



Marius Müller-Hennig

Multilateralismus maritim gedacht – Chancen globaler Ordnungspolitik mit den USA?

Im Hintergrund der öffentlichen Debatte um die unilaterale Außenpolitik der USA gewinnt ein wenig beachtetes multilaterales Moment in der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik an Schwung. Maritime Kooperation war schon von jeher ein wichtiger Bestandteil US-amerikanischer militärischer Präsenz weltweit. Jetzt soll, nach Vorstellungen der US-Admiralität, eine Art globaler Flottenpool einen ordnungspolitischen Rahmen für die Sicherheit der »globalen maritimen öffentlichen Güter« schaffen. Sowohl die verwendeten Begriffe, als auch die zugrunde liegenden strategischen Einschätzungen deuten auf einen bedeutenden Wandel in der US-Strategie hin. Es ist notwendig, dieser neuen Entwicklung von deutscher und europäischer Seite Rechnung zu tragen. Die vorliegende Publikation soll hierzu zum einen die notwendigen Hintergrund-Informationen über dieses Projekt liefern, welches vornehmlich unter den Begriffen »1000Ship Navy« (TSN) bzw. »Global Maritime Partnerships« firmiert. Zum anderen soll es sowohl eine kritische Analyse des Konzeptes im Hinblick auf seine Bedeutung im Rahmen der Grand Strategy der USA als auch die absehbaren Hindernisse auf dem Weg zu seiner Realisierung bieten. Zusätzlich wird die Frage nach den Potentialen von globaler maritimer Ordnungspolitik unabhängig vom Ziel der multilateralen Einbindung der USA gestellt.

Eine »1000-Ship Navy« als »Global Maritime Partnership«

Das Konzept einer 1000-Ship-Navy wurde 2005 erstmals durch Admiral Mike Mullen, Chief of Naval Operations der US-Navy, skizziert. Es sieht ein sich selbst organisierendes Netzwerk aus Partnermarinen vor, welches keinen räumlichen Beschränkungen unterliegen soll. Die potentiell globale Reichweite kommt in der zweiten Bezeichnung des Konzepts zum Ausdruck: globale maritime Partnerschaften. Die Zugangsvoraussetzungen sollen vergleichsweise gering sein und die Teilhabe keine signifikanten Einschränkungen nationalstaatlicher Souveränität bewirken.

Der Fokus dieses Konzeptes liegt vor allem auf der Ermöglichung von Interoperabilität der beteiligten (Streit-)Kräfte. Neben nationalen Marinen, Küstenwachen und vergleichbaren staatlichen Diensten sollen so auch Hafenbetreiber, die Handels-schifffahrt sowie nationale und internationale Organisationen unterschiedlichster Couleur in die TSN integriert werden. Alle beteiligten zivilen und militärischen Kräfte sollen auch operativ ein globales Netzwerk ausbilden. Dieses soll Informationen für die verschiedensten Seegebiete sammeln (von Schiffsbewegungen, über deren Fracht bis hin zu ihren Zielorten) und sie den jeweiligen Kräften vor Ort verfügbar machen, so dass diese etwaigen Bedrohungen und Gefahren entgegentreten können.

Neben dem Inhalt des Konzeptes ist auch dessen Werdegang in der US Administration von Bedeutung. Nach der ersten Skizzierung durch Admiral Mullen verblieb das Moment der Initiative in der US-Navy. Mullen hat das Konzept der TSN einem weiteren Kreis in der US-Administration vorgestellt. Dort hat es Unterstützung bis hin zum Präsidenten erfahren. Daneben hat sich Mullen erfolgreich bemüht, das Konzept über die Grenzen hinaus auch in Partner-Marinen bekannt zu machen. Es ist seitdem in Marine-Fachkreisen auf verschiedenen Symposien und Konferenzen diskutiert worden und fand eine positive Resonanz. Insgesamt lässt sich also festhalten, dass die Initiative für dieses Konzept auf einem eher technischen Level verharrt, was durchaus zunächst auch im Sinne von Admiral Mullen ist. Er hat öfter betont, dass es ihm vor allem auf die praktischen Fortschritte ankomme.

