

SWP-Studie

---

*Felix Heiduk*

# Sicherheit im Indo-Pazifik

Die Asianisierung der regionalen Sicherheitsarchitektur



Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 11  
Oktober 2022, Berlin

- Seit dem Koreakrieg 1950–53 basierte die Sicherheitsarchitektur der lange Zeit als »Asien-Pazifik« bezeichneten Region auf einem US-geführten System bilateraler Allianzen, dem sogenannten Nabe-und-Speichen-System. Ein multilaterales System kollektiver Verteidigung, ähnlich der Nato in Europa, gab es in der Region bislang nicht.
- 2014 begann die Volksrepublik China unter Xi Jinping, eigene Ideen zur Neugestaltung des regionalen Sicherheitssystems zu entwickeln. Xi nannte das Nabe-und-Speichen-System ein Relikt des Kalten Krieges und forderte eine regionale Sicherheitsarchitektur »von Asiaten für Asiaten«.
- Das Konzept »Indo-Pazifik« gilt weithin als strategischer Gegenentwurf zu einer sinozentristischen Neustrukturierung der Region. Dabei wird die Sicherheitsarchitektur mehrheitlich als antagonistische Ordnung verstanden, in der Sicherheit gegen und nicht mit China hergestellt wird.
- Diese Architektur ist stärker als bisher »asianisiert«: Nicht nur wächst die Bedeutung der US-Alliierten in der Region im Verhältnis zu Washington. Immer wichtiger werden auch bi- und minilaterale Partnerschaften außerhalb des Nabe-und-Speichen-Systems, etwa diejenigen mit Beteiligung von Staaten wie Indien oder Indonesien.
- Strukturell dominieren bilaterale Allianzen und Partnerschaften, die zunehmend um minilaterale Formate wie AUKUS oder Quad ergänzt werden.
- Für die EU und ihre Mitgliedstaaten bedeutet all dies, dass die Verwirklichung der Idee eines inklusiv ausgerichteten Indo-Pazifik in weite Ferne gerückt ist. Auch der effektive Multilateralismus, den die EU propagiert, gerät zusehends ins Hintertreffen, da die regionale Sicherheitsarchitektur sich mehr und mehr zu einem Nebeneinander bi- und minilateraler Kooperationsformate wandelt.

**SWP-Studie**

*Felix Heiduk*

# Sicherheit im Indo-Pazifik

Die Asianisierung der regionalen Sicherheitsarchitektur

**Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 11  
Oktober 2022, Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Verfahren der Begutachtung durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*), sie werden zudem einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/>. SWP-Studien geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2022

**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 07-200  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN (Print) 1611-6372  
ISSN (Online) 2747-5115  
DOI: 10.18449/2022S11

## Inhalt

<b>5</b>	<b>Problemstellung und Schlussfolgerungen</b>
<b>7</b>	<b>Von der Pax Americana zur Pax Sinica?</b>
<b>12</b>	<b>Sicherheit im Indo-Pazifik: Verständnisse, Normen, Strukturen und Initiativen</b>
12	USA: Free and Open Indo-Pacific
17	Australien: Sicherheit für den Indo-Pazifik
22	Indien: »Indo« oder »Indo-Pazifik«?
28	Indonesien, die ASEAN und der Indo-Pazifik
<b>34</b>	<b>Fazit</b>
36	Die zunehmende Asianisierung der regionalen Sicherheitsarchitektur
36	Die Bedeutung der Asianisierung für Deutschland und die EU
38	Empfehlungen
<b>39</b>	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>

*Dr. Felix Heiduk ist Leiter der Forschungsgruppe Asien.*

*Der Autor dankt Simona Beckemeier für ihre Unterstützung  
bei der Literaturrecherche.*

## *Problemstellung und Schlussfolgerungen*

### **Sicherheit im Indo-Pazifik. Die Asianisierung der regionalen Sicherheitsarchitektur**

Seit dem Koreakrieg 1950–53 basierte die Sicherheitsarchitektur der Region Asien-Pazifik auf einem US-geführten System bilateraler Allianzen, dem sogenannten Nabe-und-Speichen-System (»hub and spokes«). Diese Bündnisse unterhalten die USA mit Australien, den Philippinen, Thailand und besonders intensiv mit Japan und Südkorea. In diesen beiden Ländern konzentriert sich auch bisher die US-Militärpräsenz in der Region.

Ein multilaterales System kollektiver Verteidigung ähnlich der Nato in Europa gab es im asiatisch-pazifischen Raum bislang nicht. Seit 2014 entwickelt die Volksrepublik (VR) China unter Xi Jinping eigene Ideen zur Neuordnung des regionalen Sicherheitssystems und setzt diese zumindest partiell um. Dazu gehören eine zunehmende Militarisierung des Südchinesischen Meeres und die umfassende Aufrüstung der Volksbefreiungsarmee (VBA) ebenso wie der Ausbau bilateraler Sicherheitspartnerschaften und die Gründung eigener multilateraler Sicherheitsforen und Dialogformate, zum Beispiel die Shanghai Cooperation Organization (SCO). Xi Jinping bezeichnete die US-geführten Militärallianzen als Relikt des Kalten Krieges, forderte eine regionale Sicherheitsarchitektur »von Asiaten für Asiaten« und stellte damit die Zukunft des Nabe-und-Speichen-Systems direkt in Frage.

In Reaktion hierauf erklärte Washington es zum zentralen strategischen Ziel der US-Außenpolitik in der Region, die US-Hegemonie gegenüber den wachsenden chinesischen Machtansprüchen zu wahren und zu diesem Zweck Gegenmacht zu bilden. Als strategischer Gegenentwurf zu einer chinesisch dominierten Um- bzw. Neuordnung der Region gilt hierbei das Konzept Freier und offener Indo-Pazifik (Free and Open Indo-Pacific, FOIP), welches das lange dominante Konstrukt Asien-Pazifik sukzessive abgelöst hat. Neben den USA hat eine ganze Reihe von Akteuren in den letzten Jahren eigene Indo-Pazifik-Strategien entwickelt. Zu ihnen zählen regionale Akteure wie Indien, der Verband Südostasiatischer Nationen (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) oder Australien, aber auch die EU und manche ihrer Mitgliedstaaten wie Frankreich, Deutschland oder die

Niederlande. China hingegen versteht das Konzept Indo-Pazifik als gegen sich gerichtete Eindämmungsstrategie unter Führung der USA und lehnt es daher kategorisch ab.

Die Entwicklung der regionalen Sicherheitsarchitektur im Indo-Pazifik ist vor allem deshalb relevant, weil die Region Schauplatz sicherheitspolitischer Hotspots ist. Darunter sind maritime Auseinandersetzungen zwischen Anrainerstaaten des Südchinesischen und des Ostchinesischen Meeres, der Taiwan-Konflikt oder auch der indisch-chinesische Grenzkonflikt. Eine Destabilisierung der Region hätte unmittelbare negative Auswirkungen auf deutsche und europäische Interessen, etwa wenn dadurch Handelsströme auf bedeutenden Handelsrouten beeinträchtigt und Lieferketten unterbrochen würden. Deswegen bekennt sich die Bundesregierung in ihren Leitlinien zum Indo-Pazifik unter anderem zu einem stärkeren sicherheitspolitischen Engagement, wie auch die EU in ihrer Indo-Pazifik-Strategie. Um künftig mehr europäisches Engagement in der Region zu ermöglichen, muss sich deutsche und europäische Sicherheitspolitik jedoch zuvorderst mit den im Wandel begriffenen regionalen Gegebenheiten auseinandersetzen. Daher werden in dieser Studie wesentliche Aspekte der sich herausbildenden Sicherheitsarchitektur des Indo-Pazifik unter die Lupe genommen: Wie wird Sicherheit im Indo-Pazifik verstanden, und welche strategischen Ziele stehen dahinter? Welche Normen und Regeln dominieren, und wer setzt sie? Welche Strukturen liegen der Entwicklung zugrunde? Und wie gestalten sich entsprechende staatliche Praktiken und Interaktionen?

Einem akteurszentrierten Ansatz folgend werden vier herausragende Akteure in der Region untersucht, die allesamt eigene Indo-Pazifik-Strategien formuliert haben, darüber hinaus aber auf den ersten Blick wenig gemeinsam haben. Dabei handelt es sich um die USA als zentraler sicherheitspolitischer Akteur der Region, Australien als einer der fünf US-Alliierten dort, Indien als aufstrebende Macht mit regionalen Führungsansprüchen, die bilateralen Allianzsystemen traditionell kritisch gegenübersteht, und Indonesien als primus inter pares der ASEAN und Mitbegründer der Blockfreien-Bewegung. Die Ergebnisse der Studie zeigen deutlich, dass trotz aller Unterschiede die Mehrheit der untersuchten Akteure außer Indonesien eine Sicherheitsarchitektur bevorzugt, in der Sicherheit gegen und nicht mit China hergestellt wird. Die gegenwärtige Sicherheitsarchitektur ist nach wie vor in erster Linie durch US-geführte Allianzen struk-

turiert. Allerdings wächst die Bedeutung der US-Alliierten (»Speichen«) im Verhältnis zu den USA (»Nabe«). Das gilt sowohl für die bilaterale Ebene als auch für die neuen minilateralen Formate wie das Militärbündnis zwischen Australien, dem Vereinigten Königreich und den USA (AUKUS) oder den strategischen Dialog zwischen Australien, Indien, Japan und USA (Quadrilateral Security Dialogue, »Quad«). Aufgewertet werden zudem bi- und minilaterale Partnerschaften außerhalb des Nabe-und-Speichen-Systems, in denen Staaten wie Indien oder Indonesien eine immer gewichtigere Rolle spielen. Daraus lässt sich vorläufig schließen, dass die Sicherheitsarchitektur des Indo-Pazifik keine reine Neuauflage des Nabe-und-Speichen-Systems sein wird, sondern mit einer Stärkung der Rolle der »Speichen« wie auch gleichgesinnter regionaler Partner unterhalb der Schwelle formeller US-Alliierten einhergeht. Diese Veränderungen können als Beginn einer Asianisierung – verstanden als offener Prozess – der regionalen Sicherheitsarchitektur interpretiert werden. In diesem Zusammenhang ist ferner zu beobachten, dass maßgebliche Normen, Strukturen und politische Praktiken die VR China direkt oder indirekt ausschließen oder in einigen Fällen sogar offen antagonistisch gegenüber China ausgerichtet sind. Im Gegenzug lässt sich festhalten, dass die multilateral und inklusiv ausgerichteten, traditionell ASEAN-zentrierten Strukturen weiter an Bedeutung verlieren.



# Von der Pax Americana zur Pax Sinica?

Die Sicherheitsarchitektur<sup>1</sup> im asiatisch-pazifischen Raum fußt seit dem Koreakrieg 1950–53 auf dem sogenannten Nabe-und-Speichen-System (»hub and spokes«), auch als San-Francisco-System bezeichnet. Bildlich dargestellt wurde dieses vielfach als Rad mit den USA im Zentrum (Nabe) und den US-Alliierten Australien, Japan, Südkorea, Thailand und den Philippinen als Speichen. Darüber hinaus gingen die USA in der Region eine Reihe von Sicherheitspartnerschaften ein (zum Beispiel mit Singapur), die unterhalb der Schwelle zu formellen Allianzen blieben. Im Unterschied zu Europa also, wo in Gestalt der Nato unter Führung der USA ein multilaterales System kollektiver Verteidigung entstand, basierte die asiatische Sicherheitsordnung über Jahrzehnte auf bilateralen, US-geführten Allianzen und Sicherheitspartnerschaften.<sup>2</sup>

## **Jahrzehntelang beruhte die asiatische Sicherheitsordnung auf bilateralen, US-geführten Allianzen und Sicherheitspartnerschaften.**

In Asien bildete sich also kein kollektives Verteidigungs- oder gar Sicherheitssystem heraus. Strukturierendes Kernelement der regionalen Sicherheitsarchitektur ist bis heute das Nabe-und-Speichen-System unter Führung der USA. Mehrere aufeinanderfolgende US-Regierungen beanspruchten über Jahrzehnte die Rolle der regionalen Ordnungsmacht.

Die Dauerhaftigkeit des Nabe-und-Speichen-Systems seit den 1950er Jahren bedeutet aber nicht, dass es sich um ein statisches, monolithisches System handelt. Zum einen waren es vielfach endogene (etwa der Militärputsch in Thailand 2014) wie exogene Entwick-

1 In der einschlägigen Literatur werden die Begriffe Sicherheitsarchitektur, Sicherheitsordnung und Sicherheitssystem oftmals synonym verwendet. In dieser Studie ist durchweg von Sicherheitsarchitektur die Rede. Vgl. William T. Tow/Brendan Taylor, »What Is Asian Security Architecture?«, in: *Review of International Studies*, 36 (2010) 1, S. 95–116.

2 Für das Fehlen eines multilateralen Verteidigungssystems finden sich drei konkurrierende Erklärungsansätze. Laut dem ersten Ansatz habe die enorme Machtasymmetrie zwischen den USA und ihren asiatischen Partnern in den 1950er und 1960er Jahren ein solches System vereitelt, denn die USA hätten die Lasten weit überwiegend allein schultern müssen. Der zweite Ansatz hebt darauf ab, dass es anders als unter den Nato-Ländern zwischen den USA und ihren asiatischen Partnern keine gemeinsame Identität sowie unterschiedliche Normen und Werte gegeben habe. Washingtons Wahrnehmung zu dieser Zeit sei von rassistischen Stereotypen gegenüber »den Asiaten« sowie der vermeintlichen Überlegenheit der angelsächsisch-europäischen Kultur geprägt gewesen. Dem dritten Ansatz zufolge lagen die Gründe nicht in Washington, sondern in der Region selbst. Eine »asiatische Nato« sei am Widerstand asiatischer Eliten gescheitert. Regionale Führer wie Nehru in Indien oder Sukarno in Indonesien hätten in einem von den USA dominierten regionalen Sicher-

heitssystem eine neue Form der Fremdherrschaft gesehen und daher verhindert, dass ein US-geführtes kollektives Sicherheitssystem geschaffen werden konnte. Zurzeit überwiegt in der Forschung der dritte Ansatz. Vgl. Victor D. Cha, »Powerplay: Origins of the U.S. Alliance System in Asia«, in: *International Security*, 34 (2009) 3, S. 158–196; Donald Crone, »Does Hegemony Matter? The Reorganization of the Pacific Political Economy«, in: *World Politics*, 45 (1993) 4, S. 501–525, <<https://doi.org/10.2307/2950707>>; Galia Press-Barnathan, *Organizing the World. The United States and Regional Cooperation in Asia and Europe*, London: Routledge, 2003; Christopher Hemmer/Peter J. Katzenstein, »Why Is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism«, in: *International Organization*, 56 (2002) 3, S. 575–607; Arthur A. Stein, »Recalcitrance and Initiative: US Hegemony and Regional Powers in Asia and Europe after World War II«, in: *International Relations of the Asia-Pacific*, 14 (2014) 1, S. 147–177; Yasuhiro Izumikawa, »Network Connections and the Emergence of the Hub-and-Speaks Alliance System in East Asia«, in: *International Security*, 45 (2020) 2, S. 7–50, <[https://doi.org/10.1162/isec\\_a\\_00389](https://doi.org/10.1162/isec_a_00389)>; Amitav Acharya, »How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism«, in: *International Organization*, 58 (2004) 2, S. 239–275.

lungen (beispielsweise die Weltwirtschaftskrise 2008), welche die Sicht von US-Alliierten wie Japan, Südkorea oder Thailand auf das System und ihren Umgang damit beeinflussten. Zum anderen wurden nach dem Ende des Kalten Krieges multilaterale Foren wie die Asiatisch-Pazifische Wirtschaftsgemeinschaft (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC), der Ostasiengipfel (East Asia Summit, EAS) oder das ASEAN-Regionalforum (ASEAN Regional Forum, ARF) geschaffen. Vor allem die ASEAN-zentrierten Sicherheitsforen ARF und EAS versuchten zur Vertrauensbildung und damit zur regionalen Sicherheit beizutragen, indem sie alle wesentlichen regionalen Akteure einbezogen und regelmäßige Sicherheitsdialoge schufen.<sup>3</sup> Doch der Einfluss dieser multilateralen Organisationen blieb begrenzt, da sie lediglich Dialogforen waren und von Kritikern deshalb gar als bloße »talk shops« (etwa »Schwatzbuden«) bezeichnet wurden.<sup>4</sup> Sie ergänzten daher bestenfalls das Nabe-und-Speichen-System um Diskussionsforen, die China und andere regionale Akteure einschlossen. Zu keinem Zeitpunkt jedoch stellten sie eine alternative Ordnungsstruktur dar.

Wirklich herausgefordert wurde das Nabe-und-Speichen-System erst durch den Aufstieg der VR China. Bereits 2014 stellte deren Präsident Xi Jinping

seine Vision einer »von Asiaten« geführten regionalen Sicherheitsarchitektur vor.<sup>5</sup> Die US-geführten Militärallianzen nannte Xi ein Relikt des Kalten Krieges. Er verlangte, eine regionale Sicherheitsordnung »von Asiaten für Asiaten« zu schaffen, und drückte damit aus, dass er das US-geführte Nabe-und-Speichen-System für obsolet hielt.<sup>6</sup>

In den 2000er Jahren hatten zunächst einige Beobachter argumentiert, dass Chinas Aufstieg hauptsächlich ökonomischer Natur sei und daher die Politikfelder Wirtschaft und Handel und nicht Sicherheit und Militär im Fokus stünden.<sup>7</sup> Während der letzten Jahre hat sich aber erwiesen, dass China besonders im militärischen Bereich die Dominanz der USA in der Region mehr und mehr in Frage stellt, zum Beispiel durch sein aggressives Vorgehen im Südchinesischen Meer, seine massive Aufrüstung und den Ausbau bilateraler Sicherheitspartnerschaften. Unklar blieb bislang, wie ein regionales Sicherheitssystem »von Asiaten für Asiaten« strukturiert sein sollte und welche Rolle China darin einnehmen würde.<sup>8</sup> Manche Kommentatoren halten es für wahrscheinlich, dass sich ein zweites, chinesisch geführtes Allianzsystem im Indo-Pazifik herausbildet.<sup>9</sup> Dies wird als Chinas Reaktion auf die wachsende Bedrohung seiner Sicherheitsinteressen durch das US-geführte Nabe-und-Speichen-System gedeutet.<sup>10</sup> Einige sehen sogar

3 Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia. ASEAN and the Problem of Regional Order*, London:

Routledge, 2000; Jürgen Rüländ, »Southeast Asian Regionalism and Global Governance: »Multilateral Utility« or »Hedging Utility?« in: *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, 33 (2011) 1, S. 83 – 112; Alice Ba, »Institutional Divergence and Convergence in the Asia-Pacific? ASEAN in Practice and in Theory«, in: *Cambridge Review of International Affairs*, 27 (2014) 2, S. 295 – 318, <<https://doi.org/10.1080/09557571.2014.889082>>.

4 Mark Beeson, *Institutions of the Asia-Pacific. ASEAN, APEC and Beyond*, London: Routledge, 2008; Katja Weber, »Recalibrating Sovereignty-related Norms: Europe, Asia and Non-traditional Security Challenges«, in: *Journal of European Integration*, 35 (2013) 1, S. 19 – 35, <<https://doi.org/10.1080/07036337.2012.661422>>; Shaun Narine, »ASEAN and the ARF: The Limits of the »ASEAN Way«, in: *Asian Survey*, 37 (1997) 10, S. 961 – 978, <<https://doi.org/10.2307/2645616>>; David Martin Jones/ Michael L. R. Smith, »Making Process, Not Progress: ASEAN and the Evolving East Asian Regional Order«, in: *International Security*, 32 (2007) 1, S. 148 – 184, <<https://doi.org/10.1162/isec.2007.32.1.148>>; David Martin Jones/Nicole Jenne, »Weak States' Regionalism: ASEAN and the Limits of Security Cooperation in Pacific Asia«, in: *International Relations of the Asia-Pacific*, 16 (2016) 2, S. 209 – 240, <<https://doi.org/10.1093/irap/lcv015>>.

5 Xi Jinping, »Remarks at the Fourth Summit of the Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia«, Schanghai, 21.5.2014, <[http://www.china.org.cn/world/2014-05/28/content\\_32511846.htm](http://www.china.org.cn/world/2014-05/28/content_32511846.htm)>.

6 Im Mai 2022 veröffentlichte Xi Jinping außerdem Ideen für eine (chinesisch dominierte) Neuordnung der globalen Sicherheitsordnung (»Global Security Initiative«), die zumindest indirekt den Ordnungsvorstellungen der Indo-Pazifik-Konzepte widerspricht.

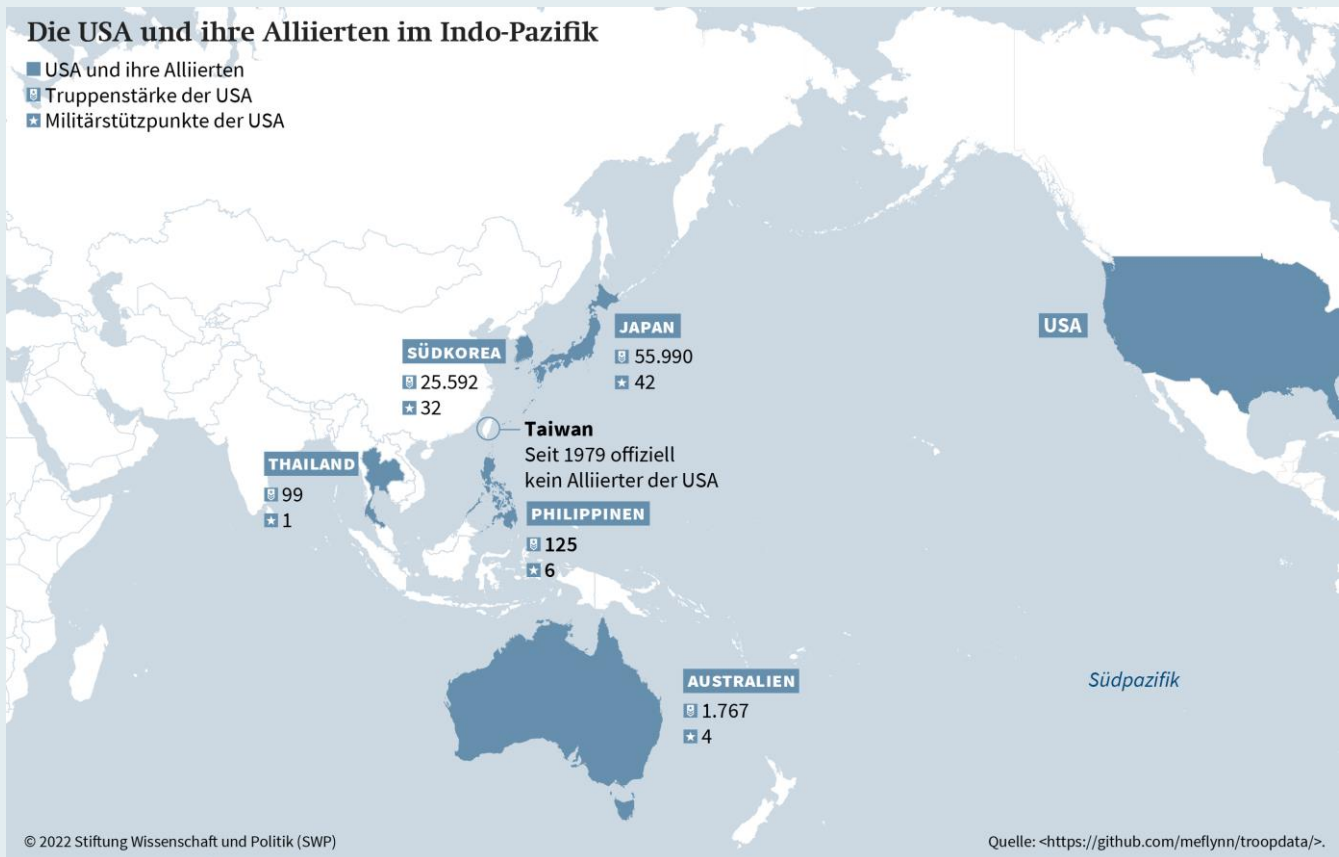
7 Zheng Bijian, »China's »Peaceful Rise« to Great-Power Status«, in: *Foreign Affairs*, 84 (2005) 5, S. 18 – 24 (18).

