

# UN-mandatierte Piraterie-Bekämpfung im Golf von Aden

## Langfristige Lösungen müssen gefunden werden

Robin Geiß · Anna Petrig

**Ende 2009 hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen das Mandat zur Piraterie-Bekämpfung vor Somalias Küste und auf somalischem Festland um weitere zwölf Monate verlängert. Der Sicherheitsrat hatte erstmals Anfang Juni 2008 auf die besorgniserregende Zunahme von Piratenangriffen reagiert. Trotz aller Bemühungen dauert die Seeräuberei an und verlagert sich zunehmend in den westlichen Indischen Ozean. Im Jahr 2010 wird es daher vor allem auch darum gehen, neue, langfristige Lösungsansätze zu finden und umzusetzen. Während ein internationales Piraten-Tribunal wenig realistisch zu sein scheint, könnten Piraten-Kammern in nationalen Gerichten eine solche Lösung darstellen.**

Alarmiert durch die sprunghafte Zunahme von Piratenangriffen im Golf von Aden im Jahr 2008, hat der Sicherheitsrat mittlerweile fünf auf Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen gestützte Resolutionen angenommen.<sup>1</sup> In diesen Resolutionen hat sich der Sicherheitsrat das ambitionierte Ziel einer vollständigen Unterdrückung der Seeräuberei vor Somalias Küste gesetzt. Er hat daher den Einsatz aller notwendigen Mittel (all necessary means) im Kampf gegen die Piraterie autorisiert und Zwangsmaßnahmen in somalischen Küstengewässern wie auch auf somalischem Festland den Weg geebnet. Auf Grundlage dieses Mandats operieren gegenwärtig drei multinationale Missionen in der Region: die Operation ›Atalanta‹ der Europäischen Union, die NATO-Operation ›Ocean Shield‹ und die unter Führung der USA stehende ›Combined Task Force 151‹. Hinzu kommen zahlreiche Einsätze einzelner Staaten. So sind beispielsweise auch China, Japan und Russland derzeit im Golf von Aden aktiv. Verschiedene Kooperationsmechanismen wurden ins Leben gerufen, um die gemeinsamen Anstrengungen zur Piraterie-Bekämpfung vor Somalias Küste besser zu koordinieren. Die ›Shared Awareness and Deconfliction‹-Gruppe (SHADE) etwa zielt auf eine bessere Koordinierung der maritimen Operationen ab.

In seinem im November 2009 veröffentlichten Bericht bescheinigt der UN-Generalsekretär den bisherigen Bemühungen zur Piraterie-Bekämpfung im Golf von Aden einigen Erfolg.<sup>2</sup> Der Bericht betont den verbesserten Schutz für humanitäre Hilfslieferungen des Welternährungsprogramms (WFP) sowie für Schiffslieferungen zur Unterstützung der Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM), und spricht ausdrücklich von einer maßgeblichen Reduzierung erfolgreicher Piratenangriffe in der Region. Gleich-

wohl wurden innerhalb des Berichtszeitraums vom 1. Januar 2009 bis zum 31. Oktober 2009 vor der Küste Somalias immerhin 34 Schiffe erfolgreich gekapert und mehr als 450 Seeleute als Geiseln genommen. Die Zahl der in der Region insgesamt gemeldeten Piraterie-Vorkommnisse – dieser Begriff umfasst auch die erfolglosen, lediglich versuchten Übergriffe – ist im Vergleich zum Vorjahr sogar gestiegen.<sup>3</sup> Trotz aller Bemühungen dauert das Problem somit an. Es besteht die Gefahr, dass sich die Seeräuberei insbesondere angesichts hoher Lösegeldzahlungen längerfristig als Einkommensquelle in der Region etablieren könnte. Dafür spricht auch, dass der Bericht als Konsequenz erfolgreicher maritimer Einsätze im Golf von Aden eine bloße geografische Verlagerung der Piraterie in den westlichen Indischen Ozean und in Richtung der Seychellen konstatiert. Dies erlaubt den Schluss, dass im Falle einer Verringerung der gegenwärtigen Militärpräsenz die Seeräuberei auch im Golf von Aden rasch wieder zunehmen würde. Da schon allein aufgrund der erheblichen Kosten eine dauerhafte Militärpräsenz kaum aufrechtzuerhalten sein wird, kann die derzeit verfolgte Strategie allenfalls als kurz- oder mittelfristige Übergangslösung angesehen werden.