Dieses Vorgehen verspricht am ehesten vergleichsweise unkontroverse Ergebnisse zu liefern, da die Kooperation zwischen Marineeinheiten eine lange Tradition hat. Es läuft jedoch Gefahr, die politische Dimension dieses Konzeptes unterzubewerten und das Potential für eine multilaterale Wende in der globalen Ordnungspolitik nicht auszuschöpfen. Es geht hier nicht nur um die eng gefasste Strategie der US-Navy, es geht um die Grand Strategy der USA. Wenn diese vorsieht, ein globales öffentliches Gut (hier: maritime Sicherheit) nicht als Hegemonialmacht unilateral, sondern als Partner multilateral bereit zu stellen, so hat dies deutliche Konsequenzen für die Struktur und das Potential effektiver Global Governance. Daher gilt es bereits jetzt die entsprechende Debatte in der deutschen und europäischen Fachöffentlichkeit vorzubereiten.

Zwischen Ordnungspolitik und klassischer Marine-Strategie

Die im Folgenden skizzierten Aufgaben einer TSN zeigen, dass das Konzept weder eine Art globaler Marine im umfassenden Sinn, noch eine sicherheitspolitische Allianz wie die NATO im engeren Sinne vorsieht. In dem Konzept werden Fragen der klassischen Verteidigungspolitik weitgehend unberücksichtigt gelassen. Die 1000-Ship Navy hat keinen Feind in Form eines Staates oder Staatenblockes, dem sie gegenüber treten muss. Die für sie ins Auge gefassten Funktionen haben den Charakter klassischer Ordnungspolitik. Es geht um:

- die Abwehr von weitestgehend asymmetrischen Bedrohungen (Piraterie und terroristische Angriffe auf die Schifffahrt)
- die Vorbeugung und Verfolgung illegaler Aktivitäten
- (Menschen-, Waffen- und Drogenschmuggel, illegaler Fischfang etc.)
- die Reaktion auf akute Gefährdungen bzw. das Vorbeugen von Risiken (Gefährdung der maritimen Umwelt, Reaktion auf Naturkatastrophen)

Dieser ordnungspolitische Charakter der TSN schlägt sich auch in den verwendeten Begriffen nieder: Es geht um die Sicherung der »Global Maritime Commons«, also um die Bereitstellung

eines globalen öffentlichen Gutes. Dies alleine ist bereits bemerkenswert. Die USA sehen in den Weltmeeren als Verkehrsträger, Ressourcenquelle und Ökosystem ein globales Gemeingut. Das bedeutet, dass die Menschheit einen berechtigten Anspruch auf dessen Nutzung hat; die USA hier also kein Vorrecht genießen. Zentral ist aber, dass die US-Navy akzeptiert, dass sie alleine nicht in der Lage ist, die Sicherheit für dieses Gemeingut unilateral gewährleisten zu können. Ein solches Eingeständnis der unbestritten letzten verbliebenen Supermacht ist bemerkenswert. Das Bestreben, angesichts der Beschränktheit der eigenen Macht, ein multilaterales Vorgehen zur Verbesserung der Sicherheit auf den Weltmeeren zu initiieren, kann als pragmatische Hinwendung zum Multilateralismus verstanden werden. Der Erfolg dieser multilateralen Initiative dürfte zudem entscheidend darauf Einfluss nehmen, ob sich die USA in anderen Bereichen globaler Sicherheitspolitik, in denen sie ebenfalls die Beschränktheit des eigenen Macht-Potentials erfahren, gleichfalls stärker der multilateralen Option zuwenden.

