SWP

SWP-Studie

Felix Heiduk / Gudrun Wacker

Vom Asien-Pazifik zum Indo-Pazifik

Bedeutung, Umsetzung und Herausforderung

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 9
Mai 2020, Berlin

- Immer mehr Staaten und Regionalorganisationen verwenden den Begriff »Indo-Pazifik«. Er verdrängt zunehmend das bisher übliche Konstrukt »Asien-Pazifik«. In Europa hat bisher nur Frankreich eine eigene »Indo-Pazifik«-Konzeption vorgelegt.
- Hinter der Verwendung des Begriffs »Indo-Pazifik« verbergen sich unterschiedliche, teilweise divergente Konzeptionen. Diesen liegen wiederum sehr verschiedene ordnungspolitische Vorstellungen zugrunde. Allen gemein ist der Verweis auf die Wichtigkeit einer regelbasierten internationalen Ordnung.
- »Indo-Pazifik« ist ein politischer Begriff und daher weder allein beschreibend noch wertneutral. Insbesondere das Konzept des »Free and Open Indo-Pacific« der Trump-Administration zielt auf die Eindämmung Chinas ab und ist somit Ausdruck der wachsenden strategischen Rivalität zwischen Washington und Peking. In Peking wird »Indo-Pazifik« primär als gegen China gerichtete, US-geführte Eindämmungsstrategie verstanden.
- Andere Akteure, zum Beispiel die ASEAN oder Indien, betonen in ihren Indo-Pazifik-Konzeptionen Aspekte wie wirtschaftliche Prosperität, Konnektivität und multilaterale Kooperation.
- Die EU und ihre Mitgliedstaaten sehen sich verstärkt Druck aus Washington ausgesetzt, sich direkt oder indirekt zum »Indo-Pazifik« zu bekennen — und damit aus Sicht der USA für Washington und gegen Peking. Bei ihren Überlegungen sollten sich die Europäer nicht auf diese Nullsummen-Logik einlassen.
- Der EU und ihren Mitgliedstaaten stehen drei idealtypische Handlungsoptionen offen: »Äquidistanz«, »Alignment« und »Autonomie«. Um sich für eine Option entscheiden zu können, müssen die Europäer ihre wirtschaftlichen, sicherheitspolitischen und ordnungspolitischen Interessen in der Region klären und die notwendigen Ressourcen zu ihrer Umsetzung bereitstellen.

SWP-Studie

Felix Heiduk / Gudrun Wacker

Vom Asien-Pazifik zum Indo-Pazifik

Bedeutung, Umsetzung und Herausforderung

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 9
Mai 2020, 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/ueber-uns/qualitaetssicherung/. SWP-Studien geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2020

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
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372
doi: 10.18449/2020S09

Inhalt

5 Problemstellung und Empfehlungen

7 »Indo-Pazifik«: Die Konstruktion einer Region

11 Der Indo-Pazifik: Entstehung, Zielsetzungen, Schwerpunkte und Ordnungsvorstellungen
11 Die »Free and Open Indo-Pacific«-Strategie der USA
17 Der »Free and Open Indo-Pacific« Japans: Von der Strategie zur Vision
21 Australien und der Indo-Pazifik als fester regionaler Bezugsrahmen
24 Indiens »Act East«-Politik und der Indo-Pazifik
27 Der »ASEAN Outlook on the Indo-Pacific«
29 Zwischenfazit

32 Chinas Reaktion auf den Indo-Pazifik
32 Die Wahrnehmung des Indo-Pazifik in China
35 Chinesische Initiativen in Reaktion auf den Indo-Pazifik
35 Der Indo-Pazifik als Eindämmungsstrategie

37 Wo steht Europa mit Blick auf den Indo-Pazifik?
38 Die Indo-Pazifik-Konzeption Frankreichs
40 Initiativen Frankreichs und anderer europäischer Staaten

42 Schlussfolgerungen und Empfehlungen: Wie sollten EU und Mitgliedstaaten mit dem »Indo-Pazifik« umgehen?

45 Abkürzungen

Dr. Felix Heiduk ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Asien.
Dr. Gudrun Wacker ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe Asien.

Vom Asien-Pazifik zum Indo-Pazifik. Bedeutung, Umsetzung und Herausforderung

In Asien sind in den letzten Jahren konkurrierende Ordnungsvorstellungen für die Region entstanden, die multiples Konfliktpotential bergen. Fast 70 Jahre lang war das vielfach als »Pax Americana« bezeichnete, von den USA dominierte Ordnungssystem im asiatisch-pazifischen Raum nicht in Frage gestellt worden. Dies hat sich in der zweiten Dekade des 21. Jahrhunderts gewandelt. Im Kontext des Aufstiegs Chinas zur größten Volkswirtschaft der Welt, der auch in politischer und militärischer Hinsicht die regionale Machtbalance verändert hat, hat Peking eigene ordnungspolitische Ideen und Initiativen lanciert. Dahinter steht der zunehmende Anspruch Pekings, die regionale (und internationale) Ordnung gemäß den eigenen Interessen mit- bzw. umzugestalten. Die chinesische »Belt and Road«-Initiative (BRI) ist unmittelbarer Ausdruck dieses Anspruchs.

Als Reaktion hierauf hat eine Reihe von Staaten in den letzten Jahren unter dem Label »Indo-Pazifik« Gegenentwürfe entwickelt. Allen voran haben die USA unter Präsident Donald Trump mit dem strategischen Konzept des »Free and Open Indo-Pacific« (FOIP) versucht, auf die chinesische Herausforderung direkt zu antworten, indem sie den FOIP als Gegenentwurf zu einer sino-zentrischen Neu- bzw. Umordnung der Region präsentiert haben. Daneben haben auch Japan, Australien, Indien sowie die südostasiatische Staatengemeinschaft Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) eigene Konzeptionen des »Indo-Pazifik« vorgelegt. Frankreich hat als einziges Mitgliedsland der Europäischen Union (EU) den Begriff »Indo-Pazifik« übernommen und eine entsprechende Strategie entworfen; sie leitet sich hauptsächlich aus dem Schutz nationaler Interessen in den eigenen Territorien in der Region her. China hingegen lehnt das Konzept »Indo-Pazifik« und vor allem den FOIP als eine gegen Peking gerichtete Eindämmungsstrategie ab.

Besonders von Seiten der USA wächst der Druck auf Staaten in und außerhalb der Region, inklusive auf Deutschland und andere EU-Mitgliedstaaten, sich zum Konzept des »Indo-Pazifik« direkt oder indirekt zu bekennen.

Die vorliegende Analyse zeigt, dass es bisher kein einheitliches Indo-Pazifik-Konzept gibt. Vielmehr verbergen sich hinter der Verwendung des Begriffs durch die USA, Japan, Australien, Indien und die ASEAN sehr unterschiedliche, teilweise divergente Konzeptionen, denen wiederum sehr verschiedene ordnungspolitische Vorstellungen zugrunde liegen. Divergenzen betreffen unter anderem a) die Ausdehnung des Indo-Pazifik als geographischer Raum, b) die mit dem jeweiligen Konzept verbundenen Zielsetzungen, c) die Schwerpunktsetzung bzw. Gewichtung unterschiedlicher Politikfelder innerhalb der jeweiligen Konzeption, d) die Frage nach der Inklusion oder Exklusion Chinas und e) den Stellenwert von bi-, mini- und multilateralen Ansätzen in der Handels- und der Sicherheitspolitik. Und während vor allem die USA sich mit dem FOIP politikfeldübergreifend offen gegen China positionieren, suchen Staaten wie Japan oder Australien kein umfassendes »decoupling« von China, insbesondere nicht wirtschaftlich.

Weiterhin macht die Analyse deutlich, dass keine der bis dato vorliegenden Indo-Pazifik-Konzeptionen neue ordnungspolitische Ideen dafür bietet, wie man mit dem Aufstieg Chinas umgehen kann, der viele Politikbereiche berührt. Der FOIP der Trump-Administration etwa, aber nicht nur dieser, sieht bislang für eine derart multidimensionale Herausforderung in erster Linie sicherheitspolitische Antworten vor.

Zudem scheint Washington zurzeit kaum bereit, auf eine stärker multilateral ausgerichtete bzw. inklusivere Konzeption des Indo-Pazifik einzugehen. Im Gegenteil: Aus Sicht der US-Regierung stellen sich die geopolitischen Veränderungen in Asien als Nullsummenspiel dar, in dem sich die »Freunde« der USA »entscheiden« sollten, ob sie mit China oder den USA zusammenarbeiten wollen. So drückte es Verteidigungsminister Mark Esper auf der Münchner Sicherheitskonferenz aus.

Vor diesem Hintergrund wird in Europa vielerorts diskutiert, ob und wie man sich in der Debatte über eine Indo-Pazifik-Strategie positionieren bzw. verhalten sollte. Deutsche wie europäische Entscheidungsträger und -trägerinnen sind gut beraten, sich mit den existierenden Konzeptionen intensiv auseinanderzusetzen, Konvergenzen und Divergenzen im Hinblick auf die eigenen Interessen zu identifizieren und die jeweilige Tragweite der unterschiedlichen Indo-Pazifik-Konzeptionen realistisch einzuschätzen.

Bisher werden einige Fragen bzw. Herausforderungen in der europäischen Debatte nur unzureichend reflektiert: Kann der Begriff »Indo-Pazifik« in einer weniger versicherheitlichten und weniger geopolitisierten Form verwendet werden? (Er könnte zum Beispiel zunächst als (wirtschafts-)geographische Bezeichnung dienen, die eine ökonomische Schwerpunktverlagerung und die gewachsene Bedeutung des Indischen Ozeans und Indiens adäquater beschreibt als das bislang übliche Konstrukt »Asien-Pazifik«. Diese Verwendung wäre auch für die Europäer akzeptabel.) Sind Synergieeffekte im Zusammenspiel mit bereits existierenden Indo-Pazifik-Konzeptionen denkbar? Welche konkreten Ziel- und Schwerpunktsetzungen, inklusive des Stellenwertes von bi-, mini- und multilateralen Ansätzen, sollte die EU verfolgen? Auch die Frage nach der Inklusion oder Exklusion Chinas in das Indo-Pazifik-Konzept wird bisher in Europa kaum erörtert.

Bei ihren Überlegungen sollten sich die EU und ihre Mitgliedstaaten indes nicht auf die derzeit vorherrschende Nullsummen-Logik einlassen. Idealtypisch gibt es drei mögliche Herangehensweisen:

1. »Äquidistanz«: Man entscheidet sich bewusst und offen für die Beibehaltung des Begriffs »Asien-Pazifik« und verwendet das Konstrukt »Indo-Pazifik« selbst nicht.
2. »Alignment«: Man übernimmt eine der schon existierenden Interpretationen des »Indo-Pazifik« und internalisiert sie. Aus deutscher bzw. europäischer Sicht wäre hierfür die Übernahme der französischen Konzeption naheliegend.
3. »Autonomie«: Man definiert ein eigenes europäisches Verständnis des »Indo-Pazifik« auf der Basis der eigenen Normen und Werte, wobei man sich auf die bereits auf europäischer Ebene entwickelten Ideen und Ansätze bezieht.

Fast wichtiger allerdings als die Entscheidung für eine der drei Herangehensweisen ist eine klare Definition der wirtschaftlichen, sicherheitspolitischen und ordnungspolitischen Interessen der Europäer in der Region. Dazu gehört auch die Bereitstellung der dafür notwendigen Ressourcen. Nur wenn Letzteres gegeben ist, kann Europa glaubwürdig in der Region auftreten — einschließlich gegenüber China.

»Indo-Pazifik«: Die Konstruktion einer Region

Der »Indo-Pazifik« bzw. die »indopazifische Region« erfreut sich seit über 10 Jahren als geographisches wie strategisches Konstrukt wachsender Popularität im außen- und sicherheitspolitischen Diskurs in Japan, den USA, Australien, Indien, Frankreich und einigen südostasiatischen Staaten. »Indo-Pazifik« gilt vielen als neuer geographischer wie strategischer Bezugsrahmen, der das bisher dominierende Konstrukt »Asien-Pazifik« zumindest in Teilen verdrängt hat.

Der Begriff hat Eingang gefunden in offizielle Dokumente wie nationale Sicherheitsstrategien oder Verteidigungsweißbücher sowie in die Rhetorik der Eliten. Immer öfter wird er auch in Think-Tanks und akademischen Einrichtungen diskutiert. Dadurch ist er zu einer Art »geopolitischer Nomenklatur«[1] geworden.

Obwohl jedes Land ein eigenes Verständnis des Konzeptes hat, sowohl was die geographische Ausdehnung des indopazifischen Raumes betrifft als auch seine strategische Ausrichtung und seine wesentlichen Attribute, gibt es einen gemeinsamen Nenner: Die beiden Ozeane, Indischer Ozean und Pazifik, sind als *ein* zusammenhängender Raum zu betrachten. Diese Annahme stützt sich darauf, dass der überwiegende Anteil der weltweiten Warenströme, aber auch Energielieferungen, über die Seewege dieser beiden Meere transportiert wird. Darüber hinaus ist der Indo-Pazifik zurzeit *der* Schauplatz der zunehmenden Rivalität zwischen den USA und China in Asien. Demgemäß hat er geopolitisch und geoökonomisch in den letzten beiden Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen. Mehr noch, viele Akteure Asiens verstehen ihn nicht nur als »rein« geographisches Konstrukt, sondern als ordnungspolitischen Gegenentwurf zur chinesischen »Belt and Road«-Initiative (BRI) (siehe blauen Kasten auf Seite 8).

Geopolitische und geoökonomische Aspekte werden so im Indo-Pazifik eng miteinander verzahnt.

Der Indo-Pazifik ist eng verknüpft mit unterschiedlichen Aspekten der sino-amerikanischen Rivalität.

Diese Verschränkung vollzieht sich im Kontext der Rivalität zwischen den USA und China. In den letzten zwei Jahren ist diese zu einem Leitparadigma der internationalen Beziehungen geworden, insbesondere in Asien. Sie prägt strategische Debatten ebenso wie reale politische, militärische und wirtschaftliche Dynamiken. Die sino-amerikanische Konkurrenz um Macht und Status umfasst verschiedene Dimensionen. Dazu gehören zunächst militärische Bedrohungswahrnehmungen, Konflikte in der Handelspolitik, politisch-ideologische Aspekte und ordnungspolitische Fragen. Die Rivalität macht jedoch auch nicht halt vor der Technologiepolitik oder dem Thema Konnektivität, zum Beispiel in Bezug auf Infrastrukturpolitik. Zunehmend werden daher Technologieentwicklung und -nutzung sowie Infrastruktur als Bestandteil des Wettbewerbs zwischen den USA und China verstanden.[2] Der Indo-Pazifik ist also in vielerlei Hinsicht eng verknüpft mit unterschiedlichsten Aspekten der sino-amerikanischen Rivalität.

Nicht alle Staaten inner- und außerhalb der Region haben sich dem Konzept des Indo-Pazifik als neuem regionalem Bezugsrahmen verschrieben: allen voran China nicht, das den Indo-Pazifik primär als eine gegen sich selbst gerichtete Strategie der USA interpretiert. In manchen südostasiatischen Staaten herrscht ebenfalls Skepsis bzw. wird Kritik geäußert; zum einen weil das Konzept die Zentralität der

1 John Hemmings, *Global Britain in the Indo-Pacific*, London: Henry Jackson Society, Mai 2018 (Asia Studies Centre, Research Paper Nr. 2/2018), S. 17.

2 Barbara Lippert/Volker Perthes (Hg.), *Strategische Rivalität zwischen USA und China. Worum es geht, was es für Europa (und andere) bedeutet*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2020 (SWP-Studie 1/2020), doi: 10.18449/2020S01.

