

Abschlussbericht

zur Tagung

**„Piraterie als Kristallisationspunkt der fortschreitenden Entwicklung des Völkerrechts,
des Rechts der Europäischen Union und der deutschen Wehrverfassung“**

am 17./18. März 2010
an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)

Allgemeine Angaben

Antragsteller: Stiftung Europa-Universität Viadrina
Projektleitung: Prof. Dr. Wolff Heintschel von Heinegg / Prof. Dr. Heinrich
Amadeus Wolff
Lehrstuhl: Lehrstuhl für öffentliches Recht, insbesondere Völkerrecht,
Europarecht sowie ausländisches Verfassungsrecht, Prof. Dr.
Wolff Heintschel von Heinegg
Datum: 17./18. März 2010
Ort: Frankfurt (Oder)
Projektnummer: KA 009/09 Nr. 06/14-2009

Arbeits- und Ergebnisbericht

Einordnung des Projekts

Das Thema Piraterie und bewaffneter Raub auf See hat in den vergangenen zwei Jahren eine erhöhte mediale Aufmerksamkeit erfahren. Insbesondere die Teilnahme deutscher Sicherheitskräfte an multinationalen Einsätzen zur Bekämpfung von Piraterie am Horn von Afrika sowie die weltweite Beteiligung deutscher Reedereien am Seehandel rechtfertigen dieses gestiegene Interesse.

Allerdings wird das Wiedererstarken der Piraterie am Horn von Afrika heute nicht nur in der breiten Öffentlichkeit diskutiert, sondern auch und gerade in den entsprechenden Fachkreisen. Aufgrund der Komplexität des Problems ist dabei nicht nur eine Fachrichtung betroffen, sondern eine ganze Reihe von Themen, die ganz unterschiedlichen Wissenschaftsbereichen zugeordnet werden können.

Das vorliegende Projekt war im Unterschied zur üblichen Herangehensweise von Anfang an darauf ausgerichtet, Vertreter verschiedener Disziplinen an einen Tisch zu bringen, um so eine ganzheitliche Perspektive der Problematik zu erarbeiten.

Deshalb waren neben zahlreichen Rechtswissenschaftlern auch Sozialwissenschaftler bzw. Historiker sowie Vertreter der Bundespolizei, der Bundesmarine, des auswärtigen Amtes und der Europäischen Union eingeladen.

Ausgangsfragen und Zielsetzung

Auch wenn das Phänomen der Piraterie nicht neu ist, sehen sich sowohl die Planungsstäbe als auch operative Sicherheitskräfte heute einer Vielzahl von Fragen zunehmend rechtlicher Natur ausgesetzt. Zum einen ist durch den Prozess der europäischen Integration ein Mehrebenensystem entstanden, welches in dieser Form bisher einzigartig ist und intensive Formen der Zusammenarbeit selbst auf operativer Basis geschaffen hat. Damit verbunden waren und sind aber auch neuartige rechtliche Probleme. Insbesondere die Frage, ob und inwieweit der EU aus der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik eine Kompetenz zur Pirateriebekämpfung erwächst und welche Änderungen der Kompetenzen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik durch den Vertrag von Lissabon zu berücksichtigen sind, ist nicht abschließend geklärt.

Auf der anderen Seite sind im modernen Völkerrecht Entwicklungen zu verzeichnen, die sich zumindest mittelbar auf die rechtliche Beurteilung von Pirateriebekämpfungsmaßnahmen auswirken. Die fortschreitende Verdichtung völkerrechtlicher Bestimmungen zum Schutz des Individuums wirft immer dann Fragen auf, wenn völkerrechtlicher Individualschutz gegen die Rechtsgüter des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit abgewogen werden muss. Gelten die Menschenrechte uneingeschränkt auch für die *hostes humani generis*? Wie lange dürfen Piraten ohne richterlichen Beschluss festgehalten werden? Welche Einschränkungen der Menschenrechte sind aufgrund der besonderen Umstände auf hoher See noch zulässig, welche nicht mehr? Welche Bestimmungen des modernen humanitären Völkerrechts sind auf den Einsatz von Streitkräften anzuwenden, wenn und soweit nicht im multinationalen Verband vorgegangen wird?

