

Bundesmarine als Polizei der Weltmeere?

Völker-, europa- und verfassungsrechtliche Grenzen der Pirateriebekämpfung

Von Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano, LL.M.*

A. Einführung

Piraterie ist ein schillernder Begriff, der eine ganze Reihe literarischer, kulturgeschichtlicher, akkumulationstheoretischer und eben auch rechtlicher Fragestellungen evoziert. Literarisch lassen sich Seefahrerabenteuer mindestens bis zur Odyssee von Homer zurückverfolgen, und auch in der späteren Weltliteratur von Tausendundeiner Nacht („Sindbad der Seefahrer“) bis zur „Seeräuber-Jenny“ in der Dreigroschenoper von Bertolt Brecht ist Seeräuberei immer wieder Thema. Eine kulturgeschichtliche Betrachtung muss vor mehr als 3000 Jahren beginnen.¹ Von den antiken „Peirates“ über die griechischen Argonauten, den Wikingern, Klaus Störtebeker bis zu den „Goldenen Jahren“ der karibischen Freibeuter reichen die regelmäßig romantisierenden Erzählungen.² Akkumulationstheoretisch ist Piraterie ein handelsbezogenes Phänomen, das zunächst einmal nicht auf den Seehandel beschränkt ist. Produktpiraterie, Softwarepiraterie, Musikpiraterie, aber auch der von transnationalen Unternehmen praktizierte Biopiraterie ist gemein, dass sie an (kapitalistischen) Strukturen des Wirtschaftssystems ansetzen und gezielte Redistributionsstrategien verfolgen.³ Die Seepiraterie unterscheidet sich von diesen modernen Erscheinungsformen der Piraterie in grundsätzlicher Hinsicht. In der Seepiraterie kommen weltgesellschaftliche Strukturkonflikte in existentieller Hinsicht zum Ausdruck: Armut, Hoffnungslosigkeit, Gewaltaffinität der Bevölkerung und eine destabilisierte politische Lage bilden ihren gesellschaftlichen Hintergrund.⁴ Anders als die White-Collar-Piraterie⁵ findet Seepiraterie unter Einsatz der Leben von Täter und Opfer statt.

Nach Schätzungen des International Maritime Bureau (IMB), eine Organisationseinheit der Internationalen Handelskammer (ICC), die ein Pirateriemeldezentrum unterhält,⁶ soll der weltweite Schaden durch Seepiraterie im Jahr über 13 Milliarden Euro betragen.⁷ Unter Berufung auf solche Zahlen wird insbesondere Somalia seit gut einem Jahr in der öffentlichen Wahrnehmung

50

Fischer-Lescano: Fischer-Lescano: Bundesmarine als Polizei der Weltmeere? (NordÖR 2009, 49)

ausschließlich mit spektakulären Piratenübergriffen assoziiert.⁸ Eine darüber hinausgehende sozioökonomische Situierung des Problems findet nicht statt.⁹ Das hat seinen Hintergrund insbesondere in den betroffenen wirtschaftlichen Interessen: Die von deutschen Reedern kontrollierte Containerschiffsflotte ist die größte der Welt. Sie umfasste Anfang 2006 insgesamt 1.157 Schiffe und damit ca. 30 % der weltweiten Containerschiffsflotte. Hinsichtlich der Gesamttonnage stellt die Bundesrepublik weltweit die drittgrößte Handelsflotte.¹⁰ Über die Seewege werden 17 Prozent des deutschen Außenhandelswertes erwirtschaftet. 56 Prozent des deutschen Rohölbedarfs kommen über See nach Deutschland. Gerade der Golf von Aden ist mit pro Jahr 16.000 Schiffen eine zentrale Verkehrsschlagader für den Transport von Industriegütern und anderen Produkten zwischen Europa und Asien.

In den vergangenen Wochen wurde durch eine Reihe von Entscheidungen die Bekämpfung der Seepiraterie dem Militär überantwortet. Dies wirft Fragen auf, die sowohl den internationalen als auch den nationalen Rechtsrahmen dieser Maßnahmen betreffen. Im Folgenden werde ich zunächst die international- und europarechtlichen Normen und Beschlüsse darstellen (B.). In einem zweiten Schritt werde ich das deutsche Wehrverfassungsrecht betrachten (C.).

B. International- und europarechtlicher Rahmen

Der international- und europarechtliche Rahmen ist komplex. Zunächst (I.) werde ich auf das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen eingehen, sodann auf die Beschlüsse des UN-Sicherheitsrates (II.) und des Rats der Europäischen Union (III.).

I. Das Seerechtsübereinkommen

Das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ) vom 10. Dezember 1982¹¹ ist hinsichtlich der Bekämpfung der Piraterie der zentrale Referenzpunkt. Zum großen Teil werden in diesem Vertrag, den die Bundesrepublik ratifiziert hat, völkergewohnheitsrechtliche Regeln kodifiziert. Der Vertrag hat also eine über den – allerdings schon sehr weiten – Unterzeichnerkreis hinausweisende Geltung, seine Regeln binden universell. Das SRÜ definiert Piraterie und regelt, wie mit ihr umzugehen ist. In Art. 101 SRÜ wird Piraterie als rechtswidrige (kriminelle) Gewalttat oder Freiheitsberaubung oder Plünderung zu „privaten Zwecken“ beschrieben. Das unterscheidet die Piraterie auch von Formen des Terrorismus, der staatsgerichtet ist. Dieser Kategorienunterschied war im Vorfeld der Atalanta-Beschlüsse der Grund dafür, dass die deutsche Marine, die im Rahmen der Operation „Enduring Freedom“ (OEF) vor der Küste Somalias stationiert war, gegen Piratenübergriffe nur im Wege der Nothilfe einschreiten konnte. Denn das Mandat der OEF umfasst nur Selbstverteidigungsmaßnahmen gegen den internationalen Terrorismus.¹²

Das SRÜ statuiert eine Pflicht zur Nothilfe (Art. 98) und zur Zusammenarbeit der Staaten (Art. 100) bei Fällen von Piraterie. Nach Art. 105 ist den Hilfe leistenden Schiffen erlaubt, Piraten zu verfolgen (aufzubringen), die Piraten festzunehmen und vor die Gerichte des jeweiligen Flaggenstaates zu bringen. Art. 107 SRÜ – auf dessen Wortlaut später zurückzukommen ist – sieht hierbei vor, dass das Aufbringen wegen Seeräuberei „nur von Kriegsschiffen oder Militärluftfahrzeugen oder von anderen Schiffen oder Luftfahrzeugen vorgenommen werden darf, die deutlich als im Staatsdienst stehend gekennzeichnet und als solche erkennbar sind und die hierzu befugt sind“.

II. Die Vereinten Nationen

Insgesamt kann man sagen, dass das Völkergewohnheitsrecht weitgehende Pflichten hinsichtlich der Pirateriebekämpfung statuiert. Piraten, die als *hostis humani generis* gelten,¹³ können auf hoher See festgenommen und verfolgt werden.¹⁴ Das gilt jedoch nicht rechtsgrenzenlos. Insbesondere sind bei der Bekämpfung der Piraterie die Menschenrechte der Betroffenen und die Hoheitsrechte anderer Staaten zu berücksichtigen.