Hintergrund: Die »Belt and Road«-Initiative (BRI)

- Chinas Staatspräsident und Parteichef Xi Jinping hat die BRI 2013 unter der ursprünglichen Bezeichnung »One Belt, One Road« (OBOR) angekündigt, erst in Kasachstan (September), dann in Indonesien (Oktober). Er stellte eine große Infrastruktur-Initiative zur Verbindung Chinas / Asiens mit Europa unter Einbeziehung Afrikas (»neue Seidenstraßen«) in Aussicht. Das Konzept blieb zunächst vage und nahm erst im Laufe der folgenden Jahre Gestalt an.
- Das offizielle Dokument *Visions and Actions* stellte 2015 folgende Säulen von OBOR vor: Koordination auf politischer Ebene, Konnektivität von Einrichtungen (Infrastruktur und Standards), Handelskonnektivität, finanzielle Integration und Verbindungen auf menschlicher Ebene (»people-to-people«). 2017 wurde die BRI im Statut der Kommunistischen Partei Chinas festgeschrieben, Xi Jinping lud zum ersten Seidenstraßen- oder »Belt and Road«-Gipfel in Peking ein. 2019 folgte ein zweites Gipfeltreffen.
- Die Mitte 2016 erfolgte Umbenennung der englischen Bezeichnung in BRI sollte signalisieren, dass es sich »nur« um eine Initiative handelt, gleichzeitig nicht nur um eine Straße und einen Gürtel, sondern um ein globales Netzwerk. Die BRI wurde der Rahmen für bereits zuvor existierende Projekte, z. B. Wirtschaftskorridore. Neue Dimensionen wie die digitale, die arktische oder die »grüne« Seidenstraße sind hinzugekommen.
- Bei der BRI handelt es sich um ein multidimensionales globales Projekt China-zentrierter Konnektivität und Netzwerkbildung. Die konkreten Vorhaben werden überwiegend mit chinesischen Krediten finanziert und meist auch von chinesischen Firmen realisiert. Während China die BRI mit Attributen wie »offen«, »inklusive« und »win-win«-Kooperation beschreibt, kritisieren ausländische Beobachter vor allem die Intransparenz der Abkommen zwischen China und den BRI-Partnerländern, die Verschuldung und damit Abhängigkeit dieser Partner von China. Insbesondere der Westen sieht die BRI als wesentlichen Teil des chinesischen Versuchs, eine Alternative zur bestehenden internationalen Ordnung zu schaffen.

Literatur:

Nadine Godehardt, *No End of History. A Chinese Alternative Concept of International Order?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2016 (SWP Research Paper 2/2016).
Paul Joscha Kohlenberg / Nadine Godehardt, *Chinas globale Konnektivitätspolitik. Zum selbstbewussten Umgang mit chinesischen Initiativen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2018 (SWP-Aktuell 18/2018).
Colin Flint / Cuiping Zhu, »The Geopolitics of Connectivity, Cooperation, and Hegemonic Competition: The Belt and Road Initiative«, in: *Geoforum*, 99 (Februar 2019), S. 95 – 101.
European Union Chamber of Commerce in China, *The Road Less Travelled. European Involvement in China's Belt and Road Initiative*, 2020, <https://static.europeanchamber.com.cn/upload/documents/documents/The_Road_Less_Travelled%5b762%5d.pdf> (Zugriff am 28.4.2020).

ASEAN in Frage stellt, zum anderen weil sein Schwerpunkt, vor allem in der Ausformulierung der USA, auf der Sicherheitspolitik liegt, namentlich auf der Eindämmung Chinas. Dabei komme unter anderem die Dimension der wirtschaftlichen Prosperität der Gesamtregion zu kurz. Auch Staaten wie Südkorea oder Kanada verwenden den Begriff bisher nicht. Von den Mitgliedstaaten der EU hat ihn sich bis heute nur Frankreich zu eigen gemacht und eine Indo-Pazifik-Strategie vorgelegt.[3]

Vor diesem Hintergrund ist zu beachten, dass die (unterschiedlichen) Vorstellungen des Indo-Pazifik als geographisch wie strategisch verstandener Raum auf jeweils spezifischen politischen Intentionen und Interessen basieren. Der Begriff »Indo-Pazifik« selbst, wie auch seine Verwendung, ist deshalb niemals nur beschreibend oder gar wertneutral. Vielmehr sind die mit ihm assoziierten oder aktiv vorgenommenen Grenzziehungen, Ein- und Ausschlussmechanismen sowie die Zuschreibung bestimmter Attribute immer politischer Natur.[4]

Die Karte auf Seite 10 zeigt die Raumverständnisse des Indo-Pazifik der USA, Japans, Australiens und Indiens, die Karte auf Seite 39 das Raumverständnis Frankreichs.

3 Ministry of Defence of France, *France and Security in the Indo-Pacific*, Paris, Mai 2019.

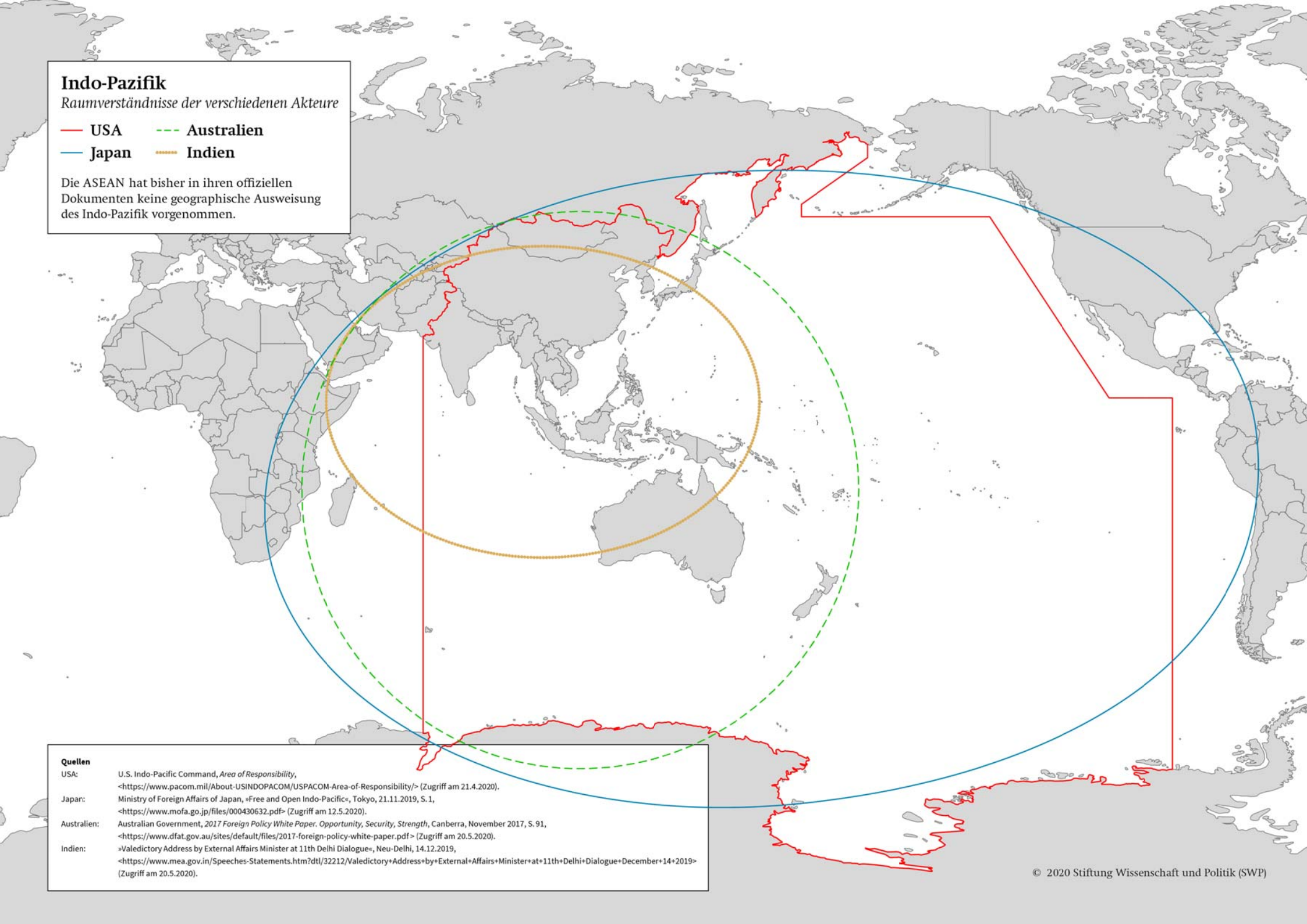
4 Gearóid O'Tuathail, *Critical Geopolitics. The Politics of Writing Global Space*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996 (Borderlines, Bd. 6); Benno Teschke, *The Myth of 1648. Class, Geopolitics, and the Making of Modern International Relations*, London: Verso, 2003; Jason Dittmer/Joanne Sharp (Hg.), *Geopolitics. An Introductory Reader*, London: Routledge, 2014.

Diese Studie untersucht im ersten Teil mittels einer vergleichenden Fallanalyse die unterschiedlichen Konzeptionen und Implementationen des Indo-Pazifik in den USA, Japan, Australien, Indien und der ASEAN. Zwar sind bereits einige Sammlungen von Artikeln erschienen, die den Indo-Pazifik aus der Perspektive verschiedener Staaten beleuchten,[5] doch ein systematischer Vergleich auf Basis eines einheitlichen Analyserasters wird hier erstmals vorgestellt. Folgende Leitfragen liegen den Fallanalysen zugrunde:

1. Wie hat sich die Begriffsgenese vollzogen, wie und von wem wird der Begriff »Indo-Pazifik« aktuell verwendet?
2. Welche Ziele und Schwerpunktsetzungen lassen die Konzeptionen erkennen?
3. Welche Initiativen wurden bislang unter dem Label »Indo-Pazifik« lanciert?
4. Welche ordnungspolitischen Vorstellungen werden mit dem »Indo-Pazifik« verbunden? Wird er als ein neues, alternatives Ordnungsmodell für die Region verstanden?

Im zweiten Schritt fragt die Studie nach den Reaktionen Chinas auf das Konzept »Indo-Pazifik«. Im Anschluss analysiert sie die Antwort der EU und ihrer Mitgliedstaaten, geht der Frage nach, welche Auswirkungen für die deutsche und europäische Außenpolitik zu erwarten sind und welche Herausforderungen sich aus den unterschiedlichen Indo-Pazifik-Konzeptionen ergeben. Abschließend werden drei Optionen dargelegt, wie die EU und ihre Mitglieder idealtypisch mit diesem Konstrukt umgehen könnten.

5 Siehe z. B. Axel Berkofsky/Sergio Miracola (Hg.), *Geopolitics by Other Means. The Indo-Pacific Reality*, Mailand: Italian Institute for International Political Studies (ISPI), Februar 2019, <https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/indo-pacific_web.def_.pdf> (Zugriff am 29.4.2020); Sharon Stirling (Hg.), *Mind the Gap: National Views of the Free and Open Indo-Pacific*, Washington, D. C.: The German Marshall Fund of the United States (GMF), 23.4.2019 (GMF Asia Program 2019, Nr. 9), <http://www.gmfus.org/publications/mind-gap-national-views-free-and-open-indo-pacific> (Zugriff am 29.4.2020); Sonderheft *Unpacking the Strategic Dynamic of the Indo-Pacific* von *International Affairs*, 96 (2020) 1; Congressional Research Service (CRS), *Indo-Pacific Strategies of U. S. Allies and Partners: Issues for Congress*, Washington, D. C., 30.1.2020 (CRS Report R46217), <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46217> (Zugriff am 29.4.2020).


Indo-Pazifik
Raumverständnisse der verschiedenen Akteure
USA
Australien
Japan
Indien
Die ASEAN hat bisher in ihren offiziellen Dokumenten keine geographische Ausweisung des Indo-Pazifik vorgenommen.
Quellen
USA: U.S. Indo-Pacific Command, Area of Responsibility, <https://www.pacom.mil/About-USINDOPACOM/USPACOM-Area-of-Responsibility/> (Zugriff am 21.4.2020).
Japan: Ministry of Foreign Affairs of Japan, »Free and Open Indo-Pacific«, Tokyo, 21.11.2019, S. 1, <https://www.mofa.go.jp/files/000430632.pdf> (Zugriff am 12.5.2020).
Australien: Australian Government, 2017 Foreign Policy White Paper. Opportunity, Security, Strength, Canberra, November 2017, S. 91, <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/2017-foreign-policy-white-paper.pdf> (Zugriff am 20.5.2020).
Indien: »Valedictory Address by External Affairs Minister at 11th Delhi Dialogue«, Neu-Delhi, 14.12.2019, <https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/32212/Valedictory+Address+by+External+Affairs+Minister+at+11th+Delhi+Dialogue+December+14+2019> (Zugriff am 20.5.2020).
© 2020 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Der Indo-Pazifik: Entstehung, Zielsetzungen, Schwerpunkte und Ordnungsvorstellungen

Die »Free and Open Indo-Pacific«-Strategie der USA

Die »Vision« eines Free and Open Indo-Pacific (FOIP) hat Präsident Donald Trump erstmals im November 2017 auf dem Gipfel der Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) in Hanoi vorgestellt.[6] Eine strategische Verbindung von Indischem und Pazifischem Ozean als »Indo-Pacific« war bereits unter Präsident Barack Obama erfolgt und umfasste neben dem politischen und militärischen »pivot to Asia« auch Ideen zu einem Indo-Pacific Economic Corridor (IPEC).[7] Im Unterschied zur Regierungszeit Obamas bildet jedoch der »indopazifische Raum« den zentralen außen- und wirtschaftspolitischen Schauplatz der Trump-Administration für die Auseinandersetzung mit China. Vizepräsident Mike Pence prangerte in einer viel beachteten Rede 2018 Chinas Verhalten an: unter anderem seine wiederholten Einmischungen in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten, inklusive der USA, und seine aggressive Politik im Südchinesischen Meer.[8] Und der damalige US-Außenminister Rex Tillerson beschrieb als wesentliche Herausforderung Washingtons den »verantwortungslosen« Umgang eines immer stärker werdenden Chinas mit internationalen Normen sowie Pekings gezielte Unterminierung der »regelbasierten internationalen Ordnung«.[9]

Trump sucht mittels des FOIP eine Neuausrichtung gegenüber China umzusetzen. Als Grund(lage) dafür dient ihm seine Kritik an der Asienpolitik der Vorgängerregierung, die in seiner Wahrnehmung zwar zunächst einen »Asia pivot« und später eine Gewichtsverlagerung (»rebalancing«) auf die Region angekündigt, aber nie vollständig implementiert hat.[10] »Freunde« der USA sollten sich nun zwischen den Systemen der USA und Chinas »entscheiden«, wenn sie sich überlegen, mit wem sie zusammenarbeiten wollen, wie es Verteidigungsminister Mark Esper auf der Münchner Sicherheitskonferenz ausdrückte.[11]

Seit Ende 2017 ist der Begriff »FOIP« in offiziellen Dokumenten, zum Beispiel der nationalen Sicherheitsstrategie des Weißen Hauses, verankert worden (siehe Zeitstrahl auf Seite 12) und wird seit 2018 als »whole of government«-Ansatz bezeichnet. Das Weiße Haus sowie unter anderem das amerikanische Verteidigungs-, Außen- und Handelsministerium haben

6 The White House, »Remarks by President Trump at APEC CEO Summit, Da Nang, Vietnam«, Da Nang, 10.11.2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/> (Zugriff am 29.4.2020).

7 David Scott, »The Indo-Pacific in US Strategy: Responding to Power Shifts«, in: *Rising Powers Quarterly*, 3 (2018) 2, S. 19–43.

8 Hudson Institute, »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> (Zugriff am 29.4.2020).

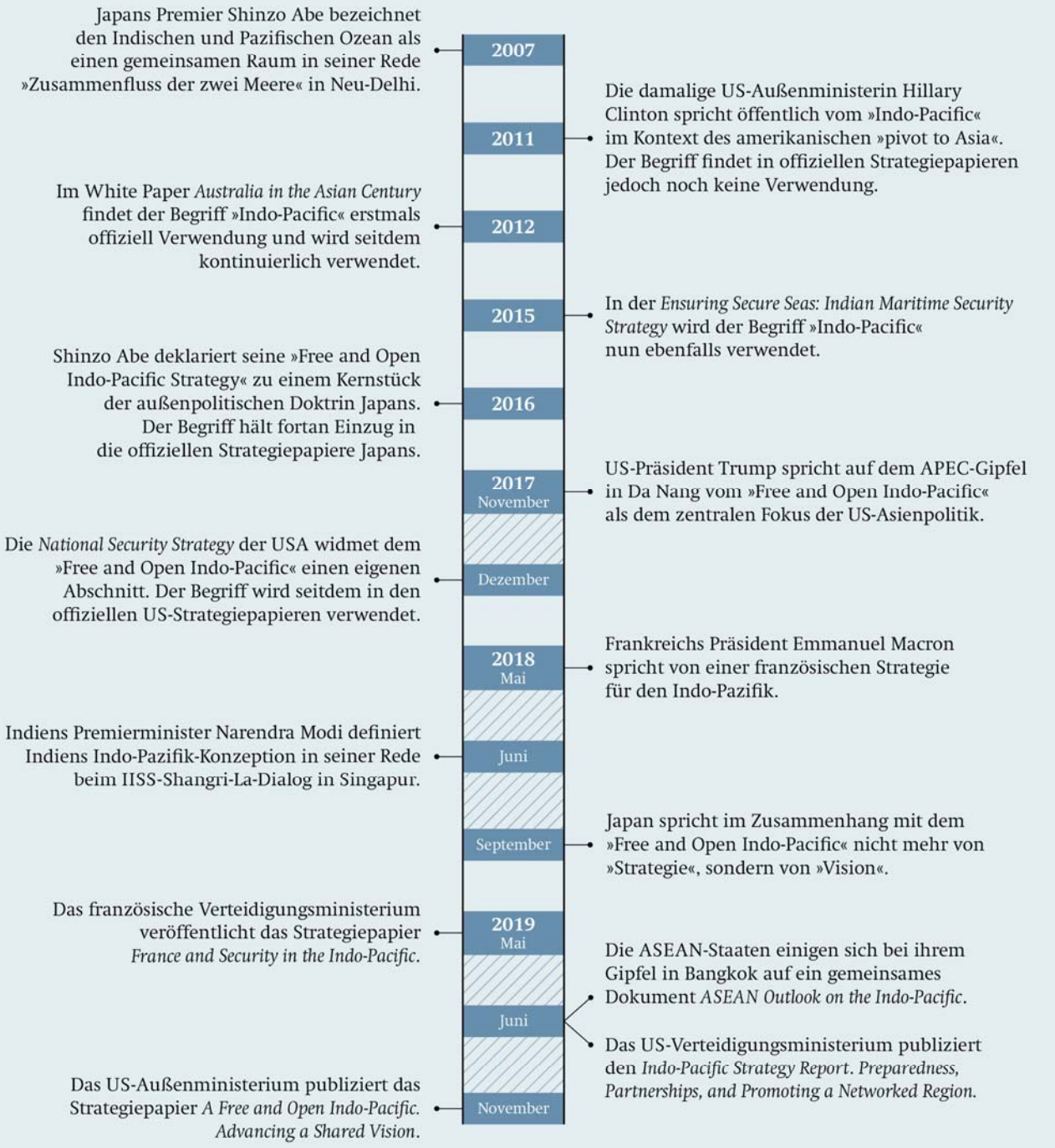
9 Center for Strategic and International Studies (CSIS), »Defining Our Relationship with India for the Next Century: An Address by U.S. Secretary of State Rex Tillerson«, Washington, D.C., 18.10.2017.