Schließlich spielt das nationale Recht nach wie vor eine entscheidende Rolle. Insbesondere die deutsche Wehrverfassung war nie auf die Bekämpfung von Piraterie und bewaffnetem Raub auf See ausgelegt und ist dies bis heute nicht. Entsprechend kontrovers wird die Frage diskutiert, ob die Streitkräfte überhaupt zur Pirateriebekämpfung eingesetzt werden dürfen und welche Rolle die Bundespolizei dabei spielt. Alles andere als klar ist auch die Reich- und Tragweite der Rechtsbindungen der Verfassung. Ist der Richtervorbehalt auf Maßnahmen der Bundesmarine anzuwenden, wenn diese sich an multinationalen Einsätzen beteiligt? Müssen sich unsere Soldaten dem deutschen Strafrecht gegenüber verantworten, wenn sie im Rahmen eines UN-Mandats gewaltsam gegen Piraten vorgehen?

Zusammenfassung der Beiträge

Zu Beginn referierte Dr. Markus Höhne vom Max-Planck-Institut aus Halle über die Entstehungsbedingungen der Piraterie in Somalia. Er war mehrfach in Somalia und hatte dort die Entwicklung live miterlebt. Er wies darauf hin, dass es kein einheitliches Somalia gäbe, das Land vielmehr in drei Teile zerfiele, die in unterschiedlichem Maße für die Piraterie anfällig seien. Als zentrale Gesichtspunkte für die Piraterie nannte er dabei das Fehlen einer Hoheitsgewalt, die geographisch günstigeren Bedingungen, der enorme wirtschaftliche Anreiz, die schlechte ökonomische Situation sowie eine gewisse Abwehrreaktion darauf, dass der fehlende staatliche Schutz von Somalia von anderen Kräften zunächst missbraucht worden sei, in Form von Fischerei vor der Küste Somalias und der Verklappung von Giftmüll.

Marco Bunte aus Hamburg wies in seinem Referat auf die Bedingungen der Piraterie in Südostasien und deren Bekämpfungsstrategien hin. Aus diesem Referat wurde deutlich, dass auch dort die schlechten wirtschaftlichen Bedingungen der Anrainerstaaten sowie die günstigen geographischen Bedingungen Entstehungsvoraussetzungen gewesen sind. Die Piraterie in Südostasien wurde jedoch erfolgreich bekämpft, wobei es zum Teil nur zu einer

Anlage 1

örtlichen Verlagerung kam. Die Bedingung für die erfolgreiche Bekämpfung bestand dabei in der Stärkung der Staatlichkeit der Anrainerstaaten sowie in einer internationalen Zusammenarbeit der betroffenen Staaten. Die Erfahrungen aus Südostasien sind seiner Meinung nach nicht auf Somalia übertragbar, da in Südostasien handlungsfähige Staaten bestanden, die ein Eingreifen der Vereinten Nationen gerade abwehrten, während in Somalia ein Hauptgrund in der fehlenden Effektivität einer Staatsgewalt zu finden sei. In der Diskussion wurde deutlich, dass jede sicherheitsrechtliche Maßnahme gegen die Piraterie ein „Rumdoktern an den Symptomen“, aber nicht eine Beseitigung der Ursachen sei. Andererseits wurde von allen Beteiligten die sicherheitsrechtliche Bekämpfung der Piraterie als sehr wichtig und wirkungsvoller bezeichnet, als man dies bei abstrakter Betrachtung meinen würde. Die Erfahrungen aus Südostasien zeigen, dass erfolgreiche sicherheitsrechtliche Maßnahmen gegen die Piraterie diese zumindest örtlich verlagern könnten. Hauptanziehungskraft der Piraterie ist deren wirtschaftlicher Ertrag. Durch stärkere Sicherungen wird der wirtschaftliche Ertrag „deutlich teurer“, so dass die Attraktivität der Piraterie abnimmt.

