

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Winfried Nachtwei, Kerstin Müller (Köln), Omid Nouripour, Marieluise Beck (Bremen), Volker Beck (Köln), Alexander Bonde, Dr. Uschi Eid, Thilo Hoppe, Ute Koczy, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Rainer Steenblock, Silke Stokar von Neuforn, Jürgen Trittin und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Pirateriebekämpfung am Horn von Afrika

Der Europäische Rat am 10. November 2008 die Gemeinsame Aktion über die Militäroperation der Europäischen Union im Hinblick auf einen Beitrag zur Abschreckung, Verhütung und Bekämpfung von seeräuberischen Handlungen und bewaffneten Raubüberfällen vor der Küste Somalias (Atalanta) beschlossen. Die an der Operation Atalanta teilnehmenden Schiffe und Flugzeuge werden dabei im Rahmen des nationalen Rechts agieren und unterschiedliche Befugnisse, z. B. hinsichtlich der Anwendung von Gewalt oder des Umgangs mit Gefangenen haben. Operationsplan, Rules of Engagement und nationale Sonderregelungen sind bislang nicht bekannt.

Das Einsatzgebiet vor der mehr als 3 000 km langen Küste soll 500 Seemeilen und damit etwa die achtfache Fläche der Bundesrepublik Deutschland und einen erheblichen Teil des Operationsgebiets von Enduring Freedom am Horn von Afrika umfassen. Die Fähigkeiten zur Abschreckung, zum Schutz und zum Eingreifen sind in einem solchen Gebiet von vornherein begrenzt. Selbst mit Hilfe hochmoderner Seefernaufklärer und mit einem Einsatz mehrerer Dutzend Kriegsschiffe bleibt die Pirateriebekämpfung in dem Gebiet eine „Suche nach der Nadel im Ozean“ (FOCUS vom 17. November 2008). Ein Eingreifen ist damit in der Regel erst nach erfolgter Tat, mit erheblicher zeitlicher Verzögerung, unter erschwerten Seebedingungen und mit erheblichem Risiko für Leib und Leben möglich.

Unter Führung der USA wurde im August eine Military Security Patrol eingerichtet, die u. a. von drei Kriegsschiffen der USA befahren wird. Überraschend hat auch die NATO Schiffe der „Standing NATO Maritime Group 2“ (SNMG 2) in die Region entsandt. Die sieben Schiffe, zu denen auch die deutsche Fregatte KARLSRUHE und der Betriebsstofftransporter RHÖN gehören, sollten routinemäßig „zur Vertiefung der militärischen Zusammenarbeit mit den Anrainerstaaten“ (FAZ vom 25. Oktober 2008; taz vom 28. Oktober 2008) bzw. zu Manövern am Persischen Golf auf den Weg geschickt worden sein. Inzwischen wurden auf Bitten des VN-Generalsekretärs drei Schiffe als NATO Operation ALLIED PROVIDER zur Pirateriebekämpfung und Unterstützung des Welternährungsprogramms abgestellt. Im jüngsten Somalia-Bericht an den Sicherheitsrat (S/2008/709 vom 17. November 2008, S. 12) berichtet der VN-Generalsekretär, dass die NATO alle sieben Schiffe der SNMG 2 für Anti-Piraterie Einsätze stationiert hätte, d. h. auch die deutschen Schiffe. Nach Presseberichten hat die NATO den maritimen Einsatz von langer Hand als Konkurrenz-

unternehmen zur beabsichtigten EU-Mission geplant (Tagesspiegel vom 18. Oktober 2008).

Während weltweit die Zahl der Piratenüberfälle zurückgeht, hat sich in diesem Jahr die Zahl der Übergriffe vor der somalischen Küste vervielfacht. Bis September 2008 waren – einer Studie von Chatham House zufolge – mehr Vorfälle zu verzeichnen, als in den vier Jahren zuvor (www.chathamhouse.org.uk/files/12203_1008piracysomalia.pdf). Nach jüngsten Presseberichten griffen Piraten in diesem Jahr bereits mehr als 90 Schiffe vor Somalias Küste an. 17 Schiffe mit insgesamt fast 270 Besatzungsmitgliedern sollen sich noch in den Händen von Entführern befinden. Aber auch vor der Küste Nigerias und in der Straße von Malakka wird die Seesicherheit regelmäßig und in erheblichem Umfang von Piraten bedroht.