10 Michal Kolmaš/Šárka Kolmašová, »A ›Pivot‹ That Never Existed: America's Asian Strategy under Obama and Trump«, in: *Cambridge Review of International Affairs*, 32 (2019) 1, S. 61–79, <https://doi.org/10.1080/09557571.2018.1553936> (Zugriff am 29.4.2020).

11 U.S. Department of Defense, »As Prepared Remarks by Secretary of Defense Mark T. Esper at the Munich Security Conference«, München, 15.2.2020, <https://www.defense.gov/Newsroom/Speeches/Speech/Article/2085577/remarks-by-secretary-of-defense-mark-t-esper-at-the-munich-security-conference/> (Zugriff am 29.4.2020).

Zeitstrahl

Indo-Pazifik – Meilensteine und Eckpunkte



© 2020 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

diesbezüglich entweder eigene Strategiepapiere veröffentlicht oder deren Repräsentanten haben sich zumindest öffentlich auf den FOIP bezogen. Obschon es bisher kein zentrales Regierungsdokument gibt, das die FOIP-Strategie der Trump-Regierung ausführlich darlegt, besteht über unterschiedliche Ministerien hinweg Kohärenz, wenn es um die maßgeblichen Ziele des FOIP geht, insbesondere die Eindämmung Chinas. Diese sollen auf der Basis von vier Prinzipien erreicht werden: Respekt vor der Souveränität und Unabhängigkeit aller Staaten, friedliche Konfliktbeilegung, freier Handel und Achtung internationalen Rechts.[12]

Konzeption, Evolution und Ziele

Der Indo-Pazifik wird in den offiziellen Dokumenten dargestellt als der für die globalen Interessen der USA zentrale geopolitische und geoökonomische Raum. Seine geographischen Grenzen werden hierbei allerdings nicht präzise benannt. Er erstreckt sich quer über den gesamten Indischen Ozean über US-Überseeterritorien wie Guam und American Samoa im Westpazifik bis hin zu US-Bundesstaaten wie Hawaii oder Kalifornien und bezieht alle an diese beiden Ozeane angrenzenden Nationen ein.[13]

Die Frage, ob China Teil des FOIP ist bzw. sein könnte, wird in den offiziellen Verlautbarungen zum Indo-Pazifik bis zur zweiten Jahreshälfte 2019 weder explizit verneint noch bejaht. Parallel dazu veröffentlichte allgemeinere Strategiepapiere, etwa die *National Security Strategy* (NSS), bezeichnen China jedoch klar als Kontrahenten, der auf die Unterminierung der regelbasierten internationalen Ordnung abziele.[14] Das amerikanische Außenministerium hat Ende 2019 indes klargestellt, dass (zumindest theoretisch) die US-Vision des FOIP keine Nation ausschließt.[15] Und Verteidigungsminister Esper wurde in einer Rede in Hanoi noch deutlicher, indem er den inklusiven Charakter des FOIP herausstellte, der sich »an alle Nationen, inklusive China« richte.[16] Am Ende seiner Rede hob er dann aber hervor, China werde mit seiner derzeitigen Verfassung und außenpolitischen Zielrichtung in erster Linie als Gegner und Konkurrent gesehen, was den von Washington favorisierten Ordnungsentwurf für die Region angeht.

Die Entwicklung des FOIP seit 2017 fußt vor allem auf der Festschreibung von Normen und Prinzipien. Anfangs bezogen sie sich hauptsächlich auf die ökonomische Interaktion zwischen den USA und den Staaten der Region, allen voran China. Trump unterstrich die Notwendigkeit, »faire«, »reziproke« Handelsbeziehungen zu etablieren. Diese sollten auf Prinzipien wie dem Respekt der Rechte des geistigen Eigentums, freiem Handel, dem Schutz von Privateigentum sowie fairem Wettbewerb und offenen Märkten beruhen.[17] Die Achtung dieser Prinzipien umschrieb Trump in Da Nang 2017 mit »nach den Regeln spielen«.

Mittlerweile sind weitere, über die wirtschaftliche Zusammenarbeit hinausgehende Prinzipien hinzugekommen, die in der Lesart Washingtons das Fundament der heute existierenden internationalen Ordnung bilden: Respekt für die Souveränität und Unabhängigkeit aller Staaten, friedliche Konfliktlösung, Achtung internationaler Regeln, inklusive Freiheit der Luft- und Schifffahrt.[18] Der Fortbestand der internationalen Ordnung ist nach Meinung Washingtons zurzeit durch illiberale, autoritäre Gegenentwürfe bedroht.

Das »Free« in »FOIP« steht im internationalen Bereich für die Freiheit aller Staaten, in der Ausübung ihrer Souveränität nicht durch andere Staaten eingeschränkt zu werden. Auf nationaler Ebene entspricht dies Good Governance und der Garantie der Menschen- und Bürgerrechte. »Open« wird interpre-

12 U.S. Department of State, *A Free and Open Indo-Pacific. Advancing a Shared Vision*, Washington, D.C., 4.11.2019, S. 6, <https://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacific-advancing-a-shared-vision/> (Zugriff am 29.4.2020).

13 The Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report. Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, Washington, D.C., 1.6.2019, S. 1, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF> (Zugriff am 29.4.2020).

14 U.S. Department of Defense, »As Prepared Remarks by Secretary Esper at the German Marshall Fund in Brussels«, Brüssel, 24.10.2019, <https://www.defense.gov/Newsroom/Speeches/Speech/Article/1997187/as-prepared-remarks-by-secretary-esper-at-the-german-marshall-fund-in-brussels/> (Zugriff am 29.4.2020).

15 U.S. Department of State, *A Free and Open Indo-Pacific* [wie Fn. 12], S. 6.

16 U.S. Embassy and Consulate in Vietnam, »Secretary of Defense Mark T. Esper Remarks at Diplomatic Academy of Vietnam«, Hanoi, 20.11.2019, <https://vn.usembassy.gov/secretary-of-defense-mark-t-esper-remarks-at-diplomatic-academy-of-vietnam/> (Zugriff am 29.4.2020).

17 The White House, »Remarks by President Trump at APEC CEO Summit, Da Nang, Vietnam« [wie Fn. 6].

18 U.S. Department of State, *A Free and Open Indo-Pacific* [wie Fn. 12], S. 6.

tiert als freier Zugang zu internationalen Gewässern, Lufträumen und digitalen Räumen, darüber hinaus als offener Zugang zu Märkten und als fairer, reziproker Handel.[19] Auch das Prinzip der Offenheit unterminiert China aus US-Perspektive immer mehr, unter anderem durch seine Militarisierung künstlicher Inseln im Südchinesischen Meer.[20]

Die FOIP-relevanten Dokumente betonen die Wichtigkeit von Investitionen für die Region, insbesondere im Bereich Infrastruktur, und streben für die USA eine stärkere Rolle im Infrastrukturinvestment an. Auf diese Weise wollen die USA eine Alternative zu »staatlich gelenkten«, sprich chinesischen Investitionen anbieten.[21] Diese Dokumente lassen somit wenig Zweifel daran, dass die wesentliche Stoßrichtung des FOIP eine Reaktion auf das Verhalten Chinas ist, das aus Sicht Washingtons zunehmend »aggressiv« auftritt und die regelbasierte internationale Ordnung »unterminiert«. Namentlich das FOIP-Papier des Pentagon verwendet weitaus mehr Seiten für die Darstellung Chinas als »revisionistische Macht«, als es für die Darlegung der eigentlichen US-Ziele und der US-Strategie im Zusammenhang mit dem FOIP benötigt.

Die Schwerpunkte des US-amerikanischen FOIP liegen bislang in den Politikfeldern Sicherheit und Verteidigung.

Ob der Dominanz des Pentagon in der Debatte um den FOIP ist es nicht verwunderlich, dass die Schwerpunkte des FOIP bislang vor allem in den Politikfeldern Sicherheit und Verteidigung liegen. Das Verteidigungsministerium fokussiert hierbei die drei Dimensionen Einsatzbereitschaft, Partnerschaften und Förderung einer vernetzten Region. Unter »Einsatzbereitschaft« wird generell eine umfassende Modernisierung der US-Streitkräfte verstanden. Diese ist laut Pentagon notwendig, um den US-Einfluss in der Region nachhaltig abzusichern. Dahinter steht die Annahme, dass zukünftige Konflikt- und Kriegsszenarien dort stattfinden werden, wo »konkurrierende Mächte« ihre Einflussbereiche zuungunsten der USA mit militärischer Macht ausweiten wollen. Um auf derartige Szenarien schnell reagieren zu können, soll in enger Zusammenarbeit mit Partnern wie Japan und Australien der Ausbau militärischer Kapazitäten vorangetrieben werden.

Unter »Partnerschaften« fällt primär die Stärkung des existierenden Systems bilateraler Militärallianzen mit asiatischen Staaten wie Japan oder Südkorea, aber auch der Ausbau dieses Systems durch vertiefte Kooperation mit etablierten Partnern wie Singapur, Taiwan, Neuseeland und der Mongolei. Für Südasien wird neben einer »bedeutenden Verteidigungspartnerschaft« mit Indien die Intensivierung der Zusammenarbeit mit Sri Lanka, den Malediven, Bangladesch und Nepal angestrebt. Das Gleiche gilt für die südostasiatischen Staaten Vietnam, Indonesien, Malaysia, Kambodscha, Laos, Brunei Darussalam sowie für die westpazifischen Inselstaaten. Als Hauptinstrument zur Festigung bestehender und zur Etablierung neuer Partnerschaften sind Rüstungsverkäufe (Foreign Military Sales) vorgesehen. Außer dem Verkauf von US-Militärtechnologie an Partner werden Militärhilfen, Ausbildungsprogramme für (ausländische) Militärs in den USA und gemeinsame Manöver aufgelistet.[22] Jedoch werden in diesem Zusammenhang auch Staaten wie Kambodscha, Laos oder einige pazifische Inselstaaten genannt, mit denen bisher noch gar keine aktive militärische Kooperation besteht oder die, wie Kambodscha 2017, die militärische Kooperation mit den USA unilateral beendet haben.[23]

In den Jahren 2017 und 2018 wurde vor allem aus Südostasien immer wieder Kritik laut, weil der FOIP (bis dahin) auf bilateralen Allianzen basierte. 2019 reagierten die USA darauf durch den Punkt »Förderung einer vernetzten Region«: Tri- und multilaterale Engagements sollen ausgebaut und eine den Indo-Pazifik umspannende »vernetzte Sicherheitsarchitektur« errichtet werden. ASEAN soll im Zentrum dieser multilateralen Dimension stehen,[24] wobei auf etablierte multilaterale Foren wie das ASEAN Regional Forum (ARF) und den East Asia Summit (EAS) zurückgegriffen wird. Offenbar sind unter dem Label »FOIP« keine neuen multilateralen Initiativen in der Sicher-

19 The Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report* [wie Fn. 13], S. 4.

20 U. S. Embassy Vietnam, »Secretary of Defense Mark T. Esper Remarks at Diplomatic Academy of Vietnam« [wie Fn. 16].

21 U. S. Department of State, *A Free and Open Indo-Pacific* [wie Fn. 12], S. 13.

22 The Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report* [wie Fn. 13], S. 22.

23 Ebd., S. 40.

24 U. S. Embassy Vietnam, »Secretary of Defense Mark T. Esper Remarks at Diplomatic Academy of Vietnam« [wie Fn. 16]; U. S. Department of State, *A Free and Open Indo-Pacific* [wie Fn. 12], S. 7.

heitspolitik geplant.[25] Vielmehr werden bereits existierende multilaterale Initiativen, wie die Lower Mekong Initiative (LMI), quasi nachträglich, unter dem FOIP-Label subsumiert.[26]

Ein weiterer Schwerpunkt des FOIP liegt auf der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit den Ländern der Region und dem Infrastrukturausbau in der Region. Der FOIP-Report des State Department räumt diesem Aspekt den größten Anteil ein. Auch hier findet sich eine Mischung aus bereits bestehenden Maßnahmen, nachträglich unter dem FOIP-Schirm zusammengefasst, und neuen Initiativen.

Inhaltlich weitaus schwächer ausgearbeitet erscheinen die Prinzipien Good Governance und Handel. Dem Bereich Good Governance widmet selbst der Bericht des Außenministeriums lediglich eine Seite. Hervorgehoben wird die Indo-Pacific Transparency Initiative (IPTI), die die Korruptionsbekämpfung in der Region unterstützt, aber auch auf Demokratieförderung, Jugendförderung und Pressefreiheit abzielt und die diese Anliegen seit 2018 mit über 600 Millionen US-Dollar gefördert hat. Unter dem Label »Good Governance« wird zudem die humanitäre Hilfe für die Rohingya angeführt und die US-Unterstützung Myanmars bei der Durchführung freier und fairer Wahlen 2020. Darüber hinaus listet dieser Abschnitt jedoch im Wesentlichen die autoritären Verfehlungen Chinas auf und beschränkt sich auf die Proklamation vermeintlich universeller Normen wie offener Gesellschaften (»open societies«) und offener Märkte (»open markets«).[27]

Die Umsetzung von »America first« hat handelspolitisch vielfach zu Konflikten mit Ländern der Region geführt.

Der Bereich Handel ist der in seiner Außenwirkung potentiell problematischste Teil des FOIP. Die Zielvorgabe des »freien, fairen und reziproken Handels« unterstreicht gegenüber Partnern in Asien in erster Linie das Verständnis von Handelspolitik der Trump-Administration, das unmittelbare Gegenleistungen verlangt und vom Grundsatz »America first« geleitet ist. Der Schwerpunkt entsprechender Initiativen im Rahmen des FOIP liegt folglich auf dem »Einsatz neuer und innovativer Mechanismen zur Verbesserung des Marktzugangs und für faire Wettbewerbsbedingungen für US-Unternehmen«. Hierbei sollen unter anderem Anreize für private US-Unternehmen geschaffen werden, um stärker in den Schwellenländern der Region zu investieren. Konkret erwähnt werden lediglich das Handelsabkommen zwischen den USA und Japan sowie die Neuverhandlung des Freihandelsabkommens zwischen Südkorea und den USA.[28] Entgegen vielerorts gehegter Erwartungen gelang es bisher nicht, ein Freihandelsabkommen zwischen den USA und Indien abzuschließen. Aus dem multilateralen Freihandelsabkommen Trans-Pacific Partnership (TPP) haben sich die USA bereits kurz nach dem Amtsantritt Trumps zurückgezogen.

So hat die Umsetzung von »America first« handelspolitisch vielfach eher zu Konflikten mit Ländern in der Region geführt, als dass sie die Staaten Asiens handelspolitisch enger an die USA gebunden hätte. Ideen für eine regionale, über bilaterale Abkommen hinausgehende Handelsstrategie finden sich in den FOIP-Dokumenten nicht.