8 Linda Jakobson, »Reflections From China on Xi Jinping's »Asia for Asians«, in: *Asian Politics & Policy*, 8 (2016) 1, S. 219 – 223, <<https://doi.org/10.1111/aspp.12230>>; Kai He/Mingjiang Li, »Understanding the Dynamics of the Indo-Pacific: US-China Strategic Competition, Regional Actors, and Beyond«, in: *International Affairs*, 96 (2020) 1, S. 1 – 7, <<https://doi.org/10.1093/ia/iaiz242>>.

9 John J. Mearsheimer, »Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order«, in: *International Security*, 43 (2019) 4, S. 7 – 50, <[https://doi.org/10.1162/isec\\_a\\_00342](https://doi.org/10.1162/isec_a_00342)>.

10 Feng Zhang, »China's New Thinking on Alliances«, in: *Survival*, 54 (2012) 5, S. 129 – 148, <<https://doi.org/10.1080/00396338.2012.728350>>; Feng Zhang, »Chinese Visions of

Karte 1



Quelle: <<https://github.com/meflynn/troopdata/>>.

eine strategische Allianz Chinas mit Russland im Entstehen.<sup>11</sup>

Mit Blick auf das sichtbare außenpolitische Verhalten der VR China unter Xi Jinping fällt allerdings auf, dass das Land bislang keine (weiteren) formellen Bündnisse eingegangen ist und damit auch der Aufbau eines konkurrierenden Allianzsystems ausgeblieben ist. Zu beobachten ist jedoch ebenfalls, dass China in den vergangenen Jahren eine Reihe bilateraler Partnerschaften gebildet und bestehende Partnerschaften intensiviert hat. Bilaterale Partnerschaften mit Ländern wie Kambodscha, Laos, Pakistan, Iran und Russland weisen nicht nur wirtschaftliche, sondern auch immer mehr sicherheitspolitische Elemente auf, etwa gemeinsame Militärübungen, Dia-

loge oder Rüstungslieferungen.<sup>12</sup> Was Chinas »wetterfeste« (»all-weather«) Partnerschaft mit Pakistan anbelangt, sprechen zumindest westliche Beobachter sogar von einer »Quasi-Allianz«.<sup>13</sup> Parallel zum Ausbau bilateraler Partnerschaften hat Peking zudem multilaterale Sicherheitsforen und Dialogformate begründet. Hierzu gehören beispielsweise die Shanghai Cooperation Organization (SCO), das Forum on China-Africa Cooperation, das China-Arab States Cooperation Forum, die Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia (CICA) und das Xiangshan Forum.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Wei Fenghe, »Speech at the 18th Shangri-La Dialogue by Gen. Wei Fenghe«, IISS Shangri-La Dialogue, Singapur, 2.6.2019, <[http://eng.mod.gov.cn/leadership/2019-06/02/content\\_4842884.htm](http://eng.mod.gov.cn/leadership/2019-06/02/content_4842884.htm)>.

<sup>13</sup> Andrew Small, *The China-Pakistan Axis. Asia's New Geopolitics*, Oxford: Oxford University Press, 2015.

<sup>14</sup> Patricia M. Kim, »China's Search for Allies«, in: *Foreign Affairs*, 15.11.2021, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-11-15/chinas-search-allies>>; Julia C. Morse/Robert O. Keohane, »Contested Multilateralism«, in: *The Review of*

the Asian Political-Security Order«, in: *Asia Policy*, 13 (2018) 2, S. 13–18.

<sup>11</sup> Graham Allison, »China and Russia: A Strategic Alliance in the Making«, in: *The National Interest*, 14.12.2018, <<https://nationalinterest.org/feature/china-and-russia-strategic-alliance-making-38727>>.

Aus Äußerungen chinesischer Eliten und Pekings beobachtbarem außenpolitischem Verhalten der letzten Dekade lässt sich ferner der Schluss ziehen, dass die Volksrepublik die auf dem US-geführten Nabe-und-Speichen-Allianzsystem basierende Sicherheitsordnung als nicht (mehr) vereinbar mit den eigenen Interessen wahrnimmt. Mehr noch, Chinas Führung hat in den vergangenen Jahren etliche eigene Ideen zur Neuordnung des regionalen Sicherheitssystems entwickelt und diese in Teilen begonnen umzusetzen. Dadurch fordert Peking die Vormachtstellung der USA auch im sicherheitspolitischen Bereich immer nachdrücklicher heraus.<sup>15</sup>

### **Das Konzept »Indo-Pazifik« soll als strategischer Gegenentwurf zu einer chinesischen Neuordnung der Region dienen.**

Als Reaktion haben aufeinanderfolgende US-Administrationen die Wahrung der US-Hegemonie (»US leadership«) und damit zusammenhängend die Gegenmachtbildung gegen China zum zentralen strategischen Ziel der US-Außenpolitik in der Region erklärt.<sup>16</sup> Hierbei gilt vielen der »Indo-Pazifik« als strategischer Gegenentwurf zu einer chinesischen Neuordnung der Region sowie als möglicher Ausgangspunkt einer neuen oder reformierten Sicher-

*International Organizations*, 9 (2014) 4, S. 385–412, <<https://doi.org/10.1007/s11558-014-9188-2>>; Kai He (Hg.), *Contested Multilateralism 2.0 and Asian Security Dynamics*, London: Routledge, 2020, <<https://www.routledge.com/Contested-Multilateralism-20-and-Asian-Security-Dynamics/He/p/book/9780367893385>>.

**15** Thitinan Pongsudhirak, »Southeast Asia's New-Old Cold War«, in: *Jordan Times*, 13.2.2022, <<http://www.jordantimes.com/opinion/thitinan-pongsudhirak/southeast-asias-new-old-cold-war>>.

**16** David R. Stilwell, »Advancing U.S. Engagement and Countering China in the Indo-Pacific and Beyond«, Washington, D.C.: The Senate Committee on Foreign Relations, 17.9.2020, <[https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/091720\\_Stilwell\\_Testimony.pdf](https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/091720_Stilwell_Testimony.pdf)>; »Vice President Mike Pence's Remarks on the Administration's Policy towards China«, Washington, D.C., 4.10.2018, <<https://www.hudson.org/events/1610-vice-president-mike-pence-s-remarks-on-the-administration-s-policy-towards-china102018>>; »Remarks by Vice President Harris on the Indo-Pacific Region«, Singapur, 24.8.2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/24/remarks-by-vice-president-harris-on-the-indo-pacific-region/>>.

heitsarchitektur.<sup>17</sup> Neben den USA haben in den letzten Jahren etliche recht unterschiedliche Akteure – darunter Japan, Australien, Indien, die ASEAN, die EU, Frankreich und Deutschland – Indo-Pazifik-Strategien oder -Leitlinien veröffentlicht. Vergleichende Analysen haben indes gezeigt, dass die erwähnten Akteure zwar allesamt von »dem« Indo-Pazifik sprechen, die Konzeptionen »des« Indo-Pazifik aber teils stark voneinander abweichen. Divergenzen allgemeiner Art betreffen etwa die Ausdehnung des Indo-Pazifik als geographischer Raum, die strategischen Ziele, die Schwerpunktsetzung oder Gewichtung der Politikfelder innerhalb der jeweiligen Konzeptionen, die Frage nach Ein- oder Ausschluss Chinas sowie den Stellenwert bi-, mini- und multilateraler Ansätze.<sup>18</sup>

Obwohl die Region eine ganze Reihe sicherheitspolitischer Hotspots beheimatet, gibt es bislang keine vergleichenden Analysen, die sich spezifisch mit Fragen der Ausgestaltung einer »neuen Sicherheitsarchitektur«<sup>19</sup> für den Indo-Pazifik befassen. Wie wird

**17** Stephen Taniel et al., »Positive Visions, Powerful Partnerships. The Keys to Competing with China in a Post-Pandemic Indo-Pacific«, Washington, D.C.: Center for a New American Security, 31.3.2021, <<https://www.cnas.org/publications/reports/positive-visions-powerful-partnerships>>; Scott W. Harold, »The Indo-Pacific Security Outlook: An American View«, in: Ron Huiskens (Hg.), *CSCAP Regional Security Outlook 2022*, Canberra: Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific, 2021, S. 8–11, <<https://drive.google.com/drive/folders/14bSO8enlQmQ1tugVExu78nSZC1IBiUre>>; Celine Pajon, »France's Strategic Engagement in the Indo-Pacific Makes a Difference: Here Is Why«, *The Canon Institute for Global Studies* (Blog), 9.4.2021, <[https://cigs.canon/en/article/20210409\\_5727.html](https://cigs.canon/en/article/20210409_5727.html)>; Kei Koga, »Japan's »Indo-Pacific« Question: Countering China or Shaping a New Regional Order?«, in: *International Affairs*, 96 (2020) 1, S. 49–73, <<https://doi.org/10.1093/ia/iiz241>>; Thomas Wilkins, »Australian Strategic Approaches to the Indo-Pacific: National Resilience and Multilateral Cooperation«, Brüssel: Centre for Security, Diplomacy and Strategy, 21.12.2021, <[https://brussels-school.be/sites/default/files/CSDS%20Policy%20brief\\_2126.pdf](https://brussels-school.be/sites/default/files/CSDS%20Policy%20brief_2126.pdf)>; Rory Medcalf, »Many Players, Many Layers: The Indo-Pacific Long Game«, in: Felix Heiduk (Hg.), *Asian Geopolitics and the US-China Rivalry*, London: Routledge, 2022, S. 32–46.

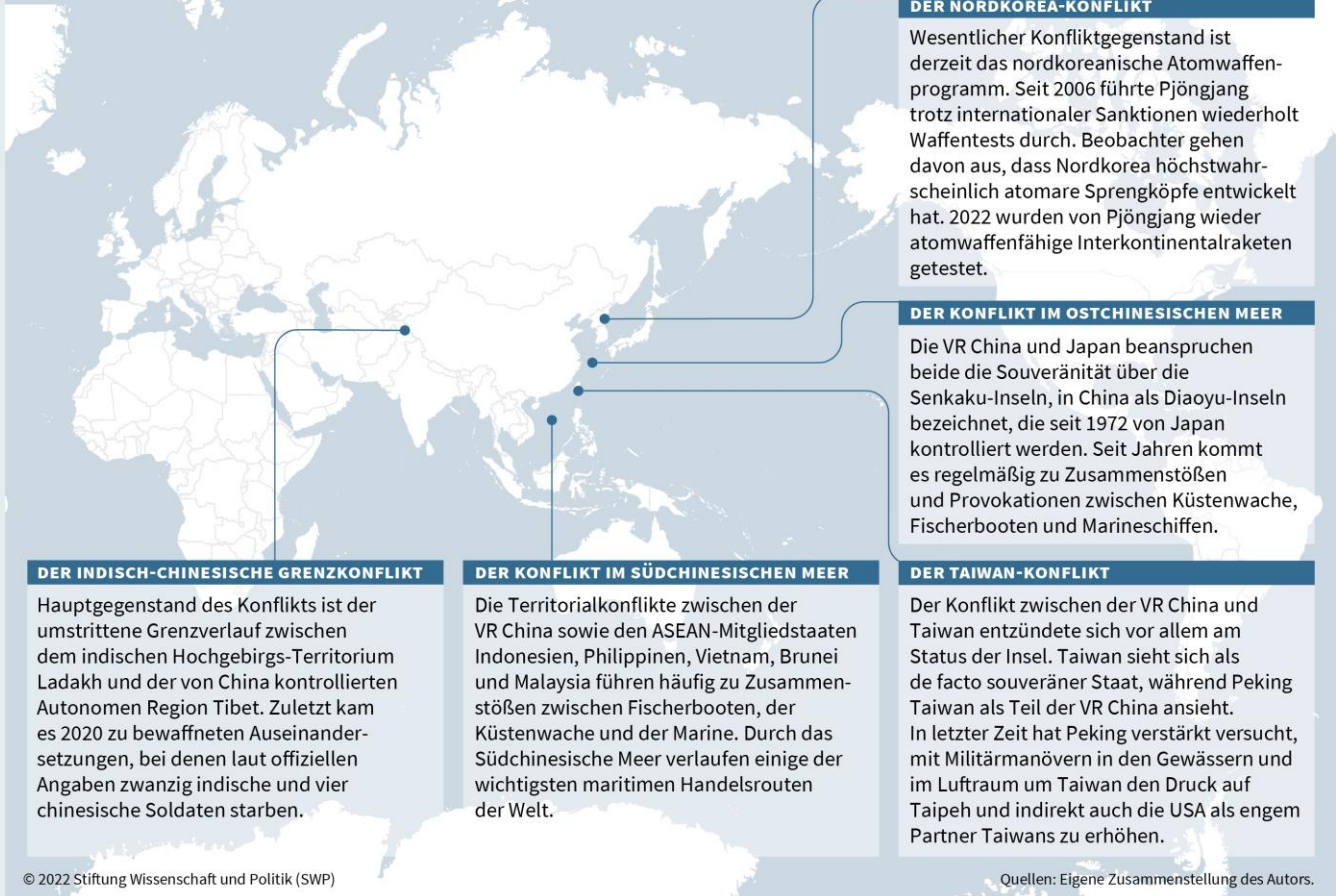
**18** Felix Heiduk/Gudrun Wacker, *From Asia-Pacific to Indo-Pacific. Significance, Implementation and Challenges*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2020 (SWP Research Paper 9/2020).

**19** Hanns W. Maull, »The Gaps in the New Regional Security Architecture for the Indo-Pacific«, *The Diplomat* (Blog), 16.10.2021, <<https://thediplomat.com/2021/10/the-gaps-in-the-new-regional-security-architecture-for-the-indo-pacific/>>.

## Karte 2

**Aktuelle Konfliktherde im Indo-Pazifik**

Auswahl



Quellen: Eigene Zusammenstellung des Autors.

Sicherheit im Indo-Pazifik verstanden, und welche strategischen Ziele stehen dahinter? Welche Normen und Regeln dominieren, und wer setzt diese? Welche Strukturen liegen der Entwicklung zugrunde? Und wie gestalten sich entsprechende staatliche Praktiken und Interaktionen? In der vorliegenden Studie wird versucht, Antworten auf diese Fragen zu geben. Grundlage dafür ist eine vergleichende Analyse der zentralen regionalen Akteure. Zu diesem Zweck wurden Reden und Interviews, Regierungsdokumente sowie außenpolitische Praktiken und Initiativen systematisch ausgewertet.

# Sicherheit im Indo-Pazifik: Verständnisse, Normen, Strukturen und Initiativen

## USA: Free and Open Indo-Pacific

Die USA verstehen sich seit Jahrzehnten als »pazifische Nation«. Begründet wird dies durch die eigene Pazifikküste, Überseeterritorien wie Guam als Teil eines »heimlichen Imperiums«<sup>20</sup>, die Militärbasen in der Region, aber auch durch enge wirtschaftliche Beziehungen und starke Migrationsbewegungen von dort in die USA, wie auch durch das Selbstverständnis als tradierte regionale Ordnungsmacht im indo-pazifischen Raum.<sup>21</sup> Strukturelles Kernelement des Engagements der USA dort sind ihre Militärallianzen mit Japan, Südkorea, Thailand, den Philippinen und Australien. Seit der Hinwendung nach Asien (»pivot to Asia«) während der Obama-Administration stehen diese Bündnisse wieder verstärkt im Fokus der US-Sicherheitspolitik. Unter Obamas Nachfolger Donald Trump wurde zwar eine hitzige Debatte über die finanzielle und sicherheitspolitische Lastenteilung zwischen den USA und ihren Verbündeten in Asien geführt, in der Trump wiederholt öffentlich die Sinnhaftigkeit der Allianzen anzweifelte. Aber selbst in seiner Administration genossen diese Bündnisse starken Rückhalt. Mit Joseph Biden gewann 2020 wieder ein ausgesprochener Verfechter enger Militärallianzen die Präsidentschaftswahlen. Vertreter der Biden-Administration reisten wiederholt in die Region und betonten dort den hohen Stellenwert dieser Bündnisse wie auch den Anspruch der USA,

<sup>20</sup> Daniel Immerwahr, *How to Hide an Empire. A History of the Greater United States*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2019.

<sup>21</sup> Antony J. Blinken, »A Free and Open Indo-Pacific«, Universitas Indonesia, Jakarta, 14.12.2021, <<https://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacific/>>.

zentraler Sicherheitsakteur und Führungsmacht im indo-pazifischen Raum zu bleiben.

## Neue Bipolarität und der Free and Open Indo-Pacific

Paradigmatisch vor allem für Trumps Indo-Pazifik-Politik war die aus Washingtons Sicht zunehmende politische, wirtschaftliche und militärische Großmächterivalität zwischen den USA und China. Dieser Wahrnehmung zufolge war es in erster Linie China, das eine sicherheitspolitische Neuordnung der Region zu seinen Gunsten beabsichtigte, sich dazu militärischer, politischer und vor allem wirtschaftlicher Machtmittel bediente und auf diese Weise die US-Vormachtstellung in der Region schwächen wollte. Als gescheitert angesehen wurden Versuche früherer US-Administrationen, die Legitimität der US-geführten Sicherheitsarchitektur für Peking durch gezielte (wirtschaftliche) Interdependenz und diplomatische Annäherung zu erhöhen.<sup>22</sup> Aus Sicht der Trump-Administration musste dem wachsenden »chinesischen Revisionismus« vor allem mit Abschreckung und Eindämmung begegnet werden.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Robert C. O'Brien, »How China Threatens American Democracy«, in: *Foreign Affairs*, 21.10.2020, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-10-21/how-china-threatens-american-democracy>>.

<sup>23</sup> »Vice President Mike Pence's Remarks on the Administration's Policy towards China« [wie Fn. 16]; Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report*, Washington, D.C., 1.6.2019, <<https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>>.

Auch unter der Biden-Administration hat sich diese Wahrnehmung nicht wesentlich verändert.<sup>24</sup> Darin gilt China als »Rivale«, der den »Wohlstand, die Sicherheit und die demokratischen Werte« der USA herausfordere.<sup>25</sup> China wird nach wie vor als revisionistischer Akteur dargestellt, der die bislang von den USA dominierte regionale Sicherheitsarchitektur gemäß den eigenen Partikularinteressen umgestalten<sup>26</sup> und zudem mit wirtschaftlichen, diplomatischen und militärischen Mitteln exklusive chinesische Einflusssphären in Asien schaffen wolle.<sup>27</sup> Dieses Verhalten Pekings in Asien nimmt die Biden-Administration als »destabilisierend«, »internationales Recht missachtend« und sich der »friedlichen Konfliktbeilegung verweigernd« wahr.<sup>28</sup> Pekings Gebietsansprüche im Südchinesischen Meer, seine Drohgebärden gegenüber Taiwan oder auch der chinesisch-indische Grenzkonflikt gefährdeten nicht nur die Souveränität von Alliierten und Partnern der USA,<sup>29</sup> sondern generell »Stabilität und Wohlstand« im Indo-

Pazifik.<sup>30</sup> Kernfunktion der regionalen Sicherheitsarchitektur sei daher, einen freien, offenen Indo-Pazifik unter Führung der USA zu bewahren, in dem die Staaten der Region politisch und wirtschaftlich frei und ohne externen Zwang agieren können<sup>31</sup> – jedenfalls sofern dies mit den Interessen der USA vereinbar ist. Diese Einschränkung lässt sich aus Washingtons Reaktionen auf ein Sicherheitsabkommen zwischen den Salomonen, einem pazifischen Inselstaat, und China herauslesen: Sollte Peking nämlich eine Militärbasis dort errichten, könne laut US-Offiziellen ein militärisches Vorgehen der USA gegen die Salomonen nicht ausgeschlossen werden.<sup>32</sup>

### Von America first zum liberalen Internationalismus

Normativ unterfüttert wurde die Indo-Pazifik-Strategie unter der Trump-Administration durch einen regionalen Führungsanspruch in Verbindung mit »America first«, das vor allem den unbedingten Willen ausdrückte, Souveränität und Unabhängigkeit der USA unter allen Umständen zu wahren. Mit Blick auf den Indo-Pazifik waren daher laut Trump »Respekt für Souveränität«, »fairer und reziproker Handel« und »Transparenz und Rechtsstaatlichkeit« die wichtigsten normativen Grundlagen für die USA.<sup>33</sup> Erwähnung fanden zudem der freie Zugang zu globalen öffentlichen Gütern, allen voran die »Freiheit der Schifffahrt«, sowie die friedliche Konfliktbeilegung.<sup>34</sup> Vor dem Hintergrund der globalen Rivalität zwischen »freien« und »repressiven« Konzepten internationaler Ordnung stünden diese Werte in Konkurrenz zu denen »revisionistischer« Mächte wie China, die den »freien und offenen« Indo-Pazifik in

24 Vivek Mishra/Premesha Saha, »Decoding the Biden Administration's Indo-Pacific Strategy«, *ORF Raisina Debates* (Blog), 19.2.2022, <<https://www.orfonline.org/expert-speak/decoding-the-biden-administrations-indo-pacific-strategy/>>.

25 »Remarks by President Biden on America's Place in the World«, Washington, D.C.: The White House, 4.2.2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>>.

26 Antony J. Blinken, »A Foreign Policy for the American People«, Washington, D.C., 3.3.2021, <<https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>>; Asia Society, »A Conversation with Kurt Campbell, White House Coordinator for the Indo-Pacific«, New York, 6.7.2021, <<https://asiasociety.org/video/conversation-kurt-campbell-white-house-coordinator-indo-pacific>>.

27 The White House, *Indo-Pacific Strategy of the United States*, Washington, D.C., Februar 2022, S. 5.

28 Lloyd Austin, »Secretary of Defense Remarks at the 40th International Institute for Strategic Studies Fullerton Lecture«, IISS Fullerton Lecture, Singapur, 27.7.2021, <<https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/2708192/secretary-of-defense-remarks-at-the-40th-international-institute-for-strategic/>>.