Das SRÜ lässt gerade auch die letztgenannten Rechte zunächst einmal unangetastet, d. h. die Erlaubnis zur Pirateriebekämpfung geht nicht so weit, dass die Hoheitsrechte betroffener Staaten – z. B. hinsichtlich ihrer Küstengewässer – eingeschränkt werden dürften. Das ist der Hintergrund der Resolutionen des UN- Sicherheitsrates zur Piraterie in Somalia. Unter Berufung auf seine Kompetenzen, nach Art. 39 der UN-Charta „den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen“, hat der Sicherheitsrat in einer ganzen Reihe von Resolutionen zu Somalia unter Hinweis auf Kap. VII der UN-Charta genau diese Souveränitätsrechte in Bezug genommen.¹⁵ Die

Resolutionen 1814 (2008) vom 15. Mai 2008, 1816 (2008) vom 2. Juni 2008, 1838 (2008) vom 7. Oktober 2008, 1846 (2008) vom 2. Dezember 2008 und 1851 (2008) vom 16. Dezember 2008 des UN-Sicherheitsrats sollen die völkerrechtliche Grundlage dafür

51

Fischer-Lescano: Fischer-Lescano: Bundesmarine als Polizei der Weltmeere? (NordÖR 2009, 49)

bieten, dass die Pirateriebekämpfung nunmehr nicht nur auf hoher See, sondern auch in den Küstengewässern und dem Territorium Somalias stattfinden kann.

Zuletzt hat der Sicherheitsrat in Resolution 1846 (2008) beschlossen, dass die Staaten und Regionalorganisationen, die mit der Übergangs-Bundesregierung Somalias bei der Bekämpfung der Seeräuberei und bewaffneter Raubüberfälle auf See vor der Küste Somalias zusammenarbeiten und deren Namen dem Generalsekretär von der Übergangs-Bundesregierung vorab notifiziert wurden, für einen Zeitraum von 12 Monaten ab dem Datum dieser Resolution ermächtigt sind, (1) seeräuberische Handlungen und bewaffnete Raubüberfälle auf See *im Einklang* mit den nach dem einschlägigen Völkerrecht auf Hoher See zulässigen Maßnahmen gegen Seeräuberei zu bekämpfen und (2) *innerhalb der Hoheitsgewässer Somalias* im Einklang mit den nach dem einschlägigen Völkerrecht auf Hoher See zulässigen Maßnahmen gegen Seeräuberei alle notwendigen Mittel zur Bekämpfung seeräuberischer Handlungen und bewaffneter Raubüberfälle auf See anzuwenden. Noch weiter geht Resolution 1851 (2008). Auch wenn in dieser nicht ausdrücklich erlaubt ist, im Kampf gegen die Piraten auch den somalischen Luftraum zu nutzen, beinhaltet die Resolution 1851 doch eine Ermächtigung zum Gewalteininsatz auch „in Somalia“, d. h. über die Küstengewässer hinaus. In dieser Resolution heißt es u. a.: Der Sicherheitsrat beschließt „unter erneuter Berücksichtigung der in Somalia herrschenden Krisensituation und des Umstands, dass die Übergangs-Bundesregierung nicht über die Fähigkeiten verfügt, um Seeräuber aufzugreifen oder nach ihrem Aufgreifen strafrechtlich zu verfolgen oder um die Gewässer vor der Küste Somalias, einschließlich der internationalen Seeschiffahrtsstraßen und der Hoheitsgewässer Somalias, zu patrouillieren und zu sichern [...], dass die Staaten und die Regionalorganisationen, die bei der Bekämpfung der Seeräuberei und der bewaffneten Raubüberfälle auf See vor der Küste Somalias zusammenarbeiten und deren Namen dem Generalsekretär von der Übergangs-Bundesregierung vorab notifiziert wurden, für einen Zeitraum von 12 Monaten ab dem Datum der Verabschiedung der Resolution 1846 ermächtigt sind, in Somalia *alle erforderlichen und geeigneten Maßnahmen* zu ergreifen, um seeräuberische Handlungen und bewaffnete Raubüberfälle auf See gemäß dem Ersuchen der Übergangs-Bundesregierung zu bekämpfen, wobei alle auf Grund dieser Ermächtigung ergriffenen Maßnahmen im Einklang mit dem anwendbaren humanitären Völkerrecht und den internationalen Menschenrechtsnormen stehen müssen“.

Wenn der Sicherheitsrat hier auf Grundlage des Kapitels VII der UN-Charta handelt und ein Mandat zum Einsatz „aller erforderlichen Mittel“ gibt, nutzt er seine übliche Chiffre, mit der er den Einsatz von Waffengewalt durch die Staaten beim Vollzug der Resolution legitimiert. Gerade wenn er in Resolution 1846 (2008) die Gewaltlegitimation bei Maßnahmen innerhalb der somalischen Hoheitsgewässer damit verbindet, dass die Maßnahmen „im Einklang mit den nach dem einschlägigen Völkerrecht auf Hoher See zulässigen Maßnahmen“ stehen und in Resolution 1851 (2008) in expliziter Form anerkennt, dass humanitäres Völkerrecht und Menschenrechte zugleich zur Anwendung kommen können,¹⁶ sind hier aber eine Reihe von weiteren Differenzierungen anzusetzen. Insbesondere gibt der Wortlaut der Resolutionen Anlass zur Frage, gegenüber wem die Gewalt eingesetzt werden kann und ob die Ermächtigung durch die Resolutionen überhaupt über das SRÜ hinausreicht.

„Piraterie“ ist qua definitionem keine staatliche oder staatsähnliche Handlung. Piraterie als Form privater Delinquenz liegt nach einem klassischen Verständnis des Friedens- und Sicherheitsbegriffs der Charta zunächst einmal ultra vires des Aktionsradius des Sicherheitsrates. Dennoch entwickelt der Sicherheitsrat in den genannten Resolutionen eine Linie fort, die sich bereits bei der Bekämpfung des Terrorismus entfaltet: In zunehmendem Maße sind nicht mehr nur Staaten von Entscheidungen des Sicherheitsrates betroffenen, sondern Individuen. Das ist aus zweierlei Gründen völkerrechtlich nicht unproblematisch: (1) Der Sicherheitsrat darf sich klassischerweise nur an die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen richten. Nur ihnen gegenüber sind die Resolutionen nach Art. 25 UN-Charta verbindlich. Das klassische Sicherheitskonzept des Art. 39 der UN-Charta sieht nicht vor, dass der Sicherheitsrat als oberster Weltgesetzgeber die Kompetenzgrundlage für Polizeiaktionen gegen Individuen liefert.¹⁷ Hier fällt auf, dass die Resolutionen äußerst bedächtig formuliert sind. Die Anwendung aller „erforderlichen Mittel“ wird in den Resolutionen daran geknüpft, dass diese Mittel „den nach dem einschlägigen Völkerrecht auf Hoher See zulässigen Maßnahmen gegen Seeräuberei“ entsprechen. Die Resolutionen erteilen damit gerade keine über die bisherigen Regelungen hinaus reichende Ermächtigung zum Gewalteininsatz gegenüber Privaten.¹⁸ (2) Diese Zurückhaltung ist kompetenzrechtlich geboten. Sie hat ihren Hintergrund nicht zuletzt in der Struktur des Rechtsschutzes auf internationaler Ebene. Sowohl bei den *targeted sanctions* gegen Terroristen als auch bei den *targeted measures* gegen Piraten ist Rechtsschutz auf internationaler Ebene für die Betroffenen kaum verfügbar.¹⁹ Der Focal Point im Rahmen der Terrorismusbekämpfung ist kaum mehr als ein globales Call Center, und auch hinsichtlich der Pirateriebekämpfung ist effektiver Rechtsschutz Desiderat. Das betrifft die rechtliche Überprüfbarkeit der faktisch schwierigen Abgrenzungsfragen insbesondere zwischen Terroristen, Fischern, Flüchtlingen und Piraten, aber auch die Kontrolle der Einhaltung der völkerrechtlichen Rahmenbedingungen. So sind im Völkerrecht *targeted killings* generell unzulässig: Gezielte Tötungen außerhalb der Beteiligung an kriegerischen bewaffneten Konflikten sind verboten.²⁰ Tötungshandlungen sind nur im bewaffneten Konflikt zwischen Kombattanten der gegnerischen Truppenverbände erlaubt.²¹ Pirateriebekämpfung ist aber gerade kein bewaffneter Konflikt. Sollten den Soldaten nach den Rules of Engagement der Operation Atalanta gezielte Tötungshandlungen erlaubt sein, wäre dies ein völkerrechtliches Delikt.