Konkrete Initiativen und Umsetzung

Die Analyse des politischen Kontextes wie auch der erklärten Ziele des FOIP hat deutlich gemacht, dass es sich beim FOIP in erster Linie um eine Reaktion auf Chinas BRI (siehe blauen Kasten auf Seite 8) handelt. Diese chinesische Initiative umfasst laut Schätzungen derzeit ein Gesamtvolumen von über einer Trillion US-Dollar und mehr als 2200 Projekte in 87 Ländern. Sie hat Peking vor allem in der Entwicklungszusammenarbeit als zentralen Akteur in Asien etabliert.

Darauf versucht der FOIP über eine Reihe unterschiedlicher Initiativen zu antworten. Partner dafür finden sich vornehmlich unter US-Alliierten und nachgeordnet unter den »strategischen Partnern« der USA in Asien. Im sicherheitspolitischen Bereich wurden US-Rüstungsexporte in Partnerländer ausgebaut, beispielsweise der Export von F-18- und F-16-Kampfflugzeugen nach Indien.[29] Um für künftige Konfliktszenarien gewappnet zu sein, soll in Zusammenarbeit mit Japan und Australien der Ankauf neuer Luft-Luft-Raketen, Luft-Boden-Raketen, Anti-

25 The Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report* [wie Fn. 13], S. 44–47.
26 U.S. Department of State, *A Free and Open Indo-Pacific* [wie Fn. 12], S. 8.
27 Ebd., S. 21.
28 Ebd., S. 13.
29 CSIS, »Defining Our Relationship with India for the Next Century: An Address by U.S. Secretary of State Rex Tillerson« [wie Fn. 9].

U-Boot-Abwehrsysteme, Raketenabwehrsysteme sowie Kampfjets vorangetrieben werden. Zusätzlich zu den bereits existierenden US-Militärbasen in der Region soll in Kooperation mit Papua-Neuguinea und Australien der Lombrum-Marinestützpunkt auf der Insel Manus ausgebaut werden.[30]

Kooperationen im Sicherheits- und Verteidigungssektor sind intensiviert worden. Ein Beispiel hierfür ist die seit 2018 erfolgende Ausbildung sri-lankischer Sicherheitskräfte durch FBI-Experten in der Terrorismusbekämpfung. Zudem werden bereits bestehende Kooperationsformen nunmehr als FOIP-Initiativen deklariert, etwa das jährlich vor der Küste Indiens stattfindende »Malabar«-Manöver, an dem seit 2015 amerikanische, indische und japanische Marineeinheiten teilnehmen, oder die jährlich abgehaltene »Chiefs of Defense Conference«, seit 2019 umbenannt in »Indo-Pacific Chiefs of Defense Conference«. Im Kontext der FOIP-Politik wurde darüber hinaus der Quadrilateral Security Dialogue (Quad) mit Japan, Indien und Australien wiederbelebt, der auf institutioneller Ebene als Herzstück des FOIP angesehen werden kann und 2019 auf Ministerebene aufgewertet wurde. Schließlich haben die USA ihre Freedom of Navigation Operations (FONOPs) im Südchinesischen Meer verstärkt durchgeführt.

Wenngleich die ASEAN und ihr anhängende multilaterale Foren wie ARF und EAS als institutionelles Kernstück eines FOIP beschrieben wurden, so sind entsprechende US-Initiativen dennoch ausgeblieben. Nicht nur das: Die Trump-Administration brüskierte 2019 viele ihrer Partner in Südostasien dadurch, dass sie zum EAS-Gipfel, der auf der Ebene der Staatsoberhäupter angesiedelt ist, lediglich den amerikanischen nationalen Sicherheitsberater entsandte — nicht einmal ein Kabinettsmitglied.

Auch in der Entwicklungszusammenarbeit wurden im Kontext des FOIP neue Initiativen lanciert. Auf Gesetzesebene wurden mit dem Better Utilization of Investments Leading to Development Act (BUILD Act) und dem Asia Reassurance Initiative Act (ARIA) zwei Initiativen verabschiedet, die die Rolle der USA als Geberland in Asien festigen sollen, vor allem mit Blick auf China. Der BUILD Act sieht die Errichtung der US International Development Finance Corporation (IDFC) vor. Sie soll die Kreditvergabe an Entwicklungsländer insbesondere in Asien und Afrika nicht nur besser koordinieren, sondern auch Alternativen zu »staatlich gelenkten Initiativen mit verborgenen Verpflichtungen« bereitstellen.[31] Weiterhin soll mit dem »Blue Dot Network« gemeinsam mit Australien und Japan ein Netzwerk zur Zertifizierung eben solcher qualitativ hochwertiger, transparenter Infrastrukturprojekte als Alternative zu chinesischen Investments aufgebaut werden.

Die verfügbare Obergrenze für das IDFC von 60 Milliarden US-Dollar erscheint jedoch im Vergleich zur BRI als Tropfen auf den heißen Stein.[32] Der Ende 2018 verabschiedete ARIA ermöglicht der Regierung zusätzliche Ausgaben in Höhe von jährlich bis zu 1,5 Milliarden US-Dollar, um eine Reihe von Zielen umzusetzen, die mit dem FOIP-Konzept verknüpft sind, etwa den Ausbau der Verteidigungskapazitäten von US-Partnern oder die Demokratieförderung.[33] Hinzu kommen weitere Initiativen wie Enhancing Development and Growth through Energy (Asia EDGE) oder das Indo-Pacific Business Forum (IPBF). Ihr Ziel ist, die Rolle von US-Investoren in der Region in geopolitisch als wichtig erachteten Bereichen wie Energie und Infrastruktur zu stärken sowie diesbezüglich die Koordination zwischen US-Politik und -Wirtschaft zu verbessern.[34]

Ein neueres Projekt ist das Infrastructure Transaction and Assistance Network (ITAN), das regionale Infrastruktur- und Konnektivitäts-Initiativen unterstützen und somit asiatischen Staaten eine Alternative zur BRI aufzeigen soll. Als Teil von ITAN wurde ein Transaction Advisory Fund (TAF) eingerichtet, der asiatischen Partnern helfen soll, finanzielle wie ökologische Auswirkungen von Infrastrukturmaßnahmen einzuschätzen.[35]

Zu den neueren Initiativen gehört der »Pacific Pledge« der US-Regierung von 100 Millionen US-

30 The Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report* [wie Fn. 13], S. 16–19.

31 Bhavan Jaipragas, »Trump Strikes a Blow in US-China Struggle with Build Act to Contain Xi's Belt and Road«, in: *South China Morning Post*, 20.10.2018, <https://www.scmp.com/week-asia/geopolitics/article/2169441/trump-strikes-blow-us-china-struggle-build-act-contain-xis> (Zugriff am 29.4.2020).

32 Ebd.

33 Library of Congress, »Asia Reassurance Initiative Act of 2018«, Washington, D.C., 31.12.2018, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2736/text> (Zugriff am 29.4.2020).

34 Phuwit Limviphuwat, »American Investors Eye Energy Sector under Asia Edge Initiative«, in: *The Nation*, 21.6.2019, <https://www.nationthailand.com/business/30371530> (Zugriff am 29.4.2020).

35 U.S. Department of State, *A Free and Open Indo-Pacific* [wie Fn. 12], S. 15.

Dollar, um in den nächsten Jahren die Entwicklungsgelder der USA für die pazifischen Staaten zu verdoppeln. Er sieht außerdem vor, dass die United States Agency for International Development (USAID) ihre Präsenz im Westpazifik aufstockt. Überdies hat Washington im Rahmen der Asian Development Bank (ADB) die Pacific Region Infrastructure Facility (PRIF) aufgestellt, die der Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen im Pazifik dienen soll. Ebenfalls neu ist die Papua New Guinea Electrification Partnership (PEP), ins Leben gerufen mit dem Ziel, zusammen mit Australien, Japan und Neuseeland die Stromversorgung in Papua-Neuguinea grundlegend zu verbessern.[36]

Ordnungspolitische Vorstellungen

In den Veröffentlichungen unterschiedlicher Ministerien wie auch in den Reden US-Offizieller zum FOIP findet sich implizit eine Vielzahl ordnungspolitischer Elemente, die nicht unbedingt immer kongruent sind. Diesen Unterschieden zum Trotz lassen sich mindestens drei immer wiederkehrende Elemente festmachen: den Staaten der Region eine Alternative zur chinesischen BRI anzubieten, die Freiheit der Schifffahrt im Indo-Pazifik zu sichern und die Handelsbeziehungen zwischen den Staaten Asiens und den USA »frei, fair und reziprok« zu gestalten.[37]

Implizite Kernintention des FOIP ist ein ressortübergreifender Gegenentwurf der USA zum wachsenden Einfluss Chinas in der Region.

Diese drei Elemente lassen erkennen, dass die implizite Kernintention des FOIP in erster Linie ein kohärenter, ressortübergreifender Gegenentwurf der USA zum wachsenden Einfluss Chinas in der Region ist. Daher fordert der FOIP weder, zur Ära der »Pax Americana« zurückzukehren, noch ein verändertes, alternatives Ordnungsmodell zu schaffen. Stattdessen ist er vor allem ein reaktives Konzept, das kein neues Ordnungsmodell in Aussicht stellt. Er markiert demnach auch keine neue Asien-Strategie der USA — weder wird ein derartiger Anspruch formuliert noch werden entsprechende Kapazitäten und Mittel dafür bereitgestellt. Dazu passt ferner, dass die mehrfach angekündigte Veröffentlichung eines umfassenden FOIP-Strategiedokumentes bisher ausgeblieben ist.

Der FOIP basiert auf dem bestehenden US-dominierten Ordnungsmodell, das bilaterale Allianzen und strategische Partnerschaften fokussiert. Die wenigen multilateralen Elemente, etwa die Betonung der ASEAN-Zentralität, sind bislang zwar deklaratorisch eingestreut, aber in der Realität so gut wie gar nicht berücksichtigt worden. Dem entspricht nicht nur die Herabstufung der US-Präsenz in multilateralen Foren, sondern auch die Vernachlässigung multilateraler Elemente zugunsten bilateraler »Deals«.

Somit macht der FOIP zwar einerseits die Schwerpunkte und Ziele der Trump-Administration deutlich, kann aber andererseits die Divergenzen zwischen der oftmals normativen FOIP-Rhetorik und dem beobachtbaren Handeln der US-Regierung nicht aufheben — zum Beispiel hinsichtlich ihres Verständnisses von Freihandel sowie ihrer skeptischen Haltung zum Multilateralismus.

Der »Free and Open Indo-Pacific« Japans: Von der Strategie zur Vision

Der Begriff »Free and Open Indo-Pacific« ist keine Kreation des amerikanischen Präsidenten Donald Trump, sondern hat seinen Ursprung in einer Rede des japanischen Premierministers Shinzo Abe (siehe Zeitstrahl auf Seite 12). Während seiner ersten Amtszeit hielt Abe 2007 vor dem indischen Kongress eine Rede mit dem Titel »Zusammenfluss der zwei Meere«. Darin stellte er seine Vision einer engeren politischen wie ökonomischen Konnektivität zwischen dem Pazifik und dem Indischen Ozean vor. Diese beruhe auf einer intensiven Kooperation der demokratischen Staaten der Region, die gewissermaßen als Zentrum eines den gesamten Indischen Ozean und den Pazifik umspannenden Netzwerkes fungiere. Auf diese Weise solle der »freie Fluss von Personen, Gütern, Kapital und Wissen« ermöglicht und so »Freiheit und Wohlstand« garantiert werden. Hierfür kommt laut Abe der Sicherheit der Schifffahrtswege eine zentrale strategische Bedeutung zu. Abes Konnektivitätskonzept betont zudem »universelle« Normen, die die Demokratien in der Region politisch wie wirtschaftlich eng miteinander verbinden und das Verhalten nicht-

36 Ebd., S. 11.

37 U.S. Department of State, *A Free and Open Indo-Pacific* [wie Fn. 12]; The Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report* [wie Fn. 13]; The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D.C., Dezember 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (Zugriff am 29.4.2020).

demokratischer Staaten, allen voran China, regulieren sollen.[38]

Abes Konnektivitätskonzept betont »universelle« Normen, die die Demokratien in der Indo-Pazifik-Region eng miteinander verbinden.

In diesem Kontext schlug Abe 2007 auch vor, den Quad zu etablieren, bestehend aus Japan, Australien, Indien und den USA. Die erste Amtszeit Abes währte jedoch nur ein Jahr, so dass die entsprechenden Konzepte erst in seiner zweiten, seit 2012 andauernden Amtszeit mit Leben gefüllt werden konnten.

Zu Beginn seiner zweiten Amtszeit als Premierminister Japans veröffentlichte Abe Ende 2012 seinen Essay »Asia's Democratic Security Diamond«, in dem er frühere Ideen wieder aufgriff. Als Antwort auf Chinas »aggressives Verhalten« in Asien schlug er die Formierung einer demokratischen Koalition aus Japan, den USA, Indien und Australien vor, die globale öffentliche Güter, insbesondere die Freiheit der Schifffahrt, gemeinsam schützen solle.[39] Diese Idee lancierte Abe erneut in einer viel beachteten Rede 2016 in Nairobi, in der er von einer »Verbindung von zwei freien und offenen Ozeanen und zwei Kontinenten« (»union of two free and open oceans and two continents«) sprach[40] — im Nachgang wurde sie mit dem Label »FOIP Strategy« versehen.

Die »FOIP Strategy«[41] hat in der Folge Einzug gehalten in den offiziellen Diskurs und die Strategiepapiere Japans. Die Allianz mit den USA wird hierbei weiterhin als Sicherheitsgarant Japans erachtet.[42] Das japanische Außenministerium fasst die Grundprinzipien des FOIP in drei Kernbereiche zusammen: Erstens, Erhalt einer regelbasierten Ordnung, mit den Prinzipien Freihandel und Freiheit der Schifffahrt als Grundlage. Zweitens, Sicherung wirtschaftlicher Prosperität mittels mehr physischer Konnektivität durch den Ausbau von Infrastruktur, mehr »people-to-people«-Konnektivität durch den Ausbau von Austauschprogrammen sowie institutioneller Konnektivität durch die Harmonisierung globaler Standards und Regeln. Und drittens, Erhalt von Frieden und Sicherheit durch verstärkte Sicherheitskooperation mit den USA, Indien, Australien und anderen Partnern.

Konzeption, Evolution und Ziele

Die oben erwähnten Kernbereiche des FOIP sind seit 2016 unverändert geblieben, das heißt auch das Ziel, die Freiheit der Schifffahrt und die regelbasierte Ordnung für den gesamten Indo-Pazifik zu bewahren. Die Gewässer des indopazifischen Raumes bezeichnete Abe dementsprechend als »öffentliche Güter«,[43] die durch die Einhaltung internationalen Rechts, namentlich der United Nations Convention of the Law of the Sea (UNCLOS), geschützt werden müssen.[44] Ohne China konkret als Widersacher zu nennen, verdeutlicht diese Schwerpunktsetzung und Rhetorik das Ziel der Eindämmung Pekings.[45] Geographisch wird in Tokyo unter »Indo-Pazifik« der gesamte Raum von der Ostküste Afrikas bis zur amerikanischen Pazifikküste verstanden.

Trotz etlicher Konstanten hat die »FOIP Strategy« seit 2016 einige Neuerungen erfahren. Zunächst ist

38 Ministry of Foreign Affairs of Japan, »Speech by His Excellency Mr. Shinzo Abe, Prime Minister of Japan, at the Parliament of the Republic of India ›Confluence of the Two Seas‹«, Neu-Delhi, 22.8.2007, <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html> (Zugriff am 29.4.2020).

39 Shinzo Abe, »Asia's Democratic Security Diamond«, *Project Syndicate*, 27.12.2012, <https://www.project-syndicate.org/onpoint/a-strategic-alliance-for-japan-and-india-by-shinzo-abe> (Zugriff am 29.4.2020).

40 Ministry of Foreign Affairs of Japan, »Address by Prime Minister Shinzo Abe at the Opening Session of the Sixth Tokyo International Conference on African Development«, Nairobi, 27.8.2016, <https://www.mofa.go.jp/afr/af2/page4e_000496.html> (Zugriff am 29.4.2020).

41 Ash Rossiter, »The ›Free and Open Indo-Pacific‹ Strategy and Japan's Emerging Security Posture«, in: *Rising Powers Quarterly*, 3 (2018) 2, S. 113–131.

42 Kei Koga, »Japan's ›Indo-Pacific‹ Question: Countering China or Shaping a New Regional Order?«, in: *International Affairs*, 96 (2020) 1, S. 49–73 (57), <https://doi.org/10.1093/ia/iiz241> (Zugriff am 29.4.2020).

43 Prime Minister of Japan and His Cabinet, »Policy Speech by Prime Minister Shinzo Abe to the 196th Session of the Diet«, Tokyo, 22.1.2018, <https://japan.kantei.go.jp/98_abe/statement/201801/_00002.html> (Zugriff am 29.4.2020).

