

Diskussionspapier

Forschungsgruppe Sicherheitspolitik
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Julia Galaski

Chancen und Grenzen der Pirateriebekämpfung.

Die Straße von Malakka und der Golf von Aden
im Vergleich

FG3-DP 05
März 2009
Berlin

Inhalt

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Diskussionspapiere sind
Arbeiten im Feld der For-
schungsgruppe, die nicht
als SWP-Papiere heraus-
gegeben werden. Dabei kann
es sich um Vorstudien zu
späteren SWP-Arbeiten
handeln oder um Arbeiten,
die woanders veröffentlicht
werden. Kritische Kommen-
tare sind den Autoren in
jedem Fall willkommen.

Effektive Pirateriebekämpfung in der Straße von
Malakka 3

Internationale Erwartungen 3
Grad an Staatlichkeit der Anrainerstaaten 4
Geographie und Ressourcen 5
Politische Agenda der Anrainerstaaten 5

Determinanten effektiver Pirateriebekämpfung 6

*Grundvoraussetzung: Grad an Staatlichkeit der
Anrainerstaaten* 6
Geographie und Ressourcen 6
Politische Agenda der Anrainerstaaten 7
Internationale Erwartungen 7

Pirateriebekämpfung im Golf von Aden 7

*Grad an Staatlichkeit der Anrainerstaaten im Golf von
Aden* 7
Geographie und Ressourcen 8
Politische Agenda der Anrainerstaaten 8
Internationale Erwartungen 9

Schlussfolgerungen 9

Anfang der 1990er Jahre feierten die Piraten in der Straße von Malakka ihr Comeback. Jahrelang war die südostasiatische Meeresenge die meist gefürchtete Piratenhochburg weltweit. Im Jahr 2008 machte das Horn von Afrika ähnliche Schlagzeilen. Im Golf von Aden nahm die Anzahl der Überfälle allein in einem Jahr um rund 200 Prozent zu. In der Straße von Malakka werden die Piraten mittlerweile erfolgreich bekämpft. Ein ähnlicher Erfolg ist im Golf von Aden aufgrund unterschiedlicher politischer und geographischer Gegebenheiten allerdings unwahrscheinlich.

Ende der 1990er galt die Straße von Malakka wegen erhöhter Piraterieaktivitäten als eine der gefährlichsten maritimen Handelsrouten der Welt. Da ein Viertel des Welthandels über diese Meeresenge verschifft wird, stieg die sicherheitspolitische Bedeutung der Region an.¹ Wenige Jahre später nahm das Phänomen der Piraterie am Horn von Afrika völlig neue Dimensionen an: nicht nur schnellte die Zahl der Überfälle mit einem Mal in die Höhe, auch überraschten die Piraten die internationale Gemeinschaft mit horrenden Lösegeldforderungen, statt, wie in Südostasien üblich, die Schiffe neu zu lackieren oder in Einzelteilen zerlegt weiterzuverkaufen. Eine weitere entscheidende Welthandelsroute, über die rund 12 Prozent des weltweiten Erdölbedarfs verschifft wird, wurde hiermit bedroht. Allein zwischen 2007 und 2008 fanden hier rund 64,5 Prozent aller Überfälle auf See statt, im Vergleich zu 20-30 Prozent zwischen 2003 und 2006.²

Der direkt entstehende Schaden ist hierbei wie auch in Südostasien nicht das Hauptproblem, da nur rund 0.01 Prozent des internationalen Handelsverkehrs unmittelbar betroffen ist,³ sondern vielmehr von den Kosten der infolgedessen beschlossenen Vorsichtsmaßnahmen: verteuerte Versicherungen, aufwendige Umleitungen über andere Seewege, kostspielige Aufstockung von Personal und mancherorts Be-

waffnung an Bord und nicht zuletzt das Risiko eines Dominoeffekts in anderen, instabilen Küstenregionen.

Mittlerweile gilt die Pirateriebekämpfung in der Straße von Malakka als Erfolg. Insgesamt sank die Zahl der Übergriffe von 75 im Jahr 2000 auf nur zwei im Jahr 2008.⁴ Daher ist es nahe liegend zu untersuchen, welche Determinanten diese effektive Pirateriebekämpfung ermöglicht haben und ihre allgemeine Gültigkeit anhand ihrer Anwendung auf die Situation im Golf von Aden zu überprüfen. Kurzum, welche Aussichten hat Pirateriebekämpfung im Golf von Aden, wenn man sich nach den Erfolgsdeterminanten der Pirateriebekämpfung in der Straße von Malakka richtet?

Die induktive Ermittlung der Erfolgsdeterminanten bietet sich an, weil die Straße von Malakka allgemein als Beispiel für erfolgreiche Pirateriebekämpfung gilt. Um die Vergleichsstudie zwischen zwei so unterschiedlichen Regionen wie dem Horn von Afrika und der südostasiatischen Straße von Malakka möglichst aussagekräftig zu gestalten, wird dieses Papier im Fall der Straße von Malakka verstärkt auf den Anrainerstaat Indonesien eingehen, da die politischen und geographischen Gegebenheiten hier denen am Horn von Afrika am ähnlichsten sind.

