

Trump und der »Asia pivot«

Wird die Schwerpunktverlagerung nach Asien fortgesetzt?

Michael Paul

Ein Zwischenfall im Südchinesischen Meer hat schon vor der Amtseinführung von US-Präsident Donald Trump zu einer ersten Belastungsprobe der neu auszutarierenden sino-amerikanischen Beziehungen geführt: China hatte im Dezember 2016 nahe dem Scarborough-Riff eine Unterwasserdrohne der US-Marine beschlagnahmt. Der designierte US-Außenminister Rex Tillerson versprach daraufhin bei seiner Anhörung im Senat, Pekings Machtansprüchen mit »klaren Signalen« entgegenzutreten. Damit drohte sich ein Konflikt zu verschärfen, in dem die Obama-Administration vorsichtig und zurückhaltend agiert hatte. Aber noch lässt sich keine Strategie für den asiatisch-pazifischen Raum erkennen. Statt grundlegendem Wandel gilt im Rahmen maritimer Sicherheit offenbar eher Kontinuität. Die Streitkräfteplanung ist von der einfachen Politik des »more of the same« geprägt. Während vieles unklar bleibt, erweist sich lediglich der auf China gerichtete Fokus der US-Außenpolitik als beständig.

China begründete die Beschlagnahmung der US-Drohne mit dem Hinweis, es habe überprüfen müssen, ob das Gerät die Schifffahrt gefährde. Nachdem Trump China des Diebstahls beschuldigt hatte, legte der designierte Außenminister Tillerson bei seiner Anhörung im Januar 2017 eine neue verbale Militanz an den Tag. Wären den Worten auch militärische Taten gefolgt, hätte dies zu einer gravierenden Verschlechterung der Beziehungen und sogar zu einer Eskalation führen können. Tillerson erklärte, dass der Ausbau künstlicher Inseln zu chinesischen Stützpunkten gestoppt werden müsste. Außerdem würden die USA den Zugang zu diesen Stützpunkten nicht erlauben. Der Sprecher des Wei-

ßen Hauses, Sean Spicer, bekräftigte, dass die USA internationale Gebiete »verteidigen« würden.

Nach Auffassung Pekings befinden sich die Stützpunkte aber in chinesischen Gewässern (im Gegensatz zur Entscheidung des Internationalen Schiedshofs in Den Haag vom Juli 2016). China habe über sie – wie über den Großteil des Meeres – »unanfechtbare Souveränität«. Die chinesische Führung hat auf die Andeutung einer Blockade ihrer Außenposten daher scharf reagiert und gewarnt, dass sie bereit sei, deswegen Krieg zu führen. Tillerson relativierte später seine Bemerkungen (und hat sich seit seinem Amtsantritt dazu nicht mehr explizit geäußert). Allerdings gilt China im Weißen

Haus als eine der zentralen Bedrohungen für die Sicherheit und die Wirtschaft der USA. Nach Meinung von Stephen Bannon, einem der wichtigsten Berater des Präsidenten, werden die USA und China in den nächsten fünf bis zehn Jahren einen Krieg im Südchinesischen Meer führen. Bannon ist überraschend Mitglied im Nationalen Sicherheitsrat geworden, der als außenpolitisches Leitungs- und Kontrollorgan des Präsidenten fungiert – während traditionelle Mitglieder wie die Chefs von Generalstab und Geheimdienst dem Rat nicht mehr ständig angehören.

Der frühere General des US-Marinekorps und heutige Verteidigungsminister James N. Mattis nahm schließlich dem bilateralen Konflikt die Schärfe. Anlässlich seines Besuchs in Tokio erklärte er, Washington sehe derzeit keinerlei Notwendigkeit für militärische Aktionen. Allerdings würden »Freedom of Navigation«-Einsätze und andere Operationen dazu beitragen, eine auf Rechtsgrundsätzen basierende maritime Ordnung aufrechtzuerhalten. Verfolgen die USA also der militanten Rhetorik zum Trotz in wesentlichen Aspekten weiterhin die relativ zurückhaltende Politik der Obama-Administration?

