

EINSATZ DER DEUTSCHEN MARINE ZUR BEKÄMPFUNG VON PIRATERIE

EINSATZ AUF HOHER SEE

Im Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen von 1982 (SRÜ) wurde eine völkerrechtliche Grundlage zur Bekämpfung von Piraterie auf Hoher See – nur in diesem Gebiet ist das SRÜ anwendbar - vereinbart.

Nach Art. 100 SRÜ besteht die Verpflichtung aller Staaten „in größtmöglichem Maße zusammen zu arbeiten, um die Seeräuberei auf Hoher See oder an jedem anderen Ort zu bekämpfen, der keiner staatlichen Hoheitsgewalt unterliegt.“

Das SRÜ kodifiziert im Hinblick auf die völkerrechtlich erlaubte Gewaltanwendung auf Hoher See - unter anderem zur Pirateriebekämpfung - gemäß der Art. 100-107 SRÜ weitestgehend Völkergewohnheitsrecht und ist insofern deklaratorisch.

Dies ergibt sich auch aus der Antwort der Bundesregierung zur kleinen Anfrage der FDP (Drucksache 16/9286).

Gemäß Art. 25 GG „sind die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechts“, ohne dass es einer Transformation ins nationale Recht bedarf.

„Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes.“ Hierunter fällt das Völkergewohnheitsrecht, wobei auch internationale Abkommen solches kodifizieren können.

Damit stellt Art. 25 GG in Verbindung mit den oben genannten Regeln des SRÜ die verfassungsrechtliche Grundlage für den Marineeinsatz zur Pirateriebekämpfung auf Hoher See.

Auch das völkerrechtliche Nothilferecht findet über Art. 25 GG als Völkergewohnheitsrecht Eingang ins nationale Recht und stellt eine hinreichende verfassungsrechtliche Grundlage zum Einsatz der Streitkräfte dar. Allerdings ist der Anwendungsbereich des Nothilferechts stark begrenzt, da ein unmittelbar bevorstehender Angriff von einem Piratenschiff vorausgesetzt ist. In diesem Fall kann die Marine jedenfalls ohne Ermächtigung durch die Bundesregierung einschreiten.

Damit besteht eine verfassungsrechtliche Grundlage für den Einsatz der Bundeswehr auf hoher See, ohne dass es einer Verfassungsänderung hinsichtlich des Art. 87a GG bedarf, der den Streitkräfteeinsatz sowohl im In- als auch im Ausland regelt. Der Parlamentsvorbehalt bleibt im Übrigen davon unberührt.

Gemäß § 1 Nr. 3d) Seeaufgabengesetz „obliegt dem Bund auf dem Gebiet der Seeschifffahrt seewärts der Begrenzung des Küstenmeeres zur Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen oder zur Wahrnehmung völkerrechtlicher Befugnisse der Bundesrepublik Deutschland die Aufgaben der Behörden und Beamten des Polizeidienstes...“.

Unter diese völkerrechtlichen Verpflichtungen und Befugnisse fällt auch die Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland „zur größtmöglichen Zusammenarbeit zur Bekämpfung der Seeräuberei“ im Sinne des Art. 100 SRÜ.

Das Seeaufgabengesetz spricht zwar der Bundespolizei die Zuständigkeit zur Pirateriebekämpfung seewärts des deutschen Küstenmeeres zu. Eine ausschließliche Kompetenzzuweisung ist jedoch aus den genannten Gesetzen nicht eindeutig ersichtlich. Insbesondere in Verbindung mit § 6 des Bundespolizeigesetzes (BPolG), wonach „unbeschadet der Zuständigkeit anderer Behörden oder der Streitkräfte die Bundespolizei auf See außerhalb des deutschen Küstenmeeres die Maßnahmen zu treffen hat, zu denen die Bundesrepublik Deutschland nach dem Völkerrecht befugt ist“, ergibt sich, dass die Bundespolizei auf See auch ne-

ben anderen Behörden oder der Streitkräfte zuständig ist. Aus dem Umkehrschluss folgt, dass die Marine ebenso neben der Bundespolizei außerhalb des deutschen Küstenmeeres zuständig sein kann.

Auch eine verfassungskonforme Auslegung des Seeaufgabengesetzes im Lichte des Art. 25 GG ergibt die Zuständigkeit der Marine, da über Art. 25 GG der Art. 107 SRÜ Teil des nationalen Rechts ist, wonach nur Kriegsschiffe befugt sind, andere Schiffe wegen Seeräuberei aufzubringen.

Einer einfachgesetzlichen Änderung bedarf es mithin nicht.

EINSATZ IN FREMDEN HOHEITSGEWÄSSERN

In fremden Hoheitsgewässern darf die Bundesrepublik Deutschland nur aufgrund einer Resolution der Vereinten Nationen militärisch agieren oder aber auf Erbeten des jeweiligen Küstenstaates.

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat am 2. Juni 2008 eine Resolution (S/RES/1816 (2008)) erlassen, in der der Sicherheitsrat „die Staaten nachdrücklich auffordert, deren Marinefahrzeuge auf Hoher See vor der Küste Somalias im Einsatz sind, Wachsamkeit in Bezug auf seeräuberische Handlungen und bewaffnete Raubüberfälle zu üben, und ermutigt in diesem Zusammenhang die Staaten, ihre Maßnahmen zur Abschreckung seeräuberischer Handlungen und bewaffneter Raubüberfälle auf See in Zusammenarbeit mit der somalischen Übergangsregierung zu verstärken und zu koordinieren.“ Damit liegt die erforderliche völkerrechtliche Ermächtigung der deutschen Marine zum Einsatz gegen Piraterie in somalischen Gewässern vor. Diese völkerrechtliche Ermächtigung stellt über Art. 24 Absatz 2 GG, wonach „der Bund sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen kann...“ - die Vereinten Nationen sind solch ein System-, die notwendige verfassungsrechtliche Grundlage für den Marineeinsatz dar.