29 »Remarks by Vice President Harris before the Bilateral Meeting with President Phúc of the Socialist Republic of Vietnam (August 25, 2021)«, Hanoi, 25.8.2021, <<https://vn.usembassy.gov/remarks-by-vice-president-harris-before-bilateral-meeting-with-president-phuc-of-the-socialist-republic-of-vietnam/>>.

30 The White House, *Indo-Pacific Strategy of the United States* [wie Fn. 27], S. 5.

31 Blinken, »A Free and Open Indo-Pacific« [wie Fn. 21].

32 Kate Lyons, »US Won't Rule Out Military Action if China Establishes Base in Solomon Islands«, in: *The Guardian*, 26.4.2022, <<https://www.theguardian.com/world/2022/apr/26/us-wont-rule-out-military-action-if-china-establishes-base-in-solomon-islands>>.

33 Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report* [wie Fn. 23].

34 U.S. Department of State, *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*, Washington, D.C., 3.11.2019, S. 6, <<https://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacific-advancing-a-shared-vision/>>.

Frage stellen, um ihre Partikularinteressen auf Kosten anderer, vornehmlich der USA, durchzusetzen.<sup>35</sup>

Die Trump'sche Prämisse »America first«<sup>36</sup> beeinflusste aber auch die Bewertung der Allianzen und Partnerschaften. Unter Trump folgte diese Beurteilung einer transaktionalen Logik: Allianzen wurden dann für sinnvoll erachtet, wenn sie sich überwiegend vorteilhaft für die USA auswirkten. Eine negative Handelsbilanz oder zu geringe Militärausgaben von Verbündeten bedeuteten im Umkehrschluss, dass diese Partner die USA übervorteilten.<sup>37</sup> Diese Interpretation löste bei einigen US-Alliierten in der Region wiederholte Verstimmungen aus.<sup>38</sup>

Dass »freie und souveräne« Staaten als allgemeine Norm gelten sollen, findet sich in Äußerungen der Biden-Administration ebenso wieder wie Bezüge auf »Transparenz und Rechtsstaatlichkeit«, »friedliche Konfliktbeilegung« und »Freiheit der Schifffahrt«.<sup>39</sup> »Freier Handel« ist unter Biden ebenfalls Teil der Vision eines »freien und offenen« Indo-Pazifik.<sup>40</sup> In zumindest partiellem Gegensatz zur Ära Trump steht jedoch, dass in Bidens Präsidentschaft zum einen die Bündnispartner größere Wertschätzung genießen und zum anderen der liberale Internationalismus einen hohen Stellenwert besitzt. Vor allem liberale Normen wie Demokratie und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sind normative Grundprinzipien von Bidens Außenpolitik. Diese sollen gleichzeitig das Fundament dafür bilden, dass eine Allianz der Demo-

kratien unter Führung der USA den wachsenden Einfluss autoritärer Mächte in der internationalen Politik zurückdrängt.<sup>41</sup> Abgesichert werden die erwähnten Prinzipien gegenüber revisionistischen Mächten wie China im Rahmen der US-Militärallianzen im Indo-Pazifik.<sup>42</sup>

## Das Nabe-und-Speichen-System 2.0

Die Ansätze der Administrationen unter Trump und Biden eint zudem eine zentrale Idee, die ihrerseits integraler Bestandteil des Konzepts eines freien und offenen Indo-Pazifik ist: eine vernetzte Sicherheitsarchitektur (»networked security architecture«), die aus bilateralen Allianzen zwischen den USA und regionalen Partnern besteht. Aus Sicht Washingtons liegt die Herausforderung nicht darin, eine neue Sicherheitsarchitektur zu errichten, sondern zentrale Bestandteile der bereits existierenden zu modernisieren und zu stärken.<sup>43</sup> Drei strukturelle Kernelemente werden in diesem Zusammenhang genannt.

Erstens sollen die US-Militärbasen in der Region erhalten bleiben. Die dort stationierten asymmetrischen Militärkapazitäten, zum Beispiel Kampfdrohnen, U-Boote oder ballistische Langstreckenraketen, sollen ausgebaut werden.

### Für die geplante integrierte Abschreckung wollen die USA ihre Alliierten stärken und ertüchtigen.

Zweitens sollen die US-Alliierten im Indo-Pazifik gestärkt werden. Zusammen mit ihnen wollen die USA ein System der integrierten Abschreckung (»integrated deterrence«) aufbauen. Darin sollen die Verbündeten integraler Bestandteil der militärischen Abschreckung von Gegnern der USA in Bereichen der konventionellen, der nuklearen, der Cyber- und der Informationskriegsführung sein.<sup>44</sup> Dahinter steht die Einsicht in Washington, dass die USA unter anderem aufgrund der massiven Aufrüstung Chinas und Russlands nicht mehr über die Fähigkeiten verfügen, jede

35 Ebd., S. 5.

36 Donald Trump, »Remarks by President Trump to the 73rd Session of the United Nations General Assembly«, New York, 25.9.2018, <<http://uy.usembassy.gov/remarks-by-president-trump-to-the-73rd-session-of-the-united-nations-general-assembly/>>.

37 Andrea Bernstein, »Where Trump Learned the Art of the Quid Pro Quo«, in: *The Atlantic*, 20.1.2020, <<https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/01/trumps-brand-of-transactional-politics/604978/>>; Mark Beeson, »Donald Trump and Post-Pivot Asia: The Implications of a »Transactional« Approach to Foreign Policy«, in: *Asian Studies Review*, 44 (2020) 1, S. 10–27, <<https://doi.org/10.1080/10357823.2019.1680604>>.

38 Marco Overhaus/Alexandra Sakaki, *Die US-Bündnisse mit Japan und Südkorea. Stärken und Bruchlinien in der sicherheitspolitischen Kooperation*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2021 (SWP-Studie 5/2021).

39 Austin, »Secretary of Defense Remarks at the 40th International Institute for Strategic Studies Fullerton Lecture« [wie Fn. 28].

40 »Remarks by Vice President Harris on the Indo-Pacific Region« [wie Fn. 16].

41 Biden, »Remarks by President Biden on America's Place in the World« [wie Fn. 25].

42 Kurt M. Campbell/Rush Doshi, »How America Can Shore up Asian Order«, in: *Foreign Affairs*, 12.1.2021, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-01-12/how-america-can-shore-asian-order>>.

43 Ebd.

44 The White House, *Indo-Pacific Strategy of the United States* [wie Fn. 27], S. 12.



Region und jeden Operationsraum der Welt militärisch zu dominieren. Die Stärkung oder Ertüchtigung der US-Alliierten rückt daher mehr als bisher in den Vordergrund, denn aus Washingtons Sicht kann das System der integrierten Abschreckung nur funktionieren, wenn die militärischen Kapazitäten der Alliierten erweitert werden, um die Abhängigkeit von den als taktisch verwundbar angesehenen großen US-Militärbasen zu verringern. Nur im Verbund mit Alliierten und Partnern in der Region wird es künftig möglich sein, China wirkungsvoll militärisch abzuschrecken.

Drittens soll die sicherheitspolitische Kooperation der US-Alliierten und Partner untereinander ausgeweitet werden. In den Bereichen Nachrichtendienste und Verteidigung sollen die »Speichen« intensiver untereinander zusammenarbeiten anstatt wie bisher vor allem mit der »Nabe« USA.<sup>45</sup> Die bilateralen US-Allianzen bleiben damit in Washingtons Perspektive zentrales strukturelles Instrument einer US-geführten Sicherheitsarchitektur in der Region. Vor allem bei der Eindämmung Chinas und der Aufrechterhaltung einer regionalen Machtbalance zugunsten der USA spielen sie nach wie vor eine herausragende ordnungspolitische Rolle.<sup>46</sup>

Auf multilaterale Organisationen sowie internationale Regeln und Normen nimmt die Biden-Administration in sicherheitspolitischer Hinsicht ebenfalls Bezug. Jedoch offenbart ein Blick in die maßgeblichen Strategiepapiere, dass der Schwerpunkt eindeutig auf bilateralen Allianzen im Indo-Pazifik liegt. Weder in offiziellen Dokumenten noch Reden wird näher ausgeführt, wie genau sich multilaterale Kooperationsformate in das auf bilateralen Allianzen und Partnerschaften aufbauende, zu modernisierende Ordnungskonzept einfügen.<sup>47</sup> Mit Ausnahme unilateraler Formate wie dem Quadrilateralen Sicherheitsdialog (Quad)<sup>48</sup> werden multilaterale Organisationen lediglich im Zusammenhang mit transnationalen globalen Herausforderungen angeführt, wie dem Klimawandel

oder der Pandemiebekämpfung.<sup>49</sup> Dies gilt auch für die ASEAN. Zwar wurde ihr sowohl unter Trump als auch unter Biden »zentrale Bedeutung« für die regionale »Architektur« des Indo-Pazifik zugeschrieben. Ihre konkrete Funktion darin wird allerdings nirgendwo erläutert. Betont wird nur, dass sich die ASEAN-Staaten nicht zwischen den USA und China entscheiden müssten und dass die Beziehungen der USA zu Südostasien sich nicht auf Geopolitik beschränkten (»bigger than geopolitics«).<sup>50</sup> In etlichen Statements der Biden-Administration zur ASEAN findet China denn auch keine Erwähnung.<sup>51</sup>

Die Funktion multilateraler Organisationen einschließlich der ASEAN besteht in erster Linie darin, globale Herausforderungen in der Klima- und der Gesundheitspolitik zu bearbeiten. Strukturell kommt ihnen, zumindest für den Indo-Pazifik, allenfalls untergeordnete sicherheitspolitische Bedeutung zu.

## Ertüchtigung und integrierte Abschreckung

Angesichts dessen verwundert es nicht, dass auch in der sicherheitspolitischen Praxis des freien und offenen Indo-Pazifik multilaterale Zusammenarbeit keine ausschlaggebende Rolle spielte. Im sicherheitspolitischen Bereich wurden bestehende multilaterale Kooperationen weitergeführt, zum Beispiel die Teilnahme der USA am Ostasiengipfel, am ASEAN-Regionalforum, am ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus (ADMM-Plus), an der Pacific Quadrilateral Defense Coordinating Group zur Bekämpfung illegaler Fischerei im Westpazifik und an multilateralen Manövern.<sup>52</sup> Auch beteiligten sich die USA weiterhin an der Lower Mekong Initiative oder der Indian Ocean Rim Asso-

45 Campbell/Doshi, »How America Can Shore up Asian Order« [wie Fn. 42].

46 Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report* [wie Fn. 23], S. 44.

47 »Southeast Asia Strategy Act«, H.R.1083 – 117th Congress (2021–2022), Washington, D.C., 20.4.2021, <<https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/1083/text>>.

48 Austin, »Secretary of Defense Remarks at the 40th International Institute for Strategic Studies Fullerton Lecture« [wie Fn. 28].

49 »Secretary Antony J. Blinken Virtual Remarks at the UN Security Council Open Debate on Multilateralism«, New York, 7.5.2021, <<https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-virtual-remarks-at-the-un-security-council-open-debate-on-multilateralism/>>.

50 Austin, »Secretary of Defense Remarks at the 40th International Institute for Strategic Studies Fullerton Lecture« [wie Fn. 28].

51 Derek Grossman, »Biden's Indo-Pacific Policy Blueprint Emerges«, *The RAND Blog*, 23.8.2021, <<https://www.rand.org/blog/2021/08/bidens-indo-pacific-policy-blueprint-emerges.html>>.

52 Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report* [wie Fn. 23], S. 39–50.

ciation (IORA).<sup>53</sup> Neue Initiativen in Zusammenarbeit mit der ASEAN beschränken sich bisher auf die Bekämpfung der Covid-19-Pandemie.<sup>54</sup>

Der Hauptschwerpunkt lag jedoch nicht auf multilateralen Prozessen, sondern auf der Stärkung existierender Allianzen und der bilateralen Kooperation mit neuen Partnern in der Region. Die sicherheitspolitischen Kapazitäten der US-Verbündeten sollen in den nächsten Jahren ausgebaut werden, um die geplante integrierte Abschreckung zu gewährleisten.<sup>55</sup> Das hieße unter anderem, die Kooperation mit Australien zu intensivieren. Dorthin will Washington zum Beispiel in Zukunft häufiger Kampfjets und Bomber für längere Zeiträume entsenden. Auch das Zusammenwirken mit Partnern wie Indien und den ASEAN-Staaten, allen voran Singapur, soll verstärkt werden. Im Mittelpunkt stehen dabei Ertüchtigungsprojekte wie Rüstungslieferungen, gemeinsame Manöver und Trainings sowie nachrichtendienstliche Zusammenarbeit. Mit Neu-Delhi schloss Washington 2016 ein Abkommen (Logistics Exchange Memorandum of Agreement), welches die gegenseitige Nutzung von Militärbasen für Reparatur- und Nachschubzwecke ermöglicht. Zur engeren Kooperation mit Partnern unterhalb der Schwelle zu formellen Allianzen gehört auch ausdrücklich die weitere militärische Unterstützung der USA für Taiwan.<sup>56</sup> Neu ist zudem, dass sicherheitspolitische Kooperationsformate mit den pazifischen Inselstaaten aufgelegt werden sollen. Konkretisiert wurde dies aber bisher nicht, auch wenn die USA im September 2022 Kooperationsverträge mit der Mehrzahl der pazifischen Inselstaaten geschlossen haben. Nicht vorgesehen ist bislang jedoch, die US-Militärkapazitäten in der Region selbst zu erhöhen.<sup>57</sup>

Mit AUKUS<sup>58</sup> wurde zudem ein neuer trilateraler Sicherheitspakt zwischen den USA, Australien und dem Vereinigten Königreich geschaffen. Der Schwerpunkt liegt darauf, nuklear getriebene U-Boote mit US-amerikanischer und britischer Technologie an Australien zu liefern. Intensivere Kooperation mit Alliierten schließt also auch Technologietransfers ein, nicht nur mit Australien, wie im Rahmen von AUKUS, sondern zum Beispiel auch mit Japan in Gestalt von Halbleiterlieferungen. Daneben sind innerhalb des Quad auch Kooperationen in den Bereichen Künstliche Intelligenz und Quantentechnologie sowie bei Cyber-Themen geplant. Überdies soll AUKUS laut Washington in Zukunft als »offene Architektur« aufgefasst und so perspektivisch für weitere US-Verbündete geöffnet werden, an erster Stelle Japan.<sup>59</sup>

Bereits unter der Trump-Administration war der Quad wiederbelebt und zwecks Eindämmung Chinas zum wesentlichen Baustein in der regionalen Sicherheitsarchitektur erkoren worden.<sup>60</sup> Konkrete Initiativen im Rahmen des Quad versandeten aber unter Trump weitgehend, da die Mitglieder sich nicht einig waren, welche Politik sie in diesem Format verfolgen sollten. Auch unter Biden steht die Stärkung des Quad und dessen mögliche Erweiterung als Instrument zur »militärischen Abschreckung« weit oben auf der Agenda.<sup>61</sup> Eine nachdrücklicher gegen China gerichtete Orientierung des Quad scheiterte jedoch bislang am Widerstand Indiens, das eine derartige Ausrichtung ablehnt. Quad-Initiativen umfassten daher vor allem zivile Politikfelder, zum Beispiel die Koordinierung der Lieferung von Covid-19-Impfdosen (Quad Vaccine Partnership), die Finanzierung von Infrastrukturprojekten (Quad Infrastructure Coordination

53 U.S. Department of State, *A Free and Open Indo-Pacific* [wie Fn. 34], S. 8–10.

54 Blinken, »A Free and Open Indo-Pacific« [wie Fn. 21].

55 The White House, »Remarks by President Biden in Press Conference«, Washington, D.C., 25.3.2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/03/25/remarks-by-president-biden-in-press-conference/>>; Austin, »Secretary of Defense Remarks at the 40th International Institute for Strategic Studies Fullerton Lecture« [wie Fn. 28].

56 The White House, *Indo-Pacific Strategy of the United States* [wie Fn. 27], S. 13.

57 Zack Cooper, »Words Versus Deeds in Biden's Indo-Pacific Strategy«, *War on the Rocks* (Blog), 21.2.2022, <<https://warontherocks.com/2022/02/words-versus-deeds-in-bidens-indo-pacific-strategy/>>.

58 Akronym aus den englischen Namen der drei beteiligten Staaten: Australien, Vereinigtes Königreich (United Kingdom) und USA.

59 »In Conversation: Kurt Campbell, White House Indo-Pacific Coordinator, Lowy Institute«, 1.12.2021, <<https://www.lowyinstitute.org/publications/conversation-kurt-campbell-white-house-indo-pacific-coordinator>>.

60 Anthony Kuhn, »Pompeo Rails against China at 'Quad' Meeting with Foreign Ministers in Tokyo«, *NPR*, 6.10.2020, <<https://www.npr.org/2020/10/06/920683263/pompeo-rails-against-china-at-quad-meeting-with-foreign-ministers-in-tokyo>>.

61 Campbell/Doshi, »How America Can Shore up Asian Order« [wie Fn. 42].

Group) oder die Einrichtung emissionsarmer Schifffahrtkorridore (Green Shipping Network).<sup>62</sup>

## Australien: Sicherheit für den Indo-Pazifik

In den letzten Jahren hat sich die australische Sicherheitspolitik umfassend in Richtung des indo-pazifischen Raumes umorientiert.<sup>63</sup> Der Indo-Pazifik ist seitdem der regionale Bezugsrahmen für Australiens strategische Verortung geworden und ist in Reden von Offiziellen<sup>64</sup> sowie offiziellen Dokumenten fest verankert, wie dem Verteidigungsweißbuch 2016,<sup>65</sup> dem Weißbuch zur Außenpolitik 2017<sup>66</sup> und dem 2020 Defence Strategic Update. In australischer Perspektive wird die Region immer mehr zum Kristallisationspunkt für die Großmächterivalität zwischen China und den USA. Das untergräbt die Stabilität in der Region und bedroht damit in wachsendem Maße Australiens strategische Interessen dort. Diese nämlich sind, vor allem mit Blick auf Australiens Handels-

und Wirtschaftspolitik, in den letzten Dekaden immer stärker mit asiatischen Märkten verknüpft worden. Besonders die wirtschaftliche Abhängigkeit von China wird mit Blick auf Pekings regionale Ambitionen zunehmend als strategische Herausforderung gesehen. In den letzten Jahren erhielt diese Perzeption neue Nahrung, als sich die bilateralen Beziehungen mit China erheblich verschlechterten. Ursachen dafür waren unter anderem Chinas Einmischung in Australiens Innenpolitik und die Boykotte australischer Exporte als Reaktion auf Canberras Forderung, das Aufkommen der Covid-19-Pandemie von einem unabhängigen Gremium untersuchen zu lassen.

Parallel dazu sieht Canberra regionale Sicherheit hauptsächlich durch seine Militärrallianz mit den USA (Australia, New Zealand and United States Security Treaty, ANZUS) und anhängige Verträge abgesichert, beispielsweise die Five Eyes Alliance zur nachrichtendienstlichen Kooperation, der neben den ANZUS-Staaten auch Kanada und das Vereinigte Königreich angehören. Aus Sicht aller australischen Regierungen der Nachkriegsära hat das Bündnis mit der Hegemonialmacht USA für regionale Stabilität gesorgt, ohne die wiederum Australiens wirtschaftliche Öffnung in Richtung der asiatischen Nachbarn nicht möglich gewesen wäre. Die enge sicherheitspolitische Anbindung an die USA<sup>67</sup> brachte Canberra allerdings wiederholt den Vorwurf ein, »Sicherheit vor Asien« und damit vor seinen unmittelbaren Nachbarn anstatt »Sicherheit in Asien« zu suchen.<sup>68</sup>

## Australien im Free and Open Indo-Pacific

Regionale Sicherheit im Indo-Pazifik versteht Canberra in erster Linie als Resultat der (militärischen) Dominanz der USA dort. Die regionale Sicherheitsordnung wird als hegemoniale Ordnung unter Führung der USA aufgefasst, die jedoch von China immer mehr herausgefordert werde. Australien betrachtet entsprechende Aktivitäten Chinas daher als wachsende Bedrohung für die regionale Sicherheit. Sorge bereiten Australien die massive Aufrüstung, »Grauzonenaktivitäten« zwischen militärischen und zivilen Formen zur Durchsetzung chinesischer Interessen, so

62 The White House, »Fact Sheet: Quad Leaders' Summit«, Washington, D.C.: The White House, 24.9.2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/fact-sheet-quad-leaders-summit/>>.

63 Ashley Townshend/Brendan Thomas-Noone, »Australia Steps up in Defense of the Indo-Pacific Order«, in: *The Diplomat*, 1.9.2020, <<https://thediplomat.com/2020/08/australia-steps-up-in-defense-of-the-indo-pacific-order/>>.

64 Prime Minister of Australia, »Where We Live« Asialink Bloomberg Address«, Sydney, 26.6.2019, <[https://apcss.org/wp-content/uploads/2020/02/Australia-Where\\_We\\_Live\\_Asialink\\_Bloomberg\\_Address.pdf](https://apcss.org/wp-content/uploads/2020/02/Australia-Where_We_Live_Asialink_Bloomberg_Address.pdf)>; Senator Linda Reynolds, Minister of Defence, »Remarks at the 18th IISS Shangri-La Dialogue«, Singapur, 2.6.2019, <<https://www.iiss.org/-/media/files/shangri-la-dialogue/2019/speeches/plenary-5---senator-linda-reynolds-minister-of-defence-australia-transcript.pdf>>; Secretary of the Department of Foreign Affairs and Trade Frances Adamson, »Shaping Australia's Role in Indo-Pacific Security in the Next Decade«, Canberra, 2.10.2018, <<https://www.dfat.gov.au/news/speeches/Pages/shaping-australias-role-in-indo-pacific-security-in-the-next-decade>>; Frances Adamson, »The Indo-Pacific. Australia's Perspective«, Kuala Lumpur, 29.4.2019, <<https://www.dfat.gov.au/news/speeches/Pages/the-indo-pacific-australias-perspective>>.

65 Australian Government, Department of Defence, *2016 Defence White Paper*, Canberra 2016, <<https://www.defence.gov.au/WhitePaper/Docs/2016-Defence-White-Paper.pdf>>.

66 Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, *2017 Foreign Policy White Paper. Opportunity, Security, Strength*, Canberra, November 2017, <<https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/2017-foreign-policy-white-paper.pdf>>.

67 Australien ist der einzige Alliierte der USA, der an allen großen US-geführten Militäroperationen seit 1945 teilgenommen hat – unter anderem in Korea, Vietnam, im Golfkrieg, in Somalia, Afghanistan und Irak.

