

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Jürgen Trittin, Winfried Nachtwei, Omid Nouripour, Kerstin Müller (Köln), Jerzy Montag, Marieluise Beck (Bremen), Volker Beck (Köln), Alexander Bonde, Dr. Uschi Eid, Thilo Hoppe, Ute Koczy, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Irmingard Schewe-Gerigk, Rainer Steenblock, Wolfgang Wieland und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**zu der Beratung des Antrags der Bundesregierung
– Drucksachen 16/13187, 16/13393 –**

Anpassung des Einsatzgebietes für die Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der EU-geführten Operation Atalanta zur Bekämpfung der Piraterie vor der Küste Somalias

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Mit der von der EU angestrebten Ausweitung des Einsatzgebietes der Anti-Piraterie-Mission Atalanta von den Küstengewässern Somalias in Richtung der Seychellen müssen die Defizite bei der Strafverfolgung endlich angegangen werden. Das derzeitige uneinheitliche Vorgehen der internationalen Gemeinschaft mit festgesetzten mutmaßlichen Piraten am Horn von Afrika verdeutlicht die Abstimmungsdefizite der internationalen Gemeinschaft insbesondere auch in Bezug auf die Strafverfolgung. Damit wird man dem Auftrag der Sicherheitsratsresolution der Vereinten Nationen (VN) zur Bekämpfung der Piraterie nicht gerecht.

Während z. B. die USA mutmaßliche Piraten vor US-Gerichten anklagen und auch die Niederlande dazu übergehen, ließen Kanada und Dänemark Mitte April 2009 Personen, die der Piraterie verdächtig waren, nach kurzer Zeit wieder frei, da ihr nationales Recht die Strafverfolgung nach eigenen Angaben nicht zulasse, was faktisch einer Straffreiheit gleich kommt. Die NATO-Operation Allied Protector, die Anti-Terror Operation Enduring Freedom am Horn von Afrika haben keine verbindlichen Regeln für einen verantwortbaren strafrechtlichen Umgang mit mutmaßlichen Straftätern.

Auch der von Deutschland und einigen anderen EU-Staaten gewählte Weg, auf Grundlage der EU-Vereinbarung mit Kenia am Horn von Afrika festgesetzte mutmaßliche Piraten an die kenianischen Behörden zu überstellen, kann keine dauerhafte Lösung sein. Kenia wird bei Zunahme der Überstellungen an die Grenzen seiner Handlungsmöglichkeiten stoßen. Schon jetzt ist fraglich, ob Kenia die Zusage der Einhaltung menschenrechtlicher Standards auch im Vollzug der verhängten Strafen einhalten kann und will.

Es ist im Interesse der Völkergemeinschaft wie der Bundesrepublik Deutschland, dass Straftäter, die schwere Straftaten wie die Piraterie begehen, auch tatsächlich verfolgt werden. Die derzeitige Situation am Horn von Afrika, insbesondere die Freisetzung, aber auch die uneinheitliche Art der Strafverfolgung und die Überstellung an Drittstaaten, sind mit dem Verständnis von kollektiver Sicherheit und der Wahrung internationalen Rechts schwer vereinbar.

Die Frage der Strafverfolgung von Piraten stellt sich dabei nicht nur für das Horn von Afrika. Die Zahl der Piratenüberfälle ist in den letzten Jahren weltweit angestiegen und hat im Jahr 2008 einen neuen Höchststand erreicht. Die Länder, vor deren Küsten Piraten aktiv sind, müssen daher in den Stand versetzt werden, ihre Gerichtsbarkeit auszuüben. Erste Erfolge diesbezüglich gibt es in der Straße von Malakka. Für Fälle, in denen dies aktuell nicht möglich ist, wie in Somalia, muss die Strafverfolgung auf internationaler Ebene übernommen werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. eine rechtsstaatliche Strafverfolgung von festgenommenen, der Piraterie verdächtigsten Personen sicherzustellen;
2. im Rahmen der EU und der VN einen Vorschlag zur internationalen Strafverfolgung von Piraterie zu unterbreiten;
3. dabei insbesondere zu prüfen, in welcher Form die Infrastruktur des Internationalen Seegerichtshofs in Hamburg, der bislang nur für seerechtliche Streitigkeiten zwischen Staaten und nicht für Individuen zuständig ist, genutzt werden kann;
4. darauf aufbauend zu prüfen, inwieweit eine entsprechende Resolution des Sicherheitsrates anzuregen ist und inwieweit als mittelfristige Perspektive ein Zusatzprotokoll zum Statut des Gerichtshofs umsetzbar ist;
5. sich bei den Vorschlägen bezüglich der Regelungen zum Strafprozess-, Gerichtsorganisations-, Rechtshilfe- und Auslieferungsrecht sowie der Frage des Strafvollzugs an dem Statut und den Regelungen des Internationalen Strafgerichtshofs zu orientieren;
6. einen Gesetzentwurf vorzulegen, der das Festhalten von der Piraterie verdächtigen Personen bis zur Entscheidung über die Strafverfolgung näher regelt.

