

Perspektiven maritimer Sicherheit: Europäische Maritime Sicherheitsstrategie, Piraterie und der asiatisch-pazifische Raum

Harder, Markus; Paul, Michael

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Harder, M., & Paul, M. (2014). *Perspektiven maritimer Sicherheit: Europäische Maritime Sicherheitsstrategie, Piraterie und der asiatisch-pazifische Raum*. (SWP-Aktuell, 20/2014). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-387341>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Perspektiven maritimer Sicherheit

Europäische Maritime Sicherheitsstrategie, Piraterie und der asiatisch-pazifische Raum

Markus Harder / Michael Paul

Der Abzug der Nato-Kampftruppen aus Afghanistan markiert das Ende der Ära langwieriger Landkriege. Maritime Operationen gewinnen stattdessen an Bedeutung. Das zeigen die Pläne für eine Europäische Maritime Sicherheitsstrategie (EMSS) ebenso wie die fortdauernde Pirateriebekämpfung im Indischen Ozean. Die Sicherung der eigenen Handelsbeziehungen, aber auch die Tatsache, dass die USA ihren strategischen Schwerpunkt nach Asien verlagern (»rebalancing«), stellen Europa vor neue maritime Aufgaben. Aktuelle Streitigkeiten im Ost- und Südchinesischen Meer und Russlands Annexion der geostrategisch bedeutsamen Halbinsel Krim illustrieren ebenfalls, wie wichtig die Absicherung kritischer Seewege und der freie Zugang zur offenen See sind.

Der maritime Raum ist eine unverzichtbare wirtschaftliche und ökologische Basis für das Wohlergehen der europäischen Bevölkerung und für Europas Stellung unter den modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften. Dies gilt jedoch nur, wenn eine friedliche und freie, an Rechtsnormen gebundene Nutzung des Seeraums dauerhaft gewährleistet wird. Bedrohungen durch Terrorismus, Piraterie und Organisierte Kriminalität, aber auch durch illegale Immigration auf dem Seeweg und Raubbau an marinen Ressourcen sind allgegenwärtig. Der Schutz der seewärtigen Grenzen der EU-Mitgliedstaaten, ihrer maritimen Infrastruktur und der Schifffahrtswege, die Schiffe unter europäischer Flagge befahren, ist daher besonders wichtig. Es mangelt der EU jedoch an einer übergeordneten Strategie, die sämtliche maritimen Inter-

essen Europas umfasst; die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) leistet dies jedenfalls nicht. Gerade weil bei den europäischen Marinen einschneidende finanzielle und materielle Kürzungen erfolgen, ist ein gemeinsamer strategischer Ansatz zur effizienten Nutzung der maritimen Kräfte Europas unabdingbar. Seit Frühjahr 2013 treibt die Europäische Kommission die Erarbeitung einer Europäischen Maritimen Sicherheitsstrategie (EMSS) voran, die auf dieses Ziel ausgerichtet ist. Eine beschlussfähige Fassung ist im Sommer 2014 zu erwarten. Mit einer solchen Strategie kann die Europäische Union einen Handlungsrahmen schaffen, um ihre sicherheitspolitischen Interessen im maritimen Raum zu wahren.

Grundsätzlich muss die EMSS die maritimen Interessen der EU-Mitgliedstaaten

zusammenführen, um den neuen Herausforderungen auf See umfassend gerecht zu werden. Dabei geht es nicht darum, neue Strukturen und Gesetze zu schaffen, sondern die vorhandenen Mittel zu bündeln und dadurch zu stärken. Die Verhütung maritimer Konflikte, der Schutz der EU-Seegebiete vor maritimen Bedrohungen gleich welcher Art, die Kontrolle seewärtiger Grenzen und der Schutz der Schiffe, die unter der Flagge von EU-Mitgliedstaaten fahren, müssen zentral organisiert, praktiziert und überwacht werden. Mit der Operation EU NAVFOR Atalanta, aber auch mit Frontex (Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten) und der Task Force Mediterranean bemüht sich die Union zwar fallbezogen um die Herstellung und Wahrung maritimer Sicherheit. Ein übergeordnetes und umfassendes strategisches Ziel verfolgt sie jedoch nicht.

