

OPERATION ATALANTA: PIRATERIE UND SCHWEIZER SICHERHEITSPOLITIK

Die Frage einer Beteiligung an der Anti-Piraterie-Mission der EU widerspiegelt die gewandelten Anforderungen an die Schweizer Sicherheitspolitik. Gleichzeitig reflektieren die Kontroversen um die Teilnahme an der Operation Atalanta und die nur begrenzte Handlungsfähigkeit des Bundesrats die anhaltende innenpolitische Polarisierung bezüglich der sicherheitspolitischen Ausrichtung der Schweiz. Ein Einsatz der Armee zum Schutz von humanitären Lieferungen nach Somalia und von Schweizer Schiffen im Golf von Aden wäre interessengerecht, militärisch machbar und gesetzeskonform.



Operation Atalanta: Anti-Piraterie-Mission der EU am Horn von Afrika

Bis vor kurzem wurde Piraterie mehr mit Hollywoodfilmen als mit Sicherheitspolitik assoziiert. Schon gar nicht wurde das Phänomen als Gefährdung schweizerischer Interessen wahrgenommen. Der Sicherheitspolitische Bericht 2000 erwähnt Seeräuberei mit keinem Wort. Und doch steht die Schweiz vor dem Entscheid, ob sie sich an der Anti-Piraterie-Mission der EU am Horn von Afrika beteiligen soll. Wie kein zweites Thema widerspiegelt diese Frage die abnehmende Vorhersehbarkeit sicherheitspolitischer Entwicklungen, die zunehmende Komplexität der Bedrohungslage und die gewandelten Anforderungen an die Schweizer Sicherheitspolitik in einer globalisierten Welt.

Den Stein ins Rollen brachte einerseits eine Anfrage des Schweizerischen Reederverbands im November 2008, welche Schutz-

massnahmen der Bundesrat für die schweizerischen Handelsschiffe im Golf von Aden plane. Andererseits wurde die Schweiz von der EU offiziell eingeladen, sich an der europäischen Anti-Piraterie-Mission in dieser Region (EU Navfor Somalia – Operation Atalanta) zu beteiligen. Drei Tage nach der Truppenstellerkonferenz vom 16. Dezember 2008 stimmte der Bundesrat einer Teilnahme an der Operation im Grundsatz zu. Nach weiteren Absprachen mit der EU bewilligte er schliesslich am 25. Februar 2009 unter dem Vorbehalt der Zustimmung durch das Parlament einen entsprechenden Assistenzdienst der Schweizer Armee.

Konkret will der Bundesrat der Operation Atalanta zwei sechs- bis achtköpfige Teams der Sonderoperationskräfte, maximal vier Stabsoffiziere sowie je drei medizinische Experten und Völkerrechtler zur Verfügung

stellen. Der Auftrag der Schweizer Armeemitglieder bleibt dabei auf den Schutz von Schiffslieferungen des UNO-Welternährungsprogramms nach Somalia und gegebenenfalls von Schweizer Handelsschiffen beschränkt. Eine Teilnahme an Offensivoperationen gegen Piraten oder Einsätze auf Schiffen anderer Staaten schliesst die Schweiz explizit aus. Gemäss der Botschaft des Bundesrats vom 22. April 2009 hat der militärische Befehlshaber von Atalanta diese Einsatzbeschränkungen akzeptiert und das Schweizer Angebot angenommen.

Innenpolitisch bleibt die Beteiligung an der EU-Mission umstritten. Nachdem der Bundesrat zunächst bemerkenswert rasch und entschlossen agiert hatte, zögerte er die parlamentarische Behandlung des Geschäfts selber hinaus, indem er es mit einer Revision des Militärgesetzes zum Ausbau des Assistenzdienstes verknüpfte. Dieser Schritt war sachlich nicht nachvollziehbar und hat die derzeit begrenzte Handlungsfähigkeit der Regierung in sicherheitspolitischen Fragen demonstriert. Auch die Parteien bleiben bezüglich Atalanta gespalten. Kontrovers diskutiert werden neben der Verknüpfungsfrage insbesondere die politische Zweckmässigkeit, die militärische Machbarkeit und die Legalität eines Einsatzes der Schweizer Armee am Horn von Afrika.

Piraterie als sicherheitspolitische Herausforderung

Die Ursachen der Seeräuberei vor der Küste Somalias gehen auf den Staatszerfall in diesem ostafrikanischen Land, die anhaltende regionale Instabilität und die fehlenden wirtschaftlichen Perspektiven zurück. Stelle

die Piraterie lange Zeit ein lokales Problem dar, so hat sie sich seit Anfang 2008 zu einer Herausforderung für die internationale Sicherheit entwickelt. Dies hat nicht nur mit der markanten Erhöhung der Zahl und der Qualität der Angriffe, sondern vor allem auch mit der dramatischen Ausweitung des Aktionsradius der Piraten zu tun, die heute schwerem Gewicht im Golf von Aden und in den internationalen Gewässern des westlichen Indischen Ozeans operieren. Die Entführung von Handelsschiffen und privaten Booten ist zu einem lukrativen Geschäft geworden. Mehrfach sind Lösegelder in Millionenhöhe bezahlt worden. Schätzungen zufolge halten somalische Piraten derzeit etwa 15 Schiffe mit mehr als 200 Geiseln in ihrer Gewalt.

Der Golf von Aden gehört zu den wichtigsten globalen Transportrouten. Hat die Bedeutung des Seeverkehrs aufgrund der Globalisierung generell stark zugenommen, so können Störungen der Verbindungswege zwischen Europa, der arabischen Halbinsel und Asien besonders gravierende Auswirkungen auf die Weltwirtschaft und die Versorgung mit Rohstoffen und Energieträgern haben. 20% des Welthandels passieren den Golf von Aden, jährlich durchqueren 25'000 Schiffe die Region. Für die Wirtschaft ist die Piraterie aufgrund von Faktoren wie Zeitverlust und höheren Versicherungsprämien mit erheblichen Zusatzkosten verbunden. Zudem verschärft die Seeräuberei die Situation in Somalia selbst, die vom UNO-Sicherheitsrat als «eine Bedrohung für den internationalen Frieden» eingestuft wird. Auch behindert sie die humanitäre Versorgung Somalias, die für mehr als einen Drittel der Bevölkerung lebenswichtig ist.

Das internationale Krisenmanagement zur Bekämpfung der Piraterie hat sich in den letzten Monaten parallel zur Bedrohung weiterentwickelt. Nach einer ersten NATO-Operation zum Schutz der Schiffe des UNO-Welternährungsprogramms im Herbst 2008 hat die EU das Zepter übernommen und am 8. Dezember 2008 die Operation Atalanta zur Abschreckung, Prävention und Bekämpfung seeräuberischer Handlungen lanciert. Auch die USA haben mit der *Combined Task Force 151* im Januar 2009 einen multinationalen Marineverband gegen die somalischen Piraten formiert. Vor Ort sind zudem weiterhin einzelne NATO-Schiffe sowie zahlreiche Schiffe unter nationalem Kommando, etwa aus Russland, Indien oder China. Als Koordinationsorgan ist eine Kontaktgruppe gegründet worden, der heute gegen 30 Staaten und 6 internationale Organisationen angehören. All diese Einsätze

finden auf der Basis der UNO-Seerechtskonvention sowie mehrerer UNO-Resolutionen nach Kapitel VII statt, in welchen die Staaten aufgerufen werden, gegen die Piraterie am Horn von Afrika vorzugehen.

Operation Atalanta

Bei der Operation Atalanta handelt es sich um eine Militäroperation im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Im Zentrum dieser ersten EU-Marinemission stehen der Schutz der humanitären Schifflieferungen nach Somalia und die Sicherung des zivilen Schiffsverkehrs. Auch die aktive Bekämpfung von Piraten ist vorgesehen, bleibt aber auf die Hohe See und die somalischen Hoheitsgewässer beschränkt, obwohl eine Verfolgung bis auf das somalische Festland gemäss UNO-Mandat zulässig wäre.

Im Mai 2009 verfügte Atalanta über 13 Schiffe und 3 Aufklärungsflugzeuge. Operative Fähigkeiten sind bisher von Deutschland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Italien, den Niederlanden, Schweden und Spanien gestellt worden. Belgien sowie Norwegen als erster EU-Nichtmitgliedstaat werden bald dazukommen. Weitere Drittstaaten wie Kroatien und die Ukraine haben ein Engagement angekündigt. Die EU bemüht sich um zusätzliche Beiträge, zumal sie jüngst das Einsatzgebiet von Atalanta bis zu den Seychellen ausgeweitet hat. Auch zeichnet sich in Brüssel bereits heute eine Verlängerung der Mission über 2009 hinaus ab.

Wichtige Links und Dokumente

- / **UNO-Resolutionen (alle 2008)**
1814 [☞](#); 1816 [☞](#); 1838 [☞](#); 1846 [☞](#); 1851 [☞](#)
- / **EU: Operation Atalanta** [☞](#); **Maritime Security Center** [☞](#)
- / **Deutsche Bundeswehr: Atalanta** [☞](#)
- / **Botschaft des Bundesrates: Atalanta** [☞](#)
- / **Armee-Aufklärungsdetachment 10** [☞](#)
- / **Militärgesetz Art. 66** [☞](#); **Art 69** [☞](#)

Mit dem *Maritime Security Center* betreibt die EU eine zentrale Anlaufstelle, bei der sich schutzbedürftige Schiffe registrieren lassen können. Zu den Herausforderungen der Mission gehörte in den ersten Monaten neben dem zunehmenden Aktionsradius der Piraten vor allem die Frage nach der Strafverfolgung. Da viele Staaten aus Angst vor Asylanträgen und juristischen Unwägbarkeiten davor zurückschrecken, die Piraten vor ihre eigenen Gerichte zu stellen, liessen sie anfänglich Seeräuber mehrfach wieder frei. Dieses Problem hat sich allerdings entschärft, seit die EU im März 2009

mit Kenia ein Abkommen zur Übernahme der Piraten abschliessen konnte.

Nach den ersten sechs Monaten lässt sich eine positive Zwischenbilanz von Atalanta ziehen. Zwar hat die Zahl der Piratenangriffe trotz wachsender internationaler Präsenz nicht nachhaltig abgenommen. Der Anteil erfolgreicher Attacken ist aber merklich gesunken. Unter der Ägide der EU sind bisher um die 30 Schiffe des Welternährungsprogramms sicher geleitet worden. Gegen 150 Handelsschiffe sind in rund zwei Dutzend Gruppentransits unbeschadet durch den Golf von Aden geführt worden. Zudem konnten über 50 Piraten den kenianischen Strafverfolgungsbehörden übergeben werden.

Atalanta wird in Brüssel als Teilelement einer umfassenden zivil-militärischen Somalia-Strategie der EU verstanden, die in den kommenden Monaten ausgeweitet werden soll. Bereits heute unterstützt die EU den Dschibuti-Friedensprozess für Somalia und die Bemühungen des UNO-Sondergesandten um eine Konfliktlösung. Im April 2009 fand in Brüssel zudem eine Geberkonferenz zur Stärkung der somalischen Sicherheitsinstitutionen und der Friedensmission der Afrikanischen Union statt. Auf französische Initiative hin evaluiert die EU derzeit die Möglichkeit einer zivilen ESVP-Mission im Bereich der Polizeiausbildung. Schliesslich ist die EU auch der grösste Geldgeber Somalias in der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe.

Umstrittene Zweckmässigkeit

Für die stark globalisierte Schweizer Wirtschaft mit ihrer hohen Exportabhängigkeit und ihrem ausgeprägten Bedarf an Rohstoffimporten ist die freie Seeschifffahrt von strategischer Bedeutung. Hinzu kommt, dass die Schweiz über eine für ein Binnenland bemerkenswert grosse nationale Hochseeflotte von etwa drei Dutzend Handelsschiffen verfügt. Der Bund unterstützt diese unter Schweizer Flagge fahrenden Schiffe mit einem 2008 grosszügig aufgestockten Bürgerschaftsrahmenkredit. Im Gegenzug kann er im Krisenfall auf diese Schiffe zurückgreifen, um die nationale Versorgung und den Transport von wichtigen Exportprodukten durch eigene Hochseetonnage sicherzustellen. Vor dem Hintergrund dieser Flottenförderungs politik obliegt es dem Bundesrat auch, Massnahmen zur Wahrung der Handelsfreiheit der Schweizer Schiffe zu treffen.

Die Krise am Horn von Afrika berührt damit zweifellos Schweizer Interessen, auch wenn die sicherheitspolitische Herausfor-

derung weniger quantifizierbar und in der Schweiz weniger direkt wahrnehmbar ist als etwa die Flüchtlingsströme aus dem Balkan in den 1990er Jahren. Dennoch wird der Einsatz von Schweizer Soldaten kontrovers beurteilt. Umstritten ist zunächst die politische Zweckmässigkeit eines militärischen Engagements. Dabei spiegeln die entsprechenden Debatten die grundsätzlichen parteipolitischen Divergenzen in der Sicherheitspolitik wider. So erachten die SVP und die Grünen eine Schweizer Beteiligung an Atalanta als inkompatibel mit der Neutralität, obwohl diese rechtlich nur bei zwischenstaatlichen Kriegen und bei Nichtvorliegen eines UNO-Mandats zur Anwendung kommen kann und das Image der Schweiz als neutraler Staat durch die Teilnahme an einer Anti-Piraterie-Mission keinen Schaden erleiden wird.

Dieselben Parteien sind gegenüber Auslandseinsätzen der Armee generell skeptisch eingestellt, wobei die Grünen ein militärisches Engagement im Rahmen der ESVP nur schon deshalb ausschliessen, weil sie in der EU einen Akteur mit kolonialen Tendenzen wähen. Demgegenüber weisen die FDP und die SP als Befürworter einer Teilnahme an Atalanta mit Recht darauf hin, dass eine bedrohungsgerechte Sicherheitspolitik heute eine Beteiligung auch am militärischen Teil des internationalen Krisenmanagements erfordert und die EU mit ihrem breiten zivil-militärischen Sicherheitsverständnis ein geeigneter Kooperationspartner für die Schweiz ist. Anzuführen wäre, dass die Schweiz sich bisher wesentlich weniger als andere europäische Staaten an der gemeinsamen Sicherheitsproduktion beteiligt hat und diesbezüglich mit Atalanta ein wichtiges Zeichen setzen könnte.

Schweizer Armee und Piraterie

Neben der politischen Zweckmässigkeit wird auch die Frage kontrovers beurteilt, ob die Schweizer Armee adäquate Fähigkeiten für Atalanta besitzt, zumal sie über keine Hochseemarine verfügt. Diesbezüglich lässt sich sagen, dass die für den Einsatz vorgesehenen Berufsgrenadiere des Armee-Aufklärungsdetachements 10, die unter anderem für Sondereinsätze im Ausland trainiert werden, durchaus für die vorgesehenen Aufgaben in Atalanta qualifiziert sind und als Schiffsschutzdetachemente wertvolle und von der EU benötigte Beiträge leisten könnten.

Angesichts fehlender Kapazitäten in Bereichen wie Transport, Logistik und Informationsübermittlung ist die Schweizer Armee im Rahmen von Atalanta allerdings auf die

Kooperation mit einem Partnerstaat angewiesen. Die vom Bundesrat angestrebte Integration der Schweizer Militärangehörigen in das deutsche Kontingent würde dabei eine zweckmässige Lösung darstellen. Die Schweizer Armee hat mit dem Partnerstaatsmodell bereits im Balkan, im Kongo und in Afghanistan gute Erfahrungen gemacht. Bezüglich Atalanta haben sowohl Deutschland als auch Frankreich ihre Kooperationsbereitschaft signalisiert. Das Interesse der EU an einem Schweizer Beitrag lässt sich dabei nicht nur mit dem Bedarf an zusätzlichen Ressourcen, sondern auch mit dem Bedürfnis nach grösstmöglicher Legitimität des Militäreinsatzes erklären.

Militärgesetz und politische Manöver

In Bezug auf die ebenfalls umstrittene Legalität einer Beteiligung an Atalanta ist der Argumentation des Bundesrats zuzustimmen, wonach die vorhandenen gesetzlichen Grundlagen ausreichend sind. Gemäss dem in der Botschaft geltend gemachten Artikel 69 ist ein Assistenzdienst im Ausland zur «Unterstützung humanitärer Hilfeleistungen» (Abs. 1) und zum «Schutz von Personen und besonders schutzwürdigen Sachen» im Sinne der Wahrung schweizerischer Interessen (Abs. 2) zulässig. Aufgrund des UNO-Mandats, das die somalische Piraterie nicht nur wie im UNO-Seerechtsübereinkommen als kriminelle Handlung sondern als Bedrohung für den Frieden bezeichnet, hätte der Bundesrat den Einsatz aber auch als Friedensförderungsdienst gemäss Art. 66 deklarieren können, zumal die schweizerischen Einsatzbeschränkungen für Atalanta keine Kampfhandlungen zur Friedenserzwingung zulassen. Dass der Bundesrat die EU-Militäroperation als eine «Polizeiaktion unter der Leitung der UNO» bezeichnet, ist zwar nicht falsch, schafft aber mehr Verwirrung als Klarheit.

Kaum in der Sache begründet war der Entscheid des Bundesrats, die Atalanta-Vorlage dem Parlament zusammen mit dem Antrag einer Revision des Militärgesetzes zu unterbreiten. Mit der Verknüpfung dieser beiden Geschäfte in einer gemeinsamen Botschaft ist es den Atalanta-Skeptikern innerhalb der Regierung gelungen, einen Parlamentsentscheid über die Teilnahme an der EU-Mission in der Sommersession zu verhindern.

Eine Überprüfung der militärrechtlichen Grundlagen wäre angesichts des steten Wandels der Konfliktformen und des internationalen Krisenmanagements zwar durchaus angebracht. Das Verfahren einer konferenziellen Eilvernehmlassung zur

Militärgesetzrevision trug der Bedeutung des Geschäfts aber nur ungenügend Rechnung. Auch inhaltlich wirkt die Vorlage unausgegoren. Die Zweckmässigkeit der vorgeschlagenen Ergänzung des Assistenzdienstes um «internationale Polizeiaktionen» zum Schutz etwa von Infrastrukturanlagen oder Energiewegen und für Aufgaben wie die Kanalisierung von Flüchtlingsströmen wird in der Botschaft wenig erläutert. Auch die Abgrenzung zur Friedensförderung bleibt diffus. Wenig überraschend endete die Vernehmlassung in einem überwiegend negativen Verdikt.

Folgerichtig haben mehrere Adressaten der Vernehmlassung gefordert, die beiden Geschäfte wieder zu entkoppeln und die Grundsatzfrage der Militärgesetzrevision erst nach Vorliegen des neuen Sicherheitspolitischen Berichts zu behandeln. Indem der Bundesrat anlässlich der Überweisung der Botschaft an das Parlament darauf hinwies, dass die beiden Vorlagen nicht zwingend innerhalb derselben Fristen behandelt werden müssten, spielte er diesbezüglich den Ball den Volksvertretern zu. Auch wenn die Atalanta-Frage zu einem Sinnbild für die gegenwärtige Lähmung und Polarisierung in der Schweizer Sicherheitspolitik geworden ist, bleibt festzuhalten, dass angesichts der absehbaren Verlängerung der EU-Operation eine Schweizer Beteiligung auch im Herbst 2009 noch sinnvoll wäre.

Die Zeit bis zur Herbstsession sollte dazu genutzt werden, analog zur EU eine umfassende Somalia-Strategie zu formulieren, die Symptom- und Ursachenbekämpfung departementsübergreifend aufeinander abstimmt. Bisher war die Schweizer Somalia-Politik geprägt durch humanitäres Engagement, eine Teilnahme in internationalen Kontaktgruppen für Somalia, lokal stark beachtete zivile Friedensförderungsmassnahmen in den Bereichen Verfassungsgebung und Gouvernanz sowie die Entsendung eines VBS-Experten für humanitäre Minenräumung. Auch wenn all diese Aktivitäten zweckmässig sind, widerspiegelt das bisherige Agieren der Schweiz in Somalia den segmentierten Charakter der Schweizer Ausen- und Sicherheitspolitik und das Fehlen einer zivil-militärischen Friedensförderungsstrategie. Atalanta sollte hier den Anstoss zu einem «Whole-of-Government»-Ansatz für Somalia geben.

Verantwortlicher Editor: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Bezug und kostenloses Abonnement:
www.ssn.ethz.ch