



Kölner Schriften zu Recht und Staat

Band 51

LEONARD KOOPS

Seeräubereibekämpfung durch die Bundeswehr im Einklang mit dem Grundgesetz

Verfassungsrechtliche Anforderungen
an einen Einsatz der Streitkräfte
zur Bekämpfung der Seepiraterie
außerhalb deutscher Seegebiete

Einleitung

Das Phänomen der Seeräuberei ist eine neuartige Herausforderung für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik. Die Seeräuberei ist kein – oftmals romantisch verklärtes – Relikt vergangener Jahrhunderte, sondern hat sich in ihrer modernen Form innerhalb der letzten Jahre zu einer spürbaren Bedrohung auch für die aktuelle globale Seesicherheit entwickelt. Das International Maritime Bureau¹ berichtet von 439 Piratenangriffen im Jahr 2011. Nach vier Jahren des Anstiegs gemeldeter Seeräuberangriffe bis 2010 hat sich die Zahl der Überfälle nunmehr auf hohem Niveau stabilisiert.² Ein Instrument der deutschen Bemühungen zur Eindämmung der Seepiraterie ist deren gewaltsame Bekämpfung. Zu diesem Zweck werden die deutschen Seestreitkräfte jenseits des deutschen Seegebiets eingesetzt, zunächst vereinzelt, um von Seeräubern angegriffenen Handelsschiffen zur Hilfe zu eilen und seit Dezember 2008 groß angelegt in Form einer militärischen Beteiligung an der gemeinsamen Operation der Europäischen Union Atalanta. Diese widmet sich der Bekämpfung der Seeräuberei in dem Seegebiet am Horn von Afrika.³

Über 50 Prozent der Piratenangriffe im Jahr 2011 erfolgten durch somalische Seeräuber im Golf von Aden. Diese Seeregion am Horn von Afrika ist besonders betroffen von der Seepiraterie. Am 30. Juni 2011 hatten somalische Piraten 20 Schiffe mit insgesamt 420 Besatzungsmitgliedern in ihrer Gewalt.⁴ Verschiedene Faktoren tragen zu der schwierigen Lage vor der Küste Soma-

-
- 1 Das International Maritime Bureau (IMB) ist eine von der Privatwirtschaft getragene Nichtregierungsorganisation, die der internationalen Handelskammer (International Chamber of Commerce (ICC)) untergliedert ist. Eine wichtige Einrichtung des IMB ist das in dieser Form einzigartige Piracy Reporting Center mit Sitz in Kuala Lumpur. Reeder und Schiffbesatzungen können Seeräuberangriffe melden und sich beraten lassen. Das Piracy Reporting Center gibt regelmäßig Lageberichte betreffend die Seeräuberei in sämtlichen Gewässern heraus.
 - 2 Im Jahr 2011 wurden dem IMB 445 Seeräuberangriffe gemeldet; vgl. Mitteilung der ICC vom 12.01.2012, „Piracy attacks in East and West Africa dominate world report“, abzurufen am 11.04.2012 um 14 Uhr unter <http://www.icc-ccs.org/news/995-piracy-attacks-in-east-and-west-africa-dominate-world-report>.
 - 3 Siehe ausführlicher dazu unten im ersten Abschnitt.
 - 4 Vgl. Mitteilung des IMB vom 14.07.2011, „Pirate attacks at sea are getting bigger and bolder, says IMB report“, abzurufen am 22.08.2011 um 14 Uhr unter <http://www.icc-ccs.org/news/450-pirate-attacks-at-sea-getting-bigger-and-bolder-says-imb-report>.

lias bei. Der „failed state“ Somalia befindet sich im Bürgerkrieg und kann seit Jahren keine funktionierende Staatsgewalt aufweisen. Dies führt zu Armut und Hunger in der Bevölkerung, wodurch sich einerseits immer mehr Menschen veranlasst sehen, der „lukrativen“ Seepiraterie nachzugehen und andererseits Nahrungsmittellieferungen der internationalen Gemeinschaft über den Seeweg erforderlich wurden, die wiederum eine lohnende Beute für Seeräuber darstellen. Somalia ist selbst nicht in der Lage, die Seeräuberei vor der eigenen Küste zu bekämpfen. Die internationale Gemeinschaft hat sich vor diesem Hintergrund im Jahr 2008 zu einem verstärkten Engagement zur Bekämpfung der Seepiraterie vor Somalia entschieden, und der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen beschloss entsprechende Resolutionen. Die Operation Atalanta stellt den europäischen und im Rahmen dessen auch den deutschen Beitrag zu dieser internationalen Initiative dar.