Deshalb wird es im Jahr 2010 – 18 Monate nach Annahme der ersten Resolution zur Piraterie-Bekämpfung vor Somalias Küste<sup>4</sup> – in erster Linie darum gehen, langfristige Lösungen zu finden und umzusetzen. Dabei werden die Hintermänner, Organisations- und Finanzierungsstrukturen der Seeräuberei sowie verstärkt die Situation auf dem somalischen Festland in den Blick zu nehmen sein. Die in Übereinstimmung mit Resolution 1851 geschaffene ›Con-



**Dr. Robin Geiß, LL.M.**, (New York University), geb. 1974, ist seit November 2007 als Rechtsberater in der Rechtsabteilung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) tätig.

Der vorliegende Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.



**Anna Petrig, LL.M.**, (Harvard), geb. 1977, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg im Breisgau, wo sie für das ›Sea Piracy Project‹ zuständig ist.

<sup>1</sup> UN-Dok. S/RES/1816 v. 2.6.2008; UN-Dok. S/RES/1838 v. 7.10.2008; UN-Dok. S/RES/1846 v. 2.12.2008; UN-Dok. S/RES/1851 v. 16.12.2008 sowie UN-Dok. S/RES/1897 v. 30.11.2009. Die ebenfalls auf Kapitel VII UN-Charta gestützte Resolution 1844 erwähnt Piraterie zwar in der Präambel, enthält aber keine diesbezüglichen operativen Regelungen, UN-Dok. S/RES/1844 v. 20.11.2008. Hinweis zur Zitierweise: UN-Dokumente, die ins Deutsche übersetzt wurden, werden mit ›UN-Dok.‹ abgekürzt, UN-Dokumente in englischer Sprache mit ›UN Doc.‹.

<sup>2</sup> Report of the Secretary-General Pursuant to Security Council Resolution 1846 (2008), UN Doc. S/2009/590 v. 13.11.2009, im Folgenden: SG Report.

<sup>3</sup> Ebd.

<sup>4</sup> UN-Dok. S/RES/1816 v. 2.6.2008.

Vorrangig werden Alternativen zu einer militärischen Präsenz in der gegenwärtigen Größenordnung entwickelt werden müssen.

tact Group on Piracy off the Coast of Somalia<sup>4</sup> kann dabei als Diskussionsforum für die gesamte Bandbreite an Fragen, insbesondere rechtlicher Natur, dienen, mit denen sich die Staaten im Zuge der Piraterie-Bekämpfung im Golf von Aden konfrontiert sehen. Vorrangig werden Alternativen zu einer militärischen Präsenz in der gegenwärtigen Größenordnung entwickelt werden müssen. Der Aufbau beziehungsweise die Stärkung regionaler Kapazitäten, einschließlich der Küstenwachen, erscheint dabei für eine effektivere Piraterie-Bekämpfung unumgänglich. Ansätze in diese Richtung sind bereits deutlich erkennbar. Im Januar 2009 wurde anlässlich eines von der Internationalen Seeschiffahrts-Organisation (IMO) einberufenen hochrangigen Treffens von Staaten aus den Regionen des westlichen Indischen Ozeans, des Golfs von Aden und des Roten Meeres der ›Djibouti Code of Conduct‹ angenommen.<sup>5</sup> Dieses (rechtlich allerdings nicht verbindliche) Instrument zielt auf eine verbesserte regionale Kooperation bei der Piraterie-Bekämpfung. Deshalb nimmt es insbesondere den Informationsaustausch in der Region, die Koordinierung von Maßnahmen zur Überwachung und zum Aufbringen von Schiffen sowie die Vervollständigung nationaler Gesetze zur erleichterten strafgerichtlichen Verfolgung von Piraten in den Blick. Seine weitere Umsetzung wird im Jahr 2010 – unterstützt insbesondere durch die IMO, das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) und INTERPOL – im Vordergrund stehen. Eine weitere Möglichkeit, um lokale Polizeikräfte mit der Verfolgung von Piraten auf See besser vertraut zu machen, bietet der verstärkte Einsatz so genannter ›Shiprider‹. Dies sind Sicherheitsbeamte aus der Region, die in Kooperation mit den an den multinationalen Operationen beteiligten Staaten polizeiliche Aufgaben an Bord ausländischer Militärschiffe wahrnehmen. Schließlich könnte ein weniger kostspieliger Weg zur Abwehr von Piratenangriffen auch darin bestehen, militärisches Personal gleichsam als Bewacher direkt auf Handelsschiffe abzuordnen, die in der Region verkehren oder den Golf von Aden passieren. Auch private Sicherheits- und Militärfirmen haben in dieser Alternative bereits erhebliches Potenzial für eine Ausweitung ihres Tätigkeitsfelds erkannt.

Resolution 1851 gestattet jegliche Maßnahme, die im Kampf gegen die Seeräuberei erforderlich erscheint.