44 Ministry of Foreign Affairs of Japan, »Remarks by Mr. Nobuo Kishi, State Minister for Foreign Affairs at the Indian Ocean Conference 2016«, Singapur, 7.10.2016, <https://www.mofa.go.jp/files/000185853.pdf> (Zugriff am 29.4.2020).

45 Yoshihide Soeya, »Indo-Pacific: From Strategy to Vision«, in: Ron Huisken (Hg.), *CSCAP [Council for Security Cooperation in the Asia Pacific] Regional Security Outlook 2020*, Canberra: CSCAP, 2019, S. 16–19 (16).

sie im September 2018 in »FOIP Vision« umbenannt worden. Seither sprechen japanische Diplomaten ebenso wie Premierminister Abe nicht mehr von einer »Strategie«, sondern von einer »Vision«. Zudem hat sich neben dem Label auch die inhaltliche Ausrichtung gegenüber China geändert: Verwendete Tokyo den FOIP bis 2018 vor allem als Eindämmungsstrategie gegenüber dem Land, insbesondere mit Blick auf Pekings BRI, so ist die Rhetorik seit 2018 eine andere. In einer Rede vor dem japanischen Parlament kündigte Abe indirekt eine mögliche Komplementarität seiner FOIP-Vision mit der chinesischen BRI an und erwog hierbei eine zukünftige enge Kooperation mit China im Bereich Infrastrukturausbau in Asien.[46] Bislang ist von der Umsetzung derartiger Projekte jedoch nichts öffentlich bekannt geworden.

Japan ist seit 2018 bemüht, FOIP nicht (mehr) als Eindämmungsstrategie gegenüber China erscheinen zu lassen.

Parallel hierzu hat sich die Bedeutung normativer Elemente wie Demokratieförderung (»democracy promotion«) im Kontext des FOIP verringert.[47] Während das *Diplomatic Bluebook 2017* die Wichtigkeit von Demokratie, Marktwirtschaft und internationalem Recht für die Aufrechterhaltung von Stabilität und Prosperität in Asien betont,[48] erwähnt das *Diplomatic Bluebook 2019* nur noch letzteren Aspekt (internationales Recht) im Zusammenhang mit dem FOIP.[49] Der damalige Außenminister Japans, Taro Kono, sprach 2018 beispielsweise lediglich von einer regelbasierten, freien und offenen maritimen Ordnung (»free and open maritime order based on the rule of law«).[50]

Somit entsteht der Eindruck, Japan bemühe sich seit 2018 darum, seine eigene Interpretation des FOIP nicht (mehr) als eine Eindämmungsstrategie gegenüber China erscheinen zu lassen. Die Gründe hierfür liegen laut Beobachtern zum einen darin, dass sich seit 2018 die Beziehungen zwischen Japan und China wieder erwärmen,[51] zum anderen in der Kritik süd- und südostasiatischer Partner an der von Abe angestoßenen Initiative; aus ihrer Sicht war diese zu stark antichinesisch und sicherheitspolitisch ausgerichtet.[52]

Diese Veränderung fand ihre Entsprechung in Regierungsdokumenten und Erklärungen, wenn sie die für den FOIP zentralen Politikfelder benennen: Wurden 2016 und 2017 vor allem sicherheitspolitische Bedrohungen im Zusammenhang mit dem FOIP aufgeführt, spielen in letzter Zeit auch Aspekte wie »Konnektivität«, »Infrastrukturausbau«, »nationale Entwicklung« und »wirtschaftliches Wachstum« eine Rolle. Harte sicherheitspolitische Themen, zum Beispiel die maritimen Konflikte mit China im Ost- und im Südchinesischen Meer oder der Ausbau und die Modernisierung der japanischen Streitkräfte, traten ab 2018 rhetorisch etwas in den Hintergrund.[53]

Konkrete Initiativen und Umsetzung

Diese Verschiebung ist jedoch nicht allein rhetorischer Natur, sondern spiegelt sich auch in den konkreten Initiativen Japans wider, die bisher als Teil des FOIP geplant bzw. initiiert worden sind. Die übergroße Mehrzahl dieser Projekte steht in Verbindung mit dem erklärten Ziel Tokyos, die Konnektivität zwischen den zwei Ozeanen zu optimieren. Damit ist konkret die Expansion von Handel und Investitionen durch eine verbesserte Infrastruktur gemeint.[54]

46 Prime Minister of Japan, »Policy Speech by Prime Minister Shinzo Abe to the 196th Session of the Diet« [wie Fn. 43].

47 Ministry of Foreign Affairs of Japan, »Address by Prime Minister Abe at the Seventy-Third Session of the United Nations General Assembly«, New York, 25.9.2018, <https://www.mofa.go.jp/fp/unp_a/page3e_000926.html> (Zugriff am 29.4.2020).

48 Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Diplomatic Bluebook 2017. Japanese Diplomacy and International Situation in 2016*, Tokyo 2017, S. 27.

49 Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Diplomatic Bluebook 2019. Japanese Diplomacy and International Situation in 2018*, Tokyo 2019, S. 28.

50 Ministry of Foreign Affairs of Japan, »Foreign Policy Speech by Foreign Minister Kono to the 196th Session of the Diet«, Tokyo, 22.1.2018, <https://www.mofa.go.jp/fp/unp_a/page3e_000816.html> (Zugriff am 29.4.2020).

51 Stephen R. Nagy, »Japan's Precarious Indo-Pacific Balance«, in: *The Japan Times*, 14.11.2019, <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2019/11/14/commentary/japan-commentary/japans-precarious-indo-pacific-balance/> (Zugriff am 29.4.2020).

52 Koga, »Japan's ›Indo-Pacific‹ Question« [wie Fn. 42].

53 Prime Minister of Japan, »Policy Speech by Prime Minister Shinzo Abe to the 196th Session of the Diet« [wie Fn. 43].

54 Axel Berkofsky, *Tokyo's »Free and Open Indo-Pacific«: Quality Infrastructure and Defence to the Fore*, Madrid: Elcano Royal Institute, 14.3.2019 (ARI [Analyses of the Elcano Royal Institute] 34/2019), <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=

Die ADB schätzte 2015 den Bedarf an Infrastrukturinvestitionen in Asien für die kommenden 15 Jahre auf 26 Trillionen US-Dollar. Im Rahmen der Initiative »Partnership for Quality Infrastructure« Abes will Tokyo 200 Milliarden US-Dollar für Projekte von Afrika bis in den Südpazifik bereitstellen. Japanische »Quality Infrastructure«-Projekte sollen den Anrainerstaaten eine fairere, transparentere, effizientere und nachhaltigere Alternative zu chinesischen Infrastrukturvorhaben bieten.[55]

Entsprechende japanische Projekte umfassen unter anderem gestützte Kredite (»soft loans«) für Hafenanlagen in einer Reihe von Ländern: zum Beispiel in Mosambik (230 Millionen US-Dollar), in Kenia (300 Mio.) und auf Madagaskar (400 Mio.), den Bau eines »trans-harbour link« in Mumbai, Indien, für 2,2 Milliarden US-Dollar, einen Containerterminal in Yangon, Myanmar, für 200 Millionen sowie einen Hafen mit Sonderwirtschaftszone in Dawei, Myanmar, für 800 Millionen. In Kambodscha beteiligte sich Japan mit über 200 Millionen am Ausbau des Containerhafens in Sihanoukville.[56] Schließlich sollen japanische Investoren im Süden Bangladeschs den Hafen in Matarbari bauen.

Daneben finden sich »Quality Infrastructure«-Projekte auch im Bereich der Eisenbahn. Die Strecke Mumbai—Ahmedabad, auf der nach Fertigstellung Schnellzüge verkehren sollen, finanziert Japan zu 80 Prozent (8 Milliarden US-Dollar), in Thailand ist der Ausbau der Strecke Bangkok—Chiang Mai mittels japanischer Investitionen geplant. Der Bau von Straßen, wie in Vietnam, Laos und Kambodscha, oder von Elektrizitätswerken, wie in Tansania und Indien, wird ebenfalls gefördert.

Im Rahmen der »Japan—Mekong Connectivity Initiative« wurde 2016 begonnen, einen Wirtschaftskorridor aufzubauen, der von der vietnamesischen Hafenstadt Da Nang über Laos und Thailand bis nach Myanmar verlaufen soll. Japan finanziert darüber hinaus einen weiter südlich gelegenen Wirtschaftskorridor, der Ho Chi Minh City im Süden Vietnams und Dawei in Myanmar miteinander verbinden soll. Nicht zuletzt hat Tokyo Ende 2019 bekannt gegeben, sich an der Asien-Konnektivitätsstrategie der EU zu beteiligen.

Auf handelspolitischer Ebene hat Tokyo die Federführung des Freihandelsabkommens Trans-Pacific Partnership (TPP) übernommen, nachdem sich die USA 2017 aus dem Abkommen zurückgezogen hatten. Im März 2018 unterzeichneten die 11 verbliebenen Staaten in Tokyo das Freihandelsabkommen, nunmehr Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) genannt. Japan spielte außerdem in den bisherigen Verhandlungsrunden der Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)[57] eine wichtige Rolle. Dieses regionale Freihandelsabkommen soll unter anderem China und Indien einbinden — Indien hat allerdings 2019 die Verhandlungen abgebrochen. Auch das Freihandelsabkommen mit der EU (Japan—EU Economic Partnership Agreement) muss erwähnt werden.

Neben »Quality Infrastructure« und handelspolitischen Projekten hat Japan seine Bedeutung als eines der zentralen Geberländer im Bereich Entwicklungszusammenarbeit unterstrichen. Das *White Paper on Development Cooperation 2017* folgt in seiner Schwerpunktsetzung direkt den Schwerpunkten der FOIP-Strategie.[58] Tokyo hat seine Entwicklungsgelder seit 2016 zum Teil stark angehoben, etwa für Projekte in Ländern des West- und Südpazifiks, Südost- und Südasiens und Afrikas.

Auf sicherheits- und verteidigungspolitischer Ebene lag der Fokus Japans auf der Vertiefung der Militärallianz mit den USA und der Wiederbelebung des Quad. Zudem wurden bilaterale Dialoge in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ausgebaut; beispielsweise vereinbarten Indien und Japan im Oktober 2018 regelmäßige »2+2«-Dialoge (zwischen den jeweiligen Außen- und Verteidigungsministern). In diesem Zusammenhang wurden 2018 Verhandlungen über ein Acquisition and Cross-Servicing Agreement (ACSA)

/elcano/elcano_in/zonas_in/ari34-2019-berkofsky-tokyos-free-and-open-indo-pacific-quality-infrastructure-defence-fore> (Zugriff am 29.4.2020).

55 Tomohiro Osaki, »In Blow to China, Japan's ›Quality Infrastructure‹ to Get Endorsement at Osaka G20«, in: *The Japan Times Online*, 25.6.2019, <https://www.japantimes.co.jp/news/2019/06/25/business/economy-business/blow-china-japans-quality-infrastructure-get-endorsement-osaka-g20/> (Zugriff am 29.4.2020).

56 Chhut Bunthoeun, »Japan to Provide $1.8m in Aid to Expand Port«, in: *Khmer Times*, 30.5.2019, <https://www.khmertimeskh.com/609009/japan-to-provide-1-8m-in-aid-to-expand-port/> (Zugriff am 29.4.2020).

57 RCEP: ein Abkommen zwischen den zehn ASEAN-Staaten und den sechs Partnerstaaten China, Japan, Südkorea, Australien, Neuseeland und Indien.

58 Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Japan's International Cooperation. White Paper on Development Cooperation 2017*, Tokyo 2018, <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/page22e_000860.html> (Zugriff am 29.4.2020).

aufgenommen, das die gegenseitige Nutzung von Militärbasen für logistische Zwecke (Nahrungsmittel, Munitionierung, Treibstoff) sowie gemeinsame Manöver erleichtern soll, wobei Drittstaaten wie die USA einbezogen werden könnten.

In den letzten Jahren führten die Marine und die Küstenwache Japans, Indiens, Australiens und der USA eine Reihe gemeinsamer Manöver und Übungen im Südchinesischen Meer durch. Auch mit einigen ASEAN-Staaten, etwa Vietnam, fanden Marineübungen statt. Japanische Kriegsschiffe liefen in diesem Rahmen Häfen in Indien, Sri Lanka, Singapur, Indonesien und den Philippinen an. Die verteidigungspolitische Ertüchtigung von Partnern gehört gleichermaßen zu den sicherheitspolitischen Initiativen Japans im Kontext des FOIP; das Land hat zum Beispiel Sri Lanka, Vietnam und den Philippinen Küstenwachen-Patrouillenboote geschenkt. Auf diplomatischer Ebene dominierten bilaterale Ansätze mit Indien, den USA, Australien und anderen Partnern. Ausnahmen hiervon sind einige kleinere multilaterale Initiativen wie Tokyos Unterstützung des Pacific Islands Leaders Meeting (PALM).

Ordnungspolitische Vorstellungen

Die Transition des japanischen FOIP von der Strategie zur Vision ebenso wie die Schwerpunktsetzung auf Infrastrukturprojekte, handelspolitische Initiativen und Entwicklungszusammenarbeit machen deutlich, dass die derzeitige Interpretation und Implementation des FOIP in Tokyo viel stärker über wirtschaftliche als sicherheitspolitische Ideen und Initiativen angetrieben wird. Klar ist, dass der FOIP auch aus japanischer Sicht in vielerlei Hinsicht eine Alternative zur chinesischen BRI bilden soll, wenngleich ab 2018 eine schrittweise Öffnung Tokyos in Richtung BRI erfolgt ist. Dabei hat es Tokyo jedoch stets vermieden, seine FOIP-Vision offensiv als eine Eindämmungsstrategie gegenüber China darzustellen.

Von einer Versicherheitlichung seiner Beziehungen zum großen Nachbarn hat Tokyo bislang abgesehen, trotz seiner Bedenken bezüglich der außenpolitischen Ambitionen Chinas und der innenpolitischen Veränderungen im Land (u. a. Uighuren-Problematik, Hongkong). Zu eng erscheinen die wirtschaftlichen Interdependenzen zwischen Tokyo und Peking. Hierin unterscheidet sich die japanische Interpretation des FOIP dezidiert von derjenigen Washingtons und Canberras.

Viele Aspekte der FOIP-Vision Japans wirken wie ein Neuaufguss alter außenpolitischer Prinzipien und Ansätze.

Insofern wirken viele Aspekte der FOIP-Vision wie ein Neuaufguss alter außenpolitischer Prinzipien und Ansätze Japans. Sie betont lang etablierte Grundsätze japanischer Außenpolitik wie die regelbasierte internationale Ordnung, den Schutz des Freihandels und die Zentralität der Allianz mit den USA. Die von Beobachtern angemahnte Notwendigkeit der Entwicklung eigener ordnungspolitischer Ideen, um die Transition Japans vom »rule promoter« zum »rule maker« zu ermöglichen, scheint mittels der derzeitigen FOIP-Vision deshalb schwerlich möglich.[59]

Australien und der Indo-Pazifik als fester regionaler Bezugsrahmen

Für Australien ist der Indo-Pazifik schon seit 2013 *der* regionale Bezugsrahmen für die eigene geographische und strategische Verortung geworden; der Begriff »Indo-Pazifik« ist in offiziellen Dokumenten fest verankert. Er wird bereits 2012 in einem *White Paper* der Regierung gebraucht, allerdings nur zwei Mal, um einen geographischen Bogen zu bezeichnen, der den westlichen Pazifik und den Indischen Ozean umspannt.[60] Das australische Verteidigungsweißbuch von 2013[61] widmet dem Konzept dann ein ganzes Kapitel (bei insgesamt 56 Nennungen), die Verwendung setzt sich im Verteidigungsweißbuch 2016[62] und im Weißbuch zur Außenpolitik 2017[63] fort.

59 Koga, »Japan's ›Indo-Pacific‹ Question« [wie Fn. 42], S. 72.
60 Australian Government, *Australia in the Asian Century. White Paper*, Canberra, Oktober 2012, S. 80, <https://www.defence.gov.au/whitepaper/2013/docs/australia_in_the_asian_century_white_paper.pdf> (Zugriff am 29.4.2020).
61 Australian Government, Department of Defence, *2013 Defence White Paper*, Canberra 2013, <https://www.defence.gov.au/whitepaper/2013/docs/WP_2013_web.pdf> (Zugriff am 29.4.2020).
62 Australian Government, Department of Defence, *2016 Defence White Paper*, Canberra 2016, <https://www.defence.gov.au/WhitePaper/Docs/2016-Defence-White-Paper.pdf> (Zugriff am 29.4.2020).
63 Australian Government, *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> (Zugriff am 29.4.2020).