Die Zahl der Piraten wird auf mehr als tausend geschätzt – viele von ihnen sind ehemalige Fischer oder Mitarbeiter der somalischen Küstenwache (SPIEGEL ONLINE vom 2. Oktober 2008). Durch die Raubzüge und durch erpresste Lösegelder können sich die Piraten immer besser ausrüsten. Sie operieren teilweise von einigen wenigen, als Fischtrawler getarnten „Mutterschiffen“ aus, die bis zu 250 Seemeilen vor der Küste operieren. Eines dieser Schiffe wurde Mitte November von einem indischen Kriegsschiff beschossen und versenkt. Entlang der somalischen Küste sind angeblich 23 Piratenlager bekannt. Viele liegen in der Region Puntland (SPIEGEL ONLINE vom 27. Oktober 2008; NZZ vom 23. September 2008). Puntland ist die Heimatregion des Präsidenten der international anerkannten Übergangsregierung Somalias, Abdullahi Yusuf. Die Chatham House Studie und Presseberichte legen nahe, dass Somalias Regierung in die Piratenwirtschaft involviert ist und von dieser profitiert. Hintermänner und Drahtzieher des lukrativen Geschäftes werden aber auch in anderen Staaten vermutet.

Die Ursachen für das Anwachsen der Piraterie in Somalia liegen an Land und im Fehlen einer somalischen Küstenwache. Somalia gilt als „gescheiterter Staat“ (failed state). Fehlende staatliche Strukturen, konkurrierende Milizen und Clans sowie eklatante Defizite im Polizei- und Justizwesen schaffen in Somalia einen Nährboden für Korruption und Organisierter Kriminalität. Darüberhinaus gilt die Überfischung der somalischen Gewässer durch internationale Fangflotten als eine weitere wesentliche Ursache für die Piraterie vor Ort. Hier stehen als Hauptverantwortliche asiatische Staaten und auch Staaten der EU in der Kritik. Deren Trawler-Flotten sollen aufgrund fehlender Kontrolle durch somalische Behörden und ohne – oder im besten Fall von Warlords erteilten fragwürdigen – Fischereilizenzen, erheblich zur Reduzierung der Fischbestände vor der Küste Somalias beigetragen haben (taz vom 1. Oktober 2008).

Der Golf von Aden zwischen Somalia und dem Jemen gehört zu den wichtigsten Handelsrouten der Welt. Rund 16 000 Schiffe und 30 Prozent des Öls nehmen jährlich die Route durch den Golf und den Suezkanal. Das World Food Programme der Vereinten Nationen (WFP) hat vor dem Hintergrund, dass 90 Prozent der internationalen Lebensmittelhilfe für Somalia auf dem Seeweg geliefert werden und zahlreiche Schiffe angegriffen wurden, frühzeitig um Schutz für die Hilfstransporte gefragt. Dieser wurde, in Absprache mit der somalischen Übergangsregierung zeitweise auch von Marinekräften aus EU- und NATO-Staaten übernommen. In der UN-Resolution 1814 (vom 15. Mai 2008) wurde zum Schutz der Konvois des WFP aufgerufen. Inzwischen drängen Fischindustrie, Reeder und Versicherungsunternehmen verstärkt, sich des Piraterieproblems vor der somalischen Küste anzunehmen. Insbesondere mit der Entführung des ukrainischen Waffenfrachters und des saudischen Öltankers hat die Organisierte Kriminalität eine neue Stufe erreicht.