Die Verantwortlichkeit der Bundesrepublik – die insbesondere auf der kompensationsrechtlichen Ebene relevant werden könnte²² – für Akte, die über den Rahmen des SRÜ hinausgehen und Individualrechte verletzen, setzt hierbei nicht einmal voraus, dass die deutschen Soldaten unmittelbar an dem Geschehen beteiligt wären. Gerade bei gemeinsamen Militärmaßnahmen

52

Fischer-Lescano: Fischer-Lescano: Bundesmarine als Polizei der Weltmeere? (NordÖR 2009, 49)

kann eine Gesamthaftungslage entstehen, insbesondere wenn sich die Staaten nach Art. 16 der Kodifikation der ILC zur Staatenverantwortlichkeit,²³ die geltendes Völkergewohnheitsrecht kodifiziert, unterstützen.

Die Forderungen, dass dem Seegerichtshof Fälle der Pirateriestrafbarkeit zur Entscheidung überwiesen werden, sind darum zum Anlass zu nehmen, die Maßnahmen der Pirateriebekämpfung einer verstärkten Rechtskontrolle zu unterwerfen. Gerade der bislang kaum unter Überlastung leidende Internationale Seegerichtshof in Hamburg könnte mit den Fällen der Strafbarkeit der Täter, aber auch der möglichen Haftung der an den Operationen beteiligten Staaten betraut werden. Eine Öffnung der Zuständigkeit des Seegerichtshofs für Individualklagen (und im Bereich des Seearbeitsrechts ggf. gar Verbandsklagen)²⁴ könnte nicht nur dem Gericht aus seiner Paralyse (seit der Gründung 1996 hatte das Gericht erst 15 Fälle zu behandeln) verhelfen, sondern letztlich auch zur Effektivierung des Rechtsschutzes für die jeweils Betroffenen beitragen. „Niemand will“, so hat der Bundesminister der Verteidigung Franz Josef Jung es anlässlich des Einsatzbefehls an die Fregatte Karlsruhe am 21. Dezember 2008 in Dschibuti formuliert, „letztlich ein Guantanamo auf See“.²⁵ Meint man das ernst und will man

den völkerrechtlich geforderten Rechtsschutz für die Betroffenen effektuieren, werden die gerichtlichen Zugangsmöglichkeiten insbesondere auch zum Seegerichtshof zu erweitern sein.

III. Das Europäische Recht: Operation Atalanta

Die genannten Resolutionen bilden den Hintergrund der militärischen Maßnahmen im europäischen Kontext. Die EU ist längst zu einem maßgeblichen Militärakteur auf der internationalen Bühne herangereift. So wurden mit dem Beschluss zur Einsetzung eines Militärausschusses (EUMC), eines Militärstabes (EUMS) und eines ständigen Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK) auf der Tagung des Europäischen Rates im Dezember 2000 in Nizza, der auf den Art. 11 ff. EUV beruht, die organisatorischen Rahmenbedingungen für EU-Truppen geschaffen. Seither gibt es eine Reihe militärischer Operationen der EU: Im Jahr 2003 fanden die Einsätze „Concordia“ in Mazedonien und „Artemis“ im Kongo statt. Im Rahmen der Operation „Althea“ übernahm die Europäische Union 2004 die NATO-Mission in Bosnien-Herzegowina und setzte hier 7.000 Soldaten ein. Seither sind über 20 Missionen im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ausgeführt worden.²⁶

Die Operation Atalanta ist darum kaum Neuland für die EU, auch wenn es sich vielleicht um einen Einsatz handelt, der stärker als andere im Fokus des öffentlichen Interesses steht. Die Operation Atalanta, mit deren Ausführung am 08. Dezember 2008 begonnen wurde, ist Resultat der Gemeinsamen Aktion 2008/851/GASP des Rates der Europäischen Union vom 10. November 2008.²⁷ Solche gemeinsamen Aktionen des Rates haben im unionalen Primärrecht ihre Rechtsgrundlage in den Artikeln 14, 25 III und 28 III EU. In der Operation Atalanta wird dem EU-Marineverband die Überwachung eines Seegebietes überantwortet, das sich bis zu 500 Seemeilen vor der Küste Somalias und seiner Nachbarländer erstreckt (und damit etwa vier Mal so groß ist wie die Bundesrepublik). Der europäische Seeverband, der derzeit aus drei Fregatten, einem Versorgungsschiff und drei Seefernaufklärungsflugzeugen besteht, soll im Rahmen eines sog. „robusten Mandates“ Piraten notfalls mit Gewalt von Raubüberfällen abhalten. Der Terminus „robustes Mandat“ spielt auf die Legitimation des Sicherheitsrates zum Einsatz „aller notwendigen Mittel“ an. Dies spiegelt sich in Art. 2 des EU-Ratsbeschlusses wieder, wo festgelegt ist, dass Atalanta unter Beachtung des Völkerrechts folgende Maßnahmen ausführt: „a) Gewährung von Schutz für die vom WEP gecharterten Schiffe, unter anderem durch die Präsenz von bewaffneten Kräften von Atalanta an Bord dieser Schiffe, insbesondere wenn sie die Hoheitsgewässer Somalias durchqueren; b) im Einzelfall bei Bedarf Schutz von Handelsschiffen in den Gebieten, in denen sie im Einsatz ist; c) Überwachung der Gebiete vor der Küste Somalias, einschließlich der somalischen Hoheitsgewässer, die Gefahren für maritime Tätigkeiten, insbesondere des Seeverkehrs, bergen; d) Durchführung der erforderlichen Maßnahmen, einschließlich des Einsatzes von Gewalt, zur Abschreckung, Verhütung und Beendigung von seeräuberischen Handlungen oder bewaffneten Raubüberfällen, die in den Gebieten, in denen sie präsent ist, begangen werden könnten; e) Zugriff, Festnahme und Überstellung von Personen, die seeräuberische Handlungen oder bewaffnete Raubüberfälle begangen haben oder im Verdacht stehen, diese Taten begangen zu haben, in Gebieten, in denen sie präsent ist, und Beschlagnahme der Schiffe der Seeräuber oder bewaffneten Diebe oder der nach einem seeräuberischen Akt oder eines bewaffneten Raubüberfalls gekaperten Schiffe, sofern diese sich in den Händen der Seeräuber befinden, sowie der an Bord befindlichen Güter, im Hinblick auf die eventuelle Strafverfolgung durch die zuständigen Staaten unter den Voraussetzungen des Artikels 12; f) Herstellung einer Verbindung zu den Organisationen und Einrichtungen sowie zu den Staaten, die in der Region zur Bekämpfung von seeräuberischen Handlungen und bewaffneten Raubüberfällen vor der Küste Somalias tätig sind, insbesondere zu der im Rahmen der Operation „Dauerhafte Freiheit“ agierenden Seestreitkraft „Combined Task Force 150“.“ Gerade letzteres ist nicht unproblematisch, denn durch eine operative Verbindung mit der Militärmaßnahme OEF am Horn von Afrika kann die Mission Atalanta durch mögliche völkerrechtswidrige Akte im Rahmen der Terrorbekämpfung (Verletzung von *ius contra bellum* oder *ius in bello*) „infiltriert“ werden, da bei einer militärischen Kooperation völkerrechtliche Zurechnungszusammenhänge entstehen können.²⁸

C. Pirateriebekämpfung und Gesetz

Schließlich besteht nicht für alles, was völker- und europarechtlich im Grunde erlaubt ist, auch zugleich eine verfassungsrechtliche Kompetenz. Die Bundeswehr – und damit auch die Marine – kann nicht einfach im Ausland oder auf hoher See eingesetzt werden, ohne dass das Grundgesetz dies ermöglichen würde. Im deutschen Verfassungsrecht liest sich die Grundsatzentscheidung über die Zulässigkeit des Militäreinsatzes wie folgt: „Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zulässt“ (Art. 87 a II GG). Verteidigung in diesem Sinne setzt einen Territorialbezug des Angriffs voraus, der bei den Vorkommnissen vor der Küste Somalias nicht gegeben ist. Für eine verfassungsrechtliche

53

Fischer-Lescano: Fischer-Lescano: Bundesmarine als Polizei der Weltmeere? (NordÖR 2009, 49)

Rechtfertigung des „Einsatzes“²⁹ bedarf es daher nach Art. 87 a II GG einer „ausdrücklichen Zulassung“ durch das Grundgesetz selbst.