Seitdem findet sich der Begriff als zentrales Thema in Reden von Politikern und Politikerinnen[64] und wird auch in akademischen Kreisen diskutiert.

Mit Rory Medcalf meldete sich 2012 einer der bekanntesten Spezialisten für die Sicherheitspolitik Australiens mit einem wegweisenden Artikel zum Begriff »Indo-Pazifik« zu Wort.[65] In wissenschaftlichen Texten der letzten Jahre über Australiens strategische Positionierung stehen der sino-amerikanische Konflikt, die Machtverschiebungen in der Region und die regelbasierte internationale Ordnung im Vordergrund — sie alle werden im Bezugsrahmen des Indo-Pazifik besprochen.[66] Hervorgehoben werden zwei vorherrschende Traditionen in Australiens Außenpolitik, die beide das Konzept »Indo-Pazifik« einsetzen: einerseits die der Mittelmacht, andererseits die des »abhängigen Verbündeten« der USA.[67]

Konzeption, Evolution und Ziele

Als Rory Medcalfs überarbeiteter Artikel im Jahr 2013 erschien, waren die Begrifflichkeiten noch im Fluss, denn in der amerikanischen Politik sprach man ganz überwiegend noch von »Asien-Pazifik«. Für Medcalf ergibt die Bezeichnung »Indo-Pazifik« insofern Sinn, als Ostasien und Südasien nicht länger getrennt zu betrachten seien und die maritime Domäne für Handel und Wettbewerb an Bedeutung gewonnen habe. Insbesondere aufgrund der wachsenden Abhängigkeit Chinas, Japans und Indiens vom Mittleren Osten und Afrika sieht er den Indo-Pazifik als geoökonomische Realität, die bereits 2005 durch den ersten East Asia Summit (EAS) mit der Beteiligung Indiens angelegt war. Die Region Indo-Pazifik zeichne sich aber nicht durch eine einheitliche Sicherheitsarchitektur aus, sondern es existiere eine Vielzahl regionaler, minilateraler und bilateraler Formate.[68]

Die australische Interpretation des Indo-Pazifik hat sich zwischen 2013 und 2016/2017 gewandelt von einer »im Entstehen begriffenen« Region als natürlicher Erweiterung des »weiteren asiatisch-pazifischen Raumes« hin zur festen regionalen Bezugsgröße für Australiens Außen-, Wirtschafts- und Sicherheitspolitik. Geographisch erstreckt sich das Gebiet »vom östlichen Indischen Ozean bis zum Pazifischen Ozean, verbunden durch Südostasien, einschließlich Indiens, Nordasiens und der USA«.[69]

Australiens Indo-Pazifik-Konzept stellt das maritime Südostasien ins Zentrum.

Offizielle australische Dokumente verweisen stets auf die zentrale Stellung des maritimen Südostasien als Verbindungsglied und Brücke zwischen Indischem und Pazifischem Ozean; insofern kommen sie möglichen Bedenken der ASEAN-Staaten — Infragestellung der ASEAN-Zentralität — gegen das neue Konstrukt entgegen. Dies ist nicht zuletzt der Tatsache geschuldet, dass für Australien Indonesien einer der wichtigsten Partnerstaaten in der Region war und bleibt. Das heißt, auch im Falle Australiens dauern lange bestehende Prioritäten in der Außenpolitik (Indonesien, Timor-Leste, Papua-Neuguinea) unter dem neuen Bezugsrahmen fort.

Für die Stabilität des Indo-Pazifik sieht Australien zwei Dinge als ausschlaggebend an: die weitere Präsenz der USA und das Engagement der regionalen

64 Prime Minister of Australia, »›Where We Live‹ Asialink Bloomberg Address«, Sydney, 26.6.2019, <https://www.pm.gov.au/media/where-we-live-asialink-bloomberg-address> (Zugriff am 29.4.2020); Minister of Defence Senator Linda Reynolds, Rede beim 18. Shangri-La-Dialog 2019 des IISS [International Institute for Strategic Studies], Singapur, 2.6.2019, <https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2019> (Zugriff am 29.4.2020); 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://dfat.gov.au/news/speeches/Pages/shaping-australias-role-in-indo-pacific-security-in-the-next-decade.aspx> (Zugriff am 29.4.2020); Dies., »The Indo-Pacific: Australia's Perspective«, Kuala Lumpur, 29.4.2019, <https://www.dfat.gov.au/news/speeches/Pages/the-indo-pacific-australias-perspective> (Zugriff am 29.4.2020).

65 Rory Medcalf, »Indo-Pacific: What in a Name?«, in: *The Interpreter* (Lowy Institute), 16.8.2012, <https://archive.lowyinstitute.org/the-interpreter/indo-pacific-what-name> (Zugriff am 29.4.2020). Eine überarbeitete Version erschien unter dem Titel »The Indo-Pacific: What's in a Name?« in: *The American Interest*, 9 (2013) 2, <https://www.the-american-interest.com/2013/10/10/the-indo-pacific-whats-in-a-name/> (Zugriff am 29.4.2020).

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

67 Ebd., S. 95.

68 Medcalf, »The Indo-Pacific: What's in a Name?« [wie Fn. 65].

69 Australian Government, *2017 Foreign Policy White Paper* [wie Fn. 63], Fußnote auf S. 1.

Staaten für eine regelbasierte Ordnung. Regierungsdokumente sprechen von einer »sicheren, offenen, wohlhabenden indopazifischen Region«, übernehmen also nicht die US-amerikanische Formulierung eines »freien und offenen Indo-Pazifik« (FOIP). Australien sei pragmatisch, heißt es im Weißbuch zur Außenpolitik von 2017. Es wolle seine Werte nicht anderen oktroyieren, sei aber auch entschlossen, für liberale Institutionen, universelle Werte und Menschenrechte einzutreten.[70] Dafür will Australien mit den großen Demokratien der Region enger zusammenarbeiten, bilateral und in kleinen Gruppierungen.

Außer den USA werden hier Japan, Indonesien, Indien und Südkorea explizit genannt, darüber hinaus die regionalen Organisationen und minilaterale Formate wie der EAS, das ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus (ADMM-Plus) und die Indian Ocean Rim Association (IORA). Auch die wachsende trilaterale Kooperation mit den USA und Japan einerseits, mit Japan und Indien andererseits wird betont. Der Quad, das heißt die sicherheitspolitische Zusammenarbeit aller vier Staaten — bereits 2007 initiiert, aber damals nur von kurzer Lebensdauer —, der 2017 wiederbelebt wurde, findet dagegen zumindest keine prominente Erwähnung in den offiziellen Dokumenten.

Für Australien sind die Präsenz der USA in der Region und die Allianz mit den USA weiterhin von großer Bedeutung.

Dass für Australien die Präsenz der USA als Stabilisator für die Region und die Allianz mit den USA weiterhin zentral sind, kam auch in der Rede der australischen Verteidigungsministerin Linda Reynolds beim Shangri-La-Dialog 2019 in Singapur zum Ausdruck. Von China wünsche man sich mehr Beiträge zu Frieden und Stabilität, unterstrich sie in ihrer Rede.[71]

Konkrete Initiativen und Umsetzung

Die australische Verteidigungsministerin Reynolds verwies im Juni 2019 auf eine Reihe konkreter Beiträge, die Australien vor allem im Südpazifik (Infrastruktur und Patrouillenboote) und im maritimen Südostasien (1000 Plätze für militärisches Training jährlich, strategische Verteidigungsdialoge mit allen ASEAN-Staaten, Militärübung »Indo-Pacific Endeavour« seit 2017 jährlich) leiste.[72]

Des Weiteren gibt es gemeinsame Infrastruktur-Initiativen mit den USA (Australia—United States Ministerial Consultations, Juli 2018) sowie mit den USA und Japan seit November 2018.[73] Der geographische Fokus liegt dabei auf einer Reihe von Inseln im Südpazifik und Papua-Neuguinea (April 2019).[74] Beim APEC-Gipfel in Papua-Neuguinea 2018 gaben Australien und die USA Pläne für den gemeinsamen Ausbau der Marinebasis Lombrum auf der Insel Manus bekannt.[75] Im November 2019 kündigten die USA, Japan und Australien am Rande des ASEAN-Gipfels die »Blue Dot«-Initiative an.[76] Ein diesbezügliches Statement der Overseas Private Investment Corporation (OPIC) ging aber kaum mehr ins Detail als eine im Jahr zuvor erfolgte Erklärung.[77]

Die Infrastrukturkooperation Australiens mit den USA und Japan betont Qualität (»globaler Goldstandard«), Transparenz, Nachhaltigkeit, die Involvierung des Privatsektors und Schuldenvermeidung.[78] Damit

70 Australian Government, *2017 Foreign Policy White Paper* [wie Fn. 63], S. 11.

71 Minister of Defence Senator Linda Reynolds, Rede 18. IISS-Shangri-La-Dialog [wie Fn. 64].

72 Ebd.

73 Australian Government, Ministry of Foreign Affairs and Trade, »US, Japan, Australia Reaffirm Commitment to Indo-Pacific Infrastructure Development«, Media Release, Tokyo, 25.6.2019, <https://dfat.gov.au/news/media/Pages/us-japan-australia-reaffirm-commitment-to-indo-pacific-infrastructure-development.aspx> (Zugriff am 29.4.2020).

74 Ein konkretes Projekt sind Unterseekabel, die Australien, Papua-Neuguinea und die Salomon-Inseln verbinden. Siehe David Brewster, »A ›Free and Open Indo-Pacific‹ and What it Means for Australia«, in: *The Interpreter* (Lowy Institute), 7.3.2018, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/free-and-open-indo-pacific-and-what-it-means-australia> (Zugriff am 29.4.2020).

75 Taylor, »Is Australia's Indo-Pacific Strategy an Illusion?« [wie Fn. 66], S. 108.

76 Zur Sicherheitskooperation mit den USA und Japan siehe auch den Abschnitt »Konkrete Initiativen und Umsetzung« in den Kapiteln zu den USA (S. 15ff) bzw. zu Japan (S. 19ff).

77 Für eine kritische Bewertung der »Blue Dot«-Initiative siehe Peter McCawley, »Connecting the Dots on the Blue Dot Network«, in: *The Interpreter* (Lowy Institute), 12.11.2019, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/connecting-dots-blue-dot-network> (Zugriff am 29.4.2020).

78 Siehe Jeffrey Wilson, »Diversifying Australia's Indo-Pacific Infrastructure Diplomacy«, in: *Australian Outlook* (Australian Institute of International Affairs), 16.4.2019, <http://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/

setzt sie sich implizit von der BRI Chinas ab, die insbesondere dafür kritisiert wird, andere Länder in eine Schuldenfalle zu treiben und keinen der genannten Standards einzuhalten.[79]

Schließlich ermöglicht der »New Colombo Plan«, schon 2014 ins Leben gerufen, jungen Australiern Studienaufenthalte oder Praktika in insgesamt 40 Staaten der Indo-Pazifik-Region.[80]

Ordnungspolitische Vorstellungen

Erklärtes Ziel Australiens ist es, durch eine regelbasierte Ordnung dauerhaften Frieden in der Indo-Pazifik-Region herzustellen — einer Region, in der die Rechte aller respektiert werden und offene Märkte für den freien Fluss von Waren, Kapital und Ideen sorgen.[81] Es liege nicht in Australiens Interesse (und auch nicht im Interesse anderer Staaten in der Region), so wird betont, dass sich das sino-amerikanische Verhältnis weiter zuspitze, da dies Kollateralschäden nach sich ziehen würde. Die Furcht, sich irgendwann zwischen dem Sicherheitspartner USA und dem Hauptwirtschaftspartner China entscheiden zu müssen, treibt Canberra eher zu einer Politik der Wahrung des Status quo. Dieser wird zwar nach australischer Diagnose komplexer und zunehmend umstritten, aber wenn alle im eigenen Interesse handelten, müsse die Lage nicht außer Kontrolle geraten.

Die Allianz mit den USA wird trotz Donald Trumps disruptiver Politik nicht wirklich in Frage gestellt, die Beziehungen zu anderen Demokratien und Mittelmächten im Indo-Pazifik, namentlich zu Japan, erscheinen demgegenüber sekundär für die Aufrechterhaltung gemeinsamer Regeln. Australiens Vision des Indo-Pazifik setzt die ASEAN ins Zentrum als engen geographischen Bezugsrahmen australischer Außen- und Sicherheitspolitik. Daher unterstützt man explizit auch den »ASEAN Outlook on the Indo-Pacific« (AOIP).[82]

Indiens »Act East«-Politik und der Indo-Pazifik

In Indien erlebte der Indo-Pazifik im August 2007 insofern eine seiner offiziellen Geburtsstunden, als der japanische Premierminister Abe dort vor dem Parlament seine Rede über den »Zusammenfluss der zwei Meere«[83] hielt. Dennoch finden sich danach und bis heute kaum offizielle indische Dokumente zum Thema Indo-Pazifik, wobei allerdings anzumerken ist, dass die indische Regierung keine Weißbücher zur Außen- oder Verteidigungspolitik veröffentlicht. Ein spezielleres Dokument, die *Indian Maritime Security Strategy* von 2015, spricht bereits in der Einleitung von einer Verlagerung des globalen Fokus vom »Euro-Atlantik« hin zum »Indo-Pazifik« und verbindet letzteres Konzept mit Indiens »Act East«-Politik.[84] Auch die *National Security Strategy*, von der indischen Oppositionspartei Congress in Auftrag gegeben und im März 2019 veröffentlicht, verwendet »Indo-Pazifik« sieben Mal. Sie fordert unter anderem, der Harmonisierung der unterschiedlichen Auffassungen des Indo-Pazifik als strategischem Rahmen Priorität einzuräumen.[85]

Vertreter indischer Think-Tanks diskutieren sowohl den Begriff »Indo-Pazifik« als auch Indiens Umgang damit; dabei identifizieren sie ebenso Widersprüche und Ambiguitäten in der indischen Strategie.[86] Indiens »Look East«-Politik (seit 1991) und später

diversifying-australias-indo-pacific-infrastructure-diplomacy/> (Zugriff am 29.4.2020).

79 Zu gemeinsamen Initiativen mit den USA im Bereich Infrastruktur siehe auch den Abschnitt »Konkrete Initiativen und Umsetzung« im Kapitel zu den USA (S. 15ff).

80 Australian Government, Ministry of Foreign Affairs and Trade, »About the New Colombo Plan«, [o. D.], <https://dfat.gov.au/people-to-people/new-colombo-plan/about/Pages/about.aspx> (Zugriff am 29.4.2020).

81 Australian Government, *2017 Foreign Policy White Paper* [wie Fn. 63], S. 4.

82 Prime Minister of Australia, »›Where We Live‹« [wie Fn. 64]. Zu ASEAN und dem »Outlook on the Indo-Pacific« siehe das nächste Unterkapitel (S. 27ff).

83 Ministry of Foreign Affairs of Japan, »Abe Speech ›Confluence of the Two Seas‹« [wie Fn. 38].

84 Insgesamt taucht der Begriff »Indo-Pazifik« hier sechs Mal auf. Siehe Indian Navy, *Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy*, Neu-Delhi, Oktober 2015 (Naval Strategic Publication 1.2), <https://www.indiannavy.nic.in/sites/default/files/Indian_Maritime_Security_Strategy_Document_25Jan16.pdf> (Zugriff am 29.4.2020). Im Vorgängerdokument von 2009 gab es dagegen noch keine Nennung des »Indo-Pazifik«.

85 *India's National Security Strategy*, März 2019, S. 11, <https://manifesto.inc.in/pdf/national_security_strategy_gen_hooda.pdf> (Zugriff am 29.4.2020).

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

»Act East«-Politik (seit 2014) mit dem Fokus auf Südostasien passt sich in den weiteren Indo-Pazifik-Rahmen ein, wobei strategische und Sicherheitsaspekte gegenüber wirtschaftlichen in den Vordergrund getreten sind.[87]

Traditionelle Grundpfeiler indischer Außenpolitik spielen bei der Interpretation des Indo-Pazifik-Konzeptes eine zentrale Rolle.