Die Resolutionen 1816 und 1838 des VN-Sicherheitsrates sehen unter Berufung auf Kapitel VII der VN-Charta erstmals Maßnahmen zur Bekämpfung der Pira-

terie vor Somalia vor. Alle Staaten, die mit der Übergangsregierung Somalias (TFG) kooperieren, werden in der einstimmig angenommenen und auf sechs Monate befristeten Resolution 1816 (2. Juni 2008) ermächtigt, in das Hoheitsgebiet Somalias einzufahren oder einzufliegen und alle erforderlichen Maßnahmen im Rahmen des internationalen Rechts gegen Piraterie und bewaffnete Überfälle auf die Seefahrt zu ergreifen. Die von Frankreich, den Vereinigten Staaten und Panama eingebrachte Resolution ist ein Novum und erweitert de facto den Geltungsbereich des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (SRÜ) auf die somalischen Küstengewässer. Das Ansinnen Frankreichs, die Resolution auch in anderen Seegebieten anzuwenden, in denen die Schifffahrt von Piraten gefährdet wird, wurde von Indonesien, Vietnam, Libyen, Südafrika und der Volksrepublik China erfolgreich verhindert. Es wird betont, dass damit kein Präzedenzfall geschaffen wird.

Vor der Küste Somalias versammeln sich inzwischen Kriegsschiffe der USA, Russlands, Indiens, Kanadas und vieler anderer Staaten. Einige – darunter auch die Bundesmarine – operieren ausdrücklich unter dem Anti-Terror-Mandat der US-geführten Operation Enduring Freedom (OEF). Gemäß Artikel 105 SRÜ können Kriegsschiffe aller Staaten auf Hoher See oder an jedem anderen Ort, der keiner staatlichen Hoheitsgewalt untersteht, ein Seeräuberschiff oder ein durch Seeräuber erbeutetes und in der Gewalt von Seeräubern stehendes Schiff aufbringen, die Personen an Bord des Schiffes festnehmen und die dort befindlichen Vermögenswerte beschlagnahmen. Die Gerichte des Staates, der das Schiff aufgebracht hat, können über die zu verhängenden Strafen entscheiden.

Für die Bekämpfung von Piraterie jenseits deutscher Küstengewässer ist nach deutschem Recht nicht die Bundeswehr, sondern die Bundespolizei See zuständig. Dieser fehlt es jedoch an entsprechenden Fähigkeiten, der Bundeswehr an polizeilichen Befugnissen. Über die Resolutionen des VN-Sicherheitsrates und die Mission der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP-Mission) soll unter Berufung auf Artikel 24, Absatz 2 des Grundgesetzes (GG) ein verfassungsrechtlich unstrittiger Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland ermöglicht werden. Unklar ist jedoch, inwieweit Polizeiaufgaben auf die Bundesmarine übertragen werden können und ob diese nicht ggf. durch Bundespolizisten an Bord der Kriegsschiffe wahrgenommen werden müssen. Die vorhandenen einfachgesetzlichen Grundlagen (Seeaufgabengesetz sowie Bundespolizeigesetz) sind widersprüchlich, die verfassungsrechtliche Grundlage unklar. Auf Fragen zur Ingewahrsamnahme, Übergabe an Drittstaaten, Strafverfolgung Tatverdächtiger oder der Vereinbarkeit mit der Strafprozessordnung sind in der Bundesregierung bis heute noch keine Antworten gefunden.

Wenn der Deutsche Bundestag im Dezember über die Verantwortbarkeit einer deutschen Beteiligung entscheiden soll, müssen noch eine Reihe offener Fragen geklärt werden.

Wir fragen die Bundesregierung:

Piraterie und deren Bekämpfung

1. Welche Zahlen liegen der Bundesregierung über erfolgte bzw. erfolgreiche Piraterieübergriffe in den vergangenen fünf Jahren vor, und wie verteilen sich diese auf die Schwerpunktregionen?
2. Welche qualitative und quantitative Entwicklung ist in den vergangenen Jahren im Bereich des Pirateriewesens in Somalia und dessen Nachbarstaaten zu beobachten?

Wie bewertet die Bundesregierung die Entwicklung der Piraterie am Horn von Afrika?

3. Inwieweit sind nach Kenntnis der Bundesregierung das Versenken von Müll und die Überfischung vor der Küste Somalias Ursachen des Anstiegs?