I. Ausdrückliche Rechtfertigung in Art. 25 GG?

Nach einer im Vorfeld der Operation Atalanta vor allem durch die FDP-Abgeordneten Stinner und Homburger vertretenen Auffassung soll in Art. 25 GG eine solche ausdrückliche Zulassung zu finden sein.³⁰ Jochen Frowein hat dies im Interview mit Spiegel online wie folgt expliziert: „Laut Grundgesetz darf die Bundeswehr „außer zur Verteidigung“ nur eingesetzt werden, wenn das Grundgesetz das vorsieht. Gemäß Artikel 25 des Grundgesetzes sind die Regeln des Völkergewohnheitsrechts ein solcher Ausnahmefall; dazu gehört die Bekämpfung der Piraterie. Und das gilt unabhängig davon, ob es sich um Nothilfe zugunsten eines gerade angegriffenen Handelsschiffs handelt oder ob das Handelsschiff schon länger in der Hand der Seeräuber ist [...] Wegen Artikel 25 des Grundgesetzes sind solche völkergewohnheitsrechtlichen Regeln deutsches Recht – und sie gehen danach sogar einfachen Gesetzen vor. Da das Völkergewohnheitsrecht die Festnahme von Piraten durch das Militär erlaubt, sehe ich hier kein Problem.“³¹

Diese Aussagen unterschlagen aber einen entscheidenden Zusatz in Art. 107 des SRÜ. So erlaubt die Norm ein „Aufbringen wegen Seeräuberei“ nur solchen staatlichen Schiffen, „die deutlich als im Staatsdienst stehend gekennzeichnet und als solche erkennbar sind und *die hierzu befugt sind*“. Art. 107 SRÜ setzt also genau die Befugnis, die die Norm angeblich verleihen soll, voraus und verleiht sie gerade nicht. Man kann darum mit dieser Norm nicht die verfassungsrechtlichen Einsatzbeschränkungen für das Militär aushebeln. Und noch weiter ist zu insistieren, dass Art. 25 GG wegen der Prozesshaftigkeit der Entstehung von Völkergewohnheitsrecht – die Einflussmöglichkeiten des deutschen (Verfassungs-) Gesetzgebers auf diese Entstehungsprozesse sind in der Regel eher gering – in keinem Fall dem Ausdrücklichkeitserfordernis des Art. 87 a II GG genügen kann.

II. Ausdrückliche Rechtfertigung in Art. 24 II GG?

Anders ist dies bei Art. 24 II GG. Maßgeblich für dessen Ausdeutung ist die „Blauhelmscheidung“ des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994. Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Urteil drei Verfahren, die sich auf Entsendungen deutscher Streitkräfte nach Somalia,

in die Adria und in den Luftraum Bosnien-Herzegowinas bezogen, miteinander verbunden. Nach dieser Entscheidung beinhaltet die Eingliederung in ein System „kollektiver Sicherheit“ auch die grundsätzliche Zulassung zur Beteiligung an Maßnahmen dieses Systems, sofern sich diese Maßnahmen „im Rahmen des Systems“ bewegen.³² Das soll, so das Bundesverfassungsgericht in einer bis heute umstrittenen Deutung,³³ selbst für Maßnahmen im Rahmen der NATO gelten.³⁴ Es ist bislang noch nicht höchstrichterlich entschieden, aber wohl zu erwarten, dass das Gericht auch militärische Maßnahmen, die im Rahmen der EU stattfinden, als durch Art. 24 GG gedeckt ansehen wird. Verfassungsrechtliche Voraussetzung solcher Maßnahmen „out of area“ ist, dass sie die völkerrechtlichen Regeln respektieren, dass sie „im Rahmen des Systems“ (also nicht ultra vires) stattfinden und dass sie den vom Bundesverfassungsgericht in der Blauhelmscheidung entwickelten „Parlamentarvorbehalt“ beachten. So hat das Gericht aus der Gesamtschau der wehrverfassungsrechtlichen Normen den Grundsatz des „konstitutiven Parlamentsvorbehalts“ entnommen.³⁵ Die Bundeswehr, so die nur ganz vereinzelt angegriffene, ansonsten jedoch einhellig vertretene Auffassung, darf, sofern ein „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“³⁶ vorliegt, grundsätzlich nur mit vorheriger Zustimmung durch den Bundestag entsendet werden. Die Bundeswehr ist ein „Parlamentsheer“.³⁷ Das 94er Grundsatzjudikat ließ hinsichtlich der parlamentarischen Beteiligung an Auslandsentsendungen deutscher Streitkräfte eine ganze Reihe von Fragen offen. Sie sollten, so schon die Forderung des BVerfG im Urteil aus dem Jahr 1994, der legislativen Klärung zugeführt werden. Es dauerte mehr als zehn Jahre, bis der deutsche Gesetzgeber diesem Legislativauftrag durch den Erlass des Parlamentsbeteiligungsgesetzes nachgekommen ist.³⁸ Darin ist nunmehr festgelegt, dass, sofern ein solcher Einsatz gegeben ist, die Bundesregierung (als Kollektivorgan) vor der Truppenentsendung einen Antrag auf parlamentarische Zustimmung stellen muss. In diesem sind nach § 3 ParlBG Angaben über den Einsatzauftrag, das Einsatzgebiet, die rechtlichen Grundlagen des Einsatzes, die Höchstzahl der einzusetzenden Soldatinnen und Soldaten, die Fähigkeiten der einzusetzenden Streitkräfte, die geplante Dauer des Einsatzes und die voraussichtlichen Kosten und die Finanzierung zu machen. „Vorratsbeschlüsse“ und zeitlich unbefristete Beschlüsse sind untersagt, die Zustimmungsbeschlüsse müssen sich auf konkrete Maßnahmen beziehen. Das Parlament entscheidet letztlich über Grundsätze der jeweiligen Einsätze.

