen Konflikte Somalias und der regionalen Stabilität hat.

Der Einsatz des Militärs auf der Grundlage eines Mandats der Vereinten Nationen ist dabei aus unserer Sicht angebracht, auch wenn nach deutschem Recht die Bekämpfung der Piraterie eine Aufgabe der Polizei ist. Diese Regel gilt aber vor allem in deutschen Gewässern. Außerhalb der deutschen Gewässer kann das Militär diese Aufgaben übernehmen. Nach SRÜ Art. 107 sind Polizei- und Marineschiffe in ihrem Status bei der Piratenbekämpfung grundsätzlich gleichgestellt.

Wir begrüßen zudem, dass die Bundesministerien der Verteidigung und des Inneren unter Einbeziehung von Bundespolizei und Bundeswehr eine

Arbeitsgruppe ins Leben gerufen haben, um die Zusammenarbeit bei Geisellagen in Zusammenhang mit Piratenüberfällen besser zu koordinieren. Die Hauptzuständigkeit der Bundespolizei muss erhalten bleiben und ihre Fähigkeit, schnell einzugreifen, muss durch bessere Kommunikationswege und klare Zuständigkeitsregelungen verbessert werden. Dazu muss auch sicher gestellt werden, dass die Bundeswehr vor Ort die notwendigen Unterstützungsleistungen erbringen kann.

Die europäische Militärmission EUNAVFOR ATALANTA wurde zuerst zum Schutz der Schiffe des Welterährungsprogramms (WFP) ins Leben gerufen. Sie hat in zweiter Linie auch den Schutz der internationalen Handelsschiffahrt zum Ziel. Daneben 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. Diese Maßnahmen aber reichen nicht aus, um die Piraterie wirksam zurückzudrängen. Verschiedene Strategien werden diskutiert, um zumindest Linderung zu verschaffen. Unabhängig von der Wahl der Strategie ist es wichtig, dass alle beteiligten Seiten miteinander im Gespräch bleiben und ihren Teil zur Lösung des Problems beitragen. Die Hoffnung, die internationale Gemeinschaft könne jedes einzelne Schiff bei seiner Passage am Horn von Afrika schützen, ist vergeblich.

a) Piraten nicht die Initiative überlassen

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 immobilisieren 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 dies Mandats. Die Risiken bei einem solchen Vorgehen sind aber 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 unter 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. Für uns Grüne ist der Schutz Unbeteiligter die oberste Priorität. Dies ist auch im Sinne einer Akzeptanz der internationalen Gemeinschaft als neutrale Kraft unbedingt geboten.

b) Intensiverer militärischer Schutz

Im Golf von Aden hat die Konvoi-Begleitung in einem bestimmten, klar definierten Korridor (IRTC – International Recommended Transit Corridor) zu einer spürbaren Erhöhung der Sicherheit beigetragen. Im Indischen Ozean wäre eine vergleichbare Lösung wegen der Größe nur bei deutlich erhöhtem Aufwand realisierbar. Eine Alternative sind sogenannte Vessel Protection Detachments (VPD), also die Begleitung einzelner Schiffe durch ein Team von Sicherheitskräften, die von Polizei oder Militär gestellt werden. Grundsätzlich ist das ein sinnvoller Ansatz. Allerdings sind die personellen Kapazitäten der Bundesmarine bei weitem nicht ausreichend, um einen auch nur annähernd flächendeckenden Schutz zu gewährleisten. Dazu kommt der hohe logistische Aufwand. Deutschland sollte es dennoch in Erwägung ziehen, die Zahl der VPD-Teams aufzustocken und den am stärksten gefährdeten Schiffen (schwere Tanker mit niedriger Bordwand) Begleitschutz anzubieten. Dazu müssen aufgrund der Erfahrungen mit dem Vorgehen der Piraten klare Kriterien gefunden werden. Klar ist: Eine Ausweitung des Einsatzes von VPD muss innerhalb des ATALANTA-Mandats stattfinden und weiterhin auch den Schutz der Schiffe des WFP und von AMISOM garantieren.

c) Private Sicherheit kontrollieren und koordinieren

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. Die Bundesregierung empfiehlt daher den Reedern, private Sicherheitsunternehmen für den Schutz ihrer Handelsschiffe einzusetzen und bietet an, ein Zertifizierungsverfahren einzuführen, das Qualitätsstandards insbesondere für die Ausbildung der privaten Sicherheitskräfte an Bord definiert. Der Einsatz von privaten Sicherheitsunternehmen an Bord kann allerdings auch die Lage am Horn von Afrika eskalieren lassen, da zu befürchten ist, dass die Piraten darauf mit schwererer Bewaffnung und neuen Strategien reagieren.