In welchem Umfang sind oder waren bis vor kurzem Fangflotten aus Ländern der EU vor der Küste Somalias tätig, und was hat die Bundesregierung bzw. EU unternommen, um mögliche negative Rückwirkungen auf die somalische Fischereiwirtschaft zu verhindern?

4. Wo liegen nach Ansicht der Bundesregierung die wesentlichen Ursachen für das Anwachsen der Piraterie in Somalia und anderen Ländern der Region?
5. Wie sollen aus Sicht der Bundesregierung die Ursachen der Piraterie in Somalia und den angrenzenden Regionen angegangen und dauerhaft beseitigt werden?
6. Was plant die Bundesregierung selbst, im Rahmen der EU und der UNO zur Ursachenbekämpfung beizutragen?
7. Wie bewertet die Bundesregierung die politische und sicherheitspolitische Entwicklung in Somalia?
8. Wie bewertet die Bundesregierung die Rolle der Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM), und wie ist der Stand hinsichtlich der Stationierung einer internationalen Stabilisierungstruppe zur Umsetzung des Dschibuti-Abkommens in Mogadischu?

Wie positioniert sich die Bundesregierung zum Vorschlag, wie er z. B. von Frankreich vorgetragen wurde, Truppen der EU in Mogadishu zu stationieren?
9. Inwieweit ist die politisch instabile Lage in Somalia Ursache des Anstiegs der Piraterie, und was hat die Bundesregierung bzw. EU unternommen, um möglichst die politische Situation in Somalia zu stabilisieren?
10. Welche eigenen oder fremden Erkenntnisse liegen der Bundesregierung über die internationalen und somalischen Netzwerke der Piraten und die bedeutsamsten Piratentruppen vor?

Welche eigenen oder fremden Erkenntnisse hat die Bundesregierung über die Aufenthaltsorte und Stützpunkte an Land bzw. auf See bekannt?

Wie viele Mutterschiffe gibt es, und weiß man, wo diese bzw. die entführten Schiffe sich gegenwärtig befinden?
11. Welche Kenntnisse über eine Verbindung der Piratenstrukturen und der somalischen Union der Islamischen Gerichtbarkeit liegen der Bundesregierung vor?
12. Welche Staaten sind gegenwärtig oder in naher Zukunft mit welchen Streitkräften, welchen Kräften und im Rahmen welcher Operationen zur Bekämpfung der Piraterie am Horn von Afrika engagiert?
13. Inwieweit überschneiden sich die Einsatzräume der EU-Mission, der Operation Enduring Freedom und der NATO-Operation, und in welchen Regionen konzentrieren sich die Übergriffe der Piraten (bitte grafische Darstellung)?
14. Wann hat der VN-Generalsekretär die NATO um Unterstützung gebeten, und wann wurde in der NATO erstmals über eine eigene Operation zur Pirateriebekämpfung am Horn von Afrika beraten?

Wann wurden vom NATO-Rat der Operationsplan bzw. der Einsatz beschlossen?

Warum wurde der Deutsche Bundestag über diese Maßnahmen nicht unterrichtet?

15. Wieso geht der VN-Generalsekretär in seinem Somalia-Bericht vom 17. November 2008 davon aus, dass die NATO „has deployed seven ships from its Standing Maritime Group 2 to take on the anti-piracy role off the coast of Somalia“?

Um welche Schiffe handelt es sich dabei?

16. Aus welchem Grund führt die NATO eine eigenständige Mission zur Pirateriebekämpfung am Horn von Afrika durch, die ausschließlich von europäischen Streitkräften durchgeführt wird und erschwert damit den Koordinierungs- und Abstimmungsbedarf vor Ort?

Inwieweit gab es zwischen der EU und der NATO Bemühungen sich auf eine Mission zu beschränken?

17. Worin unterscheiden sich die Aufgaben, Kräfte, Operationspläne und Rules of Engagement

- a) der Operation Atalanta der EU,
- b) der Operation Allied Provider der NATO,
- c) der US-geführten Anti-Terror-Operation Enduring Freedom am Horn von Afrika?