Effektive Pirateriebekämpfung in der Straße von Malakka

Sowohl geographische als auch politische Determinanten haben in der Straße von Malakka effektive Pirateriebekämpfung ermöglicht. Entscheidend waren die internationalen Erwartungen an die Anrainerstaaten, das Problem zu beseitigen. Als Reaktion auf den zunehmenden Druck mussten die Anrainerstaaten ihre insbesondere durch Souveränitätsvorbehalte begründete Zurückhaltung überwinden. Die politische, wirtschaftliche und soziale Lage ermöglichte es ihnen, selbständig einzugreifen. Auch erleichterten die geographischen Gegebenheiten den Erfolg ihres überwiegend militärischen Ansatzes.

Internationale Erwartungen

Kooperationsbemühungen zur Pirateriebekämpfung in der Straße von Malakka begannen 1992, nachdem

⁴ ICC International Maritime Bureau, Piracy and Armed Robbery Against Ships, Annual Reports, London.

¹ Rajeev Sawhney. Redefining the Limits of the Straits: A Composite Malacca Straits Security System. Institute of Defence and Strategic Studies, Commentaries (37/2006), 18 May 2006, S. 1.

² ICC International Maritime Bureau, Piracy and Armed Robbery Against Ships, Annual Reports, London.

³ Eröffnungsrede des damaligen malaysischen Transportminister Chan Kong Choy auf dem „Third Annual Indian Ocean Research Group (IORG) International Conference“ im Legend Hotel in Kuala Lumpur, Malaysia, am 29. März 2006 als Antwort auf die Kategorisierung der Malakka Straße als Kriegszone durch das Joint War Committee der Versicherung Lloyd's and London.

Ende der 1980er Jahre immer mehr Überfälle durch Piraten registriert worden waren. Diese auf bilaterale Abkommen begrenzten Bemühungen gingen jedoch über Informationsaustausch und die Koordinierung von Patrouillen nicht hinaus und erwiesen sich letzten Endes als ineffektiv.⁵ Im Jahre 2000 erreichte das Piraterieproblem in der Straße von Malakka mit 75 Vorfällen einen neuen Höhepunkt. Weitere bilaterale und multilaterale Abkommen in der Region blieben ergebnislos, darunter das durch Japan initiierte und im Rahmen der ASEAN abgeschlossene Regionalabkommen zur Pirateriebekämpfung.

Daraufhin unterbreiteten die USA 2004 den Vorschlag, die Straße von Malakka international zu sichern, den auch Singapur begrüßte. Von Malaysia und Indonesien wurde er entschieden als inakzeptabler Eingriff in ihre Souveränität zurückgewiesen. Jedoch waren die Anrainerstaaten jetzt unter Druck, eigenständig Maßnahmen zur Pirateriebekämpfung zu ergreifen. Erste Aufwertungen der bislang schwachen Kooperationsmechanismen zwischen den drei Anrainerstaaten erfolgten erstaunlich schnell, nur wenige Monate später.⁶

Im Fall der Straße von Malakka gelten die nachdrücklichen internationalen Erwartungen allgemein als entscheidend für die Aufwertung und Erweiterung der regionalen Kooperationsmechanismen.

Grad an Staatlichkeit der Anrainerstaaten

Grundvoraussetzung dafür, dass die Anrainerstaaten fähig waren, das Angebot der USA auszuschlagen, das heißt die Piraten eigenständig zu verfolgen und zur Rechenschaft zu ziehen und teils auch die Ursprünge der Piraterie wie Armut und organisierte Kriminalität zu bekämpfen, war eine einigermaßen stabile politische, wirtschaftliche und soziale Lage, beziehungsweise ein Mindestmaß an Staatlichkeit. So wäre beispielsweise Indonesien noch ein Jahr zuvor kaum in der Lage gewesen, Gespräche über eine trilaterale Sicherung der Straße zu führen, da der Konflikt um die abtrünnige Region Aceh noch im Gange war. Auch zuvor wäre eine indonesische Teilnahme aufgrund der auf den Regimewechsel von 1995 folgenden Unruhen

⁵John F. Bradford. The Growing Prospects for Maritime Security Cooperation in Southeast Asia. In: *Naval War College Review*, Vol. 58, no. 3 (Summer 2005), 66 S.