### Erweiterte Befugnisse für Zwangsmaßnahmen

Das durch die Resolutionen 1846 und 1851 des Sicherheitsrats in Kraft gesetzte und zuletzt durch Resolution 1897 um zwölf Monate verlängerte Regelwerk hat einige der bekannten Lücken im Zwangsmaßnahmenregime des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (SRÜ)<sup>6</sup> geschlossen. So ist die Kompetenz der Staaten, polizeiliche Maßnahmen, wie etwa das Aufbringen von Schiffen

und das Verhaften von Verdächtigen, durchzuführen, gemäß Artikel 105 Absatz 1 SRÜ ausschließlich auf die Hohe See beschränkt.

### Resolution 1846

Mit Resolution 1846 hat der Sicherheitsrat dementsprechend auch innerhalb der somalischen Küstengewässer Polizeieinsätze gegen Piratenschiffe autorisiert. Eine weitere Einschränkung des SRÜ besteht darin, dass Akte der Seeräuberei nach diesem Übereinkommen nur dann als solche zu qualifizieren sind, wenn sie auf Hoher See stattfinden. Schiffe, von denen aus piraterieähnliche Handlungen im Küstengewässer eines Staates verübt werden, gelten somit nicht als Piratenschiffe im Sinne des SRÜ und dürfen folglich auch nicht aufgebracht werden. Dieser Einschränkung des SRÜ ist der Sicherheitsrat in Resolution 1846 dadurch begegnet, dass er über die Bekämpfung der Seeräuberei hinaus auch die Verfolgung von bewaffneten Raubüberfällen auf See autorisiert hat. Dieser Begriff umfasst nach allgemeinem Verständnis piraterieähnliche Handlungen, die in den Küstengewässern eines Staates stattfinden. Abgesehen von dieser Erweiterung hat Resolution 1846 ein dem SRÜ vergleichbares Regelungsregime innerhalb der somalischen Küstengewässer ins Leben gerufen. Resolution 1846 ermächtigt zwar ausdrücklich zum Einsatz aller notwendigen Mittel. Ungeachtet der Bezugnahme auf diese Formulierung schreibt Resolution 1846 aber gleichzeitig vor, dass nur solche Maßnahmen autorisiert werden, die auch im Rahmen des SRÜ-Regimes erlaubt sind, das heißt Kontrollen, Durchsuchungen, Beschlagnahmungen und Festnahmen nach Maßgabe der Artikel 105 und 110 SRÜ. Somit geht Resolution 1846, was die Art der einzusetzenden Zwangsmaßnahmen anbelangt, nicht über das SRÜ hinaus.

### Resolution 1851

Mit Resolution 1851 hat der Sicherheitsrat zusätzlich den Weg für militärische Operationen auf somalischem Festland geebnet. Die Resolution geht sowohl im Hinblick auf den Adressatenkreis möglicher Zwangsmaßnahmen als auch in Bezug auf die anzuwendenden Zwangsmittel über die nach dem SRÜ und Resolution 1846 gestatteten Maßnahmen hinaus. Die Formel »alle notwendigen Mittel« erfährt in dieser Resolution, anders als in Resolution 1846, keinerlei Einschränkung mehr. Resolution 1851 gestattet somit schlechterdings jegliche Maßnahme, die im Kampf gegen die Seeräuberei erforderlich erscheint. Dadurch wird den handelnden Staaten, insbesondere auch im Hinblick auf den Adressatenkreis möglicher Zwangsmaßnahmen, ein erheblicher Ermessensspielraum eröffnet. Eines konkreten Piraterie-Verdachts bedarf es nach dem Wortlaut der Resolution jedenfalls nicht, um gegen eine Person auf somalischem Festland vorgehen zu können. Bezeich-

nenderweise ist – soweit ersichtlich – von der in Resolution 1851 enthaltenen Autorisierung, gegen die Seeräuberei auch an Land vorzugehen, bis heute kein Gebrauch gemacht worden, obwohl unter den Mitgliedern des Sicherheitsrats Einigkeit besteht, dass eine langfristige Lösung des Piraterie-Problems auch die Situation in Somalia berücksichtigen muss. Im Jahr 2010 könnte sich die Lage allerdings ändern. Frankreich hat bereits die Idee einer EU-Trainingseinheit für Sicherheitskräfte der Afrikanischen Union, die künftig gegen Piraten auch an Land vorgehen sollen, eingebracht.

