



Politisches Schlechtwetter im Indo-Pazifik:
220 chinesische Fischereischiffe sind im März vor einem Riff der Philippinen vertäut – offiziell wegen „hohen Seegangs“

In den vergangenen zwei Jahrzehnten hat sich Ostasien zur dynamischsten Wirtschaftsregion der Welt entwickelt. Seit 2016 ist die Volksrepublik China Deutschlands größter Handelspartner – im Jahr 2020 nahm sie diese Position auch für die gesamte Europäische Union ein. Diese tiefgreifenden Veränderungen führen nicht nur zu Wachstumsgewinnen, sondern auch zu Interdependenzen und einseitigen Abhängigkeiten. Einer größeren Öffentlichkeit, immer noch bestimmt von einem eurozentrisch verengten Blick, scheinen diese Fakten erst im Kontext der Covid-19-Pandemie bewusst geworden zu sein: Europa und die Welt sind angewiesen auf chinesische Masken und andere Schutzausrüstung, auf Medikamente aus Indien als der „Apotheke der Welt“ und ganz generell auf globale Lieferketten, deren Unterbrechung nahezu unmittelbar spürbar wird.

Diese wirtschaftlichen Umbrüche haben direkte Folgen für die Außen- und Sicherheitspolitik. Das gilt besonders für den historisch präzedenzlosen, zuerst ökonomischen, nachfolgend auch politischen, technologischen und militärischen Wiederaufstieg Chinas zu einer der bestimmenden Mächte der Welt. Ähnliche Ambitionen hegt Indien. Aber auch die Aufsteiger vergangener Jahrzehnte wie Südkorea, Singapur oder Japan und neue Akteure wie Vietnam und Indonesien beanspruchen, gestützt auf die wirtschaftliche Machtwährung und ihre Leistungsfähigkeit, regionale und teilweise auch globale Gestaltung. Als Problem erweist sich auf diesem Weg das *Asian paradox*: Die enge wirtschaftliche Verflechtung besonders in Ostasien hat bisher nicht zu politischer Integration oder vertiefter Kooperation geführt. Eine solche Kooperationsarchitektur fehlt auch bei der Einbindung Chinas, dessen

DIE DEBATTE FEHLT



**Deutschland hat Leitlinien für den Indo-Pazifik beschlossen.
Eine Fregatte soll bald nach Asien aufbrechen.
Bisher scheint das Vorgehen jedoch
nicht zu Ende gedacht.
Deutschland und Europa könnten sich
konstruktiver einbringen**

Von Michael Staack

Stolz auf das Erreichte inzwischen vielfach in Arroganz und Dominanzstreben umgeschlagen ist.

Unter der Überschrift „Deutschland – Europa – Asien: Das 21. Jahrhundert gemeinsam gestalten“ hat die Bundesregierung am 1. September 2020 erstmals „Leitlinien zum Indo-Pazifik“ beschlossen. Das 70-seitige Konzept ersetzt über 15 Jahre alte Programmpapiere des Auswärtigen Amts zu „Ostasien“ und „Südasiens“ und basiert auf der Zuarbeit der meisten Fachministerien. Mit dem Begriff „Indo-Pazifik“ wird eine geopolitische Konstruktion übernommen, die in Japan, den USA und Frankreich erdacht und ausformuliert wurde. Erstmals reklamiert Deutschland in der Region auch eine sicherheits- und friedenspolitische Rolle für sich – eigenständig, wenngleich möglichst im Verbund der Europäischen Union.

Das Ziel: Niemanden ausschließen

Die deutsche Politik im Indo-Pazifik soll sich, den Leitlinien folgend, für die regelbasierte internationale Ordnung und den Multilateralismus einsetzen, den Freihandel unterstützen, die Beziehungen mit wichtigen Akteuren in der Region diversifizieren (und damit, unausgesprochen, die Dominanz Chinas reduzieren), die Zusammenarbeit mit „Wertepartnern“ (asiatischen

Demokratien) stärken, ebenso die umfassende Kooperation mit dem südostasiatischen Staatenverbund ASEAN. Ein gemeinsames Handeln in der EU und eine Abstimmung mit den USA werden angestrebt. Insgesamt soll Deutschland im Indo-Pazifik präsenter und aktiver werden. Im Gegensatz zu entsprechenden Konzepten der USA sind die deutschen Leitlinien zum Indo-Pazifik *inklusiv* angelegt; schließen also keinen Staat in der Region aus – insbesondere auch China nicht, mit dem Deutschland eine von Bundeskanzlerin Angela Merkel begründete „Große umfassende Strategische Partnerschaft“ mit Regierungskonsultationen und etwa 100 Dialogformaten unterhält.