⁶Ian Storey. Securing Southeast Asia's Sea Lanes: A Work in Progress. In: *Asia Policy*, no. 6 (July 2008), S. 116.

unrealistisch gewesen. In Malaysia fanden ebenfalls Ende der 1990er Unruhen statt, nachdem der damalige stellvertretende Premierminister als Reaktion auf die asiatische Finanzkrise entlassen wurde. Während Singapurs Geschichte der letzten Jahre sich durch Stabilität auszeichnet, ist das etwa 700 Quadratkilometer große Land alleine nicht imstande, die gemeinsame Straße zu sichern. Die politische, wirtschaftliche und soziale Situation seiner post-autoritären Nachbarländer war daher entscheidend, um eine durchgreifende Bekämpfung der Piraten zu ermöglichen.

Jedoch dominiert sowohl in Indonesien als auch in Malaysia das Militär die politische Landschaft. Auch Singapur, als das am weitesten entwickelte Land Südostasiens,⁷ besitzt die nötigen militärischen Mittel zur Pirateriebekämpfung. Alle drei Anrainerstaaten verfügen daher über Sicherheitseinrichtungen, die eine gemeinsame Bekämpfung der Piraten ohne internationale Unterstützung durchführen können.

Die nach 2004 getroffenen staatlichen Maßnahmen spiegeln den Grad an Staatlichkeit der Anrainerstaaten wider. In Indonesien wurden sämtliche maritimen Agenturen in die Küstenwache integriert.⁸ Singapur verbesserte seine Überwachungssysteme und Informationsnetze und intensivierte seine Patrouillen. Neuregelungen der Schifffahrt wurden eingeführt, darunter Eskortieren von einzelnen Schiffen und die Neuorientierung von Schiffsrouten, um kleine Boote und Handelsschiffe getrennt passieren zu lassen. Auch Anforderungen an die Reeder, d.h. zivile Maßnahmen, wurden erhöht. So verlangte Singapur beispielsweise, dass alle Schiffe in den territorialen Gewässern über Antwortgeräte verfügten, um durch frühzeitige Hilferufe die Kommunikation zu erleichtern und somit schnelles Handeln zu ermöglichen. Zudem wurden auf zufällig ausgewählten Schiffen bewaffnete Polizisten stationiert.⁹ Auch Malaysia rief die internationalen Reeder zuletzt Ende November 2008 dazu auf, Abwehrmechanismen an Bord ihrer Schiffe zur Unterstützung der regionalen Sicherheitseinsätze aufzustocken.¹⁰

⁷The Fund for Peace. Failed States Index Scores 2008. <http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=292&Itemid=452> (eingesehen am 16.02.2009).

⁸Die indonesische Küstenwache ist heute sowohl für Marinepolizei und Zoll zuständig als auch für Fischerei und Immigration.

⁹Joshua Ho. The Security of Sea lanes in Southeast Asia. *Asian Survey*, Vol. 46, No. 4, 2006, S. 565-567.

¹⁰Ship owners urged to help keep the Malacca Straits safe, AFP, November 24, 2008.

Maßnahmen, um Piraterie vorzubeugen, wurden nur in Indonesien getroffen. Die Regierung geht dort heute zunehmend gegen Armut und illegale Fischerei, Korruption und organisierte Kriminalität in den isolierten Küstengebieten vor.¹¹

Der Grad an Staatlichkeit der Anrainerstaaten determiniert insofern die Fähigkeiten letzterer sowohl die Piraten zu verfolgen und zur Rechenschaft zu ziehen, als auch die Ursprünge ihrer Aktivitäten zu beheben.

Geographie und Ressourcen

Dass allein Indonesien sich nicht nur um die Bekämpfung, sondern auch Vorbeugung von Piraterie bemüht hat, hängt damit zusammen, dass das weit über die Straße von Malakka hinaus reichende indonesische Küstengebiet unmöglich vollständig mit militärischen Mitteln gesichert werden kann, wie dies in der gemeinsamen Straße der Fall ist.

In der Straße von Malakka müssen insgesamt 900 Kilometer Küste überwacht werden. Es handelt sich nicht um ein offenes Gewässer, sondern um eine übersichtliche Meerengen. Experten zufolge sind 24 Schiffe notwendig, um sie vollständig zu überwachen. Eine rein militärische Beilegung des Problems ist hier durchaus denkbar. Die gesamte Küstenlinie Indonesiens ist 50.000 Kilometer lang. Hinzu kommen rund 14.000 Inseln, die den Piraten zahllose Versteckmöglichkeiten bieten. Im Vergleich zu den 24 Schiffen in der Straße von Malakka wären hier 239 Schiffe notwendig.¹²

Armut, Korruption und organisierte Kriminalität sind auch in Malaysia ein grundlegendes Problem, welches Piraterie fördert – jedoch in geringerem Maße als in Indonesien, was schon am Grad der Staatlichkeit erkennbar ist.¹³ Der Staat ist demnach weniger darauf angewiesen, die Ursprünge der Piraterie zu bekämpfen.