Im Hinblick auf die Befugnisse für Zwangsmaßnahmen lässt sich zusammenfassend festhalten, dass nunmehr ein dreigeteiltes Regelungsregime in Kraft ist, je nachdem, ob Seeräuberei auf Hoher See, in somalischen Küstengewässern oder an Land verfolgt wird. Insbesondere die Ausweitung dieser Befugnisse auf somalische Küstengewässer und somalisches Festland haben den für eine effektive Verbrechensbekämpfung erforderlichen Handlungsspielraum der Staatengemeinschaft entscheidend erweitert. Hervorzuheben ist allerdings, dass das so geschaffene Zwangsmaßnahmenregime ausschließlich in Bezug auf Somalia gilt. Piraten, die sich etwa in den Küstengewässern der Seychellen aufhalten, dürfen gegenwärtig nur mit ausdrücklicher Zustimmung der Seychellen verfolgt werden. Nicht das Phänomen der Piraterie wurde in den jeweiligen Sicherheitsratsresolutionen als Friedensbedrohung im Sinne des Artikel 39 UN-Charta gesehen, sondern die Situation in Somalia. Sicherlich wäre aus der Sicht einer effektiven Verbrechensbekämpfung eine Einstufung der Seeräuberei als Bedrohung des Weltfriedens und ein daran anknüpfendes einheitliches Zwangsmaßnahmenregime wünschenswert gewesen. Aus polizeilicher Sicht sollte es keinen Unterschied machen, ob verdächtige Personen auf Hoher See, in somalischen Küstengewässern, den Küstengewässern der Anrainerstaaten oder auf somalischem Festland verfolgt werden. Realistisch war diese Alternative allerdings zu keinem Zeitpunkt; zu weitreichend wären die Folgewirkungen für die souveränen Hoheitsrechte zahlreicher Küstenstaaten. Im Gegenteil, die Resolutionen enthalten eine Reihe von ausdrücklichen Sicherungsklauseln, die jeglicher Ausdehnung ihres Anwendungsbereichs über Somalia hinaus vorbeugen. So beinhalten sämtliche Resolutionen einen ausdrücklichen Vorbehalt, kein Gewohnheitsrecht in Kraft zu setzen. Sie wurden – obwohl auf Kapitel VII UN-Charta gestützt – nur mit der ausdrücklichen Zustimmung und auf schriftliche Anforderung der somalischen Übergangsbundesregierung angenommen.<sup>7</sup> Außerdem sind die Ermächtigungen der Resolutionen davon abhängig gemacht worden, dass die somalische Übergangsbundesregierung die Namen jener Staaten, die von den Autorisierungen Gebrauch machen wollen, dem UN-Generalsekretär vorab mitteilt. Ausdrückliche

Stellungnahmen der Sicherheitsratsmitglieder China, Indonesien, Libyen, Südafrika und Vietnam<sup>8</sup> vor der Annahme der Resolution belegen, dass ohne derartige Vorbehalte, Einstimmigkeit beziehungsweise die Verabschiedung der Resolutionen nur wenig wahrscheinlich gewesen wäre.<sup>9</sup>

### Schranken der Polizeibefugnisse nicht explizit erwähnt

Die Schließung zahlreicher Lücken des SRÜ-Regimes und die (geografische) Ausweitung der Befugnisse für Zwangsmaßnahmen waren im Interesse einer wirksamen Verbrechensbekämpfung in der Region erforderlich. Bedenklich erscheint allerdings, dass die Resolutionen im Hinblick auf die rechtlichen Schranken bei der Ausübung der autorisierten Befugnisse bestenfalls allgemeine Aussagen enthalten. Auch dem SRÜ lassen sich keine expliziten Schranken in Bezug auf Maßnahmen zum Aufbringen von Schiffen auf Hoher See entnehmen. Zwar haben sich im Laufe der Jahre bestimmte Standards hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit von polizeilichen Maßnahmen auf See entwickelt. In ihrer Allgemeinheit erscheinen diese Standards aber nur unzureichend geeignet, den autorisierten Zwangsmaßnahmen angemessene Grenzen zu setzen.

Konkretere Beschränkungen könnten sich aus internationalen Menschenrechtsbestimmungen ergeben. Problematisch und zum Teil äußerst umstritten ist allerdings, ob und unter welchen Bedingungen Menschenrechte extritorial – namentlich, wenn Schiffe auf Hoher See aufgebracht werden – anwendbar sind. Das wesentliche Kriterium für die Bestimmung der extritorialen Anwendbarkeit von Menschenrechtsbestimmungen im Rahmen der Piraterie-Bekämpfung ist, ob der verfolgende Staat die effektive Kontrolle über eine Person oder ein Gebiet ausübt. Wird eine Person auf einem Kriegs-

Nicht das Phänomen der Piraterie wurde als Friedensbedrohung gesehen, sondern die Situation in Somalia.

Problematisch ist, ob Menschenrechte extritorial anwendbar sind.

<sup>5</sup> Der »Djibouti Code of Conduct« ist angelehnt an das »Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia« (ReCAAP), das im November 2004 in Asien abgeschlossen wurde und sich im Hinblick auf eine koordinierte Bekämpfung der Piraterie dort als erfolgreich erwiesen hat. Das ReCAAP ist, anders als der »Djibouti Code of Conduct«, rechtlich verbindlich.