Die Schwerpunktverlagerung nach Asien: Von Obama zu Trump

Die Maßnahmen und Planungen der Obama-Administration zur »Asia-Pacific Rebalance« dienten mittelbar auch dem Zweck, potentielle Konflikte wie im Südchinesischen Meer einzuhegen. Die damit beabsichtigte »Restauration« amerikanischer Macht hatte eine politisch-diplomatische, eine wirtschaftliche und eine militärische Dimension.

Auf diplomatischer Ebene suchte die Obama-Regierung den durch Chinas Aufstieg beunruhigten Verbündeten in Asien zu versichern, dass sich die USA wieder langfristig im Pazifik engagieren wollten. Ausdruck dieser außenpolitischen Orientierung nach Asien war das stärkere Engagement in den multilateralen Institutionen des asiatisch-pazifischen Raums, etwa dem

Regionalforum der ASEAN. Neben einer regionalen Sicherheitsarchitektur sollte die Einhaltung der Menschenrechte und eine liberale, regelbasierte Ordnung gefördert werden. Außenministerin Hillary Clinton hatte 2010 auf der ASEAN-Jahreskonferenz in Hanoi die freie Schifffahrt im Südchinesischen Meer zum nationalen Interesse der USA erklärt und betont, dass das Völkerrecht respektiert werden müsse. In der Trump-Administration scheint allein Mattis an einem der auch realpolitisch nützlichen Prinzipien – »Freedom of Navigation« – festhalten zu wollen. Die ASEAN verliert dagegen zusehends an Bedeutung sowohl für die US-Außenpolitik wie für südostasiatische Staaten, die nun stärker darum bemüht sind, sich bilateral mit China zu verständigen.

Wirtschaft und Handel, eine weitere Dimension der Wiederherstellung amerikanischer Macht, waren sowohl Ursache wie Instrument der Schwerpunktverlagerung. Als die am schnellsten wachsende Wirtschaftsregion der Welt hatte Asien kritische Bedeutung für den Erfolg der nationalen Exportinitiative Obamas. Durch das transpazifische Freihandelsabkommen (TPP) sollten wirtschaftliche Machtfaktoren gebündelt und Regeln für die Weltwirtschaft unter amerikanischem Vorzeichen festgelegt werden. Auf diese Weise wäre es möglich gewesen, gleichermaßen die Sicherheitspolitik der USA zu flankieren und deren Exportwirtschaft zu unterstützen. Als eine seiner ersten Amtshandlungen erklärte Trump, dass er TPP aufgeben werde. Bislang ist weder klar, was an dessen Stelle rücken soll, noch welche außen- und wirtschaftspolitische Strategie der Präsident gegenüber China verfolgen will.

Durch die Verlagerung militärischer Fähigkeiten nach Asien sollte nachgeholt werden, was frühere US-Regierungen nach Auffassung der Obama-Administration aus einer Mischung von Überschätzung amerikanischer und Unterschätzung chinesischer Stärke versäumt hatten. Diese Logik gilt unter Trump fort. Dabei war Obamas Anspruch einer maritimen »Rebalance« mit einer mehrere Jahre dauernden Verlegung

von 20 Schiffen vom Atlantik in den Pazifik minimalistisch. Ein Präsident, der wie Trump dramatisch höhere Verteidigungsausgaben und eine größere Flotte versprochen hat, wird diese noch stärker auf den asiatisch-pazifischen Raum konzentrieren, da China als Gegner der Zukunft gilt.

Maritime Aufrüstung

Eine Politik des »Friedens durch Stärke« erfordert nach Trump einen »Wiederaufbau« der US-Streitkräfte. Ihr allgemeiner Zustand gilt als mangelhaft und speziell die Zahl maritimer Einsatzmittel als zu gering. Die Flotte der US-Marine ist seit Ende des Kalten Krieges erheblich geschrumpft: Während der Reagan-Administration (1981–1989) verfügte sie über 590 Schiffe, im Jahr 1997 über 350 Schiffe und derzeit über 275 Schiffe. Zuletzt war geplant, den Bestand bis 2025 moderat auf 308 Schiffe aufzustocken; nun sollen es 355 werden. Unter den geplanten 47 zusätzlichen Schiffen sind bis zu 19 Angriffsunterseeboote, ein Flugzeugträger und 16 Großkampfschiffe (Kreuzer und Zerstörer). Dies entspricht der von Trump im Wahlkampf geforderten Größenordnung auch mit Blick auf die Rüstung Chinas: Dessen Flotte soll nach Meinung von Trump-Beratern bis 2030 auf 415 Schiffe und fast 100 Unterseeboote anwachsen.