Auch in der Straße von Malakka steht der Einsatz militärischer Mittel im Mittelpunkt der Pirateriebe-

kämpfung. Die Anrainerstaaten haben in den letzten Jahren massiv in ihre Marine und in Überwachungssysteme investiert. Während Singapur vermehrt Freigattungen kaufte, stockten Indonesien und Malaysia ihren Bestand an Marinehubschraubern und Patrouillenbooten auf. Der Fokus lag hierbei auf schnellen Einsatzgruppen, der Nachrüstung der Luftwaffe und dem Ausbau der Seestreitkräfte.¹⁴ Der Jahresbericht 2008 des *International Maritime Bureau* bewertet die Sicherheitsmaßnahmen als entscheidend für die Erfolgsgeschichte in der Straße von Malakka.

Das zu überwachende Gebiet determiniert insofern nicht nur die benötigten Ressourcen, um Pirateriebekämpfung zu gewährleisten, sondern auch, ob militärische Maßnahmen allein ausreichen, um das Problem zu beheben.

Politische Agenda der Anrainerstaaten

Schließlich bleibt zu klären, warum es internationalen Drucks bedurfte, um die Anrainerstaaten zur Intensivierung ihrer Kooperationsbemühungen zu bewegen.

Pirateriebekämpfung wurde von den drei Regierungen nicht immer höchste Priorität beigemessen. Zum einen fühlten sich die drei Anrainerstaaten lange Zeit nicht stark genug von den Vorfällen betroffen, insbesondere Indonesien, das im Vergleich zu den beiden anderen Staaten seinen Handel überwiegend über die Lombok- und Sunda-Straßen betreibt.¹⁵ Auch nahm die Anzahl der Überfälle während der 1990er Jahre zwischenzeitlich ab. Zum anderen gab es externe Einwirkungen wie die asiatische Finanzkrise 1997 oder den Tsunami von 2004, die das Problem der Piraterie in den Hintergrund rücken ließen.¹⁶ Schließlich machten insbesondere Malaysia und Indonesien starke Souveränitätsvorbehalte. Befürchtungen, diese Kooperationsbemühungen könnten für geheimdienstliche Tätigkeiten dienen, bleiben bestehen.¹⁷ Bis heute ist

¹¹ Ian Storey. Securing Southeast Asia's Sea Lanes: A Work in Progress. In: *Asia Policy*, no. 6 (July 2008), S. 117-118.

¹² Zou Keyuan. Seeking Effectiveness for the Crackdown of Piracy at Sea. In: *Journal of International Affairs*, Vol. 59, no. 1 (Fall 2005) S. 126.

¹³ The Fund for Peace. Failed States Index Scores 2008. <http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=292&Itemid=452> (eingesehen am 16.02.2009).

¹⁴ Kay Möller. *Maritime Sicherheit und die Suche nach politischem Einfluss in Südostasien*. SWP-Studie, 12/2006, S. 11-12.

¹⁵ Victor Huang Maj. Building Maritime Security in Southeast Asia – Outsiders Not Welcome? *Pointer Journals*, Vol. 33, No. 3, 2007, S. 3.

¹⁶ Ian Storey. Securing Southeast Asia's Sea Lanes: A Work in Progress. *Asia Policy*, No. 6 (July 2008), S. 111.

¹⁷ David Rosenberg, Christopher Chung. Maritime Security in the South China Sea: Coordinating Coastal and User State Priorities. In: *Ocean Development & International Law*. Vol. 39, no. 1 (March 2008), S. 62.

der maritime Grenzverlauf zwischen Malaysia und Indonesien ungeklärt und so genannte „hot pursuit“ Abkommen, die Verfolgungen in den Hoheitsgewässern der Nachbarstaaten ermöglichen, wurden nur bilateral zwischen Malaysia und Singapur und Indonesien und Singapur geschlossen. Nur in Notfällen werden Ausnahmen genehmigt. Auch die 2005 eingeführte „Eyes in the Sky Initiative“ der gemeinsamen Luftpatrouillen erlaubt es Flugzeugen, nur bis zu drei Meilen vor die Küsten der Nachbarstaaten einzudringen. Verbindungen zwischen den Marinekommandos und ein 2006 errichtetes Koordinationskomitee ermöglichen die Bündelung von Informationen, um solchen Defiziten beizukommen.

Solche Souveränitätsvorbehalte erklären auch, warum das im Rahmen der ASEAN gemeinsam mit China, Japan und Südkorea unterzeichnete regionale Abkommen über Informationsaustausch hinaus nie erfolgreich war und allgemein als ineffektiv bewertet wird.¹⁸ Als die USA 2004 ihren Vorschlag zur internationalen Sicherung der Straße unterbreitete, schien Kooperation untereinander den Anrainerstaaten daher das kleinere Übel zu sein.