III. Der Parlamentsbeschluss vom 19. Dezember 2008

Einen solchen Entsendebeschluss im Sinne des ParlBG fasste der Deutsche Bundestag auf Antrag der Bundesregierung vom 10. Dezember 2008³⁹ in seiner Sitzung am 19. Dezember 2008. In namentlicher Abstimmung votierten 491 Parlamentarier für den Antrag der Bundesregierung, 55 Abgeordnete stimmten dagegen, es gab 12 Enthaltungen. Der Beschluss sieht die

54

Fischer-Lescano: Fischer-Lescano: Bundesmarine als Polizei der Weltmeere? (NordÖR 2009, 49)

Entsendung von bis zu 1400 Soldaten der Bundesmarine im Rahmen der Operation Atalanta vor. Zur Unterstützung oder im Falle von Lageänderungen sollen weitere Kräfte aus anderen Operationen beziehungsweise der Standing NATO Maritime Group (SNMG) herangezogen und Atalanta unter Wahrung der im Mandat festgehaltenen Obergrenze unterstellt werden können. Für die deutsche Beteiligung sollen folgende militärische Fähigkeiten bereitgestellt werden: Führung, Führungsunterstützung, Aufklärung, einschließlich der weiträumigen Aufklärung des Einsatzgebietes, Seeraumüberwachung, Lagebilderstellung und -austausch, einschließlich des Lagebild austausches mit anderen Organisationen und Einrichtungen zum Zweck der Bekämpfung der Piraterie, Sicherung und Schutz, einschließlich des Begleitschutzes, der Einschiffung von Sicherungskräften auf zivilen Schiffen sowie der gewaltsamen Beendigung von Akten der Piraterie, Ingewahrsamnahme, einschließlich des Zugriffs, des Festhaltens sowie des Transportes zum Zwecke der Übergabe an die zuständigen Strafverfolgungsorgane, operative Information, sanitätsdienstliche Versorgung, Evakuierung einschließlich medizinischer Evakuierung, logistische Unterstützung einschließlich Transport und Umschlag. Weiterhin sollen Kräfte zur Verwendung in den zur Führung der Operation Atalanta gebildeten Stäben und Hauptquartieren einschließlich der Kräfte zur Unterstützung der Führungsfähigkeit sowie – soweit erforderlich – Kräfte als Verbindungsorgane zu nationalen und internationalen Dienststellen, Behörden und Organisationen eingesetzt werden.

Der Bundestagsbeschluss beinhaltet gemessen an den skizzierten Rahmenbedingungen eine Reihe rechtlicher Probleme:

(1) Der Beschluss wiederholt im Hinblick auf den Einsatzrahmen zunächst einmal die Formulierungen im Beschluss des Rats der EU vom 10. November 2008.⁴⁰ Gerade die darin vorgesehene Zusammenarbeit mit den NATO-Verbänden, die sich dort (insbesondere in Dschibuti) im Rahmen der OEF, insbesondere in Form der „Combined Task Force 150“, befinden, ist rechtlich fragwürdig und kann zu Zuschreibungen völkerrechtswidriger Akte führen.

(2) Die Formulierung im Bundestagsbeschluss, dass die Operation Atalanta ermächtigt sei, „alle erforderlichen Maßnahmen einschließlich der Anwendung militärischer Gewalt“ zu ergreifen, legt – wie auch Presseberichte und Äußerungen des Bundesministers der Verteidigung zu den (geheimen) Rules of Engagement – nahe, dass das „Schiffeversenken“ von den Einsatzregeln gedeckt sein soll.⁴¹ Eine solche Legitimation ist indes nicht begründbar, insbesondere gibt das SRÜ keine Kompetenz zum „Versenken“, sondern nur zum „Aufbringen“ (Art. 107 SRÜ). Da Piraten keine Kombattanten im Sinne des humanitären Völkerrechts sind, unterstehen sie dem menschenrechtlichen Schutz. Danach ist auch extritorial der finale Todesschuss verboten.⁴² Zu einer solchen Gewaltanwendung kann auch der Sicherheitsrat der UN nicht autorisieren. Er handelte dann ultra vires. Maßnahmen solcher Art bewegen sich nicht mehr „im Rahmen eines Systems kollektiver Sicherheit“, wie Art. 24 II GG das verlangt.

(3) Verfassungsrechtlich zu unbestimmt ist es, wenn der Bundestag für das Einsatzgebiet der Operation Atalanta festlegt, dass es „zur See ... bis zu 500 Seemeilen vor der Küste Somalias und seiner Nachbarländer (Area of Operations, AOO)“ liege und der Luftraum über diesen Seegebieten hinzukomme. Hier wird nicht explizit genug das völkerrechtlich notwendige Einverständnis zur Nutzung der Küstengewässer und des Luftraums der Nachbarländer, die sich innerhalb der AOO befinden, verlangt.

(4) Es bleibt in den Beschlüssen ferner zu vage, wie sichergestellt werden soll, dass der verfassungsrechtlich garantierte und selbstverständlich für deutsche Hoheitsorgane auch extritorial anwendbare Richtervorbehalt nach Art. 104 II GG bei Festnahmen umgesetzt werden soll. Danach sind in jedem Fall Verdächtige spätestens 48 Stunden nach ihrer förmlichen Festnahme einem zuständigen Richter zuzuführen. Dass der Beschluss zu einem Kern der essentialia negotii schweigt, ist im Hinblick auf die Funktion des konstitutiven Parlamentsbeschlusses, dass nämlich die wesentlichen und damit auch die grundrechtswesentlichen Fragen durch das Parlament und nicht durch die Militärpraxis zu strukturieren sind, bedenklich.

IV. Trennungsgebot

In verfassungsrechtlicher Perspektive ist darüber hinaus problematisch, dass nach herrschender Meinung die Bundeswehr nicht zu Polizeimaßnahmen herangezogen werden kann. Das ergibt sich aus Art. 87 a II GG, dem ein striktes Trennungsgebot zu entnehmen ist. Dieses Trennungsgebot hat nicht nur eine innerstaatliche Funktion, sondern gilt auch bei Außeneinsätzen.⁴³ Aus diesem Trennungsgebot, das die Etablierung eines Staatssicherheitsdienstes mit Universalzuständigkeit zu verhindern soll, ergibt sich, dass sicherzustellen ist, dass im Schwerpunkt polizeiliche Maßnahmen durch die Polizei (und hier in der Regel: Länderpolizei) und militärische Maßnahmen durch das Militär

ausgeführt werden.⁴⁴ Allerdings gibt es immer wieder Überschneidungen (und Mischmandate seitens der UN) zwischen den Bereichen. Deshalb hat eine Rechtsbetrachtung auf den Schwerpunkt der jeweiligen Maßnahme abzustellen. Das ist bei dem Verhältnis von KFOR (Militär) und UNMIK (Polizei) im Kosovo nicht anders als bei ISAF (Militär) und EUPOL (Polizei) in Afghanistan.

Was die Maßnahmen gegen die Piraterie betrifft, so ist Piraterie qua definitionem ein privates Delikt. Kriminalitätsbekämpfung ist vorrangig eine Polizeiaufgabe.⁴⁵ Es ist kein Zufall, dass das deutsche Recht nach § 6 des Bundespolizeigesetzes und nach § 1 Ziff. 3 i. V. m. §§ 3 II, 4 III des Seeaufgabengesetzes⁴⁶ die Bekämpfung der Piraterie der Bundespolizei (früher: BGS) zuweist.⁴⁷ Und es ist auch kein Zufall, dass die Strafverfolgung – d. h. konkret die

55

Fischer-Lescano: Fischer-Lescano: Bundesmarine als Polizei der Weltmeere? (NordÖR 2009, 49)

Festnahme von Seeräubern – im deutschen Recht nach der „Verordnung zur Bezeichnung der zuständigen Vollzugsbeamten des Bundes für bestimmte Aufgaben nach der Strafprozessordnung auf dem Gebiet der Seeschifffahrt“, die auf § 4 III des Seeaufgabengesetzes beruht, „seewärts der Begrenzung des deutschen Küstenmeeres“ (§ 1 ZustBV-See) der Bundespolizei obliegt.⁴⁸ Denn das Grundgesetz und die deutsche Rechtsordnung trennen deutlich zwischen militärischen und polizeilichen Aufgabenwahrnehmungen. Das kann jedenfalls dann nicht durch eine extensive Interpretation des vorläufigen Festnahmerechts nach § 127 StPO umgangen werden, wenn die Soldatinnen und Soldaten gezielt mit einem Festnahmemandat in die Maßnahme entsandt werden. § 127 StPO ist keine Rechtsgrundlage für die gezielte Entsendungen in vorläufige Festnahmesituationen.