Das Referat von Wolff Heintschel von Heinegg bezog sich schwerpunktmäßig auf die Frage, welche Rechte aus dem Internationalen Seerechtsübereinkommen erwachsen. Er wies dabei insbesondere auch auf die Trennung zwischen der 12-Meilen-Zone, bei der noch nationales Recht gilt, und der hohen See hin, die für das Völkerrecht von zentraler Bedeutung sei und von den Vereinten Nationen streng beachtet würde. Allerdings würde die Möglichkeit der Nothilfe eine gewisse Brückenfunktion einnehmen. Er betonte den Unterschied zwischen den Regeln des humanitären Völkerrechts und der „polizeilichen Befugnisse“ gegen die Piraterie im Rahmen des Seehandelsübereinkommens. Die Diskussion wurde teilweise heftig zu Einzelfragen der Reichweite der Befugnisse geführt.

Die beiden anschließenden Referate von Gert-Jan van Hegelsom und Eckardt Menzel beschäftigten sich mit dem konkreten Einsatz ATALANTA der EU vor Somalia. Herr Menzel berichtete über Einzelheiten des Einsatzes und der Tätigkeit der Bundeswehr. Deutlich wurde, welche Schwierigkeiten für die Bundeswehr entstehen, sofern sie Piraten festsetzt. Herr Menzel erläuterte, dass es bei all den Schiffen, die sich an die Vorgaben der Sicherungskräfte hielten, zu keinem erfolgreichen Piraterieüberfall mehr gekommen sei. Herr van Hegelsom berichtete auf Englisch über die Schwierigkeiten der Europäischen Union, die Grundlagen für die Mission ATALANTA zu schaffen. Er berichtete über die verschiedenen Ebenen der Befugnisse. Von zentraler Bedeutung für die EU ist dabei der Umgang mit festgesetzten Piraten. Hier besitzen die Kommandeure der nationalen Streitkräfte eine große Entscheidungsfreiheit. Die Praxis der Mitgliedstaaten, die Piraten an Staaten beim Horn von Afrika zu überstellen, in der Regel in Kenia, sei ganz unterschiedlich. Der Vorschlag der Schaffung einer internationalen Gerichtsbarkeit, der von Deutschland und Russland stamme, sei international nicht mehrheitsfähig. Die freigelassenen Piraten hätten sich bisher immer wieder neue Boote und Waffen beschafft. In der Diskussion ging es anschließend vornehmlich um die Frage der Behandlung der festgesetzten Piraten.

Diese Frage war auch Gegenstand des letzten Referats am Mittwoch von Andreas Zimmermann aus Potsdam. Herr Zimmermann vertrat im Wege einer wörtlichen Auslegung, dass Art. 104 GG auf die festgesetzten Piraten Anwendung fände mit der Folge, dass diese einem Richter mit Ablauf des nächsten Tages vorgeführt werden müssten. Zu diesem Punkt gab es heftigste Diskussionen, da vor allem die Vertreter aus der Praxis diese Auslegung nicht für richtig hielten, schon allein aus der praktischen Folge, dass damit der Einsatz der deutschen Streitkräfte im Rahmen der Operation ATLANTA unmöglich gemacht würde. Es wurden verschiedene Lösungsmöglichkeiten diskutiert.

Anlage 1

Der Donnerstag wurde eröffnet mit einem Referat von Arndt Sinn. Sämtliche Teilnehmer wirkten aktiv und mit hohem Engagement mit. Die Tagung lebte davon, dass die meisten Teilnehmer zu diesem Thema schon eigene Kenntnisse und Positionen hatten und diese selbstbewusst in die Diskussion einbrachten. Herr Sinn legte sehr deutlich dar, dass die Frage der strafrechtlichen Verantwortlichkeit deutscher Soldaten sich primär nach deutschem Recht richte. Für die Fälle der Abwehr von Angriffen würde der Notwehrtatbestand hinreichend Sicherheit geben. Insbesondere aber für die Fälle des Irrtums über das Vorliegen einer Notwehrlage oder für die Durchsetzung von Halteranordnungen oder Kontrollmaßnahmen seien die Rechtfertigungsgründe des § 32 StGB nicht ausreichend. Hier konstruierte Herr Sinn über die Ermächtigung der Vereinten Nationen, die in deutsches Recht transformiert würde, einen eigenen Rechtfertigungsgrund, der soweit reicht, wie die rechtmäßig angeordneten Maßnahmen zur Durchsetzung des Mandats reichten. Die Grenzen dieser Befugnis zeigen sich danach, dass die Durchsetzungsbefugnis nicht gegenüber Personen gilt, die gegen die Anordnung selbst nicht verstoßen, wie etwa unbeteiligten Dritten in Piratenbooten oder in Autos, mithilfe derer eine Straßensperre durchdrängt werden sollte. Die Diskussion war sehr heftig und sehr vehement, die öffentlich-rechtlich orientierten Teilnehmer sahen die mühsame Differenzierung zwischen Irrtum und tatsächlichem Angriff nicht so recht ein.