Determinanten effektiver Pirateriebekämpfung

Aus den in der Straße von Malakka gesammelten Erfahrungen ergeben sich hiermit vier grundsätzliche Determinanten effektiver Pirateriebekämpfung: der Grad an Staatlichkeit der Anrainerstaaten, sowohl um Piraterie vorzubeugen als auch zu bekämpfen, die Größe des zu überwachenden Gebietes, beziehungsweise die zur Verfügung stehenden Ressourcen, die Relevanz von Piraterie für die Anrainerstaaten und das Interesse der internationalen Gemeinschaft.

Grundvoraussetzung: Grad an Staatlichkeit der Anrainerstaaten

Grundvoraussetzung, um das Problem der Piraterie zu lösen, ist, dass der Staat seiner Rolle nachkommen kann, Frieden und Stabilität innerhalb seiner Grenzen zu gewährleisten. Zum einen muss er dafür sorgen,

¹⁸ Vgl. Ralf Emmers. *Comprehensive Security and Resilience in Southeast Asia: ASEAN's Approach to Terrorism and Sea Piracy*. S. Rajaratnam School of International Studies, Singapore, July 10th 2007, 32 S.

dass jeder Bürger die Möglichkeit hat, seinen Lebensunterhalt legal zu verdienen, das heißt, er hat die Ursprünge von Piraterie wie Armut, illegale Fischerei und organisierte Kriminalität zu bekämpfen. Zum anderen muss er seine Bürger gegen Gefahren von außen und innen verteidigen, beziehungsweise auch robuste Maßnahmen gegen die Piraten treffen können. Schließlich muss der Staat fähig sein, von den Reedern zivile Schutzmaßnahmen einzufordern. So erhöhen Schiffe, die ein eigenes Warnsystem besitzen, die Chancen der Pirateriebekämpfung signifikant. Auch der Einsatz von Polizisten an Bord von einzelnen Schiffen kann sich als hilfreich erweisen. Kurzum, die Umsetzung sowohl politischer als auch militärischer und ziviler Maßnahmen muss gewährleistet werden können.

Der Grad an Staatlichkeit determiniert also die Mittel und Maßnahmen, die ein Staat zur Bekämpfung der Piraterie und ihren Ursprüngen ein- und umsetzen kann.

Bei einem geringen Grad an Staatlichkeit, wie beispielsweise lange Zeit in Indonesien, kann die internationale Gemeinschaft nur vorübergehend einzelne Rollen dieses Staates übernehmen, wie von den USA in der Straße von Malakka vorgeschlagen worden war.

Geographie und Ressourcen

Nicht immer jedoch sind sowohl militärische als auch zivile und politische Maßnahmen notwendig, um Piraterie einzudämmen. Bei bestimmten geographischen Gegebenheiten kann sich eine rein militärische Bekämpfung der Piraten alleine als effektiv erweisen. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Küstenlänge und Anzahl der Buchten und Inseln sowie die Tatsache, ob die Küsten ans offene Meer grenzen oder Teil einer Meeresenge bilden. Im Fall eines internationalen Einsatzes ist die Wahrscheinlichkeit, dass militärische, zivile und politische Maßnahmen gleichermaßen ausgeführt werden können, verhältnismäßig niedrig. Die geographischen Gegebenheiten spielen daher eine umso größere Rolle.

Die benötigten militärischen Ressourcen lassen sich je nach Küstenlänge ermitteln. So hat beispielsweise das Radarsystem einer durchschnittlichen Fregatte einen Überwachungsradius von rund 450 Kilometer. Zudem braucht es Helikopter, die bei Bedarf kontrollieren können, ob es sich bei kleinen, auf dem Radar schwer identifizierbaren Objekten, um Fischer- oder

Piratenboote handelt. Dabei erweist sich eine hohe Zahl an Buchten und Inseln als besondere Herausforderung, da sie den Piraten gute Versteckmöglichkeiten bieten.

Die Überschaubarkeit des zu überwachenden Gebietes, beziehungsweise die zur Verfügung stehenden Ressourcen zu dessen Überwachung, determinieren daher die kurz-, mittel- oder langfristige Abschreckung, die ein rein militärischer Einsatz bewirken kann.

Politische Agenda der Anrainerstaaten

Die politische Agenda der Anrainerstaaten spielt ebenfalls eine entscheidende Rolle, beziehungsweise die Relevanz der Piraterie im Vergleich zu anderen Tagesordnungspunkten.

Diese Agenda kann zum einen durch den Grad von Staatlichkeit, das heißt die politische, wirtschaftliche und soziale Lage, beeinflusst werden. Zum anderen hängt der Wille, gegen die Piraten vorzugehen, auch damit zusammen, wie stark sich die Anrainerstaaten durch das Problem betroffen fühlen. Auch Außeneinflüsse können die politische Agenda vorübergehend beeinflussen. Schließlich stellen Souveränitätsvorbehalte eine weitere Herausforderung dar, da sie über die Kooperationsbereitschaft der Anrainerstaaten auf regionaler und internationaler Ebene entscheiden.