Anforderungen an die Europäische Maritime Sicherheitsstrategie

Die EMSS kann einen verlässlichen Rahmen für das aktuelle und das zukünftige Handeln Europas im maritimen Bereich bieten. Voraussetzung dafür ist aber, dass die Mitgliedstaaten ihre maritimen Interessen und eine daraus abgeleitete Handlungsstrategie gemeinsam und eindeutig definieren. Aufgrund der Vielfältigkeit der Interessen – wirtschaftliche, ökologische und sicherheitspolitische – muss die Definition länderspezifisch und ressortübergreifend erfolgen. Dabei müssen die hoheitlichen Interessen und Werte der Mitgliedstaaten berücksichtigt und nach innen vertreten werden. Zugleich ist dafür Sorge zu tragen, dass sich die EMSS mit dem internationalen Recht und dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vereinbaren lässt.

Darüber hinaus sollten Europas maritime Interessen – und die daraus resultierende Rechtsgrundlage für ein Handeln von Streitkräften im EU-Rahmen auch außerhalb Europas – einen eindeutigen geostrategischen Bezug haben. EU-Operationen in jed-

weder Zielregion müssen erkennen lassen, welchen unmittelbaren Nutzen sie für Europa haben. Die Begründung maritimer Operationen, die außerhalb europäischer Gewässer stattfinden sollen, darf darum nicht von Regionalkonzepten und EU-Initiativen abgeleitet werden, sondern muss auf die Ziele der EMSS Bezug nehmen. So können diese sichtbar untermauert werden.

Essentieller Bestandteil der Strategie müssten auch konzeptionelle Vorgaben sein, wie sie umgesetzt werden soll. Die nationalen Fähigkeiten der EU-Mitgliedstaaten sind bestmöglich zu bündeln und zu nutzen (»pooling and sharing«). Dies kann zur Folge haben, dass maritime Operationen der Union kosteneffizient durchgeführt und die Mitgliedstaaten zugleich entlastet werden. Fähigkeitsduplikationen ließen sich auf diese Weise vermeiden.

Die maritimen Fähigkeitslücken der EU können geschlossen werden, indem man die Kooperation intensiviert – sowohl unter den EU-Mitgliedstaaten als auch zwischen der Union und anderen internationalen Organisationen und Bündnissen. Insbesondere die Nato ist mit ihren Führungs- und Logistikkapazitäten ein wertvoller Partner, der Interoperabilität zu gewährleisten vermag.

Die Europäische Kommission hat zusammen mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) eine »Gemeinsame Erklärung« (»Joint Communication«) zur EMSS erarbeitet und sich damit am 6. März 2014 an die EU-Mitgliedstaaten gewandt. Sie wirbt darin für eine Intensivierung der »heute bereits guten« Zusammenarbeit in der EU auf der Grundlage bestehender Instrumente. Dabei betont sie, dass ein maritim umfassender, ressortübergreifender, kosteneffizienter und systematischer Ansatz notwendig ist, und nimmt klar Stellung zur anzustrebenden geografischen Reichweite – sie bezieht sich dabei sowohl auf die EU-Gewässer als auch global auf »jedes Schiff unter der Flagge eines EU-Mitgliedstaats«. Die Erklärung wird nun als Grundlage für die EU-Mitgliedstaaten dienen, die EMSS im Kreise einer »Friends of the Presidency«-Gruppe zu erstellen. Dies setzt allerdings

voraus, dass die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene eine Vorgehensweise festlegen und insbesondere die Ressortzuständigkeiten klären. Vor allem aber müssen sie Grenzen für das eigene Handeln setzen. Nur mit einer klar definierten nationalen Position können sie zur Entwicklung einer EU-Position beitragen. Ein gemeinsames strategiebasiertes Vorgehen auf Unionsebene bietet auf den ersten Blick Vorteile, zumal die Aussicht auf eine Entlastung der einzelnen Mitglieder im Zuge von Kooperationen verlockend erscheint. Man sollte jedoch nicht verkennen, dass dieses Vorhaben neue und möglicherweise kräftebindende Verpflichtungen mit sich bringt. Ein Einvernehmen unter den 28 Mitgliedstaaten wird nur schwer zu erreichen sein; Reibungsverluste sind absehbar, die zu Lasten einer gemeinsamen maritimen Idee gehen werden.