Rechtlich ist der Einsatz privater Sicherheitsfirmen auf deutschbeflaggten Schiffen nach der Gewerbeordnung grundsätzlich möglich. Das Waffengesetz gibt dabei die zulässigen Waffengattungen an und sorgt dafür, dass das Führen von Kriegswaffen nach Kriegswaffenliste privaten Sicherheitsunternehmen untersagt ist. Ausnahmen darf es hier nicht geben. Bei der Piratenabwehr dürfen Bewachungsunternehmen nur im Rahmen der Notwehr und Nothilfe tätig werden, d.h. ihr Handeln muss sich auf Abwehrmaßnahmen beschränken. Diese rechtlichen Schranken für die Tätigkeit privater Sicherheitsunternehmen dürfen auf keinen Fall aufgeweicht werden. Aus grüner Sicht bedarf es strengerer Regelungen. Nur wenn eine rasche und konsequente Umsetzung eines Lizenzierungsverfahrens für die Tätigkeit deutscher Sicherheitsfirmen im In- und Ausland sichergestellt ist, dass auch ihre Tätigkeit auf Handelsschiffen umfasst, ist ein Einsatz verantwortbar

Der Einsatz privater Sicherheitsdienstleister auf Handelsschiffen muss daher wegen der unabsehbaren Auswirkungen stark begrenzt und zudem von internationalen Gremien streng kontrolliert werden, denn die besondere Situation in den betroffenen Gebieten erfordert eine genaue Kenntnis der politischen Implikationen des Einsatzes. Dabei muss sichergestellt werden, dass die Zusammenarbeit privater Sicherheitsfirmen mit und ihre Kontrolle durch staatliche Stellen gewährleistet ist, damit die Privaten mit ihrem Auftreten die jeweilige Situation nicht weiter eskalieren lassen. Berichte über Fischerboote, die von privaten Sicherheits-

firmen angegriffen werden, sind in diesem Zusammenhang sehr besorgniserregend. Der Einsatz privater Sicherheitsfirmen muss international strikten Regeln unterliegen, damit es nicht zu einer Aufweichung der Grenze zwischen privater und staatlicher Sicherheit kommt. Die Bundesregierung ist hier gefordert, sich sowohl auf EU- als auch auf VN-Ebene für die Umsetzung bestehender Übereinkommen (z. B. des Montreux-Dokuments) einzusetzen. Wir setzen uns weiterhin für eine internationale Konvention zur Regulierung des Einsatzes privater Sicherheitsfirmen ein, die auch der Realität der Ausflagging Rechnung tragen sollte.

d) Kein Eingreifen an Land

Auch wenn die VN-Resolutionen prinzipiell auch Angriffe gegen Piraten an Land decken, lehnen wir diese Option ab. Das schließt auch Operationen „am Strand“ ein, der sich als Aktionsraum in der Praxis nicht klar definieren lässt. Piraterie ist ein Verbrechen und muss als solches behandelt werden. Das Risiko, die direkte Pirateriebekämpfung, in die politischen Auseinandersetzungen in Somalia hineinzuziehen, ist zu hoch. Die Piraterie zu einem Spielball in der somalischen, bzw. afrikanischen Politik zu machen, wäre der größte denkbare Fehler. Wir begrüßen das Vorhaben der EU, ein Mandat zur zivilen Küstenüberwachung zu erteilen. Dieses Mandat darf aber nicht durch militärische Maßnahmen an Land konterkariert werden.

Eine weitreichende internationale Kooperation ist Bedingung für den Erfolg. Unser Ziel ist es, die Vielfalt der bestehenden internationalen Missionen bestmöglich zu koordinieren, um Leib und Leben der Seeleute effektiv zu schützen.

Jede dieser Optionen hat aber nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn sie Teil einer umfassenden Politik für Somalia und das Horn von Afrika ist.

3. STRAFVERFOLGUNG UND MENSCHENRECHTLICHE ASPEKTE

Aus menschenrechtlicher und strafrechtlicher Perspektive ist der Umgang mit mutmaßlichen Piraten unzureichend. Die bereits bestehenden internationalen und nationalen Rechtssysteme sind nicht auf diese Form der Kriminalität ausgerichtet und lassen menschenrechtliche Defizite erkennen. Im

Bereich der Pirateriebekämpfung herrscht eine große Diskrepanz zwischen der Festnahme von der Piraterie verdächtigten Personen und der anschließenden Durchführung von Gerichtsverfahren. Piraten werden frei gelassen und dadurch in ihrem Handeln bestärkt. Auch die Bundesregierung gibt offen zu, dass sie Piraterieverdächtige freilässt, ohne sich über deren Verbleib im Nachgang zu erkundigen (BT-Drucksache 17/7311, Frage 40).

Der Aufbau einer funktionierenden menschenrechtskonformen Strafverfolgung muss deswegen Kernbestandteil der Pirateriebekämpfung sein. 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. Eine Überstellung oder Verhandlung über Überstellungsabkommen an und mit Drittstaaten ist zu unterlassen, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass im betreffenden Drittstaat völkerrechtliche und menschenrechtliche Verpflichtungen nicht beachtet werden.

Sofern 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. 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 48 Stunden eine richterliche Entscheidung über die Fortdauer der Freiheitsentziehung herbeizuführen.

Der VN-Sicherheitsrat erwägt in seiner Resolution 1976 vom 11. April 2011 die Errichtung von „specialized Somali courts“. Prinzipiell hätten spezialisierte Kammern in nationalen Gerichten die größten Erfolgsaussichten in Bezug auf ihre Reali-

sierbarkeit. Jedoch müssen hier die Einhaltung menschenrechtlicher Standards gewährleistet werden. Nach dem Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) und nach der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) müssen festgenommene Personen unter anderem über die Gründe ihrer Freiheitsentziehung informiert und unverzüglich einem Richter vorgeführt werden.

Die internationale Staatengemeinschaft ist daher aufgefordert, eine strafrechtliche Verfolgung mutmaßlicher Piraten unter strikter Beachtung menschenrechtlicher Grundsätze zu ermöglichen. Hier ist die Einbeziehung bereits bestehender regionaler Strukturen in Afrika sinnvoll.