Kurzum, je weniger der Staat mit anderen inneren oder äußeren Bedrohungen zu rechnen hat, desto wahrscheinlicher ist es, dass er sich der Pirateriebekämpfung annimmt.

Internationale Erwartungen

Internationale Erwartungen können den Druck auf die Anrainerstaaten erhöhen und ihre politische Prioritätensetzung beeinflussen. Dabei können diese Erwartungen die Anrainerstaaten dazu veranlassen, selbst Maßnahmen zu treffen. Sie können aber auch zu einem internationalen Einsatz führen. Dieser kann nationale beziehungsweise regionale Maßnahmen ergänzen, aber auch ersetzen. Kommt es zu einem internationalen Einsatz, ist entscheidend, welche Staaten sicherheitspolitische Interessen verfolgen, ob es sich um einzelne einflussreiche oder weniger einflussreiche Staaten handelt, um regionale oder internationale Allianzen. Davon hängt dann auch ab, wel-

che Ziele in der Region verfolgt werden, ob es um die vollständige Sicherung von Handelsrouten geht oder zum Beispiel nur um die sichere Eskorte von einzelnen wichtigen Schiffen. Auch die Handlungsfähigkeit vor Ort wird dadurch mitbestimmt.

Effektive Pirateriebekämpfung kann daher auch durch internationales Engagement ermöglicht werden.

Pirateriebekämpfung im Golf von Aden

Von den Erfolgsdeterminanten der Pirateriebekämpfung in Südostasien lassen sich mögliche Erfolgschancen von Pirateriebekämpfung im Golf von Aden ableiten. Ein ähnlicher Erfolg wie in der Straße von Malakka ist aufgrund unterschiedlicher politischer und geographischer Gegebenheiten unwahrscheinlich.

Grad an Staatlichkeit der Anrainerstaaten im Golf von Aden

Die Grundvoraussetzung für effektive Pirateriebekämpfung ist im Golf von Aden nicht vorhanden: seit 1991 existiert in Somalia keine effektive Staatsgewalt. Die 2004 errichtete international anerkannte Übergangsregierung hält sich im Exil auf. Stattdessen rivalisieren diverse nichtstaatliche Akteure um das Gewaltmonopol.¹⁹

Vorbeugende Maßnahmen müssten dringend getroffen werden, um einen weiteren Anstieg der Piraterieaktivitäten zu verhindern. Viele der über eine Million Flüchtlinge haben keinen Zugang zu humanitärer Versorgung, von der mittlerweile über drei Millionen Somalier abhängig sind, weil ihnen der Zugriff von Milizen der Übergangsregierung verwehrt wird. Armut ist weit verbreitet, Dürren und Überflutungen wechseln sich ab. Der Staat ist also unfähig, gegen die Piraten vorzugehen.

Auch der zweite entscheidende Anrainerstaat des Golfs von Aden, Jemen, ist nicht zur Pirateriebekämpfung in der Lage. Jemen wird derselben Zerfallskategorie wie Somalia zugeordnet und gilt als eines der ärmsten Länder der Arabischen Welt.

Auf breiterer regionaler Ebene ist mit der Afrikanischen Union nicht zu rechnen, noch weniger als mit

¹⁹ Vgl. Annette Weber. Alte Karten neu gemischt. Stabilität kann in Somalia nur durch eine repräsentative Regierung erreicht werden. SWP-Aktuell 2007/A 04, Januar 2007, 4 S.

der ASEAN in Südostasien. Die Sicherung des Golfs von Aden kann daher im Vergleich zur Straße von Malakka nur durch internationales Engagement erfolgen.²⁰

Die internationale Gemeinschaft kann die Staatlichkeit eines Landes jedoch nicht ersetzen. So erweist sich die kurzfristige internationale Zusammenarbeit als äußerst schwierig, während die südostasiatischen Anrainerstaaten schon seit 1992 regelmäßig ihre Patrouillen koordinieren konnten. Allein innerhalb der EU-Mission wendet jeder Mitgliedstaat seine nationale Gesetzgebung gegen die Piraten an.

Auch ermöglicht die sicherheitspolitische Situation in Somalia zurzeit nicht die Umsetzung von vorbeugenden Maßnahmen wie Armut- oder Kriminalitätsbekämpfung, weitere Aufgaben des Staates, die die internationale Gemeinschaft übernehmen müsste. Der Vorschlag Malaysias, eine Friedensmission in den Gewässern vor Somalia zu entsenden, um grundlegende Probleme der Fischereirechte und des Umweltschutzes angehen zu können, blieb ohne Folgen.²¹ Dabei wären gerade diese Maßnahmen im Golf von Aden dringend notwendig, wenn man sich das zu überwachende Gebiet anschaut, welches, genau wie vor Indonesien, unmöglich mit rein militärischen Ressourcen gesichert werden kann.

Geographie und Ressourcen

Im Vergleich zu den 900 Kilometer Küstenlänge in der Straße von Malakka, gilt es, vor dem halb-autonomen Puntland 1600 Kilometer zu sichern.

