

Ungelöste Probleme der Pirateriebekämpfung vor Somalia

Fehlende polizeiliche Fachkompetenz an Bord von Kriegsschiffen – Kenya bei der strafrechtlichen Bewältigung überfordert

Der Uno-Sicherheitsrat hat Ende November das Mandat zur Bekämpfung der Piraterie vor Somalias Küste verlängert. Doch auch unter der neuen Resolution bleiben rechtliche und operationelle Probleme im Kampf gegen die Piraterie ungelöst.

Anna Petrig

Alarmiert durch die sprunghafte Zunahme von Piratenangriffen im Golf von Aden, hat der Uno-Sicherheitsrat im Dezember 2008 die rechtlichen Vorkehrungen gegen die Seeräuberei wesentlich erweitert. Ende November 2009 verlängerte er die Geltung dieses neuen Bekämpfungsregimes um ein weiteres Jahr. Zu unterscheiden sind dabei drei unterschiedliche geografische Bereiche, für die jeweils verschiedene rechtliche Vorgaben gelten, nämlich Taten auf hoher See, solche, die in den somalischen Küstengewässern stattfinden, sowie die Verfolgung der Täter an Land.

Neu auch in Küstengewässern

Soweit es um Bekämpfungsmassnahmen auf hoher See geht, gilt auch jetzt noch das Uno-Seerechtsübereinkommen (SRÜ) von 1982. Danach darf ein Piratenschiff aufgebracht, die Besatzung festgenommen und das Eigentum an Bord beschlagnahmt werden. Die Beschränkung auf Taten auf hoher See hat in der Praxis aber zu Schwierigkeiten geführt, da sie Piraten nicht erfasste, die in Küstengewässern flüchteten oder gezielt nur hier angriffen. Aus diesem Grund erweiterte der Uno-Sicherheitsrat im Dezember 2008 das Regime gegen die Piraterie. Staaten dürfen die polizeilichen Massnahmen des SRÜ neu auch in Somalias Küstengewässern ergreifen – eine Handlung, die ohne entsprechende Uno-Resolution allein dem Küstenstaat Somalia vorbehalten wäre.

Da Piraterie per definitionem nur auf hoher See begangen werden kann, wurde weiter der Tatbestand «bewaffneter Raubüberfall auf See» eingeführt. Ausserdem ebnete der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen den Weg für militärische Operationen auf dem somalischen Festland – eine Befugnis, von

der bisher kein Gebrauch gemacht wurde. In der Europäischen Union wird zurzeit jedoch über die Möglichkeit diskutiert, Einheiten der Afrikanischen Union zur Bekämpfung der Piraterie an Land auszubilden.

Das neue Regime scheint im Interesse einer effektiven Bekämpfung der Piraterie erforderlich, ist jedoch insofern bedenklich, als es der Ausübung der Zwangsmassnahmen keine expliziten Schranken setzt. Diese müssen deshalb aus nationalen, regionalen und internationalen Menschenrechtsbestimmungen abgeleitet werden, deren extraterritoriale Geltung jedoch nicht unbestritten ist.

Operationelle Schwierigkeiten

Das vom Sicherheitsrat neu geschaffene Regime der Zwangsmassnahmen ist auf rechtlicher Ebene weitgehend lückenlos. Die damit verbundenen Schwierigkeiten sind vor allem operationeller Natur. So ist die Identifikation von Piratenschiffen heikel, da sich diese kaum von Fischer- oder Schmugglerbooten unterscheiden. Der Umstand, dass Waffen an Bord gesichtet werden, ist nicht sehr aussagekräftig, da aufgrund der prekären Sicherheitslage in dieser Weltregion beinahe alle Schiffe Waffen zur Selbstverteidigung mitführen.

Auch die Phase der Untersuchung – jene oft kurze Zeitspanne, in der die Beweise für ein allfälliges Strafverfahren gesichert und gesammelt werden – wirft Probleme auf. Denn an Bord von Kriegsschiffen fehlt es meist schlicht an Wissen und Erfahrung im Bereich polizeilicher Arbeit. Militärisch geschultes und ausgerüstetes Personal wird für eine genuin polizeiliche Aufgabe eingesetzt. So werden Beweise oft nur sehr mangelhaft aufgenommen, wenn nicht sogar (im wörtlichen Sinne) über Bord geworfen, wie es mit Waffen wiederholt geschah. Die Nichtaufnahme oder gar Vernichtung von relevantem Beweismaterial verhindert eine strafrechtliche Anklage oder führt später zu Freisprüchen mangels Beweisen.