Traditionelle Grundpfeiler indischer Außenpolitik, das heißt Blockfreiheit und strategische Autonomie, spielen bei der Interpretation des Indo-Pazifik-Konzeptes eine maßgebliche Rolle.[88]

Obwohl dies offiziell nicht offen formuliert und oft sogar explizit verneint wird, wird China als der eigentliche Treiber hinter dem indischen Indo-Pazifik-Konzept gesehen, wie überhaupt der große Nachbar im Nordosten unausgesprochen zentrales Thema indischer Außenpolitik ist. Drei Faktoren sind hier relevant: Indien nimmt Chinas Politik als »strategische Einkreisung« wahr, es sorgt sich um die Freiheit der Schifffahrt im Südchinesischen Meer und es ist alarmiert über die stärkere militärische Präsenz Chinas im Indischen Ozean (z. B. unter dem Deckmantel der Pirateriebekämpfung).[89]

Konzeption, Evolution und Ziele

Im Dezember 2015 besuchte der japanische Premierminister Shinzo Abe Indien und unterzeichnete mit dem indischen Premierminister Narendra Modi eine Gemeinsame Erklärung über Indiens und Japans Vision für 2025, nämlich die einer »besonderen strategischen und globalen Partnerschaft für Frieden und Wohlstand der indopazifischen Region und der Welt«.[90] Beim nächsten Besuch Abes in Indien im September 2017 folgte eine zweite Gemeinsame Erklärung unter dem Titel »Toward a Free, Open and Prosperous Indo-Pacific«.[91] Hier heißt es im Absatz über die gemeinsame Verteidigung der regelbasierten Ordnung, Indiens »Act East«-Politik könne mit Japans Strategie[92] eines »freien und offenen Indo-Pazifik« abgestimmt werden, und zwar durch den Ausbau der Kooperation zur maritimen Sicherheit, durch Verbesserung der Konnektivität in der weiteren Region Indo-Pazifik, eine stärkere Kooperation mit der ASEAN sowie regelmäßige Diskussionen zwischen Strategen und Fachleuten beider Länder.

Premierminister Modi war im Juni 2018 eingeladen, Auftaktrede und Keynote bei der Shangri-La-Sicherheitskonferenz in Singapur zu halten. Diese Rede Modis[93] gilt bis heute als wichtiger Referenzpunkt für das indische Verständnis des Indo-Pazifik-Konzeptes. Die Erwartungshaltung seitens der USA war, dass er ein starkes Bekenntnis zum »freien und offenen Indo-Pazifik« (FOIP) ablegen würde.[94] Modi stellte jedoch die ASEAN ins Zentrum seiner Ausführungen, sprach von Sicherheit und Wachstum für die gesamte Region und betonte außerdem Indiens Engagement in den regionalen ASEAN-zentrierten Organisationen (EAS, ADMM-Plus). Abgesehen von Südostasien verwies er auf Indiens transformierte Beziehungen zu Japan sowie neue Impulse im Verhältnis zu Südkorea, Australien, Neuseeland und den pazifischen Inseln. Auch die intensivierten Beziehungen Indiens zu Afrika, die sich zum Beispiel in einem Gipfel mit afrikanischen Staaten manifestier-

87 Ebd., S. 78.

88 Siehe z. B. Nidhi Prasad, *India's Foray into the Indo-Pacific: Embracing Ambiguity through Strategic Autonomy*, 2019, <https://www.ide.go.jp/library/Japanese/Publish/Download/Report/2018/pdf/2018_2_40_011_ch07.pdf> (Zugriff am 29.4.2020).

89 Rajagopalan, »Evasive Balancing« [wie Fn. 86], S. 79. Der Autor bezeichnet die Politik Indiens als »ausweichendes Balancing«, das heißt, Indien versucht, die Sicherheitskooperation mit anderen Staaten der Region zu stärken und gleichzeitig Peking zu versichern, dass sich dies nicht gegen China richtet.

90 Ministry of External Affairs, Government of India, »Joint Statement on India and Japan Vision 2025: Special Strategic and Global Partnership Working Together for Peace and Prosperity of the Indo-Pacific Region and the World«, Neu-Delhi, 12.12.2015, <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/26176/Joint_Statement_on_India_and_Japan_Vision_2025_Special_Strategic_and_Global_ Partnership_Working_Together_for_Peace_and_Prosperity_of_the_IndoPacific_R> (Zugriff am 29.4.2020).

91 Ministry of Foreign Affairs of Japan, »Japan – India Joint Statement. Toward a Free, Open and Prosperous Indo-Pacific«, Gandhinagar, 14.9.2017, <https://www.mofa.go.jp/files/000289999.pdf> (Zugriff am 29.4.2020).

92 Zu diesem Zeitpunkt wurde in Japan noch von »Strategie« gesprochen, ab September 2018 dann von »Vision« (siehe Kapitel zu Japan, S. 18f).

93 Text der Rede Modis siehe Ministry of External Affairs, Government of India, »Prime Minister's Keynote Address at Shangri La Dialogue«, Singapur, 1.6.2018, <https://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29943/Prime_Ministers_Keynote_Address_at_Shangri_La_Dialogue_June_01_2018> (Zugriff am 29.4.2020).

94 Gespräche von GW am Rande des Shangri-La-Dialogs.

ten, sprach Modi an.[95] Die strategische Partnerschaft mit Russland sei eine Demonstration indischer strategischer Autonomie — beide Staaten träten für eine starke multipolare Weltordnung ein. Schließlich seien in der globalen strategischen Partnerschaft mit den USA früheres Zögern und Vorbehalte überwunden worden und beide teilten die Vision eines offenen, stabilen und wohlhabenden Indo-Pazifik. Indiens Beziehung zu China sei die komplexeste — der Handel nehme zu, beide zeigten sich verantwortungsvoll im Umgang mit den Grenzproblemen.[96] Ein zentraler Satz der Rede lautete: Indien sehe die Region Indo-Pazifik weder als eine Strategie oder einen Club auserwählter Mitglieder noch als Gruppe, die dominieren wolle oder sich gegen ein einzelnes Land richte.

Konkrete Initiativen und Umsetzung

Während sich die indische Regierung in ihrer Rhetorik zurückhält und eine inklusive Version des Indo-Pazifik vertritt, wurde eine Reihe von Schritten unternommen, die ein Gegengewicht zu China aufbauen sollen (»soft balancing«, »evasive balancing«[97]). Diese wurden zum Teil schon eingeleitet, bevor der Indo-Pazifik als Bezugsrahmen galt.

Im Vordergrund steht dabei die verstärkte Sicherheitskooperation sowohl mit den USA, Japan und Australien als auch mit einigen Staaten in Südostasien (Vietnam, Singapur und Indonesien).[98] Indiens Kriegsmarine kooperiert mit Staaten der Region in gemeinsamen Übungen, unter anderem im Bereich Humanitarian Assistance and Disaster Relief (HADR). An der seit den 1990er Jahren existierenden maritimen Militärübung »Malabar«, die zunächst bilateral mit den USA durchgeführt wurde, nimmt seit 2015 auch Japan regelmäßig teil, Australien hingegen nicht. Mit Indonesien teilt Indien die Vision maritimer Zusammenarbeit im Indo-Pazifik.

Mit der Region strebt Indien zwar nach eigener Aussage im Rahmen des Indo-Pazifik-Konzeptes Wirtschafts- bzw. Freihandelsabkommen an, jedoch hat es sich im November 2019 aus dem regionalen Freihandelsabkommen RCEP zurückgezogen. Wesentlicher Grund dafür war die Furcht vor einem noch höheren Handelsdefizit mit China und vor nationalistischem Widerstand im eigenen Land.[99]

Da Indien Chinas BRI kritisch gegenübersteht, verfolgt es im Rahmen des Indo-Pazifik-Konzeptes Infrastrukturpartnerschaften, vor allem mit Japan (Projekte in Indien und den Asia—Africa Growth Corridor).[100] Diese sind, wie auch der Nord-Süd-Korridor (mit Russland und Iran), als Alternativen zur BRI angelegt. Der Realisierung des Asia—Africa Growth Corridor stehen allerdings erhebliche Hürden im Weg.[101] An der »Blue Dot«-Initiative der USA, Japans und Australiens beteiligt sich Indien bisher nicht.

Ordnungspolitische Vorstellungen

Modis Rede auf der Shangri-La-Sicherheitskonferenz 2018 brachte deutlich eine Vision des Indo-Pazifik zum Ausdruck, die sich am Status quo orientiert. Er stellte die Zentralität der ASEAN nicht in Frage und betonte eine freie, offene und inklusive Region, in der sich alle Mächte an die Regeln halten. Gleicher Zugang zu See und Luftraum auf der Basis internationalen Rechts seien dabei essenziell. Konnektivität spiele eine wichtige Rolle, wobei bestimmte Prinzipien wie Transparenz einzuhalten seien und Verschuldung vermieden werden solle. Solche Vorstellungen setzen aber laut Modi voraus, dass es keine Rückkehr zur Großmachtrivalität gibt. Indiens Freundschaften seien keine »Allianzen der Eindäm-

95 Indiens Definition der geographischen Ausdehnung des Indo-Pazifik stimmt damit am ehesten mit der Frankreichs überein. Zu Indien und Afrika siehe ausführlich Christian Wagner, *Indiens Afrikapolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2019 (SWP-Studie 11/2019), doi: 10.18449/2019S11.

96 Der Sicherheitsdialog in Singapur fand wenige Tage nach einem informellen Treffen zwischen Modi und dem chinesischen Präsidenten Xi Jinping in Wuhan statt. In den Gesprächen der beiden Führer ging es auch um die umstrittene Landgrenze zwischen beiden Ländern, an der es im Jahr zuvor zu Auseinandersetzungen gekommen war.

97 Rajagopalan, »Evasive Balancing« [wie Fn. 86].

98 Zur Sicherheitskooperation mit den USA und Japan siehe auch den Abschnitt »Konkrete Initiativen und Umsetzung« in den Kapiteln zu den USA (S. 15ff) bzw. zu Japan (S. 19ff).

99 Mie Oba, »The Implications of India's RCEP Withdrawal«, in: *The Diplomat*, 14.11.2019, <https://thediplomat.com/2019/11/the-implications-of-indias-rcep-withdrawal/> (Zugriff am 29.4.2020).

100 Zu gemeinsamen Initiativen mit Japan im Bereich Infrastruktur siehe auch den Abschnitt »Konkrete Initiativen und Umsetzung« im Kapitel zu Japan (S. 19ff).

101 Siehe dazu Aman Thakker/Elliot Silverberg, »India and Japan Eye the Dragon in the Room«, in: *Foreign Policy*, 20.11.2019, <https://foreignpolicy.com/2019/11/20/china-war-navy-india-japan-eye-dragon-in-the-room/> (Zugriff am 29.4.2020).

mung«. Indirekt ist hier, gleichsam in verhüllter Form, Kritik an China zu erkennen, sowohl was den geforderten »gleichen Zugang« für alle betrifft als auch beim Thema Konnektivität.

Das Grunddilemma indischer Außenpolitik bleibt die Balance zwischen Konflikt und Kooperation mit China.

Hauptziel indischer Politik im Indo-Pazifik ist es, die Dominanz Chinas in der Region zu verhindern. Experten interpretieren diese Politik Indiens als wesentlichen Bestandteil einer Politik des Gegengewichts zu China, selbst wenn Indiens Regierung zugleich Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit dem Land signalisiert.[102] Diese demonstriert man nicht zuletzt durch die Mitgliedschaft in Organisationen, die China maßgeblich mit initiiert hat oder prägt, wie der Staaten-Gruppe BRICS[103] und ihrer Entwicklungsbank, der Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) und der Shanghai Cooperation Organisation (SCO). Das Grunddilemma indischer Außenpolitik bleibt die Balance zwischen Konflikt und Kooperation mit China, das heißt die Spannung zwischen Glaubwürdigkeit gegenüber den eigentlichen indopazifischen Partnern USA, Japan und Australien einerseits und gleichzeitig konstruktiver Beziehung mit China andererseits.

Der »ASEAN Outlook on the Indo-Pacific«

Bis zum Juni 2019 fand der Begriff »Indo-Pazifik« in den offiziellen Verlautbarungen und Dokumenten der ASEAN keine Verwendung. Jedoch muss in diesem Zusammenhang erwähnt werden, dass das indonesische Außenministerium bereits im Mai 2013 konkrete Ideen für einen »Indo-Pacific Friendship and Cooperation Treaty« vorgelegt hat. Diesen Vertrag hatte der damalige Außenminister Marty Natalegawa als mögliches neues außenpolitisches »Paradigma« vorgestellt. Es sollte den sich wandelnden geopolitischen und geoökonomischen Rahmen der Region aufgreifen und die daraus resultierenden zwischenstaatlichen Rivalitäten einhegen. Sicherheit in Asien sollte als gemeinsam verwaltetes öffentliches Gut verstanden und durch den »Indo-Pacific Friendship and Cooperation Treaty« abgesichert werden.[104] Diese Initiative fand indes zum damaligen Zeitpunkt außerhalb Indonesiens keinen Widerhall.

Wenngleich also zumindest innerhalb der ASEAN seit Jahren Ideen zum Indo-Pazifik zirkulieren, so ist der im Juni 2019 erschienene »Outlook on the Indo-Pacific« (AOIP) in erster Linie zu verstehen als Reaktion auf die Veröffentlichung der FOIP-Strategie der Trump-Regierung und die Antworten anderer Staaten in der Region wie Australien, Japan und Indien.

Die ASEAN-Staaten sahen sich gezwungen, ihre eigene Vision des Indo-Pazifik zu lancieren, um in die regionalen Debatten eingreifen zu können. Dahinter stehen zum einen historische Faktoren, etwa die Befürchtung, die ASEAN-Staaten könnten zum Spielball von Großmächten werden, und das Bestreben, die ASEAN als zentralen Anker regionaler Sicherheitskooperation zu etablieren (ASEAN-Zentralität),[105] zum anderen aktuelle Faktoren, zum Beispiel die Sorge vor den möglichen negativen politischen und wirtschaftlichen Auswirkungen einer Eskalation der sino-amerikanischen Rivalität auf die ASEAN-Staaten.[106] Die Staaten Südostasiens sahen sich unter anderem aufgrund ihrer geographischen Lage zwischen Indischem Ozean und Pazifik genötigt, den konkurrierenden Ordnungsvorstellungen der beiden Großmächte China (BRI) und USA (FOIP) eine eigene Antwort entgegenzusetzen.

Konzeption, Evolution und Ziele

Laut dem AOIP ist das Hauptinteresse der ASEAN, die wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Strukturen selbst zu bestimmen, um dadurch sicherzustellen, dass sie »Frieden, Sicherheit, Stabilität und Prosperität

102 Siehe Rajagopalan, »Evasive Balancing« [wie Fn. 86], S. 91ff.

103 Bestehend aus Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika.

104 CSIS, »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., 16.5.2013, <http://csis.org/files/attachments/130516_MartyNatalegawa_Speech.pdf> (Zugriff am 29.4.2020).

105 Evelyn Goh, »Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia. Analyzing Regional Security Strategies«, in: *International Security*, 32 (2008) 3, S. 113–157, <https://doi.org/10.1162/isec.2008.32.3.113> (Zugriff am 29.4.2020).

106 Jonathan Stromseth, *Don't Make Us Choose. Southeast Asia in the Throes of US-China Rivalry*, Washington, D.C.: Brookings Institution, Oktober 2019, <https://www.brookings.edu/research/dont-make-us-choose-southeast-asia-in-the-throes-of-us-china-rivalry/> (Zugriff am 29.4.2020).

für die Menschen in Südostasien« bringen.[107] Vor diesem Hintergrund definiert die ASEAN »Indo-Pazifik« weniger als territorial klar abgegrenzten (geopolitischen) Raum, sondern als interdependente, eng verbundene Region ohne eindeutig gesetzte Grenzen, aber mit der ASEAN als Zentrum. Zudem werden die Elemente »Dialog und Kooperation statt Rivalität« und »Entwicklung und Wohlstand für alle« betont.[108]

ASEAN vertritt ein inklusives Verständnis des Indo-Pazifik als Konnektivitätskonzept, das allen Staaten der Region offensteht.

Dem zugrunde liegt ein inklusives Verständnis von »Indo-Pazifik« als Konnektivitätskonzept, das dezidiert allen Staaten der Region, inklusive China, offensteht. Demgemäß nennt das Dokument kein einziges Land namentlich — weder die USA oder China noch andere Akteure wie Japan, Indien oder Russland.[109] Speziell aufgeführt werden jedoch andere Regionalorganisationen wie die Indian Ocean Rim Association (IORA) oder die Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation (BIMSTEC), und zwar als potentielle Kooperationspartner der ASEAN.