Berlin, den 17. Juni 2009

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion

Begründung

Die durch die VN-Resolution 1816 und 1838 (2008) unter Berufung auf Kapitel VII der VN-Charta erlassenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Piraterie am Horn von Afrika haben dazu beigetragen, dass die Piraterie vor Somalia stärker verfolgt werden konnte. Keines der Schiffe des World Food Programms, die Nahrungsmittel nach Somalia bringen und auf denen der Schwerpunkt des Schutzes liegt, wurde seitdem angegriffen. Das Problem der Piraterie ist mit dem relativ erfolgreichen Einsatz der rund 35 Schiffe der internationalen Gemeinschaft in den Küstengewässern Somalias, an dem sich auch die Bundeswehr im Rahmen der EU-Mission Atalanta beteiligt, jedoch keineswegs gelöst. Die Piraten weichen mittlerweile auf andere Gebiete aus und greifen verstärkt Schiffe im Indischen Ozean an. Derzeit befinden sich rund 17 Schiffe in den Händen von Piraten. Mehr als 300 Seeleute werden als Geiseln festgehalten,

darunter auch mehrere Deutsche. Nach Angaben der International Foundation of the Law of Sea (IFLS) kam es in den ersten drei Monaten dieses Jahres vor Somalia trotz des internationalen Einsatzes zu 102 Übergriffen – doppelt so viele wie im ersten Quartal 2008. Zudem wird die Piraterie immer professioneller und gewaltsamer betrieben. Die Zunahme von Überfällen von Piraten beschränkt sich zudem nicht allein auf das Horn von Afrika. Die Zahl der Piratenüberfälle auf See hat im Jahr 2008 weltweit einen neuen Höchststand erreicht. Die IFLS registrierte im vergangenen Jahr insgesamt 293 Piratenüberfälle, bei denen insgesamt 889 Seeleute als Geiseln genommen wurden. Zusätzlich zu Somalia bleibt vor allem Südostasien eine Hochrisikoregion, ebenso die Küste von Nigeria und die Küstengewässer Perus.

Mit dem verstärkten Agieren der internationalen Gemeinschaft zur Bekämpfung der Piraterie am Horn von Afrika und der zunehmenden Zahl von aufgegriffenen mutmaßlichen Piraten, wird deutlich, dass die Frage der strafrechtlichen Verfolgung zu Beginn der Mission nicht ausreichend erörtert wurde. Und dies, obwohl von Anfang an klar war, dass an Somalia sowie die faktisch unabhängigen Gebiete Somaliland und Puntland, Heimat der meisten Piraten am Horn von Afrika, die mutmaßlichen Piraten aufgrund fehlender staatlicher Strukturen und rechtsstaatlicher Mindeststandards nicht überstellt werden können. Die meisten Staaten, die im Rahmen der vier Operationen im Indischen Ozean unterwegs sind (die europäische Anti-Piraten-Operation Atalanta die NATO-Operation Allied Protector, die OEF-Marinegruppe „Task-Force 150“ und die US-geführte Task Force 151) sowie die Staaten, die wie Russland, Japan, China und auch dem Iran unter nationalem Kommando vor Ort sind, sehen dennoch von einer eigenen nationalen Strafverfolgung – wie es aber das Seerechtsübereinkommen für das Aufbringen eines Seeräuberschiffs auf Hoher See vorsieht – ab. Gründe dafür sind bei einigen Ländern verfassungsrechtliche Fragen und bei anderen Ländern politische.

Die von einigen Ländern praktizierte Strafflosigkeit gegenüber aufgegriffenen mutmaßlichen Piraten droht die Mission vor Ort ad absurdum zu führen. Es widerspricht dem Sinn des Einsatzes, wenn mit großem Aufwand Soldaten und Soldatinnen eingesetzt werden, um Piraterie zu unterbinden, und dann diejenigen, die bei solchen Verbrechen festgesetzt werden, ohne Strafverfolgung an Land wieder freigelassen werden. Auch der von Deutschland und einigen anderen EU-Staaten gewählte Weg, auf Grundlage der EU-Vereinbarung mit Kenia am Horn von Afrika festgesetzte mutmaßliche Piraten an die kenianischen Behörden zu überstellen, kann keine dauerhafte Lösung sein. Die Bundesrepublik Deutschland überprüft derzeit mit großem Aufwand, ob die rechtsstaatlichen Standards in Kenia eingehalten werden. Dies gewährleistet jedoch nicht, dass ein möglicher späterer Strafvollzug ebenfalls den erforderlichen menschenrechtlichen Standards gerecht wird. Zudem widerspricht es dem Verständnis der gemeinsamen internationalen Verantwortung, dass ein einziges Land allein die Konsequenzen aus Aktionen im System kollektiver Sicherheit trägt.

Solange die Länder, vor deren Küsten Piraten aktiv sind, nicht selbst in der Lage sind, ihre Gerichtsbarkeit auszuüben, muss daher die internationale Gemeinschaft eine unterstützende Funktion einnehmen. Dafür bedarf es gerade von den Staaten, die im Rahmen der Bekämpfung der Piraterie aktiv sind, konkreter Vorschläge. Der bloße Ruf nach einem Internationalen Piratengerichtshof wird dieser Herausforderung nicht gerecht.