68 Mohan Malik, »Australia, America and Asia«, in: *Pacific Affairs*, 79 (2006) 4, S. 587 – 595.

durch die Militarisierung des Südchinesischen Meeres, Drohungen gegenüber Taiwan, die Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten und ökonomische Zwangsmaßnahmen wie etwa Strafzölle.<sup>69</sup>

Die Kernfunktion der US-geführten regionalen Sicherheitsordnung im Indo-Pazifik besteht in offizieller Lesart darin, die Souveränität unabhängiger Staaten und die regelbasierte internationale Ordnung zu erhalten, um eine »sichere, offene, wohlhabende indopazifische Region« zu gewährleisten. Das übergreifende Ziel lautet, eine Machtbalance (»power balance«) im Indo-Pazifik mit den USA als Hauptgaranten der strategischen Interessen Australiens zu wahren.<sup>70</sup> Äußerungen führender australischer Politiker und Politikerinnen ist zu entnehmen, dass es eine weitere Kernfunktion der US-geführten regionalen Sicherheitsordnung ist, das als aggressiv wahrgenommene chinesische Auftreten in der Region einzudämmen – auch wenn dies in offiziellen Dokumenten nie ausdrücklich erwähnt wird.<sup>71</sup>

### Die Allianz mit Washington ist das »Grundgestein« der australischen Außen- und Sicherheitspolitik.

Australiens Rolle in der regionalen Sicherheitsordnung wird zuvorderst durch seine Eigenschaft als Alliiertes der USA definiert. Die bilaterale Allianz mit Washington ist die »Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft« und das »Grundgestein« der australischen Außen- und Sicherheitspolitik.<sup>72</sup> Neben dem derzeit vorherrschenden Verständnis von Australien als abhängigem Verbündeten der USA gibt es aber auch kritische Stimmen im Land. Sie sehen die regionale Sicherheitsordnung als stärker multipolar an und schreiben Australien im Indo-Pazifik daher eine eigenständigere Rolle als Mittelmacht (»middle power«)

69 »Inconceivable« Australia Would Not Join US to Defend Taiwan«, in: *Australian Financial Review*, 13.11.2021, <<https://www.afr.com/politics/federal/inconceivable-australia-would-not-join-us-to-defend-taiwan-20211113-p598mi>>.

70 Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, *2017 Foreign Policy White Paper* [wie Fn. 66].

71 Scott Morrison, Prime Minister of Australia, Face the Nation, Interview, *CBS News*, 26.9.2021, <<https://www.cbsnews.com/news/transcript-australian-prime-minister-scott-morrison-face-the-nation-09-26-2021/>>.

72 »The 2019 Lowy Lecture: Prime Minister Scott Morrison«, Sydney, 3.10.2019, <<https://www.lowyinstitute.org/publications/2019-lowy-lecture-prime-minister-scott-morrison>>.

zu.<sup>73</sup> Bemängelt wird in diesem Zusammenhang auch ein »geopolitischer Angstzustand« (»geopolitical anxiety«), dem zufolge regionale Sicherheit in erster Linie analog zu geopolitischen Einflusssphären und damit in einer Nullsummenlogik gedacht werde: »Wachsender Einfluss einer asiatischen Macht im Vergleich zu Australien oder seinen Alliierten wird weithin direkt als klare strategische Niederlage Australiens gedeutet.«<sup>74</sup> Zwar hielten australische Offizielle in der Vergangenheit eine kooperative und inklusive regionale Sicherheitsarchitektur für möglich.<sup>75</sup> Tatsächlich dominiert aber mittlerweile ein Verständnis von regionaler Sicherheit, die nur noch ohne oder gar offen gegen China gedacht wird.

Die Auffassung, dass die Allianz mit den USA einen essentiellen Bestandteil australischer Sicherheitspolitik bildet, ist indes parteiübergreifend in der Politik verankert. Möglich gemacht werde dies nach offizieller Lesart durch »gemeinsame Werte« und »geteilte Erfahrungen«, deren Fundament »demokratische Werte«, die »Achtung der Menschenrechte« und die »Stärkung der regelbasierten internationalen Ordnung« seien.<sup>76</sup> Auch in der Bevölkerung ist die Unterstützung für die Allianz mit den USA laut Umfragewerten (wieder) sehr hoch.<sup>77</sup> Während der Trump-Präsidentschaft lagen sie deutlich niedriger.<sup>78</sup> Parallel dazu werden aber ein möglicherweise in Zukunft sinkendes Interesse an der Region und ver-

73 Eine kritische Auseinandersetzung mit der australischen Rhetorik und Praxis findet sich zum Beispiel bei Brendan Taylor, »Is Australia's Indo-Pacific Strategy an Illusion?«, in: *International Affairs*, 96 (2020) 1, S. 95–109.

74 Nick Bisley et al., »For a Progressive Realism: Australian Foreign Policy in the 21st Century«, in: *Australian Journal of International Affairs* (online first), 19.3.2022, S. 1–23, <<https://doi.org/10.1080/10357718.2022.2051428>>.

75 Gareth Evans, »Cooperative Security and Intrastate Conflict«, in: *Foreign Policy*, (1994) 96, S. 3–20, <<https://doi.org/10.2307/1149213>>.

76 U.S. Department of State, »Joint Statement on Australia-U.S. Ministerial Consultations (AUSMIN) 2021«, Washington, D.C., 16.9.2021, <<https://www.state.gov/joint-statement-on-australia-u-s-ministerial-consultations-ausmin-2021/>>.

77 Simon Jackman, »At 70, Most See US Alliance as Foundation of Our Security«, in: *Australian Financial Review*, 30.8.2021, <<https://www.afr.com/policy/foreign-affairs/at-70-most-see-us-alliance-as-foundation-of-our-security-20210826-p58m3o>>.

78 Michael Fullilove, »America and Australia Are Back on the Same Page«, *Lowy Institute Commentary* (Blog), 16.2.2022, <<https://www.lowyinstitute.org/publications/america-and-australia-are-back-same-page>>.

ringerte Kapazitäten der USA als potentielle strategische Herausforderung für Australien gesehen, da sich dadurch die Machtbalance in der Region zugunsten Chinas verschieben könnte. In der Sicht Canberras droht hierbei die Errichtung einer exklusiv »chinesischen Einflusssphäre«, die Australiens Zugang zum und Einfluss im indo-pazifischen Raum massiv reduzieren würde.<sup>79</sup> Auch die neue Labour-geführte Regierung unter Premier Albanese hat sich klar zur Allianz mit den USA bekannt und angekündigt, die Indo-Pazifik-Politik der Vorgängerregierung weitgehend fortzuführen.

### Canberras liberaler Internationalismus

Normativ basiert die regionale Sicherheitsordnung in der Sicht Canberras nach außen hin zunächst auf der Achtung internationalen Rechts, besonders der Charta der Vereinten Nationen.<sup>80</sup> Vor allem die gegenseitige Achtung nationaler Souveränität wurde in diesem Zusammenhang immer wieder unterstrichen.<sup>81</sup> Diese normativen Prinzipien werden laut Canberra jedoch systematisch von einigen anderen Staaten, allen voran China, unterminiert, und zwar durch Manipulation, Ausübung von Zwang und aggressives Verhalten.<sup>82</sup> Australien will sich daher verstärkt für einen freien und offenen Indo-Pazifik einsetzen, in dem nationale Souveränität respektiert wird und Konflikte friedlich und ohne Zwang gelöst werden.<sup>83</sup> Grundlegend für das konkrete außen- und sicherheitspolitische Handeln des Landes sind aber laut dem Außenministerium zentrale Normen der australischen Verfassung, darunter »politische, wirtschaft-

liche und religiöse Freiheit, liberale Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Gleichberechtigung«.<sup>84</sup>

### Australien betrachtet China mittlerweile offiziell als »revisionistische Macht«.

Zwar wird der Indo-Pazifik in Regierungsdokumenten und offiziellen Verlautbarungen allgemein als für alle Staaten »offen« und »inklusiv« dargestellt.<sup>85</sup> Dennoch werden in diesen Punkten unter anderem gemäß obigen normativen Kriterien qualitative Einschränkungen vorgenommen, die China zumindest indirekt ausschließen. So werden zum Beispiel Volkswirtschaften bevorzugt, die »offenen«, »marktwirtschaftlichen Kriterien« entsprechen, und es wird hervorgehoben, dass liberal-demokratisch verfasste politische Systeme besonders wichtig bei der vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Australien und seinen Partnern in der Region sind.<sup>86</sup> Auch die Adjektive, mit denen die Nachbarstaaten bezeichnet werden, offenbaren die qualitativen Unterschiede in der Wahrnehmung: Indien etwa wird als »natürlicher Partner« und Japan als »freundschaftlicher Partner« betitelt, die aufgrund kongruenter Interessen eine herausragende Rolle im Indo-Pazifik spielen. China dagegen wird vor allem aufgrund seiner wirtschaftlichen Macht als »umfassender («comprehensive») strategischer Partner« erwähnt.<sup>87</sup> Mehr noch: Im sicherheitspolitischen Bereich wird China mittlerweile offiziell als »revisionistische Macht« etikettiert, welche die Prinzipien der regionalen Sicherheitsordnung schrittweise untergrabe.<sup>88</sup>

### Machtbalance durch Vertiefung der Allianz mit den USA

Im Einklang mit dem in Canberra dominierenden antagonistischen Verständnis regionaler Sicherheit, die gegen China abgesichert werden müsse, bildet das bilaterale Bündnis mit den USA den strukturellen

<sup>79</sup> Townshend/Thomas-Noone, »Australia Steps up in Defense of the Indo-Pacific Order« [wie Fn. 63].

<sup>80</sup> Australian Government, Ministry of Foreign Affairs and Trade, *2017 Foreign Policy White Paper* [wie Fn. 66], S. 11.

<sup>81</sup> Scott Morrison, »Address to the OECD Council«, Paris, 16.6.2021, <<https://pmtranscripts.pmc.gov.au/release/transcript-43446>>.

<sup>82</sup> Department of Defence, *2020 Defence Strategic Update*, Canberra 2020, S. 12; Peter Dutton, »Address to Australian Strategic Policy Institute Conference, Canberra«, Canberra, 10.6.2021, <<https://www.minister.defence.gov.au/minister/peter-dutton/speeches/address-australian-strategic-policy-institute-conference-canberra>>.

<sup>83</sup> Reynolds, »Remarks at the 18th IISS Shangri-La Dialogue« [wie Fn. 64].

<sup>84</sup> Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, *2017 Foreign Policy White Paper* [wie Fn. 66], S. 11.

<sup>85</sup> Ebd., S. 3f; Morrison, »Address to the OECD Council« [wie Fn. 81].

<sup>86</sup> Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, *2017 Foreign Policy White Paper* [wie Fn. 66], S. 3f.

<sup>87</sup> »The 2019 Lowy Lecture: Prime Minister Scott Morrison« [wie Fn. 72].

<sup>88</sup> Department of Defence, *2020 Defence Strategic Update* [wie Fn. 82].

Grundpfeiler dieser Sicherheitsordnung. Denn in Australiens Sicht ist es das US-geführte Nabe-und-Speichen-System bilateraler Allianzen, welches der regionalen Sicherheitsordnung seit dem Koreakrieg Stabilität verliehen hat. Die regionale Machtbalance sei nunmehr gefährdet, nämlich durch den wachsenden Machtanspruch Chinas und Xi Jinpings Plan, eine chinesische Einflusszone in Asien zu schaffen.

Um regionale Sicherheit auch künftig zu gewährleisten, reicht es allerdings in den Augen Canberras nicht mehr aus, allein auf die bilaterale Allianz mit den USA zu vertrauen. In Australiens offizieller Politik setzt sich zunehmend die Auffassung durch, dass das Land gut beraten sei, ein stärker multipolar ausgerichtetes Ordnungsmodell im Indo-Pazifik zu verfolgen. Es wird angenommen, dass die USA allein mittelfristig weder außen- und sicherheitspolitisch stark noch innenpolitisch stabil und verlässlich genug sind, um wachsenden chinesischen Machtansprüchen in der Region dauerhaft und wirksam entgegenzutreten. Daher soll ein über die bilaterale Allianz mit den USA hinausgehendes Netzwerk von Partnerschaften weiter gefestigt werden, das aus dem Quad, AUKUS, ASEAN-Mitgliedstaaten wie Indonesien und Singapur und auch den pazifischen Inselstaaten besteht. Vorrang hierbei soll die Kooperation mit demokratischen Partnern genießen: Außer den USA werden Japan, Indonesien, Indien und Südkorea,<sup>89</sup> aber auch die EU, bestimmte EU-Mitgliedstaaten wie Deutschland und Frankreich sowie die Nato erwähnt.<sup>90</sup>

Ausdrücklich genannt werden in diesem Zusammenhang auch regionale multilaterale Organisationen wie EAS, ADMM-Plus und IORA. Multilaterale Kooperation wird zwar wohlwollend erwähnt,<sup>91</sup> aber de facto wird ihr nur in Bereichen wie der globalen Klima- oder Handelspolitik eine aktive Rolle zugewiesen. Vor allem der damalige Premier Scott Morrison

äußerte sich zudem wiederholt sehr kritisch gegenüber multilateralen Organisationen und pochte auf »Wahrung der nationalen Souveränität« und Abwehr »äußerer Einmischung« in die Belange Australiens als ein Hauptziel seiner Amtszeit.<sup>92</sup> Für die australische Indo-Pazifik-Politik spielten diese Organisationen daher bislang nur eine untergeordnete Rolle. Als sicherheitspolitisch strukturbildend gelten im Indo-Pazifik die sino-amerikanische Rivalität sowie die Reaktionen der Anrainerstaaten darauf.<sup>93</sup>

## Über Darwin vom Quad zu AUKUS

Auf die zunehmende Instabilität im Indo-Pazifik reagierte Australien mit einem Ausbau der Allianz mit den USA, einer substantiellen Erhöhung des Verteidigungshaushalts und entsprechenden Rüstungskäufen, strategischen Partnerschaften und multilateralen Kooperationsforen. Auf operativer Ebene sind seit 2012 jedes Jahr für einige Monate US-Marines in der Nähe von Darwin stationiert, um dort zusammen mit der Australian Defence Force (ADF) Trainingseinheiten zu absolvieren. Das Personal der »Marine Rotational Force – Darwin« wurde 2021 von wenigen Hundert auf 2500 Marines aufgestockt.<sup>94</sup> Gemeinsame Marine-maneöver etwa im Rahmen der multilateralen Militärübung Malabar finden ebenfalls regelmäßig statt. Außerdem sind die USA Australiens größter Waffenlieferant. Zwischen 2012 und 2021 kamen mehr als drei Viertel aller australischen Waffenimporte, gemessen am Wert, aus den Vereinigten Staaten, gefolgt von Einfuhren aus Spanien, Frankreich und Deutschland.<sup>95</sup> Eine Kombination von externem Druck aus Washington und der Einsicht, dass die ADF für eine militärische Konfrontation schlecht ausgebildet und ausgerüstet ist, führte dazu, dass der australische Verteidigungshaushalt beträchtlich erhöht wurde. 2021 machte er 2,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts

<sup>89</sup> Peter Dutton, »Address to the American Chamber of Commerce in Australia«, Canberra, 8.9.2021, <<https://www.minister.defence.gov.au/minister/peter-dutton/speeches/address-american-chamber-commerce-australia>>; Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, *2017 Foreign Policy White Paper* [wie Fn. 66], S. 26; Scott Morrison, »Virtual Remarks to the United Nations General Assembly«, New York, 24.9.2021, <<https://pmtranscripts.pmc.gov.au/release/transcript-43591>>; Department of Defence, *2020 Defence Strategic Update* [wie Fn. 82], S. 24.

<sup>90</sup> Dutton, »Address to Australian Strategic Policy Institute Conference, Canberra« [wie Fn. 82].

<sup>91</sup> U.S. Department of State, »Joint Statement on Australia-U.S. Ministerial Consultations (AUSMIN) 2021« [wie Fn. 76].

<sup>92</sup> »The 2019 Lowy Lecture: Prime Minister Scott Morrison« [wie Fn. 72].

<sup>93</sup> Department of Defence, *2020 Defence Strategic Update* [wie Fn. 82], S. 11; Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, *2017 Foreign Policy White Paper* [wie Fn. 66], S. 25.

<sup>94</sup> Melissa Mackay, »Marking 10 Years in Darwin, Top US Diplomat Signals Bigger US Marine Deployments in Top End«, *ABC News*, 10.10.2021, <<https://www.abc.net.au/news/2021-10-10/ten-years-us-marines-top-end/100523120>>.

<sup>95</sup> SIPRI Arms Transfers Database.

(BIP) aus, was einem Zuwachs von 15 Prozent im Vergleich zu 2020 entspricht.<sup>96</sup>

In diesem Zusammenhang muss freilich angemerkt werden, dass Canberras und Washingtons sicherheitspolitische Interessen im Indo-Pazifik nicht immer deckungsgleich sind. Australien hat trotz des Drucks der USA bislang nicht an sogenannten Freedom of Navigation Operations (FONOPs) teilgenommen, die nahe den von China angelegten künstlichen Inseln im Südchinesischen Meer abgehalten werden.<sup>97</sup> Ausgeblieben ist bisher eine über die Marine Rotational Force – Darwin hinausgehende dauerhafte Stationierung von US-Truppen in Australien. Auch einer von Washington ins Gespräch gebrachten Stationierung von US-Mittelstreckenraketen hatte die bis Mai 2022 amtierende Morrison-Regierung eine Absage erteilt.<sup>98</sup>

Ein weiteres Indiz für den Ausbau der Allianz mit den USA war das im September 2021 verkündete trilaterale Militärbündnis AUKUS zwischen Australien, dem Vereinigten Königreich und den USA. Die Gründung ging mit der Entscheidung Canberras einher, nuklear betriebene (jedoch nicht nuklear bewaffnete) U-Boote aus amerikanischer Fertigung zu erwerben. Deshalb kündigte die australische Regierung einseitig einen zuvor mit Frankreich geschlossenen Vertrag über die Lieferung nicht nuklear betriebener U-Boote. Beobachter warnten, Australien begeben sich durch den neuen U-Boot-Deal in langfristige rüstungstechnologische Abhängigkeit von den USA. Grund ist, dass die nuklearen Antriebstechnologien strengster Geheimhaltung unterliegen und nur von den USA bereitgestellt werden können.<sup>99</sup> Andere Kommentatoren wie der frühere Premierminister Paul Keating prangerten gar einen angeblichen Ausverkauf australischer Sicherheitsinteressen an die USA an.<sup>100</sup>

Neben dem Ausbau seiner bilateralen Allianz mit den USA ist das Land eine Reihe weiterer bilateralen strategischer Partnerschaften unterhalb der Schwelle zu formellen Allianzen eingegangen, und zwar mit Japan (2014), Singapur (2015), Frankreich (2017), Indonesien (2018), Vietnam (2018), Indien (2020), Papua-Neuguinea (2020), Thailand (2020), Malaysia (2021) und Deutschland (2021). Diese Partnerschaften sind wie zu erwarten sehr unterschiedlich ausgestaltet: Während etwa die bilaterale Kooperation mit Indien gemeinsame Marinemanöver (PASSEX, AUSINDEX) und die gegenseitige Nutzung von Militärbasen für Bunkerstopps umfasst,<sup>101</sup> konzentriert sich beispielsweise die Kooperation mit Japan bisher eher auf logistische Aspekte.<sup>102</sup>

Ferner wurden neue Partnerschaften mit Regionalorganisationen lanciert, zum Beispiel die ASEAN-Australian Comprehensive Strategic Partnership oder die Kooperation mit der Nato. Generell gibt es immer mehr und immer ambitioniertere australische Initiativen im Indo-Pazifik, vor allem bei minilateralen Kooperationsformaten. Hierzu gehören beispielsweise der Trilateral Strategic Dialogue der USA, Japans und Australiens sowie Australia-India-Japan Trilateral, Australia-France-India Trilateral, Australia-India-Indonesia Trilateral und AUKUS. Überdies wurden bestehende Formate ausgebaut, etwa die Five-Eyes-Allianz und besonders der Quad. Seit 2020 nimmt Australien an den Malabar-Marineübungen der USA, Indiens und Japans im Indischen Ozean teil. Inhaltlich konzentrieren sich diese minilateralen Formate bislang vor allem auf die Themen maritime Sicherheit und regelbasierte internationale Ordnung.

Ein regionaler Schwerpunkt der sicherheitspolitischen Aktivitäten Australiens liegt im Westpazifik. Dieser sogenannte Australia Pacific Step-up umfasst bilaterale Sicherheitspartnerschaften ebenso wie Projekte unter anderem in der Entwicklungszusammenarbeit, der Katastrophenhilfe, der öffentlichen Gesundheitsfürsorge und aktuell der Pandemiebekämpfung.

<sup>96</sup> Wilkins, »Australian Strategic Approaches to the Indo-Pacific« [wie Fn. 17], S. 4.

<sup>97</sup> Malcolm Cook, *Australia's South China Sea Challenges*, Sydney: Lowy Institute, 26.5.2021 (Policy Brief), <<https://www.lowyinstitute.org/publications/australia-s-south-china-sea-challenges>>.

<sup>98</sup> »Australia Won't Host U.S. Missiles, Prime Minister Says«, *Reuters*, 5.8.2019, <<https://www.reuters.com/article/us-australia-usa-missiles-idUSKCN1UV0IB>>.

<sup>99</sup> Sam Roggeveen, »Australia Is Making a Risky Bet on the U.S.«, in: *The New York Times*, 20.9.2021, <<https://www.nytimes.com/2021/09/20/opinion/AUKUS-australia-us-china.html>>.

<sup>100</sup> Paul Keating, »A Relic of a Bygone Age? I Might Be, but I'm Not a Defeatist«, in: *The Sydney Morning Herald*, 29.9.2021,

<<https://www.smh.com.au/world/asia/a-relic-of-a-bygone-age-i-might-be-but-i-m-not-a-defeatist-20210928-p58vdu.html>>.

<sup>101</sup> Premesha Saha/Angad Singh, *Securing Two Oceans: Bolstering India-Australia Defence Cooperation in the Indo-Pacific*, Neu-Delhi: Observer Research Foundation (ORF), Januar 2022 (Occasional Paper Nr. 346), <<https://www.orfonline.org/research/securing-two-oceans/>>.

<sup>102</sup> Kei Koga, »Japan and Australia Step up Defence Cooperation«, *East Asia Forum* (Blog), 8.3.2022, <<https://www.eastasiaforum.org/2022/03/08/japan-and-australia-step-up-defence-cooperation/>>.

Zwar spielen Australiens Waffenexporte im Indo-Pazifik quantitativ gesehen keine herausragende Rolle. Dennoch ist das Land als Exporteur militärischer Hardware in den letzten Jahren in der Subregion Westpazifik verstärkt in Erscheinung getreten. So lieferte Australien vor allem Patrouillenboote, Hubschrauber und Transportflugzeuge an direkte Nachbarstaaten wie Indonesien, Papua-Neuguinea, die Salomonen, Kiribati oder Tonga.<sup>103</sup> Auch Projekte im Infrastrukturausbau, etwa die Verlegung von Unterseekabeln, sind Teil des Pacific Step-up.