Allerdings sind im Haushaltsentwurf mit dem programmatischen Titel »America First: A Budget Blueprint to Make America Great Again« zahlreiche Vorhaben, die Trump angekündigt hat – wie stärkere Verteidigung, neue Infrastruktur und massive Steuererleichterungen –, weder konkret ausgeplant noch ist ihre Finanzierung gesichert. Die Erhöhung des Verteidigungsbudgets auf 603 Milliarden US-Dollar soll durch Einschnitte in anderen Etats ermöglicht werden. Während jedoch Kürzungen bei Hilfsprogrammen des Außenministeriums auf Widerstand der Demokraten im Kongress (und im Militär) stoßen, halten manche Republikaner die Mittel für das Pentagon für unzureichend: Amerika könne Frieden nicht durch Stärke sichern, wenn es nur

drei Prozent mehr als Obama in die Verteidigung investiere, meint Senator John McCain (und fordert ein Budget von 640 Milliarden US-Dollar). Hinzu kommt, dass das Militär – mit Unterstützung des Verteidigungsministers – vorrangig Investitionen in Struktur und Einsatzbereitschaft aller Teilstreitkräfte priorisiert. Eine 355-Schiffe-Flotte benötigt nicht nur mehr Mittel. Die Marineführung ist überdies der Auffassung, dass zunächst der massive Rückstand bei Wartung und Überholung der existierenden Flotte abgebaut werden muss. Trump hat das Pentagon mit einer Bestandsaufnahme beauftragt. Als Grundlage für die aktuelle Planung gibt es im Weißen Haus allerdings nur eine allgemeine Präferenz für »mehr vom selben« – wie mehr Soldaten, mehr Schiffe oder mehr Nuklearwaffen.

Ein Flugzeugträger ist kein Strategieersatz

Trump hat Verteidigungsminister Mattis mit der Ausarbeitung einer ganzen Reihe von Dokumenten für die nationale Sicherheit beauftragt. Noch fehlt eine außenpolitische Klärung, ob die Schwerpunktverlagerung nach Asien fortgeführt, revidiert oder beendet werden soll. Zu klären ist dabei auch die Frage, wie und unter welchen Umständen seerechtlich »exzessiven« Ansprüchen Chinas begegnet und ob für diesen Zweck »Freedom of Navigation«-Einsätze genutzt werden sollen. Solche Einsätze können auch andere Staaten durchführen, die ein ähnliches Interesse an der Einhaltung seerechtlicher Prinzipien wie der freien Schifffahrt haben – so Australien und Indonesien. Dazu bedarf es multilateraler diplomatischer Abstimmung. Die Entsendung des Flugzeugträgers *USS Carl Vinson* im Februar 2017 in das Südchinesische Meer dagegen mag zwar Stärke demonstrieren, kann sich im Wiederholungsfall aber als leere Drohgebärde erweisen. Schließlich lösen solche Operationen den Konflikt nicht und bergen stets das Risiko einer Eskalation. Speziell Kriegsschiffe können bei einer Auseinandersetzung mit »zivilen« Booten

der chinesischen maritimen Miliz oder der Küstenwache wahlweise hilflos oder brutal erscheinen; eine zivile Alternative wie die Küstenwache anderer Staaten steht aber nicht zur Verfügung. Dazu müsste die Unterstützung der maritimen Ausrüstung südostasiatischer Staaten als Teil der »Rebalance«-Politik fortgesetzt werden. Eine Gruppe von Senatoren und Abgeordneten beider Parteien im US-Kongress fordert entsprechende Maßnahmen zur Rückversicherung asiatischer Verbündeter (Asia-Pacific Stability Initiative). Ohne außenpolitische Agenda kann sich Trump aber weder auf Maßnahmen festlegen noch die Führung übernehmen, die er Ende Februar in einer Rede vor dem Kongress angekündigt hat – zumal unbekannt ist, wie die darin genannten »lebenswichtigen Sicherheitsinteressen« im Kontext von »America first« zu verstehen sind.