Neben dieser Initiative für eine multilaterale maritime Ordnungspolitik bleibt die US-Navy aber weiterhin essentieller Bestandteil der global intervenierenden US-Streitkräfte. Ein Blick auf die Rüstungsprogramme und Streitkräftestruktur der US-Navy zeigt, dass die Initiative zur TSN keine Transformation der US-Navy in eine hochgerüstete aber lediglich defensive Küstenwache darstellt. Im Gegenteil könnte diese Initiative wohl auch als Versuch verstanden werden, den US-Beitrag für eine globale maritime Ordnungspolitik dauerhaft durch Einbeziehung von ausländischen (Streit-)Kräften zu begrenzen, um weiterhin ausreichend eigene Kräfte für andere Tätigkeitsspektren verfügbar zu haben. Die Aufrechterhaltung der US-Flugzeugträgerverbände steht kaum im Zeichen einer globalen Ordnungspolitik, sondern dient weiterhin globaler Machtprojektion und -entfaltung. In die gleiche Richtung weist der neuerdings verstärkte Fokus auf amphibische Einheiten. Gerade angesichts zunehmender Schwierigkeiten bei der Truppenstationierung mittels großer US-Basen im Ausland, gewinnt die US-Navy durch die seewärtige Stationierung von Interventionskräften an Bedeutung für potentielle US-Interventionen weltweit.

Neben solchen vergleichsweise realitätsnahen Interventions-szenarien, sind es aber auch längerfristige, strategische Erwägungen, die für die US-Navy weiterhin eine zentrale Rolle abseits von maritimer Ordnungspolitik vorsehen. So geben gerade die Hochsee-Flottenrüstungsprogramme in Asien (und dort insbesondere die chinesischen) Anlass zur Sorge für die USA. Mittelfristig in Bezug auf vermeintliche chinesische Invasionsabsichten in Taiwan, langfristig in Bezug auf die noch wesentlich abstraktere Seehoheit im Pazifik.

Allein dieser vermeintliche Zusammenhang zwischen *burdensharing* im Bereich der maritimen Ordnungspolitik einerseits und dadurch weiterhin verfügbar gehaltenen Kräften für Interventionen andererseits sollte nicht zu einer vorschnellen Ablehnung des Konzepts einer TSN führen. Wenn es auch klar ist, dass die Hinwendung zu einer TSN keine gänzliche Abwen-

derung von klassischen Seemachtsansprüchen seitens der USA ist, dürfte eine funktionierende globale maritime Ordnungspolitik dennoch auch für eine Entschärfung der Dynamik der Hochseeflottenrüstung im pazifischen Raum förderlich sein. Sollte man in ordnungspolitischen maritimen Fragen mit China ebenso erfolgreich kooperieren können, wie bspw. mit Indien, könnte man gleichzeitig einen wichtigen Bereich für vertrauensbildende Maßnahmen erschließen.

US-Vorbehalte gegen Institutionalisierung als größtes Hindernis

Der Realisierung, überhaupt der positiven öffentlichen Aufnahme des TSN-Konzeptes, steht ein bedeutendes Hindernis im Wege: die Vorbehalte der USA gegenüber einem stärker institutionalisierten Multilateralismus. Man kann dies unter dem Begriff UN-Skepsis zusammenfassen. Aus amerikanischer Perspektive zeichnen sich die Vereinten Nationen und zu einem geringeren Grad auch die NATO durch bürokratische Ineffizienzen und begrenzte Handlungsfähigkeit aus. Vor diesem Hintergrund findet sich auch im Konzept der TSN die Forderung nach einer netzwerkartigen selbst-organisierenden Struktur im Gegensatz zu inflexiblen bürokratischen Strukturen. So nützlich der Fokus auf Effizienz aber auch sein mag, birgt er doch eine Gefahr. Die Betonung der selbst organisierenden Form angesichts der überlegenen amerikanischen Ressourcen im operativen wie im konzeptionell-strategischen Bereich, könnte als Versuch der USA verstanden werden, durch faktische Dominanz die TSN zum willfähigen Instrument der eigenen Politik auszugestalten. Folgt man den Äußerungen der amerikanischen Admiralität, ist es aber genau dieser Eindruck, der vermieden werden sollte.

An dieser Stelle ist ein intensiver Dialog notwendig. In einem solchen müsste eine Struktur für die TSN erarbeitet werden, die genug institutionelle Absicherung gegen im- und explizite amerikanische Dominanz bietet. Gleichzeitig dürfen aber einer hohen Effizienz und Flexibilität keine unnötigen bürokratischen Hürden in den Weg gestellt werden. Solch eine Struktur zu erarbeiten, dürfte nicht leichtfallen.