Australien war im Westpazifik lange Zeit das vorherrschende Geberland, vor allem in den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, sieht sich aber seit einiger Zeit verstärkt mit chinesischen Initiativen konfrontiert.<sup>104</sup> Laut australischen Sicherheitsexperten will Canberra daher vor allem verhindern, dass China Militärbasen in Australiens Nachbarschaft errichtet. Zu diesem Zweck wolle die australische Regierung den pazifischen Inselstaaten weitere Kooperationsangebote unterbreiten.<sup>105</sup>

### Indien: »Indo« oder »Indo-Pazifik«?

Indiens Außen- und Sicherheitspolitik nach der Ära des Ministerpräsidenten Jawaharlal Nehru (1947 – 1964) war bis in die 1990er Jahre stark auf Paradigmen wie Blockfreiheit und Indiens Rolle als Fürsprecher der sogenannten Entwicklungsländer ausgerichtet. Früh verband die indische Führung damit die Idee, eine eigenständige Rolle im internationalen System einzunehmen. Während des Kalten Krieges schloss sich Indien – trotz Freundschaftsvertrags mit der Sowjetunion – weder einem militärischen Bündnis an, noch war es offiziell Teil der beiden Blöcke. Die Spaltung des Subkontinents in Indien und Pakistan, der Konflikt in Kaschmir und der Streit mit der VR China über die ungeklärte Grenzziehung hatte bereits kurz nach Indiens Unabhängigkeit 1947 zu mehreren bewaffneten Auseinandersetzungen mit beiden Nachbarn geführt. Zudem war es über Dekaden hinweg eine erhebliche sicherheitspolitische Heraus-

forderung, angesichts gewaltsamer Aufstands- und Sezessionsbewegungen in Teilen des Landes Sicherheit und Stabilität im Innern durchzusetzen und zu bewahren.<sup>106</sup>

Daher wurde das sicherheitspolitische Denken der indischen Eliten trotz seiner geostrategischen Lage als Halbinsel im Indischen Ozean lange Zeit von einer »kontinentalen Mentalität« geprägt.<sup>107</sup> Diese speiste sich daraus, dass die indische Sicherheitspolitik sich auf die Territorialkonflikte mit seinen direkten Nachbarn und die innere Sicherheit konzentrierte, so dass maritime Aspekte nahezu vollständig in den Hintergrund traten.

### Indiens Indo-Pacific Oceans Initiative

Seit Mitte der 1990er Jahre wird auf die tradierten Grundpfeiler indischer Außen- und Sicherheitspolitik zwar noch regelmäßig rhetorisch Bezug genommen. Realiter hat sich ihre Bedeutung aber merklich abgeschwächt.<sup>108</sup> Die Ursachen hierfür liegen zum einen in den Wirtschaftsreformen seit 1991 und der wachsenden Einbettung Indiens in globale Märkte und Lieferketten (und damit auch Abhängigkeit von ihnen), zum anderen in der veränderten Struktur des internationalen Systems nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und dem Aufstieg Chinas. Beobachter stellten zunächst fest, dass das außenpolitische Interesse sich von der Blockfreien-Bewegung hin zur Betonung der strategischen Autonomie Indiens verschoben hat.<sup>109</sup> In den letzten Jahren hat unter der Modi-Regierung jedoch eine umfangreiche strategische Neuausrichtung stattgefunden. Anders als zuvor konzentriert sich Indien nun auf maritime Räume und dabei besonders den Indischen Ozean, über den große Teile des indi-

<sup>106</sup> Harsh V. Pant, »The US-India-China ›Strategic Triangle‹: Theoretical, Historical and Contemporary Dimensions«, in: *India Review*, 18 (2019) 4, S. 343 – 347, <<https://doi.org/10.1080/14736489.2019.1662192>>.

<sup>107</sup> David Scott, »India's ›Grand Strategy‹ for the Indian Ocean: Mahanian Visions«, in: *Asia-Pacific Review*, 13 (2006) 2, S. 97 – 129, <<https://doi.org/10.1080/13439000601029048>>.

<sup>108</sup> C. Raja Mohan, »The Changing Dynamics of India's Multilateralism«, in: Waheguru Pal Singh Sidhu/Pratap Bhanu Mehta/Bruce Jones (Hg.), *Shaping the Emerging World. India and the Multilateral Order*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2013, S. 25 – 42, <<https://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt3fgnrt>>.

<sup>109</sup> Harsh V. Pant, »The End of Non-Alignment?«, in: *Orbis*, 61 (2017) 4, S. 527 – 540, <<https://doi.org/10.1016/j.orbis.2017.08.004>>.

<sup>103</sup> SIPRI Arms Transfers Database.

<sup>104</sup> Department of Defence, *2020 Defence Strategic Update* [wie Fn. 82], S. 24.

<sup>105</sup> Michael Shoebridge, »Australia's Pacific Step-up Needs to Aim Higher«, *The Strategist* (Blog), 6.5.2021, <<https://www.aspistrategist.org.au/australias-pacific-step-up-needs-to-aim-higher/>>.



schen Handels sowie der Energie- und Rohstoffeinfuhren abgewickelt werden. Das sicherheitspolitische Denken im Land hat daher die »kontinentale Mentalität« zumindest in gewissem Maße abgelegt. Dabei reagiert Neu-Delhi direkt auf von China ausgehende Herausforderungen in der Außen-, Sicherheits-, aber auch der Wirtschaftspolitik in Südasiens.<sup>110</sup>

### Indien will zum zentralen Sicherheitsakteur in Südasiens und im Indischen Ozean avancieren.

In Debatten über regionale Sicherheit richtet Neu-Delhi seinen Blick deshalb bisher vornehmlich auf den »Indo«-Teil des »Indo-Pacific«. Seit dem Ende des Kalten Krieges betrachteten außenpolitische Entscheidungsträger des Landes Indien als zentralen Sicherheitsakteur in Südasiens und im Indischen Ozean. Seitdem versucht das Land, eigene sicherheitspolitische Strukturen in Südasiens und im Indischen Ozean zu etablieren.

Mittel hierfür waren sowohl bilaterale Kooperationen mit Indiens Nachbarstaaten als auch von Neu-Delhi initiierte multilaterale Foren, wie die IORA oder die Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation (BIMSTEC). Indien sieht sich selbst hierbei als Anbieter von Sicherheit (Net Security Provider), und zwar durch verstärkte Anti-Piraterie-Operationen der indischen Marine, Rüstungslieferungen an Nachbarstaaten und gemeinsame Ausbildungs- und Trainingsprogramme wie auch die Bereitstellung regionaler Systeme zur Küstenüberwachung und zur Stärkung des Situationsbewusstseins für den maritimen Bereich (Maritime Domain Awareness).<sup>111</sup> Die neue Rolle Indiens als Bereitsteller von Sicherheit wird aus indischer Sicht allerdings aktiv durch Chinas Vorgehen überlagert, nämlich durch sein konfrontatives Auftreten im indisch-chine-

schen Grenzkonflikt und die Verschlechterung der bilateralen Beziehungen ebenso wie durch den zunehmenden chinesischen Einfluss in Südasiens. Dieser drückt sich sowohl in Projekten der Belt and Road Initiative (BRI) als auch im sicherheitspolitischen Bereich aus, und zwar durch chinesische Rüstungsexporte, Sicherheitsdialoge oder auch militärische Ausbildungsprogramme mit Staaten wie Pakistan, Nepal, Bangladesch oder Myanmar.<sup>112</sup>

In der Folge hat die Regierung unter Premierminister Narendra Modi die indische Außenpolitik stärker darauf ausgerichtet, Chinas wachsender Dominanz in der Region zu begegnen. Einige Beobachter sehen Indiens Rolle daher immer mehr als Teil einer regionalen Gegenmachtbildung zu China,<sup>113</sup> selbst wenn Neu-Delhi offiziell weiter Bereitschaft zur Kooperation mit China signalisiert und Indien nach wie vor Mitglied in regionalen Organisationen wie der SCO oder der Asiatischen Infrastrukturinvestmentbank (AIIB) ist, die China maßgeblich prägt oder gar ins Leben gerufen hat.<sup>114</sup> Aus Neu-Delhis Sicht ist die steigende strategische Ungewissheit im Indo-Pazifik zugleich das Ergebnis von chinesischem Expansionismus, Zweifeln an der Dauerhaftigkeit des US-Engagements in der Region und der Schwäche multilateraler Institutionen. All dies habe dazu geführt, dass eine Großmächterivalität entstanden sei, die sich stetig verschärfe und nunmehr die Stabilität der Region bedrohe.<sup>115</sup> Neu-Delhi sieht den chinesischen Expansio-

**110** Christian Wagner, *Indiens Aufstieg: auf tönernem Fundament?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2021 (SWP-Studie 13/2021), <<https://www.swp-berlin.org/publikation/indiens-aufstieg-auf-toenernem-fundament>>.

**111** Christian Wagner, »India's Bilateral Security Relationship in South Asia«, in: *Strategic Analysis*, 42 (2018) 1, S. 15–28, <<https://doi.org/10.1080/09700161.2017.1418952>>; Manu Pubby, »India's Message to IOR: We Are a Reliable Partner, Can Take on the Net Security Provider Role«, in: *The Economic Times*, 4.2.2021, <<https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/indiass-message-to-ior-we-are-a-reliable-partner-can-take-on-the-net-security-provider-role/articleshow/80671.cms?from=mdr>>.

**112** Darshana M. Baruah, »India in the Indo-Pacific: New Delhi's Theater of Opportunity«, New York: Carnegie Endowment for International Peace, Juni 2020, <<https://carnegieendowment.org/2020/06/30/india-in-indo-pacific-new-delhi-s-theater-of-opportunity-pub-82205>>; Ganeshan Wignaraja, »Reflecting on US-China Rivalries in Post-Conflict Sri Lanka«, in: Heiduk (Hg.), *Asian Geopolitics* [wie Fn. 17], S. 81–102, <<https://www.routledge.com/Asian-Geopolitics-and-the-US-China-Rivalry/Heiduk/p/book/9780367608163>>.

**113** Sharinee L. Jagtiani/Ameya Pratap Singh, »India Is a Swing State – Cooperate with It Accordingly«, *War on the Rocks*, 13.7.2022, <<https://warontherocks.com/2022/07/india-is-a-swing-state-cooperate-with-it-accordingly/>>.

**114** Heiduk/Wacker, *From Asia-Pacific to Indo-Pacific* [wie Fn. 18], S. 24; Subrahmanyam Jaishankar, »Address by External Affairs Minister at the 20th Meeting of the SCO Council of Heads of Government«, Nur-Sultan, 25.11.2021, <[https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/34532/Address\\_by\\_External\\_Affairs\\_Minister\\_at\\_the\\_20th\\_Meeting\\_of\\_the\\_SCO\\_Council\\_of\\_Heads\\_of\\_Government](https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/34532/Address_by_External_Affairs_Minister_at_the_20th_Meeting_of_the_SCO_Council_of_Heads_of_Government)>.

**115** Premesha Saha/Abhishek Mishra, *The Indo-Pacific Oceans Initiative: Towards a Coherent Indo-Pacific Policy for India*, Neu-Delhi: ORF, Dezember 2020 (ORF Occasional Paper Nr. 292),

nismus mittlerweile als wesentlichen Instabilitätsfaktor in der Region an, auch wenn es dies nicht offiziell verlautbart. Indien nimmt Chinas Politik als »strategische Einkreisung« wahr, sorgt sich um die Freiheit der Schifffahrt im Südchinesischen Meer und ist alarmiert über die stärkere militärische Präsenz Chinas im Indischen Ozean.<sup>116</sup>

Gemäß der Regierung Modi lautet das wichtigste Ziel regionaler Sicherheitspolitik für den Indo-Pazifik, den steigenden chinesischen Einfluss in Südasiens und im Indischen Ozean zu begrenzen und dadurch Neu-Delhis eigene Machtansprüche zu bewahren. Zwar hat sie verstärkte Kooperationen mit afrikanischen wie arabischen Anrainern des Indischen Ozeans im Westen und der ASEAN im Osten angekündigt.<sup>117</sup> Ihr Hauptaugenmerk liegt aber nach wie vor auf dem unmittelbaren strategischen Umfeld Indiens, dem Indischen Ozean und dem indischen Subkontinent.<sup>118</sup>

### Freier, offener, inklusiver und regelbasierter Indo-Pazifik

Formell sieht Indiens Indo-Pacific Oceans Initiative (IPOI) eine »offene, inklusive« Sicherheitsarchitektur vor, in der regionale Sicherheit über »Dialog, eine regelbasierte Ordnung und die Beilegung von Disputen auf der Grundlage internationalen Rechts« erhalten wird.<sup>119</sup> Laut Modi sollen »diese Regeln und Normen auf der Zustimmung aller und nicht der Macht einiger weniger Staaten beruhen«, worauf wiederum »Indiens Glaube an Multilateralismus und Regionalismus und unsere feste Bindung an rechtsstaatlichen

<<https://www.orfonline.org/research/indo-pacific-oceans-initiative-towards-coherent-indo-pacific-policy-india/>>.

**116** Heiduk/Wacker, *From Asia-Pacific to Indo-Pacific* [wie Fn. 18], S. 25; Jagannath P. Panda, »India, Indo-Pacific Coalitions and China: From Alignment to Alliance?«, in: Heiduk (Hg.), *Asian Geopolitics* [wie Fn. 17], S. 103 – 126, <<https://www.routledge.com/Asian-Geopolitics-and-the-US-China-Rivalry/Heiduk/p/book/9780367608163>>.

**117** Saha/Mishra, *The Indo-Pacific Oceans Initiative* [wie Fn. 115].

**118** Baruah, »India in the Indo-Pacific« [wie Fn. 112], S. 4.

**119** Subrahmanyam Jaishankar, »Remarks by External Affairs Minister at the 4th Indo-Pacific Business Forum«, Virtual Event, 28.10.2021, <[https://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/34434/Remarks\\_by\\_External\\_Affairs\\_Minister\\_at\\_the\\_4th\\_IndoPacific\\_Business\\_Forum\\_October\\_28\\_2021](https://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/34434/Remarks_by_External_Affairs_Minister_at_the_4th_IndoPacific_Business_Forum_October_28_2021)>.

Prinzipien basieren.«<sup>120</sup> Zudem wird wiederholt positiv auf die ASEAN und ihre Normen Bezug genommen, wie territoriale Souveränität, friedliche Konfliktaustragung und Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten. Gleichzeitig warb Premierminister Modi für den freien Zugang aller Akteure der Region zu den See- und Lufträumen des Indo-Pazifik sowie dessen Ressourcen und Märkten. Dies sei nur möglich, wenn es keine Rückkehr zu Großmächterivalität und Bipolarität gebe. Kommentatoren interpretierten dies als kaum verhüllte Kritik an China. Indiens Partnerschaften folgten laut Modi jedoch den oben dargelegten Normen, die Neu-Delhi als grundlegend für einen offenen, inklusiven Indo-Pazifik darstellt, und seien daher dezidiert keine »Allianzen der Eindämmung«.<sup>121</sup>

### Neu-Delhi präsentiert den Indo-Pazifik als inklusive Region mit gleichberechtigten Akteuren.

Von offizieller Seite wird daher der Indo-Pazifik als inklusive Region präsentiert, in der alle Akteure auf der Basis des internationalen Völkerrechts gleichberechtigt miteinander agieren sollen. Diese Rhetorik darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Augenmerk der Modi-Regierung weniger darauf liegt, eine regelbasierte Ordnung prinzipiengetreu auszurollen. Stattdessen soll die vorgebliche Akzeptanz der erwähnten Normen dazu dienen, den als »aggressiv« wahrgenommenen chinesischen Einfluss zurückzudrängen, besonders in Südasiens und im Indischen Ozean.<sup>122</sup>

### Multipolarität und regionaler Führungsanspruch

Die »offene, inklusive« Sicherheitsordnung des Indo-Pazifik fußt aus Sicht der Modi-Regierung auf multipolaren Strukturen. Eine »starke, multipolare Ordnung« sei wichtige Voraussetzung dafür, mit der sino-amerikanischen Rivalität zurechtzukommen und das Abrutschen in eine bipolare Ordnung zu verhindern,

**120** Narendra Modi, »Prime Minister's Keynote Address at Shangri La Dialogue«, Singapur, 1.6.2018, <<https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29943/Prime+Ministers+Keynote+Address+at+Shangri+La+Dialogue+June+01+2018>>.

**121** Ebd.

**122** Ian Hall/Šumit Ganguly, »Introduction: Narendra Modi and India's Foreign Policy«, in: *International Politics*, 30.10.2021, <<https://doi.org/10.1057/s41311-021-00363-8>>.

und bilde zudem den Grundpfeiler von Stabilität und Sicherheit im Indo-Pazifik.<sup>123</sup> Indien verzichtet im Rahmen der IPOI jedoch ausdrücklich darauf, Bündnisse einzugehen, da dies die eigene strategische Autonomie unterminieren würde. Die IPOI ist daher auch kein legalistischer Ordnungsentwurf, denn Verträge oder Abkommen sind nicht vorgesehen. Ebenso wenig ist geplant, einen neuen institutionellen Rahmen für den Indo-Pazifik zu schaffen.<sup>124</sup>

Neben den USA und China sind Russland und Indien die wichtigsten Pole dieser multipolaren Ordnung. Indien ist bestrebt, mit allen Akteuren auf bilateraler Ebene enge Beziehungen zu führen, auch wenn das Verhältnis zu Staaten wie China einiges Konfliktpotential birgt.<sup>125</sup> Beobachter haben daher argumentiert, dass die IPOI de facto widersprüchliche Elemente beinhaltet: Einerseits weise sie durch Partnerschaften mit den USA und anderen regionalen Akteuren Elemente der Gegenmachtbildung gegen China auf. Andererseits werde aber durch die Betonung von Offenheit und Inklusivität versucht, China ein anderes Bild zu vermitteln.<sup>126</sup> Außenminister Subrahmanyam Jaishankar bestätigte dies indirekt, indem er Multipolarität im Kontext des Quad als Teil einer indischen Neubalancierung (»rebalancing«) darstellte und gleichzeitig von einem offenen, inklusiven Indo-Pazifik sprach.<sup>127</sup>

Existierende multilaterale Organisationen auf globaler Ebene werden im Diskurs Neu-Delhis zuallererst als schwach und reformbedürftig dargestellt.<sup>128</sup>

**123** »Prime Minister's Speech at the East Asia Summit«, Bangkok, 4.11.2019, <[https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/32171/Prime\\_Ministers\\_Speech\\_at\\_the\\_East\\_Asia\\_Summit\\_04\\_November\\_2019](https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/32171/Prime_Ministers_Speech_at_the_East_Asia_Summit_04_November_2019)>.

**124** Riva Ganguly Das, »Keynote Address by Secretary (East) at the 5th EAS Conference on Maritime Security Cooperation«, Kolkata, 23.11.2021, <[https://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/34523/Keynote\\_Address\\_by\\_Secretary\\_East\\_at\\_the\\_5th\\_EAS\\_Conference\\_on\\_Maritime\\_Security\\_Cooperation](https://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/34523/Keynote_Address_by_Secretary_East_at_the_5th_EAS_Conference_on_Maritime_Security_Cooperation)>.

**125** Modi, »Prime Minister's Keynote Address at Shangri La Dialogue« [wie Fn. 120].

**126** Rajesh Rajagopalan, »Evasive Balancing: India's Unviable Indo-Pacific Strategy«, in: *International Affairs*, 96 (2020) 1, S. 75–93.

**127** Jaishankar, »Remarks by External Affairs Minister at the 4th Indo-Pacific Business Forum« [wie Fn. 119].

**128** Jaishankar, »Address by External Affairs Minister at the 20th Meeting of the SCO Council of Heads of Government« [wie Fn. 114]; »PM Modi Calls for 'Reformed Multilateralism' to Reflect Global Realities«, in: *Hindustan Times*, 10.11.2020, <<https://www.hindustantimes.com/india-news/pm-modi-calls->

Zu sehr seien diese von einigen wenigen Großmächten dominiert, zu wenig Raum böten sie anderen Akteuren – allen voran Indien. Multilateralismus wird daher vor allem mit dem VN-System assoziiert. In den Worten Narendra Modis kann nur ein repräsentativerer Multilateralismus mit reformierten Vereinten Nationen im Zentrum Frieden und Wohlstand weltweit sichern. Als Schwerpunkte des multilateralen Engagements Indiens erwähnt werden in diesem Kontext vor allem Politikfelder wie Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Klimapolitik.<sup>129</sup> Auch was die Notwendigkeit des »Erhalts der regelbasierten internationalen Ordnung« anbelangt, wird multilaterale Kooperation genannt.<sup>130</sup> Da zudem die ASEAN aus Sicht Indiens zentral für die regionale Sicherheit ist, wird von offizieller Seite die Teilnahme des Landes an ASEAN-geführten multilateralen Foren wie EAS, ARF oder ADMM-Plus hervorgehoben.<sup>131</sup> Als strukturbildendes Element jedoch spielt Multilateralismus für Indiens IPOI allenfalls eine marginale Rolle. Multipolarität als struktureller Rahmen des Indo-Pazifik im Sinne der Modi-Regierung basiert vornehmlich auf bilateralen Beziehungen zwischen den Groß- und Mittelmächten der Region. Multipolarität ermöglicht Indien ein strukturelles Rebalancing gegenüber China und verhindert gleichzeitig die Entstehung einer sino-amerikanischen Bipolarität.

## Indien als Sicherheitsanbieter im Indischen Ozean

Vor allem in der unmittelbaren Nachbarschaft Indiens, in Südasien und dem Indischen Ozean, haben Neu-Delhis sicherheitspolitische Aktivitäten und Initiativen in den letzten Jahren merklich zugenommen. So wurden bilaterale Militärbeziehungen mit Nachbarstaaten wie Sri Lanka, Bangladesch, Mauritius oder Bhutan ausgebaut. Dazu gehören gemeinsame Militär-

[for-reformed-multilateralism-to-reflect-global-realities/story-vnio0kum4WFnasQBGMH1N.html](https://www.mea.gov.in/for-reformed-multilateralism-to-reflect-global-realities/story-vnio0kum4WFnasQBGMH1N.html)>.

**129** Narendra Modi, »PM Modi's Keynote Address at United Nations Economic and Social Council Session«, New York, 17.7.2020, <<https://www.narendramodi.in/prime-minister-narendra-modi-s-keynote-address-at-united-nations-economic-and-social-council-session-550577>>.

**130** Jaishankar, »Remarks by External Affairs Minister at the 4th Indo-Pacific Business Forum« [wie Fn. 119].

**131** Das, »Keynote Address by Secretary (East) at the 5th EAS Conference on Maritime Security Cooperation« [wie Fn. 124].

manöver, Trainings- und Ertüchtigungsprogramme (»capacity building«) wie auch regelmäßige Dialoge auf höchster Ebene. 2021 beispielsweise führte die indische Marine über 50 gemeinsame Manöver mit »befreundeten Staaten« im Indischen Ozean durch.<sup>132</sup> Indien sieht sich immer mehr als Anbieter von Sicherheit in seiner direkten Nachbarschaft, sei es durch den Ausbau von Radarstationen in Anrainerstaaten des Indischen Ozeans oder durch indische Patrouillenfahrten zur Sicherung von Handelsrouten. In diesem Lichte ist auch Indiens wachsende Bedeutung als Rüstungsexporteur zu sehen. Die indischen Waffenexporte stiegen rasant – von 130 Millionen (2012 – 2016) auf 302 Millionen US-Dollar (2017 – 2021). Hauptabnehmer seit 2012 waren Myanmar (das Waffen für 196 Mio. US-Dollar importierte), Sri Lanka (74 Mio.), Mauritius (66 Mio.), Armenien (32 Mio.) und die Seychellen (24 Mio.) – mit Ausnahme Armeniens allesamt Nachbarländer Indiens.<sup>133</sup> Allerdings muss hier angemerkt werden, dass das Ausgangsniveau deutlich niedriger ist als das anderer regionaler Akteure – allen voran China.