Die Trump-Administration nimmt offenbar an, dass die chinesischen Außenposten im Südchinesischen Meer dazu dienen, militärische Macht sukzessive in den See- und Luftraum auszuweiten. Dies soll nicht mehr hingenommen werden. Der neue nationale Sicherheitsberater Herbert McMaster hat sich in seiner früheren Position als Armee-strategie bereits mit Reaktionen auf das chinesische Vorgehen befasst; so könnten US-Landstreitkräfte künftig mit Waffensystemen ausgerüstet werden, die gegen Bodenziele wie auch gegen Schiffe einsetzbar sind. Ein maritimer Schwerpunkt in der Streitkräfteplanung wurde schon unter Obama erkennbar. Auch in den Empfehlungen John McCains, des Vorsitzenden des Streitkräfteausschusses, werden die Marine und das Marinekorps vorrangig behandelt. Im Südchinesischen Meer ist aber weniger militärische Stärke als vielmehr Diplomatie gefragt, wenn es darum gehen soll, die Region und das Verhältnis zu China vor einem offenen Konflikt zu bewahren.

China enthält sich außenpolitisch derzeit provozierender Aktionen – wohl auch mit Rücksicht auf die erste persönliche Begegnung beider Präsidenten Anfang April in den USA. Es ist stattdessen bemüht, die Beziehungen zu Nachbarstaaten wie Viet-

nam zu verbessern, und kann dabei erste Erfolge verbuchen. Die traditionell mit den USA verbündeten Philippinen scheinen sogar zum neuen Partner zu werden, obwohl China nach wie vor einen Stützpunkt im Scarborough-Riff errichten will, das auch Manila beansprucht. Peking präsentiert sich als Bewahrer offener Seewege und im Gegensatz zu Washington als Verfechter des Freihandels und Gegner protektionistischer Maßnahmen. Dies erzeugt zusätzlich Druck auf eine Administration, die mit ihrer »America first«-Politik gewillt ist, das weltweite Netz von Bündnissen und Partnern sowie die regelbasierte liberale Ordnung zum eigenen Schaden zu zerstören. Das mag ein revolutionärer Ansatz sein, ist aber noch lange keine erfolgversprechende Strategie für komplexe Konfliktfelder, wie sie unter anderen das Südchinesische Meer oder Nordkorea darstellen, die beide idealiter einen gemeinsamen sino-amerikanischen Lösungsansatz erfordern.

Damit ergibt sich die paradoxe Lage, dass China die liberale Ordnung stärker zu unterstützen scheint als die USA. Jedoch haben ausländische Unternehmen in China ungleiche Markt- und Investitionszugänge. Auch im Kontext offener Seewege betont Peking zwar stets, die Freiheit der See wahren zu wollen, strebt aber im Südchinesischen Meer praktisch eine Einflusssphäre an, in der es künftig die Regeln setzen und deren Einhaltung kontrollieren will (möglicherweise über ein Netz von Stützpunkten im Dreieck Paracel-Spratly-Scarborough). Offenbar erkennt auch die Trump-Administration ein nationales Interesse am Südchinesischen Meer und zeigt darin mehr Kontinuität als Wandel. Noch fehlt ihr aber eine Strategie für ein realistisches – oder gar transaktionistisches – Szenario einer Auseinandersetzung mit China und den Ländern im asiatisch-pazifischen Raum; die bloße Ablehnung von Clintons »Asia pivot« reicht dafür nicht aus.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder

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

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Lektüreempfehlungen

Peter Rudolf
*US-Außenpolitik unter
Präsident Trump*
SWP-Aktuell 10/2017

Michael Paul
*Eine »Große Sandmauer« im
Südchinesischen Meer?*
SWP-Studie 9/2016

Michael Paul
*Kriegsgefahr im Pazifik?
Die maritime Bedeutung der
sino-amerikanischen Rivalität
und ihre Folgen*
Baden-Baden: Nomos
(in Vorbereitung)

SWP-Aktuell 20
März 2017