Ship-Rider

Um dieses Manko an polizeilicher Fachkompetenz an Bord von Kriegsschiffen zu kompensieren, könnten verstärkt Militärpolizisten und Angehörige der Militärjustiz beim Kampf gegen die Piraterie eingesetzt werden. Aber auch diese

würden über zu geringe Kenntnisse über das Beweis- und Strafverfahrensrecht verfügen, das in Drittstaaten gilt, in denen die meisten Prozesse gegen Piraten durchgeführt werden. Daher wird erwogen, künftig Ship-Rider einzusetzen, Angehörige von Sicherheitskräften aus Drittstaaten, die statt der Besatzung der gegen die Piraterie eingesetzten Kriegsschiffe Zwangsmassnahmen ergreifen und hoheitliche Handlungen, etwa die Beweissicherung und die Festnahme von Piraten, vornehmen. Auf diese Weise könnten Verdächtige ohne weitere Zwischenschritte von der Gerichtsbarkeit von Staaten erfasst werden, die willens sind, Piraten strafrechtlich zu verfolgen. Spätere Auslieferungsverfahren und Überstellungen würden sich erübrigen.

Was auf den ersten Blick nach einem effizienten Mechanismus aussieht, birgt mehrere Probleme in sich. Zum einen dürfen Schiffe gemäss dem SRÜ nur unter der Flagge eines einzigen Staates fahren. Die Flagge bestimmt das an Bord anwendbare Recht. Damit wird verhindert, dass durch den Austausch oder das Führen mehrerer Flaggen das an Bord anwendbare Recht beliebig oder missbräuchlich bestimmt werden kann. Durch den Einsatz von Ship-Ridern würde jedoch der Grundsatz des SRÜ – «ein Schiff, ein Recht» – durchbrochen.

Weiter haben nach dem SRÜ nur Kriegsschiffe und solche Schiffe, die deutlich als im Staatsdienst stehend gekennzeichnet sind, das Recht, Piratenschiffe aufzubringen. Sinn und Zweck dieser Bestimmung ist, dass die offizielle Eigenschaft dieser Schiffe unmittelbar erkennbar ist. Auf diese Weise ist es ohne weiteres möglich, ein unberechtigtes Aufbringen einem bestimmten Staat zuzurechnen. Der Einsatz von Ship-Ridern untergräbt das Ziel dieser Regelung, namentlich die Schaffung von Rechtssicherheit auf See.

Darüber hinaus scheint der Einsatz von Ship-Ridern auch im Lichte des Non-Refoulement-Prinzips problematisch. Dieses verbietet es, Personen an einen Drittstaat zu übergeben, wenn sie dort Opfer von Menschenrechtsverletzungen werden könnten. Daher könnte der Einsatz von Ship-Ridern aus Staaten, an die Verdächtige nicht überstellt werden dürfen, zumindest als indirekte Verletzung des Non-Refoulement-Prinzips durch den Flaggenstaat des Kriegsschiffes aufgefasst werden.

Heikle Strafverfolgung

Während das Regime zum Aufbringen von Piratenschiffen und zur Festnahme von Verdächtigen auf rechtlicher Ebene umfassend geregelt ist und auf operationeller Ebene ein wohl beispielloses internationales Engagement zeitigt, sind nur sehr wenige Staaten bereit oder in der Lage, festgenommene Verdächtige strafrechtlich zu verfolgen. Bisher wurden einzig in den USA, in Frankreich, in den Niederlanden sowie in Spanien Strafverfahren gegen Piraten eröffnet. Mehrheitlich wurden aufgegriffene Piraten zwecks Aburteilung Staaten der Region – vorab an Kenya – übergeben, obwohl diese meist keinen wesentlichen Bezug zum Täter oder zur Tat aufweisen.

Strafprozesse vorab in Kenya durchzuführen, ist einerseits unter dem Gesichtspunkt der gleichmässigen Lastenverteilung problematisch. Andererseits werfen diese Prozesse auch zahlreiche rechtliche Fragen auf. So führte der kenyanische Gesetzgeber angesichts der unklaren Pirateriedefinition im Strafrecht mit der Merchant Shipping Act im Jahre 2009 einen neuen Straftatbestand ein. Dabei setzte er die alte Piraterienorm ausser Kraft, obwohl die Anklagen in hängigen Verfahren darauf gestützt wurden. Eine Verurteilung scheint damit beinahe unmöglich zu sein, denn eine solche kann weder auf die nicht länger existierende alte Strafnorm noch (wegen des verfassungsrechtlich garantierten Rückwirkungsverbots) auf den zur Zeit der Tat noch nicht in Kraft gesetzten neuen Tatbestand gestützt werden.