Die hierbei von Indien exportierten Rüstungsgüter umfassen unter anderem Boden-Luft-Raketensysteme, Helikopter, Patrouillenboote sowie Radar- und andere Überwachungssysteme. Beobachter sahen die wachsenden Rüstungsexporte Indiens allerdings lange Zeit vor allem als kommerziell motiviert an. Nach dieser Lesart dienen sie vorwiegend dazu, die heimische Rüstungsindustrie zu stärken.<sup>134</sup> Zuletzt machte Neu-Delhi jedoch Schlagzeilen in der Region, als es den Philippinen BrahMos-Raketensysteme verkaufte, welche in Zusammenarbeit mit Russland in Indien produziert werden. Vor dem Hintergrund der territorialen Auseinandersetzungen zwischen den Philippinen und China im Südchinesischen Meer wurde die Lieferung solcher Überschallraketen, die gegen China verwendet werden könnten, in Indien selbst als »strategisches Statement« gegenüber Peking inter-

pretiert.<sup>135</sup> Indonesien soll ebenfalls Interesse an indischen Überschallraketen bekundet haben.

Nicht nur hat Neu-Delhi seine bilateralen Militärbeziehungen ausgebaut. Es sieht sich auch zunehmend als »Ersthelfer« bei unterschiedlichen Krisen wie Naturkatastrophen, Terroranschlägen oder humanitären Notlagen in der Region. Beispiele hierfür sind die Erdbebenhilfe Neu-Delhis für Nepal, die Unterstützung für Mosambik bei der Terrorismusbekämpfung in Form von Rüstungslieferungen wie auch humanitärer Hilfe oder auch die Lieferung von Impfstoffen im Rahmen der Pandemiebekämpfung.<sup>136</sup> Die regelmäßigen Kooperationen der indischen Kriegsmarine mit Staaten der Region umfassen beispielsweise Übungen im Bereich Humanitarian Assistance and Disaster Relief (HADR). Als der Jemen-Konflikt 2015 eskalierte, evakuierte die indische Marine 4.000 indische und 1.200 ausländische Staatsangehörige aus Port Aden.

Zwar liegt der sicherheitspolitische Hauptschwerpunkt Indiens auf seiner unmittelbaren Nachbarschaft, doch ist das Land auch in anderen Teilen des indo-pazifischen Raumes aktiver geworden. Zunächst fällt darunter der Ausbau bilateraler Kooperationen mit den USA, Japan, Australien sowie den ASEAN-Staaten Vietnam, Indonesien und Singapur und überdies zum Beispiel mit Frankreich. Im Mittelpunkt dieser bilateralen Kooperationen stehen bislang der Kauf und Verkauf von Rüstungsgütern, etwa Lieferungen von den USA oder Frankreich an Indien oder von Indien an Vietnam, und gemeinsame Militärübungen. Auch mit Russland wurde 2021 die seit langem bestehende Verteidigungskooperation weiterentwickelt. Über die kommenden zehn Jahre sollen unter anderem russische Waffenlieferungen an Indien sowie gemeinsame Rüstungsproduktionen und Militärübungen erfolgen.<sup>137</sup>

Darüber hinaus betätigt sich Indien zunehmend in sogenannten minilateralen und dabei überwiegend trilateralen Formaten. In den letzten Jahren hat die Modi-Regierung trilaterale Formate mit den USA und

**132** »India Ramps up Warship Patrols in Indian Ocean to Keep Pace with China but Funding Gap Remains«, in: *South China Morning Post*, 28.1.2022, <<https://www.scmp.com/news/asia/south-asia/article/3165041/india-ramps-warship-patrols-indian-ocean-keep-pace-china>>.

**133** SIPRI Arms Transfers Database.

**134** Rahul Singh, »Defence Exports in Focus as India Speeds up Approvals«, in: *Hindustan Times*, 7.3.2022, <<https://www.hindustantimes.com/india-news/defence-exports-in-focus-as-india-speeds-up-approvals-101646589839821.html>>.

**135** Dipanjan Roy Chaudhury/Manu Pubby, »In a First, India to Export BrahMos Missile to Philippines«, in: *The Economic Times*, 15.1.2022, <<https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/in-a-first-india-to-export-brahmos-missile-to-philippines/articleshow/88908287.cms>>.

**136** Wagner, *Indiens Aufstieg* [wie Fn. 110].

**137** Saheli Roy Choudhury, »India and Russia Broaden Defense Ties despite Potential Risk of U.S. Sanctions«, *CNBC*, 7.12.2021, <<https://www.cnbc.com/2021/12/07/india-russia-broaden-ties-and-military-cooperation.html>>.

Japan, mit Japan und Australien, mit Frankreich und Australien, mit Australien und Indonesien, mit Japan und Russland und mit Italien und Japan mitbegründet. An der seit den 1990er Jahren existierenden maritimen Militärübung Malabar beispielsweise, die zunächst bilateral mit den USA abgehalten wurde, nimmt seit 2015 Japan und seit 2020 Australien teil. Offizielle Ziele dieser Dreierformate sind der Austausch befreundeter Staaten zu diversen Themen, angefangen von maritimer Sicherheit bis hin zur Energiepolitik, sowie das gemeinsame Bekenntnis zu geteilten Normen und Prinzipien, unter anderem zur regelbasierten internationalen Ordnung, zum Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS) und zur Freiheit der Schifffahrt. Indien möchte zudem externe Akteure wie Frankreich oder Australien stärker in solche Formate einbinden, um die in seiner Indo-Pazifik-Strategie (IPOI) formulierten Ziele wirksamer verfolgen zu können. Dass Indien mittlerweile mini- und trilaterale Formate bevorzugt, liegt an der pessimistischen Sicht der Modi-Regierung auf multilaterale Organisationen, die als veraltet, schwerfällig und ineffizient gesehen werden. Dagegen erscheinen Dreier- bzw. Miniformate als Koalitionen der Willigen (»coalitions of the willing«) in Bezug auf Inhalte wie Mitgliedschaft als flexiblere und zielorientiertere Alternative.

Indien ist bisher jedoch sehr zurückhaltend, wenn es darum geht, trilaterale Formate über ihre Funktion als Dialogformate hinaus stärker zu formalisieren und inhaltlich zu diversifizieren. Im Quad beispielsweise gilt Indien häufig als Hemmschuh. Wohl unterstützt Neu-Delhi die generelle Ausrichtung des Quad als Gegengewicht zu Peking, verweigert sich allerdings in konkreten Fragen oft einem gemeinsamen Vorgehen und verweist auf die eigenen Partikularinteressen.<sup>138</sup> Zwar ist Indien in Grenzkonflikte mit China verstrickt, äußert sich aber darüber hinaus im Quad nicht kritisch, beispielsweise zu Xinjiang, Hongkong oder gar Taiwan. Und auch mit Blick auf den russischen Einmarsch in die Ukraine trat Indien im Quad auf die Bremse und verhinderte, dass die

138 Mohamed Zeeshan, »India Keeps Floating Away From Its Quad Partners«, in: *The Diplomat*, 14.2.2022, <<https://thediplomat.com/2022/02/india-keeps-floating-away-from-its-quad-partners/>>; Happymon Jacob, »The Quad Could End up Running out of Steam«, in: *The Hindu*, 28.9.2021, <<https://www.thehindu.com/opinion/lead/the-quad-could-end-up-running-out-of-steam/article36702656.ece?homepage=true>>.

Invasion in der gemeinsamen Erklärung verurteilt wurde.<sup>139</sup>

Auf multilateraler Ebene engagiert sich Indien in einer Reihe regionaler Organisationen, etwa der IORA, dem EAS, dem ARF, dem ADMM-Plus, dem Forum for India-Pacific Islands Cooperation (FIPIC) und der BIMSTEC. So ist Indien federführendes Land (»lead country«) im Bereich Sicherheitskooperationen der BIMSTEC und spielte daher eine Hauptrolle bei der Ausarbeitung der Convention on Cooperation in Combating International Terrorism, Transnational Organized Crime and Illicit Drug Trafficking im Jahre 2021. Gemäß dieser Vereinbarung soll die Kooperation der Mitgliedstaaten in den genannten Politikfeldern intensiviert werden, unter anderem durch Einrichtung eines regelmäßig tagenden Sicherheitsforums, die Koordinierung humanitärer Hilfe und die Erstellung eines Aktionsplans maritime Sicherheit. Indien ist zudem Mitglied des Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia (ReCAAP) und hat in diesem Rahmen zum Beispiel multilaterale Workshops für den Kapazitätsausbau in der Pirateriebekämpfung durchgeführt. Gegenwärtiger Generaldirektor des ReCAAP ist ein indischer Diplomat, der sich in der Abstimmung gegen seinen chinesischen Konkurrenten durchsetzen konnte.

Vor allem die ASEAN stellte der indische Premier Modi wiederholt ins Zentrum seiner Indo-Pazifik-Politik, sprach von Sicherheit und Wachstum für die gesamte Region und pries außerdem Indiens Engagement in den ASEAN-zentrierten Regionalorganisationen EAS und ADMM-Plus. Tatsächlich aber bot die Idee von einer ASEAN als kooperativer, kollektiver Sicherheitsordnung im Indo-Pazifik<sup>140</sup> bisher wenig konkrete Ansatzpunkte für Indien. Daher beschränkt sich die Zusammenarbeit mit der ASEAN, sieht man von der »aktiven Teilnahme an ASEAN-geführten multilateralen Foren«<sup>141</sup> ab, de facto auf bilaterale Kooperationen mit einzelnen ASEAN-Mitgliedstaaten.<sup>142</sup>

139 Kiyoshi Takenaka/David Brunnstrom/Michael Martina, »Quad Leaders Agree Ukraine Experience Should Not Be Allowed in Indo-Pacific – Japan, Australia«, *Reuters*, 3.3.2022, <<https://www.reuters.com/world/biden-quad-leaders-discuss-ukraine-thursday-white-house-2022-03-03/>>.

140 ASEAN, *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*, Bangkok, 23.6.2019, S. 3.

141 Modi, »Prime Minister's Keynote Address at Shangri La Dialogue« [wie Fn. 120].

142 Jay Maniyar, »India-ASEAN Relations in the Maritime Domain – an Analysis«, *ORF Expert Speak* (Blog), 17.11.2021,

## Indonesien, die ASEAN und der Indo-Pazifik

In geographischer Hinsicht ist Indonesien gewiss derjenige Staat, der aufgrund seiner Lage am engsten mit dem Konzept Indo-Pazifik verbunden ist: Indonesien grenzt im Westen an den Indischen Ozean, im Osten an den Pazifischen Ozean und im Norden an das zwischen diesen beiden liegende Südchinesische Meer. Für maritimen Transport und Handel strategisch wichtige Routen wie die Straße von Malakka, die Sunda-Straße, die Lombok-Straße und die Makassar-Straße verlaufen zumindest teilweise direkt an indonesischem Territorium entlang.<sup>143</sup> Trotzdem war Indonesiens Sicherheitspolitik während des 20. Jahrhunderts zuvorderst darauf gerichtet, die innere Stabilität des Archipelstaates zu wahren. Der »Ausblick auf den Archipel« (»Wawasan nusantara«) bildete jahrzehntelang Jakartas wesentlichen strategischen Fokus. Denn zentrifugale Kräfte wie separatistische Bewegungen, politischer Islamismus sowie – unter Suhartos »neuer Ordnung« (»Ordre baru«) – kommunistische Unterwanderungen stellten aus Sicht indonesischer Eliten die Stabilität und territoriale Integrität des Staates in Frage.

Regionale Sicherheitspolitik, so sie denn Vorrang genoss, wurde meist mittels und in der ASEAN betrieben. Eine stärkere maritime Orientierung der indonesischen Sicherheitspolitik setzte erst in den letzten beiden Dekaden ein. Während der Regierungszeit des Staatspräsidenten Susilo Bambang Yudhoyono (2004 – 2014) wurde Indonesiens geographische Lage als »Brücke« zwischen dem Indischen und dem Pazifischen Ozean neu interpretiert. Vor allem angesichts Indonesiens zentraler strategischer Lage an der bedeutendsten Route des globalen Seehandels, der Straße von Malakka, und in Anbetracht seiner enormen maritimen Ressourcen erschien eine strategische Neuausrichtung der Sicherheitspolitik immer dringlicher. Im Mai 2013 legte das Außenministerium Ideen für einen Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit im Indo-Pazifik (Indo-Pacific Friendship and Cooperation Treaty) vor. Der Vertrag sollte dem Wandel des geopolitischen und geoökonomischen Rah-

mens der Region Rechnung tragen und die infolge dieser Veränderungen entstandenen zwischenstaatlichen Rivalitäten einhegen, besonders jene zwischen den USA und China. Sicherheit in Asien sollte als gemeinsam verwaltetes öffentliches Gut verstanden und durch den geplanten Freundschafts- und Kooperationsvertrag abgesichert werden.<sup>144</sup> Allerdings fand die Initiative damals außerhalb Indonesiens keinen Widerhall. Weder ein Vertragsentwurf noch Verhandlungen kamen zustande.

### Indonesiens Indo-Pacific Cooperation Concept als inklusives Sicherheitskonzept

Indonesien als Mitbegründer der Blockfreien-Bewegung lehnt es seit jeher strikt ab, dass Großmächte Einflusszonen in der Region schaffen. Dieses Denken knüpft zudem an die in der Verfassung verankerte Doktrin »Unabhängig und aktiv« (»bebas-aktif«) an. Sie besagt, dass es eine strategische Priorität des Landes sein muss, frei von der Einflussnahme durch Großmächte außen- und sicherheitspolitisch handlungsfähig zu sein (»strategische Autonomie«).<sup>145</sup> Die sich verschärfende sino-amerikanische Konkurrenz macht es aus Sicht Jakartas notwendig, die Dominanz einer der beiden Großmächte in Südostasien zu verhindern.

### Indonesien präferiert eine Sicherheitsgemeinschaft, die von Militärbündnissen mit externen Mächten unabhängig ist.

Indonesiens Vorstellung von regionaler Sicherheit konzentriert sich daher auf eine Sicherheitsgemeinschaft, die von militärischen Allianzen mit externen Mächten unabhängig ist. Dadurch unterscheidet sich Indonesien auch von anderen ASEAN-Staaten wie Thailand und den Philippinen, für die die Militärallianz mit den USA Bestandteil der eigenen Sicherheitspolitik ist. Die angestrebte Sicherheitsgemeinschaft soll kooperativ und inklusiv sein und daher auch

<<https://www.orfonline.org/expert-speak/india-asean-relations-in-the-maritime-domain/>>.

**143** Evan A. Laksmana, »Indonesia Unprepared as Great Powers Clash in Indo-Pacific«, in: *Foreign Policy*, 26.8.2021, <<https://foreignpolicy.com/2021/08/26/indonesia-china-us-geopolitics/>>.

**144** »An Indonesian Perspective on the Indo-Pacific. Keynote Address by His Excellency Dr. R. M. Marty M. Natalegawa, Minister for Foreign Affairs, Republic of Indonesia«, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS), 16.5.2013, <[http://csis.org/files/attachments/130516\\_MartyNatalegawa\\_Speech.pdf](http://csis.org/files/attachments/130516_MartyNatalegawa_Speech.pdf)>.

**145** Dewi Fortuna Anwar, »Indonesia's Vision of Regional Order in East Asia amid U.S.-China Rivalry«, in: *Asia Policy*, 13 (2018) 2, S. 57 – 63.

keinen regionalen Akteur ausschließen. Folgerichtig wird China ausdrücklich als »Partner« und »Teilhaber« dieser Gemeinschaft bezeichnet, auch wenn Jakarta und Peking gelegentlich wegen der Natuna-Inseln im Südchinesischen Meer aneinandergeraten.<sup>146</sup> Indonesische Offizielle werden nicht müde zu unterstreichen, dass Sicherheit unteilbar sei, auf gemeinsamen Interessen und Normen fuße und gewiss kein Nullsummenspiel bilde.<sup>147</sup> Vor allem Präsident Joko Widodo führt in diesem Zusammenhang die wachsende ökonomische Interpendenz als gemeinsames Interesse an Sicherheit und Stabilität im Indo-Pazifik an.<sup>148</sup>

»Tragender Pfeiler« (»sokuguru«) der indonesischen Sicherheitspolitik für den Indo-Pazifik sind die ASEAN und von ihr geführte multilaterale Organisationen. Stabilität, Sicherheit und Wohlstand in der Region sowie das Bemühen um »regionale Lösungen für regionale Probleme« sind aus indonesischer Perspektive eng damit verknüpft, multilaterale Kooperation zu fördern und sich dabei der ASEAN als wichtigstem Kooperationsmechanismus zu bedienen.<sup>149</sup> Aus Sicht Jakartas muss daher die ASEAN im Mittelpunkt einer indo-pazifischen Sicherheitsarchitektur stehen. Dazu gehört aber auch, die USA, China und eine Reihe anderer externer Akteure in ASEAN-geführte multilaterale Institutionen einzubinden.<sup>150</sup>

Die indonesische Indo-Pazifik-Strategie (Indo-Pacific Cooperation Concept, IPCC), die Außenministerin Retno Marsudi 2018 vorstellte, spiegelt dieses Verständnis regionaler Sicherheit wider, denn darin werden »Dialog«, »Kooperation«, »Zentralität der ASEAN« und »Inklusivität« betont.<sup>151</sup> Jakartas Strategie

beeinflusste entscheidend den 2019 veröffentlichten ASEAN Outlook on the Indo-Pacific (AOIP), denn die im IPCC dargelegten Ideen und Prinzipien finden sich allesamt im AOIP wieder. Jakarta versucht also, für den Indo-Pazifik eine inklusive, ASEAN-zentrierte sicherheitspolitische Alternative zur sich vertiefenden sino-amerikanischen Bipolarität anzubieten.<sup>152</sup>

## Völkerrecht und ASEAN Way

Was das normative Fundament einer indo-pazifischen Sicherheitsordnung betrifft, heben indonesische Offizielle hervor, dass ein friedlicher, sicherer Indo-Pazifik ohne Achtung internationalen Rechts und der Charta der Vereinten Nationen nicht zu gewährleisten sei.<sup>153</sup> Prinzipien multilateraler Kooperation wie »friedliche Kooperation« und »Dialog« werden in diesem Zusammenhang ebenfalls erwähnt.<sup>154</sup> Zudem ist Indonesiens postkoloniale Vergangenheit im normativen Kontext von Belang, besonders die Führungsrolle des Landes innerhalb der Blockfreien-Bewegung. Wichtig aus Sicht Jakartas sind hierbei vor allem die »Bandungs-Prinzipien« Gleichheit aller Nationen, Wahrung der territorialen Integrität und Souveränität, friedliche Kooperation, Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten sowie Verbot des Beitritts zu kollektiven Verteidigungsbündnissen, die den Sonderinteressen von Großmächten dienen.<sup>155</sup>

pidato/annual-press-statement-of-the-minister-for-foreign-affairs-of-the-republic-of-indonesia-2020>; Retno Marsudi, »Indonesia: Partner for Peace, Security, Prosperity«, Jakarta, 11.1.2018, <<https://www.thejakartapost.com/academia/2018/01/10/full-text-indonesia-partner-for-peace-security-prosperity.html>>.

<sup>152</sup> Gabriele Abbondanza, »Whither the Indo-Pacific? Middle Power Strategies from Australia, South Korea and Indonesia«, in: *International Affairs*, 98 (2022) 2, S. 403–421.

<sup>153</sup> Ministry of Foreign Affairs, »Jokowi Praises Fruitful Partnership between ASEAN and China« [wie Fn. 148]; CSIS, »An Indonesian Perspective on the Indo-Pacific« [wie Fn. 144].

<sup>154</sup> Retno Marsudi, »Remarks at the Ministerial Meeting of the Alliance for Multilateralism« (virtual), 25.9.2020, <<https://kemlu.go.id/portal/en/read/1724/pidato/remarks-heretno-lp-marsudi-minister-for-foreign-affairs-of-the-republic-of-indonesia-ministerial-meeting-of-the-alliance-for-multilateralism-25-september-2020>>.

<sup>155</sup> Retno Marsudi, »Remarks at the High Level Commemorative Meeting to Mark the 60th Anniversary of the Non-Aligned Movement« (virtual), 14.10.2021, <<https://kemlu.go.id/portal/en/read/3038/pidato/remarks-minister-of-foreign-affairs-of-the-republic-of-indonesia-at-the-high-level>>.

<sup>146</sup> Cabinet Secretariat of the Republic of Indonesia, »Indonesia Invites China to Join Indo-Pacific Cooperation«, Jakarta, 14.11.2018, <<https://setkab.go.id/en/indonesia-invites-china-to-join-indo-pacific-cooperation/>>.

<sup>147</sup> Ryamizard Ryacudu, »Speech at the IISS Shangri-La Dialogue 2019«, Singapur, 2.6.2019, <<https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2019>>.

<sup>148</sup> Ministry of Foreign Affairs, »Jokowi Praises Fruitful Partnership between ASEAN and China«, Jakarta, 22.11.2021, <<https://kemlu.go.id/chicago/en/news/17526/jokowi-praises-fruitful-partnership-between-asean-and-china>>.

<sup>149</sup> Donald E. Weatherbee, *Indonesia in ASEAN. Vision and Reality*, Singapur: Institute of Southeast Asian Studies, 2013.

<sup>150</sup> Dazu gehören vor allem das ASEAN Regional Forum (ARF), der East Asia Summit (EAS) und das ASEAN Defence Ministers' Meeting (ADMM-Plus).

<sup>151</sup> Retno Marsudi, »Annual Press Statement of the Minister for Foreign Affairs of the Republic of Indonesia 2020«, Jakarta, 8.1.2020, <<https://kemlu.go.id/portal/en/read/946/>>.

Wiederholt nehmen indonesische Offizielle positiv Bezug auf die ASEAN-Normen (oft auch als ASEAN Way bezeichnet), die ihrerseits stark von den Bandung-Prinzipien beeinflusst sind. Es ist Jakartas erklärtes Interesse, dass sein Verhaltenskodex (Code of Conduct) für den Indo-Pazifik die Normen des ASEAN Treaty of Amity and Cooperation (TAC) widerspiegelt, namentlich den Verzicht auf die Androhung und Anwendung von Gewalt und die Gebote der friedlichen Konfliktbeilegung, der regionalen Kooperation und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten.<sup>156</sup>

## Die ASEAN als struktureller Grundpfeiler regionaler Sicherheit

Auch im Hinblick auf die Struktur einer indo-pazifischen Sicherheitsarchitektur steht die ASEAN für Jakarta an vorderster Stelle. Im Zentrum einer kooperativen, multilateralen Sicherheitsarchitektur sollten ASEAN-geführte Organisationen stehen.<sup>157</sup> Schon durch ihre Mitglieder reflektieren laut Jakarta solche Organisationen wie etwa ARF und EAS die Konnektivität zwischen Indischem und Pazifischem Ozean. Mitglieder neben den ASEAN-Staaten sind unter anderem die USA, China, Indien, Australien, Neuseeland, Japan und Südkorea. Eine Marginalisierung oder gar Spaltung der ASEAN würde aus indonesischer Sicht nicht nur die eigene regionale Führungsrolle unterminieren, sondern darüber hinaus regionale Sicherheit und Stabilität und den »langen Frieden«<sup>158</sup> im indo-pazifischen Raum gefährden. Daher sieht Indonesien sich selbst dort auch als Bewahrer der etablierten ASEAN-zentrierten multilateralen Strukturen.<sup>159</sup>

### Jakarta pocht darauf, dass die ASEAN als Zentrum der regionalen Sicherheitsordnung fungieren soll.

Mit seiner Forderung nach »Zentralität der ASEAN« für eine regionale Sicherheitsordnung will Jakarta

commemorative-meeting-to-mark-the-60th-anniversary-of-the-non-aligned-movement>.