18. Welche Absprachen gibt es im Rahmen der geplanten ESVP-Mission mit den Vereinten Nationen, der somalischen Übergangsregierung und den Nachbarstaaten hinsichtlich der Befugnisse und Zusammenarbeit?

19. In welchem Umfang sieht die Bundesregierung die Beteiligung der Bundeswehr an der geplanten ESVP-Mission vor?

20. Inwieweit soll es im Rahmen der ESVP-Mission oder im Rahmen der NATO-Operation gestattet sein, Mutterschiffe, Hilfsboote oder gekaperte Schiffe gegebenenfalls gewaltsam aufzubringen, zu entern und Gefangene zu befreien, und inwieweit gehört dies zum Auftrag für die deutschen Streitkräfte?

21. Wie sieht die Exit-Strategie für den geplanten ESVP- und Bundeswehreininsatz am Horn von Afrika aus?

Welche Zielmarken formuliert die Bundesregierung für eine Beendigung des Einsatzes?

22. Inwieweit geht die Bundesregierung davon aus, dass im geplanten Einsatzzeitraum und mit den bisher vorgesehenen internationalen Bemühungen und Maßnahmen das Piraterieproblem am Horn von Afrika in den Griff zu bekommen ist?

23. Wie bewertet die Bundesregierung Vorschläge Frankreichs oder Spaniens, für die Aufgabe der Pirateriebekämpfung und Seesicherheit eine Art internationale Seepolizei unter dem Dach der Vereinten Nationen einzurichten, und wäre die Bundesregierung grundsätzlich bereit, an dem Aufbau einer solchen internationalen Seepolizeitruppe mitzuwirken?

24. Inwieweit ist es nach Ansicht der Bundesregierung Aufgabe der Reedereien dafür Sorge zu tragen, dass Schiffe und Besatzungen so ausgestattet und ausgebildet sind um auf Übergriffe von Piraten reagieren zu können?

25. Wie bewertet die Bundesregierung den Einsatz privater Sicherheitsfirmen zum Schutz vor Übergriffen von Piraten?

26. Inwieweit stellt die Pirateriebekämpfung am Horn von Afrika nach Ansicht der Bundesregierung einen Präzedenzfall dar?

Gibt es z. B. innerhalb der NATO, EU oder den Vereinten Nationen Überlegungen Übergriffe vor der Küste Nigerias durch die Entsendung von Kriegsschiffen abzuschrecken?

Rechtliche Grundlagen und Fähigkeiten für eine deutsche Beteiligung

27. Inwieweit teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass der Einsatz der Bundeswehr zur Pirateriebekämpfung seit jeher und künftig verfassungsrechtlich über Artikel 25 GG gedeckt ist?

Wie begründet Sie diese Auffassung?

28. Wie beurteilt die Bundesregierung die beiden UN-Resolutionen 1816/1838 sowie die Regelungen des SRÜ?

Stellen diese eine Ermächtigung oder gar eine Verpflichtung Deutschlands dar, sich aktiv an der Bekämpfung der Piraterie am Horn von Afrika zu beteiligen?

29. Inwieweit und aus welchen Gründen betrachtet die Bundesregierung die UN-Sicherheitsratsresolutionen 1816/1838 als Rechtsgrundlage dafür, dass die im SRÜ aufgeführte Ermächtigung zur Bekämpfung der Seepiraterie nun doch von Kriegsschiffen und Flugzeugen der Bundeswehr vorgenommen werden kann und darf?

Wie weit reicht nach Einschätzung der Bundesregierung das von den UN-Resolutionen abgedeckte maximal zulässige Einsatzgebiet?

30. Inwieweit sind nach Auffassung der Bundesregierung die vorhandenen Mittel der zuständigen Polizeibehörden zur Bekämpfung von Piraterie (z. B. der Bundespolizei, See) derzeit ausreichend bzw. in welchen Bereichen sieht die Bundesregierung Handlungsbedarf?

31. Inwieweit plant die Bundesregierung, die Bekämpfung der Piraterie als Aufgabe der Gefahrenabwehr der Polizeibehörden (gemäß Seeaufgabengesetz), teilweise oder ganz auf die Bundeswehr zu übertragen?