<sup>6</sup> Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen, 10.12.1982, Bundesgesetzblatt, 1994 II, S. 1798ff.

<sup>7</sup> Resolution 1897, Abs. 8; Resolution 1846, Abs. 11; Resolution 1816, Abs. 9.

<sup>8</sup> Stellungnahmen vor Annahme der Resolution 1816 siehe UN Press Release SC/9344 v. 2.6.2008, <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sc9344.doc.htm>

<sup>9</sup> Die Resolutionen 1816, 1838, 1846, 1851 und 1897 wurden jeweils einstimmig angenommen.



Bundeswehrsoldaten der Atalanta-Mission nehmen somalische Piraten in Gewahrsam und geleiten sie zur Fregatte. Foto: Bundeswehr

schiff festgehalten, so ist es unstrittig, dass diese Person den Schutz der im Flaggenstaat anwendbaren Menschenrechte genießt. Wenn es allerdings um das Verfolgen oder Aufbringen von Schiffen auf See geht, ist die Frage, ab welchem Zeitpunkt ein Kriegsschiff effektive Kontrolle über die Verdächtigen erlangt, weitaus komplizierter zu beantworten. Die Ansicht, dass Menschenrechte bereits im Rahmen der Verfolgung eines Schiffes auf Hoher See anwendbar sind, erscheint allzu progressiv und hat sich bisher nicht durchgesetzt. In dem Moment aber, in dem ein Piratenschiff von Sicherheitskräften aufgebracht und betreten wird, scheint es – ausgehend von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte etwa in den Fällen Rigopoulos und Medvedyev – plausibel zu argumentieren, dass die effektive Kontrolle über die Besatzung des aufgebrachten Schiffes hergestellt ist und somit Menschenrechte zur Anwendung gelangen.

Schließlich verweist Resolution 1851 auch auf eine mögliche Anwendung humanitär-völkerrechtlicher Regelungen, ohne jedoch humanitäres Völkerrecht direkt für anwendbar zu erklären. Gegenwärtig ist allerdings nicht erkennbar, dass im Zuge der Piraterie-Bekämpfung die Schwelle eines bewaffneten Konflikts – eine unabdingbare Voraussetzung für die Anwendung des humanitären Völkerrechts – erreicht sein könnte. Der Umstand, dass gemäß Artikel 107 SRÜ in erster Linie Militärschiffe zur Verfolgung von Seeräubern autorisiert werden, ist im Rahmen der Konfliktqualifizierung bedeutungslos. Ungeachtet des Einsatzes von Militärschiffen handelt es sich bei der Piraterie-Bekämpfung im Golf von Aden derzeit um einen Polizeieinsatz zur Verbrechensbekämpfung, der nach menschenrechtlichen Standards zu beurteilen ist.

## Bruch zwischen polizeilicher und strafrechtlicher Verfolgung

Die strafrechtliche Verfolgung von Piraten stellt neben der Verhütung und den Maßnahmen zur unmittelbaren Gefahrenabwehr ein unabdingbares Mittel dar, um das vom Sicherheitsrat vorgegebene Ziel, die Seeräuberei vollständig zu unterdrücken, langfristig zu erreichen. Allerdings bestehen deutliche Unterschiede zwischen der Ebene der polizeilichen Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung. Zum einen hat der Sicherheitsrat das Strafverfolgungsregime – anders als die Gefahrenabwehrbefugnisse – weitgehend unangetastet gelassen. Im Hinblick auf die Strafverfolgung von Piraten stellen die Resolutionen nicht viel mehr als einen Appell dar, die zwischenstaatliche Zusammenarbeit in Strafsachen zu intensivieren. Diese Diskrepanz auf der normativen Ebene spiegelt sich auch im operativen Bereich wider. Die beispiellos hohe Zahl an Nationen, die bereit sind, an dem internationalen Anti-Piraterie-Einsatz im Golf von Aden teilzunehmen, steht im krassen Gegensatz zur geringen Zahl von Staaten, die tatsächlich willens sind, festgenommene Verdächtige strafrechtlich zu verfolgen. Bislang führen lediglich Frankreich, die Niederlande, Spanien und die USA Strafverfahren gegen festgenommene Piraten durch. Das in Deutschland eingeleitete Strafverfahren gegen die Angreifer des Frachters MV Courier wurde in Ausübung des Opportunitätsprinzips eingestellt. Während anfänglich wiederholt festgenommene Piraten in Ermangelung eines genuinen Strafverfolgungswillens oder einer klaren strafrechtlichen Zuständigkeit auf freien Fuß gesetzt worden sind, konnte diese kriminalpolitisch bedenkliche ›Catch-and-release‹-Praxis inzwischen angesichts der Bereitschaft von Staaten aus der Region, Prozesse gegen Seeräuber durchzuführen, eingedämmt werden. Die Hauptlast in der strafrechtlichen Bewältigung des Problems liegt dabei gegenwärtig auf den Schultern Kenias. Dort wurden bis November 2009, gestützt auf das mit der EU abgeschlossene Überstellungsabkommen<sup>10</sup>, Strafverfahren gegen mehr als einhundert Piraterie-Verdächtige eingeleitet; mindestens zehn Verurteilte verbüßen bereits ihre Freiheitsstrafe in kenianischen Gefängnissen.<sup>11</sup> Angesichts der geografischen Verlagerung des Piraterie-Problems hat die EU im Dezember 2009 zudem ein Abkommen zwecks Übernahme von Verdächtigen zur Strafverfolgung mit den Seychellen abgeschlossen.<sup>12</sup> Dies zeigt den Willen, die Seeräuberei strafrechtlich auch weiterhin in erster Linie regional zu verfolgen.

## Die Überstellung mutmaßlicher Piraten

Die Strafverfolgung von der Piraterie verdächtigen Personen durch Staaten in der Region setzt voraus, dass Verdächtige nach ihrer Festnahme auf See in

Die Hauptlast in der strafrechtlichen Bewältigung des Problems liegt gegenwärtig auf den Schultern Kenias.

den Gewahrsam dieser strafverfolgungswilligen Staaten verbracht werden. Im Kontext der Piraterie-Bekämpfung bedient man sich für die Begründung der jeweiligen nationalen Gerichtsbarkeit so genannter Überstellungen (transfers). Hierbei handelt es sich um eine rein physische Übergabe mutmaßlicher Piraten, das heißt einen rein faktischen Vorgang, der direkt und ausschließlich zwischen den Sicherheitsbehörden zweier Staaten stattfindet. Diese Personen werden dabei ohne vorausgehendes, formalisiertes Verfahren mit entsprechenden Prozessgarantien in den Gewahrsam eines Drittstaats verbracht. Überstellungen sind deshalb – etwa im Vergleich zu Auslieferungen – kaum formalisiert. Dies macht sie im Nachhinein schwer überprüfbar und entzieht sie somit weitgehend einer gerichtlichen Kontrolle. Wie für alle Arten des Gewahrsamswechsels sollte jedoch auch für Überstellungen der Grundsatz des ›non-refoulement‹ zum Tragen kommen. Dieser Grundsatz verbietet es, Personen in den Gewahrsam eines Drittstaats zu verbringen, wenn sie dort Opfer bestimmter Menschenrechtsverletzungen, wie etwa unmenschlicher und erniedrigender Behandlung, werden könnten. Ob beispielsweise Überstellungen mutmaßlicher Piraten an Somalia beziehungsweise Puntland angesichts der dortigen Menschenrechtslage mit dem Grundsatz des ›non-refoulement‹ in Einklang zu bringen sind, erscheint fraglich.

Zudem wird in den Resolutionen 1851 und 1897 der Einsatz von ›Shipridern‹ aus strafverfolgungswilligen Staaten erwogen. Danach könnten Sicherheitskräfte aus Ländern wie Dschibuti, Jemen, Kenia oder Tansania an Bord von fremden Kriegsschiffen Piraten in Ausübung ihrer eigenen Hoheitsgewalt und in Anwendung ihres eigenen Rechts festnehmen. Auf diese Weise gelangten die Festgenommenen unmittelbar in die Gerichtsbarkeit des verfolgungswilligen Staates. Einer späteren Überstellung bedürfte es nicht mehr.<sup>13</sup> Im Hinblick auf die Schutzwirkung des ›Non-refoulement‹-Grundsatzes erscheint ein solches Vorgehen allerdings nicht weniger problematisch als eine Überstellung. Denn, ob ein Verdächtiger durch Überstellung oder unmittelbar durch den Einsatz von ›Shipridern‹ in die Gerichtsbarkeit eines Staates gebracht wird, in dem die Gefahr gewisser Menschenrechtsverletzungen droht, macht keinen Unterschied.

## Lücken im Strafrecht – Beweise über Bord

Abgesehen von der Überstellungsproblematik, erfordert die strafrechtliche Verfolgung von Piraterie vielerorts zunächst auch, dass gewisse Hürden überwunden werden müssen. Das Fehlen entsprechender Straftatbestände ist einer der Gründe, weshalb in einigen Rechtsordnungen Piraterie-Prozesse nicht angestrengt werden können. Entgegen einer weit verbreiteten Meinung enthält das SRÜ keinen materiell-

rechtlichen Straftatbestand der Piraterie. Die Definition von Seeräuberei in Artikel 101 SRÜ hat vielmehr die Funktion, den Anwendungsbereich der im SRÜ vorgesehenen polizeilichen Zwangsmaßnahmen festzulegen. Die strafrechtliche Verfolgung von Piraterie kann somit ausschließlich gestützt auf einen Tatbestand des nationalen Strafrechts erfolgen, der in vielen Rechtsordnungen fehlt. In Resolution 1897 betont der Sicherheitsrat dementsprechend die Notwendigkeit, dass »die Staaten die Seeräuberei nach ihrem innerstaatlichen Recht unter Strafe stellen«. Doch auch mit dem Erlass von Piraterie-Straftatbeständen ist die letzte rechtliche Hürde oft noch nicht genommen. So hat beispielsweise Kenia im Jahr 2009 mit dem ›Merchant Shipping Act‹ einen neuen Piraterie-Straftatbestand erlassen, wodurch der alte, als unklar kritisierte Straftatbestand außer Kraft gesetzt wurde. Dies geschah, obwohl in verschiedenen Piraterie-Strafverfahren die Anklage bereits auf diese (alte) Bestimmung gestützt worden war. Eine Verurteilung in diesen Verfahren scheint somit beinahe unmöglich, da diese weder auf den nicht länger existierenden alten Piraterie-Straftatbestand noch (wegen des verfassungsrechtlich garantierten Rückwirkungsverbots) auf die zur Tatzeit noch nicht in Kraft gewesene neue Piraterie-Bestimmung des ›Merchant Shipping Act‹ gestützt werden kann.

Die erfolgreiche Einleitung beziehungsweise Durchführung von Piraterie-Prozessen kann schließlich auch an einem Mangel an relevanten Beweisen scheitern. Wie bisherige Festnahmen zeigen, werden die Erfordernisse eines späteren Strafverfahrens bei den Polizeieinsätzen im Golf von Aden nicht immer ausreichend berücksichtigt. Beweise werden oft nur mangelhaft aufgenommen, wenn nicht gar – im wörtlichen Sinne – über Bord geworfen, wie es beispielsweise wiederholt mit Waffen geschehen ist. Jeden-

Die strafrechtliche Verfolgung von Piraterie kann ausschließlich gestützt auf einen Tatbestand des nationalen Strafrechts erfolgen.

Beweise werden oft nur mangelhaft aufgenommen, wenn nicht gar über Bord geworfen.

**10** Briefwechsel zwischen der Europäischen Union und der Regierung Kenias über die Bedingungen und Modalitäten für die Übergabe von Personen, die seeräuberischer Handlungen verdächtigt werden und von den EU-geführten Seestreitkräften (EUNAVFOR) in Haft genommen wurden, und von im Besitz der EUNAVFOR befindlichen beschlagnahmten Gütern durch die EUNAVFOR an Kenia und für ihre Behandlung nach einer solchen Übergabe, Amtsblatt der Europäischen Union, L 79, 25.3.2009, 49–59.

**11** SG Report, a.a.O. (Anm. 2), S. 46.

**12** Briefwechsel zwischen der Europäischen Union und der Republik Seychellen über die Bedingungen und Modalitäten für die Überstellung mutmaßlicher Piraten und bewaffneter Räuber durch die EUNAVFOR an die Republik Seychellen und für deren Behandlung nach einer solchen Überstellung, Amtsblatt der Europäischen Union, L 315, 2.12.2009, 37–43.

**13** Annual Report 2009, United Nations Office on Drugs and Crime, S. 17, [http://www.unodc.org/documents/about-unodc/AR09\\_LORES.pdf](http://www.unodc.org/documents/about-unodc/AR09_LORES.pdf)

falls teilweise dürfte diese unzureichende Beweissicherung darauf beruhen, dass es an Bord der Militärschiffe an Wissen und Erfahrung im Bereich polizeilich-forensischer Arbeit fehlt. Hier wird die Doppelnatur des Piraterie-Bekämpfungsregimes – nämlich der Einsatz von militärischen Mitteln und Militärpersonal für eine genuin polizeiliche Aufgabe – besonders deutlich. Dem könnte unter anderem dadurch entgegengewirkt werden, dass entsprechende polizeiliche Abläufe in die militärischen Einsatzregeln aufgenommen werden.

### Einrichtung eines internationalen Piraten-Tribunals?

Die Hauptlast der strafrechtlichen Verfolgung der Seeräuberei einzelne Staaten aus der Region tragen zu lassen, ist in vielerlei Hinsicht problematisch: Es besteht die Gefahr regionale Justizsysteme, die oftmals ohnehin bereits notorisch überlastet sind, über Gebühr zu beanspruchen. Auch kann die Einhaltung menschenrechtlicher Mindeststandards nicht überall als gesichert gelten. Vor diesem Hintergrund haben verschiedene Staaten – namentlich Deutschland<sup>14</sup> – für die Schaffung eines internationalen Piraten-Tribunals geworben, in dem darüber hinaus auch die entsprechende Expertise und Erfahrung gebündelt werden könnten.

Der Vorschlag, eine solche Institution (analog den *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfen für das ehemalige Jugoslawien oder Ruanda) auf Kapitel VII UN-Charta zu stützen, scheint allerdings wenig aussichtsreich. Denn es ist – wie dargelegt – nicht das Phänomen der Seeräuberei an sich, sondern die Situation in Somalia, welche die bisherigen Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII legitimiert. Auch die Idee, den Strafgerichtshof als spezialisierte Kammer dem Internationalen Seegerichtshof anzugliedern, dürfte nicht umzusetzen sein: Viele Staaten werden nicht bereit sein, das SRÜ, welches weit wichtigere Aspekte als die Seeräuberei regelt, entsprechend anzupassen. Immerhin streiten die arktischen Anrainerstaaten gegenwärtig über Gebietsansprüche auf den arktischen Festlandsockel. Schon allein das Risiko, dass eine Änderung der Regelungen der Piraterie weitreichende Diskussionen auch in anderen Bereichen des SRÜ nachschieben könnte, dürfte derzeit jeglichem Reformansatz entgegenstehen. In den Diskussionen um ein internationales Tribunal wird zudem meist ausgeblendet, dass spätestens bei der Vollstreckung der Sanktionen wieder auf ein rein nationales System zurückgegriffen werden müsste. Ob allerdings der Wille der Staaten, Freiheitsstrafen zu vollstrecken, größer ist als die Bereitschaft zu strafrechtlicher Verfolgung von Piraten, scheint zweifelhaft. Am meisten Erfolg dürfte somit letztlich dem von der ›Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia‹ vorgeschlagenen Modell beschieden sein, auf Seeräuberei spezialisierte

Kammern an nationalen Gerichten zu schaffen. Damit könnte der bereits eingeschlagene Weg der regionalen Strafverfolgung weiterverfolgt werden. Um ein langfristig erfolgreiches und belastbares Modell zu schaffen, müssten wohl die Forderungen der Staaten der Region nach einem Lastenausgleich beziehungsweise einer Entschädigung für die Wahrnehmung dieser Verantwortung (noch stärker) berücksichtigt und umgesetzt werden.

### Bewertung und Ausblick

Die Piraterie ist sicherlich nicht Somalias größtes Problem. Das Phänomen der Seeräuberei im Golf von Aden ist jedoch symptomatisch für die weitreichenden Konsequenzen des Zusammenbruchs des somalischen Staates. Und es ist beispielhaft für die zahlreichen rechtlichen Problemstellungen, die durch multilaterale Polizeieinsätze aufgeworfen werden. In dieser Hinsicht geht die Auseinandersetzung mit Fragen nach den spezifischen Polizeibefugnissen auf See oder der Anwendbarkeit der Menschenrechte im Rahmen multinationaler Polizeieinsätze weit über die aktuelle Problematik hinaus. UN-mandatierte Polizeieinsätze zur Kriminalitätsbekämpfung könnten sich zukünftig durchaus wiederholen und an dem nun in Kraft gesetzten Regelungsregime orientieren. Die Liste globaler Sicherheitsprobleme ist lang. Erst im Dezember 2009 hat sich der Sicherheitsrat in einer wegweisenden Stellungnahme beispielsweise zum Problem des internationalen Drogenschmuggels geäußert.<sup>15</sup> Die Erfahrungen im weltweiten Kampf gegen den Terrorismus haben in der Staatengemeinschaft mittlerweile zu der verbreiteten Einsicht geführt, dass langfristige Erfolge bei der internationalen Kriminalitätsbekämpfung nur über die Einhaltung rechtsstaatlicher Verfahrensweisen und menschenrechtlicher Standards zu erzielen sind. Operative Effektivität und Rechtsstaatlichkeit stehen in keinem Widerspruch, im Gegenteil, langfristig bedingen sie einander. Diese Erfahrung noch stärker in die gegenwärtigen Anstrengungen zur Piraterie-Bekämpfung im Golf von Aden einfließen zu lassen, sollte bei der Suche nach langfristigen Lösungen auch eine Priorität für das Jahr 2010 sein.

UN-mandatierte Polizeieinsätze zur Kriminalitätsbekämpfung könnten sich durchaus wiederholen und an dem nun in Kraft gesetzten Regelungsregime orientieren.

<sup>14</sup> Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Homburger, Dr. Rainer Stinner, Elke Hoff, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Beteiligung deutscher Soldaten am geplanten EU-Einsatz ›Atalanta‹, Drucksache 16/11088, 12.12.2008, S. 8.

<sup>15</sup> UN-Dok. S/PRST/2009/32 v. 8.12.2009.