

**Beschluss des Bundesfachausschusses  
Innenpolitik und Integration der CDU Deutschlands  
vom 8. Juli 2011**

**Bekämpfung der Seepiraterie**

**I. Sicherheitspolitischer Hintergrund**

Seepiraterie gilt als besonders aggressive Form des Organisierten Verbrechens. Sie bedroht die Sicherheit der Seewege und damit die Lebensadern der Weltwirtschaft, von denen Deutschlands Volkswirtschaft entscheidend abhängt. Diese Einschätzung unterstreichen auch die aktuellen „Verteidigungspolitischen Richtlinien“ vom 18. Mai 2011, darin heißt es: *„Störungen der Transportwege und der Rohstoff- und Warenströme, z.B. durch Piraterie und Sabotage des Luftverkehrs, stellen eine Gefährdung für Sicherheit und Wohlstand dar. Deshalb werden Transport- und Energiesicherheit und damit verbundene Fragen künftig auch für unsere Sicherheit eine wachsende Rolle spielen“* (S. 4). Die Bundesrepublik Deutschland ist dabei in besonderem Maße betroffen. Unser Land ist die zweitgrößte Außenhandelsnation, verfügt über die drittgrößte Handelsflotte der Welt (allein in Niedersachsen sind 160 Reedereien ansässig, die über 1.250 Handelschiffe verfügen) und wickelt rd. 95 % des internationalen Handels über Schiffe ab. Die Sicherung der Seewege und der maritimen Wirtschaft verdient daher einen zentralen Platz auf der sicherheitspolitischen Agenda des deutschen Staates.

Das Piraterieproblem verschärft sich zunehmend. Bedingt durch den Staatszerfall Somalias greift insbesondere am Horn von Afrika das Piratenunwesen immer weiter in den Indischen Ozean aus und beeinträchtigt damit eine der wichtigsten globalen Handelsrouten. Zu beklagen sind mittlerweile nicht nur wirtschaftliche Schäden in Milliardenhöhe, sondern auch immer größere Gefahren für Leib und Leben. Bei mehreren Überfällen wurden bereits Seeleute durch Piraten getötet. Immer wieder kommt es nach Kaperungen zu Folterungen und Scheinhinrichtungen. Die Piraten sind bestens organisiert und verfügen über schwere Bewaffnung (u. a. Maschinengewehre, Panzerfäuste, Raketenwerfer). Sie nutzen zudem modernstes technisches Know-how wie GPS-Systeme und Hochgeschwindigkeitsboote, deren Reichweite sie durch sog. Mutterschiffe vergrößern.

Dank immer höherer Lösegeldsummen - für ein entführtes Schiff werden mittlerweile rd. 5 Mio. US Dollar Lösegeld verlangt - verbessern die Seeräuber ihre Ausrüstung und operativen Fähigkeiten stetig. Am Horn von Afrika entsteht eine Eskalationsspirale. In 2011 haben wir eine Welle neuer Angriffe auf die internationale Handelsschiffahrt erlebt, die von hoher krimineller Energie und wachsender Gewaltbereitschaft zeugen. Im 1. Jahresquartal waren 142 Überfälle zu verzeichnen, davon die meisten vor der Küste Somalias. Es kam dabei zu 18 Schiffsentführungen, bei denen 7 Seeleute getötet wurden. Nach Angaben der Nicht-Regierungsorganisation

ECOTERRA haben somalische Piraten derzeit fast 700 Seeleute in ihrer Gewalt. Im April 2011 wurde mit der „Susan K“ erneut ein Schiff eines niedersächsischen Reeders von somalischen Piraten entführt (vor kurzem gegen Lösegeldzahlung frei gelassen). Im Mai 2011 vereitelten US Einsatzkräfte die Kaperung des deutschen Supertankers „Artemis Glory“ im Golf von Oman.

Zudem drohen Verknüpfungen zwischen organisierter Kriminalität und dem internationalen Terrorismus in einer ohnehin instabilen und von politischen Unruhen geprägten Region. Denn je lukrativer und professioneller die Seepiraterie am Horn von Afrika wird, umso höher ist auch das Risiko, dass terroristische Netzwerke, die in Somalia und im benachbarten Jemen aktiv sind, daraus Nutzen ziehen.