Herr Bothe, der in Stellvertretung von Herrn Thomas Striethörster anreiste, berichtete über den Einsatz der Bundespolizei. Deutlich wurde, dass die Bundespolizei die Pirateriebekämpfung auf hoher See ohne die Hilfe der Streitkräfte nicht durchführen konnte. Bei der gegenwärtigen Rechtslage führt dies dazu, dass die Bundespolizei als logistische Standorte entweder die Anrainerstaaten oder die Marineschiffe „Freunde der Nationen“ in Anspruch nimmt. Sie nimmt gegenwärtig nicht die Schiffe der deutschen Streitkräfte zur Hilfe. Sorgfältig dargestellt wurde die Planung für den Einsatz auf ein gekapertes deutsches Schiff, der jedoch wegen fehlender „Plattform“ nicht durchgeführt wurde, da insbesondere eine zunächst gegebene Zusage der Vereinigten Staaten von Amerika, von einem ihrer Schiffe aus zu operieren, kurzfristig abgesagt wurde. Die Diskussion bei Herrn Bothe fiel sehr kurz aus, da dieser aus Termingründen bald zurückreisen musste, was aber unproblematisch war, da die vorherige Diskussion so viel Zeit in Anspruch genommen hatte, dass der Zeitgewinn hilfreich war.

Dieter Wiefelspütz berichtete über die in seinen Augen „segensreichen Wirkungen“, die der parlamentarische Zustimmungsvorbehalt für die Auslandseinsätze in Deutschland bewirkte. Er hielt die entsprechende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Auslandseinsatz dogmatisch zwar für brüchig, in der politischen Wirkung allerdings für einen Segen. In der anschließenden Diskussion ging es dann um die Rollenverteilung zwischen Exekutive und Parlament. Da sowohl die militärischen Einsätze als auch die Außenbeziehungen eigentlich Regierungsangelegenheiten sind, störten sich einige der Teilnehmer an dem Systembruch, den der ungeschriebene Parlamentsvorbehalt bewirkte, was Herr Wiefelspütz aber vehement zurückwies.

Das abschließende Referat von Heinrich Amadeus Wolff beschäftigte sich mit dem verfassungsrechtlichen Rahmen für die Streitkräfteverwendung. Er hielt eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung wegen Art. 87 Abs. 1 GG für notwendig. Außerhalb von Art. 34 Abs. 2 GG könnte aber nur Art. 35 Abs. 1 GG einfache Amtshilfehandlungen rechtfertigen. Weitere Rechtfertigungsmöglichkeiten bestünden zurzeit nicht. Eine Verfassungsänderung sei daher, je nach politisch gewollten Streitkräfteverwendungen, aus seiner Sicht unumgänglich. Trotz des nahen Endes der Tagung war auch diese Diskussion

Anlage 1

sehr rege, was auch daran lag, dass die anwesenden Ministerialbeamten teilweise gerade mit diesem Thema beruflich befasst waren und daher konkret nachfragen konnten und wollten.

Offene Forschungsfragen

In den Referaten zu Beginn der Tagung wurde deutlich, dass die Hintergründe und Vorbedingungen für Piraterie zwar vielschichtig und komplex sind, gleichwohl aber letzten Endes auf wirtschaftliche Rahmenbedingungen zurückzuführen ist. Solange die Rahmenbedingungen für eine legale Erwerbstätigkeit nicht gegeben sind, werden die betroffenen Menschen auch nicht aufhören, Piraterie als lukrative Einnahmequelle zu betrachten, um sich im wahrsten Sinne des Wortes über Wasser zu halten. Mit welchen Maßnahmen eine solche Umgebung geschaffen werden kann, blieb jedoch offen. Offen blieb hier insbesondere die Frage, inwieweit die Fischerei- und Agrarpolitik der Europäischen Union das Piraterieproblem am Horn von Afrika verschärft hat und was mit einer Änderung dieser Politiken für die Region bewirkt werden könnte.