Über die völkerrechtlichen und insbesondere über die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen des Einsatzes der Bundeswehr zur Bekämpfung der Seeräuberei bestehen Uneinigkeit und Unsicherheit bei den handelnden Akteuren, in der Presse, in der Öffentlichkeit wie auch im rechtswissenschaftlichen Schrifttum. In ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage von einzelnen Abgeordneten und der Fraktion der FDP im Deutschen Bundestag vom 23. Mai 2008 hat die Bundesregierung auf die konkrete Frage, unter welchen Voraussetzungen die Bundesmarine befugt sei, der Seeräuberei verdächtige Schiffe aufzubringen, darauf hingewiesen, dass „ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen ein Schiff der Deutschen Marine von [der entsprechenden] völkerrechtlichen Befugnis Gebrauch machen [können], [...] verfassungsrechtlich nicht abschließend geklärt [sei].“⁵ Im rechtswissenschaftlichen Schrifttum wie auch im politischen Umfeld wird vielfach ein Tätigwerden des Gesetzgebers für erforderlich oder jedenfalls zur Klarstellung für wünschenswert erachtet.⁶ Die Unsicherheit wurde auch durch die Heftigkeit der Reaktionen auf

5 Antwort Nr. 12 der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage von Abgeordneten und Fraktion der FDP vom 23.05.2008, BT-Drs. 16/9286, S. 4.

6 Vgl. etwa ALLMENDINGER/KEES, NZWehr 2008, 60 (69); BRAUN/PLATE, DÖV 2010, 203 (209); R.BRINKMANN/PETERS, in: ZIMMERMANN/TAMS, Seesicherheit vor neuen Herausforderungen, 43 (64 ff.); ESSER/FISCHER, JR 2010, 513 (526); FISCHER-LESCANO/KRECK, AVR 47 (2009), 481 (521 ff.); JENISCH, HANSA International Maritime Journal 146 (2009), 54 (57 f.); RUGE, in: SCHMIDT-BLEIBTREU/HOFMANN/HOPFAUF, GG, Art. 87a Rdnr. 5; SCHMAHL, AöR 136 (2011), 44 (90 f.); WIEFELSPÜTZ, ZG 2007, 97 (128 ff.); nach der gescheiterten Befreiung des von Piraten entführten Schiffs „Hansa Stavanger“ durch die Polizeieinheit GSG 9

die am 22. Mai 2010 im Deutschlandfunk gesendete Aussage des damaligen Bundespräsidenten KÖHLER offenbar, die ihn letztlich wohl zum Rücktritt veranlasste. Wohl nicht zuletzt mit Blick auf das militärische Engagement zur Bekämpfung der Seeräuberei sagte er, dass „ein Land [der GröÙe Deutschlands] mit [seiner] Außenhandelsorientierung und damit auch Außenhandelsabhängigkeit auch wissen [müsÙe], dass im Zweifel, im Notfall auch militärischer Einsatz notwendig [sei], um unsere Interessen zu wahren, zum Beispiel freie Handelswege [...].“⁷

Während die völkerrechtliche Diskussion auf nationaler und internationaler Ebene schon weit fortgeschritten ist,⁸ werden verfassungsrechtliche Probleme zwar in Untersuchungen zur Rechtmäßigkeit militärischer Einsätze gegen Piraten regelmäßig auch thematisiert, bilden jedoch selten den Schwerpunkt. Eine monografische Auseinandersetzung ausschließlich mit der Verfassungsmäßigkeit eines Einsatzes der deutschen Streitkräfte zur Bekämpfung der Seeräuberei fehlt bislang.⁹ Angesichts der empfundenen Rechtsunsicherheit auf der einen Seite und der Bedeutung und des Ausmaßes des deutschen Engagements sowie der großen öffentlichen Aufmerksamkeit, die die Militär-

hat das Bundesministerium des Innern eine öffentliche Initiative zur Grundgesetzänderung durch Einfügung eines neuen Art. 87 a Abs. 5 GG gestartet (vgl. Stefan PARIS, Sprecher des BMI am 11.05.2009 vor der Bundespressekonferenz, das Protokoll abzurufen am 23.08.2011 um 13 Uhr unter http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Aussenpolitik/_GSP/Sprecher2009-05-11_node.html); siehe zu der Befreiungsaktion unten im zweiten Abschnitt unter A. I. sowie zum Reformvorschlag unten in der Schlussbetrachtung unter II.