## **II. Kompetenzen und Maßnahmen der Pirateriebekämpfung**

Im militärischen Bereich ist die Deutsche Marine seit Ende 2008 an der EU Operation ATALANTA beteiligt (aktuell sind rd. 350 Soldaten tatsächlich im Einsatz, das Mandat erlaubt aber bis zu 1.400 Soldaten). An der Anti-Piraterie-Mission OCEAN SHIELD der NATO ist Deutschland nicht beteiligt. Daneben bestehen die US-geführte Task Force 151 sowie verschiedene unilaterale Einsätze von Kriegsschiffen zur Pirateriebekämpfung am Horn von Afrika. Kernaufgabe der EU Mission ATALANTA ist der Schutz humanitärer Hilfslieferungen nach Somalia durch Schiffe des UN Welternährungsprogramms. Darüber hinaus sollen Piraten aktiv bekämpft und abgeschreckt werden. Auch das Bundestagsmandat, das dem Einsatz deutscher Streitkräfte am Horn von Afrika zugrunde liegt, ermöglicht eine umfassende Bekämpfung der Piraterie (zuletzt verlängert am 02.12.2010). So hat die Bundeswehr nicht nur den Auftrag, Schiffe des Welternährungsprogramms zu beschützen, sondern ihr obliegt darüber hinaus auch der Schutz von zivilen Schiffen im Einsatzgebiet. Als besonders effektiv hat sich der Schutz bedrohter Schiffe durch bewaffnete Sicherheitsteams an Bord (sog. Vessel Protection Detachments) erwiesen. Auch die Deutsche Marine führt derartige Schutzmaßnahmen durch – bisher allerdings nur auf Schiffen des UN Welternährungsprogramms, nicht jedoch auf deutschen Handelsschiffen.

Zusätzlich bestehen im polizeilichen Bereich Kompetenzen der Piraterieabwehr. Der (präventiv-polizeiliche) Einsatz der Bundespolizei in internationalen Gewässern ist einfachgesetzlich ausdrücklich zugelassen (§ 6 BPolG; s. a. § 1 Nr. 3 Seeaufgabengesetz des Bundes). Entsprechendes gilt allgemein für Auslandsverwendungen der Bundespolizei (§ 8 BPolG). An operativen Maßnahmen der Piraterieabwehr am Horn von Afrika sind deutsche Polizeieinheiten derzeit nicht beteiligt. Die repressiv-polizeilichen Kompetenzen bei der Bekämpfung der Piraterie sind zersplittert. Insoweit kommt neben der Zuständigkeit von Bundespolizei und Bundeskriminalamt auch noch die Zuständigkeit der Landespolizeien in Betracht (Landeskriminalämter).

### III. Notwendigkeit eines verbesserten Bekämpfungskonzepts

Langfristig bekommen wir das Piraterieproblem nur in den Griff, wenn Somalia selbst stabilisiert wird. In dieser Erkenntnis unterstützt Deutschland die somalische Übergangsregierung (u. a. Beteiligung an der EU-Trainingsmission EUTM Somalia, die in Uganda rd. 2000 somalische Sicherheitskräfte ausbildet). Allerdings ist eine nachhaltige Stabilisierung des Landes nur durch umfassende entwicklungspolitische Anstrengungen und militärische Sicherungsmaßnahmen zu erreichen. Ein solches Engagement der internationalen Staatengemeinschaft ist derzeit wegen der enormen Kosten und der hohen Risiken, in bewaffnete Auseinandersetzungen zu geraten, nicht abzusehen.

Zum kurz- und mittelfristigen Schutz besonders gefährdeter deutscher Schiffe ist deshalb ein zwischen Bund und Ländern abgestimmtes ressortübergreifendes Konzept der Pirateriebekämpfung mit verschiedenen Komponenten vonnöten. Hierbei gilt es, vorhandene rechtliche und tatsächliche Möglichkeiten auszuschöpfen, bei Bedarf diese zu erweitern sowie das Geflecht unterschiedlicher Verantwortlichkeiten klar zu strukturieren.