Ein „Krieg gegen Piraten“ ist darum, sofern man unter Krieg die militärische Gewaltanwendung durch Staaten versteht und nicht nur eine Politfloskel wie den „Krieg gegen Drogen etc.“, ein performativer Widerspruch. Piraterie ist als krimineller Akt gerade ein privates Delikt, das damit nach polizeilich gesicherter Strafverfolgung verlangt.⁴⁹ Die Bundeswehr darf weder in Maßnahmen gesendet werden, die im Schwerpunkt seeverkehrs-polizeilichen Charakter haben, noch dürfen ihr Operationen überantwortet werden, die schwerpunktförmig als bewaffneter Werkschutz für Reeder und Speditionen ausgestaltet sind.⁵⁰

C. Fazit

Die Bekämpfung der Piraterie durch die Bundesmarine ist in vielfacher Hinsicht problematisch.

Die Maßnahmen setzen zum einen nicht tief genug an, sie bekämpfen das Phänomen und nicht die Ursachen: Seepiraterie vor der somalischen Küste ist eine Bedrohung des Welthandels, die ihrerseits Resultat einer Bedrohung lokaler Lebensformen darstellt. Es besteht kein Zweifel, dass sich die strukturellen Ursachen der Piraterie nicht militärisch besiegen lassen werden, zu komplex sind die Ursachen: Armut der Fischer, deren Fischbestände von transnationalen Trawlern „leergefischt“ wurden; Verbreitung von Kleinwaffen, defizitäre Küstenwache und fehlende Hafenkontrolle; Exklusion und Paukarisierung großer Teile der Bevölkerung; sog. „failed state“-Problematik.⁵¹ Insgesamt ist die Piraterie nicht von der sozialen Situation in Somalia und dem Agieren westlicher Akteure zu trennen. Man wird diese sozioökonomische Situation gezielt verbessern müssen, wenn man tatsächlich Interesse daran hat, Piraterie in nachhaltiger Form zu begegnen.⁵²

Zudem sind die völkerrechtlichen Grundlagen, nämlich die Grenzen der Kompetenz des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, Gewaltmaßnahmen gegenüber Individualakteuren zu autorisieren, ohne zugleich effektiven Rechtsschutz sicher zu stellen, alles andere als unproblematisch. Die Militäroperation Atalanta droht, sofern sie in Kooperation mit der Operation OEF durchzuführen ist, von deren völkerrechtlicher Fragwürdigkeit „infiziert“ zu werden. Beide völkerrechtlichen Fragenkomplexe wirken bis in das deutsche Verfassungsrecht hinein. Denn die Bundeswehr darf sich nach Art. 24 II GG nur an Maßnahmen „im Rahmen der Systeme kollektiver Sicherheit“ beteiligen. An Operationen ultra vires unter Verletzung des Völkerrechts dürfen deutsche Soldaten nicht teilnehmen. Hinzu kommt das Problem, dass die Bundeswehr nicht in Maßnahmen entsendet werden darf, die einen im Schwerpunkt polizeilichen Charakter haben. Das gilt einerseits für Maßnahmen im Innern, da es durch das Grundgesetz untersagt ist, dass die Bundeswehr mit Polizeiaufgaben im Inland betraut wird.⁵³ Und es ist andererseits genauso untersagt, dass die Bundeswehr im Ausland in Operationen gesendet wird, die im Schwerpunkt polizeiliche, also nicht-militärische Tätigkeiten umfassen.

Insgesamt ist allzu offensichtlich, dass die funktionelle Trennung von innerer und äußerer Sicherheit und die institutionelle Trennung von Polizei und Streitkräften, die dem Grundgesetz (Art. 87 a, 35, 80 a und 115 a GG) zugrunde liegen, in den vergangenen Jahren in die Defensive geraten sind. Symptomatisch dafür ist die Äußerung, diese Trennungen seien „von gestern“ (Bundeskanzlerin Merkel).⁵⁴ Dies lässt sich historisch schwerlich bestreiten, entspricht aber nicht der nach wie vor aktuellen, weil geltenden grundgesetzlichen Arbeitsteilung zwischen Polizei und Streitkräften. Das Gebot der Trennung dieser beiden Institutionen sieht das Grundgesetz vor, um den Aufbau übermächtiger Sicherheitsstrukturen, wie die deutsche Geschichte sie mehrfach erlebt hat, zu verhindern. Als solches ist die Trennung der Sicherheitsgewährleister eine zivilisatorische Errungenschaft, die totalisierenden Tendenzen entgegenwirken soll. Lässt man von diesem Trennungsgebot Ausnahmen beim Militäreinsatz zur Gewährleistung der äußeren Sicherheit zu und interpretiert man den Schutzzweck des Art. 87 a II GG fälschlich als allein auf die innere Sicherheit bezogen, wird dies den Anfang vom Ende der Trennung von Militär und Polizei in der Bundesrepublik darstellen.⁵⁵ Spätestens wenn die Bundeskanzlerin in der Debatte um die Pirateriebekämpfung konstatiert, dass „innere und äußere Sicherheit [...] aufs Engste zusammen [hängen] und die alten Trennlinien [...] nicht mehr“ passen,⁵⁶ muss man sich bewusst machen, dass mit der Entdifferenzierung von Polizei und Militär bei der Gewährleistung der äußeren Sicherheit eine Entdifferenzierung auch bei der Sicherheitsgewährleistung in den deutschen Küstengewässern und letztlich im Innern einher gehen wird.

56

Fischer-Lescano: Fischer-Lescano: Bundesmarine als Polizei der Weltmeere? (NordÖR 2009, 49)

* Prof. Dr. Andreas Fischer-Lescano, LL.M., lehrt Öffentliches Recht, Europarecht, Völkerrecht und Rechtstheorie an der Universität Bremen. Er ist Direktor des Zentrums für Europäische Rechtspolitik.

¹ Gosse, The History of Piracy (1932), 2007.

² Siehe die Beiträge in Roder (Hrg.), Piraten: Die Herren der Sieben Meere, 2000.

³ Das gilt insbesondere auch für die Biopiraterie: Shiva, Biopiracy. The Plunder of Nature and Knowledge, 1997; Teubner/Fischer-Lescano, Cannibalizing Epistemes: Will Modern Law Protect Traditional Cultural Expressions?, in: Graber (Hrg.), Traditional Cultural Expressions in a Digital Environment, 2008, 17 ff.; zu weiteren Formen der Piraterie Mertens, Thieves in Cyberspace, in: International and Comparative Law Review 14 (2006), 139 ff.; Shiu, Motion Picture Piracy, in: Vanderbilt Journal of Transnational Law 39 (2006), 607 ff.; Yang, Economic and Cultural Impact on Intellectual Property Violations. A Study of Software Piracy, in: Journal of World Trade 41 (2007), 731 ff.

⁴ Siehe Sedlaček, Maritimer Terror und Piraterie auf hoher See, 2006; Stehr, Piraterie und Terror auf See, 2004; Murphy, Contemporary Piracy and Maritime Terrorism, 2007.

⁵ Generell zur White-Collar-Kriminalität Minkes/Minkes, Corporate and White-Collar Crime, 2008.

⁶

Informationen der ICC, darunter der Piracy Alert und der Weekly Piracy Report, sind abrufbar über (21.12.2008) <http://www.icc-ccs.org/>

7 Überblick bei Stehr, Piraterie 2007: Globale Entwicklungen und Reaktionen, in: Marineforum: Zeitschrift für maritime Fragen –
 8 Offizielles Organ der Marine-Offizier-Vereinigung 89 (3/2008), 3 ff.