Handlungs- und Diskussionsbedarf wurde auch deutlich, als der Vertreter der Europäischen Union auf Schwierigkeiten bei der Planung der ATALANTA-Mission hinwies. Die Notwendigkeit, mitunter äußerst detaillierte Entsendebeschlüsse der nationalen Parlamente einzuholen, führt dazu, dass die Planung den Parlamenten erst zugeleitet werden kann, wenn sie fast abgeschlossen ist. Auf der anderen Seite ist nicht verlässlich planbar, solange mangels parlamentarischer Absegnung keine verbindlichen Zusagen der Mitgliedstaaten vorliegen. Eine rasche und zeitnahe Reaktion der Europäischen Union ist durch diesen Mechanismus derzeit nahezu ausgeschlossen.

Die wohl umstrittenste Frage war die nach der Behandlung der festgesetzten Piraten. Hier reicht die Spanne der relevanten Faktoren von Abstimmungsschwierigkeiten zwischen Streitkräften, Regierung und Justiz über unterschiedliche Auslegungsansätze des Grundgesetzes bis hin zu den erheblichen Ermessensspielräumen des verantwortlichen Kommandeurs vor Ort. So konnte die Kluft zwischen dem Gebot der Rechtsstaatlichkeit, Freiheitsentziehungen nur auf der Grundlage einer zeitnahen richterlichen Anordnung durchzuführen, und den schwierigen Einsatzbedingungen auf See, die einen rechtzeitigen Termin beim Haftrichter oft nicht zulassen, bislang nicht in befriedigender Weise überbrückt werden. Entsprechend reichen die Lösungsvorschläge von einer Grundgesetzänderung bis hin zur Forderung nach einer internationalen Gerichtsbarkeit für Piraten.

Erfahrungen mit interdisziplinären Formen der Zusammenarbeit

Insgesamt lässt sich zur Tagung vermerken, dass alle Tagungsteilnehmer über die Tagung uneingeschränkt glücklich waren. Die Diskussionszeit, die jeweils genauso lang wie die Referatszeit angesetzt war, wurde vollständig ausgeschöpft. Sowohl die Referenten als auch die Diskutierenden mussten jeweils auf die Einhaltung der Zeit hingewiesen werden. Die Fluktuation zwischen den beiden Tagen der Tagung war sehr gering. Das hohe Niveau der Tagung lebte dabei insbesondere davon, dass nur sachkundige Teilnehmer sich beteiligten, diese Teilnehmer aus unterschiedlichen Disziplinen und Funktionen stammten und dabei jeweils auch untereinander pluralistisch ausgewählt waren. Die Tagungsteilnehmer waren von der Tagung überaus angetan, so dass sie vorschlugen, so etwas wie ein regelmäßiges Kolloquium zu den Verwendungsmöglichkeiten der Streitkräfte einzurichten.

Anlage 1**Programm**

17.03.2010			
Zeit	Thema	Referent	Ort
bis 10:00	Anmeldung		City Park Hotel
10:00 - 10:30	Gesellschaftliche und staatliche Bedingungen für die Entstehung von Piraterie am Horn von Afrika und deren Auswirkungen auf den globalen Handel	Markus Höhne	GD 102
10:30 - 11:00	Diskussion		GD 102
11:00 - 11:30	Der Kampf gegen die Piraterie in Südostasien – Welche Erfahrungen können für Somalia nutzbar gemacht werden?	Marco Bünte	GD 102
11:30 - 12:00	Diskussion		GD 102
12:00 - 12:30	Rechtsbindungen des Seevölkerrechts, des humanitären Völkerrechts und der Verträge zum Schutze des Menschen zur Abwehr von Piraterie	Wolff Heintschel von Heinegg	GD 102
12:30 - 13:00	Diskussion		GD 102
13:00 - 14:00	Mittagessen		GD Mensa
14:00 - 14:30	Der Einsatz der Europäischen Union im Kampf gegen die Piraterie	Gert-Jan van Hegelsom	GD 102
14:30 - 15:00	Diskussion		GD 102
15:00 - 15:30	Der Einsatz der Bundeswehr im Rahmen der Anti-Piraterieoperation EU NAVFOR ATALANTA	Eckardt Menzel	GD 102
15:30 - 16:00	Kaffeepause		Vor GD 102
16:00 - 16:30	Grundrechtsbindung der deutschen Streitkräfte bei Auslandseinsätzen	Andreas Zimmermann	GD 102
16:30 - 17:00	Diskussion		GD 102
ab 19:00	Empfang durch den Präsidenten der Viadrina und Abendessen		GD Mensa
18.03.2010			
Zeit	Thema	Referent	Ort
08:30 - 09:00	Strafrechtliche Verantwortlichkeit deutscher Soldaten bei Auslandseinsätzen	Arndt Sinn	GD 102