Unter der Überschrift „Frieden, Sicherheit und Stabilität stärken“ fordern die Leitlinien freie Seehandelswege und die friedliche Lösung von Territorialstreitigkeiten auf der Grundlage des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (UNCLOS), befürworten zivile Krisenprävention, kooperative Sicherheitsstrukturen und Rüstungskontrolle – wiederum auch mit China. Die verteidigungs- und sicherheitspolitische Kooperation soll durch Verbindungsoffiziere, Militärattachés, Hafenbesuche, Teilnahme an Übungen und „weitere Formen maritimer Präsenz“ ausgebaut werden. Ein besonderer Akzent liegt auf der Unterstützung

einer „ASEAN-zentrierten Sicherheitsarchitektur“ sowie, unterhalb der Bündnisschwelle, dem Ausbau des NATO-Programms „Partners Across the Globe“.

Fregatte als schwimmendes Symbol

Die Entsendung der Fregatte „Bayern“ folgt dieser Logik von „mehr Sichtbarkeit“ und „mehr Kooperation“. Das Auslaufen des Schiffs ist nach längeren Abstimmungsprozessen nun für Anfang August 2021 geplant. Es soll, so Medienberichte, zunächst an der Anti-Piraterie-Mission „Atalanta“ vor Somalia teilnehmen, dann durch die Straße von Malakka Kurs auf Australien nehmen und dort Hafengesuche absolvieren, sich anschließend an der Überwachung der VN-Sanktionen gegen Nordkorea beteiligen, um anschließend durch das Südchinesische Meer nach Deutschland zurückzukehren. Eine Teilnahme an *Freedom of Navigation Operations (FONOP)* der USA oder anderer Staaten in umstrittenen Gewässern ist nicht vorgesehen. Mit solchen maritimen Operationen soll die „Freiheit der Seewege“ untermauert werden. Einen vom Kanzleramt angeregten Hafengesuch in China lehnte das Verteidigungsministerium ab. Über dieses Thema war bis Redaktionsschluss noch nicht abschließend entschieden.

Problematisch ist nicht die Entsendung, sondern die flankierende Kommunikation, insbesondere aus Marine und Verteidigungsministerium. Demzufolge soll diese Marinepräsenz der Verteidigung freier Seewege und der militärischen Gegenmachtbildung zu China dienen, „Wertepartner“ in der Region gegen China unterstützen, Deutschland auf „maritime Augenhöhe“ mit den ehemaligen Weltmächten Frankreich und Großbritannien und deren Anspruch auf einen „Rang in der Welt“ bringen sowie einen Beitrag leisten zur Eindämmungs- und Entkopplungspolitik der USA gegenüber China, so Vertreter der Marine im Hintergrundgespräch.

Ein solches „Framing“ wird durch die Leitlinien und die Entscheidungsprozesse in der Regierungskoalition zur Route der „Bayern“ nicht gedeckt und ist inhaltlich mindestens problematisch. Ohnehin stellt eine Fregatte für sich wenig mehr dar als ein schwimmendes Symbol oder eine Projektionsfläche. Eine Unterbrechung



Prof. Dr. Michael Staack lehrt Internationale Beziehungen an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg. Er forscht über Kooperation und Konflikt in Ostasien und beriet die Außenminister Deutschlands und Südkoreas in Bezug auf den Korea-Konflikt.

der freien Schifffahrt durch China ist sehr unwahrscheinlich, denn auf diese ist die größte Handelsmacht der Welt für ihren Export nach Europa und Afrika sowie für ihre Energie- und Rohstoffversorgung existenziell angewiesen. „Wertepartner“ sind keine Bündnispartner. Bündnis bedeutet Beistandspflicht. Diese Unterschiede zu verwischen, ist, politisch wie völkerrechtlich, mindestens fahrlässig. Ob das zunehmend autoritäre und nationalistische Indien unter Premierminister Narendra Modi ein „Wertepartner“ ist, kann bezweifelt werden. Für alle Mitglieder der EU gilt seit Langem die Alternative: europäische Relevanz oder nationalstaatliche Irrelevanz. Frankreich und das außenpolitisch irrlichternde Vereinigte Königreich sollten für Deutschland kein Vorbild sein, sehr wohl aber abgestimmtes Handeln im Verbund der EU. Die Europäische Union hat sich, auch in Abgrenzung zu den USA, für eine eigenständige Politik entschieden, die China als Wettbewerber, systemischen Rivalen und Partner definiert. Chinas ausgreifende Territorialansprüche im Südchinesischen Meer, so die EU, dürften nicht akzeptiert werden. Der Ständige Schiedshof in Den Haag hat sie 2016 zu Recht abgelehnt. Problematisch in diesem Kontext bleibt, dass die USA selbst dem Seerechtsübereinkommen nicht angehören und – wie Großbritannien und Frankreich – von China zwar die Anerkennung des Schiedsspruchs fordern, eine solche verpflichtende Schiedsgerichtsbarkeit für sich selbst aber ablehnen. Deutschland erkennt sie an.

