

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Kay Möller

Maritime Sicherheit und die Suche nach politischem Einfluss in Südostasien

S 35
Dezember 2006
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2006

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

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Bedrohung der Schifffahrt:
Relevanz und Auswirkungen**
- 7 Piraterie
- 9 Terrorismus
- 11 **Reaktionen und Fähigkeiten
betroffener Staaten**
- 13 **Regionale Initiativen**
- 16 **Die Rolle und die Interessen von Drittmächten**
- 16 USA
- 18 Indien
- 19 China
- 22 Japan
- 23 Australien
- 24 **Welche Rolle für Europa?**
- 28 **Anhang**
- 28 A-1: Luft- und Seestreitkräfte ausgewählter
Asean-Staaten (2002)
- 30 A-2: Wichtige internationale und regionale
Abkommen zur Gewährleistung der maritimen
Sicherheit
- 30 **Abkürzungen**

Maritime Sicherheit und die Suche nach politischem Einfluss in Südostasien

2004 lösten Vorschläge des amerikanischen Oberbefehlshabers im Pazifik, Thomas Fargo, für Maßnahmen zum Schutz der Malakka-Straße gegen terroristische Angriffe und andere maritime Risiken eine monatelange Debatte unter den Anrainern der Meerenge und weiter entfernten Staaten aus. Neben dem Problem der maritimen Sicherheit spielten dabei zunehmend auch Fragen des Handels, der Energieversorgung, der Souveränität und der allgemeinen Sicherheitspolitik eine Rolle. Seither haben sowohl die USA als auch einzelne Regionalstaaten und die Gemeinschaft Südostasiatischer Staaten (Association of Southeast Asian Nations, Asean) konzeptionelle und praktische Konsequenzen gezogen.

Mit den Strassen von Malakka, Singapur, Sunda und Lombok (vgl. Karte, S. 8) führen vier der bedeutendsten Schifffahrtswege der Welt durch südostasiatische Gewässer. Sie verbinden den Indischen Ozean mit dem Südchinesischen Meer, einem traditionellen Operationsgebiet von Piraten, Drogen-, Menschen- und Waffenschmugglern, und dem Pazifik. Der wichtigste dieser Seewege ist die Malakka-Straße, die jährlich von rund 60 000 Schiffen befahren wird. Auf dieser Strecke werden etwa ein Viertel aller weltweit gehandelten Waren und 50 Prozent des gehandelten Erdöls befördert. 80 Prozent der japanischen und 60 Prozent der chinesischen Ölimporte passieren dieses Nadelöhr, wobei das Volumen im Fall der Volksrepublik China rasch anwächst. Südkorea und Taiwan verzeichnen ähnliche Quoten.

In Südostasien hatte die Bush-Administration 2002 in ihrem »Krieg« gegen den weltweiten Terrorismus eine »zweite Front« eröffnet. Ausschlaggebend dafür war die Beobachtung, dass sich Unruheherde in Indonesien und den Philippinen mehr und mehr vernetzten und Washington in dem einen oder anderen Fall auch Verbindungen zu Osama bin Ladens Al-Qaida vermutete. Fargos Vorstoß war im Februar 2004 ein Anschlag von Mitgliedern der philippinischen Abu Sayyaf auf eine Passagierfähre vorausgegangen, der 116 Todesopfer gefordert hatte. Überhaupt aber ließen die unverkennbaren Schwierigkeiten südostasiatischer Staaten bei der Kontrolle ihrer langen Seegrenzen das Szenario einer Zusammenarbeit von Kriminel-

len, Sezessionisten und islamischen Terroristen zur See plausibel erscheinen.

Deutschland und Europa sind von diesen Entwicklungen sowohl als Handelsmächte mit großem Interesse an fernöstlichen Märkten als auch als Ordnungsmächte im Kampf gegen Terrorismus, Piraterie, Proliferation und Schmuggel betroffen. Die Europäische Union diskutiert Fragen der maritimen Sicherheit in Südostasien seit 1994 mit pazifischen Partnern im Rahmen des Asean Regional Forum (ARF) und seit 2003 verstärkt mit der Asean selbst sowie im Rahmen des sogenannten Asean(Asia-Europe Meetings)-Prozesses, dem neben den südostasiatischen Staaten auch Japan, China und Südkorea angehören. Mit einzelnen Asean-Staaten wurden Kooperationsprogramme zur Verbesserung der Effizienz von Zoll und Grenzschutz aufgelegt.

Der Begriff »maritime Sicherheit« bezeichnet im engeren Sinne die Aufgabe der Sicherung von Schifffahrtswegen, Küsten und Häfen und der Bekämpfung von Piraterie und Terrorismus. Die Herausforderungen, die sich daraus ergeben, überlappen sich partiell mit territorial- und umweltspezifischen Problemen, mit Fragen geopolitischer Konkurrenz und mit überregionalen Bedrohungen wie der Proliferation von Klein- und Massenvernichtungswaffen und dem Drogen- und Menschenmuggel. Die meisten Regionalstaaten waren auf diese Herausforderungen bis in die jüngste Zeit unzureichend vorbereitet. Sie verstanden maritime Sicherheit vor dem 11. September 2001 vornehmlich als Sicherung ausschließlicher Wirtschaftszonen und wandten sich erst in den 1990er Jahren angesichts dramatisch steigender Frachtaufkommen mit unterschiedlichem Eifer dem Thema Piraterie zu. Gleichzeitig begann zwischen China, Japan und Indien ein subtiler Wettbewerb um Einfluss in der Region.

Die militärische »Wiederentdeckung« Südasiens durch die USA im Gefolge des 11. September 2001 wurde in China als Versuch einer Eindämmung der aufstrebenden Volksrepublik gedeutet. Ab 2003 bemühte sich Washington, die »Zweite Front« im Kampf gegen den Terrorismus um maritime Komponenten zu ergänzen, wobei jedoch unter den Anrainern der Malakka-Straße nur Singapur zu einer weitreichenden Kooperation bereit war. Immerhin äußerten sowohl Japan als auch Indien Interesse an einer Zusammenarbeit im Dienste der maritimen Sicherheit, was in Peking die Sorge vor dem Entstehen einer antichinesischen Allianz weiter verstärkte. Aufgrund ihrer wachsenden Abhängigkeit von Ölimporten aus der Golf-

region rückte die Malakka-Straße auf diese Weise zunehmend in den strategischen Blickwinkel der Volksrepublik.

Eine Vermengung von Piraterie und Terrorismus erscheint problematisch, und das insbesondere in den USA diskutierte Szenario größerer terroristischer Anschläge zur See ist vergleichsweise unwahrscheinlich. In jedem Fall bezeugt die entsprechende Debatte die Absicht verschiedener externer Mächte, ihren Einfluss in Südostasien auszubauen. Anstatt sich an dieser aufkeimenden Mächt Konkurrenz zu beteiligen und darüber das zentrale Piraterieproblem zu vernachlässigen, sollten die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten die technisch-juristische Zusammenarbeit mit den südostasiatischen Mittelmächten intensivieren, die Ursachen von Piraterie und Terrorismus bekämpfen und die Kooperationsfähigkeit der Asean-Staaten untereinander fördern.

Bedrohung der Schifffahrt: Relevanz und Auswirkungen

»Maritime Sicherheit« hat verschiedene Aspekte. Der Begriff umfasst die Freiheit der Schifffahrt, die Sicherheit von Schifffahrtswegen und Häfen und die Bekämpfung von Piraterie und Terrorismus. Teilweise überlappen sich die Herausforderungen, die damit verbunden sind, mit anderen regionalen und überregionalen Krisensymptomen wie territorialen Streitigkeiten, machtpolitischen Rivalitäten und mit Risiken wie der Proliferation von Kleinwaffen und Massenvernichtungswaffen, dem Drogen- und Menschenmuggel oder Umweltgefährdungen. So sind fast alle südostasiatischen Seegrenzen umstritten, und Piraten können nicht bis in die Hoheitsgewässer eines Nachbarlands verfolgt werden. Anschläge auf Tanker können Ölkatastrophen auslösen. Wichtige Schifffahrtswegen könnten gegebenenfalls unter dem Vorwand der Terrorbekämpfung für strategisch bedeutsame Frachten gesperrt werden. Und schließlich begünstigt der grenzüberschreitende Handel mit Waffen, Drogen und Menschen Terroristen und Piraten in unterschiedlichem Ausmaß.

Doch gelten Szenarien, bei denen Terroristen mittels Versenkung oder Sprengung eines großen Öltankers eine Sperrung der Malakka-Straße herbeiführen, als eher unwahrscheinlich. Die Ziele solcher Gruppen liegen fast immer auf dem Festland, und selbst wenn sie einen atomaren Sprengsatz über das Meer in einen Hafen befördern wollten, würden sie dies eher mit kleinen Booten als mit großen Frachtern tun.¹ Darüber hinaus erscheint die diskursive Vermengung von Terrorismus und Piraterie problematisch. Piraten und Terroristen bedienen sich zwar teilweise identischer Mittel, aber ihre Motive (hier ökonomische, dort politische) sind grundsätzlich

verschieden.² Wichtigere Querverbindungen zum Terrorismus bestehen beim Handel mit Drogen, Waffen und Menschen, die maritime Komponenten haben können, aber nicht müssen.³ Grundsätzlich haben weder Schmuggler noch Terroristen ein Interesse daran, gewaltsame Zusammenstöße zur See herbeizuführen. Sie bedienen sich der hohen See und der Küstenmeere fast ausschließlich zum Zwecke des Transits, der Versorgung oder der Flucht.⁴

Piraterie

Piraterie war in Südostasien bereits vor den Anfängen des Ost-West-Handels im 16. Jahrhundert verbreitet. Im 19. Jahrhundert entstanden »spezialisierte Piratengemeinschaften«.⁵ Die Region mit ihren langen und

² Das galt bis vor kurzem auch für Formationen wie die philippinische Abu Sayyaf, die 1991 zwar angetreten war, in den südlichen Philippinen einen islamischen Staat zu gründen und Kontakte zu Al-Qaida knüpfte, aber nach dem Tod ihres Gründers 1998 in drei Fraktionen zerfiel, die sich auf Geiselnahmen zum Zweck der Lösegelderpressung konzentrierten, wofür sie gelegentlich Boote benutzten. Erst 2003 versuchte der jüngere Bruder des Gründers, seine Anhänger wieder auf das ursprüngliche politische Ziel einzustimmen. Die von ihm geführte Fraktion wurde 2004 für den Bombenanschlag auf eine Passagierfähre in der Bucht von Manila verantwortlich gemacht, vgl. Simon Elegant, »The Return of Abu Sayyaf«, in: *Time Magazine*, 30.8.2004.

³ So erwähnt die Maritime Sicherheitsstrategie der USA aus dem Jahr 2005 die Möglichkeit einer Stärkung terroristischer Gruppen durch Drogen- und Waffenhandel zur See und den Rückgriff solcher Gruppen auf Menschenmuggler-Netzwerke, mit deren Hilfe Grenzkontrollen umgangen werden können, vgl. *The National Strategy for Maritime Security*, Washington, D.C., September 2005, S. 5/6.

⁴ Eine Ausnahme von dieser Regel sind die sogenannten Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE), deren »Seetiger«-Einheit im Mai 2006 einen blutigen Zusammenstoß mit der Marine von Sri Lanka provozierte.

⁵ Vgl. Ger Teitler, »Piracy in Southeast Asia. A Historical Comparison«, in: *Maritime Studies (MAST)*, 1 (2002) 1, S. 67–83. Demnach galt das Interesse der historischen Piraten in erster Linie einheimischen oder chinesischen Schiffen und weniger europäischen. Die damals verbreiteten langlebigen Piratengemeinschaften sind heute eher die Ausnahme als die Regel, siehe ebd., S. 79.

¹ Vgl. Martin Murphy, »Maritime Terrorism: The Threat in Context«, in: *Jane's Intelligence Review*, 18 (Februar 2006) 2, S. 20–25. Das bisher einzige Beispiel für einen terroristischen Angriff auf einen großen Öltanker ist der sogenannte Limburg-Zwischenfall, der sich im Oktober 2002 vor der jemenitischen Küste ereignete. Seit den 1960er Jahren fanden von über 100 000 größeren weltweiten Terroranschlägen weniger als 200 auf See statt, vgl. Anthony Davis, »Piracy and Terrorism Should Not Be Conflated«, in: *Jane's Intelligence Review*, 16 (August 2004) 8, S. 57.

Karte
Südostasien



Quelle: Kartensammlung der University of Texas: <www.lib.utexas.edu/maps/middle_east_and_asia/southeast_asia_ref_2002.jpg>

schwer kontrollierbaren Küsten galt damals – und gilt noch heute – als Hochburg maritimer Übergriffe. Deren Häufigkeit hat seit der Jahrtausendwende deutlich zugenommen.⁶ So kam es laut dem International Maritime Bureau (IMB), einer von Reedereien getragenen Dienststelle bei der Internationalen Handelskammer, im Jahre 2003 weltweit zu 445 vollzogenen und versuchten Piratenangriffen auf Handelsschiffe, davon 189 in südostasiatischen Gewässern und wiederum 121 auf indonesischem Gebiet, das mit 18 Prozent auch den größten Zuwachs verzeichnete.⁷ In der Malakka-Straße selbst und in den übrigen singapurischen und malaysischen Gewässern fanden gleichzeitig nur 35 Übergriffe statt.⁸ In den Jahren 2004/05 war die Zahl dieser Vorfälle weltweit und regional rückläufig, aber Indonesien blieb mit 93 bzw. 42 Angriffen am meisten betroffen, während Singapur und Malaysia eine wachsende Zahl von Attacken verzeichneten. In der Malakka-Straße wurden 2004 noch 37 und 2005 nur 8 Angriffe registriert, ein Rückgang, der weitgehend auf die Flutwelle vom Dezember 2004 zurückgeführt wurde.⁹

Das IMB, das sich die Kontrolle der Kriminalität auf See zur Aufgabe gemacht hat, verwendet eine breite Definition des Pirateriebegriffs. Das Büro versteht unter Piraterie das »versuchte oder erfolgte Entern

eines Schiffes in der Absicht, einen Diebstahl oder andere Verbrechen zu begehen und zur Unterstützung dieses Vorhabens mit Gewalt zu drohen oder diese anzuwenden.«¹⁰ Damit erscheinen durchaus unterschiedliche Phänomene in derselben Statistik. So ereignete sich die Mehrzahl der erwähnten Attacken vornehmlich in Häfen bzw. auf Reeden, und die Piraten rekrutierten sich sowohl aus Kreisen von Fischern und einfachen Kriminellen als auch aus dem organisierten Verbrechen und separatistischen Gruppen.¹¹ Zwar profitieren beide kriminellen Milieus von der verbreiteten Armut unter arbeitslosen Fischern und Seeleuten,¹² während sich die erste Gruppe jedoch auf einfache Diebstähle in Häfen oder küstennahe Angriffe auf kleinere Frachter konzentrierte, bei denen überwiegend Geld und Wertgegenstände erbeutet wurden, waren die »professionellen« Banden hauptsächlich für – vornehmlich am nördlichen Eingang der Malakka-Straße verübte – Überfälle auf Schlepper und größere Frachter verantwortlich, wobei es im Einzelfall zu Geiselnahmen oder Schiffsentführungen kam mit dem Ziel, Lösegelder zu erpressen oder die Schiffe für den Menschen- und Drogenschmuggel zu benutzen.¹³ An Ausrüstung und Organisation waren die Angreifer den zuständigen Behörden dabei häufig überlegen.¹⁴ Letztere operierten zumeist unkoordiniert oder arbeiteten gar mit den Piraten zusammen.¹⁵

⁶ Vgl. Stefan Eklöf, »Piracy in Southeast Asia: Real Menace or Red Herring?«, in: *Znet*, 4.8.2005,

<www.zmag.org/content/showarticle.cfm?ItemID=8445>.

⁷ Zu den meistgefährdeten Seegebieten gehörten dabei Gewässer östlich der Insel Bintan am Eingang der Straße von Singapur, gefolgt von den Anambas-Inseln nordöstlich von Singapur, der Gelasa-Straße vor dem südöstlichen Sumatra, Gewässer östlich von Borneo und die Sulu-See zwischen den Philippinen und Ost-Malaysia, vgl. Anthony Davis, »Piracy in Southeast Asia Shows Signs of Increased Organisation«, in: *Jane's Intelligence Review*, 16 (Juni 2004) 6, S. 37–41 (40f.). Das IMB betreibt seit 1992 in Kuala Lumpur ein Piracy Reporting Centre.

⁸ Vgl. *Piracy and Armed Robbery against Ships. Annual Report, 1 January–December 2003*, Barking: International Maritime Bureau, 2004, zitiert in: Rommel C. Banlaoi, »Maritime Security Outlook for Southeast Asia«, in: Joshua Ho/Catherine Zara Raymond, *The Best of Times, The Worst of Times. Maritime Security in the Asia-Pacific*, Singapur: Institute for Defence and Strategic Studies, 2005, S. 59–79 (61). Während die Regierungen in Malaysia und Indonesien die IMB-Angaben gelegentlich als überzogen bezeichnet haben, halten Experten diese für eher konservativ und glauben, dass mindestens 50% aller Zwischenfälle nicht gemeldet werden, vgl. Davis, »Piracy in Southeast Asia« [wie Fn. 7], S. 38.

⁹ Vgl. *Worldwide Incidents Show A Decline*, Barking: IMB, 7.2.2005 (online); *IMB Report Finds Piracy Declining*, 19.7.2005, <www.iccwbo.org/policy/environment/jicccedcd/index.html>.

Terrorismus

Im Unterschied zu dieser gewöhnlichen Form der Kriminalität auf See und trotz lokaler und transregio-

¹⁰ Zitiert nach Eklöf, »Piracy in Southeast Asia« [wie Fn. 6].

¹¹ Vgl. Mark Valencia, *International Cooperation in Anti-Piracy Efforts in Asia: Some Considerations*, Honolulu, HI: Asia-Pacific Area Network, 27.4.2004 (online); Peter Chalk, *Grey-Area Phenomena in Southeast Asia: Piracy, Drug Trafficking, and Political Terrorism*, Canberra: Strategic and Defence Studies Centre, Australian National University, 1997, Kap. 2.

¹² Vgl. John Mo, »Options to Combat Maritime Piracy in Southeast Asia«, in: *Ocean Development and International Law*, 33 (2002), S. 343–358 (350).

¹³ Vgl. Eklöf, »Piracy in Southeast Asia« [wie Fn. 6], Joshua Ho, »The Security of Sea Lanes in Southeast Asia«, in: *Asian Survey*, 46 (Juli/August 2006) 4, S. 558–574 (562).

¹⁴ Vgl. Joshua Ho, *Maritime Counter-Terrorism: A Singapore Perspective*, Neu Delhi: Observer Research Foundation, 2005, <www.observerindia.com/reports/maritime/psingapore.pdf>.

¹⁵ Vgl. Sudha Ramachandran, »Divisions over Terror Threat in Malacca Straits«, in: *Asia Times*, 16.6.2004; Alan Boyd, »Turmoil over Anti-Terrorism Standards for Ports«, in: ebd., 26.6.2004.

ner terroristischer Aktivitäten in Südostasien¹⁶ gibt es bisher nur wenig Anhaltspunkte für eine wachsende Bedrohung der Häfen oder Seegebiete der Region durch Terroristen. Die im Jahr 2000 bekannt gewordenen Pläne islamistischer Terroristen mit Al-Qaida-Verbindungen, die Anschläge auf amerikanische Schiffe und Hafenanlagen in Malaysia, Singapur und Indonesien vorbereiteten, sollen an einem Mangel an Personal und Material gescheitert sein.¹⁷ Im Februar 2004 verübten Mitglieder der Abu Sayyaf ein Bombenattentat auf eine philippinische Fähre, der 116 Passagiere zum Opfer fielen. Im Juni 2004 machte die indonesische Marine Separatisten aus der Unruheprovinz Aceh für die Entführung eines indonesischen Öltankers am nördlichen Eingang der Malakka-Straße verantwortlich.¹⁸ Die »Bewegung für ein Freies Aceh« (Gerakan Aceh Merdeka, GAM) verwendete die Beute nach eigenen Angaben zur Finanzierung ihres langjährigen Sezessionskriegs gegen die Regierung in Jakarta. Beobachter haben anhand solcher Vorfälle Szenarien entwickelt, die das Potential terroristischer Akte in der Malakka-Straße¹⁹ bzw. einer logistischen und personellen Zusammenarbeit von Piraten und islamistischen Terroristen auszuloten versuchen.²⁰ Schon nach der Entführung von Besatzungsmitgliedern eines indonesischen Tankers im Jahr 2003 hatten Experten darüber spekuliert, dass Terroristen analog zu den Flugzeugentführern des 11. September 2001 das Führen solcher Schiffe erlernen könnten, um sie in der Malakka-Straße zu versenken oder in Häfen als schwimmende Bomben einzusetzen.²¹

Im Falle einer Sperrung des Schifffahrtswegs müsste fast die Hälfte aller weltweit verkehrenden größeren Handelsschiffe einen kostspieligen Umweg von nahezu 1000 Kilometern in Kauf nehmen. Im Juni 2005 verteuerte die britische Versicherung Lloyds ihre Policen für die Malakka-Straße mit der Begründung, die Wasserstraße sei von »Krieg, Streik, Terrorismus und damit einhergehenden Risiken« bedroht.²² Daraufhin unterzeichneten Singapur, Indonesien und Malaysia eine Vereinbarung mit der International Maritime Organisation (IMO) der Vereinten Nationen, der Weltbank und einer Reedervereinigung, in der sie sich bereit erklärten, jedes Schiff, das die Malakka-Straße benutzt, zu beobachten.²³

16 Vgl. Patrick Bolte/Kay Möller/Osman Rzyttka, *Politischer Islam, Separatismus und Terrorismus in Südostasien: Indonesien, Malaysia, Philippinen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2003 (SWP-Studie 12/03).

17 Vgl. Zachary Abuza, »Terrorism in Southeast Asia: Keeping Al-Qaeda at Bay«, in: *Terrorism Monitor*, 2 (6.5.2004) 9, <www.jamestown.org/images/pdf/ter_002_009.pdf>; John F. Bradford, »The Growing Prospects for Maritime Security Cooperation in Southeast Asia«, in: *Naval War College Review*, 58 (Sommer 2005) 3, S. 63–86 (70f.).

18 Vgl. *Jakarta Post*, 17.6.2004 (online).

19 Vgl. Davis, »Piracy in Southeast Asia« [wie Fn. 7], S. 37.

20 Vgl. Adam J. Young/Mark J. Valencia, »Conflation of Piracy and Terrorism in Southeast Asia: Rectitude and Utility«, in: *Contemporary Southeast Asia*, 25 (2003) 2, S. 269–283. Im Jahr 2003 verlangte der singapurische Innenminister sogar, Piraten wie Terroristen zu behandeln, vgl. »Piracy Equals Terrorism on Troubled Waters: Minister«, *Agence France-Presse*, 21.12.2003 (online).

21 Vgl. Ramachandran, »Divisions over Terror Threat [wie Fn. 15]. Ähnliche Überlegungen wurden seither im Pentagon angestellt, vgl. U.S. Department of Defence, *White Paper:*

Concept for Alliance and Coalition Maritime Domain Awareness Submitted by USD (AT&I) to the Conference of National Armaments Directors, Washington, D.C.: Februar 2006, S. 7.

22 Vgl. Kari Huus, »Resurgence of Piracy Highlights Terror Risk«, in: *MSNBC* (online), 26.7.2005, <www.msnbc.msn.com/id/8487337/>.

23 Vgl. »Coordinated Air Patrols Begin over Malacca Strait«, *Taipei Times*, 9.9.2005, S. 5.

Reaktionen und Fähigkeiten betroffener Staaten

Die Regierungen der Region haben Piraterie und Terrorismus lange Zeit vernachlässigt, weil sie sich nicht unmittelbar herausgefordert fühlten oder befürchteten, diese Phänomene durch entschiedene Gegenmaßnahmen eher noch zu verschärfen. Diese Haltung änderte sich, als die Frachtaufkommen in den 1990er Jahren dramatisch zunahm. Ein weiterer Wendepunkt waren die Terroranschläge von New York und Washington im September 2001. Allerdings fiel das Engagement der Staaten der Region im Kampf gegen die Piraterie sehr unterschiedlich aus, wofür politische und finanzielle Gründe ausschlaggebend waren.

Die meisten Asean-Staaten²⁴ hatten nach der sogenannten Asienkrise von 1997/98 eine Modernisierung ihrer Streitkräfte eingeleitet, die gelegentlich den Eindruck eines subregionalen Wettrüstens vermittelte.²⁵ Was die maritime Seite dieser Erneuerungsprozesse angeht,²⁶ so orientierten sich die Staaten an der mit der VN-Seerechtskonvention 1982 eingeführten Kategorie der »Ausschließlichen Wirtschaftszone« (Exclusive Economic Zone, EEZ), die ihnen das Recht auf die natürlichen Ressourcen und die wirtschaftliche Nutzung des Küstenmeers bis zu einer Entfernung von 200 Seemeilen einräumte. Singapur etwa legte mit dem Erwerb von sechs Fregatten der französischen Baureihe DCN Lafayette die Grundlage für eine Hochseeflotte, und Thailand nahm 1997 sogar einen (in Spanien gebauten) Flugzeugträger in Dienst. Länder mit langen Küsten wie Indonesien und Malaysia waren neben einem Ausbau ihrer Kapazitäten zur Machtprojektion auch an einem verbesserten Küstenschutz interessiert. Sie kauften Marinehubschrauber und bauten Patrouillenboote. Die finanzschwachen Philippinen, deren Senat 1992 die Schließung zweier großer

amerikanischer Stützpunkte erzwungen hatte, vereinbarten 1999 die Wiederaufnahme gemeinsamer Manöver mit den USA und sicherten sich so den Zugriff auf ausgesondertes oder überschüssiges amerikanisches Material.

Tabelle 1
Verteidigungsausgaben ausgewählter Asean-Staaten
(in Mio. US-Dollar)

	2001	2004
Singapur	4437	4817
Indonesien	2212	3522
Malaysia	1991	2707
Thailand	1862	1964
Philippinen	704	756

Quelle: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *SIPRI Military Expenditure Database*, <www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_database1.html>.

Im Zuge dieser Modernisierungsbemühungen haben alle oder mehrere Staaten die folgenden Maßnahmen ergriffen: Auf- und Ausbau schneller Einsatzgruppen (Singapur, Malaysia, Indonesien, Philippinen), zügige Nachrüstung der Luftwaffen (Singapur, Malaysia, Thailand, Indonesien), zunehmende Ausrüstung von Seestreitkräften mit Minen-Suchbooten, See-Aufklärungsflugzeugen, Patrouillenbooten und U-Boot-Abwehrwaffen (vgl. Anhang 1). Den größten Nachholbedarf hatte Indonesien, dessen Küstenwache bis heute unzureichend ausgestattet ist.²⁷ Auch bleiben die für die Bekämpfung nichtmilitärischer Risiken besonders relevanten Fähigkeiten der meisten Regionalstaaten auf dem Gebiet der modernen Informations- und Kommunikationstechnologien begrenzt. Am ehesten bildet Singapur hier eine Ausnahme.²⁸

In den vergangenen Jahren waren die Anrainerstaaten in erster Linie bemüht, ihre Kapazitäten für den Hafen- und Küstenschutz auszubauen. So verstärkte die indonesische Marine 2004 ihre EEZ-Patrouillen, baute unter Federführung des Transportministers eine

²⁴ Mitglieder der ASEAN sind: Birma, Brunei, Indonesien, Kambodscha, Laos, Malaysia, Philippinen, Singapur, Thailand, Vietnam.

²⁵ Vgl. Andrew Tan, *Force Modernisation Trends in Southeast Asia*, Singapur: Institute of Defence and Strategic Studies, Januar 2004 (Working Paper Nr. 59), S. 4.

²⁶ Die Modernisierung südostasiatischer Streitkräfte zwischen 1980 und 2001 hatte zumeist einen Marine-Schwerpunkt, vgl. Eric Heginbotham, »The Fall and Rise of Navies in East Asia: Military Organisations, Domestic Politics, and Grand Strategy«, in: *International Security*, 27 (2002) 2, S. 86–125 (88).

²⁷ Vgl. »Maritime Guardians Strive to Plug Holes in Crackdown on Pirates«, *Jakarta Post*, 22.3.2006 (online).

²⁸ Vgl. Tan, *Force Modernisation Trends in Southeast Asia* [wie Fn. 25], S. 25/26.

Küstenwache auf und stationierte Sondereinheiten in Belawan an der Malakka-Straße und in Batam südlich von Singapur. 2005 wurde auf Sumatra mit der Installation eines elektronischen Überwachungssystems begonnen. Singapur und Malaysia hatten vergleichbare Schritte bereits 2002 eingeleitet und ihre nationalen Patrouillen ausgebaut. Während im singapurischen Fall dabei sowohl die Marine als auch die Küstenwache zum Einsatz kamen, lag die Zuständigkeit für den Küstenschutz in Malaysia bis vor kurzem bei der Polizei. Erst 2004 nahm eine mit japanischer Hilfe aufgebaute paramilitärische Agentur für maritime Sicherheit im Bereich des Verteidigungsministers ihre Arbeit in Kuala Lumpur auf. An dieser Agentur sind neben der Polizei auch die Behörden für Fischerei, Einwanderung, Zoll und Schifffahrt beteiligt.

Gleichzeitig gibt es nur wenige nationale Programme zur Bearbeitung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Probleme, die Piraterie (und gegebenenfalls Terrorismus) begünstigen. Dazu zählen die Armutsbekämpfungsprogramme des indonesischen Innenministeriums, bei denen die an den Straßen von Malakka und Singapur gelegenen Distrikte Priorität genießen.²⁹

²⁹ Vgl. Ho, »The Security of Sea Lanes in Southeast Asia« [wie Fn. 13], S. 566.

Regionale Initiativen

Die Anti-Piraterie-Kooperation unter den Asean-Staaten beschränkte sich bis in die jüngste Zeit auf bilaterale Vereinbarungen. Die Sensibilität der Gemeinschaft für solche und andere nichtmilitärische Risiken nahm erst mit der »Asienkrise« zu,³⁰ in deren Folge der grenzüberschreitende Handel mit Kleinwaffen einen Aufschwung erlebte und die Piraterie als alternative Einkommensquelle attraktiver wurde.³¹ Doch gegenseitiges Misstrauen und Souveränitätsvorbehalte waren dafür verantwortlich, dass es fast ausschließlich bei besonders kritischen Problemlagen wie der Malakka-Straße zu einer begrenzten bi- oder trilateralen Zusammenarbeit kam.³² Jenseits dieses

30 1997 unterzeichneten die Asean-Innenminister in Manila eine Erklärung zu grenzüberschreitenden Verbrechen und 1998 ebenfalls in Manila eine Erklärung über Prävention und Eindämmung solcher Verbrechen. 2001 verabschiedeten sie in Brunei einen Aktionsplan zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, vgl. *Asean Plan of Action to Combat Transnational Crime*, Bandar Seri Begawan: Asean-Sekretariat, 5.11.2001, auf dessen Grundlage im folgenden Jahr ein Arbeitsplan formuliert wurde. Darin wurden die Mitgliedstaaten unter der Überschrift »Piraterie« aufgefordert, nationale Gesetze, Verordnungen und Studien zum Thema Piraterie vorzulegen, bei der Bekämpfung der Piraterie enger mit der IMO und anderen internationalen Organisationen zusammenzuarbeiten und untereinander die Schaffung multilateraler und bilateraler Rechtsinstrumente zu prüfen. Darüber hinaus sollten existierende Programme für »koordinierte« Patrouillen (s.u.) und Ausbildungsprogramme ergänzt und externe Dialogpartner um technische Hilfen gebeten werden, vgl. *Work Programme to Implement the Asean Plan of Action to Combat Transnational Crime*, Kuala Lumpur: Asean-Sekretariat, 17.5.2002. 2004 schlugen ranghohe Beamte aus Justizministerien der Asean-Staaten vor, ein »Mustergesetz« zum Thema maritime Sicherheit zu entwerfen, vgl. »Asean Security Community«, in: *Asean Annual Report 2004-2005*, Jakarta: Asean-Sekretariat, 2006. Insbesondere bei der rechtlichen Harmonisierung gibt es weiterhin erhebliche Defizite.

31 Vgl. *Piracy in Southeast Asia*, Wellington: Centre for Strategic Studies, Victoria University, Juni 2000, S. 1 (CSS Strategic Briefing Papers 3, Part 2).

32 Bereits 1992 hatten Indonesien, Malaysia und Singapur »koordinierte« (s.u.) Anti-Piraterie-Patrouillen und einen diesbezüglichen Informationsaustausch vereinbart. Unter dieser Vorgabe führten Indonesien und Singapur in der Straße von Singapur am südlichen Ausgang der Malakka-Straße im Dreimonatsrhythmus entsprechende Patrouillen durch. Im selben Jahr gründeten Indonesien und Malaysia ein

Gebiets begannen Malaysia und Thailand 2003 mit »koordinierten« Seepatrouillen, das heißt mit zeitgleichen Patrouillen, bei denen zwar eine Kommunikationsverbindung bestand, die Möglichkeit einer Verfolgung in die Hoheitsgewässer des jeweiligen Partnerlandes aber nicht gegeben war. Thailand und Vietnam kontrollieren ihre Seegrenze bereits seit 1998 gemeinsam.

Multilaterale Formate, darunter auch transpazifische,³³ werden erst seit einigen Jahren diskutiert bzw. erprobt (vgl. Anhang 2). Sie zielen vornehmlich auf eine Verbesserung des Informationsaustauschs. Im Juni 2003 veröffentlichten die Teilnehmer des 10. Asean Regional Forum³⁴ in Phnom Penh eine »Erklärung über die Zusammenarbeit gegen Piraterie und andere Gefährdungen der maritimen Sicherheit«. Darin werden die Mitglieder dazu aufgefordert, sich um eine effiziente Implementierung der einschlägigen internationalen Empfehlungen und Richtlinien zu

Maritime Operation Planning Team zu dem Zweck, pro Jahr fünf »koordinierte« Patrouillen zu organisieren; eine dieser Patrouillen bezog die Zoll-, Polizei- und Seenotrettungsbehörden ein. 1994 unterzeichneten Malaysia und die Philippinen eine Absichtserklärung über die Koordinierung von Patrouillen und den Austausch der dabei gewonnenen Informationen. Obwohl diese Vereinbarungen und Erklärungen zu einer gewissen Entspannung der Lage führten, erwiesen sie sich als insgesamt unzureichend, weil sie keine Handhabe für eine grenzüberschreitende Verfolgung von Piraten boten und sich die angestrebte »Koordinierung« in der Regel auf den Austausch (unzuverlässiger) Zeitpläne beschränkte, vgl. Young/Valencia, »Conflation of Piracy and Terrorism« [wie Fn. 20], S. 279; Bradford, »The Growing Prospects for Maritime Security Cooperation« [wie Fn. 17], S. 66.

33 Das ökonomische Pendant zum ARF (siehe Fn. 34) ist die – allerdings nicht von der Asean initiierte – Asia-Pacific Economic Cooperation (Apec). In diesem Rahmen wird seit 2002 über Terrorismus diskutiert. 2003 begann die Apec mit jährlichen Konferenzen zum Thema »Secure Trade in the Apec Region« (STAR). Der Schwerpunkt lag dabei auf der Hafensicherheits- und Flughafensicherheit, vgl. *Secure Trade in the Apec Region*, <www.apec.org/apec/apec_groups/som_special_task_groups/counter_terrorism/secure_trade_in_the.html>.

34 Mitglieder des ARF sind: Australien, Bangladesch, Birma, Brunei, China, die EU, Indien, Indonesien, Japan, Kambodscha, Kanada, Laos, Malaysia, Mongolei, Neuseeland, Nordkorea, Pakistan, Papua-Neuguinea, Philippinen, Russland, Singapur, Südkorea, Thailand, die USA und Vietnam.

bemühen und diesbezüglich zusammenzuarbeiten.³⁵ Im März 2004 verlangten die Teilnehmer eines in Manila veranstalteten »Inter-Sessional Meeting« des ARF, einen multilateralen Rahmen für diese Zusammenarbeit zu schaffen.³⁶ Dazu ist es bisher jedoch nicht gekommen. Das ARF hat zweimal (im September 2004 in Kuala Lumpur und im März 2005 in Singapur) Workshops zum Thema maritime Sicherheit veranstaltet.³⁷ Im Mai 2004 hatten die USA im Rahmen des ARF einen modifizierten Fargo-Vorschlag (s.u., S. 18) erläutert und diesen nunmehr als gesamt-pazifisches Projekt definiert, was auf Asean-Seite positiv aufgenommen worden war.³⁸ Auf der Ministertagung des Forums von Vientiane bestimmten die Teilnehmer im Juli 2005 vier Kernbereiche für ihre künftige maritime Kooperation: multilaterale Zusammenarbeit, operative Problemlösungen, Schiffs- und Hafensicherheit, Einsatz von Technologien.³⁹ Im folgenden Jahr verabredeten sich die Minister in Kuala Lumpur zu weiteren Beratungen »in einem kooperativen Rahmen, der die souveränen Rechte der Küstenstaaten und die legitimen Anliegen der Nutzerstaaten« anerkennt.⁴⁰

Zwar ist das ARF für solche Verhandlungen eine grundsätzlich sinnvolle Plattform, weil neben den Anrainern relevanter Seegebiete auch die regionalen Großmächte involviert sind, doch hat das damit verbundene Prinzip der Inklusivität zur Folge, dass förmliche Vereinbarungen faktisch ausgeschlossen sind. Die sogenannten Asean+3-Staaten (d.h. die zehn Asean-Mitglieder im Verbund mit Japan, China und Südkorea) dagegen operieren weder inklusiv noch verbindlich. Sie veranstalteten im Januar 2004 in Bangkok ein erstes Ministertreffen zum Thema grenzüberschreitende Kriminalität, bei dem der Schwerpunkt auf der Terrorismusbekämpfung lag. Im Ab-

schlusskommuniqué bekannten sich die Teilnehmer ausdrücklich zu einer Berücksichtigung sogenannter »grundlegender Ursachen« (*root causes*).⁴¹

Ein vergleichsweise verbindliches Format bietet die Asean selbst, die sich bis 2020 eine juristische Person geben und auf den drei »Säulen« Wirtschaft, Sicherheit und soziokulturelle Kooperation eine Gemeinschaft mit Anklängen an die EU bilden will. Auf einem Gipfel in Bali im Oktober 2003 haben die Staats- und Regierungschefs die Schaffung einer Sicherheitsgemeinschaft vereinbart und die Gründung eines »maritimen Forums« mit nicht näher spezifizierten Aufgaben angekündigt.⁴² Ein im folgenden Jahr vorgelegter »Aktionsplan«, tatsächlich eher ein Prinzipienkatalog,⁴³ enthielt weder einen Bezug auf das Forum noch auf maritime Sicherheit überhaupt. Parallel zur Sicherheitsgemeinschaft soll eine Soziokulturelle Gemeinschaft mit den Schwerpunkten Armutsbekämpfung und Humankapital errichtet werden.⁴⁴ Konkrete Zeitpläne und Instrumente gibt es jedoch bisher weder für diese noch für die Sicherheitsgemeinschaft (siehe Übersicht, S. 15).

Der bisher wichtigste Schritt in den Bemühungen um eine (subregionale) multilaterale Zusammenarbeit in der Pirateriebekämpfung erfolgte im Juli 2004, als 17 Schiffe aus Malaysia, Singapur und Indonesien mit ganzjährigen »koordinierten« Patrouillen in der Malakka-Straße begannen (»Operation Malsindo«). Zu diesem Zweck wurden die drei Marinekommandos im indonesischen Batam, im malaysischen Lumut und im singapurischen Changi mit »heißen Drähten« verbunden.⁴⁵ Im August 2005 wurde diese Kooperation um gemeinsame Luftpatrouillen ergänzt,⁴⁶ an denen

35 Vgl. ARF Statement on Cooperation against Piracy and Other Threats to Maritime Security, Phnom Penh: Asean-Secretariat, 17.6.2003, <www.aseansec.org/14837.htm>.

36 Vgl. Co-Chair's Summary Report of the Second Asean Regional Inter-Sessional Meeting on Counter-Terrorism and Transnational Crime, Manila: Asean-Secretariat, 30./31.3.2004.

37 Vgl. Bradford, »The Growing Prospects for Maritime Security Cooperation« [wie Fn. 17], S. 76.

38 Vgl. »US Proposes Maritime Security Cooperation for Asia-Pacific«, ABC-Online, 12.5.2004.

39 Vgl. Chairman's Statement of the 12th Meeting of the Asean Regional Forum, Vientiane: Asean-Secretariat, 29.7.2005. Bei dieser Gelegenheit wurden erstmals auch die Themen Menschenhandel und Kleinwaffenschmuggel auf Ministeriebene angesprochen.

40 Vgl. Chairman's Statement of the 13th Meeting of the Asean Regional Forum, Kuala Lumpur: Asean-Secretariat, 28.7.2006.

41 Vgl. Joint Communiqué of the First Asean Plus Three Ministerial Meeting on Transnational Crime, Bangkok: Asean-Secretariat, 10.1.2004.

42 Vgl. Press Statement by the Chairperson of the 9th Asean Summit and the 7th Asean+3 Summit, Bali: Asean-Secretariat, 7.10.2003.

43 Vgl. Asean Security Community Plan of Action, Jakarta: Asean-Secretariat, 2004.

44 Vgl. Asean Socio-Cultural Community Plan of Action, Jakarta: Asean-Secretariat, 2005.

45 Vgl. Ho, Maritime Counter-Terrorism [wie Fn. 14].

46 Dabei patrouillieren ein oder zwei Flugzeuge aus jedem Teilnehmerstaat in mindestens drei Meilen Entfernung vom Festland die Malakka-Straße. Die Patrouillenflugzeuge haben je einen Offizier aus jedem Teilnehmerstaat an Bord. Sie geben ihre Erkenntnisse an die betreffenden nationalen Behörden weiter, vgl. Sheldon W. Simon, »U.S.-Southeast Asia Relations: Misses and Hits«, in: Comparative Connections (Honolulu HI: Pacific Forum CSIS), 7 (Oktober 2005) 3, S. 59–68.

Übersicht

Wichtige regionale und transregionale Formate für maritime Sicherheit

	Charakter der Kooperation	Aufgaben	Teilnehmer
ARF/CSCAP	inklusiv/unverbindlich	Informationsaustausch/ Rechtsangleichung	24 asiatisch-pazifische Staaten + EU
Asean+3	exklusiv/unverbindlich	technische und soziale Maßnahmen (z.B. gemein- same Übungen, Vernet- zung der zuständigen Behörden)	10 Asean-Staaten, Japan, China, Südkorea
Asean	exklusiv/relativ verbindlich	geplante Sicherheits- gemeinschaft auf niedrigem Niveau	10 südostasiatische Staaten
MSSI	exklusiv/verbindlich	»koordinierte« Seepatrouillen/gemein- same Luftpatrouillen	Singapur, Malaysia, Indonesien

sich auf amerikanischen Druck⁴⁷ zunächst auch Washingtons thailändischer Alliierten beteiligen wollte. Bangkok verzichtete indes nach Ausbruch der Regierungskrise im Frühjahr 2006 einstweilen auf eine Mitwirkung⁴⁸. Das als »Malacca Straits Security Initiative« (MSSI) bezeichnete Gesamtprojekt ist als regionale Antwort auf den (modifizierten, s.u., S. 18) Fargo-Vorschlag konzipiert, wobei beteiligte Offiziere den Aktivitäten privat mit einer gewissen Berechtigung »Showcharakter« zusprechen.⁴⁹ Nichtsdestotrotz hat das IMB den Rückgang von Übergriffen in diesem Gebiet auf Null im ersten Quartal 2006 mit der verbesserten subregionalen Kooperation erklärt⁵⁰. Verfahrensregeln für grenzüberschreitende Operationen wurden im April 2006 zwar zwischen Indonesien und Singapur bzw. Indonesien und Malaysia vereinbart, nicht aber zwischen allen drei Parteien,⁵¹ was mit latenten sicherheitspolitischen Spannungen zwischen Singapur und Malaysia zu tun haben dürfte. Die drei waren sich hingegen einig, eine Beteiligung weiterer Staaten nur im Konsens in Erwägung zu ziehen und

vorerst auf Ausrüstungshilfen zu beschränken.⁵² Ebenfalls im April 2006 gründeten die Teilnehmerstaaten ein gemeinsames Koordinationskomitee.

Malaysia, Indonesien und die Philippinen schließlich verhandeln derzeit darüber, die Piratenjagd bis in die Küstenmeere des jeweiligen Nachbarn fortsetzen zu dürfen,⁵³ und die Philippinen, Indonesien, Malaysia, Singapur und Brunei vereinbarten im Dezember 2005 gemeinsame Patrouillen ihrer Seegrenzen.⁵⁴ Der Schwerpunkt soll im letztgenannten Fall ausdrücklich auf der Unterbindung terroristischer Personen- und Materialtransporte über die Sulu-See liegen.⁵⁵

47 Vgl. Nick Cumming-Bruce, »Rumsfeld Seeks Unity in Fight against Piracy«, in: *International Herald Tribune*, 7.6.2006.

48 Vgl. *Significant Milestone in Security for the Strait of Malacca*, Singapur: Singapore Institute for International Affairs, April 2006.

49 Vgl. Bradford, »The Growing Prospects for Maritime Security Cooperation« [wie Fn. 17], S. 69.

50 Vgl. Elisa Yeo, »Pirate Attacks, Hostage-Taking on the Rise in 2006«, *Mail and Guardian Online* (Kapstadt), 3.5.2006.

51 Vgl. *Significant Milestone in Security* [wie Fn. 48]. Allerdings sollen im Dringlichkeitsfall »Anpassungen« möglich werden, ebd.

52 Washington hatte sich zwischenzeitlich bereit erklärt, Indonesien ein maritimes Frühwarnsystem zu liefern

53 Vgl. Sam Bateman, *UNCLOS and Its Limitations as the Foundation for a Regional Maritime Security Regime*, Singapur: Institute of Defence and Strategic Studies, April 2006, S. 24.

54 Vgl. »Philippines, Malaysia, Indonesia, Brunei Agree to Joint Patrols in Border Areas«, *Jakarta Post*, 12.12.2005 (online).

55 Vgl. »Philippines Discuss Possible Anti-Terrorist Sealanes with Malaysia, Indonesia«, in: *Keralanext.com*, 14.3.2006.

Die Rolle und die Interessen von Drittmächten

Zwar haben sich südostasiatische Regierungen und die Asean insgesamt⁵⁶ in unterschiedlichem Ausmaß am »Krieg« gegen den internationalen Terrorismus unter Führung der USA beteiligt und auch ihre Anti-Piraterie-Aktivitäten intensiviert. Viele von ihnen hegen jedoch den Argwohn, dass Washington und die großen fernöstlichen Mächte wie Indien, China und Japan die diesbezüglichen Initiativen dazu benutzen, ihre strategische Position in der Region auszubauen. Infolgedessen haben sich nach Meinung von Beobachtern zwei »lose (strukturierte) strategische Lager« herausgebildet, denen auf der einen Seite die USA, Japan, Taiwan, Indien, Singapur und eventuell auch die Philippinen und auf der anderen China, Russland, Südkorea⁵⁷ und die meisten übrigen Asean-Staaten angehören.⁵⁸ China ist zwar in ähnlicher Weise wie Japan abhängig von Energieimporten aus der Golfregion und von freien und sicheren Schifffahrtswegen, aber Tokyo sieht diese Voraussetzungen eher durch die USA garantiert als durch die Volksrepublik.

Vor dem Hintergrund der Piraterie- und Terrorismusdebatte ist es in den vergangenen Jahren zu einer maritimen Kooperation einzelner oder mehrerer Asean-Staaten mit benachbarten Großmächten gekommen. Zum Teil hatte diese Zusammenarbeit auch schon vor dem 11. September 2001 begonnen.

USA

Die USA sind mit circa 200 Schiffen (darunter bis zu sechs permanent einsatzbereite Flugzeugträger) und 250 000 Soldaten die unbestrittene Vormacht im Pazifik und im Indischen Ozean. Nach den Vorgaben der *Quadrennial Defense Review* (QDR) vom Februar 2006 soll diese Präsenz in der Region sogar noch weiter

⁵⁶ Vgl. *United States of America–Asean Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism*, Bandar Seri Begawan: Asean-Sekretariat, 1.8.2002.

⁵⁷ Singapur hat sich bisher ohne Erfolg für eine Einbindung Südkoreas in die Sicherheitszusammenarbeit in der Malakka-Straße eingesetzt, vgl. Ramachandran, »Divisions over Terror Threat« [wie Fn. 15].

⁵⁸ Ebd.

ausgebaut werden.⁵⁹ Zwar verfügt Washington in Südostasien nicht mehr über Stützpunkte, nach wie vor aber über Landrechte sowie Nachschub- und Übungsarrangements mit den Verbündeten Philippinen und Thailand und mit Partnern wie Singapur, Indonesien und Malaysia.⁶⁰ In diesem Zusammenhang wurde China im QDR-Report erstmals namentlich als potentieller Herausforderer erwähnt.⁶¹ Bereits 2005 hatte ein externer Berater des Pentagon in einer vertraulichen Studie darauf hingewiesen, dass »China strategische Beziehungen entlang der Seewege vom Mittel- bis zum Südchinesischen Meer auf eine Weise aufbaut, die sowohl auf defensive als auch auf offensive Positionierungen schließen lässt, aber auch allgemeinen sicherheitspolitischen Zielen dienen soll.«⁶²

Unter diesem Eindruck kam es zu einer allmählichen Überlappung der ursprünglich antiterroristischen Programmatik der amerikanischen Politik in südostasiatischen Gewässern mit Vorkehrungen gegen Pekings militärischen »Aufstieg«. Nachdem man die Regionalstaaten im Gefolge des 11. September 2001 mit gemischtem Erfolg gedrängt hatte, die Internationale Konvention zur Bekämpfung gesetzwidriger Handlungen gegen die Sicherheit der Seefahrt (*Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, SUA*)⁶³ von 1988 zu

⁵⁹ Vgl. U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, Washington, D.C., 6.2.2006, S. 48.

⁶⁰ Darüber hinaus interessiert sich die 7. Flotte der USA für einen regelmäßigen Zugang zu vietnamesischen Häfen, vgl. Al Swanda, *Military-to-Military Cooperation with Vietnam*, Carlisle, PA: US Army War College, 18.3.2005.

⁶¹ Vgl. *Quadrennial Defense Review Report* [wie Fn. 59], S. 29.

⁶² Vgl. Booz Allen Hamilton, *Energy Futures in Asia*, zitiert in Bill Gertz, »China Builds up Strategic Sea Lanes«, *Washington Times*, 18.1.2005 (online).

⁶³ Dieses Abkommen, mit dem eine völkerrechtliche Grundlage für die Bekämpfung krimineller Akte gegen Schiffe auf hoher See und ggf. in den Küstenmeeren von Nachbarstaaten gelegt worden war, wurde 2005 um ein Protokoll ergänzt, in dem sich die Unterzeichner zum Ziel setzten, die Nutzung von Schiffen als terroristische Waffen bzw. den Seetransport von Terroristen und solchen Materialien zu verhindern, die für Massenvernichtungswaffen verwendet werden können. Bis 2005 waren dieser Übereinkunft von den Asean-Staaten allerdings nur Birma, Brunei, die Philippinen, Singapur und Vietnam beigetreten.

ratifizieren, entschied sich die Bush-Administration seither für ein bilaterales Vorgehen, das gelegentlich auch als »kooperativer Unilateralismus« bezeichnet wird.⁶⁴ Ein erstes Ergebnis dieser Strategie war die sogenannte Container Security Initiative (CSI) aus dem Jahre 2002, der seither mehrere Asean-Staaten beigetreten sind.⁶⁵ Wenig später kam es zu einer Zusammenarbeit mit Indien beim Geleitschutz für »hochwertige« amerikanische Frachttransporte durch die Malakka-Straße (siehe unten, S. 18). Seit 2004 unterstützen amerikanische Soldaten die philippinischen Streitkräfte unter anderem auch von See aus in ihrem Kampf gegen die Abu Sayyaf, und 2005 führten die amerikanischen und indonesischen Seestreitkräfte gemeinsame Anti-Piraterie-Übungen durch. Darüber hinaus formulierte Admiral Thomas Fargo 2004 seine sogenannte Regional Maritime Security Initiative (RMSI).⁶⁶ Fargos Plan richtete sich direkt an die Anrainer der Malakka-Straße und orientierte sich an der im Mai 2003 von Präsident Bush initiierten (globalen) Proliferation Security Initiative (PSI)⁶⁷, die das Ziel hat, Schiffs- oder Flugzeugtransporte von Massenvernichtungswaffen, Raketenbauteilen und -technologien zu unterbinden. Schließlich haben die amerikanisch-thailändischen »Cobra Gold«-Manöver, die seit 2000 für Teilnehmer und Beobachter aus Drittstaaten offen sind, eine starke maritime Komponente, die unter

anderem auch terroristischen Risiken gilt.⁶⁸ Und auch bei den jährlichen »Carat/Seacat«⁶⁹ und den alle zwei Jahre durchgeführten »Rimpac«-Übungen⁷⁰ des amerikanischen Pazifikkommandos mit südostasiatischen Partnern bzw. westpazifischen Alliierten spielen solche Risiken eine zunehmend bedeutendere Rolle. Im November 2006 absolvierten die Seestreitkräfte der USA und Chinas erstmals eine gemeinsame See- und Rettungsübung im Südchinesischen Meer.

Als Admiral Fargo dem Streitkräfteausschuss des amerikanischen Repräsentantenhauses im März 2004 eine Zusammenarbeit mit den blockfreien Malakka-Anrainern Singapur, Malaysia und Indonesien bei der Informationsbeschaffung vorschlug, gemeinsame Patrouillen mit diesen Staaten empfahl und dabei das Eingreifen von US-Marines in Krisensituationen ankündigte,⁷¹ fielen die Reaktionen in der Region zu meist zurückhaltend bis negativ aus. Während Singapur den (auch vom damaligen amerikanischen Verteidigungsminister Donald Rumsfeld unterstützten⁷²) Vorschlag aufgriff und sogar Japan einbeziehen wollte,⁷³ wiesen Malaysia und Indonesien ihn zunächst als inakzeptable Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten zurück. Die Anrainer der Straßen von Malakka und Singapur argumentieren, dass es sich bei diesen Meerengen zwar um internationale Schifffahrtswege handelt, die Handels- und Kriegsschiffe ungehindert passieren können, dass die Routen aber durch überlappende Küstenmeere führen, für die sie selbst die

64 Vgl. David Rosenberg, »Dire Straits: Competing Security Priorities in the South China Sea«, in: *Znet*, 13.4.2005, <www.zmag.org/content/showarticle.cfm?ItemID=7632>.

65 Auf der Basis der im Januar 2002 von der amerikanischen Zollbehörde initiierten CSI werden für die USA bestimmte, potentiell gefährliche Frachten bereits bei der Einschiffung überprüft. Um an der CSI-Initiative teilhaben zu können, müssen Regierungen eine solche Überprüfung unter Leitung des US-Zolls zulassen, in ihren Häfen Technologien zum Aufspüren von Drogen, Massenvernichtungswaffen und konventionellen Waffen installieren, die amerikanische Zollbehörde 24 Stunden vor Eintreffen des Schiffs in den USA über das Ergebnis der Überprüfung unterrichten und moderne Containertypen einführen. Im März 2006 waren folgende südostasiatische Häfen operative CSI-Mitglieder: Singapur, Port Kelang und Tanjung Pelepas (Malaysia), sowie Laem Chabang (Thailand).

66 Vgl. *Testimony of Admiral Thomas B. Fargo, United States Navy Commander, US Pacific Command, before the House Armed Services Committee, United States House of Representatives, Regarding US Pacific Command Posture*, Washington, D.C., 31.3.2004.

67 Bis heute ist Singapur das einzige südostasiatische PSI-Vollmitglied. Indonesien und Malaysia haben (wie in der weiteren Region auch Indien und Südkorea) als Beobachter an PSI-Manövern teilgenommen.

68 2000 erhielt Singapur Teilnehmerstatus bei »Cobra Gold«, Indonesien, Malaysia und die Philippinen wurden als Beobachter zugelassen. 2005 nahm auch die japanische Marine teil, während die folgenden Staaten eingeladen wurden, Personal »in verschiedenen Eigenschaften« zu entsenden: Australien, China, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Indien, Indonesien, Israel, Kanada, Malaysia, Malediven, Neuseeland, Philippinen, Russland, Sri Lanka und Südkorea, vgl. *Exercise Cobra Gold 2006*, Honolulu, HI: US Pacific Command, Asia-Pacific Network, aktualisiert am 13.5.2005.

69 Im Rahmen von »Cooperation Afloat Readiness and Training« (Carat) und »Southeast Asia Cooperation against Terrorism« (Seacat) veranstaltet die 7. Flotte jedes Jahr bilaterale Seemanöver mit den Seestreitkräften Bruneis, Indonesiens, Malaysias, der Philippinen, Singapurs und Thailands.

70 Regelmäßige Rimpac-Teilnehmer sind Australien, Chile, Großbritannien, Japan, Kanada, Peru und Südkorea. Zu den Beobachterstaaten gehören Ekuador, Frankreich, Malaysia, Mexiko, die Philippinen, Russland, Singapur und Thailand.

71 Vgl. *Testimony of Admiral Thomas B. Fargo* [wie Fn. 66].

72 Vgl. Ioannis Gatsiounis, »Malaysia Tweaks Its Terror Compass«, in: *Asia Times*, 25.6.2004 (online).

73 Im Dezember 2004 schlug Singapur vor, Tokyo an gemeinsamen Patrouillen der Malakka-Straße zu beteiligen, vgl. Simon, »U.S.-Southeast Asia Relations« [wie Fn. 46].

primäre Verantwortung tragen⁷⁴. Darüber hinaus warnte der malaysische Verteidigungsminister vor islamistischen Reaktionen gegen eine Stationierung amerikanischer Truppen in der Region.⁷⁵ Erst als Fargo Pläne für eine dauerhafte Dislozierung von Antiterror-Einheiten im Mai 2004 dementierte und die Verantwortung der Anrainer für Patrouillen bekräftigte,⁷⁶ erklärte sich Malaysia gesprächsbereit und legte den Schwerpunkt der Zusammenarbeit seinerseits auf amerikanische Ausrüstungs- und Ausbildungshilfen.⁷⁷

Indien

Washingtons wichtigster Verbündeter in Fragen der maritimen Sicherheit neben Singapur ist Indien, dessen Seestreitkräfte im regionalen Vergleich zu den größten gehören, aber bisher vornehmlich im küstennahen Bereich operierten. Der Geleitschutz, den zwei indische Kriegsschiffe im April 2002 im Rahmen der

74 Die USA haben die dieser Definition zugrunde liegende Seerechtskonvention der Vereinten Nationen nicht unterzeichnet. Washington akzeptiert die Konvention gleichwohl bisher (mit Ausnahme von Artikel XI über den Tiefseebergbau) als Ausdruck des Völkergewohnheitsrechts. Allerdings wird dieser Standpunkt von einigen amerikanischen Autoren hinterfragt, vgl. Bateman, *UNCLOS And Its Limitations* [wie Fn. 53], S. 26.

75 Vgl. *China Daily*, 6.6.2004 (online).

76 Fargo erklärte am 3.5.2004, bei der RMSI gehe es darum, »eine Partnerschaft unter hierzu bereiten Regionalstaaten mit unterschiedlichen Fähigkeiten und Kapazitäten zu begründen, mit der grenzüberschreitende maritime Gefährdungen im Rahmen des existierenden internationalen und nationalen Rechts beobachtet und abgefangen werden sollen«. Im Zuge dieser »gemeinsamen Anstrengung« werde »jeder Teilnehmerstaat rechtzeitig mit notwendigen Informationen und Kapazitäten versorgt werden, um im eigenen Küstenmeer gegen maritime Gefährdungen vorzugehen«. Dabei müsse »jeder Staat selbst entscheiden, welche Massnahmen in eigenen Gewässern ergriffen oder nicht ergriffen werden sollen«, vgl. U.S. Pacific Command, *Speech by Admiral Thomas B. Fargo, USN Commander, US Pacific Command, at the Military Operations and Law Conference*, Victoria, British Columbia, 3.5.2004; <<http://131.84.1.218/speeches/sst2004/040503milops.shtml>>.

77 Der malaysische Verteidigungsminister sprach von einer »ausgeweiteten Zusammenarbeit«, die ggf. gemeinsame Übungen, einen nachrichtendienstlichen Austausch und eine Kooperation beim Aufbau entsprechender Kapazitäten beinhalten sollte, vgl. Ramchandran, »Divisions over Terror Threat [wie Fn. 15]. Ähnlich äußerte sich der Kommandeur der indonesischen Marine, vgl. C.S. Kuppuswamy, *Straits of Malacca: Security Implications*, Noida: South Asia Analysis Group, 18.6.2004, <www.saag.org/papers11/paper1033.html>.

Operation »Enduring Freedom« amerikanischen Frachtern auf ihrem Weg durch die Malakka-Straße boten (ein Vorgang, den Indonesien und Malaysia mit Misstrauen registrierten⁷⁸) wurde mit amerikanischen Rüstungslieferungen belohnt⁷⁹ und bildete den Auftakt zu einer dramatischen sicherheitspolitischen Annäherung, die im Juni 2005 in der Unterzeichnung eines »Neuen Rahmenabkommens« für die bilateralen Verteidigungsbeziehungen gipfelte.⁸⁰ Die Bush-Administration soll bei dieser Gelegenheit Delhi aufgefordert haben, amerikanische Kriegsschiffe auch fortan durch die Malakka-Straße zu eskortieren.⁸¹

Indiens Mitte-Rechts-Regierung unter Atal Behari Vajpayee hatte im November 2003 ein Zwanzigjahresprogramm beschlossen, um dem Land zum Status einer »Weltmacht« zu verhelfen, »deren Einfluss im Indischen Ozean, dem Arabischen Golf (sic) und ganz Asien spürbar wird.«⁸² Teil dieses Programms sind unter anderem die Aufnahme bzw. Konsolidierung militärischer Beziehungen zu südostasiatischen Staaten, Hilfslieferungen an Birma zur Eindämmung des dortigen chinesischen Einflusses und der Aufbau einer Hochseeflotte. Die Regierung legte zudem ein Marine-Beschaffungsprogramm mit einem Gesamtwert von 20 Milliarden US-Dollar auf⁸³ und begann mit dem Aufbau eines Fernostkommandos bei Port Blair im Andamanen-Archipel, der deutlich näher an Birma und Indonesien liegt als am indischen Subkontinent. Etwas südlich von den Andamanen plant die indische Luftwaffe die Errichtung eines Stützpunkts auf den Nicobar-Inseln (siehe Karte, S. 8).⁸⁴ Schließlich beabsichtigt Delhi, ein mit Atomwaffen ausrüstbares U-Boot, Flugzeugträger und Langstreckenraketen zu

78 Vgl. Young/Valencia, »Conflation of Piracy and Terrorism [wie Fn. 20], S. 278. Bis heute hat sich unter den Asean-Staaten nur Singapur eindeutig positiv zu einer künftigen indischen Rolle geäußert, vgl. B. Rahman, *Indo-US Ties: Wishful Thinking and Reality*, Noida: South Asia Analysis Group, 18.7.2005, <www.saag.org/papers15/paper1464.html>.

79 Ebd.

80 Dieses Abkommen bezeichnet u.a. den »Schutz des freien Handelsverkehrs zu Land, in der Luft und über Seewege« als gemeinsames Interesse, vgl. Embassy of India (in the U.S.), *New Framework for the US-India Defence Relationship*, Washington, D.C., 28.6.2005.

81 Vgl. Praful Bidwai, »India Moves toward a New Compact with the United States«, in: *Foreign Policy in Focus*, 14.7.2005, <www.fpif.org/fpiftxt/157>.

82 Vivek Raghuvanshi, »India Aims to Project Power across Asia«, in: *Defense News*, 10.11.2003, S. 1/2.

83 Ebd.

84 Vgl. Ramtanu Maitra, »India Bids to Rule the Waves«, in: *Asia Times*, 19.10.2005 (online).

bauen oder zu erwerben.⁸⁵ Kurz vor ihrer Abwahl im Mai 2004 formulierte die Regierung Vajpayee eine neue maritime Verteidigungsdoktrin, die anders als das Vorgängerdokument Konflikte mit einer außer-regionalen Macht wie China einkalkuliert und eine entsprechende Vorbereitung disponiert.⁸⁶ Gewissermaßen als Ausgleich zu diesen unilateralen Großmachtaspirationen führt Indien seit 2003 jährliche Seemanöver mit der chinesischen Marine durch. Im Mai 2006 vereinbarten Delhi und Peking gemeinsame Such- und Rettungsübungen sowie Anti-Piraterie- und Anti-Terror-Maßnahmen⁸⁷.

In Südostasien kooperiert Indien seit geraumer Zeit mit den Seestreitkräften einzelner Asean-Staaten. Mit Singapur zum Beispiel werden seit 1993 regelmäßig Marinemanöver abgehalten, die seit 2003 eine anti-terroristische Komponente haben.⁸⁸ Darüber hinaus absolviert die indische Marine gelegentlich Übungen mit Indonesien, Malaysia und Vietnam, und führt seit 2002 »koordinierte« und seit 2004 vereinte Patrouillen mit Indonesien entlang der gemeinsamen Grenze in der Andamanensee durch. Seit 2005 gibt es solche Patrouillen auch mit Thailand im selben Meer. Umgekehrt haben südostasiatische (und andere) Kontingente⁸⁹ in den vergangenen Jahren an Indiens jährlichen »Milan«-Seemanövern teilgenommen. Schließlich bemüht sich Delhi um eine Mitwirkung an der MSSI.⁹⁰

China

China ist Indien nicht nur mit dem Bau von Häfen und Abhörposten an der birmanischen Küste, in Pakistan und in Bangladesh näher gerückt,⁹¹ sondern

bereitet sich nach Meinung des Pentagons mit der Modernisierung seiner Marine und Luftwaffe auch darauf vor, »seine maritimen Interessen, einschließlich territorialer Ansprüche, Wirtschaftsinteressen und seines Interesses an kritischen Seewegen zu fördern bzw. zu schützen«, ein Prozess, der angeblich so zügig vonstatten geht, dass »das regionale Kräftegleichgewicht bedroht wird.«⁹² Im selben Text verweist das amerikanische Verteidigungsministerium allerdings darauf, dass die gegenwärtige Aufrüstung der Volksbefreiungsarmee (VBA) in erster Linie auf Szenarien ausgerichtet ist, in deren Zentrum Taiwan steht, und dass Chinas konventionelle Mittel für eine Machtprojektion »jenseits der Peripherie« begrenzt bleiben.⁹³ Auch unabhängige Experten konstatieren

Inseln in der Bucht von Bengalen und am nördlichen Eingang der Malakka-Straße. Im pakistanischen Gwadar am Arabischen Meer war die Volksrepublik am Bau eines (mittlerweile fertig gestellten) Tiefwasserhafens und von Abhöranlagen beteiligt. Ein Marinehafen soll folgen, vgl. B. Raman, *Gwadar: Will Hu Or Will Hu Not?*, Noida: South Asia Analysis Group, 1.11.2006. In Chittagong in Bangladesh bauen chinesische Ingenieure einen Containerhafen, vgl. Hamilton, *Energy Futures in Asia* [wie Fn. 62]. Diese Infrastrukturmaßnahmen und parallele Pläne für Pipeline-Bauten in Birma und Pakistan sind Teil einer sogenannten »Perlenketten-Strategie«, mit der die Malakka-Straße im Notfall umgangen werden soll, vgl. Chieffj Bajpayee, »India, China Locked in Energy Game«, in: *Asia Times*, 17.3.2005 (online); Ian Storey, »China's »Malacca Dilemma«, in: *China Brief* (online), 6 (12.4.2006) 8. Einige Autoren erwähnen in diesem Zusammenhang auch ein chinesisches Interesse an Kambodscha und Thailand, vgl. Sudha Ramachandran, »China's Pearl Loses Its Luster«, in: *Asia Times*, 21.1.2006. Peking hat sich in den vergangenen Jahren an der Modernisierung der kambodschanischen Häfen Ream und Sihanoukville beteiligt, vgl. Ian Storey, »China's Tightening Relationship with Cambodia«, in: *China Brief* (online), 6 (26.4.2006) 9. Im Jahr 2006 begann die Volksrepublik in Zusammenarbeit mit Birma, Laos und Thailand mit einem Testprogramm für die Verschiffung von Öl über den Mekong, vgl. Lim Tai Wei, »China Beins Oil Route Experiment in Mekong«, in: *Napsnet Policy Forum Online* (13.4.2006).

⁹² Vgl. *The Military Power of the People's Republic of China*, Washington, D.C.: Office of the Secretary of Defence, 2005, S. 12/13.

⁹³ Ebd., Executive Summary und S. 33/34. Diese Einschätzung wurde seither bekräftigt. So ist im 2006 veröffentlichten Bericht des Pentagon die Rede davon, dass China militärische Technologien erwerbe, die »auch jenseits eines Taiwan-Konflikts einsetzbar wären«. Gleichzeitig heißt es einschränkend: »Sollte China [von einer peripheren] zu einer breiteren Strategie »maritimer Kontrolle« übergehen, würde dies insbesondere an folgenden Indikatoren deutlich: an der Entwicklung eines Flugzeugträgers, am Aufbau von robusten Tiefsee-Kapazitäten der U-Boot-Bekämpfung und einer wirklichen Luftabwehrkriegs-Kapazität, an dem Erwerb einer großen

⁸⁵ Vgl. »India as a »Global Power«, in: *Aspects of India's Economy*, 41 (December 2005), <www.rupe-india.org/41/power.html>.

⁸⁶ Vgl. Stephen J. Blank, *Natural Allies? Regional Security in Asia and Prospects for Indo-American Strategic Cooperation*, Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, September 2005, S. 24.

⁸⁷ Vgl. R.S. Vasan, *Strategic and Maritime/Energy Security Imperatives of Sino-Indian Memorandum or Understanding*, Noida: South Asia Analysis Group, 2.6.2006.

⁸⁸ Vgl. Bradford, »The Growing Prospects for Maritime Security Cooperation« [wie Fn. 17], S. 77.

⁸⁹ 2006 waren Schiffe aus Sri Lanka, Bangladesh, Birma, Malaysia, Thailand, Singapur und Australien beteiligt.

⁹⁰ Vgl. P.S. Suryanarayana, »Security Initiative for Malacca Straits Launched«, *The Hindu*, 25.9.2005, <www.hindu.com/2005/09/25/stories/2005092503531200.htm>.

⁹¹ Erkenntnissen des Pentagons zufolge baut China Marinestützpunkte in Birma und verfügt über Abhöranlagen auf

einen »generationenumspannenden Technologierückstand« der VBA im Allgemeinen und ihrer Marine im Besonderen und werten die Tatsache, dass Letztere noch nicht mit der Serienproduktion gewisser moderner Waffensysteme begonnen hat, als Hinweis darauf, dass dieser Rückstand mittelfristig andauern wird. Pekings maritime Strategie zielt somit einstweilen auf die Erlangung einer »partiellen Überlegenheit in einer spezifischen Kriegssituation in relativer Nähe zu den eigenen Gewässern«. Wenn China dies gelingt, würden damit allerdings auch langfristige Grundlagen für eine Machtprojektion in weiter entfernte Seegebiete gelegt werden.⁹⁴

Unter anderem wegen der anhaltenden Fokussierung auf Taiwan-Szenarien hat die Volksrepublik ihre bis Ende der 1990er Jahre verfolgte Vorwärtsstrategie im Südchinesischen Meer ausgesetzt und 2002 mit den Asean-Staaten eine (rechtlich nicht bindende) »Erklärung über das Verhalten« in diesen Seegebieten unterzeichnet.⁹⁵ Dabei geht es Peking anscheinend vorrangig um die Sicherung von Seewegen in den Malaiischen Archipel. Staats- und Parteichef Hu Jintao sprach ein Jahr später, 2003, von einem »Malakka-Dilemma«, in dem sich die Volksrepublik befinde, und meinte damit die Unfähigkeit Chinas, dieses für die eigene Versorgungssicherheit entscheidende Nadelöhr gegebenenfalls auch im Konflikt mit den USA und anderen zu sichern.⁹⁶

Zahl nuklearer Angriffs-U-Boote, an der Entwicklung einer effektiven maritimen C4ISR [=command, control, communications, computer, intelligence, surveillance, reconnaissance] und an zunehmenden Übungen auf dem offenen Meer, vgl. *Military Power of the People's Republic of China*, Washington D.C.: Office of the Secretary of Defence, 2006, S. 11 und 31. Die besondere Sorge des Pentagon gilt dabei dem Ausbau der chinesischen U-Boot-Flotte, die nach Meinung eines Experten bis 2025 fünfmal so groß sein könnte wie die amerikanische. Bisher gilt allerdings die Aufrüstung auch in diesem Bereich fast ausschließlich Taiwan-Szenarien, vgl. Neil King Jr., »Conflict Insurance: As China Boosts Defence Budget, US Military Hedges Its Bets«, *Wall Street Journal*, 20.4.2006 (online). Im November 2006 erklärten zwei unabhängige amerikanische Rüstungskontrollorganisationen die Pentagon-Darstellung der chinesischen U-Boot-Rüstung für überzogen, vgl. Jim Wolf, »US Overstates China Nuclear Clout, Report Says«, *Reuters*, 30.11.2006.

⁹⁴ Vgl. You Ji, »A New Era for Chinese Naval Expansion«, in: *China Brief* (online), 6 (1.3.2006) 5.

⁹⁵ Vgl. *Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea*, Phnom Penh: Asean-Sekretariat, 4.11.2002.

⁹⁶ Vgl. »Is China Becoming a Regional Military Threat?«, in: *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 22.7.2005 (online). Als die USA und Indonesien 2005 die Normalisierung ihrer Militärbeziehungen beschleunigten, interpretierte eine Hongkonger

Zeitung, die über engen Verbindungen nach Peking verfügt, dies als Versuch, »Chinas Wege in den Pazifik [sic] zu kontrollieren«, vgl. *Ta Kung Pao* (Hongkong), 7.3.2005, S. 1.
⁹⁷ Dieses alte, zuletzt 2001 von der thailändischen Regierung geprüfte Projekt, wurde wiederholt wegen des immensen finanziellen und technischen Aufwands und der labilen Sicherheitslage im südlichen Thailand verworfen. Auch China scheute letztlich vor den Kosten zurück, und Bangkok präferiert seit 2003 den Bau einer Ölpipeline über die Landenge, ein Vorhaben, an dem Peking ebenfalls Interesse geäußert hat, vgl. Ian Storey, »China's Malacca Dilemma« [wie Fn. 91].
⁹⁸ Vgl. »China-Japan-India Axis Strategy: An Allround Economic and Political Cooperation«, *People's Daily Online*, 30.4.2004.
⁹⁹ Vgl. Dan Blumenthal/Joseph Lin, »Oil Obsession. Energy Appetite Fuels Beijing's Plans to Protect Vital Sea Lanes«, in: *Armed Forces Journal International*, 143 (Juni 2006) 11/5935, S. 48-50, <www.armedforcesjournal.com>.
¹⁰⁰ Vgl. »China-Asean Sign MoU on Cooperation in Non-Traditional Security Issues«, *People's Daily Online*, 11.1.2004.
¹⁰¹ Vgl. Ni Yanshuo, »Diplomacy Gathers Steam«, in: *Beijing Review* (online), 27.1.2005, <www.bjreview.com.cn/05-04-e/World-2005-1.htm>.
¹⁰² Vgl. »China, Oil, and the Sea: Beijing's Naval Strategy«, in: *Earlywarning* (online), 28.10.2005.

Wie fast immer in der chinesischen Außenpolitik gibt es auch hier einen Taiwan-Aspekt, denn die Volksrepublik sieht ihr »Malakka-Dilemma« in erster Linie unter dem Blickwinkel, dass ihre militärischen Fähigkeiten bei einem Konflikt in der Taiwan-Straße davon beeinträchtigt werden könnten.¹⁰² 2004 sah sich Singapur, wo die 7. Flotte der USA über Infrastruktur

verfügt, zu der Klarstellung genötigt, man werde im Falle eines solchen Konflikts nicht auf Seiten Taipeis eingreifen.¹⁰³ Wenig später musste der australische Premierminister John Howard umgekehrt eine Bemerkung seines Außenministers revidieren, der zufolge aus der australisch-amerikanischen Allianz nicht automatisch herzuleiten sei, dass Canberra in Kampfhandlungen in der Taiwan-Straße mit eingreifen würde.¹⁰⁴

Chinas geringe militärische Reichweite und mangelnde Erfahrung mit der Bekämpfung nichtmilitärischer Risiken zur See, aber auch beharrliche Unstimmigkeiten mit den Asean-Staaten im Südchinesischen Meer¹⁰⁵ haben dazu geführt, dass sich die maritime Kooperation der Volksrepublik mit diesen bisher auf Absichtserklärungen¹⁰⁶ und die gemeinsame Mitwirkung an unverbindlichen multilateralen Formaten wie dem ARF und dessen »second track«, dem Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific (CSCAP),¹⁰⁷ beschränkt hat. Bei all diesen Gelegenheiten war China erkennbar bemüht, die diesbezüglich ohnehin spärliche Asean-Solidarität weiter zu schwächen und den amerikanischen Einfluss auf einzelne Mitgliedsstaaten zurückzudrängen. So veranstalteten die chinesischen und philippinischen Küstenwachen im Oktober 2004 erstmals eine gemeinsame Such- und Rettungsübung, nachdem die Regierung Arroyo ihre Truppen aus dem Irak abgezogen und mit Peking ein Geheimprotokoll über die gemeinsame Erkundung von Rohstoffvorkommen in Seegebieten unterzeichnet

hatte, die von beiden Seiten beansprucht werden.¹⁰⁸ Im folgenden Jahr bot die Volksrepublik Manila die Durchführung gemeinsamer Marinemanöver an;¹⁰⁹ die Realisierung scheidet bisher vermutlich an amerikanischem Widerspruch. Im Dezember 2005 veranstalteten China und Thailand gemeinsame Seemanöver im Golf von Thailand, und Anfang 2006 führten China und Vietnam erstmals eine gemeinsame Patrouillenfahrt im Tonking-Golf durch. Mit Jakarta vereinbarte Peking im April 2005 eine »strategische Partnerschaft«, auf deren Basis unter anderem ein Abkommen über maritime Zusammenarbeit unterzeichnet wurde. Nach Mitteilung eines chinesischen Diplomaten geht es dabei insbesondere um gemeinsame Maßnahmen gegen Schmuggel und Piraterie.¹¹⁰ Wenig später stellte die Volksrepublik den Anrainern der Malakka-Straße technische Hilfe bei der »Aufrechterhaltung von Souveränität und Sicherheit« entlang des Schifffahrtsweges in Aussicht.¹¹¹ Als die angesprochenen Staaten auf einer von der IMO organisierten Konferenz in Kuala Lumpur sechs diesbezügliche Projekte präsentierten, machte China als einziger Nutzer der Malakka-Straße hierzu konkrete Zusagen.¹¹²

108 Vgl. Dana R. Dillon/John J. Tkacik Jr., *China and Asean: Endangered American Primacy in Southeast Asia*, Washington, D.C.: Heritage Foundation, 19.10.2005, <www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/bg1886.cfm>. An den diesbezüglichen Sondierungen wurde seither auch Vietnam beteiligt. China will sie auf die ganze Asean ausweiten, vgl. *China-Asean Free Trade Area: Tariff-Cut Pact Step towards Free Trade*, Bandar Seri Begawan: Botschaft der Volksrepublik China, 2.12.2004, <<http://bn2.mofcom.gov.cn>>.

109 Dana R. Dillon/John J. Tkacik Jr., »China's Quest for Asia«, in: *Policy Review* (Stanford, CA: Hoover Institution), (Dezember 2005/Januar 2006) 134.

110 Vgl. »China and Indonesia Seal Strategic Pact«, in: *International Herald Tribune* (online), 26.4.2005, <www.ihf.com/articles/2005/04/25/news/indonesia.php>. Darüber hinaus unterzeichneten China und Indonesien im Juli 2005 ein Abkommen über chinesische Rüstungslieferungen.

111 Vgl. »China Offers Help to Littoral States in Enhancing Malacca Straits Safety«, in: *People's Daily Online*, 7.9.2005.

112 Diese bezogen sich auf eine Bitte Indonesiens um Ersatz für Navigationshilfen, die durch die Flutwelle von 2004 beschädigt worden waren, auf ein singapurisches Projekt für die Schaffung eines Tiden-, Strömungs- und Windmesssystems und ein malaysisches Vorhaben für die Bekämpfung von Schadstoffeinführungen, vgl. Joshua Ho, »The IMO-KL Meeting on the Straits of Malacca and Singapore. Major Maritime Nations and Stakeholders Need to Do More«, in: *IDSS Commentaries* (Singapur: Institute of Defence and Strategic Studies), 5.10.2006 <www.ntu.edu.sg/rsis/publications/Perspective/IDSS1072006.pdf>.

103 Vgl. Jason Szep, »Singapore Says to Back China in Any Taiwan Conflict«, in: *Yahoo! India News*, 23.8.2004.

104 Vgl. Kay Möller, *China im Westen: Australien und Kanada*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Diskussionspapier, Januar 2006.

105 Vgl. Ronald A. Rodriguez, »Conduct Unbecoming in the South China Sea?«, in: *Asia Report* (online) (Tokyo: Japanese Institute of Global Communications), 66 (24.5.2004).

106 So bekundete China 2004 der Asean gegenüber Interesse an einer maritimen Kooperation, vgl. Lee Kim Chew, »China Could Play Part in Asean's Maritime Security«, *Straits Times Interactive*, 24.6.2004.

107 Das CSCAP legte 1997 einen Entwurf für Richtlinien für die maritime Zusammenarbeit im pazifischen Raum vor, der den Staaten der Region u.a. eine »kooperative Annäherung« an das Thema der Aufrechterhaltung und des Schutzes von Schifffahrtswegen empfahl, vgl. *Guidelines for Regional Maritime Cooperation*, Canberra: Australian National University, Mai 1997, <<http://aus-cscap.anu.edu.au/memo4.html>>. Dieses Konzept wurde vom ARF nicht übernommen.

Japan

Verglichen mit Indien und China, verfügt Japan schon heute über Mittel der Machtprojektion. Die sogenannten Selbstverteidigungskräfte (Self Defence Forces, SDF) Japans besitzen moderne Kampf- und Aufklärungsflugzeuge, Panzer-Landungsboote und Zerstörer mit Hubschrauberdecks, die gegebenenfalls auch für Kampfflugzeuge verwendet werden können, sowie das amerikanische Aegis-Frühwarnsystem zur Abwehr ballistischer Raketen. Das Rückgrat der Marine bilden vier Kampfgruppen mit modernen Luftabwehr- und Anti-U-Boot-Waffen, die überall im westlichen Pazifik einsetzbar wären.¹¹³

Dabei bleibt unklar, wie solche Kapazitäten künftig zum Einsatz kommen könnten. Während Artikel 9 der japanischen Verfassung von 1947 mit seinem Verbot, eine Armee zu unterhalten und militärische Gewalt anzuwenden, in Tokyo weiter als Hindernis für eine aktive Beteiligung an kollektiven Verteidigungsmaßnahmen interpretiert wird, hat die regierende Liberaldemokratische Partei (LDP) im Oktober 2005 den Entwurf für ein revidiertes Grundgesetz vorgelegt, mit dem die Existenz eines »Militärs für die Selbstverteidigung« nachträglich abgesegnet werden soll.¹¹⁴ Auch dieses Papier enthält keine Ausführungen dazu, wie etwa Beistandsverpflichtungen in der neuen Verfassung reglementiert sein sollen, aber die Lücke soll laut LDP-Vertretern später mit Hilfe von Einzelgesetzen geschlossen werden.¹¹⁵ Schon heute können japanische Verbände den amerikanischen Alliierten logistisch ohne geographische Begrenzung unterstützen (der erste Einsatz dieser Art findet seit Ende 2001 im Rahmen der Afghanistan-Operation »Enduring Freedom« statt, zu der Japan ein Marinekontingent nach Diego Garcia im Indischen Ozean abkommandiert hat), und die SDF nehmen an internationalen Friedenseinsätzen teil. 2005 wurden solche Einsätze und die Bekämpfung von Terroristen zu Schwerpunkten einer nationalen Verteidigungsstrategie erhoben, die China und Nordkorea ausdrücklich als Sicher-

heitsrisiken erwähnt,¹¹⁶ und im selben Jahr erklärten Japan und die USA die Aufrechterhaltung der Stabilität in der Taiwan-Straße zu ihrem gemeinsamen Interesse.¹¹⁷ Ebenfalls 2005 vereinbarten Japan und Indien einen energiepolitischen Dialog und eine institutionelle Zusammenarbeit ihrer Küstenwachen und Seestreitkräfte,¹¹⁸ in die möglicherweise auch Vietnam einbezogen werden soll.¹¹⁹ Im folgenden Jahr identifizierten die Verteidigungsminister beider Seiten die Bekämpfung des Terrorismus und Maßnahmen, die die »Sicherheit und Stabilität des regionalen Seeverkehrs« gewährleisten, als gemeinsame Anliegen. Die Übereinstimmung in diesen Fragen soll durch bilaterale Übungen und reguläre sicherheitspolitische und militärische Konsultationen mit Leben gefüllt werden.¹²⁰ Sie impliziert eine Koordination maritimer Strategien in Südostasien, die die Vorbehalte Chinas und anderer Staaten der Region weiter nähren dürfte.

Tokyo hatte bereits 1997 vorgeschlagen, in westpazifischen Hoheitsgewässern und auf hoher See regelmäßig multinationale Anti-Piraterie-Patrouillen durchzuführen, war damit aber in China und anderswo auf Widerstand gestoßen.¹²¹ In Südostasien hatte Singapur Interesse signalisiert, während Indonesien und Malaysia Sorgen vor einer Aushöhlung ihrer Souveränität geltend machten, Jakarta scheute darüber hinaus auch vor den Kosten zurück.¹²² Ersatzweise bot Japan sechs südostasiatischen Regierungen 1999 eine Zusammenarbeit mit seiner Küstenwache an. Den angesprochenen Staaten wurden Finanz-, Material- und Ausbildungshilfen in Aussicht gestellt, auch gemeinsame Patrouillen waren geplant. Diesmal reagierten nicht nur Singapur, sondern auch Indonesien und Malaysia grundsätzlich positiv, woraufhin Tokyo ab Mai 2000 in südostasiatischen Gewässern

¹¹³ Vgl. Jennifer M. Lind, »Pacifism or Passing the Buck? Testing Theories of Japanese Security Policy«, in: *International Security*, 29 (Sommer 2004) 1, S. 92–121 (99).

¹¹⁴ Vgl. Masaki Hisane, »Where Is Japan Heading?« in: *JapanFocus* (online), 14.11.2005, <www.japanfocus.org/products/details/1586>.

¹¹⁵ Ebd.

¹¹⁶ Vgl. »Japan's FY 2005 National Defence Programme Outline: New Concepts, Old Compromises«, in: *Asia-Pacific Security Studies*, 4 (März 2005) 3.

¹¹⁷ Vgl. Anthony Faiola, »Japan to Join US Policy on Taiwan«, in: *Washington Post*, 18.2.2005, S. 1.

¹¹⁸ Vgl. *Japan-India Partnership in a New Asian Era: Strategic Orientation of Japan-India Global Partnership*, Tokyo: Ministry of Foreign Affairs, 30.4.2005 (online).

¹¹⁹ Vgl. John Cherian, »A Strategic Stopover«, in: *Frontline* (Chennai), 20.10.2005, <www.hinduonnet.com/fline/fl2210/stories/20050520005412300.htm>.

¹²⁰ Vgl. P.S. Suryanarayana, »India, Japan to Pursue Cooperation in Defence«, *The Hindu* (online), 26.5.2006.

¹²¹ Vgl. John F. Bradford, »Japanese Anti-Piracy Initiatives in Southeast Asia: Policy Formulation and the Coastal States Responses«, in: *Contemporary Southeast Asia*, 26 (2004) 3, S. 480–505 (489/91).

¹²² Vgl. Rosenberg, »Dire Straits« [wie Fn. 64].

sowohl bilaterale als auch multilaterale Übungen mit den Philippinen, Thailand, Brunei, Indonesien, Singapur und Malaysia veranstaltete,¹²³ an denen in einigen Fällen auch Indien teilnahm. Im November 2004 paraphierten 16 südost-, nordost- und südasiatische Staaten¹²⁴ ein aus einer japanischen Initiative hervorgegangenes Regionales Kooperationsabkommen über den Kampf gegen Piraterie (Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia, ReCAAP¹²⁵), auf dessen Grundlage in Singapur ein gemeinsames Informationszentrum eröffnet wurde. Ebenfalls als Ergebnis einer von Tokyo angestoßenen Debatte gaben die regionalen Küstenwachen ihrer Zusammenarbeit im selben Jahr unter der Bezeichnung Asia Maritime Security Initiative (AMSI) einen institutionellen Rahmen.

Australien

Australien kooperiert mit Neuseeland, Malaysia, Singapur und Großbritannien im Rahmen der sogenannten Fünfmächte-Verteidigungsarrangements (Five Powers Defence Arrangements, FPDA). Die Mitglieder vereinbarten 2003, Informationen zur Terrorismusbekämpfung auszutauschen,¹²⁶ und berücksichtigen seit 2004 bei ihren Luft- und Seemanövern im Südchinesischen Meer auch nichtmilitärische Risiken.¹²⁷ Darüber hinaus hat Canberra mit mehreren Regionalstaaten Seemanöver auf Kommandoebene durchgeführt¹²⁸ und mit den Philippinen bei der Verbesserung der Hafensicherheit zusammengearbeitet.¹²⁹

123 Als die japanische Küstenwache 2003 trilaterale Manöver mit Singapur und Indonesien vorschlug, reagierte Jakarta zurückhaltend, vgl. Bradford, »Japanese Anti-Piracy Initiatives« [wie Fn. 121], S. 493.

124 Bangladesh, Birma, Brunei, China, Indien, Indonesien, Japan, Kambodscha, Laos, Malaysia, Philippinen, Singapur, Sri Lanka, Südkorea, Thailand, Vietnam. Das Abkommen wurde bisher von 12 der 16 gezeichnet und von 11 ratifiziert; Indonesien, Malaysia und China gehören zu den wichtigsten Nicht-Unterzeichnern.

125 Vgl. <www.recaap.org>.

126 Vgl. *Washington Post* (online), 28.4.2003.

127 Vgl. Catherine Zara Raymond, »Maritime Terrorism, A Risk Assessment: The Australian Example«, in: Ho/Raymond, *The Best of Times* [wie Fn. 8], S. 179–212 (198).

128 Vgl. Bradford, »The Growing Prospects for Maritime Security Cooperation« [wie Fn. 17], S. 77.

129 Vgl. Banlaoi, »Maritime Security Outlook for Southeast Asia« [wie Fn. 8], S. 72.

Welche Rolle für Europa?

Die EU-Kommission hatte der Aufgabe, die Sicherheit des Seetransports zu gewährleisten, bereits vor dem 11. September 2001 explizit Priorität zugewiesen. Auch die Europäische Union insgesamt hat sich zu Beiträgen zur weltweiten Aufrechterhaltung der maritimen Sicherheit verpflichtet und eine diesbezügliche Zusammenarbeit mit den USA, China und Japan aufgenommen, die auf weitere Partner ausgedehnt werden soll.¹³⁰

Doch der Einsatz der EU und der einzelnen Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung und Prävention maritimer Risiken in Südostasien und der weiteren Region unterscheidet sich stark. So beteiligen sich zehn europäische Staaten an der PSI,¹³¹ Großbritannien ist FPDA-Mitglied, und Frankreich hat in Djibouti stationierte Kriegsschiffe wiederholt zu – mit Singapur abgestimmten – »Patrouillenfahrten« in die Malakka-Straße entsandt (die Bundesmarine hat im Rahmen der Operation »Enduring Freedom« Schiffe und Flugzeuge in Djibouti und Kenia disloziert). Die EU ist im ARF vertreten und hat den Philippinen Finanzhilfen gewährt, damit diese den Schutz ihrer Seegrenzen verbessern können.¹³² Darüber hinaus beteiligen sich europäische Energiekonzerne an der Ölsuche in regionalen Gewässern, und europäische Rüstungsfirmen stehen den Streitkräften der Anrainerstaaten bei der Bewaffnung und Ausbildung zur Seite.¹³³ 2002 konstituierte sich zudem eine

EU-Asean Expertengruppe zum Thema maritime Sicherheit.¹³⁴

Dieser Mix aus nationalen und gemeinschaftlichen, staatlichen und privaten, »härteren« und »weicheren« Strategien, der für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik generell charakteristisch ist, kann schon deshalb nicht als Gesamtkonzept gelten, weil nur Frankreich und Großbritannien über eine bescheidene Militärpräsenz in der Region verfügen und die EU-Mitglieder ansonsten auf den regionalen Märkten miteinander konkurrieren. Vor dem Hintergrund dieser Konstellation glich das Agieren der Europäer in den 1990er Jahren einem »Trittbrettfahren« auf der amerikanischen Sicherheitsarchitektur, angereichert um eine gelegentlich konzeptionslos erscheinende Beteiligung an »flachen« sicherheitspolitischen Dialogen wie dem ARF. Seit dem 11. September 2001 haben Europäer und Asiaten das Gespräch über gemeinsame Maßnahmen gegen nichtmilitärische Risiken intensiviert, aber dieser Diskurs ist bisher ähnlich folgenlos geblieben wie der vorangegangene. Wenn beide Seiten darin übereinkommen, sich auf die Umsetzung internationaler Verträge und auf europäische Entwicklungshilfen zur Bekämpfung der grundlegenden Ursachen des Terrorismus und anderer Phänomene zu konzentrieren,¹³⁵ aber selbst dafür bisher kein Gesamtkonzept vorgelegt haben, dann wegen jeweiliger institutioneller Defizite, die auf dem Gebiet der maritimen Sicherheit besonders ausgeprägt sind.

Auf diesem Gebiet hatte die EU-Kommission 2003 eine Zusammenarbeit bei der Entwicklung von Schiffsortungssystemen und »maritimen Polizeibehörden« sowie bei der »Harmonisierung von Information« (sic)

130 Vgl. European Commission, Directorate General Energy and Transport, *Security in Transport & Energy* (online, abgerufen am 4.5.2006).

131 Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Niederlande, Polen, Portugal, Spanien, Tschechische Republik.

132 Vgl. Frank Umbach, »EU-Asean Political and Security Dialogue at the Beginning of the 21st Century: Prospects for Interregional Cooperation on International Terrorism«, in: *Panorama* (Singapur: Konrad Adenauer Stiftung), 1 (2004), S. 9–22.

133 Seit Ende des Kalten Krieges kommen ca. 25% aller fernöstlichen Rüstungsimporte aus Europa, vgl. Paul B. Stares, *Europe and the Security of the Asia-Pacific*, Tokyo: Japanese Institute of International Affairs, Februar 1998, S. 3. Im Jahr 2005 beauftragte die singapurische Küstenwache u.a. eine dänische Firma mit dem Aufbau eines maritimen Anti-Terror-Zentrums.

134 Bei ihrem ersten Treffen in Manila diskutierten die Experten das Piraterieproblem. Dabei bot die EU Hilfen beim Austausch technischer und operativer Informationen und beim Aufbau von Ausbildungsstätten in Südostasien an sowie einen Erfahrungsaustausch über die Zusammenführung nationaler Strategien an. Des Weiteren lud sie Studenten aus der Asean-Region zu Anti-Piraterie-Seminaren nach Europa ein, vgl. *Asean-European Union Dialogue*, Jakarta: Asean-Sekretariat, <www.aseansec.org/7209.htm>.

135 Vgl. z.B. 14th EU-ASEAN Ministerial Meeting, *Joint Declaration on Cooperation to Combat Terrorism*, Brüssel, 28.1.2003, <http://ec.europa.eu/comm/external_relations/asean/intro/14mmdecl.htm>.

und der Rechtsvorschriften vorgeschlagen, um das Aufspüren und die Verfolgung von Tätern zu erleichtern, und dafür Ausbildungshilfen und Unterstützung bei der Erstellung nationaler Bedarfsanalysen angekündigt.¹³⁶ Dazu ist es bisher nicht gekommen. Zwar ist die Malakka-Straße für europäische (Nicht-Öl-)Frachten ähnlich bedeutsam wie für asiatische¹³⁷ und verpflichtet die VN-Seerechtskonvention Anrainer und Nutzer auf ein *burden sharing*,¹³⁸ doch bisher beteiligt sich nur Japan an den Kosten für Navigations-sicherheit und Umweltschutz. Auch nach zwei im September 2005 bzw. September 2006 von der IMO veranstalteten Konferenzen, an denen sowohl Anrainer als auch Nutzer teilnahmen, erklärten sich auf europäischer Seite nur Deutschland und Dänemark zu technischen Hilfen bereit.¹³⁹

Eine effizientere europäische Politik müsste die nationalen Maßnahmen zur Gewährleistung der Navigationssicherheit, der Hafensicherheit und zum Schutz der Umwelt bündeln und prüfen, ob diese mit anderen technischen Hilfen, etwa für Polizei und Justiz in Indonesien und den Philippinen, zu einem Gesamtpaket geschnürt werden können.

Darüber hinaus stellt sich die schwierige Frage nach Ausbildungs- und Ausrüstungshilfen für Streitkräfte der Region. Grundsätzlich sollte hier gelten, dass den meisten maritimen Risiken tatsächlich besser mit zivilen als mit militärischen Mitteln zu begegnen ist und ihre Bekämpfung voraussetzt, dass man sich mit den eigentlichen Ursachen dieser Bedrohung befasst, wie es die EU und die Asean für ihre antiterroristische Kooperation auch vereinbart haben.¹⁴⁰ Hardware-Lieferungen sollten nur dann erwogen werden, wenn sie nicht zusätzlich zum Wettrüsten bzw. zu einer Stärkung der innenpolitischen Rolle des jewei-

ligen Militärs beitragen, obschon es hier etwa bei Frühwarnsystemen Grauzonen gibt, die einer Einzelfallprüfung bedürfen. Prinzipiell sollten Rüstungsexporte aller Art von ordnungspolitischen Kriterien abhängig gemacht werden, also davon, ob die Menschenrechte im Empfängerland respektiert werden, welchen Einfluss das Militär im politischen System besitzt oder welche Auswirkungen auf die subregionale Stabilität zu erwarten wären. Es ist denkbar, dass es hierüber zu Meinungsverschiedenheiten mit den USA kommt, allerdings sind transatlantische Irritationen über die europäisch-chinesische Technologiekooperation wahrscheinlicher, wie sie sich im Zusammenhang mit dem Satelliten-Navigationsprogramm Galileo bereits angekündigt haben.¹⁴¹

Europa muss sich darüber im Klaren werden, dass es im Kampf gegen den weltweiten Terrorismus mehr auf die USA angewiesen ist als auf fernöstliche »strategische Partner« wie China, Japan oder Indien. Dass sich die Bush-Administration grundsätzlich ein weltweites Recht auf unilaterale Interventionen zur See vorbehält,¹⁴² mag mit europäischen ordnungspolitischen Vorstellungen nicht harmonieren, aber es trägt insbesondere deshalb zur Sicherheit der EU-Mitglieder bei, weil maritime Sicherheit als »Europas Achillesferse« gelten muss.¹⁴³ Der sowohl an die Nato als auch an die EU und Dritte gerichtete Vorschlag Washingtons zu einer »Maritime Domain Awareness«-Initiative, mit der alle maritimen Aktivitäten erfasst werden, die die »Sicherheit, Wirtschaft oder Umwelt der USA beeinflussen könnten«, sollte wohlwollend geprüft werden.¹⁴⁴ Das heißt nicht, dass sich die europäischen Staaten an der sich abzeichnenden Großmächtekonkurrenz in Südostasien beteiligen könnten oder sollten. Eine solche Beteiligung wird im Übrigen

136 Vgl. Europäische Kommission, *Eine neue Partnerschaft mit Südostasien*, Brüssel 2004 (KOM (2003) 399 endgültig), S. 48.

137 So sind deutsche Eigner allein mit knapp 10% aller Frachten am Schiffsverkehr durch die Malakka-Straße beteiligt.

138 Dabei dauert die Debatte an, ob Artikel 34 der Seerechtskonvention sich auf die Gewährleistung der navigatorischen und ökologischen Sicherheit beschränkt oder auch die Sicherheit vor Piraterie und Terrorismus einschließt, vgl. Bateman, *Unclos And Its Limitations* [wie Fn. 53], S. 13/4.

139 Vgl. *Joint Memorandum Submitted by the Department for Transport and Foreign and Commonwealth Office*, London: United Kingdom Parliament, <www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmtran/1026/6032910.htm>, 12.1.1006). Das deutsche Angebot bezieht sich auf Ausbildungshilfen bei der Bekämpfung von Terroristen.

140 Vgl. *Joint Declaration on Cooperation to Combat Terrorism* [wie Fn. 36].

141 Vgl. Ian Anthony, »Militarily Relevant EU-China Trade and Technology Transfers: Issues and Problems«, Paper presented at the Conference on *Chinese Military Modernization: East Asian Political, Economic, and Defence Industrial Responses*, organized by the Freeman Chair in China Studies and the Pacific Forum, Center for Strategic Studies, 19./20.5.2005, S. 5.

142 Vgl. Maki Becker, »Terror Lurks on High Seas«, *New York Daily News* (online), 21.9.2003.

143 Vgl. Michael Berendt (Moderator), »Is Maritime Security Europe's Achilles Heel?«, in: *New Defence Agenda* (Brüssel), 18.10.2004, <www.forum-europe.com/publication/NDA_SOD_18_October_2004.pdf>; Assembly of Western European Union (WEU), *Surveillance of the Maritime and Coastal Areas of European States*, Paris, 6.12.2005 (Document A/1920).

144 Vgl. U.S. House Committee on Transportation and Infrastructure, *Maritime Domain Awareness to Be Focus of Congressional Hearing*, Washington, D.C., 4.10.2004.

von der Bush-Administration anscheinend auch nicht erwartet.¹⁴⁵ Alle diese Themen gehören auf die transatlantische Agenda.

Gleichzeitig wäre zu prüfen, wie Europa regionale Lösungen des Problems fördern könnte. Die Versuche der Europäer, die »strategischen Partner« in Asien mit den südostasiatischen Mittelmächten und Südkorea zu vernetzen, konzentrieren sich bisher auf den sogenannten Asem(Asia-Europe Meetings)-Prozess.¹⁴⁶ Dessen Teilnehmer haben sich wiederholt zu einer Zusammenarbeit in Fragen der maritimen Sicherheit bekannt.¹⁴⁷ Allerdings bleibt die politische und sicherheitspolitische Kooperation in diesem Rahmen unterentwickelt und geht kaum über Absichtserklärungen

145 Die bisherigen amerikanischen Vorschläge an die europäische Seite betreffen das Schwarze Meer, vgl. Embassy of the United States, Sofia, *Ambassador Beyrle's Remarks at Black Sea Maritime Conference*, 3.11.2005, <http://sofia.usembassy.gov/remarks_amb_black_sea.html>. Die Nato hat nach dem 11. September 2001 Patrouillenfahrten im Mittelmeer aufgenommen und ist im Rahmen der Operation »Enduring Freedom« auch in Afrika präsent, wo es Überlegungen für eine Ausweitung der Aktivitäten gibt, vgl. »Maritime Terrorism: A New Challenge for Nato«, in: *Energy Security* (Institute for the Analysis of Global Security), 24.1.2005, <www.iags.org/n0124051.htm>. Laut einer Einschätzung des Pentagon-Staatssekretärs für Beschaffung und Technologie hat die Nato bisher keine umfassenden Bemühungen unternommen, »um eine Maritime Domain Awareness inklusive politischer, technologischer und operativer Beiträge« herzustellen, »die zu einer verbesserten weltweiten maritimen Sicherheit führen könnte«, vgl. *Concept for Alliance and Coalition Maritime Domain Awareness*, Washington D.C.: Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistics, Februar 2006, S. 2. Washington führt die Debatte bisher parallel zu einem Diskurs um »globale Partnerschaften der Nato« mit anderen amerikanischen Alliierten wie Japan.

146 Der 1996 lancierte Asem-Prozess vereint bisher die EU, ihre Mitgliedstaaten, China, Japan, Südkorea und die Asean-Staaten. Indien soll ab 2008 beteiligt werden.

147 Vgl. *The Asem Copenhagen Declaration on Cooperation against International Terrorism*, Kopenhagen, 23./24.9.2002, <www.mofa.go.jp/policy/economy/asean/asean4/terro.html>; Fourth Asia-Europe Meeting Summit, *Cooperation Programme on Fighting International Terrorism*, Kopenhagen, 22.-24.12.2002; <http://ec.europa.eu/comm/external_relations/asean/asean_summits/asean4/2.htm>; *Chairman's Statement of the Seventh Asem Foreign Ministers' Meeting*, Kyoto, 6./7.5.2005; <http://ec.europa.eu/comm/external_relations/asean/intro/07_05_05.pdf>; *Chairman's Statement of the Sixth Asia-Europe-Meeting*, Helsinki, 10./11.9.2006; <www.asean6.fi/news_and_documents/en_GB/1157980831578/>.

hinaus.¹⁴⁸ Möglicherweise könnte man sich im ARF mit Asiaten und Amerikanern auf eine Aufgabenteilung verständigen. Aber dagegen sprechen bisher nicht nur die unilateralen Tendenzen in Washington und in wichtigen asiatischen Mitgliedstaaten, sondern auch eine vergleichsweise passive Haltung der europäischen Seite.

Bleibe eine engere Kooperation mit der Asean, was den Vorteil hätte, dass damit auch einer militarisierten Großmächtekonkurrenz entgegengewirkt werden könnte. Allerdings tritt die südostasiatische Gemeinschaft in maritimen Fragen nicht geschlossen auf. Ihre Zusammenarbeit auf diesem Feld steckt weiter in den Kinderschuhen und wird durch teils konkurrierende Territorialansprüche mehrerer Mitglieder behindert.¹⁴⁹ Nichtsdestoweniger ist diese Zusammenarbeit wohl der wichtigste Gradmesser für die Realisierungschancen der geplanten Asean-Gemeinschaft,¹⁵⁰ weil hier akuter Handlungsbedarf besteht und Erfolge – wie auf dem Gebiet nichtmilitärischer Risiken generell – ein Aufbrechen des bisher dominanten Nicht-einmischungsprinzips voraussetzen. Allerdings kann die EU abgesehen von einem Erfahrungsaustausch über Probleme der Integration und – je nach Ausgang der Asean-internen Beratungen – institutionellen Hilfen wenig Konkretes anbieten.¹⁵¹ Der wichtigste Ansprechpartner in sicherheitspolitischen Fragen ist Indonesien.

Bis es soweit ist, sollte Europa seine Energien darauf richten, dass die vorhandenen internationalen und regionalen Rechtsinstrumente wie die SUA-Kon-

148 Vgl. Howard Loewen, »Ostasien und Europa – Partner einer internationalen Ordnungspolitik?«, in: *GIGA Focus Asien*, (2006) 9, <www.giga-hamburg.de/content/publikationen/pdf/gf_asien_0609.pdf>.

149 So kam es Anfang 2005 zu Spannungen zwischen Malaysia und Indonesien, die in der Celebes-See partiell überlappende Ölkonzessionen vergeben hatten. Auf dem Höhepunkt des Disputs entsandten beide Seiten Kriegsschiffe und Flugzeuge in das Gebiet. Noch haben beide Staaten keine Verhandlungslösung erzielt.

150 Vgl. *Asean Vision 2020*, Kuala Lumpur: Asean-Sekretariat, 15.12.1997; *Vientiane Action Programme*, Vientiane: Asean-Sekretariat, 20.11.2004.

151 2003 wies die EU 4,5 Mio. Euro für ein Asean Programme for Regional Integration Support (Apris) aus. Das Programm soll europäische Erfahrungen mit der wirtschaftlichen Integration vermitteln und der Verbesserung von Asean-Mechanismen und Kommunikationssystemen und dem Aufbau von Kapazitäten im Asean-Sekretariat und in den Mitgliedstaaten dienen, vgl. *Asean Programme for Regional Integration Support*, <www.delidn.ec.europa.eu/en/newsroom/newsroom_5_asean_apris.pdf>.

vention der Vereinten Nationen, das ReCAAP und der 2004 in Kraft getretene International Ship and Port Security Code (ISPS) der IMO implementiert werden (siehe Anhang 2). Der ISPS zum Beispiel bietet eine transparente multilaterale Grundlage in Gestalt von Kriterien, die Regierungen, Hafenbehörden und Reeder erfüllen müssen oder sollen.¹⁵² Er wird zwar schon von den meisten südostasiatischen Häfen und Reedern umgesetzt,¹⁵³ allerdings nicht in jedem Fall umfassend¹⁵⁴. In Kombination mit technischen Hilfen, transatlantischer und transpazifischer Zusammenarbeit, sowie einer Förderung der sicherheitspolitischen Integrationsbestrebungen der Asean ist hier eine Gesamtstrategie des *capacity building* vorstellbar, die den Interessen Europas und Südostasiens gleichermaßen gerecht würde.

152 Vgl. *Conference of Contracting Governments to the International Convention for the Safety of Life at Sea 1974*, London: International Maritime Organisation, 9.–13.12.2002, <www.secure-marine.com/ISPS-2003.pdf>.

153 Vgl. Bradford, »The Growing Prospects for Maritime Security Cooperation« [wie Fn. 17], S. 68.

154 So erhielten 2004 nur etwa ein Viertel aller größeren Handelsschiffe asiatischer Reeder und 10% der asiatischen Häfen ISPS-Zertifikate, vgl. Boyd, »Turmoil over Anti-Terrorist Standards for Ports« [wie Fn. 15].

Anhang

A-1: Luft- und Seestreitkräfte ausgewählter Asean-Staaten (2002)

	<i>Luftwaffe</i>	<i>Marine</i>
Singapur	<p>40 Kampfflugzeuge A4 Skyhawk, 37 Kampfflugzeuge, 37 F5 Tiger II, 8 Aufklärungs-Kampfflugzeuge RF-5E, 7 Kampfflugzeuge F16 A/B, 20 Kampfflugzeuge F16 C/D, 20 Kampfhubschrauber AS 550, 20 Kampfhubschrauber AH-64 D Apache, 55 Transporthubschrauber, 6 Hubschrauber CH-47D Chinook, 8 Hubschrauber CH-47SD Chinook, 4 Luftbetankungsflugzeuge K-130 B, 4 Luftbetankungsflugzeuge KC-135, 4 Aufklärungsflugzeuge E2C AEW Hawkeye, 1 Seeaufklärungs-Geschwader mit 5 Fokker 50, 1 Fernlenkgeschwader mit Searcher und Chukar 3, See-Luft-Raketen Hawk, Rapier, Mistral, RBS 70 und Igla.</p>	<p>30 Lenk Waffen-Schiffe: 6 Lafayette DCN-Fregatten, 6 Victory-Korvetten, 6 Seewolf-Torpedoboote, 12 Fearless-Korvetten 4 Challenger-U-Boote, 4 Landsort-Minensuchboote, 4 Endurance-Landungsdoocks, 1 Perseverance-Panzer-Landungsboot.</p>
Indonesien	<p>2 Kampfbomber Su-20, 2 Kampfflugzeuge Su-27, 14 Kampfbomber A4 Skyhawk, 10 Kampfflugzeuge F16 A/B, 12 Kampfflugzeuge F5 Tiger II, 42 Bodenkampfflugzeuge Hawk, 12 Aufklärungsflugzeuge OV 10F, 3 Seeaufklärungsflugzeuge Boeing 737-200, 2 Luftbetankungsflugzeuge KC-130B, 26 Hubschrauber Super Puma, 63 Transportflugzeuge, See-Luft-Raketen Rapier, RBS-70.</p>	<p>14 Lenk Waffen-Schiffe: 6 Van Speijk-Fregatten, 3 Fatahillah-Korvetten, 1 Hajar Dewantara-Korvette, 4 Dagger-Raketenboote 7 Patrouillen-Korvetten, 16 Parchim-Korvetten, 8 Lürssen 57m, 2 U-Boote, Typ 209, 26 Landungsboote, 12 Minensuchboote.</p>

	<i>Luftwaffe</i>	<i>Marine</i>
Malaysia	<p>18 Kampfflugzeuge Su-30, 17 Kampfflugzeuge MiG29, 8 Kampfflugzeuge F18D-Hornet, 13 Kampfflugzeuge F5E, 25 Bodenkampfflugzeuge Hawk, 11 Hubschrauber A109M, 2 Aufklärungs-Kampfflugzeuge RF-5E, 9 Bodenkampfflugzeuge MB-339, 52 Boden-Kampfflugzeuge PC-7, 3 Luftbetankungsflugzeuge KC-130 H, 4 Seeaufklärungsflugzeuge B200 T Beech King, ferngelenkte Flugkörper: Eagle 150, See-Luft-Raketen Javelin, Starbust, Anza.</p>	<p>16 Lenk Waffen-Schiffe: 2 Leiku-Fregatten, 2 FS1500-Fregatten, 4 Laksamana-Korvetten, 8 Spica/Combattante II Raketenboote 4 Lerici-Minensuchboote, 6 Meko A-100 Patrouillenboote, 1 Agosta-U-Boot, 2 Scorpene-U-Boote, 12 Hubschrauber Super Lynx und Fennec.</p>
Thailand	<p>13 Kampfflugzeuge F5A/B, 50 Kampfflugzeuge F16A/B, 36 Kampfbomber F5 Tiger II, 34 Bodenkampfflugzeuge L-39ZA, 3 Aufklärungsflugzeuge IAI-201, 10 Aufklärungsflugzeuge OV-10C, 3 Aufklärungsflugzeuge RF-5A, 20 Alpha-Ausbildungsflugzeuge, 58 Seeaufklärungsflugzeuge. See-Luft-Raketen Redeye, HN-5A, Aspide, Blowpipe, RBS-70, Stardust.</p>	<p>1 Flugzeugträger (mit 9 V/STOL Harrier Kampfbombern und 6 Hub- schraubern S-70B Seahawk), 16 Lenk Waffen-Schiffe: 4 Jianghu-Fregatten, 2 Naresuan-Fregatten, 2 Knox-Fregatten, 2 Rattanakosin-Korvetten, 3 Ratcharit Raketenboote, 3 Prabparapak Raketenboote 7 Minensuchboote, 7 Panzer-Landungsboote, 2 Patrouillenboote.</p>
Philippinen	<p>14 Kampfflugzeuge F5A/B, 55 Hubschrauber Bell UH1H, 12 Kampfhubschrauber AUH-76, 20 leichte Hubschrauber MD 520MG, 1 Seeaufklärungsflugzeug F27, 20 Patrouillenboote, 20 Aufklärungsflugzeuge OV-10 Bronco, 2 ferngelenkte Flugkörper Blue Horizon II.</p>	<p>1 Fregatte, 13 Patrouillenboote, 7 Panzer-Landungsboote.</p>

A-2: Wichtige internationale und regionale Abkommen zur Gewährleistung der maritimen Sicherheit

United Nations Convention on the Law of the Sea (LoS, 1982)

Die VN-Seerechtskonvention enthält eine Reihe von Vorschriften für die Bekämpfung der Piraterie außerhalb staatlicher Hoheitsgewässer. Es gibt bisher keine Anhaltspunkte für eine systematische Umsetzung dieser Vorschriften durch die Mitgliedstaaten.

Die LoS-Konvention wurde bis 2005 von 150 Staaten ratifiziert; darunter in Asien von: Birma, Brunei, China, Indien, Indonesien, Japan, Laos, Malaysia, Pakistan, Philippinen, Singapur, Südkorea und Vietnam.

Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation (SUA, 1988)

Internationales Abkommen über die Bekämpfung von kriminellen Akten gegen Schiffe auf hoher See und – unter bestimmten Bedingungen – in den Küstengewässern von Nachbarstaaten. Die Konvention wurde 2005 um ein Protokoll ergänzt, dem zufolge die Unterzeichnerstaaten die Nutzung von Schiffen als terroristische Waffen bzw. für den Seetransport von Terroristen und Material im Zusammenhang mit Programmen für Massenvernichtungswaffen verhindern wollen.

Bis 2005 hatten 126 von 166 IMO-Mitgliedstaaten die Konvention gezeichnet, darunter in Südostasien allerdings nur Birma, Brunei, die Philippinen, Singapur und Vietnam.

International Ship and Port Security Code (ISPS, 2004)

Dieses internationale Abkommen enthält Sicherheits-Mindeststandards für Schiffe, Häfen und Küstengewässer. Signatarstaaten genießen innerhalb dieser Rahmenvorschriften eine erhebliche Interpretationsfreiheit.

Dem Abkommen waren bis 2005 150 Staaten beigetreten, darunter sämtliche Asean-Staaten.

Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia (ReCAAP, 2004)

Regionales Abkommen über die Bekämpfung der Piraterie und des bewaffneten Raubs gegen Schiffe in Asien. Das Abkommen soll die Zusammenarbeit der Vertragsparteien in Rechtsfragen und beim Aufbau von Kapazitäten fördern, soweit hierfür nationale Voraussetzungen vorliegen. Wichtigstes Element der ReCAAP-Kooperation ist ein Information Sharing Centre in Singapur.

Ende 2006 hatten 16 asiatische Staaten (Bangladesh, Birma, Brunei, China, Indien, Indonesien, Japan, Kambodscha, Laos, Malaysia, Philippinen, Singapur, Sri Lanka, Südkorea, Thailand, Vietnam) das Abkommen paraphiert, 13 davon unterzeichnet und 11 ratifiziert. Indonesien und Malaysia gehören zu den wichtigsten Nicht-Unterzeichnern.

Abkürzungen

AMSI	Asia Maritime Security Initiative
ARF	Asean Regional Forum
Carat	Cooperation Afloat Readiness and Training
CSCAP	Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific
CSI	Container Security Initiative
EEZ	Exclusive Economic Zone
FPDA	Five Powers Defence Arrangements
Asean	Association of Southeast Asian Nations
GAM	Gerakan Aceh Merdeka (Bewegung für ein Freies Aceh)
IMB	International Maritime Bureau
IMO	International Maritime Organisation
ISPS	International Ship and Port Security Code
LoS	Law of the Sea
LTTE	Liberation Tigers of Tamil Eelam
MSSI	Malacca Straits Security Initiative
PSI	Proliferation Security Initiative
QDR	Quadrennial Defense Review
ReCAAP	Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia
RMA	Revolution in Military Affairs
RMSI	Regional Maritime Security Initiative
SDF	Self Defence Forces (Japan)
Seacat	Southeast Asia Cooperation against Terrorism
Star	Secure Trade in the Apec Region
SUA	Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation
VBA	Volksbefreiungsarmee (Volksrepublik China)