Globale maritime Ordnungspolitik im deutschen Interesse

Das tatsächlich gemeinsame internationale Interesse an einer Sicherung der globalen maritimen Gemeingüter, welches objektiv existiert, sollte indes Motivation genug sein, dieses Unternehmen mit dem notwendigen Nachdruck zu verfolgen. Die zentrale Bedeutung der Weltmeere, auch für die deutsche Politik und Wirtschaft, wird derzeit nur ungenügend wahrgenommen. Dieser Vernachlässigung der maritimen Dimension internationaler Politik liegt eine gravierende Fehleinschätzung zugrunde. Denn die Prozesse, die wir gemeinhin unter dem Begriff der Globalisierung zusammenfassen, haben beinahe ausnahmslos eine bedeutende maritime Dimension. Ein Großteil des internationalen Güter- und Rohstofftransports erfolgt über den flexiblen

und kostengünstigen Verkehrsträger See. Gerade ein so exportabhängiger Staat wie die Bundesrepublik Deutschland muss ein hohes Interesse an einer stabilen, globalen maritimen Ordnung haben. Im Weißbuch Verteidigungspolitik 2006 wird neben dem Schutz der deutschen Küstengewässer auch der Schutz der Seeverbindungslinien Deutschlands und seiner Verbündeten als Aufgabe der deutschen Marine aufgeführt. Diese Seeverbindungslinien erstrecken sich aber über den gesamten Globus und umfassen neben Engstellen wie den Straßen von Malakka und Hormuz, um nur die beiden wichtigsten und gefährdetsten zu nennen, alle von der internationalen Handelsschifffahrt im Liniendienst genutzten Routen.

Im nächsten Schritt muss man allerdings feststellen, dass die deutsche Marine, zur Gewährleistung der angestrebten Sicherheit im nationalen Alleingang nicht in der Lage ist. Das Weißbuch weist hier auf die Einbindung in NATO-Strukturen im Besonderen und die Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern im Allgemeinen hin. Gerade für die NATO gilt aber im Gegensatz zum TSN-Konzept, dass der zugrunde liegende Sicherheitsbegriff ein vergleichsweise enger ist. Hier mag die Neuorientierung der NATO zwar mittlerweile auch asymmetrischen Bedrohungen Rechnung tragen; eine maritime Ordnungspolitik im umfassenden Sinne kann sie aber nicht leisten. Beim sonstigen multilateralen maritimen Engagement der deutschen Marine im Rahmen von *Active Endeavor*, *Enduring Freedom* und im Rahmen der UNIFIL handelt es sich um punktuelle, zeitlich beschränkte Maßnahmen, die noch dazu auf asymmetrische Bedrohungen im einen, Waffenschmuggel im anderen Falle fokussiert sind. Die TSN ist hingegen derzeit das einzige substantielle Konzept, welches darauf zielt, maritime Sicherheit im umfassenden Sinne global zu gewährleisten.

Ergänzt um den Wert, den deutsche Außenpolitik einer multilateralen Herangehensweise beimisst, eröffnet die US-Initiative wertvolle neue Perspektiven. Die Diskussion um eine 1000-Ship Navy kann und sollte zudem in die aktuellen Debatten um ein Seesicherheitsgesetz in der Bundesrepublik Deutschland und das Grünbuch zur *Maritime Policy* in der EU eingebettet werden. Hier gilt es, Synergie- und Konfliktpotentiale vorbehaltlos und objektiv zu analysieren und integrierte Lösungen zur bestmöglichen Sicherung der globalen maritimen öffentlichen Güter zu finden. Gerade im Bereich der maritimen Politik wird wie nirgends sonst deutlich, dass regionale Ansätze alleine nicht länger ausreichen. Die Hohe See unterliegt weder nationaler noch regionaler Gesetzgebung, sondern allein dem Völkerrecht. Hier können und müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten eine globale Perspektive einnehmen und diese in einem globalen Forum vertreten. Unlängst haben sich auch die europäischen Marinebefehlshaber des Themas Maritimer Sicherheit angenommen. Eine zentrale Einsicht ist, dass es für internationale Kooperation im Bereich maritimer Sicherheitsoperationen vor allen Dingen eines bedarf: einer breiten politischen Unterstützung.

Die multilaterale Chance nutzen und ein globales öffentliches Gut bereitstellen?

Es sprechen zumindest drei wesentliche Gründe dafür, das Konzept einer TSN ernsthaft zu diskutieren und es nicht vorschnell in eine Reihe mit den »*coalitions of the willing*« der jüngeren Vergangenheit zu stellen.

Der erste und wichtigste Grund ist, dass sich hier die Möglichkeit bietet, multilaterale Kräfte und Bewegungen in der US-Administration zu nutzen, um die letzte Supermacht effektiv multilateral einzubinden. Gelingt eine solche multilaterale Sicherung globaler öffentlicher Güter im maritimen Bereich, würde dies einen Präzedenzfall schaffen, der eine weitere Re-orientierung der amerikanischen *grand strategy* in anderen Bereichen nach sich ziehen könnte. Das Konzept selbst hat sehr gute Realisierungschancen. So sind die Ziele zwar ambitioniert, nicht zuletzt, was die erforderlichen Investitionen in weniger entwickelte Marinestreitkräfte angeht, aber durchaus erreichbar. Zudem knüpfen sie an eine starke multinationale Tradition maritimer Kooperation an.

Das Konzept selbst ist zudem noch nicht bis ins Details festgelegt. Hier bietet sich also zweitens die Gelegenheit für Deutschland und die europäischen Partner, zu einem frühen Zeitpunkt auf die konkretere Ausgestaltung Einfluss zu nehmen. So wäre

es eventuell notwendig, eine stärker institutionalisierte Form der Zusammenarbeit, z. B. unter dem Dach der UN bzw. der International Maritime Organisation (IMO) in Erwägung zu ziehen. Dies würde vermeiden, dass die TSN all zu sehr den Charakter eines Rahmens für weitere, negativ vorbelastete, *coalitions of the willing* zur See haben würde. Letztere Gefahr deutet sich in Formulierungen wie »*missions determine coalitions*« oder einem »*multilateral bilateralism*« an. Gleichzeitig muss aber auch dem Fokus der USA auf eine effiziente, bürokratische, Rigiditäten scheuende Organisationsstruktur Rechnung getragen werden.

Der dritte und letzte Grund, das Konzept der TSN ernsthaft zu diskutieren ist, dass eine globale maritime Ordnungspolitik im deutschen und europäischen Interesse liegt. Im Zeitalter der Globalisierung ist maritime Sicherheit neben friedlichen und stabilen internationalen Beziehungen eine wesentliche Voraussetzung für eine prosperierende Weltwirtschaft. Von dieser wiederum sind die Bundesrepublik Deutschland und die Europäische Union in starkem Maße abhängig. Ihre sogenannten Seeverbindungs-linien erstrecken sich somit über den gesamten Globus. Wer meint, Deutschland oder auch die EU wären in der Lage auch nur die wichtigsten dieser Seeverbindungs-linien im Alleingang zu schützen, unterschätzt sowohl die Dimensionen, um die es hier geht als auch die Ressourcen, die für diese Aufgabe zur Verfügung stehen.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
Abteilung Internationaler Dialog
D-10785 Berlin

www.fes.de/internationalepolitik
E-Mail: info.ipa@fes.de

ISBN 978-3-89892-745-1

Bestellungen

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
z. Hd. Ursula Müller
D-53170 Bonn

E-Mail: info.ipa@fes.de
Fax: +49 (228) 883-625

Alle Texte sind online verfügbar:

www.fes.de/internationalepolitik

Die in dieser Publikation zum Ausdruck kommenden Meinungen sind die des Autors/der Autorin und spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung der Friedrich-Ebert-Stiftung wider.