Es ist nun Sache der Europäischen Kommission, die Möglichkeiten der EU-Mitgliedstaaten im Auge zu behalten und Konsens herzustellen. Die Erarbeitung einer beschlussfähigen Fassung der Strategie, noch bevor Italien im Juli 2014 die EU-Ratspräsidentschaft von Griechenland übernimmt, wäre wünschenswert, um Verzögerungen bei der anschließenden Implementierung einer wirkungsvollen EMSS zu vermeiden. Die EMSS kann dem Bemühen um die Wahrung der maritimen Interessen Europas sehr viel mehr Handlungssicherheit und somit Schlagkraft verleihen. Zugleich würde die eher landlastige Europäische Sicherheitsstrategie durch den bislang fehlenden maritimen Anteil sinnvoll ergänzt. Dies verhilft den EU-Mitgliedstaaten zu einer besseren Argumentationsgrundlage, die es ihnen ermöglicht, ihr Handeln einer breiten Öffentlichkeit zu erläutern. Die Umsetzung der im Koalitionsvertrag der Bundesregierung definierten maritimen Ziele – »wir werden die maritime Wirtschaft stärken [und] Deutschland weiter zu einem maritimen Hightech-Standort ausbauen« – wird auf diese Weise ebenfalls begünstigt.

Pirateriebekämpfung

Die Zahl der weltweiten Piratenangriffe ist im vergangenen Jahr auf den niedrigsten Stand seit sechs Jahren gesunken. Dies wird im Jahresbericht des Internationalen Schifffahrtsbüros (IMB) – einer auf Kriminalität auf See spezialisierten Abteilung der Internationalen Handelskammer – vor allem auf verbesserte Maßnahmen zum Schutz der Schiffe zurückgeführt, insbesondere vor der Küste Somalias (Präsenz von Marinestreitkräften, Aufrüstung der Schiffe, Eigenschutz durch Anwendung der »Best Management Practices for Protection against Somalia Based Piracy« und Einsatz militärischer und privater Sicherheitskräfte). Laut Bericht wurden im vergangenen Jahr weltweit 264 Piraten-Angriffe gemeldet, 40 Prozent weniger als im Jahre 2011. Nach Aussage des IMB-Direktors ist es aber »unbedingt notwendig, dass die gemeinsamen internationalen Bemühungen fortgesetzt werden«. Jegliche Nachlässigkeit könne zur Folge haben, dass die Piraterieaktivitäten erneut aufleben.

Noch hat die Nato nicht beschlossen, die Operation Ocean Shield zur Bekämpfung der Piraterie am Golf von Aden über Dezember 2014 hinaus zu verlängern. Eine Fortsetzung der Operation ist aber erforderlich, solange die Anrainerstaaten im Indischen Ozean nicht selbst die maritime Sicherheit in diesem Gebiet gewährleisten können. Abgesehen davon ist im Zuge der Nato-Operation auch ein Forum für internationale Kooperation (u.a. mit der VR China) zu Fragen der »Maritime Situational Awareness« im Indischen Ozean entstanden.

Dagegen ist eine Verlängerung der ersten maritimen Mission der Europäischen Union (EU NAVFOR Somalia – Operation Atalanta) über Dezember 2014 hinaus bereits abzusehen. Wie die Nato verfolgt die EU mit dieser Operation das Ziel, Piraten am Horn von Afrika und in den Gewässern bis zu 500 Seemeilen vor der Küste Somalias und seiner Nachbarländer abzuschrecken, um seeräuberische Handlungen oder bewaffnete Raubüberfälle auf See zu verhüten bzw. niederzuschlagen. Vorrangig werden Schiffe geschützt, die Hilfsgüter des Welt-

ernährungsprogramms transportieren – darüber hinaus im Einzelfall und bei Bedarf aber auch andere zivile Schiffe im Operationsgebiet, soweit die Möglichkeiten das zulassen.

Die Erfolge der Operation Atalanta sind nicht von der Hand zu weisen. Während in den vergangenen Jahren der Einsatz ausschließlich von See aus erfolgt ist, existiert seit Sommer 2012 auch eine Land-Dimension. So unterstützt die EU inzwischen mit der zivilen Mission EUCAP Nestor die Staaten am Horn von Afrika und im westlichen Indischen Ozean beim Aufbau von maritimen Sicherheitskapazitäten. Konkret wird Somalia bei der Kontrolle des Küstengebietes unterstützt, die Nachbarstaaten erhalten Unterstützung bei der Schaffung leistungsfähiger Institutionen, die sie in die Lage versetzen sollen, das jeweilige Seegebiet eigenständig zu kontrollieren. Abgesehen vom eigenen Seeraum sollen diese Staaten künftig auch für mehr Sicherheit im Seeverkehr ihrer Region sorgen. Ein erneuter Anstieg der Fälle von Piraterie am Horn von Afrika soll auf diese Weise verhindert werden.

Die an der ostafrikanischen Küste zu verzeichnenden Erfolge und das positive Resümee des IMB dürfen jedoch nicht über die prekäre Gesamtsituation auf den Weltmeeren hinwegtäuschen. In den Gewässern um Ostasien und den indischen Subkontinent sowie um Latein- und Südamerika ist die Zahl der Piraterievorfälle vergleichsweise gering. In Südostasien und vor allem an der westafrikanischen Küste, hier insbesondere am Golf von Guinea, wird hingegen ein steter Anstieg solcher Vorfälle verzeichnet. Die Bundespolizei See attestierte bereits im Sommer 2013 eine Verschiebung des »Piraterie-Hotspots« vom Horn von Afrika in Richtung Golf von Guinea.

Die Situation am Golf von Guinea ist jedoch nicht jener vergleichbar, auf die mit der Atalanta-Operation reagiert wurde. Die staatlichen Strukturen der betroffenen Länder, deren Geografie, aber auch die Verfahrensweisen während der Piraterieübergriffe unterscheiden sich deutlich. Ein Großteil

der Vorfälle im Golf von Guinea findet innerhalb von zwölf Seemeilen vor der Küste statt, also in den Territorialgewässern und somit im Wirkungsbereich des Strafrechts des betroffenen Küstenstaates. Nach der Definition des Seerechtsübereinkommens kann in diesem Fall von »Piraterie« keine Rede sein. Oftmals ereignen sich die Überfälle, wenn die Schiffe vor Anker liegen bzw. auf Reede sind. Ziel der Piraten ist zumeist die schnelle Beute, vorrangig geht es ihnen mithin um das Rohöl der Tanker oder um Geld und Wertgegenstände der Besatzungen. Entführungen, um anschließend Lösegeld zu fordern, wie am Horn von Afrika üblich, sind eher selten; die Schiffe kommen also in der Regel schnell wieder frei.

Vor allem das Fehlen staatlicher Strukturen in Somalia ermöglichte der EU die Planung und Umsetzung der im Jahre 2008 beginnenden Atalanta-Operation, ohne sich hierbei mit einer politischen Einflussnahme durch einen souveränen Küstenstaat befassen zu müssen. Mit den Strukturen, die in den Staaten am Golf von Guinea herrschen, lässt sich ein mit Atalanta vergleichbares Vorgehen nicht ohne weiteres initiieren. Auch die operativen Einsatzverfahren der Atalanta-Einheiten eignen sich nicht für Operationen im Golf von Guinea, wo die geografische Situation und die Form der Übergriffe anders geartet sind. Die »Erfolgsgeschichte« Atalanta kann insofern auch nicht als Musterlösung zur Bekämpfung der weltweiten Piraterie auf See gelten.

Nur ein ähnlich wie bei EUCAP Nestor verfolgter Ansatz zum Aufbau von Kapazitäten scheint sich auf die Piraterieproblematik am Golf von Guinea anwenden zu lassen, die sich noch im Anfangsstadium befindet. Die EU hat im Januar 2013 mit dem »Critical Maritime Routes in the Gulf of Guinea Programme« (CRIMGO) einen vergleichbaren Weg eingeschlagen. Die Sicherheit der wichtigsten Schifffahrtsrouten soll verbessert werden, indem man Küstenwachen schult und ein Netz zum Austausch von Informationen zwischen den Ländern und den Behörden in der Region aufbaut.

Dies ist eine für alle beteiligten Staaten gleichermaßen attraktive Lösung, die es voranzutreiben gilt – sei es durch eine Fortsetzung und Intensivierung von CRIMGO oder aber durch ergänzende Maßnahmen ähnlich wie bei EUCAP Nestor. Ziel muss es sein, den Regierungen am Golf von Guinea beim Aufbau maritimer Sicherheitsstrukturen behilflich zu sein und sie zu gemeinschaftlichem Handeln zu motivieren, um einer Entwicklung vorzubeugen, wie sie am Horn von Afrika zu beobachten ist. Auf diese Weise ließen sich sowohl die maritime Sicherheit vor Ort wiederherstellen und in Zukunft gewährleisten als auch ein weiterer maritimer Krisenherd vermeiden, bei dem die EU gefordert wäre.

Noch ist Zeit, das Übel im Golf von Guinea an der Wurzel zu packen; mit im Vergleich zu Atalanta geringem finanziellem, materiellem und personellem Aufwand, und im besten Fall ohne maritime See- und Seeluftstreitkräfte zu entsenden. Dies kann nur im Sinne der EU und damit auch Deutschlands sein. Langfristig dürfte das europäische Engagement im Indischen Ozean und an der westafrikanischen Küste auch die US-Streitkräfte entlasten, die zunehmend die angekündigte Schwerpunktverlagerung nach Asien zu vollziehen suchen.

Europa und der asiatisch-pazifische Raum

Als stärkste Wirtschaftsmacht Europas ist Deutschland in hohem Maße an politisch stabilen und friedlichen Verhältnissen im asiatisch-pazifischen Raum interessiert. Die Bundesregierung will laut Koalitionsvertrag »die stärkere Orientierung der amerikanischen Außenpolitik auf den asiatisch-pazifischen Raum auch als Chance nutzen und dazu beitragen, dass auch in dieser Region die Politik der Kooperation und des Interessenausgleichs Vorrang bekommt vor einer Politik der Konfrontation«. Denn eine krisenhafte Zuspitzung des Streits, den Japan und China über einige Inseln im Ostchinesischen Meer führen, der Territorial-

streitigkeiten im Südchinesischen Meer oder gar eine direkte sino-amerikanische Konfrontation würden Deutschland nicht nur handelspolitisch gravierend beeinträchtigen, schließlich sind die USA (7,9 Prozent) und China (6,1 Prozent) die beiden wichtigsten Absatzmärkte für deutsche Exporte außerhalb der EU; China (8,5 Prozent) und die USA (5,6 Prozent) haben unter den Staaten außerhalb der EU auch die größten Anteile an den Einfuhren in die EU. Darüber hinaus wäre Berlin in einem etwaigen Krisen- und Konfliktfall involviert; diplomatische Bemühungen um friedliche Konfliktbeilegung könnten dabei ebenso gefragt sein wie eine Beteiligung an einem EU- oder Nato-Einsatz.

Nur ein stabiles globales Umfeld bietet die Gewähr dafür, dass europäische Freiheiten im Handel wie in den Bürgerrechten zur Geltung kommen; dazu bedarf es einer starken Europäischen Union und einer normengestützten Weltordnung, – idealiter – freier, offener Staaten und Gesellschaften sowie effektiver internationaler Organisationen. Ziel muss es sein, diese auf gegenseitiger Akzeptanz, völkerrechtlichen Grundsätzen und wirtschaftlicher Verflechtung beruhende Ordnung zu erhalten, zu schützen und weiterzuentwickeln. Solche Selbstverpflichtungen müssen jedoch auch in die Tat umgesetzt werden. Die Entwicklung des »Inselstreits« zwischen China und Anrainerstaaten im Ost- und Südchinesischen Meer und die Folgen der Einführung einer Luftverteidigungszone (Air Defense Identification Zone, ADIZ) durch die VR China im Ostchinesischen Meer müssen nicht nur aufmerksam beobachtet werden, sondern auch Gegenstand diplomatischer Aktivitäten werden, da sie zu weiteren Spannungen und Verwerfungen im asiatisch-pazifischen Raum führen dürften.

Gerade in Bezug auf Ostasien erscheint es nicht geboten, sich mit militärischen Mitteln in regionalen Konflikten in diesem Raum zu positionieren. So muss die Nato auch in der Zusammenarbeit mit Japan eine vorsichtige Balance zwischen Verbündeten und Partnern wahren. Wohl aber ist

es sinnvoll, etwa die von der VR China, aber auch von Staaten wie Brasilien, Indien, Portugal und Vietnam vertretene extensive Auslegung hoheitlicher Rechte in der exklusiven Wirtschaftszone (Exclusive Economic Zone, EEZ) im Rahmen der UN-Seerechtskonferenz aufzugreifen und kritisch zur Diskussion zu stellen.

Die amerikanischen Pläne, den strategischen Schwerpunkt nach Asien zu verlagern und gleichzeitig tiefgreifende Kürzungen im Verteidigungsetat 2014–2023 vorzunehmen, bilden in diesem Kontext eine brisante Mischung schwer kalkulierbarer Größen. Sollte aus politischen wie finanziellen Gründen eine Verlagerung der US-Streitkräfte in größerem Umfang als derzeit geplant realisiert werden, müssen unter Umständen europäische Schiffe wegfallende amerikanische Fähigkeiten in der maritimen Peripherie Europas ersetzen. Von Januar bis Juni 2013 übernahm beispielsweise die deutsche Fregatte »Hamburg« die Koordination und Überwachung sämtlicher Flugbewegungen im Operationsgebiet einer amerikanischen Flugzeugträgergruppe (Carrier Strike Group 8), die unter Führung des Flugzeugträgers »USS Eisenhower« steht und im Nordarabischen Meer und Persischen Golf eingesetzt wird.

Ob die deutschen Fregatten des Typs F-124 künftig Aufgaben im Rahmen der Nato-Raketenabwehr übernehmen, hängt von der Bedrohungslage und dem maritimen Lagebild ab. Die Einheiten der »Sachsen«-Klasse sind als Mehrzweckfregatten für Geleitschutz und Gebietssicherung optimiert. Sollten sie ausschließlich der Raketenabwehr dienen, würde dies eine kostspielige Umrüstung und eine Integration entsprechender Interzeptoren (SM-3) erfordern; stattdessen könnten die Fregatten aber mit neuen Sensoren ausgestattet werden und so im Verbund mit anderen Einheiten auch zur Raketenabwehr beitragen.

Deutschland leistet kontinuierlich einen Beitrag zu den maritimen Kräften der Nato. Wenn die USA zunehmend begrenzte militärische Fähigkeiten verlagern, müssen die europäischen Nato-Staaten bereit und fähig

sein, neue Lasten zu schultern, wollen sie ein unersetzlicher Partner bleiben und das transatlantische Zusammenwirken stärken. Europa wird sich kaum (wieder) zu einer Seemacht entwickeln, die über die Fähigkeit zu globaler Machtprojektion verfügt. Weil die USA sich stärker auf den pazifischen Raum konzentrieren, wird Europa beispielsweise aber mehr Verantwortung in Afrika übernehmen müssen (so haben die Außenminister der EU-Mitgliedstaaten am 20. Januar 2014 beschlossen, die Militärmission EUFOR RCA Bangui zu schaffen, die in der Zentralafrikanischen Republik operieren soll). Bevor jedoch entschieden werden kann, welche darüber hinausgehenden Schutzaufgaben von amerikanischen Verbänden zu übernehmen sind, sollte Einigkeit über die strategischen Ziele im Mittelmeerraum, dem Persischen Golf und anderen relevanten Gebieten hergestellt werden – und dies im intensiven Dialog mit den USA und in enger Abstimmung mit den europäischen Partnern. Dieser Dialog kann dann die Grundlage für die unter Umständen notwendige Verschiebung von Kräften und die Übernahme von Aufgaben sein. Angesichts des konsequenten Auftretens der VR China gilt es auch hier, innerhalb der EU und in enger Abstimmung mit den USA eine klare Position zu definieren, die das Handeln für alle Beteiligten berechenbar macht.

Prinzipiell werden die europäischen Nato-Mitglieder in die maritime Komponente der Verteidigung mehr Mittel investieren und Lasten übernehmen müssen, die bislang überwiegend die USA tragen (die USA steuern mittlerweile 72 Prozent der gesamten Verteidigungsausgaben der Nato bei, im Jahr 2007 waren es noch 68 Prozent). Nato-Generalsekretär Rasmussen ist zuzustimmen: Wenn Europa immer weniger Geld für Verteidigung ausgibt, dann wird es bald nicht mehr in der Lage sein, bei der Bewältigung internationaler Krisen eine Rolle zu spielen. In diesem Kontext muss es das Ziel der EU sein, im Interesse von Transparenz und Zuverlässigkeit im Bündnis – beispielsweise in der EMSS –

klar festzulegen, welche Rolle sie bei internationalen Krisen übernehmen will und wie der daraus abzuleitende Anspruch implementiert werden soll.

Maritime Sicherheitsvorsorge

Der wirtschaftliche und ökologische Stellenwert des maritimen Raumes und die Abhängigkeit von ihm sind unbestritten. Bedrohungen dieses Raumes können weit über territoriale Interessenkonflikte hinausgehen und sich destabilisierend auf Nationen und deren Gesellschaften, aber auch auf Staatengemeinschaften und Bündnisse auswirken.

Maritime Bedrohungen müssen nicht zwingend von maritimen Anrainerstaaten ausgehen, sie können auch in internationalen Gewässern entstehen. Sie können ebenfalls in Seegebieten anderer Staaten aufkommen und direkten oder indirekten Einfluss auf die Sicherheit des eigenen Staates haben. Jenseits der eigenen Seegrenzen gewinnen die befahrenen Seegebiete an Bedeutung. Ein Staat oder eine Staatengemeinschaft kann sich bei Maßnahmen zum Schutz maritimer Interessen deshalb nicht ausschließlich auf die eigenen Hoheitsgewässer oder Seegebiete beschränken. Mögliche maritime Konfliktszenarien müssen global in der gesamten räumlichen Reichweite eines Staates oder einer Staatengemeinschaft betrachtet werden.

Die Zugehörigkeit zu einem Bündnis oder einer Union verschafft Sicherheit und kann einer Nation Lasten abnehmen. Sie verpflichtet jedoch zugleich zu einem gemeinsamen Vorgehen; oftmals muss man sich an der Bewältigung von Herausforderungen beteiligen, die über die rein nationalen Interessen hinausgehen. Maritime Sicherheitsinteressen müssen deshalb im Rahmen von Bündnissen oder einer Union gemeinschaftlich und nationenübergreifend definiert, gewahrt und geschützt werden. Dabei ist eine Integration aller Akteurs- und Handlungsebenen erforderlich. Zudem bedarf es eines vernetzten Ansatzes, der – im Falle der EU – die Akteure

der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) mit den Ministerien, Behörden, Marinen, Polizeikräften und Agenturen der Länder sowie den privaten Akteuren der EU-Mitgliedstaaten an einen Tisch bringt. So lassen sich mögliche Kompetenzstreitigkeiten vermeiden. Auch ein Zusammenwirken der EU mit der Nato kann auf diesem Wege vereinfacht werden und so eine maritime Arbeitsteilung Operationen in neuen Einsatzgebieten ermöglichen. Lücken und Überschneidungen bei den maritimen Fähigkeiten beider Akteure können so vermieden werden.

Die EU versucht vereinzelt, den erkannten maritimen Bedrohungen durch Operationen und Programme Herr zu werden. Beispielhaft ist das gemeinsame Vorgehen zur Sicherung der europäischen Außengrenzen im Mittelmeer im Rahmen von Frontex, gerade mit Blick auf die bestehende Flüchtlingsproblematik vor Lampedusa. Der direkte Bezug zu den Sicherheitsinteressen ganz Europas ist hier klar erkennbar; es geht eben nicht nur um die Sicherheitsinteressen Italiens. Die Situation im Indischen Ozean, die Entwicklungen an der westafrikanischen Küste, aber auch die Lage im asiatisch-pazifischen Raum und auf der Halbinsel Krim zeigen jedoch, wie notwendig es ist, über den eigenen geografischen Raum hinauszuschauen. Direkte (geografische) Berührungspunkte und eine räumliche Nähe zu den Problemen, die in diesen Gebieten vorherrschen, scheiden hier als Kriterien aus, an denen gewöhnlich die Relevanz einer Problematik gemessen wird. Auch der Bezug zu Europas Sicherheitsinteressen ist erst auf den zweiten Blick erkennbar. Nicht nur das handelspolitische, sondern auch das außen- und sicherheitspolitische Wohlergehen Deutschlands und Europas steht in direktem Zusammenhang mit einem sicheren maritimen Umfeld. Weltweite Krisen und Konflikte können dieses Wohlergehen vorübergehend beeinträchtigen und im Rahmen gemeinschaftlicher (Bündnis-) Verpflichtungen zum Handeln zwingen. Sollten sich die

aktuellen maritimen Bedrohungen global ausweiten, müssen die einzelnen Nationen zusätzliche finanzielle und/oder personelle und materielle Mittel aufbieten; die EU und die Nato würden dagegen schlimmstenfalls laufende maritime Operationen vernachlässigen und dabei Rückschläge in Kauf nehmen. Konkret würde etwa eine Verringerung der ohnehin begrenzten maritimen Kräfte der EU-Operation Atalanta und eine Verlegung der abgezogenen Kräfte in neue Einsatzgebiete zwangsläufig die maritime Sicherheitslage am Horn von Afrika beeinträchtigen.

Maritime Sicherheitsvorsorge ist notwendig, um maritime territoriale Integrität zu wahren und zu schützen, um das maritime Umfeld fortwährend ökologisch und wirtschaftlich zu nutzen und um maritime Bedrohungen gleich welcher Art zu verhindern und zu beseitigen. Sie kann maritime Sicherheit schaffen und bewahren – unter anderem durch vertrauensbildende und stabilisierende Maßnahmen, insbesondere durch die Unterstützung beim Aufbau maritimer Kapazitäten. Maritime Sicherheit darf nicht länger auf die Wahrung und den Schutz nationaler Territorialinteressen reduziert werden. Auch die aus den maritimen Bedrohungen resultierenden wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen Gefahren sind einzubeziehen. Maritime Sicherheit darf nicht als fallbezogene Einzelherausforderung einer betroffenen Nation betrachtet werden. Infolge gemeinschaftlicher Verpflichtungen in der EU und der Nato muss sie vielmehr gemeinschaftlich und vernetzt definiert, organisiert und etabliert werden. Man darf sie nicht geografisch eingrenzen und muss allen globalen Einflussfaktoren Rechnung tragen. Sie muss zukunftsorientiert und zudem so angelegt sein, dass erkannten negativen Entwicklungen frühzeitig entgegenwirkt werden kann. Man darf maritime Sicherheit nicht länger lediglich in Reaktion auf akute Entwicklungen anstreben. Sie muss – ob nun national etwa von deutscher Seite oder aber im Kreis der EU und im Zusammenwirken mit der Nato – Gegenstand

einer gezielten Vorsorge sein und proaktiv herbeigeführt werden.

Die Bundesrepublik Deutschland – die sich bereits außerhalb des eigenen Hoheitsgebietes maritim engagiert – muss im Kontext maritimer Sicherheitsvorsorge daran interessiert sein, dass die Entwicklung einer europäischen maritimen Sicherheitsstruktur vorangetrieben wird, die von einer zivil-militärischen Planungszelle im EAD oder im EU-Militärstab entwickelt werden sollte. Militärisch würde sie mit der Bildung einer solchen Struktur mehr Planungssicherheit gewinnen: Sie könnte ihre maritime Streitkräfteplanung materiell und personell an dieser Struktur ausrichten, den Bedarf an ressortübergreifender Kooperation ermitteln und so ihr maritimes Fähigkeitsprofil mit dem der EU-Mitgliedstaaten abstimmen. Insofern kann der EMSS-Entwicklungsprozess als neues konstituierendes Element maritimer Sicherheitsvorsorge wie ein Katalysator wirken, der die nationalen Anstrengungen gleichermaßen bündelt und konzentriert.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

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 1611-6364

Literaturhinweise

Markus Harder

Anforderungen an eine Europäische Maritime Sicherheitsstrategie.

Deutschland sollte seine maritimen Interessen klar geltend machen

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2013 (SWP-Aktuell 43/2013)

Michael Paul

Die Nato im Fernen Osten.

Die atlantisch-pazifische Kooperation zwischen der Allianz und Japan im Kontext des amerikanischen »Pivot to Asia«

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2013 (SWP-Aktuell 59/2013)