### IV. Kernbausteine

1. Die Reedereien müssen die passiven Abwehr- und Schutzmaßnahmen auf ihren Schiffen beständig verbessern und fortentwickeln, um Enterungsmöglichkeiten durch Seeräuber zu erschweren und den Schutz für Besatzungsmitglieder zu erhöhen. Allerdings sind Eigenschutzmaßnahmen an Bord, so wichtig sie auch sind, kein unüberwindbares Hindernis, vielmehr passen sich die Seepiraten flexibel an.
2. Die Informationen zu Frachtrouten, Angaben zu Schiffen und Frachtgut im Internet, welche sich Seepiraten zunutze machen können, sind so restriktiv wie möglich zu handhaben.
3. Die Strafverfolgung im Bereich der Seepiraterie ist zu vereinheitlichen. Notwendig ist eine Bündelung der polizeilichen Ermittlungskompetenzen bei einer Bundesbehörde, wenn Schiffe deutscher Reedereien entführt werden, und zwar unabhängig von der Staatszugehörigkeit entführter Besatzungsmitglieder. Zu begrüßen ist deshalb der entsprechende Beschluss der Innenministerkonferenz vom 21./22.06.2011.
4. Insgesamt müssen die Anti-Piraterie-Einsatzkräfte der Deutschen Marine verstärkt werden, um gerade für die Bedrohung am Horn von Afrika besser gewappnet zu sein. Eine wirksame Piraterieprävention erfordert auch den Einsatz hoheitlicher bewaffneter Schutzteams an Bord besonders gefährdeter deutscher Schiffe. Ein allumfassender Schutz für Schiffe deutscher Reedereien ist aufgrund der Schiffsanzahl, der Größe des Operationsgebietes und der begrenzten staatlichen Schutzkapazitäten illusorisch. Dies darf die Bundeswehr

allerdings nicht davon abhalten, ihre operativen Möglichkeiten und Fähigkeiten voll auszuschöpfen. Der Einsatz bewaffneter Sicherheitsteams durch die Deutsche Marine muss nach klaren Prioritäten geregelt sein und primär für Schiffe unter deutscher Flagge bzw. für Schiffe von besonderem Sicherheitsinteresse erfolgen. Ergänzend sollten die Bundespolizei, aber auch private Sicherheitsdienste eingesetzt werden. Bislang jedenfalls gelang noch kein einziger erfolgreicher Übergriff bei einem Schiff mit einem Sicherheitsteam an Bord. Im Unterschied zur Bundeswehr beschützen Soldaten anderer europäischer Staaten auch Handelsschiffe, die nicht zum UN Welternährungsprogramm zählen. (Frankreich z. B. gewährt frz. Schiffen eine Schutzbegleitung, die unter nationalem Kommando stattfindet. Auch das niederländische Kabinett hat unlängst beschlossen, dass Soldaten auf ndl. Handelsschiffen als Begleitschutz am Horn von Afrika eingesetzt werden sollen.) Wenn sich der deutsche Staat mit dem Einsatz bewaffneter Schutzteams weiterhin zurück hält, steht außerdem zu befürchten, dass immer mehr deutsche Reedereien „ausflaggen“ lassen und auf private Sicherheitskräfte an Bord zurück greifen. Der Einsatz hoheitlicher Schutzteams auf deutschen Handelsschiffen ist sowohl vom Völkerrecht, als auch vom deutschen Verfassungsrecht gedeckt. Einschlägig sind insoweit mehrere Resolutionen des UN Sicherheitsrates, die völkerrechtlichen Bestimmungen zur Bekämpfung der Seepiraterie (UN Seerechtsübereinkommen), das ATALANTA-Mandat, die diesbezüglichen Entsendebeschlüsse des Deutschen Bundestages und Art. 24 Abs. 2 GG („Beteiligung an einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit“).

5. Neben einer militärisch flankierten Piraterieprävention erfordern erfolgversprechende Interventionen bei gekaperten Schiffen und als „ultima ratio“ zur Befreiung von Geiseln rasch verfügbare Spezialkräfte der Bundeswehr und Bundespolizei mit den entsprechenden logistischen Voraussetzungen.
6. Zur Überstellung und Verurteilung von Seepiraten ist ein internationaler Strafgerichtshof notwendig. Gegenwärtig erfolgt eine Strafverfolgung von Piraten auf nationaler Ebene nur bei Verletzung besonderer Rechtsgüter (z. B. Entführung oder Tötung deutscher Staatsangehöriger). Die Überstellung der Piraterie verdächtiger Personen im Rahmen von ad-hoc-Vereinbarungen mit Ländern in der Region (z. B. Kenia) ist nur eine Behelfskonstruktion und erlaubt auf Dauer keine effiziente Strafverfolgung.

Ein verbessertes Schutzkonzept einschließlich militärischer Präventions- und Interventionsmöglichkeiten kann zur Eindämmung der Piratenplage wirksam beitragen. Ein entschlossenes Signal zur Sicherung maritimer Interessen und zur Durchsetzung des Völkerrechts ist von deutscher Seite überfällig. Angesichts der globalen Dimension dieser Herausforderung sollte sich Deutschland überdies für

eine Ausweitung des europäischen Engagements bei der Bekämpfung der Piraterie einsetzen. Das würde unsere bündnispolitische Position im europäischen wie transatlantischen Rahmen festigen.