- 7 Horst KÖHLER im Gespräch mit Christopher RICKE abzurufen im Wortlaut am 22.08.2011 um 17 Uhr unter <http://www.dradio.de/aktuell/1191138/>
- 8 Vgl. etwa AFFELD, Humanitäres Völkerrecht 2000, 95 ff.; v. ARNAULD, AVR 47 (2009), 454 ff.; DUBNER, The Law of the International Sea Piracy; GEIß/PETRIG, Piracy and Armed Robbery at Sea; HEINICKE, KJ 2009, 178 (183 ff.); JENISCH, NordÖR 2009, 385 ff.; KÖNIG, DGVR 44 (2010), 203 (224 ff.); LAGONI, in: FS RAUSCHNING, 501 ff.; NANDAN/ROSENNE, in: NORDQUIST, UN Convention on the Law of the Sea, Bd. III, Art. 100 ff.; PROELß, in: GRAF VITZTHUM, Völkerrecht, 5. Abschn. Rdnr. 64; RUBIN, The Law of Piracy; SCHIEDERMAIR, AÖR 135 (2010), 185 (201 ff.); SCHMAHL, AÖR 136 (2011), 44 (51 ff.); SHEARER, in: O'CONNELL, The International Law of the Sea, Vol. 2, Chapter 24 C.; STEHR, Marineforum 3/2004, 18 ff.; STEIN, in: FS RAUSCHNING, 487 (489 ff.); TREVES, EJIL 20 (2009), 399 ff.; WOLFRUM, in: GRAF VITZTHUM, Handbuch des Seerechts, Kap. 4 Rdnr. 47 ff.
- 9 Lediglich TRÉSORET, Seepiraterie, S. 431 ff. untersucht die Verfassungsmäßigkeit von Streitkräfteinsätzen zur Bekämpfung der Seeräuberei vertieft.

operation erfährt, auf der anderen Seite, ist eine Schließung dieser Lücke wünschenswert. Dies versucht die vorliegende Arbeit zu leisten. Sie soll einen Beitrag zur Aufklärung der (Verfassungs-) Rechtslage leisten, indem sie untersucht, unter welchen Voraussetzungen ein deutscher Militäreinsatz gegen Piraten außerhalb deutscher Seengebiete im Einklang mit dem Grundgesetz steht.

Darf die Bundeswehr zur gewaltsamen Bekämpfung der Seeräuberei außerhalb deutscher Seengebiete eingesetzt werden? Ist vorauszusetzen, dass der Einsatz im Rahmen einer multinationalen Militäroperation erfolgt oder kann die Bundesrepublik Deutschland auch unilateral gegen Piraten vorgehen? Ist nicht Piraterie eine Form der Kriminalität, deren Bekämpfung in die Zuständigkeit der Polizeibehörden fällt? Welche Anforderungen sind an die Art und Weise der Gewaltausübung zu stellen? Inwieweit sind die deutschen Soldaten bei Gewaltanwendungen gegenüber mutmaßlichen Seeräubern an die Grundrechte gebunden? Bedarf es einer Änderung des Grundgesetzes oder einfaches gesetzlicher Vorschriften, um dem militärischen Engagement in seiner derzeitigen Form zur Verfassungskonformität zu verhelfen? Alle diese Fragen sollen in der vorliegenden Arbeit beantwortet werden.

Seeräuberei wird in der vorliegenden Untersuchung als eine rechtswidrige Handlung verstanden, bei der private Personen zu rein privaten Zwecken auf dem Meer zivile Schiffe angreifen, um sich an Bord befindliche Vermögenswerte zu beschaffen oder sich des Schiffes und dessen Besatzung zu bemächtigen.¹⁰ Das Bundesverfassungsgericht hatte bisher nicht die Gelegenheit, zur Verfassungsmäßigkeit des Einsatzes deutscher Streitkräfte zur Bekämpfung der Seeräuberei Stellung zu nehmen. In der Natur des Untersuchungsgegenstandes liegt es, dass die verfassungsrechtlichen Fragestellungen sich in vergleichbarer Form auch bei der Auseinandersetzung mit anderen Auslandseinsätzen der Streitkräfte gestellt haben. Es war daher nicht nur erforderlich, die sich mit der militärischen Seeräubereibekämpfung befassende Literatur auszuwerten, sondern auch die zahlreichen Untersuchungen und die Rechtsprechung zu verfassungsrechtlichen Herausforderungen bei verwandten Verwendungen der deutschen Streitkräfte zu berücksichtigen. Zwar ist die Völkerrechtskonformität von Militäreinsätzen zur Bekämpfung der Seeräuberei auch aus verfassungsrechtlicher Perspektive von Relevanz, jedoch soll die