Der Internationale Seegerichtshof (ISGH) in Hamburg, der auf Grundlage des Internationalen Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (SRÜ) von 1982 (Anlage VI) errichtet wurde, könnte als Gericht für eine internationale Strafverfolgung von Piraterie dienen. Zwar ist der Gerichtshof derzeit lediglich für zwischenstaatliche Konflikte und nicht für die strafrechtliche Verfolgung von Individuen zuständig. Allerdings ist der seerechtliche Zusammenhang sehr naheliegend, das Übereinkommen sieht bereits heute die „Bekämpfung der See-

räuberei auf Hoher See“ (Artikel 100 ff.) vor und nach Anlage VI Artikel 21 kann der Gerichtshof „für alle in einer sonstigen Übereinkunft, die dem Gerichtshof die Zuständigkeit überträgt, besonders vorgesehenen Angelegenheiten“ zuständig sein. Zudem sind auch keine überzeugenden Alternativen erkennbar. Der in der öffentlichen Diskussion vorgebrachte Vorschlag, die Piraterie als weiteren Tatbestand des Internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag aufzunehmen, verkennt, dass dies die Schwere und Schrecklichkeit der dort verurteilten Verbrechen wie Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit nivellieren würde. Ein Gerichtshof in der Region würde für Piraterie aus anderen Weltteilen (Asien, Südamerika) nicht passen und eine anderweitige Neugründung wäre zwar möglich, aber äußerst zeit- und kostenintensiv. Denn gerade infrastrukturell bietet sich eine Nutzung des ISGH, der seit seiner Gründung 1996 bis 2008 erst 15 Verhandlungen geführt hat, an.

Einer Änderung des Seerechtsübereinkommens selbst bedürfte es für die Erweiterung der Zuständigkeit des ISGH also nicht, was angesichts dessen, dass das derzeitige Abkommen zwölf Jahre lang von 5 800 Beteiligten verhandelt wurde, auch aussichtslos wäre. Allerdings müsste die in Anlage VI Artikel 21 (SRÜ) erwähnte Übereinkunft über die Übertragung der Zuständigkeiten getroffen werden und zudem gilt es, den materiellen Straftatbestand der Piraterie völkerrechtlich zu definieren. Die Regelungen zum Strafprozess-, Gerichtsorganisations-, Rechtshilfe- und Auslieferungsrecht sowie der Frage des Strafvollzugs könnten an das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (Rom-Statut), der ebenfalls eine strafrechtliche Verfolgung von Individuen vollzieht, angelehnt werden. Auch für Fragen der finanziellen Mittel des Gerichtshofs und der Regelung der Vollstreckung von Strafurteilen bietet sich das Rom-Statut als Vorbild an. Dort ist die Beitragspflicht der Vertragsstaaten ebenso geregelt wie das Verfahren, nach dem die Staaten für die Strafvollstreckung gefunden werden. Um eine zügige Übertragung der Zuständigkeiten auf den Internationalen Seegerichtshof zu gewährleisten, ist zu prüfen, inwieweit kurzfristig auf eine Sicherheitsratsresolution gebaut werden kann.

Mit dem Aufbau einer internationalen Strafverfolgung von Piraterie muss jedoch die Bekämpfung der Ursachen der Piraterie einhergehen. Somalia muss politisch stabilisiert und funktionstüchtige staatliche Strukturen müssen aufgebaut werden. Darüber hinaus gilt es, die internationale Überfischung der somalischen Gewässer durch internationale Fangflotten, eine der Ursachen der Piraterie, endlich zu beenden.

Auch die Nachbarstaaten müssen mit technischer und finanzieller Hilfe in die Lage versetzt werden, ihre Küsten und die angrenzenden Seegebiete mit eigenen Mitteln zu überwachen und Piraterie angemessen zu bestrafen. Die Erfahrungen in Südostasien haben gezeigt, dass nur eine regionale Zusammenarbeit mit internationaler Unterstützung bei der Bekämpfung der Piraterie nachhaltigen Erfolg verspricht.

Abschließend ist zu betonen, dass die Mission Atalanta auf einer klaren Grundlage steht.

Die völkerrechtlichen Voraussetzungen für eine deutsche Beteiligung sind erfüllt. Es gibt die Befugnisse gemäß des Seerechtsübereinkommens Artikel 100 ff., entsprechende Beschlüsse des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und eine Gemeinsame Aktion der EU. Damit ist nach Artikel 24 Absatz 2 des Grundgesetzes ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte grundsätzlich möglich. Anzustreben ist jedoch, dass das Festhalten von der Piraterie verdächtigen Personen bis zur Entscheidung über die Einleitung der Strafverfolgung im nationalen Recht näher geregelt wird. Es entspricht dem allgemeinen rechtsstaatlichen Standard, dass derartige Grundrechtseingriffe gesetzlich ausführlich geregelt sind.