9 Löwenstein, Piratenjagd am Horn von Afrika, in: Loyal: Magazin für Sicherheitspolitik 12 (2008), 24 ff.; Allmendinger/Kees,
 10 „Störtebekers Erben“: die Seeräuberei und der deutsche Beitrag zu ihrer Bekämpfung, in: Neue Zeitschrift für Wehrrecht 50 (2008),
 11 60 ff.

12 Selbst die Perspektive der existentiell von Piraterie betroffenen Seeleute verschwindet hinter dem Interesse an der Perspektive der
 13 Wirtschafts- und Politikakteure, siehe hierzu Gerstenberger/Welke, Piraterie und Logistik, in: Roder (Hrg.), Piraten – Abenteuer oder
 14 Bedrohung, 2002, 163 ff.

15 ISL Market Analysis 2006, Major Shipping Countries and Seaborne Trade Development, ISL-Shipping Statistics and Market Review
 16 4/2006, 3.

17 BGBl. 1994 II 1798. Siehe ferner das Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der
 18 Seeschifffahrt vom 10. März 1988 (BGBl. 1990 II 496).

19 Siehe den Antrag der Bundesregierung zur Fortsetzung des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte bei der Unterstützung der
 20 gemeinsamen Reaktion auf terroristische Angriffe gegen die USA auf Grundlage des Artikels 51 der Satzung der Vereinten Nationen
 21 und des Artikels 5 des Nordatlantikvertrags sowie der Resolutionen 1368 (2001) und 1373 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten
 22 Nationen, 29.10.2008, BT-Drs. 16/10720, mit der völkerrechtlich angreifbaren Begründung: „Der Angriff im Sinne des Artikels 51
 23 der Charta der Vereinten Nationen war nicht mit den Anschlägen des 11. September 2001 abgeschlossen, sondern wurde
 24 fortgesetzt, hat auch in weiteren Anschlägen (z. B. in London und Madrid) seinen Ausdruck gefunden und dauert bis heute an.“ Das
 25 ist in völkerrechtlicher Hinsicht deshalb alles andere als unproblematisch, da die beteiligten Staaten als Rechtfertigungsgrund für
 26 den eigentlich verbotenen internationalen Gewalteinsatz seit 2001 die in Art. 51 der UN-Charta erwähnte Selbstverteidigung
 27 bemühen. Enduring Freedom wird so zur Enduring Self Defense, nach völkerrechtlichem Verständnis kann Selbstverteidigung aber
 28 nur zur Abwehr gegenwärtiger oder unmittelbar bevorstehender Angriffe verübt werden (hierzu Bruha, Gewaltverbot und
 29 humanitäres Völkerrecht nach dem 11. September 2001, in: AVR 40 (2002), 383 ff.).

30 Burgess, Hostis humani generis. Piracy, Terrorism and a New International Law, in: International and Comparative Law Review 13
 31 (2006), 293 ff.; Goodwin, Universal jurisdiction and the Pirate, in: Vanderbilt Journal of Transnational Law 39 (2006), 973 ff.

32 Details bei Michel, War, Piracy and Terror, in: The Journal of International Maritime Law 12 (2006), 313 ff.; Bahar, Attaining optimal
 33 Deterrence at Sea. A legal and strategic theory for naval Anti-Piracy Operations, in: Vanderbilt Journal of Transnational Law 40
 34 (2007), 1 ff.; Gabel, Smoother Seas ahead. The Draft Guidelines as an International Solution to Modern-Day Piracy, in: Tulane Law
 35 Review 81 (2007), 1433 ff.; Fouché, Policing Piracy and Armed Robbery of Ships in South Africa's Territorial Waters and Contiguous
 36 Zone, 2006, 96 ff.

37 Guilfoyle, Piracy off Somalia. UN Security Council Resolution 1816 and IMO regional Counter-Piracy Efforts, in: The International and
 38 Comparative Law Quarterly 57 (2008), 690 ff.; Stehr, UN-Resolution 1816: Neue internationale Dimension der Pirateriebekämpfung,
 39 in: Marineforum: Zeitschrift für maritime Fragen – Offizielles Organ der Marine-Offizier-Vereinigung 83 (9/2008), 4 ff.

40 Das war lange nicht unumstritten, siehe kritisch Bothe, Die Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention in bewaffneten
 41 Konflikten – eine Überforderung? ZaöRV 65 (2005), 615 ff.

42 Siehe die Bestandsaufnahmen bei Talmon, The Security Council as World Legislator, AJIL 99 (2005), 175 ff.; Marschik, The Security
 43 Council as World Legislator?: Theory, Practice and Consequences of an Expanding World Power, in: IILJ Working Paper 18/2005.

44 So auch Stuby, Halali zur Hatz auf Piraten, in: Ossietzky 24/2008.

45 Zu den diesbzgl. Menschenrechtsfragen instruktiv Bothe, Security Council's targeted sanctions against presumed terrorists: the need
 46 to comply with human rights standards, Journal of International Criminal Justice 6 (2008), 541 ff.; Aust/Naske, Rechtsschutz gegen
 47 den UN-Sicherheitsrat durch europäische Gerichte?, ZÖR 61 (2006), 587 ff.

48 Siehe Tomuschat, Gezielte Tötungen (Targeted Killings), Vereinte Nationen 52 (2004), 136 ff.

49 Bothe, Töten und getötet werden – Kombattanten, Kämpfer und Zivilisten im bewaffneten Konflikt, in: Dicke u. a. (Hrg.),
 50 Weltinnenrecht, 2005, 67 ff.

51 Hierzu Fischer-Lescano, Subjektivierung völkerrechtlicher Sekundärregeln. Die Individualrechte auf Entschädigung und effektiven
 52 Rechtsschutz bei Verletzungen des Völkerrechts, in: AVR 45 (2007), 299 ff.

53 LC, Kodifikation der Staatenverantwortlichkeit (A/RES/56/83, 12.12.2001).

54 Zu den tatsächlichen Schwierigkeiten im Bereich des Seearbeitsrechts siehe bspw. die Beiträge in Gerstenberger/Welke (Hrg.),
 55 Arbeit auf See, 2. Aufl., 2007.

56 Siehe zuletzt Bundesminister der Verteidigung Franz Josef Jung in Süddeutsche Zeitung v. 22.12.2008.

57 Siehe den Überblick bei Pflüger, Empire Europa: Das Militärische Fundament der Wirtschaftsmacht EU, KJ 2008, 317 ff.

58 Rat der Europäischen Union, Gemeinsame Aktion 2008/851/GASP vom 10. November 2008, Abl. L 301 v. 12.11.2008, 33 ff.

59 Zu einem vergleichbaren Problem im Rahmen des ISAF-Einsatzes in Afghanistan siehe Fischer-Lescano, Bundeswehr als globaler
 60 Sicherheitsdienstleister? Grenzen der Zustimmungsfähigkeit von bewaffneten Streitkräfteeinsätzen, in: ders. u. a. (Hrg.), Frieden in
 61 Freiheit. Festschrift für Michael Bothe zum 70. Geburtstag, 2008, 81 ff.

62 Der Einsatz vor Somalia ist wegen des Einsatzes des spezifisch militärischen Potentials der Streitkräfte mehr als eine bloße
 63 „Verwendung“ z. B. zur Unterstützung des technischen Hilfswerkes – zu dieser wichtigen Differenz (gerade im Hinblick auf Einsätze
 64 der Bundeswehr im Inneren) siehe z. B. Linke, Innere Sicherheit durch die Bundeswehr?, AöR 129 (2004), 489 ff.

65 Zur Auffassung Stinners siehe Löwenstein, Mit Kriegsschiffen gegen Piraten?, FAZ v. 05.06.2008. Bei Homburger (FDP), Deutscher
 66 Bundestag, Debatte v. 19.12.2008, Vorläufiges Plenarprotokoll 16/197 (2008), findet sich der Vorwurf: „Die Tatsache allerdings,
 67 dass die Bundesregierung der Meinung war, dass unter dem Mandat Operation Enduring Freedom eine Pirateriebekämpfung nicht
 68 zulässig sei, obwohl Deutschland das Seerechtsübereinkommen ratifiziert hat, hat dazu geführt, dass deutsche Soldatinnen und
 69 Soldaten vor Ort in schwierige Situationen gebracht wurden.“

70 Frowein, Deutschlands Marine darf schon jetzt Piraten verfolgen (Interview), Spiegel online v. 26.11.2008, abrufbar unter
 71 (21.12.2008) <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,592618,00.html>; i.d.S. auch FAZ, Dokumentation: Zum Einsatz der
 72 Deutsche Marine zur Bekämpfung gegen Piraterie, 26.06.2008: „Damit stellt Art. 25 GG in Verbindung mit den oben genannten
 73 Regeln des SRÜ die verfassungsrechtliche Grundlage für den Marineeinsatz zur Pirateriebekämpfung auf Hoher See.“
 74 BVerfGE 90, 286 ff. (351 ff.).

75 Deiseroth, Die NATO – Ein System „kollektiver Verteidigung“ oder „kollektiver Sicherheit“? Kritische Bemerkungen zur
 76 Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Die Friedens-Warte 75 (2000), 101 ff.

77 BVerfGE 90, 286 ff. (351).

78 BVerfGE 90, 286 ff. (387).

79 Zum Streit über diese Zustimmungsschwelle siehe BVerfG, 2 BvE 1/03 vom 07.05.2008 (Türkei-AWACS).

80 Zur positiven Aufnahme dieser Rechtsprechung in der Literatur jeweils m. w. N. Röben, Außenverfassungsrecht. Eine Untersuchung
 81 zur auswärtigen Gewalt des offenen Staates, 2007, 282 ff.; Wiefelspütz, Das Parlamentsheer, 2005; Paulus, Die
 82 Parlamentszustimmung zu Auslandseinsätzen nach dem Parlamentsbeteiligungsgesetz, in: Weingärtner (Hrg.), Einsatz der
 83 Bundeswehr im Ausland, 2007, 81 ff.

84 Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland
 85 (Parlamentsbeteiligungsgesetz), BGBl. 2005 I 775 ff.

86 BT-Drs. 16/11337 v. 10.12.2008.

87 Rat der Europäischen Union, Gemeinsame Aktion 2008/851/GASP vom 10. November 2008, Abl. L 301 v. 12.11.2008, 33 ff.

88 Nach dem Bundesminister der Verteidigung Jung (in: Das Parlament Nr. 52 v. 22.12.2008) reiche das Maßnahmenspektrum „vom
 89 Schuss vor den Bug bis hin zum Versenken von Piratenschiffen“.

90 Zur Exterritorialgeltung der Menschenrechte bei Sicherheitsmaßnahmen im europäischen Kontext Fischer-Lescano/Löhr, Menschen-
 91 und flüchtlingsrechtliche Anforderungen an Maßnahmen der Grenzkontrolle auf See, Rechtsgutachten, September 2007, abrufbar
 92 (23.12.2008) unter www.zerp.uni-bremen.de/deutsch/pdf/proasyiaifmren.pdf

93 Schultz, Die Auslandsentsendung von Bundeswehr und Bundesgrenzschutz zum Zwecke der Friedenswahrung und Verteidigung,
 94 1998, 128; Gusy, Gesetzliches Trennungsgesetz zwischen Polizei und Verfassungsschutz, in: Die Verwaltung 1991, 469 ff.

95 Fischer-Lescano, Verfassungsrechtliche Fragen der Auslandsentsendung des BGS, in: AöR 128 (2003), 52 ff.

I.d.S. auch Fastenrath, freilich mit der abzulehnenden Auffassung, dass darum die verfassungsrechtlichen Bindungen aus Art. 87 a II GG nicht zum tragen kämen (ders., Ran an den Feind, in: FAZ v. 19.06.2008: „Es handelt sich aber auch nicht um einen Einsatz im Sinne von Artikel 87 a. [...] Ein Einsatz gegen Piraten hat [...] polizeilichen Charakter“; hiergegen: Bothe, Völkerrecht und Verfassungsrecht, FAZ v. 30.06.2008, 9).

46 Seeaufgabengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juli 2002 (BGBl. I 2876), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 2. Juni 2008 (BGBl. 2008 II 520).

47 Die Bundespolizei hat auch die Mittel dazu, siehe Härpfer, Potemkinsche Dörfer gegen Piraten?, in: CD-Sicherheitsmanagement. Fachzeitschrift der deutschsprachigen Sicherheitsbranche 5/2008, 26 ff.

48 Zuständigkeitsbezeichnungs-Verordnung See, ZustBV-See, 04.03.1994 (BGBl. I 442), zuletzt geändert durch Art. 121 des Gesetzes vom 21.06.2005 (BGBl. I 1818).

49 So auch Oshana, Krieg gegen Piraten, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 12/2008, 20 ff. Eine Parlamentarisierung der Entscheidung über die Auslandsverwendungen der Bundespolizei parallel dem konstitutiven Parlamentsvorbehalt scheint angesichts der stark zunehmenden Einsatzfrequenz geboten, insbesondere auch um eine Umgehung der Anforderungen nach dem ParlBG zu verhindern, i.d.S. auch Hader, Polizeisoldaten: Die Paramilitarisierung deutscher Außenpolitik, Wissenschaft und Frieden 2006, 31 ff. So die Formulierung bei Nachtwei, Abgeordnetenwatch v. 01.12.2008, abrufbar unter (23.12.2008)

50 http://www.abgeordnetenwatch.de/winfried_nachtwei-650-5848.html; zur Legitimation durch Nothilfe Affeld, Der aktuelle Fall: Seeraub und die seepolizeiliche Rolle der Deutschen Marine, in: Humanitäres Völkerrecht: Informationsschriften 13 (2000), 95 ff. Zu *failed states*: Oeter, Prekäre Staatlichkeit und die Grenzen internationaler Verrechtlichung, in Kreide u. a. (Hrg.), Transnationale Verrechtlichung, 2008, 90 ff.

52 Insgesamt Paech, Bundeswehr auf Piratenjagd in Somalia, abrufbar unter (21.12.2008) www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Somalia/piraten5.html; siehe auch die Kritik an den aktuellen Maßnahmen bei Pflüger, Gefährliche Gewässer, abrufbar (21.12.2008), <http://tobiaspflueger.twoday.net/stories/5273021/>

53 Droege, Zur militärischen Beobachtung freier Versammlungen – „Tornados im Tiefflug“, JuS 2008, 135 ff. Es ist diesbzgl. ein Organstreitverfahren beim BVerfG wegen der Maßnahmen in Heiligendamm anhängig.

54 Zitiert nach Die Welt, Kanzlerin will innere Sicherheit durch Militär, 02. Juli 2007.

55 Es ist nur konsequent, wenn in der FAZ (ebd., Dokumentation: Zum Einsatz der Deutsche Marine zur Bekämpfung gegen Piraterie, 26.06.2008) der Rechtsrahmen der Pirateriebekämpfung durch das Militär auf hoher See wegen Art. 25 GG i. V. m. Art. 107 SRÜ für ausreichend gehalten, für den Einsatz im Inneren jedoch eine Verfassungsänderung gefordert wird: „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.“

56 Bundeskanzlerin Merkel, Deutscher Bundestag, 16/189, Sitzung v. 26. November 2008, Plenarprotokoll S. 20341.