10 Die Definition ist angelehnt an die gemäß Art. 101 SRÜ, wobei danach vergleichbare Handlungen in staatlichen Hoheitsgewässern nicht unter den Begriff „Seeräuberei“ fallen.

völkerrechtliche Analyse keinen Schwerpunkt bilden. Völkerrechtliche Fragestellungen sollen nur dort im Sinne der herrschenden Meinung berücksichtigt werden, wo sie auch verfassungsrechtlich zu beachten sind und nur vereinzelt vertieft werden, wo dies für den weiteren Gang der Untersuchung von besonderer Bedeutung und die betreffende Frage noch nicht erschöpfend diskutiert worden ist.

Im ersten Abschnitt der Arbeit wird der deutsche Beitrag zur militärischen Bekämpfung der Seeräuberei noch einmal ausführlicher dargestellt. Das konkrete Vorgehen der Bundesmarine im Rahmen der Operation Atalanta der Europäischen Union soll zwar die Grundlage für die nachfolgende Untersuchung bilden, jedoch sollen die überprüften Maßnahmen von dem Einsatzrahmen, nämlich der Beteiligung an einer multinationalen Aktion, abstrahiert werden. Nur so lassen sich die Ergebnisse auch auf eventuelle zukünftige – aber auch vor „Atalanta“ bereits zu beobachtende – unilaterale „Anti-Piraterie-Einsätze“ übertragen. Die einzelnen Untersuchungsabschnitte sollen sich an typischen Einsatzszenarien orientieren, die so oder so ähnlich bereits Realität bei der Seeräubereibekämpfung durch die deutschen Streitkräfte wurden, und diese darin jeweils auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüft werden.

Dabei widmet sich der zweite Abschnitt der verfassungsrechtlichen Befugnis der Bundesrepublik Deutschland zum Einsatz ihrer Streitkräfte zur Bekämpfung der Seeräuberei. Es wird untersucht, ob das Grundgesetz zu bestimmten Einsatzarten ermächtigt, sei es unilateral, sei es innerhalb von Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit, sei es in der konkreten Form der Beteiligung an der Operation Atalanta. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Bestimmung des Verteidigungsbegriffs, an dem sich die Einsatzmöglichkeiten der Streitkräfte orientieren. Anknüpfend an das konkrete Einsatzszenario soll die Herleitung eines modernen Verteidigungsbegriffs versucht werden, der mit den historischen Wurzeln der Wehrverfassung im Einklang steht, aber dennoch der Weiterentwicklung der Bundesrepublik Deutschland und ihrer gestiegenen Verantwortung innerhalb der internationalen Gemeinschaft Rechnung trägt. Auch sollen in diesem Abschnitt die weiteren verfassungsrechtlichen Schranken für die Zulässigkeit des Einsatzes inklusive des Parlamentsvorbehalts aufgezeigt werden.

Im vierten Abschnitt werden die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Art und Weise militärischer Gewaltanwendungen gegenüber Seeräubern außerhalb deutscher Hoheitsgewässer beleuchtet. Es stellt sich dabei aus verfassungsrechtlicher Perspektive die Frage nach der Rechtfertigung von

Grundrechtseingriffen, die durch typische Maßnahmen im Rahmen eines Einsatzes zur Bekämpfung der Seeräuberei bewirkt werden. Geprüft werden konkret die Festnahme sowie die Verletzung oder Tötung von mutmaßlichen Seeräubern. Zwingend bedarf es vor diesen konkreten Grundrechtsprüfungen einer Beantwortung der Frage nach der Grundrechtsbindung der deutschen Streitkräfte bei der Seeräubereibekämpfung außerhalb deutscher Hoheitsgewässer bzw. nach der Grundrechtsgeltung in den typischen Einsatzszenarien. Im Rahmen dieser Voruntersuchung soll die grundrechtsbeschränkende Wirkung völkerrechtlicher Verträge vertieft werden. Konkret ist zu beleuchten, ob und unter welchen Voraussetzungen völkerrechtliche Vertragsklauseln, die Streitkräfte zu Grundrechtseingriffen ermächtigen, den Anforderungen grundrechtlicher Gesetzvorbehalte genügen. Diese Frage hat im Schrifttum bislang wenig Aufmerksamkeit erfahren und verdient wegen der für solche Vertragsklauseln exemplarischen Eingriffsbefugnisse innerhalb des Regelungsregimes zur Bekämpfung der Seeräuberei im Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen in dieser Arbeit besondere Beachtung.