Wird Pirateriebekämpfung künftig zu einer der Aufgaben der Bundeswehr gehören, und soll hierfür das Grundgesetz geändert werden?

32. Inwieweit sollen im Rahmen der ESVP-Mission und mit Billigung der Übergangsregierung Befugnisse zur Bekämpfung der Piraterie an Land erteilt werden, und welchen Auftrag hat hier die Bundeswehr?

33. Inwieweit soll es im Rahmen der EU-Mission gestattet sein, Geiseln zu Land oder zu See zu befreien, und inwieweit gehört dies zum Auftrag für die deutschen Streitkräfte?

34. Wie sind die jeweiligen nationalen Regelungen im Rahmen der EU-Mission sowie der NATO-Operation hinsichtlich der Festnahme/Ingewahrsamnahme von Piraten?

Wie wird ein rechtstaatlicher Umgang mit diesen Personen gewährleistet?

35. Welche Pläne verfolgt die Bundesregierung hinsichtlich der Einrichtung eines internationalen Piratengerichtshofs?

36. Wie will die Bundesregierung sicherstellen, dass sich der deutsche Beitrag zur Pirateriebekämpfung auf einer zweifelsfreien rechtlichen Grundlage bewegt?

37. Inwieweit teilt die Bundesregierung die Auffassung der Gewerkschaft der Polizei, wonach es aufgrund der grundgesetzlichen Aufgabentrennung an Bord von Kriegsschiffen keine Vermischung von polizeilichen und militärischen Tätigkeiten geben dürfe und man „an Bord Gewahrsamszellen, Dolmetscher, einen Staatsanwalt, Richter und Pflichtverteidiger“ (Bild am Sonntag vom 16. November 2008) bräuchte?

38. Hält die Bundesregierung die Übergabe von in Gewahrsam genommenen Personen an die somalischen Behörden oder an Drittstaaten für verantwortbar, und wie begründet sie diese Ansicht?
39. Inwieweit findet eine Einbindung des durch das SRÜ eingerichteten „Internationalen Seegerichtshofs“ statt?
40. Mit welchen Strafen müssen Piraten, die von deutschen Gerichten verurteilt werden würden, im Regelfall rechnen?
41. Inwieweit befürchtet die Bundesregierung, dass aufgegriffene Straftäter in Deutschland bzw. an Bord deutscher Kriegsschiffe einen Antrag auf Asyl stellen könnten?
42. Beabsichtigt die Bundesregierung Kräfte, die vom Deutschen Bundestag im Rahmen des OEF-Mandates entsandt wurden zur Pirateriebekämpfung im Rahmen der ESVP- oder NATO-Mission einzusetzen?
Wenn ja, auf welcher Rechtsgrundlage, mit welchem Mandat und unter wessen Kommando soll ein solcher Einsatz erfolgen?
43. Inwieweit sind Schiffe der ESVP-Mission, der OEF-Mission oder der NATO-Mission ermächtigt, fliehende bzw. entführte Schiffe zu verfolgen, zu stellen, zu entern bzw. im Extremfall zu versenken?
Welche diesbezüglichen Befugnisse haben deutsche Streitkräfte in den jeweiligen Operationen?
44. Über welche defensiven Pirateriebekämpfungsfähigkeiten für Anti-Piracy Operations verfügt
 - a) die Bundespolizei,
 - b) die Bundeswehr,qualitativ wie quantitativ?
45. Über welche offensiven Pirateriebekämpfungsfähigkeiten für Counter-Piracy Operations verfügt
 - a) die Bundespolizei,
 - b) die Bundeswehr,qualitativ wie quantitativ?
46. Welche defensiven und welche offensiven Fähigkeiten beabsichtigt die Bundesregierung zur Pirateriebekämpfung am Horn von Afrika zum Einsatz zu bringen?
47. Über welche spezifischen Fähigkeiten zur Pirateriebekämpfung verfügen die jeweiligen Spezialkräfte der Bundeswehr, und in welchen Bereichen ist noch Handlungsbedarf?

Berlin, den 28. November 2008

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion

