

## Diskussionspapier

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



*Felix Heiduk / Kai Möller*

# Maritimer Terrorismus in Südostasien und die Regional Maritime Security Initiative

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)

Diskussionspapiere sind  
Arbeiten im Feld der  
Forschungsgruppe, die nicht als  
SWP-Papiere herausgegeben  
werden. Dabei kann es sich um  
Vorstudien zu späteren SWP-  
Arbeiten handeln oder um  
Arbeiten, die woanders  
veröffentlicht werden. Kritische  
Kommentare sind in jedem Fall  
willkommen.

# Inhalt

**Einführung 3**

**Ein strategisches Nadelöhr 3**

**Das terroristische Risiko 4**

**Ausblick 5**

**Karte: Die Malakka-Straße 7**

## Einführung

Am 31. März 2004 schlug der Chef des Pazifikkommandos der USA, Admiral Thomas Fargo, dem Streitkräfteausschuß des amerikanischen Repräsentantenhauses Maßnahmen zum Schutz der Malakka-Straße gegen terroristische Angriffe in Zusammenarbeit mit den Anrainerstaaten Singapur, Malaysia und Indonesien vor. Im Rahmen der sogenannten Regional Maritime Security Initiative (RMSI) sollten nachrichtendienstliche Erkenntnisse ausgetauscht und gemeinsame Patrouillen durchgeführt werden. Darüber hinaus sollten amerikanische Eliteneinheiten in der Region stationiert und „aktiv werden, sobald eine diesbezügliche Entscheidung gefallen ist“.<sup>1</sup>

Während Singapur den Vorschlag begrüßte, wiesen Malaysia und Indonesien ihn unter Hinweis auf ihre Souveränität zurück. Darüber hinaus warnte der malaysische Verteidigungsminister und Vizepremier Najib Tun Razak vor radikal-islamistischen Reaktionen gegen eine Stationierung amerikanischer Truppen in der Region.<sup>2</sup> Die RMSI wird in Indonesien und Malaysia als gezielter Versuch der USA gewertet, ihre militärische Präsenz in der Region, die mit Schließung der amerikanischen Stützpunkte in den Philippinen 1992 als weitgehend beendet angesehen worden war, zu erneuern. Seit dem 11. September 2001 gilt die Region Washington als „integraler Bestandteil eines Krisenbogens, der sich von Afghanistan bis nach Indonesien und zu den Philippinen spannt“.<sup>3</sup>

Die USA haben ihre Bemühungen um eine verstärkte Einflußnahme in Südostasien 2004 intensiviert. Die USA haben ihre Bemühungen um eine verstärkte Einflußnahme in Südostasien 2004 massiv verstärkt, sind aber bislang mit ihren Bestrebungen, eine direkte Stationierung von US-Truppen in den südostasiatischen Staaten (Indonesien, Thailand, Malaysia) durchzusetzen, erfolglos geblieben. Die Ablehnung der RMSI durch Indonesien hat außerdem eine innenpolitische Dimension: alle Kandidaten im laufenden Präsidentschaftswahlkampf gehen davon aus, daß eine positive Haltung zu dieser Initiative vom Wähler vor dem Hintergrund eines seit dem Irakkrieg zunehmenden Antiamerikanismus abgestraft werden würde (der indonesische Präsident wird 2004 erstmals direkt gewählt).

Angesichts der ablehnenden Reaktionen unterbreiteten die USA den Anfang 2004 im Rahmen einer pazifischen Sicherheitskonferenz in Singapur versammelten Sicherheitspolitikern und Verteidigungsministern aus 21 Staaten einen modifizierten Vorschlag. Demzufolge würde sich die RMSI auf eine nachrichtendienstliche Kooperation konzentrieren, keine amerikanische Truppenstationierung erforderlich machen und nur auf Wunsch der Anrainerstaaten Militärpatrouillen mit amerikanischer Beteiligung einschließen.<sup>4</sup> Malaysia stellte daraufhin eine engere Zusammenarbeit mit Washington bei Gewinnung und Austausch von Informationen in Aussicht.<sup>5</sup>

## Ein strategisches Nadelöhr

Die Malakka-Straße verbindet den Persischen Golf und den Indischen Ozean mit dem Südchinesischen Meer und dem Pazifik. Sie ist seerechtlich ein internationaler Schifffahrtsweg durch überlappende Küstenmeere, den Handels- und Kriegsschiffe ungehindert passieren können. Sie erstreckt sich zwischen der Malaiischen Halbinsel und Südthailand über 900 Kilometer. Die Malakka-Straße ist zwischen Nordsumatra und Südthailand 350 Kilometer und zwischen Südsumatra und Singapur weniger als 3 Kilometer breit. Die Schifffahrt wird durch

---

<sup>1</sup> Vgl. Asiatimes, 16.6.2004 (online).

<sup>2</sup> Vgl. The China Daily, 6.6.2004 (online).

<sup>3</sup> Vgl. Jürgen *Rüland*, Südostasien seit dem 11. September 2001 – Islam, Sicherheit und Demokratie in einer strategischen Weltregion, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 13 (2003) 1, S. 143-63 (144).

<sup>4</sup> Vgl. The China Daily, 6.6.2004.

<sup>5</sup> Vgl. Asiatimes, 16.6.2004.

zahlreiche Inseln, Riffe und Untiefen erschwert. Der Seeweg wird jährlich von ca. 50 000 Schiffen passiert. 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 die Malakka-Straße, wobei das Volumen im Fall der Volksrepublik China rasch anwächst. Südkorea und Taiwan sind ähnlich betroffen. Im Falle einer – etwa durch die Versenkung eines Tankers erzwungenen – Sperrung müssten Frachter und Tanker einen fast 1000 Kilometer langen Umweg durch die indonesischen Straßen von Flores und Sunda in Kauf nehmen (ältere thailändische Pläne für den Bau eines Kanals durch den Isthmus von Kra wurden angesichts von Problemen mit dem Terrain und sporadischen Unruhen im südlichen Thailand bisher nicht realisiert).

Die Malakka-Straße gehört zum Malaiischen Archipel und somit zu einem traditionellen Operationsgebiet von Piraten. Überfälle sind hier allerdings im Vergleich mit dem Rest der Region relativ selten. Während es 2003 in südostasiatischen Gewässern zu 189 Angriffen kam, wurden in der Straße von Malakka nur 28 Fälle von Piraterie registriert. Die Dunkelziffer dürfte allerdings weitaus höher liegen, da nur ca. jeder achte Fall von Piraterie in Südostasien behördlich gemeldet wird.<sup>6</sup>

## Das terroristische Risiko

Als weitaus größeres Risiko erscheint spätestens seit dem Anschlag von Abu Sayyaf-Rebellen am 26. Februar 2004 auf eine philippinische Passagierfähre, der 116 Todesopfer forderte, das Szenario eines Terroranschlags in der Malakka-Straße.<sup>7</sup> Zudem glauben Beobachter zunehmend an die Möglichkeit einer logistischen und personellen Zusammenarbeit von Piraten und islamistischen Terroristen.<sup>8</sup> Weil in den vergangenen Monaten wiederholt Besatzungsmitglieder entführt wurden, haben Experten über terroristische Bemühungen spekuliert, das Führen großer Tanker zu erlernen.<sup>9</sup> Im Juni 2004 machte die indonesische Marine Separatisten aus der Unruheprovinz Aceh für die vorübergehende Entführung eines indonesischen Öltankers am nördlichen Eingang der Malakka-Straße verantwortlich.<sup>10</sup> Die Bewegung für ein Freies Aceh (Gerakan Aceh Merdeka, GAM) verwendete die Beute laut eigenen Angaben für die Finanzierung ihres langjährigen Sezessionskrieges gegen die indonesische Regierung. Allerdings gibt es im Falle der GAM keine Belege für Verbindungen zum internationalen islamistischen Terrorismus.

Der amerikanische Verteidigungsminister Donald Rumsfeld bezog das terroristische Risiko am Vortag der Konferenz in Singapur auf „mit al-Qaida verbundene Gruppen“, d.h. in erster Linie das südostasiatische Terrornetzwerk Jemaah Islamiyah, das unter anderem für die Bombenanschläge auf Bali vom Oktober 2002 verantwortlich zeichnet. Im selben Jahr hatte ein Experte von Videoaufnahmen malaysischer Polizeiboote berichtet, die anscheinend von al-Qaida angefertigt worden waren.<sup>11</sup> Ebenfalls im selben Jahr war mit Abd al-Rahmin al-Nashiri der vermutliche Spezialist der Organisation für maritime Operationen verhaftet worden, der bei der Planung der Angriffe auf den Versorger USS Cole im Jemen im Oktober 2000 und den französischen Öltanker Limburg im Oktober 2002 eine führende Rolle gespielt hatte.<sup>12</sup> Man kann somit ein Interesse der al-Qaida an der Durchführung maritimer Terrorakte unterstellen. Auch ist bekannt, daß islamistische Terroristen seit 2000 mehrfach Anschläge auf amerikanische Schiffe und strategische Hafenanlagen in Malaysia, Singapur

---

<sup>6</sup> Vgl. Far Eastern Economic Review, 27.5.2004, S. 50-2.

<sup>7</sup> Vgl. Anthony *Davis*, Piracy in Southeast Asia Shows Signs of Increased Organisation, in: Jane's Intelligence Review, 16 (2004) 6, S. 37-41 (37).

<sup>8</sup> 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. 269-83.

<sup>9</sup> Vgl. Asiatimes, 16.6.2004.

<sup>10</sup> Vgl. The Jakarta Post, 17.6.2004 (online).

<sup>11</sup> Vgl. Eric *Watkins*, Facing the Terrorist Threat in the Malacca Strait, in: Terrorism Monitor (online), 2 (6.5.2004) 9.

<sup>12</sup> Vgl. Asiatimes, 16.6.2004.

und Indonesien geplant haben.<sup>13</sup> Bislang scheiterten solche Pläne allerdings an einem Mangel an Personal und Instrumenten. Denkbare Szenarien reichen von der Kaperung eines Handelsschiffes und dessen Umfunktionierung zu einer schwimmenden Bombe für Anschläge in Häfen bis zur Versenkung eines Tankers in der Malakka-Straße mit katastrophalen Folgen für Schifffahrt und Umwelt. Angesichts solcher Perspektiven hatten die USA und ihre Verbündeten die Notwendigkeit einer weitreichenden Kontrolle der weltweiten Schifffahrtswege konstatiert, wobei die RMSI eine regionale Komponente darstellen würde.

Die RMSI kann in mancher Hinsicht als Ergänzung zur Proliferation Security Initiative (PSI) verstanden werden, in deren Rahmen Washington und Canberra seit 2003 gemeinsam mit europäischen und asiatischen Partnern versuchen, den See- und Lufttransport von Massenvernichtungswaffen, Komponenten von Massenvernichtungswaffen, Trägersystemen und Drogen zu unterbinden. Diese Initiative operiert in einer völkerrechtlichen Grauzone, und auch bei der PSI spielt die Malakka-Straße eine besondere Rolle.

## Ausblick

Die Chancen für eine schrittweise Realisierung der RMSI stehen mangels nationaler und regionaler Alternativen nicht schlecht. So kann Indonesien, das von den Nachbarstaaten aufgrund seiner inneren Verfassung ohnehin als Quelle nichtmilitärischer Risiken angesehen wird, das eigene Hoheitsgebiet mit einer veralteten und nur bedingt einsatzfähigen Marine nicht umfassend kontrollieren. Jakartas Vorschläge für einen Ausbau der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit innerhalb der Gemeinschaft Südostasiatischer Staaten (Association of Southeast Asian States, Asean) sind bei den Partnern auf Zurückhaltung gestoßen.<sup>14</sup> Zwar haben Malaysia und Indonesien gemeinsame Manöver in der Malakka-Straße vereinbart,<sup>15</sup> aber Kuala Lumpur lehnt gemeinsame Patrouillen mit Singapur und Indonesien ebenso ab wie solche mit den USA.<sup>16</sup> Ansonsten ist die maritime antiterroristische Zusammenarbeit sowohl innerhalb der Asean als auch innerhalb des pazifikweiten Asean Regional Forum (ARF) unterentwickelt.<sup>17</sup>

Insbesondere unter den Anrainerstaaten der Malakka-Straße bleibt das Verhältnis trotz aller regionalistischen Rhetorik von Mißtrauen geprägt. Malaysia hat die Aufstellung einer eigenen Küstenwache angekündigt<sup>18</sup> und sich zum Ausbau der generellen Kooperation mit den USA in Sicherheitsfragen bekannt. Hierbei werden auch gemeinsame Manöver nicht ausgeschlossen.<sup>19</sup> Offiziere der amerikanischen Küstenwache sollen die Einhaltung des sogenannten International Ship and Port Facility Security (ISPS) Code in malaysischen Häfen überwachen.<sup>20</sup>

Singapur hat regionale Defizite bei der Überwachung der Malakka-Straße seit langem thematisiert und sich in diesem Zusammenhang um eine Kooperation mit Südkorea und Indien bemüht.<sup>21</sup> Auch die USA möchten Indien in dieser Frage als vergleichsweise akzeptablen Akteur ins Spiel bringen. Die indische Marine hatte 2002 amerikanische Frachter durch die Straße eskortiert, und Delhi hat in jüngster Zeit ein Interesse an der PSI bekundet.<sup>22</sup> Japan engagiert sich bereits seit einigen Jahren für eine Zusammenarbeit mit den Asean-Staaten bei

---

<sup>13</sup> Vgl. Zachary *Abuza*, Terrorism in Southeast Asia: Keeping Al-Qaeda at Bay, in: Terrorism Monitor, 2 (6.5.2004) 9 (online).

<sup>14</sup> In diesem Zusammenhang hat Indonesien die Gründung eines Asean-Kooperationsforums für maritime Sicherheit vorgeschlagen. Vgl. The China Daily, 17.6.2004 (online).

<sup>15</sup> Vgl. The Jakarta Post, 23.6.2004, S. 3.

<sup>16</sup> Vgl. The Jakarta Post, 22.6.2004, S. 2.

<sup>17</sup> Vgl. *Watkins*, Facing the Terrorist Threat.

<sup>18</sup> Auch Indonesien plant eine Küstenwache. Vgl. Asiatimes, 16.6.2004.

<sup>19</sup> Vgl. Agence-France-Presse, 6.6.2004 (online).

<sup>20</sup> Vgl. Free Republic (Fresno CA), 11.5.2004 (online).

<sup>21</sup> Vgl. Asiatimes, 16.6.2004.

<sup>22</sup> Vgl. Frontline (Neu Delhi), 22.5.-4.6.2004.

der Pirateriebekämpfung und hat Interesse an Gesprächen über die Sicherheit der Malakka-Straße signalisiert.<sup>23</sup>

Im Gegensatz hierzu kam aus Peking Kritik „an einer Denkrichtung zwischen (sic) China, Japan und Indien, derzufolge man einander auf die eigene Seite zieht, um den jeweils anderen einzudämmen oder einer außerasiatischen Supermacht die Hand reicht, um einen der drei Staaten einzudämmen oder sogar einzukreisen“.<sup>24</sup> Die Volksrepublik beobachtet die amerikanische Kontrolle der Öltransportwege vom Persischen Golf schon seit geraumer Zeit mit Mißtrauen und hat Südostasien, wie auch der weiteren ostasiatischen Region, seit etwa 1997 kooperative Angebote gemacht, die den Einfluß der USA im eigenen Umfeld längerfristig neutralisieren sollen. Hatte der 11. September 2001 einen ersten Rückschlag für diese Strategie bedeutet, so wurde die RMSI – wie zuvor schon die PSI – als weitere Stärkung einer regionalen Pax Americana verstanden. Vor diesem Hintergrund haben chinesische Experten eine verstärkte eigene Aufrüstung zur See angemahnt, die allerdings erhebliche Ressourcen binden und dem Ziel der Vertrauensbildung mit den südlichen Nachbarn zuwider laufen würde.

Es hängt jetzt wesentlich von Washington ab, ob und wie weit der Fargo-Vorstoß eine militärische Rückkehr der USA nach Südostasien<sup>25</sup> ermöglicht bzw. antagonistische Reaktionen provoziert. Deshalb wurden die spektakulärsten RMSI-Elemente in Singapur zurückgenommen. Und deshalb könnte Indien in diesem Zusammenhang demnächst eine prominenter Rolle spielen.

Fraglich bleibt abseits möglicher, kurzfristiger Erfolge auf der internationalen Ebene, ob es im Rahmen der RMSI gelingen kann, die Sicherheitslage in den südostasiatischen Gewässern zu stabilisieren und ob die Initiative ihrerseits eine regionale Zusammenarbeit inspiriert. Sollte die RMSI scheitern, könnten die in den USA angedachten bilateralen Vereinbarungen mit einzelnen Anrainerstaaten die Position der Asean gegenüber Washington und den großen Regionalmächten nachhaltig schwächen. Der Ausbau der Asean zu einer Sicherheitsgemeinschaft würde dann in noch weitere Ferne rücken.

---

<sup>23</sup> Vgl. Asiatimes, 16.6.2004.

<sup>24</sup> Vgl. *Watkins*, Facing the Terrorist Threat.

<sup>25</sup> 1992 hatte Washington seine letzten regionalen Stützpunkte in den Philippinen geschlossen. 1994 waren die USA in mehreren Regionalstaaten mit dem Vorschlag auf Ablehnung gestoßen, schwimmende Nachschubeinheiten in deren Hoheitsgewässern zu stationieren. 2001 bekräftigte die Bush-Administration in der Quadrennial Defence Review ihre Entschlossenheit, in Südostasien „Zugang und Nachschub“ zu sichern. 2002 eröffnete sie in der Region eine „zweite antiterroristische Front“.

Karte: Die Malakka-Straße



Quelle: MSN Encarta – World Atlas,

<[http://encarta.msn.com/map\\_701516794/Malacca\\_Strait\\_of.html](http://encarta.msn.com/map_701516794/Malacca_Strait_of.html)>, (30.06.04)