**156** »An Indonesian Perspective on the Indo-Pacific« [wie Fn. 144].

**157** Ebd.

**158** Timo Kivimäki, »Southeast Asia and Conflict Prevention. Is ASEAN Running out of Steam?«, in: *The Pacific Review*, 25 (2012) 4, S. 403 – 427.

**159** Marsudi, »Indonesia: Partner for Peace, Security, Prosperity« [wie Fn. 151].

auch auf struktureller Ebene die Gefahr abwenden, dass der indo-pazifische Raum in Einflusszonen konkurrierender Großmächte aufgeteilt wird. Interessensdivergenzen der Großmächte in der Region sollen entschärft werden, indem diese dauerhaft und fest in multilaterale Dialogforen eingebunden werden. Auf institutioneller Ebene wurde der Idee eines solchen offenen Regionalismus bereits 1994 entsprochen, als das ASEAN-Regionalforum gegründet wurde. Alle wesentlichen externen Akteure (USA, China, Japan, Südkorea, Australien und später auch Russland, Indien, die EU und andere) wurden in diesen inklusiven regionalen Sicherheitsdialog einbezogen. Darüber hinaus wurden in den Folgejahren bilaterale ASEAN+-Dialoge mit verschiedenen externen Großmächten eröffnet und einige weitere multilaterale Dialogforen geschaffen, wie etwa ASEAN+3 (China, Japan, Südkorea), EAS und ADMM-Plus. Alle diese Formate sind ASEAN-zentriert in dem Sinne, dass die Organisation die Treffen ausrichtet, die Agenda aufstellt und dass als Verhaltenskodex die Normen des TAC gelten. Durch diese gezielte Einbindung externer Akteure in multiple, ASEAN-zentrierte Dialogforen sollte verhindert werden, dass Südostasien in den Orbit einer Großmacht gerät, und ein dynamisches Gleichgewicht (»dynamic equilibrium«)<sup>160</sup> in der Region gewahrt bleiben.<sup>161</sup> Die ASEAN ist in dieser Perspektive der »Schlüssel zur Stabilität im Indo-Pazifik«.<sup>162</sup> Diese Ideen haben ihre Entsprechung auch im AOIP gefunden.<sup>163</sup> Weder das IPCC Indonesiens noch der AOIP der ASEAN sehen einen strukturellen Rahmen vor, der über die Regionalorganisation und ihre multilateralen Foren hinausgeht.

Doch unter anderem die Unfähigkeit der ASEAN, zum Konflikt um das Südchinesische Meer eine kohärente Position und Politik zu entwickeln, hat die engen Grenzen ihres sicherheitspolitischen Wirkens deutlich gemacht. Frustration über die Schwerfälligkeit des regionalen Integrationsprozesses und die mangelnde Reformfähigkeit der ASEAN offenbarte sich in Jakarta daher immer wieder in heftigen Debatten

**160** »An Indonesian Perspective on the Indo-Pacific« [wie Fn. 144].

**161** Evelyn Goh, »Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies«, in: *International Security*, 32 (2007) 3, S. 113 – 157.

**162** Ryacudu, »Speech at the IISS Shangri-La Dialogue 2019« [wie Fn. 147].

**163** Dewi Fortuna Anwar, »Indonesia and the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific«, in: *International Affairs*, 96 (2020) 1, S. 111 – 129, <<https://doi.org/10.1093/ia/iiz223>>.



ten über ihre Wirksamkeit und über Indonesiens Rolle in der Organisation.<sup>164</sup> Daher ist mittlerweile, wenngleich in der offiziellen Rhetorik zum Indo-Pazifik kaum erwähnt, ein weiteres strukturelles Element zum Bestandteil der regionalen Sicherheitspolitik Jakartas geworden: die minilaterale Kooperation.

Diese minilateralen Formate umfassen auch das trilaterale Format Australien-Indien-Indonesien, dessen Arbeitsschwerpunkt derzeit auf der Bekämpfung illegaler Fischerei und von Piraterie liegt. Immer wichtiger wird überdies die Kooperation gleichgesinnter Staaten bei langfristigen strategischen Herausforderungen, allen voran der Erosion der regelbasierten internationalen Ordnung und dem Umgang mit der sino-amerikanischen Rivalität.<sup>165</sup> Aus Sicht Jakartas funktionieren die erwähnten minilateralen Formate aus zwei Gründen komplementär und nicht konträr zu einer ASEAN-zentrierten Sicherheitsarchitektur. Zum einen rekurrieren sie auf normativer Ebene stets auf den ASEAN Way und die Zentralität der ASEAN. Zum anderen bringen sie gleichgesinnte kleine und mittlere Mächte zusammen und folgen auf diese Weise tradierten außenpolitischen Prinzipien der ASEAN wie strategische Autonomie und Äquidistanz zwischen den Großmächten. Kritisch steht die Regierung unter Joko Widodo hingegen jenen minilateralen Formaten gegenüber, die in ihren Augen diesen Grundsätzen nicht Rechnung tragen, also nicht ASEAN-zentriert sind und hegemoniale Absichten verfolgen.<sup>166</sup> Dies betrifft vor allem den Quad und AUKUS. Vor allem was AUKUS anbelangt, zeigte sich das indonesische Außenministerium besorgt über ein zunehmendes Wettrüsten und die Aufweichung der nuklearen Nichtverbreitung durch die geplante Lieferung nukle-

ar getriebener U-Boote an Australien und hielt sich mit öffentlicher Kritik nicht zurück.<sup>167</sup>

## Mehr multilaterale Diplomatie als Manöver

Es verwundert daher nicht, dass sich Indonesiens Aktivitäten im Indo-Pazifik größtenteils auf die ASEAN-Region selbst konzentrieren, mit einem Schwerpunkt auf multilateralen Kooperationen.<sup>168</sup> Dies umfasst zum Beispiel die seit mehr als 20 Jahren andauernden Verhandlungen mit Peking über einen ASEAN-China Code of Conduct in the South China Sea. Mit Hilfe dieses Verhaltenskodexes sollen auf diplomatischer Ebene Mechanismen eingerichtet werden, um die Konflikte um (künstliche) Inseln, ausschließliche Wirtschaftszonen (AWZ), Fischereigründe und Rohstoffe zu bearbeiten. Zudem betonte Indonesien in einer Verbalnote an die Vereinten Nationen die Gültigkeit des Schiedsspruches des Ständigen Schiedshofes in Den Haag aus dem Jahr 2016<sup>169</sup> und legte hierbei seine Position zum seevölkerrechtlichen Status der an der Südgrenze des Südchinesischen Meer gelegenen indonesischen Natuna-Inseln und der diese umgebenden AWZs dar. Mit dem Verweis auf angebliche historische Rechte macht China Indonesien Teile dieser AWZ streitig. Bisher ist es aufgrund kollidierender Interessen Chinas und der ASEAN nicht gelungen, einen Verhaltenskodex für das Südchinesische Meer zu etablieren, den auch Indonesien nach wie vor befürwortet.

Auf der ASEAN basierte auch der von Jakarta 2019 initiierte High Level Dialogue on Indo-Pacific Cooperation, der die Kommunikation in der Region stärken

**164** Rizal Sukma, »Indonesia, ASEAN and the Indo-Pacific: Strategic Necessity or Norm-Setting Exercise?«, Jakarta, 28.8.2019 (CSIS Lecture Series on Regional Dynamics), <<https://csis.or.id/events/indonesia-asean-and-the-indo-pacific-strategic-necessities-or-norm-setting-exercise/>>.

**165** Premesha Saha/Natalie Sambhi/Evan A. Laksmana, *India-Australia-Indonesia Maritime Partnership: Shared Challenges, Compelling Opportunities*, Neu-Delhi: Observer Research Foundation (ORF), Februar 2022, <<https://www.orfonline.org/research/india-australia-indonesia-maritime-partnership/>>.

**166** Calvin Khoe, »ASEAN Outlook on the Indo-Pacific and Indonesia's Indo-Pacific Strategy: What's Next? – Interview with Dr. Siswo Pramono«, *FPCI (Blog)*, 5.5.2021, <<https://www.fpcindonesia.org/2021/05/05/asean-outlook-on-the-indo-pacific-and-indonesias-indo-pacific-strategy-whats-next-interview-with-dr-siswo-pramono/>>.

**167** Ministry of Foreign Affairs, »Statement on Australia's Nuclear-powered Submarines Program«, Jakarta, 17.9.2021, <[https://kemlu.go.id/portal/en/read/2937/siaran\\_pers/statement-on-australias-nuclear-powered-submarines-program](https://kemlu.go.id/portal/en/read/2937/siaran_pers/statement-on-australias-nuclear-powered-submarines-program)>; Sebastian Strangio, »Indonesia and Malaysia Reiterate Concerns about AUKUS Pact«, in: *The Diplomat*, 19.10.2021, <<https://thediplomat.com/2021/10/indonesia-and-malaysia-reiterate-concerns-about-aukus-pact/>>.

**168** Prabowo Subianto, »Opening Address of the 17th IISS Manama Dialogue«, Manama, 19.11.2021, <<https://www.iiss.org/-/media/files/manama-dialogue/2021/plenary-transcripts/opening-address/lieutenant-general-ret-d-prabowo-subianto-minister-of-defense-indonesia--as-delivered.pdf>>.

**169** In dem Urteil hatten die Richter des Schiedshofes unter anderem Chinas historische Ansprüche auf große Teile des Südchinesischen Meeres als mit internationalem Recht unvereinbar erklärt.

und dadurch Vertrauensbildung fördern soll. Der Kreis der Teilnehmer an diesem Dialog ist mit dem des EAS identisch.<sup>170</sup>

Was die operative Ebene anbelangt, stehen gemeinsame Patrouillen mit Nachbarstaaten zur Sicherung der Seewege auf der indonesischen Agenda. Die Initiative Indomalphi (Indonesia-Malaysia-Philippines Trilateral Maritime Patrol) wurde aus den drei Anrainerstaaten der Sulusee gebildet. Sie entstand als Reaktion auf die verstärkte Präsenz militanter islamistischer Akteure, die Verbindungen zum IS haben. Seit 2017 finden in diesem Format gemeinsame Patrouillen in der Sulusee ebenso statt wie ein Austausch nachrichtendienstlicher Informationen. Bereits seit 2004 führen Indonesien, Malaysia und Singapur im Rahmen des Abkommens zur Malacca Straits Patrol (MSP) gemeinsame Patrouillen zur Piratenabwehr in der Straße von Malakka durch. Koalitionen der Willigen sollen eine Zusammenarbeit unterhalb der oftmals schwerfälligen ASEAN-Ebene ermöglichen. Im Einklang mit den oben erwähnten Normen haben diese minilateralen Formate inklusiven Charakter. So trat Thailand dem MSP schon 2006 bei, während Vietnam und Myanmar über einen Beobachterstatus verfügen. Singapur, Brunei und Thailand wiederum sind Beobachter bei Indomalphi.<sup>171</sup>

Jakartas Bereitschaft, in minilateralen Formaten zu kooperieren, hat sich in den letzten Jahren weiter erhöht. Sichtbar ist dies vor allem im Bereich maritime Sicherheit. Hauptgrund dafür dürften die manifesten sicherheitspolitischen Divergenzen innerhalb der ASEAN sein. Streitigkeiten gibt es in erster Linie zwischen Staaten wie Kambodscha und Laos auf der einen Seite, die unter starkem chinesischem Einfluss agieren, und Indonesien, Vietnam, Malaysia und den Philippinen auf der anderen. Oft geht es dabei um den Konflikt zwischen den ASEAN-Anrainerstaaten und China im Südchinesischen Meer. Ende 2021 brachte Jakarta zudem erste Gespräche mit den anderen vier ASEAN-Konfliktparteien im Südchinesischen Meer (Brunei, Malaysia, Vietnam und den Philippinen) sowie Singapur auf den Weg. Hier lautet das Ziel, die Bemühungen der Anrainerstaaten zur Auf-

rechterhaltung des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (UNCLOS) besser zu koordinieren.<sup>172</sup> Zudem initiierte Jakarta 2021 ein erstes Treffen von Vertretern der Küstenwachen in den ASEAN-Staaten. Dabei wurden Möglichkeiten der Kooperation im Falle von »Störungen« der regionalen Sicherheit erörtert.<sup>173</sup>

Ferner hat Indonesien seine bilateralen Kooperationen mit Indien, den USA, Australien und Japan ausgeweitet. Mit Indien beispielsweise hat Jakarta unter dem Titel Samudra Sakti ein jährliches Marine-Manöver eingeführt. Das gemeinsam mit den USA ebenfalls jährlich abgehaltene Manöver Garuda Shield wurde ausgebaut und soll nach Medienangaben 2022 auf 14 teilnehmende Staaten erweitert werden. Allerdings existieren bilaterale Kooperationsformate wie Garuda Shield schon lange und sind inzwischen zusätzlich mit dem Etikett »Indo-Pazifik« versehen worden. Auch hat Indonesien mit Staaten wie Australien und Japan jährliche sogenannte 2+2-Formate zwischen den jeweiligen Außen- und Verteidigungsministern eingerichtet. Es ist also nicht zu übersehen, dass Indonesien im sicherheitspolitischen Bereich seine bilateralen Beziehungen unter anderem mit Japan, Indien und Australien intensiviert hat. Das betrifft indes meist die Zusammenarbeit im Bereich »nicht-traditionelle Sicherheit«, also Katastrophenschutz, humanitäre Hilfe, Maßnahmen gegen illegale Fischerei, Umweltschutz, wirtschaftliche Sicherheit oder Pandemiebekämpfung. Dabei pocht Jakarta aber stets darauf, wie wichtig eine ASEAN-zentrierte Sicherheitsordnung und der Indo-Pazifik als inklusiver Raum sind.<sup>174</sup>

Im Vergleich mit anderen indo-pazifischen Akteuren fällt jedoch vor allem auf, wie wenig konkrete Initiativen Indonesien bisher gestartet hat, trotz seines Anspruchs auf eine regionale Führungsrolle als primus inter pares innerhalb der ASEAN. Die Regie-

**170** »Indonesia to Hold High-level Dialogue on Indo-Pacific Cooperation«, *Antara News*, 18.3.2019, <<https://en.antara.com/news/122780/indonesia-to-hold-high-level-dialogue-on-indo-pacific-cooperation>>.

**171** Grace Guiang, »Are Minilaterals the Future of ASEAN Security?«, *East Asia Forum* (Blog), 30.9.2017, <<https://www.eastasiaforum.org/2017/09/30/are-minilaterals-the-future-of-asean-security/>>.

**172** Ian Storey, »Cause and Effect: The Right Security Architecture for the Indo-Pacific«, *The Interpreter* (Blog), 4.4.2022, <<https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/cause-and-effect-right-security-architecture-indo-pacific>>.

**173** »Indonesia Seeks Cooperation among ASEAN Coast Guards«, *Radio Free Asia*, 28.12.2021, <<https://www.rfa.org/english/news/vietnam/asean-indonesia-12282021132246.html>>.

**174** Ministry of Foreign Affairs, »Minister for Foreign Affairs Urges the US to Play Positive Role in the Region«, Jakarta, 14.7.2021, <<https://kemlu.go.id/portalen/read/2709/berita/minister-for-foreign-affairs-urges-the-us-to-play-positive-role-in-the-region>>.

rung unter Joko Widodo räumt der sicherheitspolitischen Kooperation im Indo-Pazifik weniger Priorität ein als der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und dem Thema Erholung von Covid-19.<sup>175</sup>

**175** Khoe, »ASEAN Outlook on the Indo-Pacific and Indonesia's Indo-Pacific Strategy« [wie Fn. 166].

# Fazit

Die vorliegende Analyse hat gezeigt, dass sich die regionale Sicherheitsarchitektur des Indo-Pazifik in einem umfassenden Wandlungsprozess befindet. Veränderungen manifestieren sich im Verständnis regionaler Sicherheit (und dabei besonders der Funktion der USA), in den Normen, die ihr zugrunde liegen, in den wesentlichen Strukturen sowie im beobachtbaren Verhalten zentraler Akteure.

In den USA und Australien dominiert derzeit ein antagonistisches Verständnis regionaler Sicherheit, die gegen ein revisionistisches China verteidigt werden müsse. Die Führungsrolle der USA (»US leadership«), auf der die Abwehr des chinesischen Revisionismus basiert, wird demnach als quasi-öffentliches Gut verstanden. Indien teilt zwar die Bedrohungswahrnehmung hinsichtlich eines sich verstärkenden chinesischen Expansionismus, sieht aber die wachsende strategische Instabilität in der Region auch als Ergebnis einer zunehmenden relativen Schwäche der USA. Das sicherheitspolitische Denken der Regierung unter Narendra Modi konzentriert sich daher vor allem auf Indiens selbstgestellte Aufgabe als »Sicherheitsgarant« in Südasiens und im Indischen Ozean und möchte im »Indo«-Teil des Indo-Pazifik langfristig eine Sicherheitsarchitektur mit Indien im Zentrum errichten. Indonesien sieht die regionale Sicherheit durch die sino-amerikanische Rivalität bedroht und begegnet beiden Großmächten und deren Streben nach Einflusszonen mit Misstrauen. Die in Jakarta vorherrschende Auffassung von regionaler Sicherheit ist kooperativ und inklusiv. Folgerichtig lehnt die Regierung eine antagonistische Sicherheitskonzeption strikt ab, der zufolge sich alle Staaten der Region für oder gegen die USA bzw. China entscheiden müssten. Die normative Basis der indonesischen Indo-Pazifik-Strategie (IPCC) bilden das Völkerrecht und die Charta der VN. Eine gewichtige Rolle spielt Indonesiens Vergangenheit als Führer der Blockfreien-Bewegung. So hat das Land stets großen Wert auf die Bandung-Prinzipien gelegt, die sich ihrerseits auch im sogenannten ASEAN Way wiederfinden, wie friedliche Kooperation, Achtung territorialer Integrität und Dialog.

Auch Indien beruft sich in normativer Hinsicht auf das Völkerrecht, wenn vom Erhalt einer regelbasierten Ordnung für den Indo-Pazifik gesprochen wird. Zudem hebt Neu-Delhi die ASEAN und ihre Normen wie territoriale Souveränität, friedliche Konfliktaustragung und Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten positiv hervor. Alle Akteure, die sich zu diesen Normen bekennen, sind laut der indischen Regierung Teil eines offenen, inklusiven Indo-Pazifik. Allerdings lässt die oftmals kaum verhüllte Kritik am Verhalten Chinas den Schluss zu, dass aus Sicht Neu-Delhis China die erwähnten Normen derzeit eher verletzt als achtet.

Die USA und Australien folgen in normativer Hinsicht eher einem liberalen Internationalismus. Demnach fußt die regelbasierte Ordnung, die es im Indo-Pazifik gegenüber revisionistischen Bestrebungen zu verteidigen gelte, zwar auf völkerrechtlichen Normen wie friedlicher Konfliktaustragung und der Wahrung territorialer Integrität. Weit mehr normatives Gewicht für Canberra wie Washington haben aber liberale Werte wie offene, freie Marktwirtschaften, demokratisch verfasste politische Systeme und die Wahrung der Menschenrechte. Das lässt sich unter anderem daran ablesen, dass die Biden-Administration eine »Allianz der Demokratien« ins Leben gerufen hat.

Die wichtigste sicherheitspolitische Struktur im Indo-Pazifik bilden aus Sicht der USA und Australiens nach wie vor die bilateralen Allianzen und Partnerschaften, vor allem das Nabe- und Speichen-System mit den USA als »Nabe« im Zentrum. Allerdings sollen die Alliierten der USA (»Speichen«) im Indo-Pazifik gemäß dem Konzept der integrierten Abschreckung (»integrated deterrence«) künftig viel bedeutendere Funktionen erfüllen als bisher. Sie sollen integraler Bestandteil einer sogenannten vernetzten Sicherheitsarchitektur (»networked security architecture«) sein, die zwar weiterhin unter US-Führung operiert, in der aber die Alliierten und Partner der USA größere Lasten schultern und mehr Aufgaben übernehmen und auch untereinander intensiver kooperieren sollen. Die Machtbalance in der Region zugunsten der USA und ihrer Verbündeten soll also strukturell durch eine

stärkere Asianisierung der Sicherheitsarchitektur abgesichert werden. Immer wichtiger hierbei werden minilaterale Kooperationsformate wie Quad und AUKUS. Multilaterale Organisationen wie die ASEAN werden in Washingtons und Canberras Strategiepapieren zwar erwähnt, spielen jedoch in den Debatten um die vernetzte Sicherheitsarchitektur keine Rolle.

Aus Indiens Perspektive hingegen ist die Sicherheitsarchitektur des Indo-Pazifik erheblich stärker multipolar strukturiert. Eine bipolare Ordnungsstruktur, der zufolge die Region in chinesische und US-amerikanische Einflusszonen aufgeteilt würde, sieht Neu-Delhi äußerst kritisch. Indien hat in seiner Indo-Pazifik-Strategie (IPOI) klargelegt, dass es die Bildung von Allianzen ablehnt. Neu-Delhi präferiert eine multipolare Sicherheitsarchitektur, basierend auf einem engmaschigen Netz aus bilateralen Beziehungen zwischen den Groß- und Mittelmächten der Region unterhalb der Schwelle zu Militärallianzen. Verstärkt wird dieses Netz zunehmend durch minilaterale Kooperationsformate wie den Quad. Multilaterale Organisationen sind für Indiens IPOI ebenfalls nicht strukturbildend. Allerdings spielen ASEAN-geführte multilaterale Foren wie EAS und ARF durchaus eine Rolle im strategischen Denken Neu-Delhis, da sie dem Dialog und der gegenseitigen Vertrauensbildung dienen.

Für Indonesien stehen diese multilateralen ASEAN-Foren sogar im Zentrum einer angestrebten offenen, inklusiven indo-pazifischen Sicherheitsarchitektur. Diese kann aus Jakartas Sicht nur dann entstehen, wenn alle regionalen Akteure einschließlich USA und China dauerhaft in multilaterale Foren eingebunden werden. Jakarta legt großen Wert auf die Zentralität der ASEAN. Deshalb lehnt die indonesische Regierung militärische Allianzen ebenso ab wie die minilateralen Formate Quad oder AUKUS, da diese von den USA dominiert würden. Bündnisse und minilaterale Formate würden die zentrale Rolle der ASEAN schrittweise untergraben.