Etwa 16 Schiffe wurden bisher entsandt, darunter 6 Schiffe und drei Aufklärer, welche die EU im Rahmen der EU-Mission Atalanta zur Verfügung stellt.²² Zu den

²⁰ Die Mission der Afrikanischen Union wurde im Dezember 2008 um sechs weitere Monate verlängert. Jedoch rechnen auch dann die wenigsten mit einer positiven Bilanz. Vgl. Troubled Somalia Mission extended, BBC News, Monday 22nd December 2008, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7794918.stm>> (zuletzt eingesehen am 18. Februar 2009).

²¹ Mikhail Raj Abdullah, Security council to discuss Malaysia's proposal to combat piracy soon. In: New Straits Times. November 24, 2008. <<http://www.mima.gov.my/mima/htmls/mimarc/news/pdf/Nov08/Security%20council%20to%20discuss%20Malaysia%E2%80%99s%20proposal%20to%20combat%20piracy%20soon.pdf>> (eingesehen am 19.01.2009).

²² Hinzu kommen zusätzliche Schiffe aus den USA und Russland, deren Zahlen jedoch aus strategischen Gründen nicht öffentlich sind.

weiteren Beteiligten gehören China, Russland, Indien, Iran, Südkorea, Japan, Malaysia und die USA, die teilweise auch im Rahmen der Operation Enduring Freedom eingreifen. 61 Marineschiffe wären laut dem für die somalischen Gewässer verantwortlichen US Vizeadmiral William Gorthney notwendig, um das Küstengebiet gänzlich unter Kontrolle zu bringen.²³ Außerdem fehlt es an Helikoptern, die für die Identifizierung und Verfolgung von Piratenbooten entscheidend sind. Dass sich mittlerweile private Sicherheitsfirmen wie Xe auf die Suche nach Aufträgen in der Region machen, wird diese Lücke kaum füllen.²⁴

Politische Agenda der Anrainerstaaten

Mit Blick auf die politische, wirtschaftliche und soziale Lage in Somalia ist Pirateriebekämpfung gewiss keine Priorität für die Übergangsregierung. Und auch wenn die Union Islamischer Gerichte die Piraten in Puntland bekämpft hat, als sie 2006 vor dem Einmarsch der äthiopischen Truppen für kurze Zeit an die Macht kam, richteten sich diese Maßnahmen nach einer eigenen Agenda: Auslöser war der Angriff von Piraten auf ein islamisches Schiff aus Saudi Arabien.²⁵ Eine solche Prioritätensetzung konnte kaum zu einer systematischen Bekämpfung der Piraten führen. Das Gleiche gilt im Jemen, wo der Staat immer noch mit den desaströsen humanitären Konsequenzen der gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Regierung und den Anhängern des Dissidenten al Houthi zu kämpfen hat. Die Nachbarstaaten Djibuti und Kenia sind zwar nicht direkt von dem Anstieg der Piraterieaktivitäten betroffen, gelten jedoch als zuverlässigste Ansprechpartner in der Region, insbesondere im Zusammenhang mit der Strafverfolgung der Piraten.

²³ CNN Newsroom, December 8, 2008 - 09:00 ET from the Gulf of Aden. Transcript: <<http://edition.cnn.com/TRANSCRIPTS/0812/08/cnr.01.html>> (eingesehen am 19.01.2009).

²⁴ Im Januar 2009 wechselte die private Sicherheitsfirma Blackwater Worldwide zu diesem Namen über, nachdem ihr Ansehen im Irakkrieg stark beschädigt worden war.

²⁵ Islamisten bereiten Angriff auf Piraten vor. In: Spiegel Online, 22.11.2009, <<http://www.spiegel.de/panorama/0,1518,592118,00.html>> (eingesehen am 17.02.2009).

Internationale Erwartungen

Entscheidend für die Pirateriebekämpfung war, dass die internationale Gemeinschaft ihre Interessen zunehmend bedroht sah und daraufhin eingriff. Im Gegensatz zu den Anrainerstaaten der Straße von Malakka hat Somalia internationale Hilfsangebote sofort angenommen. Hier ersetzte also die internationale Gemeinschaft den fehlenden Staat zumindest im militärischen Bereich durch die Umsetzung von insgesamt vier VN-Resolutionen, die speziell zum Zweck der Pirateriebekämpfung 2008 vom Sicherheitsrat verabschiedet wurden und das Eindringen fremder Truppen in die somalischen Hoheitsgewässer sowie Verfolgungen auf dem Land ermöglichten.²⁶

Die internationalen Maßnahmen gleichen in vielen Punkten denen der Straße von Malakka: die Koordination und teils gemeinsame Ausführung internationaler Patrouillen, die Sammlung von Informationen an einer gemeinsamen Kontaktstelle (Northwood, England) und Neuregulierungen der Schifffahrt, um Eskorten von mehreren Schiffen gleichzeitig zu ermöglichen. Die Zielsetzung des Einsatzes fällt bescheidener aus. In der Tat geht es in Südostasien darum, die vollständige Sicherung der gemeinsamen Gewässer zu gewährleisten. Am Horn von Afrika hingegen ist das Ziel, die Schiffe des Welternährungsfonds Richtung Somalia zu eskortieren und den weltweiten Handel mit Rohöl zu sichern.

Während jedoch viele Länder Schiffe in den Golf von Aden entsandt haben, ist kaum ein Land dazu bereit sein, seine gesamte Marine für die Aufgabe der Pirateriebekämpfung in einer spezifischen Region bereitzustellen. Zudem stellt sich das Problem der Strafverfolgung. Nur Frankreich und die Niederlande haben bisher ihr nationales Strafrecht auf festgenommene Piraten angewendet und haben somit den Mangel an somalischer Staatlichkeit im Bereich der Justiz kompensiert. Mitte Februar 2009 erst einigten sich die USA mit Kenia darauf, festgenommene Piraten an die kenianische Regierung auszuliefern, nachdem zuvor ein ähnliches Abkommen zwischen Kenia

²⁶ VN SR Resolutionen 1816 (2008): sechsmonatige Ermächtigung zur Pirateriebekämpfung in den Hoheitsgewässern Somalias; 1838 (2008): Aufruf zur internationalen Pirateriebekämpfung in den internationalen Gewässern vor Somalia; 1846 (2008): verlängerte Ermächtigung zur Pirateriebekämpfung in den Hoheitsgewässern Somalias; 1851 (2008): Ermächtigung zu Landoperationen in Somalia.

und Großbritannien abgeschlossen worden war. Die Ergebnisse dieses Experiments bleiben abzuwarten.²⁷

Wären internationale Interessen und Erwartungen im Golf von Aden nicht so groß, hätte Pirateriebekämpfung in dieser Region bisher kaum einen Erfolg verzeichnen können. Als dauerhafte Priorität der internationalen Gemeinschaft lässt sich Pirateriebekämpfung jedoch noch nicht erkennen.

Schlussfolgerungen

Eine langfristige Lösung des Problems der Piraterie verlangt sowohl im Golf von Aden als auch in der Straße von Malakka einen politischen Ansatz. Dazu gehört die Bekämpfung von Armut, illegaler Fischerei und Kriminalität, wie sie in Indonesien erste Erfolge erzielt hat. Der Vorschlag Malaysias, eine Friedensmission in den Gewässern vor Somalia zu entsenden, um parallel zu der vorläufigen militärischen Sicherung der Gewässer, grundlegende Probleme wie Fischereirechte und Umweltschutz anzugehen, während sich die internationale Gemeinschaft um eine dauerhafte Lösung der politischen Krise in Somalia bemüht, wäre ein möglicher Ansatz. Auch wäre dies ein Weg, die Afrikanische Union mit einzubeziehen.²⁸

Wie ein solcher politischer Ansatz konkret aussehen und umgesetzt werden könnte, bleibt jedoch offen, auch wenn es Anfang 2009 wieder Anzeichen für Gelegenheiten gibt, zumindest eine Waffenruhe innerhalb Somalias zu erzielen.²⁹ Die Lage vor Ort bleibt jedoch instabil. Die Abwesenheit von Staatlichkeit kann von der internationalen Gemeinschaft nicht kompensiert werden. Dabei machen die Unübersichtlichkeit des zu überwachenden Gebietes und der damit zusammenhängende Mangel an Ressourcen einen rein militärischen Erfolg unmöglich. Auch die schwierige Koordinierung der Einsätze aus sämtlichen Ländern erweist sich als Hindernis. Die Bedeutung von zivilen Maßnahmen an Bord der Schiffe (Antwortgerä-

²⁷ Sarah Childress. Pact with Kenya on Piracy Trials gets first test. In: The Wall Street Journal. February 17th, 2009.

²⁸ Mikhail Raj Abdullah, Security council to discuss Malaysia's proposal to combat piracy soon. In: New Straits Times. November 24, 2008.

<<http://www.mima.gov.my/mima/htmls/mimarc/news/pdf/Nov08/Security%20Council%20to%20discuss%20Malaysia%E2%80%99s%20proposal%20to%20combat%20piracy%20soon.pdf>> (eingesehen am 19.01.2009).

²⁹ Annette Weber. Politischer Umbruch in Somalia. Die Bedingungen für einen Waffenstillstand sind günstig. SWP-Aktuell 2009/A 05, Januar 2009, 4 S.

te, Einsatz von Polizisten) wächst hiermit an. Auch wenn ein rein militärischer Erfolg im Golf von Aden auszuschließen ist, so kann kurzfristig nur ein solcher militärischer Einsatz zumindest zu einer begrenzten Eindämmung der Piraterie führen.