Anlage 1

09:00 - 09:30	Diskussion		GD 102
09:30 - 10:00	Bundespolizei und maritime Sicherheit	Thomas Striethörster, vertreten durch Thomas Bothe	GD 102
10:00 - 10:30	Kaffeepause		Vor GD 102
10:30 - 11:00	Reichweite des parlamentarischen Zustimmungsvorbehalts für den Streitkräfteeinsatz	Dieter Wiefelspütz	GD 102
11:00 - 11:30	Diskussion		GD 102
11:30 - 12:00	Der verfassungsrechtliche Rahmen für die Verwendung der Streitkräfte zur Abwehr von Piraterie	Heinrich Amadeus Wolff	GD 102
12:00 - 12:30	Diskussion		GD 102
12:30 - 13:00	Resümee und Verabschiedung		GD 102

Liste der Teilnehmer

Name		Institution
Uwe	Althaus	Flottenkommando der Deutschen Marine
Dorothea	Bickenbach	Referat Staatsorganisationsrecht, Bundesministerium des Innern
Werner	Bittner	Flottenkommando der Deutschen Marine
Thomas	Bothe	Bundespolizeipräsidium, Abteilung 2
Marco	Bünthe	GIGA Institut Hamburg
Tobias	Gries	K&L Gates Rechtsanwälte, Berlin
Ralf	Gütlein	Bundespolizeiinspektion Cuxhaven/Nordsee
Wolff	Heintschel von Heinegg	Europa-Universität Viadrina, LS f. Öffentliches Recht, insbesondere Völker- und Europarecht
André	Hesse	Bundesministerium des Innern, Abteilung V
Markus	Höhne	Martin-Luther-Universität Halle-Wittenburg
Heinz Dieter	Jopp	Führungsakademie der Bundeswehr
Erasmus	Khan	Universität der Bundeswehr
Eckart	Klein	Universität Potsdam, LS Staats-, Völker- und Europarecht

Anlage 1

Dieter	Kugelmann	Deutsche Hochschule der Polizei
Eckardt	Menzel	Einsatzführungskommando der Bundeswehr
Heiko	Sauer	Heinrich-Heine-Universität, LS f. deutsches u. ausl. öff. Recht, Völker- und Europarecht
Ulrich	Sieber	Max-Planck-Institut für ausländ. u. intern. Strafrecht
Arndt	Sinn	Universität Osnabrück, LS f. deutsches u. europ. Straf- und Strafprozessrecht, int. Strafrecht sowie Strafrechtsvergleichung
Sinem	Taskin	Deutscher Bundestag, wiss. Mitarbeiterin
Gert-Jan	van Hegelsom	Council of the European Union, Direktorat 3-External Relations
Kay	Waechter	Leibniz-Universität Hannover, LS f. Öffentl. Recht und Rechtsphilosophie
Dieter	Wieferspütz	Fraktionsarbeitsgruppe Inneres der SPD
Mareike	Wittenberg	Einsatzführungskommando der Bundeswehr
Heinrich Amadeus	Wolff	Europa-Universität Viadrina, LS f. Öffentliches Recht, insbesondere Staatsrecht und Verfassungsgeschichte
Andreas	Zimmermann	Universität Potsdam, Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht