

8. Maritimes Experten- gespräch in Laboe

Der Präsident des Deutschen Marinebundes, Karl Heid, zugleich Vorsitzender der Deutschen Maritimen Akademie, begrüßte beim 8. Maritimen Expertengespräch am 19. November 2015 die Referenten des Abends und rund 200 Gäste in der Historischen Halle des Marine-Ehrenmals in Laboe. Das Thema: „Die Bedrohung wächst: Seehandelswege in Gefahr?“. Das Referat von Ralf Nagel, Geschäftsführendes Präsidiumsmitglied beim Verband Deutscher Reeder, Hamburg, lag bei Redaktionsschluss leider noch nicht vor. Wir werden dessen Beitrag in einem der nächsten Hefte veröffentlichen.

Abwarten ist keine Option

Karl Heid

Ich begrüße Sie ganz herzlich im Namen der Deutschen Maritimen Akademie, zugleich auch im Namen des Deutschen Marinebundes und der heutigen Kooperationspartner, dem Nautischen Verein zu Kiel sowie der Gesellschaft für Sicherheitspolitik, die heute mit ihrer Präsidentin Frau Ulrike Merten hochrangig vertreten ist.

Frau Merten, ich kann mich an ihren Besuch als Vorsitzende des Verteidigungsausschusses in unserem Marine-Ehrenmal noch sehr gut erinnern. Noch einmal danke für Ihr Kommen.

Die Maritimen Expertengespräche in Laboe haben inzwischen einen festen, und ich darf sagen, vielbeachteten Platz, wenn es um die Themen maritime Sicherheitspolitik, Meeresforschung und maritime Wirtschaft geht. Dabei wollen wir mit hochrangigen Experten die für unser Land so essenziell wichtigen Themen bewusst außerhalb von reinen Fachzirkeln einer breiten Öffentlichkeit in allgemein verständlicher Form und Sprache näher bringen und das Interesse wecken.

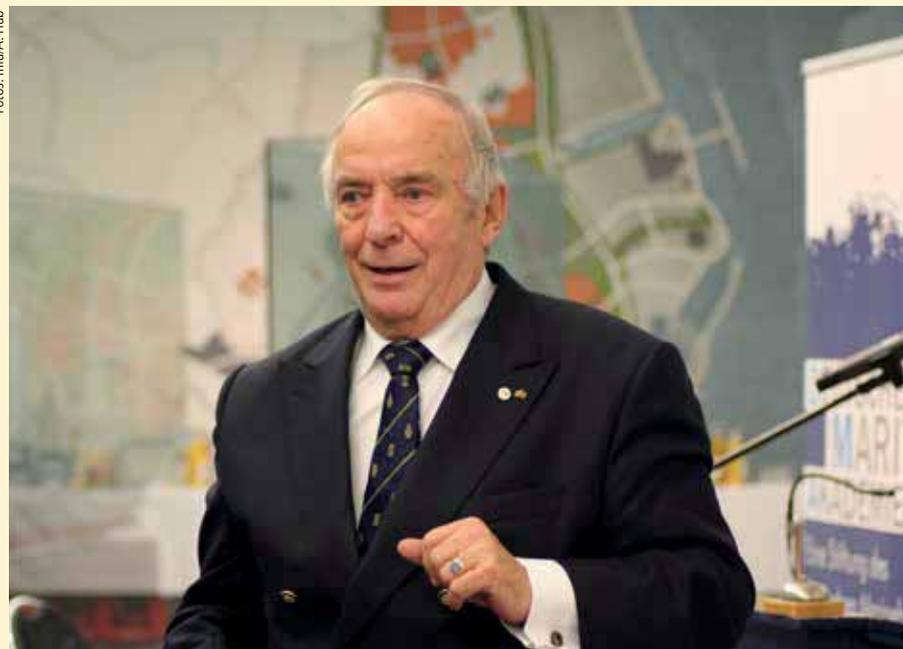
Dies sieht der Deutsche Marinebund als eine seiner Hauptaufgaben an. Die Gründung der Stiftung Deutsche Maritime Akademie war die logische Konsequenz.

Ganz wichtig sind uns die Einbindung der politischen Entscheidungsträger und das Zusammenführen von Marine, Wirtschaft und Wissenschaft.

Die Zusammensetzung unserer heutigen Expertenrunde folgt dieser Zielsetzung, und wir freuen uns, dass wir in allen Bereichen so hochrangige und kompetente Vertreter begrüßen können.

Seehandelswege und damit auf unsere Wirtschaft und unseren Wohlstand.

Wir konnten bei unseren langfristigen Planungen nicht ahnen, dass die Bedrohungen auch geographisch an die Gren-



Meine Damen, meine Herren, herzlichen Dank für Ihre Teilnahme. Unser Moderator, Dr. Jürgen Rohweder, wird Sie im Anschluss noch vorstellen.

Nun noch einige Worte zu unserem Thema, den aus unserer Einschätzung steigenden weltweiten Bedrohungen und deren möglichen Auswirkungen auf die

zen Europas und der Nato heranreichen und selbst kriegerische Auseinandersetzungen leider wieder zu einer längst für möglich gehaltenen Option werden könnten.

Die Auswirkungen mit der beispiellosen Flüchtlingswelle treffen uns inzwischen auch ganz persönlich. Sie sind die

größte Herausforderung seit dem Zweiten Weltkrieg und der Wiedervereinigung unseres Landes.

Wird sich unser Land verändern?

Das Ziel der Kriegsflüchtlinge ist ein Land mit politischer und wirtschaftlicher Stabilität, und genau das gilt es, in unser aller Interesse zu erhalten und zu fördern.

Die Abhängigkeit unserer exportorientierten Wirtschaft von freien Seehandelswegen ist unbestritten. Die Schlussfolgerung müsste also sein, dass Politik und Gesellschaft für den Erhalt der Wirtschaftskraft und damit unseres Wohlstandes alle zur Verfügung stehenden politischen und als letzte Möglichkeit vorausschauend auch militärischen Mittel einsetzt.

Die Erfahrung zeigt aber, dass unsere Exportwirtschaft, wenn es um Sicherheitsfragen geht, nur sehr zurückhaltend und dann nur reaktiv Unterstützung von der Politik erhält. Nicht nur Analysen der Wirtschaft fordern daher stär-

keren Schutz, ja eine zukunftsweisende Strategie für die maritime Sicherheit auf den Seewegen. Dieser Forderung schließen wir uns angesichts wachsender Bedrohungen an.

Ich denke, dass der Zeitpunkt für diese Forderung gut gewählt ist, weil die Sensibilität für Sicherheit und Stabilität durch die für alle sichtbaren Folgen von Terror, Kriegen und politischen Amokläufen nun nicht mehr wegzudiskutieren ist.

Jedenfalls ist die oft abwartende Haltung der Politik in Sicherheitsfragen inzwischen keine Option mehr. Wer nur abwartet, verliert Gestaltungspielraum und hat das Nachsehen.

Ich habe den Eindruck, dass angesichts der täglichen Schreckensbilder, die uns erreichen, nicht länger abgewartet werden kann.

Wir hoffen in diesem Zusammenhang auf eine Diskussion ohne Scheuklappen für den Weißbuchprozess 2016, in dem die Leitlinien zur Sicherheit Deutschlands und zur Lage der Bundeswehr festgelegt werden. Die bishe-

rigen Signale zur gewachsenen Bedeutung der maritimen Sicherheit deuten darauf hin, dass die Aussagen im Weißbuch 2016 dezidiert und damit aussagekräftiger werden.

Maritime Sicherheitsfragen können nur durch einen vernetzten Ansatz gelöst werden.

So zeigt dann auch die Zusammensetzung unserer heutigen Expertenrunde ein breites Spektrum von Fachkenntnissen und praktischen Erfahrungen.

Ich freue mich, dass wir mit Ihnen nicht nur hochanerkannte Fachleute gewonnen haben, sondern auch Persönlichkeiten, die aufgrund ihrer Position und des beruflichen Werdeganges besonders authentisch sind.

Dass uns dies gelungen ist, verdanken wir auch unserem Organisator und langjährigen Mitstreiter bei den Expertengesprächen, Herrn Alter, dem ich dafür an dieser Stelle herzlich danken möchte.

Uns allen wünsche ich interessante Vorträge und eine lebhaft Diskussion. 7

Die globale sicherheitspolitische Lage und ihre Auswirkungen auf die deutsche maritime Sicherheitspolitik

Sebastian Bruns

Üblicherweise arbeitet sich eine allgemein gehaltene Zusammenfassung über die weltweite Bedrohungslage an geographischen Ankerpunkten ab. Wollte man diese dann in Bezug set-

zen zu maritimen Risiken, würde man wohl mit der zunehmend militarisierten Sicherheitspolitik im Ostseeraum in Folge der Verschlechterung der russisch-europäischen Beziehungen durch die Annexion der Krim und des „Sitzkrieges“ in der Ostukraine seit Anfang 2014 beginnen. Auch der fundamentale gesellschaftliche Wandel im Nahen und Mittleren Osten, der 2011 noch optimistisch als „Arabischer Frühling“ bezeichnet wurde, käme zur Sprache, ebenso wie die politischen Dynamiken in Süd- und Südostasien, jener politisch-demographisch-ökonomischen Herzkammer des 21. Jahrhunderts. Der Vortragende würde dann vermutlich die maritimen Warenautobahnen betrachten, die Engpässe und Schnittstellen deklinieren, sich auf die Choke Points des globalen maritimen Systems stürzen: Nord-Ostsee-Kanal und Dänische Meerengen, Suezkanal und Bosphorus, Golf von Aden und Straße von Hormuz, die Malakka-Strä-

ße und das Südchinesische Meer – gerade hier ist das Risiko eines zwischenstaatlichen Krieges, der die Gefährdung von Seehandelswegen durch Piraterie oder organisierte Kriminalität ohne Weiteres in den Schatten stellen würde, ausgesprochen gegenwärtig. Die Rückkehr der Arktis als Interessen- und mögliches Konfliktgebiet, die maritim-sicherheitspolitischen Konsequenzen des Klimawandels sowie die Chancen und Herausforderungen bei Tiefseebergbau und der Ausbeutung unterseeischer Ressourcen sind dabei noch gar nicht zur Sprache gekommen. Ebenso wenig ist auf die Tatsache eingegangen, dass etwa 95 % unserer Daten durch Tiefseekabel transportiert werden und damit maritime Cybersicherheit in die Risikoskizze einbezogen werden muss. Es ist wohl auch nicht weit hergeholt zu vermuten, dass man sogar noch etwas Zeit und Energie darauf verwenden müsste, zu erklären, dass Schutz von Handelsrouten eben längst nicht mehr je-





Das 8. Maritime Expertengespräch zog erneut mehr als 200 Gäste nach Laboe

ne Karawane von großen Frachtschiffen, eng von Kriegsschiffen begleitet, die vor manch geistigem Auge fahren, ist.

Ganz im Sinne eines Grundsatzvortrages ist es angebracht, noch prinzipieller zu werden und die These in den Raum stellen, dass in den letzten etwa sieben Jahren offenbar in der Weltordnung geopolitisch einiges ins Rutschen gekommen ist. Wir haben Abschied nehmen müssen von einigen liebgewonnenen Gewissheiten und manch naiver Hoffnung, z.B. der Kraft und dem Willen der Vereinigten Staaten von Amerika, die Weltordnung aktiv und meist im Sinne des westlichen Bündnisses – in letzter Konsequenz durchaus auch mit Einsatz militärischer Mittel – zu gestalten. Die USA, die das 21. Jahrhundert noch als unangefochtene Weltmacht betreten haben, richten ihre Politik mehr denn je wieder an nationalen Interessen aus, die nun nicht mehr unbedingt deckungsgleich mit jenen Interessen der Europäer sein müssen. Wenn sich Washington künftig auf das aus amerikanischer Sicht Wesentliche konzentriert, bedarf es nun doch eines gewichtigeren Beitrags der Europäer zur Aufrechterhaltung und Verteidigung regionaler Ordnungen und Sicherheit, wo die USA als Balancer ausfallen. Wenn denn nun der europäische „Urlaub von der Geschichte“, wie es der amerikanische Journalist George Will mit Blick auf sein eigenes Land unmittelbar nach dem 11. September 2001 konstatierte, vorüber ist – was heißt das eigentlich für das transatlantische Verhältnis?

Abschied mussten wir im Zuge von Finanz- und Wirtschaftskrisen seit 2008 auch von der Überzeugung nehmen, dass Globalisierung von Handel und Dienstleistungen, die damit einhergehende Prosperität, die relative Arbeitsplatzsicherheit und ein konstantes Wirtschaftswachstum von Dauer sein könnten. Auch dass China als Absatzmarkt und günstiger Produktionsstandort Hort von politischer (wenn gleich freilich teuer erkaufte) Stabilität bliebe, ist alles andere als ausgemacht. Was bedeutet das aber für unsere Industrie, für das europäisch-asiatische Verhältnis und nicht zuletzt den Seehandel zwischen den beiden Kontinenten? Weitere tektonische Verschiebungen tun sich schon an der europäischen Peripherie auf: Die zumindest bei uns aus guten Gründen fest verwurzelte Lehre, dass Staatsgrenzen nicht mit Gewalt verändert werden dürfen, da dies die regionale Ordnung aushöhlt, ist durch Russlands Vorgehen gegenüber der Ukraine (wie auch mit weniger internationalem Aufsehen schon im Georgienkrieg 2008) unterminiert. Und auch die Überzeugung, dass al-Qaida das gefährlichste aller Terrornetzwerke sei, müssen wir angesichts der barbarischen Gräueltaten des „Islamischen Staats“ und seinem terroristischen Ausgreifen schmerzlich begraben.

Die Gelehrten mögen sich nun streiten, was normal in den internationalen Beziehungen ist – die vermeintlich ruhigeren und friedlicheren Zeiten zwischen 1990 und dem Anfang dieses Jahrhunderts, so wie es der Regensburger Poli-

tikwissenschaftler Prof. Stephan Bierling in einem Aufsatz für die F.A.Z. am 16.11.2015 deutete, oder das, was wir derzeit betrachten. Dann wäre die Zeit zwischen dem Ende des Kalten Krieges und dem Kampf gegen den internationalen Terrorismus tatsächlich nur eine Nuance, eine Anomalie im Lauf der Geschichte. Es bleibt aber die Feststellung, dass wir offenbar mittendrin sind in einer umfassenden Verschiebung der internationalen Sicherheitsordnung, die zu allem Überfluss vor dem Hintergrund nach wie vor global wirkender Megatrends wie Armut, demographischen Entwicklungen, Verstädterung, Massenmigration und Klimawandel abläuft. Die Bundesrepublik Deutschland muss sich also vergegenwärtigen, inwieweit wir jenseits von unmittelbarer Gefahrenabwehr und Krisenreaktion auf die Konsequenzen solcher Trends reagieren können. Ferner stellt sich die Frage, inwieweit wir die Sicherheit der Seewege, den Zugang zu Ressourcen und Märkten sowie die etwas diffusere, aber nicht weniger wichtige globale Verantwortung für gute Ordnung politisch miteinander zu verquicken. Hier bietet sich ein Ansatz an, der auf, über und von See denkt und arbeitet. Schließlich müssen wir sicherheitspolitisch endlich auch Mittel und Wege finden, belastbarere Risikobewertungen vorzunehmen, um eine maritime Sicherheitspolitik, die diesen Namen auch verdient, zu formen. Der Anti-Piraterie-Einsatz am Horn von Afrika seit

2008 leistet dem maritimen Sicherheitsbewusstsein insofern einen Bärendienst, hat er doch die Trennung zwischen individuellem, unternehmerischem und kollektivem Risiko völlig verwischt und den Eindruck verstärkt, dass wir aus opportunistischen Gründen einen bisweilen zu breiten maritimen Sicherheitsbegriff vor uns her tragen.

Es gibt nach dieser durchweg düsteren Zustandsbeschreibung freilich auch

Choke Points oder Seenotrettung wahrgenommen wird: Dies sind ehrenwerte Aufgaben, für die die Deutsche Marine aber nicht vorgehalten wird! Trotz dieser weitgehend auf die europäische Peripherie und den westlichen Indischen Ozean beschränkten Perspektive bedarf es auch eines verstärkten Wissens um globale Zusammenhänge. Die Bundesrepublik Deutschland hat die maritimen Machtmittel und eine große privatwirt-

werten müssen, schlichtweg zu kurz. Der Kern des Sprichworts „... und in China fällt ein Sack Reis um!“ bekommt eine neue Relevanz, denn entgegen der landläufig mit dem Bonmot assoziierten Belanglosigkeit muss es uns eben schon interessieren, wenn dieser Sack z.B. einem Politbüromitglied auf den Kopf fällt und infolgedessen der Handel einbricht, ein militärischer Konflikt über Einfluss und Zugang zum Südchinesischen Meer vom Zaun bricht oder ein anderes Szenario, dass die maritime Sicherheit an Choke Points bedroht, wahr wird. Jenseits dieser skizzenhaften Polemik muss uns nicht nur die maritime Warenautobahn als solche interessieren, sondern auch das Drumherum der Flaschenhalse, durch die der Seehandel zwischen den Kontinenten läuft. Um im Bilde zu bleiben, müssten wir uns mehr interessieren für die Raststätten, die Autobahnmeisterei, die Tankstellen, die Auf- und Abfahrten, die Anwohner der Autobahn. In greifbareren Begriff umgemünzt heißt das, dass wir mehr investieren müssen in Lagebild, Länderkunde und eine gewisse politisch-diplomatische Präsenz zwecks Informationsgewinnung und Einflussnahme. Das erfordert Einlagen materieller und intellektueller Natur und einen gemeinsamen Ansatz, mithin: Strategie. Das Wissen um, und das Einwirken auf die Sicherheit von maritimen Choke Points ist ein durchaus gangbarer politischer Weg, so der Wille da ist, in einer Ära zunehmender strategischer Ungewissheit und abnehmender Ressourcen.

Es muss deutlich unterstrichen werden: Es geht in diesem Plädoyer nicht um einen „Platz an der Sonne 2.0“ und Geltungswillen auf der Weltbühne, schon gar nicht rein national, sondern wenn überhaupt zusammen mit europäischen Partnern. Es wird auch keine konzeptionelle Neuerfindung herbei geschrieben: Choke-Point-Kontrolle ist im sicherheitspolitischen Sinne ein etablierter Ansatz, seitdem es Seefahrt zu wirtschaftlichen, politischen und militärischen Zwecken gibt, denn Geographie ändert sich nur sehr, sehr selten und wenn, dann äußerst langsam. Es gibt also keine Ausrede, sich nicht mit der Sicherheit von Choke Points und Warenrouten zu befassen! Selbstverständlich ist uns das Hemd gewissermaßen näher als der Rock. Wir brauchen also eine Methodik und einen Maßstab, um unsere Perspektive zu schärfen und politisch wie militärisch entsprechen-



Foto: US Navy

Der Tanker SIRIUS STAR war vom 15. November 2008 bis 9. Januar 2009 in der Hand von Piraten

Grund zu gewissem Optimismus. Denn auch andere Staaten machen natürlich Fehler und im internationalen System sind Macht und Ohnmacht meist eh relativ, nichts bleibt von längerer Dauer. Die strukturellen Vorteile liegen, allem Abgesang auf den Westen zum Trotz, auf unserer Seite. Die Vereinigten Staaten von Amerika bleiben auf Sicht eine Weltordnungsmacht. Gleichzeitig schreitet das sicherheitspolitische Erwachsenwerden in Deutschland glücklicherweise voran. Die – nicht durchweg positiven, aber eben häufig angemessen reflektierten – Erfahrungen aus den Balkaneinsätzen und dem Afghanistankrieg ergänzen die maritime Sensibilisierung im Kielwasser von Operation Atalanta am Horn von Afrika, Unifil vor dem Libanon oder EU NAVFOR „Sophia“ im zentralen Mittelmeer. Zu vermeiden ist um jeden Preis jedoch, dass maritime Sicherheit zu verengt als bloßer Schutz von

schaftliche wie politische weltweite Präsenz und Einfluss, die jedoch besser in Gesamtkonzepte integriert und damit berechenbarer gemacht werden müssen. Nur so kann man sie letztlich für unsere eigenen, im Bündnisrahmen aufgehängten Interessen nutzbar machen.

Die Perspektive, die wir immer einnehmen, bleibt bis auf weiteres die „Rache der Geographie“, wie es der amerikanische Publizist Robert Kaplan treffend ausgedrückt hat. Ein Blick auf die Weltkarte in den Abendnachrichten reicht vollkommen aus, um zu vergegenwärtigen, dass unsere europazentrierte Welt-sicht am Nullmeridian und am Äquator ausgerichtet ist, und nicht etwa an der internationalen Datumsgrenze im Pazifik. Wir sind in dieser Weltsicht mithin gefangen. Diese Selbstbeschränkung greift aber in einer Welt, in der wir umgehend globale Zusammenhänge erkennen und mit Blick auf deutsche Interessen be-

de Handlungsoptionen zu bekommen. Hier ist es sinnvoll, von der Landesverteidigung aus über die Bündnisverteidigung bis zum global angesetzten Beitrag zum Schutz von maritimen Räumen echte Verantwortungsübernahme zu praktizieren – auch durch die Deutsche Marine und ein entsprechendes Dachdokument selbst. Solch eine methodische Herangehensweise bietet die Möglichkeit, das gefühlte vom tatsächlichen Risiko trennen (wissenschaftlich wird Risiko üblicherweise verstanden als Produkt aus Wahrscheinlichkeit und Auswirkungen). Man könnte so eine politische und strategische Abstufung vornehmen, sofern man sich denn vor einer Definition nationaler maritimer Interessen nicht drückt. Leider hat gerade die letzte Nationale Maritime Konferenz in Bremerhaven, bei der maritime Sicherheit nur ein kleiner Randaspekt war, noch einmal deutlich gemacht, dass noch ein Stück des Weges zu einer besseren Verzahnung und Kooperation von Wirtschaft, Wissenschaft, Politik und Militär

zu gehen ist. Hier sind übrigens alle Akteure gefordert, Innovationsgeist zu befördern und frische Ideen auch mit den nötigen Ressourcen zu hinterlegen. Nur wer die Verzahnung von Seewegen, Seeverbindungslinien, Choke Points, maritimen Räumen, Ballungszentren und kritischer Infrastruktur durchdringt und in politische Dynamiken einordnen kann, wird den Schutz dieser Lebensadern besser gewährleisten können. Wir brauchen also mehr Wissen um maritime Räume, Wissen um geopolitische Entwicklungen und Trends und die Gabe, uns über die großen Fragen des 21. Jahrhunderts Gedanken zu machen. Wir müssen mehr wissen und erarbeiten über die großen Zusammenhänge der Weltpolitik, etwa welche Konsequenzen künftige Lücken im US-nuklearen Abschreckungsschirm haben können (z.B. Streben regionaler Mächte nach eigenen Atomwaffen) oder welche Signalwirkungen vom Bruch des Völkerrechts ausgeht, um nur zwei Beispiele zu nennen. Es braucht des Weiteren Mut, den Technologievorsprung in

Europa zu bewahren und zu nutzen – in einer Zeit, in der selbst somalische Piraten mit GPS, Mutterschiffen und Peilsendern arbeiten. Es braucht den Mut, über den Tag hinaus strategisch zu handeln. Es braucht den Mut, die sicherheitspolitische Debatte in Deutschland nicht bloß zu fordern, sondern sie auch zu fördern. Es braucht letztlich das Selbstbewusstsein, auf das aufzubauen, was wir bereits haben, um einer zunehmend chaotischen Welt zu begegnen, selbst wenn das in der Konsequenz heißt, als europäische Führungsmacht wahrgenommen zu werden. Der maritime Raum bietet uns als europäischer Nation in der Nato, in der EU, unter dem Rahmen der Vereinten Nationen einzigartige Chancen, aktive Politik zu gestalten – allen sicherheitspolitischen Umwälzungen zum Trotz. 7

Dr. Sebastian Bruns leitet seit Anfang Januar 2016 den Arbeitsbereich „Maritime Strategie und Sicherheit“ des Instituts für Sicherheitspolitik an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (ISPK).

Weiter wachsam sein

Ingo Gädechens, MdB

Die Bedrohung für die internationalen Seehandelswege wächst weiter. Und dies trotz vielversprechender Meldungen über einen Rückgang an Übergriffen von Piraten, z.B. am Horn von Afrika, wo es seit 2013 keine erfolgreichen Entführungen von Handelsschiffen mehr gab. Der Erfolg der EU-Mission Atalanta scheint uns recht zu geben, allerdings darf uns der Abwärtstrend in der Piraterie, z.B. an der Küste Somalias, nicht darüber hinweg täuschen, dass gerade mit Blick auf Terrorgefahren der internationale Seeverkehr weiterhin überaus anfällig gegenüber Störungen ist.

Die Abhängigkeit Deutschlands von freien Weltmeeren ist in der Bevölkerung leider wenig präsent. Ein maritimes Bewusstsein – außer in Expertenkreisen – ist kaum verankert. Es bleibt daher ein mir persönlich sehr wichtiges Anliegen, der breiten Öffentlichkeit immer wieder ein stärkeres Bewusstsein für die Abhängigkeit unseres Wohlstandes von sicheren Seewegen zu vermitteln. Denn die diffu-

se, schwer greifbare Gefahr für den internationalen Seeverkehr wächst weiter, auch dann, wenn sie nicht tagtäglich in den Medien präsent ist.

Die internationalen Seehandelswege sind mannigfaltigen Bedrohungen ausgesetzt. Die Sicherheit der Seewege wird durch internationalen Terrorismus, organisierte Kriminalität im Drogen- oder im Menschenhandel, der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und regionalen Krisen und Konflikten beeinträchtigt. Auch die Gefahr durch gut organisierte und ausgerüstete Seeräuberbanden hat nicht abgenommen, wie aktuelle Zahlen aus Südostasien und Westafrika zeigen.

Im Grunde sind wir gefordert, uns auf ständig wechselnde Bedrohungen einzustellen und gefährliche Entwicklungen immer wieder neu entflammen, einzudämmen. Die Region um Somalia und den Golf von Aden ist eine der wichtigsten Handelsrouten und war zugleich über



viele Jahre der Schwerpunkt der Piratenangriffe. Trotz einer guten Entwicklung, an der unsere Soldatinnen und Soldaten maßgeblichen Anteil haben, kann es keine dauerhafte Entwarnung geben: Vor der Küste Somalias kann jederzeit eine



Ulrike Merten, Präsidentin der Gesellschaft für Sicherheitspolitik, richtet ein Grußwort an die Gäste

erneute Welle von aggressiven Piratenübergriffen ausbrechen.

Der Westen hat in der Vergangenheit hier viel investiert: sei es militärischer Schutz, der Selbstschutz der Handelsschifffahrt oder die stark verbesserte Zusammenarbeit und Synergie internationaler und regionaler Akteure auf dem Gebiet der Piratenabwehr. Das kostet uns viel Geld und bindet Ressourcen, ist aber unabdingbar, um die Sicherheit auf dieser wichtigen Handelsroute wieder herzustellen. Es muss also heißen – weiter wachsam zu sein! Es kann weder an der Küste Somalias noch an anderen Brennpunkten wie Westafrika oder Südostasien Entwarnung geben. Denn Piraterie bleibt ein hochlukratives Geschäftsmodell. Einem Pro-Kopf-Einkommen von 225 US-Dollar auf dem somalischen Festland stehen 10.000 bis 15.000 US-Dollar gegenüber, die pro Entführung und Pirat gezahlt werden.

Die Bedrohung für internationale Seehandelswege wächst ohne Zweifel überall dort, wo die Abwesenheit des Staates einen rechtlosen Raum schafft und Armut die Menschen zum kriminellen Handeln verführt. Überall dort, wo also die Menschen nichts zu verlieren haben, gleichzeitig auch keine Küstenwache oder Polizei existiert, die Recht und Ordnung umsetzt, überall dort ist ein perfekter Nährboden für Piraterie und Raubüberfälle. Dieser Bedrohung für die internationale Seeschifffahrt kann der Westen nur wirk-

sam begegnen, indem er in diesen instabilen Regionen lokale Strukturen aufbaut, die dieser Entwicklung entgegen-treten. Eine Hauptaufgabe für die Marine sehe ich somit auch in Mentoring-Programmen mit ausländischen Marinen und Küstenwachen in Afrika und Südostasien. Das Stichwort „Kapazitätsaufbau“ („Capacity Building“) ist hier zu nennen. Denn nur mit lokalen Partnern wird es gelingen, Brennpunkte dauerhaft zu stabilisieren und die Gefahr für die Seehandelswege zu bannen.

Deutschland muss der Sicherheit auf den internationalen Seewegen eine hohe Bedeutung und Aufmerksamkeit schenken. Aus Sicht der Handelsnation Deutschland, die von Importen wie Exporten abhängig ist, sind die maritimen Verbindungswege von herausragender Bedeutung. Es bedarf daher einer kohärenten Strategie zum Schutz deutscher Interessen, die auch militärische Mittel – etwa zum Schutz vor Piraterie – einschließt. Das Augenmerk sollte deshalb weniger auf einzelne, isolierte Maßnahmen, sondern vielmehr auf eine Gesamtstrategie der Pirateriebekämpfung gelegt werden. Piraterie ist ein Kriminalitätsphänomen, das mit militärischen und polizeilichen Mitteln allein nicht bekämpft werden kann! Es setzt ein partnerschaftliches, koordiniertes und abgestimmtes Vorgehen aller mit der Pirateriebekämpfung befassten Partner voraus. Das gilt für Partner auf Landes- und

Bundesebene, Militär und Polizei, private und öffentliche Stellen gleichermaßen.

Jedes direkte Vorgehen gegen Piraten, mit welchen militärischen oder polizeilichen Optionen auch immer, bekämpft Symptome. Die Verbesserung der politischen, wirtschaftlichen, sozialen und humanitären Verhältnisse in Brennpunkten wie Somalia ist die Voraussetzung für die nachhaltige Eindämmung der Piraterie. Solange Somalia nicht über eine funktionierende Staatsgewalt verfügt, wird die Piraterie im Indischen Ozean fort-dauern. Auch wenn der Anti-Piraten-Einsatz der Deutschen Marine vor Somalia zu den erfolgreichsten Bundeswehrmissionen überhaupt zählt, rechne ich nicht mit einem baldigen Ende des Bundeswehrein-satzes. Die EU-Mission Atalanta vor der Küste Somalias wird sicherlich noch eine ganze Weile weitergehen, bis die grundsätzlichen Ursachen beseitigt sind.

Die Marine nimmt einen hohen Stellenwert als das entscheidende Instrument der Sicherheitspolitik Deutschlands im maritimen Bereich ein. Sie wird in Zukunft immer stärker gefordert werden, die internationalen Seewege zu schützen. Daher ist der Ausstattung der Deutschen Marine auch in den nächsten Jahren eine besondere Priorität beizumessen. 7

Ingo Gädechens, MdB, ist für die CDU/CSU-Fraktion Obmann, Stv. Sprecher Verteidigungsausschuss und Bericht-erstanter für die Teilstreitkraft Marine.

Die See ist eine Achillesferse unserer Gesellschaft

Rainer Brinkmann

Ein wenig bedrückend und besorgniserregend klingt das Thema schon: Die Bedrohung wächst: Seehandelswege in Gefahr? Das assoziiert der Optimist vielleicht mit Krise und Katastrophe, der Pessimist mit nicht weniger als Apokalypse und Armageddon.

Ist es also nur ein reißerisches, provokatives Thema, um Aufmerksamkeit zu erheischen, oder lauert tatsächlich im maritimen Umfeld eine Gefahr, die wir nur unzureichend wahrnehmen. „Die Bedrohung wächst“: eine solche Behauptung würden wir nach den Anschlägen von Paris mit Blick auf den islamistischen Terror gelten lassen, aber doch kaum mit Blick aufs friedliche Meer.

beispielsweise gerade der Terrorist, der Böses im Sinn hat, auf den Gedanken kommen, sich mit der See zu beschäftigen? Er würde sich nur aus einem Grund diesem Raum zuwenden: Weil er genau dort, im maritimen Raum, der Gesellschaft und dem Gemeinwohl größten Schaden zufügen kann. Selbstverständlich wirft das die Frage auf, warum gerade die See eine Achillesferse unserer Gesellschaft und unseres Gemeinwohls ist.

Mindestens drei Faktoren geben eine Antwort auf die Frage:

Dort – auf hoher See – kann man die Aorta und die Vitalfunktionen des Wirtschaftslebens westlicher Gesellschaften und der Industrienationen treffen, denn dort wird, wie im Blutkreis-

Polizei und keine Behörde dem eigenen Tun Einhalt gebieten. Und es gibt unendliche Möglichkeiten, einen Terroranschlag auszuführen: Schiffe, Häfen, Pipelines, Kabel, Bohrsinseln, Meerengen und Seewege.

Auf der hohen See ist man nicht geografisch, zeitlich oder instrumentell in seinem Tun beengt. Alles ist möglich. Globalisierung bedeutet vor allem die Komprimierung von Zeit und Raum. Was auf der einen Seite unseres Planeten passiert, kann binnen Minuten oder Stunden unmittelbare Wirkung auch auf der anderen Seite entfalten. Kleinste Störungen im hochkomplexen Getriebe des globalen Miteinanders können sich zu Katastrophen auswachsen. Krisen und Katastrophen, die wir in weiter Entfernung und an der Peripherie glauben, können binnen Minuten in die eigene Lebenswelt zurückschlagen. Für den Terrorismus heißt das, dass auch auf Distanz terrorisiert werden kann: der unmittelbare Bezug und die „räumliche Nähe“ zu einer Gesellschaft oder zu den Individuen, die attackiert werden sollen, muss nicht mehr gegeben sein.

Wenn wir eine solche „terroristische“ Sicht akzeptieren, dann knüpft sich natürlich die Frage daran, wie wir solches Treiben unterbinden? Wie schaffen wir es also, Sicherheit im maritimen Raum zu organisieren?

Der erste Blick wird sich bei der Beantwortung der Frage vorrangig immer auf den „Matrosen“ richten, denn die Marine soll ja auf See Sicherheit gewährleisten und Deutschlands Interessen dort wahrnehmen.

Und in der Tat ist die Gewährleistung seewärtiger Sicherheit eine der vornehmsten Aufgaben der Marine. Kann sie aber diese Herkulesaufgabe schultern?

Auch diese Frage ist zu verneinen: sie kann es nicht. Zumindest nicht allein. Dafür ist sie zu bescheiden ausgestattet, dafür reichen ihre Mittel bei weitem nicht aus.

Not macht allerdings bekanntlich erfinderisch und der „Matrose“ wäre gar ein schlechter „Matrose“, fiele ihm nicht auch in dieser Situation ein, wie er der Bredouille Herr würde.



Ist das friedliche Meer aber tatsächlich so friedlich, wie es scheint?

Mit einem Wort: nein! Für zu viele zwielichtige Gestalten und Akteure ist die hohe See Tummelplatz und Arena ihrer Interessen, Machenschaften und Geschäfte: Dort treffen wir auf Terroristen, Piraten, Kriminelle, Schmuggler, Proliferanten oder Menschenhändler.

Warum aber ist die Sicherheit gerade dort besonders gefährdet, warum würde

lauf auch, der „Sauerstoff“ – Handels-güter und Rohstoffe – für die lebenswichtigen Organe der Gesellschaften und für das Funktionieren des Kreislaufs von Produktion, Handel, Konsum und Versorgung unserer Gesellschaft transportiert.

Dort – auf hoher See – hat man sowohl die Initiative als auch die weitgehende Bewegungs- und Gestaltungs-freiheit, weil kein Rechtsregime, keine

Was lässt er sich nun einfallen, wie begegnet er der Situation und was wünscht er sich?

Bausteine einer Antwort auf die Frage mögen sich in einigen theseartigen Feststellungen finden:

Stichwort: „vernetzte Sicherheit“

Die Spannweite der Risiken für maritime Sicherheit ist enorm groß und findet ihre Grenzen lediglich in Phantasie und Einfallsreichtum von Terroristen, Despoten und Kriminellen. Um diese Risiken zu erkennen und zu beherrschen,

hoheitlich tätigen Akteuren kommt dabei sicherlich eine ganz besondere Pflicht und Führungsrolle zu. Maritime Sicherheit muss also vernetzt gedacht und gestaltet werden!

Stichwort: „ganzheitlicher, subsidiärer, weltumspannender Ansatz“

Wenn die kleine Deutsche Marine trotz der weltweiten Handelsbeziehungen Deutschlands schon nicht weltumspannend für die Sicherheit im maritimen Raum sorgen kann, dann müssen

den angrenzenden Seegebieten gefordert, um für Sicherheit zu sorgen und dann sind diese regionalen Subsysteme zu einem weltumspannenden Netz zu verknüpfen. Ein solches weltumspannendes Netz war übrigens die Grundidee, die der US-amerikanischen Vorstellung einer „1.000-Ships-Navy“ innewohnt.

Dieser Ansatz bedeutet für uns allerdings auch zweierlei: Deutschland muss sich regional – europäisch – besonders engagieren und mit Partnern integrieren und gleichzeitig dennoch weltweit handlungsfähig sein.



Gruppenbild (v.l.): Rainer Brinkmann, Jürgen Rohweder, Ralf Nagel, Nele Matz-Lück, Karl Heid, Ingo Gädechens, Sebastian Bruns und Jörg Alter

bedarf es eines ganzheitlichen und synergetischen Ansatzes aller Akteure, die einen intellektuellen oder tatsächlichen Zugang und Bezug zum maritimen Raum haben: Streitkräfte, Ressorts, Behörden, Verbände, Unternehmen, Reedereien usw. ...

Streitkräfte, Seehandel, Energiewirtschaft, Rohstoffgewinnung, Forschung, Fischerei, Polizei, Zoll und Tourismus bezeichnen schlagwortartig viele Perspektiven und Dimensionen, die jeweils einen unterschiedlichen Blick aufs Wasser werfen, die aber alle Sicherheit wollen und auch etwas zur Frage von Sicherheit zu sagen und beizutragen haben. Den

wir unsere Interessenswahrung weltweit organisieren, dann müssen wir schlichtweg Gleichgesinnte finden und unsere Ziele und Interessen harmonisieren und konsentieren. Schlicht getreu dem Motto: „Zu zweit ist man weniger allein“. Allein geht nämlich gar nichts mehr. Europa, Koalitionen und Partnerschaften sind für Deutschland kein Konjunktiv, sondern in Zeiten der Globalisierung ein Imperativ. Und diese Erkenntnis führt dann zwangsläufig dazu, dass wir einen subsidiären Ansatz maritimer Sicherheit verfolgen müssen:

Die Küstenstaaten sind zunächst einmal im unmittelbaren Umfeld und

Das Prinzip regionalen Engagements ist so anspruchslos und rigide allerdings gar nicht: schauen wir nämlich aus dem „europäischen Haus“, blicken wir in drei Richtungen aufs Meer und dort gewärtigen wir überall anspruchsvolle Herausforderungen, siehe Nordmeer und Arktis, siehe Mittelmeer, siehe Ostsee.

Stichwort „rechtlicher Handlungsrahmen“

Wenn wir aber erkennen, dass ein ganzheitlicher, vernetzter und ressortübergreifender Ansatz erforderlich ist, um den sehr unterschiedlichen Risi-



Ein mutmaßlicher Pirat wird an kenianische Behörden übergeben

ken begegnen zu können, und wenn wir dann auch noch erkennen, dass wir weltweit gefordert sind, dann ist es wohl auch erforderlich, darüber nachzudenken, den rechtlichen Handlungsrahmen, der uns sowohl international als auch national gesetzt ist, den tatsächlichen Gegebenheiten und der Lebenswirklichkeit anzupassen. Ohne an dieser Stelle in eine juristische Diskussion eintreten zu wollen, scheint es doch angezeigt, darüber nachzudenken, wie unter grundsätzlicher Beibehaltung ressortspezifischer Zuständigkeiten mindestens Möglichkeiten für die Exekutivorgane geschaffen werden können, sich subsidiär zu unterstützen und die Defizite bei verfügbaren Mitteln einerseits und jeweils zugewiesenen Kompetenzen andererseits zu kompensieren. Auch auf internationalem Parkett sollte sich Deutschland dafür stark machen, das Seerecht so zu adaptieren, dass für bislang verwaiste Handlungsfelder wie z.B. das Vorgehen gegen Terrorismus, Drogenhandel, Proliferation oder auch organisierte Kriminalität Kompetenzen auf See definiert werden. Durchsuchungen von Handelsschiffen auf hoher See ohne Zustimmung des jeweiligen Flaggenstaates sind selbst bei begründetem Verdacht derzeit nicht zulässig. Passen die geltenden Rechtsregime aber noch zur Lebenswirklichkeit?

Stichwort: „krisenorientierte Eventualfallplanung“

Wir müssen dafür Sorge tragen, dass wir das maritime Geschehen ganzheit-

lich im Blick behalten. Wir brauchen sowohl Möglichkeiten der Krisenfrüherkennung, als auch gemeinsame Organisations- und Handlungsmuster mit anderen Ressorts und internationalen Partnern, auf die wir im Krisenfall unmittelbar zurückgreifen können und die uns eine schnelle Reaktion ermöglichen. Selbstverständlich gilt die Erkenntnis, dass eine Krise gar keine Krise wäre, wenn sie der Berechenbarkeit und Planbarkeit obläge.

Dennoch ist es erforderlich, dass wir Organisations- und Handlungsmuster

sowie Eventualfallplanungen für unterschiedliche Szenare entwerfen, die uns mindestens in die Lage versetzen, uns in einer Krise oder bei einem Anschlag besser zu organisieren, sozusagen vorbereiten auf eine „Erste Hilfe am Unfallort“!

Foto: Deutsche Marine

Stichwort: „Haushalten mit Mitteln“

Die Marine ist mit ihren vergleichsweise bescheidenen Mitteln gegenwärtig in sehr vielen Operationen gefordert und eingesetzt, was sie mitunter an ihre Leistungsgrenze führt. Einige dieser Operationen erfordern ihrem Charakter und der Natur der Sache nach nicht unbedingt Streitkräfte. Aufträge, wie sie die Marine gegenwärtig im Zusammenhang mit humanitärer Hilfe und der Unterstützung und Rettung von Flüchtlingen wahrnimmt, werden von den „Blauen Jungs“ zwar gern geschultert, bringen auch eine gute Presse und viel Sympathie und bedeuten für die Soldaten eine lebenslang prägende Erfahrung, zählen aber nicht zu den Kernaufgaben, weswegen wir Streitkräfte und eine Marine unterhalten.

Es stellt sich die Frage, ob wir gut daran tun, Streitkräfte, die grundsätzlich für andere Zwecke vorgesehen sind, dauerhaft und langfristig in solchen Operationen zu binden. Die Kräftebindung in diesen Einsätzen erschwert es der Ma-



Ulrike Merten, ehemalige Vorsitzende des Verteidigungsausschusses des Deutschen Bundestages bei ihrem Grußwort

rine, sich auf das Kerngeschäft zu konzentrieren, nämlich einsatzfähige Streitkräfte für solche Szenare vorzubereiten und vorzuhalten, in denen Streitkräfte als Streitkräfte gefordert sind. Es ist durchaus eine Überlegung wert, ob nicht manche durch die Streitkräfte geschulte Aufgabe durch andere Akteure oder

Leistungsanbieter wahrgenommen werden kann.

Noch einmal das Thema des Expertengesprächs aufgreifend ist festzustellen, dass der maritime Raum als Achillesferse unserer Gesellschaft durchaus unser aller Aufmerksamkeit bedarf. Allein auf den biblischen Satz zu vertrauen

„und der Geist Gottes schwebte über den Wassern“ dürfte der tatsächlichen Herausforderung nicht gerecht werden. ⁷

Vizeadmiral Rainer Brinkmann ist Stellvertreter des Inspektors der Marine und Befehlshaber der Flotte und Unterstützungskräfte.

Keine einheitliche Lösungsstrategie für die Sicherung der Seehandelswege

Nele Matz-Lück

Fragen des effektiven rechtlichen Schutzes maritimer Handelsrouten berühren einen grundsätzlichen Interessenkonflikt, der seit Jahrhunderten Anlass zu Diskussionen gibt: die Ausdehnung küstenstaatlicher Souveränität und Kontrolle über das Meer einerseits und die Freiheit der Schifffahrt andererseits. Werden Seehandelswege der Regelungs- und Zwangs-gewalt eines Staates unterworfen, impliziert dies zwar einerseits die Kontrolle und damit einhergehend den Schutz der Route. Andererseits führt dies möglicherweise zu Einschränkungen der Freiheit der Schifffahrt. Während die Küstenstaaten danach streben, ihre Herrschaftsgewalt möglichst weit in die see-

wärtigen Gebiete auszudehnen, betonen Staaten mit einer großen Handelsflotte oder einer gut ausgebauten Marine die Freiheit der Schifffahrt. Als Papst Alexander im 15. Jh. die Welt in zwei Hälften teilte, eine spanische und eine portugiesische, gewährte er den beiden Seemächten damit die Herrschaft über das Meer der jeweiligen Hälfte. Dagegen betonten die erstarkenden Seehandelsnationen wie die Niederlande im 17. Jh. die Freiheit der Seefahrt. Als niederländische Schiffe, die sich z.B. am sehr lukrativen Gewürzhandel mit dem heutigen Indonesien beteiligen wollten, schließlich unter Berufung auf ein Handelsmonopol festgehalten wurden, war es Hu-

go Grotius, der als „Auftragsarbeit“ für die Niederländische Ostindien-Kompagnie in seiner Schrift „Mare Liberum“ die Freiheit der Schifffahrt hervorhob. Zusammenfassend argumentierte Grotius, die Meere seien in und wegen ihrer Weite ungeeignet für Souveränitätsansprüche und ihre Nutzung müsste daher allen Staaten offen stehen. Andere Autoren wie der Brite Selden hielten im „Battle of the books“ dagegen und propagierten ein *mare clausum*.

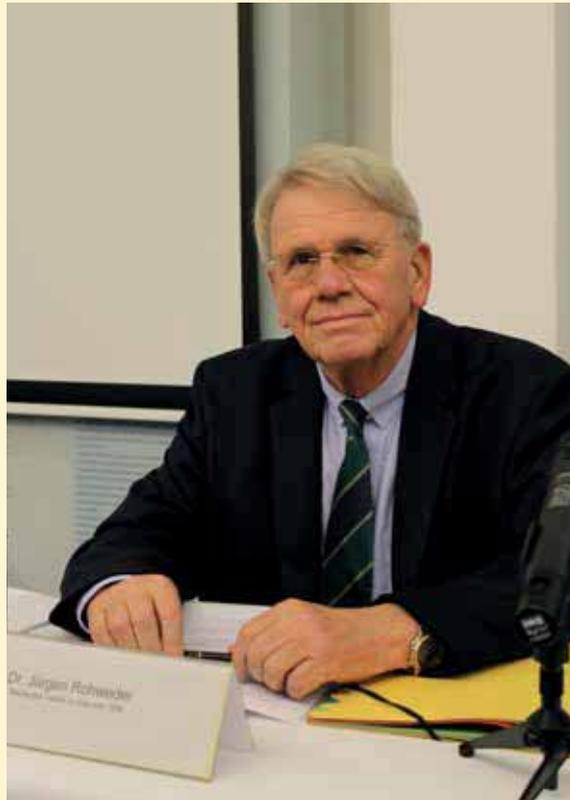
Heute haben wir eine Aufteilung der maritimen Welt, die einerseits den Küstenstaaten Kontrolle über einen angrenzenden Streifen Küstenmeer gewährt, andererseits aber die Freiheit der Schifffahrt auf hoher See, die Transitfreiheit durch Meerengen von internationaler Bedeutung sowie die friedliche Durchfahrt durch das Küstenmeer und durch Archipelgewässer betont. Diese Rechte gelten für Schiffe aller Flaggen. Daraus folgt auch, dass es einheitliche seerechtliche Regelungen, die einen Seehandelsweg vom Ausgangs- zum Zielhafen schützen, nicht geben kann. Zwar steht außer Frage, dass Piraterie international geächtet ist und dass Küstenstaaten bewaffnete Angriffe gegen Schiffe, unabhängig von deren Flagge in ihren Gewässern unter Strafe stellen müssen, die effektive Durchsetzung entsprechender Verbote hängt aber von den involvierten Parteien und dem konkreten Ort des Vorfalls ab. Auch ist der Umstand, dass sich ein Seehandelsweg jedenfalls streckenweise in einem Meeresgebiet befindet, das der Hoheitsgewalt eines Staates unterliegt, allein nicht ausschlaggebend für ein hohes Schutzniveau. Hier kommt es auf den je-



weiligen Staat und seine Kapazitäten an, Schiffe, die seine Gewässer durchqueren vor Sicherheitsrisiken und Angriffen zu schützen. Natürlich hat ein Staat Schutzpflichten insoweit, als er die Nutzung seines Territoriums zu z.B. terroristischen Zwecken nicht dulden darf. Auch steht bereits seit dem Corfu Channel Fall des IGH aus dem Jahr 1949 fest, dass ein Staat die Schifffahrt vor ihm bekannten Gefahren, die mit der Nutzung seiner Gewässer einhergehen, jedenfalls warnen muss, auch wenn der Küstenstaat selbst nicht ursächlich für die Gefahr ist. Im Corfu Channel handelte es sich um Seeminen, denen britische Kriegsschiffe zum Opfer fielen. Zwischen einer effektiven polizeilichen oder militärischen Kontrolle der eigenen Gewässer und den Fällen, in denen Staaten völkerrechtliche Pflichten verletzen, liegt ein weiter Bereich, in dem Sicherheitsrisiken bestehen bleiben können.

Es kommt hinzu, dass gerade in Bezug auf Meerengen oder bestimmte Regionen, die für die Handelsschifffahrt bedeutend sind, politische Konflikte bestehen, die sich auf die Sicherheit der Schifffahrt erheblich auswirken und in denen die Bezugnahme auf die Kontrollrechte eines der zwei angrenzenden Staaten nicht zielführend ist. Die Straße von Hormuz, in der der angrenzende Iran in der Vergangenheit mehrfach mit einer „Sperrung“ durch Minen gedroht hat, ist ebenso ein Beispiel wie das Südchinesische Meer mit seinen erheblichen Spannungen bezüglich der Herrschaft über Inseln und Ressourcen. Selbst wenn keine Spannungen zwischen Anrainern über die Herrschaftsgewalt über eine Meerenge bestehen, ist der rechtliche Status der Gewässer nicht immer eindeutig. Das gilt zum Beispiel für die Nordwest-Passage durch kanadische Gewässer in der Arktis.

Auf hoher See potenzieren sich Sicherheitsrisiken, weil keine einzelstaatlichen territorialen bezogenen Hoheitsrechte mehr bestehen, sondern Schiffe im Wesentlichen nur der Jurisdiktion des Flaggenstaates unterliegen. Für die Sicherheit der Handelswege bedeutet dies, dass auf Grund des besonderen Status der Piraterie alle Staaten sich aktiv an deren Bekämpfung beteiligen und



Gewohnt souverän führt Dr. Jürgen Rohweder durch den Abend

dazu auch Schiffe unter fremder Flagge aufhalten und betreten dürfen. Insoweit ist der rechtliche Umgang mit Piraterie eindeutig, wenngleich die Schwierigkeiten in der Praxis bestehen bleiben, da es unmöglich ist, selbst in den Regionen, in denen sich Fälle von Piraterie häufen, allen Schiffen Begleitschutz durch Marineschiffe zu gewähren. Eine erhöhte Präsenz von Marine, wie bei der Operation Atalanta am Horn von Afrika scheint erfolgreich, kann aber kaum die endgültige Lösung darstellen. Der Schlüssel scheint vielmehr in der Kooperation der Küstenstaaten zu liegen, die zum einen die Ursachen an Land regeln und zum anderen durch abgestimmte Kontrollen der Gewässer Piraterie verhindern müssten. Ursprünglich war es vor allem die Straße von Malakka, die als besonders gefährlich galt, bis die Anrainerstaaen durch intensive Kooperation für mehr Sicherheit für den Durchgangsverkehr gesorgt haben. Hier bedarf es aber effektiver Staatlichkeit mit entsprechenden administrativen, technischen und finanziellen Kapazitäten, an denen es in einigen entscheidenden Regionen gerade mangelt. Lösungswege, die Ursachen an Land einbeziehen, erfordern notwendig die Zustimmung der Küstenstaaten, es sei denn der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen er-

kennt eine Gefährdungslage, in der er verbindliche Maßnahmen trifft.

Lenkt man den Blick von der Piraterie auf andere Tatbestände und Risiken, z.B. Schiffe, die unter dem Verdacht stehen, Waffen zu transportieren, gelten die Regeln, dass diese Schiffe aufgebracht und kontrolliert werden dürfen, so pauschal nicht. Hier bedarf es einer vertraglichen oder – wie im Fall der Proliferation Security Initiative – einer sonstigen auf staatlicher Kooperation beruhenden Regelung von Rechten zum Betreten von Schiffen, die im Wesentlichen auf der Zustimmung des Flaggenstaates beruht. Weil Piraterie relativ eng definiert wird, gibt es z.B. einen internationalen Vertrag, der sich anderen Straftaten widmet: das Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt. Auch für die Bekämpfung des Schmuggels von Migranten oder den Drogenschmuggel gibt es vertragliche Regelungen, die aber nicht univer-

sell gelten und die im Wesentlichen auf der Flaggenhoheit der beteiligten Staaten beruhen.

Eine einheitliche Lösungsstrategie, die Seehandelswege weltweit sicherer zu machen, gibt es angesichts der fragmentierten Rechtslage nicht. Die erhöhte Marinepräsenz in kritischen Regionen scheint zwar erfolgreich, die Sicherheit zu erhöhen, kann aber allenfalls eine Übergangslösung sein und taugt nicht als globale Strategie für eine möglicherweise wachsende Anzahl regionaler Sicherheitsrisiken. Ein Ansatz, der die Ursachen an Land einbezieht und auf die Kooperation der Küstenstaaten setzt und deren Kapazitäten stärkt, ist daher ebenso erforderlich wie schwierig in der Umsetzung. ⁷

Prof. Dr. Nele Matz-Lück, LL.M. ist seit Oktober 2011 Professorin für Seerecht an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Ko-Direktorin des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht und seit 2014 Professorin im Nebensamt an der Universität Tromsø, Norwegen. Sie ist Mitglied des Exzellenzclusters „Ozean der Zukunft“. Seit Mai 2014 ist sie außerdem stellvertretendes Mitglied des Landesverfassungsgerichts Schleswig-Holstein.

Impressionen vom 8. Maritimen Expertengespräch





Seesicherheit für die deutsche Wirtschaft – eine kritische Bestandsaufnahme

Jörg Alter

Warum spielt in unserem Land die maritime Sicherheit für die Wirtschaft eine so große Rolle? Die Antwort ist einfach und schlüssig. Die deutsche Wirtschaft lebt vom Im- und Export und ist als Global Player auf freie Seewege für ihre weltweiten Liefer- und Handelsketten angewiesen. Die Seehandelswege sind damit die wichtigsten Lebensadern für unsere Wirtschaft und für den Wohlstand, der uns nicht nur ein angenehmes Leben, sondern den für unsere Demokratie so wichtigen sozialen Frieden garantiert.

Was versteht man nun aber unter maritimer Sicherheit? Der Rat der Europäischen Union hat diesen Begriff knapp und verständlich definiert: „Unter ma-

chen Tragödien denken. Wenn es, wie hier beabsichtigt, um eine – wenn auch kurze – Bestandsaufnahme der Seesicherheit aus deutscher Sicht geht, müssen wir uns zum besseren Verständnis drei Fragen stellen: Wie ist die weltweite Bedrohungslage zu beurteilen? Welche Rolle spielt bzw. kann Deutschland beim Schutz der Seehandelswege für die eigene Wirtschaft spielen? Welche Handlungsoptionen stehen heute und für die Zukunft zur Verfügung?

Weltweite Bedrohungslage

Die Welt ist trotz ihrer verwobenen Ökonomie immer mehr zu einem unsicheren Ort geworden. Die letzten Ereig-

Küsten und auf hoher See aus. So können z.B. zerfallende Staaten Hoheitsgewässer, das Küstenvorfeld und auch Seestraßen oder Kanäle nicht mehr ausreichend für eine freie Schifffahrt schützen. Strategische Konflikte bedrohen zunehmend die freien Seewege, sei es im Mittelmeer, im Arabischen Meer, im Südchinesischen Meer und selbst in der Arktis, um nur einige Beispiele zu nennen. Terrorismus und Piraterie haben es insbesondere auf die Engpässe und Schnittstellen der Weltschifffahrt abgesehen. Beispielfhaft seien genannt das Horn von Afrika, der Golf von Guinea, der Suezkanal, die Straße von Hormus oder die Straße von Malakka.

Zurzeit sind die USA der einzige wirkliche Garant für die Sicherheit der Seewege, mit ihrer weltweiten Flottenpräsenz und ihrem kreativen Mix aus Bündnispolitik und Diplomatie. Dass Deutschland zur globalen Welthandelsmacht wurde, verdankt sie diesem weltweiten Schutz. Aber die USA unter der jetzigen Obama-Regierung stellt selbst ihre Rolle als Weltpolizist infrage und zieht sich zunehmend aus der europäischen Peripherie zurück. Sie verlagert ihre (nationalen) Interessen in den pazifischen Raum/asiatischen Raum, in dem auch die weltweit wichtigste Handelsroute zwischen Asien und Nordamerika mit mehr als 23 Mio. Standardcontainern jährlich verläuft. Erst auf Platz 2 liegt die für Europa wichtigste Route zwischen Asien und Nordeuropa mit knapp 14 Mio. Containern jährlich.

Europa und damit auch Deutschland sind also bei diesen steigenden Drohungen gut beraten, mehr für den sicheren Warentransport ihrer Wirtschaft zu tun und auf wirksame maritime Initiativen und Prävention zu setzen.

Welche Rolle kann Deutschland beim Schutz der Seewege spielen?

Deutschlands Rolle in der Sicherheitspolitik beginnt sich gerade in Anbetracht der neuen unmittelbaren Bedrohungen in Europa zu wandeln. Es wird sich stärker an der Lösung weltweiter po-

ritimer Sicherheit ist eine Situation im globalen maritimen Bereich zu verstehen, in der Völkerrecht und nationales Recht durchgesetzt werden, die Freiheit der Schifffahrt gewährleistet wird und Bürger, Infrastruktur, Verkehr, Umwelt und Meeresressourcen geschützt werden.“ Wenn wir diese zutreffende Definition zugrunde legen, müssen wir für die Sicherheit eine Reihe von Teilaspekten betrachten: politische, militärische, wirtschaftliche, juristische und nicht zuletzt menschliche, wenn wir an den Flüchtlingsstrom über das Mittelmeer und die damit verbundenen menschl-

nisse wie Terrorismus und Flüchtlingswelle haben nun endgültig klar gemacht, dass Europa und unser Land von den Folgen der Krisen in der Welt eingeholt wurden. Die Friedensdividende nach der Wiedervereinigung war letztlich ein unrealistischer politischer Wunsch nach einem andauernden Frieden in Europa. Es scheint so, dass der Zerfall globaler und internationaler Ordnungssysteme immer weiter voranschreitet und eine gewisse Orientierungslosigkeit, wer nun eigentlich Freund und wer Feind ist, ausgelöst hat. Dieser Zerfall wirkt sich natürlich auch auf die Seesicherheit vor den



litischer, wirtschaftlicher und auch militärischer Konflikte beteiligen müssen. Selbst der bisherige Konsens in der Außen- und Verteidigungspolitik, dass Deutschland grundsätzlich nicht an militärischen Interventionen teilnimmt, ganz gleich wo und ganz gleich unter welchen Umständen, kann spätestens dann nicht mehr aufrechterhalten werden, wenn Verbündete um Beistand bitten, und in dieser Situation befinden wir uns jetzt.

Die Einsätze gegen den Islamischen Staat und in Mali sind ein deutlicher Beleg für den Politikwandel. Die neue Verantwortung in der Welt, vom Bundespräsidenten, dem Außenminister und der Verteidigungsministerin propagiert, wird jetzt eingefordert, und dieser Anspruch muss auch für die maritime Sicherheit gelten. Und da gilt es als vornehmste Aufgabe, für Sicherheit zu sorgen. Im maritimen Bereich bedeutet dies, dass Deutschland auch jenseits aller ökonomischen Interessen nach eigenem Recht und dem internationalen Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen eine Schutzpflicht für seine Schifffahrt hat und dass dieser Schutz für Schiff und Besatzung eine hoheitliche Aufgabe ist. Fakt ist aber auch, dass dieser



Präsident Karl Heid bei der Laudatio für Jörg Alter

flächendeckende Schutz weder aus operativer noch aus finanzieller Sicht möglich ist. Hinzu kommt, dass Deutschland anders als zum Beispiel Frankreich oder Großbritannien nie den Schutz der Seehandelswege und damit den Schutz

seiner Wirtschaft in einer erkennbaren Sicherheitsstrategie eingebunden hat. Als Voraussetzung für einen Aktionsplan oder gar ein Risikomanagement fehlt es zunächst schon an einer ehrlichen Risikoanalyse. Dafür hat es aber viele Bekenntnisse und Erklärungen gegeben, ob im letzten Weißbuch 2006, in den Verteidigungspolitischen Richtlinien, im Entwicklungsplan Meer oder bei den Verhandlungen zu einer Strategie der EU für maritime Sicherheit. Bekenntnisse ersetzen aber keine Strategie und bleiben damit unverbindlich. Der umfassende EU-Ansatz ist nun die große Chance für Deutschland, die eher landbasierte Sicherheitsstrategie im Hinblick auf seine maritimen Interessen zu erweitern. Erfolgreich kann dieser Ansatz nur sein, wenn die Mitgliedstaaten – also auch Deutschland – ihre nationalen maritimen Interessen unter Einbeziehung geographischer Gesichtspunkte, und die müssen auch den wachsenden Interessen

außerhalb des europäischen Seeraumes Rechnung tragen, eindeutig definieren. Erst dann kann ein gemeinsamer Handlungskatalog aufgestellt und ggf. auch die Fähigkeiten von EU und Nato in einen umfassenden strategischen Handlungsrahmen eingebettet werden.

Mit dem Weißbuch 2016 verbindet sich die Hoffnung, dass die nationalen maritimen Interessen auch in Bezug auf die deutsche Rolle im Welthandel klarer und ohne nur im unverbindlichen Rahmen zu bleiben definiert werden. Dazu gehört ein deutliches Bekenntnis zum Schutz deutscher Handelsflotten auf See.

Handlungsoptionen aus ziviler und militärischer Sicht

Beginnen wir mit den militärischen Handlungsoptionen, weil dieser Rahmen mit der Neuausrichtung der Streitkräfte und der Schuldenbremse abgesteckt ist. Ganz klar, auch bei unseren Seestreitkräften hat die Friedensdividende nach 1989 eine ständige Unterfinanzierung ausgelöst und die Aussetzung der Wehrpflicht hat ebenfalls deutliche



Ehre, wem Ehre gebührt: Präsident Karl Heid überreichte dem Organisator der Maritimen Expertengespräche in Laboe, Ministerialrat a.D. Jörg Alter, am Ende der Veranstaltung die Verdienstnadel in Gold des Deutschen Marinebundes

Spuren hinterlassen. Die Marine hat im Rahmen ihrer Möglichkeiten innovativ reagiert. Flache Kommandostrukturen, Zulauf von Korvetten und Fregatten mit größerer Durchhaltefähigkeit, und das Zwei-Besatzungssystem, um nur einige Maßnahmen zu nennen, die trotz weniger Schiffe und Boote ein möglichst großes Fähigkeitsspektrum erhalten sollen. Doch Umfang und Dauer der maritimen Aufträge sind stetig gestiegen, und die Belastbarkeitsgrenze ist aus Sicht vie-

che/militärische Kapazitäten auch für die maritime Sicherheit aufzubauen.

Erste Ansätze sind durch die Erhöhung des Verteidigungsetats erkennbar. Immerhin lässt die beiläufige Erklärung der Verteidigungsministerin aufhorchen, nach der sie sich einen Aufwuchs der militärischen Fähigkeiten vorstellen kann, wenn es die Sicherheitslage erfordert.

Da ein militärischer Einsatz zur Gefahrenabwehr aber nur das letzte Mittel ist, sollten wir uns noch in der gebotenen



Das Speedboot der Fregatte RHEINLAND-PFALZ mit Boardingteam und Piraten

ler Experten erreicht, wenn nicht schon überschritten. Generalinspekteur Volker Wierer spricht dann auch davon, dass die neuen Herausforderungen an die maritimen Fähigkeiten nur noch durch bi- und multilaterale Kooperationen der europäischen Nationen gemeistert werden können. Die Aussage ist sicherlich richtig, setzt aber den Abbau nationaler Egoismen voraus, den wir nicht in der Hand haben. Im Gegenteil, zurzeit erleben wir eine Renationalisierung der gemeinsamen Interessen und eine EU am Scheideweg. Einiges können wir aber auch selbst in die Hand nehmen, wie z.B. eine Verbesserung des Rechtsrahmens zugunsten der Handlungsfähigkeit der Marine bei robusten Einsätzen. Die mutigen Versuche für ein Seesicherheitsgesetz, eine Änderung des Grundgesetzes oder den Aufbau einer nationalen Küstenwache sind bekanntermaßen gescheitert.

Wenn man also die gegenwärtige Situation realistisch betrachtet und alle Fähigkeiten erhalten will, führt eigentlich kein Weg daran vorbei, weitere polizeili-

Kürze den zivilen und diplomatischen Optionen zuwenden, die immer vorrangig und vor allen Dingen auch präventiv eingesetzt werden müssen. Da dies ein weites Feld ist, möchte ich mich auf Beispiele beschränken:

- den Ausbau der Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Behörden. Auch die Sicherheitsanalysten der Wirtschaft sollten mit einbezogen werden;
- die Verbesserung der informationstechnischen Kapazitäten, deren Schutz und damit zusammenhängend eine verbesserte aktuelle Lageerfassung auf den Seehandelswegen;
- die Verbesserung der gemeinsamen Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen und dies im nationalen als auch internationalen Rahmen;
- die Stärkung und Umsetzung von maritimen Initiativen im Rahmen der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU;
- die verstärkte Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern außerhalb der EU-Gewässer;

- als wichtigste Maßnahme, auch wenn diese eher mittel- bis langfristig angelegt werden kann, die Auflegung eines Marshallplans für eine gezielte und koordinierte Entwicklungshilfe, um schwache oder zerfallende Staaten wieder handlungsfähig zu machen und damit zugleich neuen Migrationsströmen entgegenzuwirken.

Auf welche rechtlichen und politischen Initiativen können wir bisher zurückgreifen? Auch diese Liste kann aus Platzgründen nicht vollständig sein:

- das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen,
- die nationale Gesetzgebung für den Seeraum vor unseren Küsten (Hoheitsgewässer und ausschließliche Wirtschaftszone),
- auf das Weißbuch 2006, demnächst 2016 und auf die Verteidigungspolitischen Richtlinien,
- auf den Entwicklungsplan Meer – eine Strategie für eine integrierte deutsche Meerespolitik (Fakten und Zahlen),
- Strategie der Europäischen Union für maritime Sicherheit,
- Eckpunkte einer maritimen Agenda 2025 für Deutschlands maritime Wirtschaft,
- jährliche Berichte des Marinekommandos zur maritimen Abhängigkeit der Bundesrepublik Deutschland.

Zum Schluss lassen Sie mich noch einen Appell an die Politik richten. Sie muss mehr Aufklärungsarbeit auch für unsere maritimen Interessen leisten, wie z.B. die Zusammenhänge zwischen politischen, ökonomischen und strategischen Interessen. Mangelnde und zu späte Informationen hinterlassen den Eindruck, dass der Staat der Bevölkerung keine Sicherheit mehr gewährleisten, sondern lediglich Schaden begrenzen kann. Ein gutes Beispiel für die Versäumnisse ist die Spaltung unserer Bevölkerung in der Flüchtlingsproblematik, auch wenn dies natürlich ein ganz anderes Politikfeld ist. Die Arbeit an Konzepten darf nicht erst unter dem Eindruck überstürzender Ereignisse beginnen. Prävention und gutes Krisenmanagement muss auch zum Schwerpunkt unseres Handelns für die maritime Sicherheit unserer Wirtschaft auf den Seehandelswegen werden.

Ich bin optimistisch, dass hier ein Umdenkungsprozess eingesetzt hat, wenn auch unter dem Druck der letzten Ereignisse.