In der Praxis hat die Frustration infolge mangelnder Effektivität multilateraler Organisationen aber auch in Jakarta dazu geführt, dass sicherheitspolitische Aktivitäten über die ASEAN hinaus ausgeweitet werden. Dazu gehören bilaterale Kooperationen sowie trilaterale oder auch minilaterale Formate unterhalb der ASEAN. Es fällt auf, dass ein großer Teil der sicherheitspolitischen Aktivitäten und Initiativen Jakartas bisher auf der diplomatischen und weniger auf der militärischen Ebene angesiedelt ist. Auch Indien hat sich in einer Reihe multilateraler Formate betätigt:

vor allem in BIMSTEC und ReCAAP, aber auch in ASEAN-zentrierten Formaten wie EAS und ADMM-Plus. Gleichwohl überwiegen bilaterale Kooperationen mit Indiens direkten Nachbarn. Diese Zusammenarbeit umfasst zum Beispiel gemeinsame Manöver, Rüstungsexporte oder Trainingsprogramme. Die indische Marine patrouilliert zudem verstärkt auf bedeutenden Handelsrouten im Indischen Ozean. Nach wie vor konzentriert sich Indiens sicherheitspolitisches Handeln auf die unmittelbare Nachbarschaft. Darüber hinaus wächst aber die Zahl bilateraler Kooperationen, unter anderem mit den Quad-Staaten, einigen ASEAN-Staaten und auch Frankreich. Ferner wird Indien in minilateralen Formaten aktiver. Dazu gehört der Quad ebenso wie Dreierkooperationen mit Australien und Indonesien oder mit Japan und Russland.

Für Australien steht hingegen vor allem ein Partner, die USA, im Mittelpunkt seiner Sicherheitspolitik. Dies zeigt sich in einer Vielzahl gemeinsamer Aktivitäten wie Manövern, Trainings- und Ausbildungsprogrammen, Rüstungslieferungen oder der zeitweiligen Stationierung von US-Marines in Australien. Zwar sind die Interessen zwischen Canberra und Washington nicht immer deckungsgleich. So nimmt Australien nicht an US-geführten FONOPs im Südchinesischen Meer teil. Aber der Ausbau der Militärallianz mit Washington hat in Canberra seit einigen Jahren absolute Priorität. Australien ist auch aktiver Partner der USA in AUKUS und Quad. Als einziger der untersuchten Staaten hat Australien einen regionalen Schwerpunkt seines sicherheitspolitischen Handelns auf die Inselstaaten des Westpazifik gelegt. Vorrang genießt nach wie vor das Militärbündnis mit den USA, aber Sorgen um deren innenpolitische Stabilität haben bewirkt, dass Australien seine Perspektive auf ein Netzwerk von Partnerschaften im Indo-Pazifik erweiterte. Canberra hat daher zuletzt bilaterale Partnerschaften mit Ländern wie Singapur, Frankreich, Vietnam, Indien und Deutschland begründet. Überdies setzte die australische Regierung vermehrt auf trilaterale Formate, zum Beispiel mit Indien und Indonesien.

Im Zentrum der US-amerikanischen Aktivitäten steht zuvorderst der Ausbau der Allianzen zum Zweck einer integrierten Abschreckung. Dies umfasst zum Beispiel die Lieferung von Rüstungsgütern, gemeinsame Manöver und Trainings oder auch die nachrichtendienstliche Zusammenarbeit. Außerdem baute Washington bilaterale Kooperationen mit regionalen Partnern wie Indien oder Singapur aus. Weiterhin wurde in Gestalt von AUKUS ein neuer trilateraler

Sicherheitspakt unter US-amerikanischer Führung gegründet, der perspektivisch um neue Mitglieder erweitert werden soll. Die US-Regierung war es auch, die den Quad wiederbelebte. Hier scheitert eine enge militärische Kooperation bislang am Widerstand Indiens, so dass die Zusammenarbeit im Quad eher im Bereich der nichttraditionellen Sicherheitspolitik stattfindet, zum Beispiel in der Covid-19-Bekämpfung. Auch das Quad-Format soll laut US-Regierung in Zukunft um Kooperationspartner (Quad+) erweitert werden. Daneben engagiert sich Washington in einer Reihe weiterer trilateraler Kooperationsformate, so mit Indien und Japan. Von multilateralen Kooperationsformaten ist zwar immer wieder die Rede, aber das schlägt sich kaum im beobachtbaren Handeln der USA nieder.

### Die zunehmende Asianisierung der regionalen Sicherheitsarchitektur

Allgemein lässt sich aus diesen Befunden ableiten, dass die Mehrheit der untersuchten Akteure mit Ausnahme Indonesiens die regionale Sicherheitsarchitektur des Indo-Pazifik als ein Konstrukt wahrnimmt, in dem Sicherheit gegen und nicht mit China hergestellt wird. Diese Architektur besteht strukturell nach wie vor überwiegend aus US-geführten Allianzen. Alle untersuchten Akteure glauben, dass die USA bis auf Weiteres der zentrale sicherheitspolitische Akteur im Indo-Pazifik bleiben werden. Unterhalb der Schwelle zu formellen Bündnissen indes werden bilaterale und minilaterale Partnerschaften immer wichtiger. Zugleich aber macht sich Skepsis breit, ob Washington diese Rolle dauerhaft spielen können oder wollen, sei es aufgrund innenpolitischer Faktoren in den USA, sei es wegen seines relativen Machtverlusts gegenüber Peking. Auf operativer Ebene lassen sich erste Veränderungen feststellen. Zum einen wächst die Bedeutung der US-Alliierten (Speichen) im Verhältnis zu den USA (Nabe), und zwar sowohl durch bilaterale Kooperationen als auch durch neue minilaterale Formate wie AUKUS oder Quad.

Zum anderen kooperieren die »Speichen« verstärkt miteinander und bilden darüber hinaus Kooperationen mit gleichgesinnten Partnern außerhalb des Nabe-und-Speichen-Systems, beispielsweise Indien oder Indonesien. Diese Formen der Zusammenarbeit beschränken sich allerdings überwiegend auf bestimmte Politikfelder und gemeinsame Aktivitäten wie Pandemiebekämpfung, Terrorismusabwehr oder

Bekämpfung illegaler Fischerei. Verteidigungspolitische Aspekte kommen in der Kooperation so gut wie nicht vor. Inwiefern sich hieraus eine dauerhafte, auch verteidigungspolitische Institutionalisierung ergeben wird, ist derzeit nicht abschließend zu beantworten. Aus den Befunden lässt sich aber zumindest ableiten, dass die Sicherheitsarchitektur des Indo-Pazifik keine reine Neuauflage des Nabe-und-Speichen-Systems sein wird. Das Engagement der »Speichen« wird mehr Gewicht bekommen, ebenso wie Kooperationen gleichgesinnter regionaler Partner unterhalb der Schwelle zu formellen US-Allianzen. Diese Veränderungen markieren allem Anschein nach den Beginn einer Asianisierung der regionalen Sicherheitsarchitektur, bisher allerdings weniger auf konzeptioneller denn auf struktureller und praktischer Ebene. Diese asianisierte indo-pazifische Sicherheitsarchitektur ist zunehmend antagonistisch gegenüber China ausgerichtet. Zugleich verlieren die multilateral und inklusiv orientierten, traditionell ASEAN-zentrierten Foren strukturell wie praktisch weiter an Bedeutung und besitzen weder auf strategischer noch operativer Ebene Priorität.

### Die Bedeutung der Asianisierung für Deutschland und die EU

Für die EU und ihre Mitgliedstaaten bedeuten diese Entwicklungen erstens, dass eine inklusive, multilateral ausgerichtete Sicherheitsarchitektur für den Indo-Pazifik in weite Ferne gerückt ist. In Europa hegt man zwar weiterhin die Hoffnung, dass sich eine Sicherheitsarchitektur herausbildet, die alle regionalen Akteure – auch China – einschließt und es ermöglicht, mit Peking bei gemeinsamen Interessen wie der Bewältigung der Klimakrise oder auch Abrüstungsbemühungen zu kooperieren. Doch die meisten in dieser Studie untersuchten Akteure im Indo-Pazifik betrachten China zunehmend als Bedrohung denn als Partner. Deshalb streben sie eine Sicherheitsarchitektur an, die Sicherheit gegen und nicht mit China herstellt. Damit scheinen sich die in Brüssel und Berlin seit Jahren geäußerten Befürchtungen zu bewahrheiten, dass sich die sino-amerikanische Rivalität verfestigt und damit Blockbildung und Polarisierung in der Region Vorschub leistet. Und auch der von der EU propagierte effektive Multilateralismus gerät immer weiter ins Hintertreffen angesichts einer Sicherheitsarchitektur, die mehr und mehr auf einem Nebeneinander aus meist exklusiven bi- und mini-

lateralen Kooperationsformaten besteht. Die ASEAN-zentrierten multilateralen Kooperationsformate mögen fortbestehen, doch ihre strukturelle wie praktische Bedeutung schwindet zusehends.

Zweitens zeigen die Befunde dieser Studie, dass weder die EU noch ihre Mitgliedstaaten in den Strategien und beobachtbaren Aktivitäten der untersuchten Staaten sicherheitspolitisch von Belang sind. Zwar wird zum Beispiel von Seiten des Quad das europäische Engagement wie auch die Indo-Pazifik-Strategie der EU allgemein positiv erwähnt, aber dies wird nicht weiter konkretisiert.<sup>176</sup> Für Washington und Canberra spielt in diesem Kontext allein das Vereinigte Königreich wegen seiner Beteiligung an AUKUS eine strategisch wie operativ klar definierte Rolle. Dagegen sind EU-Mitgliedstaaten sicherheitspolitisch vor allem als Rüstungslieferanten für die Region von Bedeutung.

Drittens lässt sich festhalten, dass der Großteil der untersuchten Staaten immer stärker dazu tendiert, regionale Sicherheitspolitik als Instrument des geopolitischen Ausbalancierens gegenüber China in Form einer Konkurrenz um Einflusszonen zu verstehen oder gar als Teil einer gegen Peking gerichteten Eindämmungspolitik. Andere strategische Aspekte wie etwa die Bewahrung der regelbasierten Ordnung werden hingegen immer häufiger als Anhängsel betrachtet. Dieses binäre, einer Nullsummenlogik folgende Verständnis von Sicherheit gewinnt weiter an Boden und stellt die EU vor die Herausforderung, die eigenen strategischen Prioritäten präziser als bisher zu definieren. Im Kern geht es darum herauszustellen, welche Rolle Deutschland und die EU in dieser Gemengelage spielen sollen und können, welche Kapazitäten hierfür nötig sind und welche Initiativen lanciert werden müssen. Wie können Berlin und Brüssel in einer zunehmend antagonistischen Sicherheitsarchitektur aktiv Beiträge zu regionaler Stabilität und Sicherheit leisten, die zugleich dem selbst proklamierten Inklusivitätsgebot entsprechen? Bisher waren die deutsche und auch die europäische Politik gegenüber dem Indo-Pazifik vor allem reaktiv. Es wurden Strategien oder Leitlinien als Antwort auf Veränderungen in der Region formuliert. Damit sollte den weitreichenden geopolitischen Dynamiken dort Rechnung getragen werden. Versäumt wurde dabei

indessen, tradierte Rollenverständnisse sowie strategische Konzepte oder Instrumente der EU und ihrer Mitgliedstaaten einer umfassenden Revision zu unterziehen. Eine eindeutige Positionierung gegenüber der VR China wurde hierbei ebenso vermieden wie eine Antwort auf die Frage, wie Deutschland und die EU im Kontext der sich verschärfenden sino-amerikanischen Rivalität im Indo-Pazifik agieren sollten. Dies ist verwunderlich, denn eine treibende Kraft für den Wandel der regionalen Sicherheitsarchitektur ist Chinas Aufstieg und seine daraus erwachsenden sicherheitspolitischen Ambitionen und Ansprüche.

Einerseits betonte die EU – ähnlich wie die ASEAN in ihrem AOIP –, multilaterale Kooperation und Inklusivität seien zentral für ihre Indo-Pazifik-Politik. Andererseits intensivierte sie im Bereich Sicherheitspolitik vorwiegend bilaterale Kooperationen mit sogenannten Wertepartnern oder gleichgesinnten Partnern in der Region. Allerdings etablierte die EU keine sicherheitspolitische Kooperation mit der VR China, anders als viele ASEAN-Mitgliedstaaten wie etwa Indonesien oder Singapur, die eine inklusive, multilaterale Sicherheitsarchitektur befürworten. Diese strategische Ambiguität mag widerstreitenden Interessen der EU-Mitgliedstaaten geschuldet sein. Wenig hilfreich ist sie, wenn es darum geht, klare strategische Prioritäten zu entwickeln und herauszustellen sowie die entsprechende Rolle der EU zu konturieren.

Stellvertretend für viele kleine und mittlere Staaten offenbart das Beispiel Indonesien, dass in der Region durchaus Kritik an der Geopolitisierung des Indo-Pazifik und seiner Teilung in antagonistische Blöcke geübt wird. Indonesien und eine Reihe kleinerer und mittlerer Staaten dort kommen nach wie vor als Partner für den von der EU propagierten inklusiven Multilateralismus in Frage. Der von diesen Akteuren favorisierte offene Regionalismus sieht per se die Möglichkeit vor, die EU und ihre Mitgliedstaaten in offene, inklusive multilaterale Strukturen einzubeziehen. Außerdem sind die Sicherheitsinteressen jener Staaten schon wegen ihrer wirtschaftlichen Abhängigkeit von China nicht an erster Stelle auf eine Eindämmung Pekings ausgerichtet. Analog zur strategischen Zielsetzung in Berlin wie Brüssel sollte es daher oberste strategische Priorität sein, inklusive sicherheitspolitische Kooperation im Indo-Pazifik zu fördern. Zudem sollte die Bedeutung der ASEAN angesichts ihrer fortschreitenden sicherheitspolitischen Marginalisierung neu eingeschätzt werden. ASEAN-Mitgliedstaaten selbst setzen verstärkt auf bi-, tri- und multilaterale Formate. Ratsam erscheint es daher, dass sich

<sup>176</sup> The White House, »Quad Joint Leaders' Statement«, Tokio, 24.5.2022, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/24/quad-joint-leaders-statement/>>.

die EU wie ihre Mitgliedstaaten solchen Formaten ebenfalls intensiver als bisher zuwenden und Möglichkeiten der Kooperation ausloten.

Die skizzierten Wandlungen, besonders die entstehenden bi-, tri- und minilateralen Kooperationen, erschweren auf praktischer Ebene zudem die Anbindung an Partner in der Region. Sich an einer solchen Sicherheitsarchitektur zu beteiligen hieße unweigerlich, auf zahlreichen »Hochzeiten zu tanzen«. Die Pflege bilateraler Partnerschaften mit den USA, ihren Alliierten wie auch gleichgesinnten Partnern würde dann genauso dazugehören wie die zumindest zeitweilige Kooperation in offenen minilateralen Formaten (etwa einem künftigen Quad+) und die Teilnahme an den bestehenden multilateralen Foren, denen sich die EU und ihre Mitgliedstaaten im Kontext einer Förderung des Multilateralismus verpflichtet fühlen. All das könnte die EU und ihre Mitglieder an die Grenzen ihrer derzeitigen Kapazitäten führen. Diese müssten dementsprechend in Zukunft erhöht werden – allen voran die Größe der Botschaften.

## Empfehlungen

Weiterhin wird es nötig sein, die Partner der EU und ihrer Mitgliedstaaten ebenso zu priorisieren wie die Politikfelder und die entsprechenden Initiativen. Neben dem Augenmerk auf die Großmächte in der Region sollten Berlin und Brüssel daher die sicherheitspolitische Kooperation mit Indien weiter verstärken, aber auch jene mit den Mittelmächten (»middle powers«) wie Japan, Indonesien, Australien, Südkorea oder Vietnam. Deren Gewicht in der entstehenden Sicherheitsarchitektur dürfte künftig eher wachsen als schrumpfen. Bei der Zusammenarbeit sollte vor allem das weite Politikfeld der maritimen Sicherheit im Vordergrund stehen. Eine regelmäßige Entsendung europäischer Marineeinheiten wird zwar in der Region von vielen Akteuren (mittlerweile) begrüßt, ändert aber de facto nichts an der regionalen Machtbalance. Den EU-Mitgliedstaaten fehlt es schlichtweg an Kapazitäten, um einen bedeutsamen militärischen Beitrag zu regionaler maritimer Sicherheit zu leisten. Die Entsendung von Kriegsschiffen wie der Fregatte *Bayern* dient vor allem als politisches Signal in die Region und wird dort auch genau so gedeutet. Beiträge zur regionalen maritimen Sicherheit sind jedoch mit der Entsendung von Fregatten keineswegs erschöpft. Erweitert werden sollte die EU-Unterstützung beim Ausbau der Kapazitäten von Partnern, etwa in

puncto Situationsbewusstsein für den maritimen Bereich (Maritime Domain Awareness), bei Anti-Piraterie-Operationen oder auch auf der Ebene des Seevölkerrechts, besonders in der Seerechtskonvention der Vereinten Nationen (UNCLOS). Auch in Politikfeldern der »erweiterten Sicherheit«, zum Beispiel der nachhaltigen Nutzung maritimer Ressourcen, sollte die Zusammenarbeit mit Partnern ausgeweitet werden. Die Gefahr der Doppelung von Maßnahmen zwischen EU-Staaten sollte ein EU-weiter Koordinierungsmechanismus für den Indo-Pazifik minimieren. Allgemein gilt es, die sicherheitspolitischen Beziehungen zu vertiefen und zu intensivieren, beispielsweise durch regelmäßige hochrangige Präsenz auf den existierenden sicherheitspolitischen Foren oder durch neue bi- oder gar minilaterale Formate. Zweck ist es, gemeinsame Interessen weiter auszuloten und das künftige sicherheitspolitische Engagement in der Region mit den Partnern besser abzustimmen.

Oberflächlich eint zwar fast alle Staaten der Region das normative Bekenntnis zum Völkerrecht und zu einer darauf basierenden Ordnung. Doch das Vertrauen in die Stabilität einer solchen Ordnung ist schon deshalb brüchig, weil Washington und seine Verbündeten deren Regeln selbst wiederholt gebrochen haben.

Der Mangel an einem in der Region breit akzeptierten normativen Fundament der regionalen Sicherheitsarchitektur sowie die übrigen aufgeführten Veränderungen sind allesamt Charakteristika einer Sicherheitsordnung im Umbruch. Es handelt sich also keineswegs um simple Fehler oder Defekte einer ansonsten stabilen Ordnung, die womöglich von externen Akteuren aus Europa oder anderen Erdteilen behoben oder repariert werden könnten. Überdies ist anzunehmen, dass diese Umbruchperiode länger dauern wird.

Daher muss deutsche und europäische Politik so rasch wie möglich ihr strategisches Denken und ihre strategischen Konzepte auf die sich asianisierende Sicherheitsarchitektur ausrichten. Asianisierung ist in diesem Zusammenhang keinesfalls mit dem Herausdrängen externer (westlicher) Akteure gleichzusetzen. Ausgelöst durch die Sorge vor einem expansiven China und die Befürchtung, das US-Engagement in der Region könne erlahmen, entstehen multiple neue Kooperationsformate und Partnerschaften auf bi- und minilateraler Ebene. Einige von ihnen sind durchaus offen für externe Akteure. Damit bieten sie sicherheitspolitische Anknüpfungspunkte für Berlin und Brüssel – allerdings unter deutlich anderen Vorzeichen als bisher.



## Abkürzungsverzeichnis

ADF	Australian Defence Force
ADMM-Plus	ASEAN Defence Ministers' Meeting
AIIB	Asiatische Infrastrukturinvestmentbank
ANZUS	Australia, New Zealand and United States Security Treaty
AOIP	ASEAN Outlook on the Indo-Pacific
APEC	Asiatisch-Pazifische Wirtschaftsgemeinschaft
ARF	ASEAN Regional Forum
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
AWZ	ausschließliche Wirtschaftszone
BIMSTEC	Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BRI	Belt and Road Initiative
CICA	Confidence Building Measures in Asia
CSIS	Center for Strategic and International Studies (Washington, D.C.)
EAS	East Asia Summit
ECOSOC	United Nations Economic and Social Council
EU	Europäische Union
FIPIC	Forum for India-Pacific Islands Cooperation
FOIP	Free and Open Indo-Pacific
FONOP	Freedom of Navigation Operation
G77	Gruppe der 77
HADR	Humanitarian Assistance and Disaster Relief
IORA	Indian Ocean Rim Association
IPCC	Indo-Pacific Cooperation Concept
IPOI	Indo-Pacific Oceans Initiative
MSP	Malacca Straits Patrol
NAM	Non-Aligned Movement
Nato	North Atlantic Treaty Organization
ORF	Observer Research Foundation (Neu-Delhi)
ReCAAP	Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia
SCO	Shanghai Cooperation Organization
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute (Solna)
TAC	Treaty of Amity and Cooperation (ASEAN)
TIV	Trend Indicator Value
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea
VBA	Volksbefreiungsarmee
VK	Vereinigtes Königreich
VR	Volksrepublik

## Lektüreempfehlungen

Alexandra Sakaki/Göran Swistek  
**Rückkehr aus unruhigen Gewässern des Indo-Pazifiks. Bilanz und Folgerungen nach Fahrt der Fregatte »Bayern«**  
 SWP-Aktuell 22/2022, März 2022

Peter Rudolf  
**Kollektive Gegenmachtbildung – US-Chinapolitik unter Präsident Biden**  
 SWP-Aktuell 2/2022, Januar 2022

Angela Stanzel  
**Chinas Weg zur Geopolitik. Fallstudie zur chinesischen Iran-Politik an der Schnittstelle zwischen regionalen Interessen und globaler Machtrivalität**  
 SWP-Studie 26/2021, Dezember 2021

Angela Stanzel/Felix Heiduk  
**Machtkampf im Indopazifik: Welche Rolle kann Europa in der Region spielen?**  
 SWP-Podcast 16/2021, 22.11.2021

Alexandra Sakaki/Gudrun Wacker/Christian Wagner  
**»Am Ball bleiben: Deutsche Indo Pazifik Politik«,** in: Günther Maihold et al. (Hg.), *Deutsche Außenpolitik im Wandel. Unstete Bedingungen, neue Impulse*, Berlin: SWP, September 2021 (SWP-Studie 15/2021), S. 127 – 130

Christian Wagner  
**Indiens Aufstieg: auf tönernem Fundament?**  
 SWP-Studie 12/2021, September 2021

Marco Overhaus/Alexandra Sakaki  
**Die US-Bündnisse mit Japan und Südkorea. Stärken und Bruchlinien in der sicherheitspolitischen Kooperation**  
 SWP-Studie 5/2021, Mai 2021

Felix Heiduk/Gudrun Wacker  
**Vom Asien-Pazifik zum Indo-Pazifik. Bedeutung, Umsetzung und Herausforderung**  
 SWP-Studie 9/2020, Mai 2020