Einer Änderung des Art. 87a GG in diesem Zusammenhang bedarf es damit nicht, da der Verfassungsvorbehalt insofern gewahrt wird.

Wie oben dargestellt, regelt § 1 Nr. 3d) Seeaufgabengesetz die Zuständigkeit der Bundespolizei bezüglich völkerrechtlicher Verpflichtungen, wie nun im Rahmen der Resolution 1816, seewärts des deutschen Küstenmeeres (s.o.), was auch fremde Hoheitsgewässer umfasst.

Allerdings kann wie auch bei der Zuständigkeitsproblematik auf Hoher See eine Ausschließlichkeit der Kompetenzzuweisung nicht eindeutig festgestellt werden. In Verbindung mit § 6 BPolG ist vielmehr davon auszugehen, dass neben der Bundespolizei die Marine zur Pirateriebekämpfung auch in fremden Hoheitsgewässern zuständig ist. Dies ergibt sich auch im Wege einer verfassungskonformen Auslegung des Seeaufgabengesetzes (s.o.).

Demnach bedarf es auch hier keiner Änderung der genannten einfachgesetzlichen Kompetenznormen.

EINSATZ IN NATIONALEN GEWÄSSERN

Innerhalb des deutschen Küstenmeeres sind die Länder zur Gefahrenabwehr und damit zur Pirateriebekämpfung zuständig.

Art. 35 Absatz 2 Satz 2 GG („zur Hilfe bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall kann ein Land Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen sowie der Bundespolizei und der Streitkräfte anfordern“) in Ver-

bindung mit Art. 87a Absatz 2 GG ("Außer zur Verteidigung dürfe die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit das Grundgesetz es ausdrücklich zulässt.") greift hier als verfassungsrechtliche Ermächtigungsgrundlage, so dass das Militär im Rahmen der Amtshilfe von dem jeweiligen Land bei der Erfüllung seiner Aufgaben angefordert werden kann, „wenn das Land seine Aufgaben nicht oder unter erheblichen Schwierigkeiten erfüllen kann“.

Die Anforderung von Kräften und Einrichtungen der Streitkräfte ist nach Auffassung des BVerfG indes nur begrenzt möglich, da der Einsatz nach Art. 35 Absatz 2 Satz 2 GG keinen „Kampfeinsatz der Streitkräfte bei der Bekämpfung von Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen“ erlauben soll. Die Ausrichtung auf eine Aufgabe im Zuständigkeitsbereich der Gefahrenabwehrbehörden der Länder bestimme notwendig auch die Hilfsmittel, die beim Einsatz der Streitkräfte zur Hilfeleistung verwandt werden dürfen. Sie können daher – so das BVerfG – nicht von qualitativ anderer Art sein als diejenigen, die den Polizeikräften der Länder für die Erledigung ihrer Aufgaben originär zur Verfügung stehen. Die Streitkräfte dürften daher nur Waffen verwenden, die das Recht des betreffenden Landes für dessen Polizeikräfte vorsehe (BVerfGE 115, 118, 146 f = NJW 2006, 751, 755).

Damit die Streitkräfte aber effektiv eingesetzt werden können, bedarf es einer Änderung des Art. 35 GG dahingehend, dass dem Militär auch im Rahmen der Amtshilfe der Einsatz militärischer Mittel sowohl auf See wie auch in der Luft erlaubt wird. Ein entsprechender Formulierungsvorschlag der SPD liegt bereits seit zwei Jahren dem Bundesinnenministerium vor.

FAZIT

Zur Frage, ob und wann ein Schiff der Marine zur Bekämpfung der Pirateriebekämpfung eingesetzt werden darf, ist im Ergebnis folgendes festzuhalten:

Im Nothilfefall muss die Marine unverzüglich einschreiten auch ohne Ermächtigung durch die Bundesregierung.

In Fällen, die über die Nothilfe hinaus gehen (z.B. Umgang mit bereits gekaperten Schiffen), ist die Bundesregierung befugt, mit den bewährten Verfahren des Krisenmanagements den Einsatz zu entscheiden, wobei die nachträgliche Unterrichtung des Bundestages über das Parlamentsbeteiligungsgesetz sichergestellt ist. Diese Befugnis der Bundesregierung gilt auf Hoher See. Aber auch in fremden Hoheitsgewässern auf Grundlage einer UN-Resolution und oder dem Erbeten des jeweiligen Küstenstaates ist ihr dies möglich.

Einer Verfassungsänderung für den Marineeinsatz in den genannten Konstellationen bedarf es nicht.

Im Ergebnis hängt der Marineeinsatz zur Pirateriebekämpfung auf Hoher See sowie in den somalischen Hoheitsgewässern von der Entschlussbereitschaft der Bundesregierung ab.

Verfassungsrechtliche Probleme stellen sich lediglich im nationalen Küstenmeer, da die Marine dort im Rahmen der Amtshilfe gemäß Art. 35 GG lediglich polizeiliche Mittel einsetzen darf. Insofern bedarf es einer Verfassungsänderung, die auch den Einsatz militärischer Mittel sowohl auf See wie auch in der Luft erlaubt.