Ohne Koalitionsbeschluss

Die deutsche Marine hat sich seit etwa zehn Jahren um eine Präsenz im Indo-Pazifik bemüht; zunächst mit wenig Unterstützung aus Kanzler- und Auswärtigem Amt. Der Indo-Pazifik sei für Deutschland das neue „Mare Nostrum“, so der scheidende Marineinspekteur Andreas Krause. Dahinter steht das Motiv, die USA gegen China militärisch zu unterstützen, aber auch das Bestreben nach Flottenausrüstung und einer generellen Aufwertung der Teilstreitkraft. Tatsächlich wird die Entsendung der „Bayern“ als „Türöffner“ für eine ständige und möglicherweise auszuweitende Präsenz im Indo-Pazifik gesehen. Von den Regierungsfractionen getragene Beschlüsse gibt es dazu nicht. Weil es diese Beschlüsse nicht gibt, erfolgt die Entsendung der Fregatte „Bayern“ aufgrund einer reinen Exeku-

tiventscheidung. Das wird der Sache erkennbar nicht gerecht. Eine dauerhafte deutsche militärische Präsenz oder gar Schwerpunktverlagerung in den Indo-Pazifik setzt eine breit angelegte politische Debatte voraus. Sie erfordert, außerdem, eine realitätsgerechte und haushaltspolitisch unterlegte Bundeswehrplanung. Beides ist derzeit nicht gegeben. Es steht zu befürchten, dass sich eine in den letzten Jahren immer wieder geübte Praxis wiederholt: Verpflichtungen eingehen, die militärisch nur bedingt geleistet werden können; mehr Geld fordern, das nicht bewilligt wird oder in weiterhin desolaten Beschaffungsprozeduren versickert; Ankündigungen dann nicht einlösen können mit Folgen für die Reputation Deutschlands. Staaten wie Japan hatten ohnehin mehr erwartet als die nun angekündigte Fregattenfahrt.

Die umfassende Ausrichtung der Indo-Pazifik-Leitlinien bietet vielfältigen Raum für eine konstruktive deutsche und europäische Politik, die sich als eigenständiger Faktor für kooperative Sicherheit in der Region präsentiert. Drei Vorschläge:

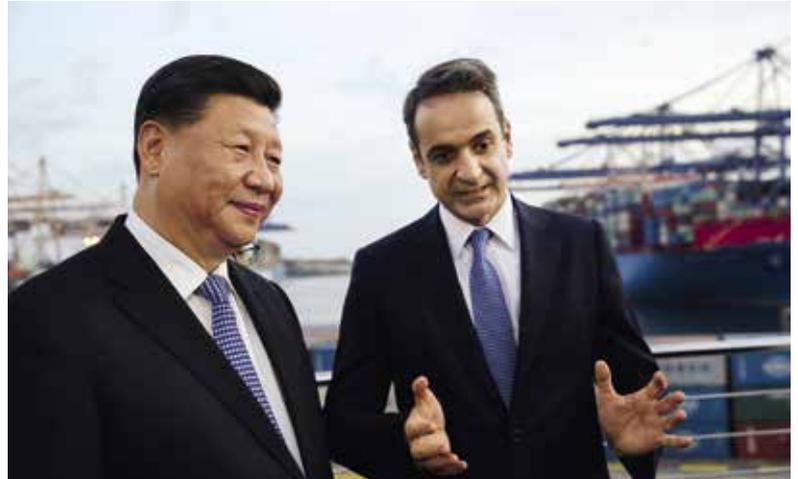
1 Deutschland und die EU sollten die ASEAN mit aller Kraft unterstützen, um gemeinsam mit China den angestrebten verbindlichen Verhaltenskodex für das Südchinesische Meer zu erreichen.

2 Deutschland sollte entschlossen darauf hinwirken, dass die USA der Seerechtskonvention der Vereinten Nationen beitreten. Im Rahmen dieser Konvention sollten sich die USA, aber auch Frankreich und Großbritannien (wie Deutschland) zur Streitschlichtung durch obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit verpflichten.

3 Deutschland und die Europäische Union sollten sich, dem Wunsch Südkoreas entsprechend, mit Expertise und Diplomatie nachdrücklich für die Lösung des Konflikts über das nordkoreanische Nuklearprogramm engagieren.

Wie jedes umfangreiche Strategiepapier beinhalten auch die Indo-Pazifik-Leitlinien Ziel- und Prioritätenkonflikte, die auszutarieren sind. Vieles spricht dafür, dass für den Wettbewerb Europas und Deutschlands mit China Investitionen in Innovation und Technologie sowie attraktive Kooperationsangebote in Asien und Afrika zielführender und nachhaltiger sind als kurz-sichtige Fregattenpräsenzen. ◀

Neue Seidenstraße:
Griechenlands Premier
Kyriakos Mitsotakis
zeigt Xi Jinping 2019
den Hafen von Piräus,
der vom chinesischen
Staatskonzern Cosco
betrieben wird



Der Verkehrsknotenpunkt „Kijazi Interchange“ in Dar es Salaam gilt als größtes Infrastrukturprojekt Tansanias. Es wird von einer chinesischen Firma geleitet und ist Teil von Chinas „Belt and Road“-Initiative