Weiter enthält das kenyanische Piraterie-Strafrecht einander widersprechende Aussagen über die Zuständigkeit der Gerichte. Während die Judicature Act den High Court als zuständig bezeichnet, sieht die Strafprozessordnung eine alternative Zuständigkeit von High Court oder Magistrate Court vor. Angesichts der Tatsache, dass ein Urteil bei fehlender Zuständigkeit des Gerichts nichtig ist, drängt sich eine Klärung der Zuständigkeitsfrage auf.

Auch auf der Ebene des Beweises stösst das kenyanische System im Zusammenhang mit den Besonderheiten der Prozesse gegen Piraten an seine Grenzen. So müssen Zeugen persönlich vor Gericht erscheinen; schriftliche Aussagen oder per Video-Link durchgeführte Befragungen sind nicht zugelassen. Während Angehörige der Streitkräfte zu einer Teilnahme an einem Strafverfahren im Rahmen ihres Dienstverhältnisses verpflichtet werden können, trifft dies für Besatzungsmitglieder auf Handelsschiffen nicht zu. Letztere, vor allem aus den Philippinen stammend, sind teilweise nicht willens, vor kenyanischen Gerichten zu erscheinen, da ein solches Unterfangen so zeitintensiv ist, dass es nicht zwischen zwei

(oft ein halbes Jahr dauernden) Schiffspassagen erledigt werden kann. Verpasst ein Seefahrer eine solche Passage, hat dies für ihn einen beträchtlichen Lohnausfall zur Folge.

In der kenyanischen Öffentlichkeit dürfte der Umstand, dass die Prozesse gegen Piraten eine zusätzliche Bürde für das an sich schon überlastete Justizsystem darstellen, für Unmut sorgen. Diese Wahrnehmung wird wohl dadurch verstärkt, dass Piraten ausser Reihe prioritär abgeurteilt werden. Weiter sieht das Übereinkommen zwischen der EU und Kenya zur Übernahme von Festgenommenen zwecks strafrechtlicher Verfolgung keine Regelung vor für den Fall, dass Kenya Schadenersatz für unrechtmässigen Freiheitsentzug leisten muss, sollten Angeschuldigte freigesprochen werden. Dies dürfte das Argument stärken, dass Kenya im Vergleich zu anderen Staaten eine ungleich grössere Verantwortung und Last bei der Bekämpfung der Piraterie vor Somalia zukomme.

Angesichts der Probleme, die Prozesse gegen Piraten vor nationalen Gerichten in Regionalstaaten aufwerfen, wird immer wieder die Forderung nach einem internationalen Piraterie-Tribunal laut. Dabei wird jedoch meist unberücksichtigt gelassen, dass spätestens bei der Vollstreckung der Sanktionen wieder auf ein rein nationales System zurückgriffen werden müsste. Ob der Wille von Staaten, Freiheitsstrafen zu vollstrecken, grösser ist als die Bereitschaft zu strafrechtlicher Verfolgung, scheint jedoch fraglich zu sein.

Komplette Beseitigung?

Piraterie ist sicherlich nicht Somalias schwerwiegendstes Problem. Sie ist jedoch symptomatisch für die Folgen, die der Zusammenbruch des somalischen Staates gezeitigt hat. In seiner jüngsten Resolution zur Piraterie vor den Küsten Somalias hebt der Uno-Sicherheitsrat denn auch hervor, dass Frieden und Stabilität innerhalb Somalias notwendig sind, um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass der Piraterie definitiv ein Ende gesetzt wird. Obwohl die Eindämmung der Gewaltanwendung gegen Schiffe und deren Besatzung wohl ein realistischeres Ziel ist als die komplette Beseitigung der Piraterie, trifft die Aussage des Sicherheitsrats in ihrem Kern zu. Die somalische Piraterie kann letztlich nur besiegt werden, wenn es gelingt, in Mogadiscio wieder eine funktionierende staatliche Administration auf die Beine zu stellen.

.....
Anna Petrig ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg im Breisgau.