Wiederholt hebt das Dokument den inklusiven Charakter des AOIP hervor; ferner beinhaltet es keinerlei militärische Aspekte.[110] In diesem Zusammenhang muss indes erwähnt werden, dass der AOIP zuvorderst eine Art »kleinsten gemeinsamen Nenner« auf regionaler Ebene darstellt. Einzelne ASEAN-Mitglieder haben sich durchaus unterschiedlich zu den Initiativen der Großmächte (BRI und FOIP) verhalten. Beispielsweise haben sich Kambodscha und Laos wirtschaftlich und politisch sehr eng an China angebunden. Indonesien hingegen legt Wert auf die Bewahrung seiner strategischen Autonomie und das Prinzip der ASEAN-Zentralität gegenüber externen Akteuren.[111]

Die im AOIP festgeschriebenen Ziele spiegeln im Wesentlichen die bekannten Kernprinzipien der ASEAN wider: Intensivierung regionaler Integrationsprozesse, Aufrechterhaltung einer regelbasierten regionalen Ordnung, friedliche Konfliktregelung, Multilateralismus, Stärkung des Völkerrechts. Es werden keine Ziele genannt, die darüber hinausgingen. Deshalb verzichtet der AOIP auch darauf, neue Mechanismen oder Institutionen zu etablieren. Stattdessen setzt er auf die Stärkung ASEAN-geführter Mechanismen wie EAS, ARF, ADMM-Plus, Expanded ASEAN Maritime Forum (EAMF) und Treaty of Amity and Cooperation (TAC).[112]

Die Politikfelder, die der AOIP als bedeutende Kooperationsbereiche deklariert, umfassen maritime Kooperation, Konnektivität im Rahmen des Master Plan on ASEAN Connectivity (MPAC 2025), wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie Kooperation zur Erreichung der Sustainable Development Goals (SDGs).[113] Die ASEAN solle auch in Zukunft eine »zentrale Rolle« in der sich verändernden regionalen Architektur Südostasiens spielen. Nur so sei sie ein Garant für Inklusivität und könne zwischen konkurrierenden Interessen als »ehrlicher Vermittler« auftreten.[114] Die ASEAN hat bislang keine eigenständigen Initiativen oder Projekte als Teil des AOIP auf den Weg gebracht.

Ordnungspolitische Vorstellungen

Inhalte und Ziele des AOIP bieten somit wenig Neues: Die ASEAN trägt Entsprechendes seit Jahrzehnten vor sich her. Weder hinsichtlich seiner normativen Ausrichtung noch in Bezug auf die favorisierten Kooperationsmechanismen geht er über bereits existierende ASEAN-Agenden hinaus. Kritiker haben daher moniert, dass der AOIP kein neues strategisches Konzept zum Umgang mit der sino-amerikanischen Großmächterivalität enthält — oder gar einen neuen Ordnungsentwurf für die Region. Ihnen zufolge ist er in erster Linie ein Versuch der ASEAN und ihrer Mitgliedstaaten, sich selbst eine Stimme zu verleihen in der immer lauter werdenden Debatte um die Zukunft der Region.[115] In den Worten eines führenden indonesi-

107 ASEAN, *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*, Bangkok, 23.6.2019, S. 1.

108 Ebd., S. 2.

109 Amitav Acharya, »Why ASEAN's Indo-Pacific Outlook Matters«, *East Asia Forum*, 11.8.2019, <https://www.eastasiaforum.org/2019/08/11/why-aseans-indo-pacific-outlook-matters/print/> (Zugriff am 29.4.2020).

110 Ebd.

111 Retno Marsudi, »Indonesia: Partner for Peace, Security, Prosperity«, in: *The Jakarta Post*, 11.1.2018, <https://www.thejakartapost.com/academia/2018/01/10/full-text-indonesia-partner-for-peace-security-prosperity.html> (Zugriff am 29.4.2020).

112 ASEAN, *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific* [wie Fn. 107], S. 2.

113 Ebd., S. 3.

114 Ebd., S. 1.

115 Prashanth Parameswaran, »Assessing ASEAN's New Indo-Pacific Outlook«, in: *The Diplomat*, 24.6.2019,

schen Diplomaten ist der AOIP »eine Antwort auf die wachsenden Herausforderungen aufgrund externer Belastungen, die ASEANs Einigkeit bedrohen, ASEANs Bedeutung unterminieren und ASEANs Zentralität angreifen könnten«.[116]

Trotz der Verwendung des Begriffs »Indo-Pazifik« im Titel ist der AOIP keinesfalls eine Akklamation für den FOIP. Im Unterschied zum FOIP wendet sich der AOIP nicht gegen China, sondern ohne Einschränkung an alle Staaten der Region. Mehr noch: Der AOIP ist wegen seiner Betonung des »ASEAN Way« und seiner inklusiven Ausrichtung unbedenklich für andere Akteure und deren Interpretation des Indo-Pazifik.

Der AOIP basiert auf der Idee einer multilateralen, inklusiven Sicherheitsarchitektur für die Region mit der ASEAN im Zentrum.

Denn die ASEAN-Interpretation des Indo-Pazifik bietet allen Akteuren konzeptionell einen Platz an — vorausgesetzt, sie lassen sich ein auf die der Interpretation inhärente multilaterale regionale Sicherheitsarchitektur mit der ASEAN im Zentrum. Der AOIP scheint eine Antwort der ASEAN auf die Sorge vieler in Südostasien zu sein, die Region könnte in zwei sich feindlich gegenüberstehende Lager gespalten werden. Folglich definiert sich der AOIP denn auch mehr über allgemein gehaltene Ziele und Normen denn über konkrete, praxisorientierte Lösungsvorschläge.[117]

Mithin ist der AOIP vornehmlich »an attempt to reclaim the geopolitical narrative amid the strategic rivalry between China and the United States«;[118] ein Ansatz, der bereits erste kleinere Früchte trägt. Zum einen hat Tokyo sein FOIP-Konzept Ende 2018 überarbeitet und um einen Absatz zur Bedeutung regionaler, ASEAN-geleiteter multilateraler Organisationen ergänzt. Zum anderen fand die ASEAN prominente Erwähnung im Zusammenhang mit dem Indo-Pazifik in der Gemeinsamen Erklärung von Premierminister Modi und Präsident Trump, die im Rahmen der Indien-Reise Trumps veröffentlicht wurde.[119]

Zwischenfazit

Die vergleichende Fallanalyse hat ergeben, dass der Begriff »Indo-Pazifik« mittlerweile von einer ganzen Reihe von Akteuren mit sehr unterschiedlichen außen- und sicherheitspolitischen Traditionen, Doktrinen und Kapazitäten verwendet wird; selbst die geographischen Definitionen variieren erheblich (siehe Karte auf Seite 10). Daher verwundert es nicht, dass trotz ähnlicher Begriffsverwendung Interpretationen und Schwerpunkte weit auseinanderliegen. Kurz gesagt: Zwischen dem, was zum Beispiel die USA und die ASEAN-Staaten meinen, wenn sie die Bezeichnung »Indo-Pazifik« gebrauchen, liegen große Unterschiede. Der FOIP der Regierung Trump richtet sich dezidiert gegen den wachsenden Einfluss Chinas in der Region und zielt auf dessen Eindämmung ab, während der AOIP der ASEAN-Staaten China direkt miteinbezieht.

Die unterschiedlichen Konzeptionen bzw. Verständnisse zeigen sich auch sehr deutlich mit Blick auf die entsprechenden Schwerpunktsetzungen und Initiativen. Während ein Schwerpunkt Japans etwa auf dem Abschluss multilateraler Freihandelsabkommen liegt, betrachtet Indien solche Anliegen eher ambivalent und ist Ende 2019 aus den Verhandlungen über das RCEP ausgestiegen. Die Trump-Administration steht multilateralen Freihandelsabkommen ebenfalls ablehnend gegenüber, sucht aber den Abschluss bilateraler Abkommen.

Derartige Unterschiede bestehen ebenso bei der Gewichtung verschiedener Politikfelder. Hier springt besonders der starke Fokus auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Washington ins Auge, wohingegen Japan, Australien und Indien bisher Bereichen

<https://thediplomat.com/2019/06/assessing-aseans-new-indo-pacific-outlook/> (Zugriff am 29.4.2020).

116 Rizal Sukma, *Indonesia, ASEAN, and the Indo-Pacific: Strategic Necessities or Norm-Setting Exercise?*, Jakarta: CSIS, 28.8.2019, <https://csis.or.id/events/indonesia-asean-and-the-indo-pacific-strategic-necessities-or-norm-setting-exercise/> (Zugriff am 29.4.2020).

117 Mie Oba, »ASEAN's Indo-Pacific Concept and the Great Power Challenge«, in: *The Diplomat*, 17.7.2019, <https://thediplomat.com/2019/07/aseans-indo-pacific-concept-and-the-great-power-challenge/> (Zugriff am 29.4.2020).

118 Hui Yee Tan, »Asean Issues Collective Vision for Indo-Pacific as It Attempts to Reclaim Geopolitical Narrative«, in: *The Straits Times*, 23.6.2019, <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/asean-issues-collective-vision-for-indo-pacific-as-it-attempts-to-reclaim-geopolitical> (Zugriff am 29.4.2020).

119 The White House, »Joint Statement: Vision and Principles for the United States—India Comprehensive Global Strategic Partnership«, Washington, D.C., 25.2.2020, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-vision-principles-united-states-india-comprehensive-global-strategic-partnership/> (Zugriff am 29.4.2020).

wie Infrastrukturausbau und Konnektivität größere Bedeutung beimessen. Diese Gewichtung spiegelt sich in den gewählten Ansätzen: Alle Akteure außer der ASEAN (der es um die Wahrung der eigenen Zentralität geht) verfolgen in der Sicherheitspolitik bislang kaum multilaterale Ansätze, obwohl alle Akteure rhetorisch die Wichtigkeit der existierenden regionalen Foren wie ARF und EAS betonen. Auch in Bezug auf das Politikfeld »Infrastruktur« sind die gewählten Ansätze zumeist bi- oder minilateral. In der Wirtschaftspolitik dagegen bevorzugen alle Akteure, abgesehen von den USA und Indien, überwiegend multilaterale Ansätze.

Nichtsdestotrotz offenbart die Analyse auch einige Gemeinsamkeiten: Alle untersuchten Akteure beziehen sich zumindest in ihrer Rhetorik positiv auf die regelbasierte internationale Ordnung und internationale Normen, zum Beispiel die Freiheit der Schifffahrt. Des Weiteren haben sich alle untersuchten Akteure der Verbesserung der Infrastruktur in der Region und dem Ausbau der Konnektivität verschrieben, selbst wenn hierbei die Gewichtung unterschiedlich ausfällt. Mit Ausnahme der USA ist zudem allen Akteuren gemein, dass sie eine Versicherheitlichung des Indo-Pazifik, vor allem mit Blick auf seine wirtschaftliche Dimension, direkt oder indirekt ablehnen. Zumindest in den offiziellen Dokumenten wird darüber hinaus eine offen gegen China gerichtete Konzeption vermieden. Deshalb strebt keiner der betrachteten Akteure außer den USA eine wirtschaftliche Entkoppelung (»decoupling«) von China an. Und im sicherheitspolitischen Bereich setzen mit Ausnahme der ASEAN alle auf ein »balancing« (mal weicher, mal härter) gegenüber Peking.

Die unterschiedlichen Indo-Pazifik-Konzepte beinhalten sämtlich kaum neue Ideen, wie mit dem Aufstieg Chinas umzugehen ist.

Schließlich verbindet alle die Wahrnehmung des derzeitigen Status quo als in vielerlei Hinsicht fragil. Dennoch liefern die unterschiedlichen Indo-Pazifik-Konzepte wenig neue Ideen und Impulse, wie Chinas Aufstieg robuster als bisher gemanagt werden könnte. Generell ist festzustellen, dass »Indo-Pazifik« bei allen Akteuren immer in erster Linie konzipiert ist als Reaktion auf die mit dem Aufstieg Chinas verbundenen Herausforderungen. »Indo-Pazifik« ist darum in seinen verschiedenen Ausprägungen gegenwärtig nicht als eigenständige neue Strategie oder Vision einer wie auch immer gearteten veränderten regionalen Ordnung zu verstehen. Selbst der FOIP Tokyos und Washingtons enthält bis dato keine neuen, konkreten Ordnungsentwürfe für die Region. Der Begriff »Indo-Pazifik« offenbart, den offenen Konfrontationskurs der USA ausgenommen, ein Stück weit die Ratlosigkeit der Akteure in Bezug auf den zukünftigen Umgang mit China.

Einen Überblick über Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Indo-Pazifik-Konzeptionen der untersuchten Akteure gibt die Tabelle auf Seite 31.

Unterschiedliche Konzeptionen des Indo-Pazifik im Vergleich

Exklusive China | Inklusive China

Akteur	Begriff/Label	Kernelemente	Wesentliche Initiativen	Ordnungspolitische Vorstellungen
ASEAN	Indo-Pacific	- ASEAN im Zentrum regionaler Kooperation (»ASEAN centrality«) - Erhalt einer regelbasierten Ordnung - Verstärkung multilateraler Kooperation	keine	multilateral
Australien	Indo-Pacific	- Erhalt einer regelbasierten Ordnung - verstärkte Sicherheitskooperationen im Rahmen des Quadrilateral Security Dialogue (Quad) - Erschließung von neuen Märkten für Handel und Investitionen - Verbesserung von Konnektivität durch Infrastrukturausbau, Alternativen zur »Belt and Road«-Initiative (BRI) - Sicherung der Freiheit der Schifffahrt	- Infrastrukturprojekte (v.a. in Papua-Neuguinea und im Südpazifik) - Ausbau Sicherheitskooperation mit USA, Japan, Indien - »2+2«-Dialoge mit Indien, Japan, USA - Wiederbelebung des Quad - strategische Dialoge mit ASEAN-Staaten - Rüstungsexporte an Partner in Asien - bi- und multilaterale Freihandelsabkommen	Handelspolitik: multilateral Sicherheitspolitik: bilateral, minilateral
Indien	Indo-Pacific	- Erhalt einer regelbasierten Ordnung - ASEAN im Zentrum regionaler Kooperation (»ASEAN centrality«) - Verbesserung von Konnektivität durch Infrastrukturausbau, Alternativen zur BRI - Sicherung der Freiheit der Schifffahrt	- Infrastrukturprojekte (v.a. in Südasien) - Asia – Africa Growth Corridor - Ausbau Sicherheitskooperation mit USA, Japan, Australien - »2+2«-Dialoge mit Australien, Japan, USA	Handelspolitik: bilateral Sicherheitspolitik: multilateral
Japan	Free and Open Indo-Pacific Vision (bis 2018: *Strategy*)	- Erhalt einer regelbasierten Ordnung - verstärkte Sicherheitskooperationen im Rahmen des Quad - Erschließung von neuen Märkten für Handel und Investitionen - Verbesserung von Konnektivität durch Infrastrukturausbau, Alternativen zur BRI - Sicherung der Freiheit der Schifffahrt	- Infrastrukturprojekte (v.a. in Ostafrika und Süd- und Südostasien) - Asia – Africa Growth Corridor - Ausbau Sicherheitskooperation mit USA, Indien, Australien - »2+2«-Dialoge mit USA, Indien, Australien - Wiederbelebung des Quad - bi- und multilaterale Freihandelsabkommen	Handelspolitik: multilateral Sicherheitspolitik: bilateral, minilateral
USA	Free and Open Indo-Pacific Strategy	- Eindämmung Chinas - Erhalt einer regelbasierten Ordnung - verstärkte Sicherheitskooperationen im Rahmen des Quad - freier, fairer und reziproker Handel - Verbesserung von Konnektivität durch Infrastrukturausbau, Alternativen zur BRI - Sicherung der Freiheit der Schifffahrt	- Infrastrukturprojekte (v.a. im Westpazifik) - Ausbau Sicherheitskooperation mit Japan, Australien, Indien - »2+2«-Dialoge mit Japan, Australien, Indien - Wiederbelebung des Quad - Modernisierung der US-Streitkräfte - Rüstungsexporte an Partner in Asien - Bilaterale Handelsabkommen	bilateral

Quellen: Offizielle Dokumente der untersuchten Länder

© 2020 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Chinas Reaktion auf den Indo-Pazifik

Offiziell wird der Begriff »Indo-Pazifik« in China (noch) nicht benutzt. In zentralen Dokumenten wie zum Beispiel dem Verteidigungsweißbuch vom Juli 2019 sucht man das Konzept daher vergeblich.[120] In einigen Pressekonferenzen des chinesischen Außenministeriums fiel zwar die Bezeichnung, aber immer nur in den Fragen ausländischer Journalisten. Die chinesische Seite blieb in den Antworten beim Ausdruck »Asien-Pazifik«. Noch im März 2018 erklärte der chinesische Außenminister Wang Yi das Konzept des Indo-Pazifik für so kurzlebig wie den Schaum auf den beiden Meeren.[121]

Was akademische Publikationen anbetrifft, wurde der »Indo-Pazifik« bis 2017 in nur relativ wenigen Artikeln überhaupt erwähnt (2016: 126; 2017: 202), ab 2018 stieg ihre Zahl jedoch rasant an (2018: 793; 2019 bis Oktober: 612).[122] Man hatte offenbar akzeptiert, dass dieses Konzept zumindest aus dem außen- und sicherheitspolitischen Vokabular der USA nicht wieder verschwinden würde und es wichtig war, das neue Konstrukt besser zu verstehen. Das Gros der akademischen Publikationen von Think-Tanks und Universitäten bezieht sich auf die Indo-Pazifik-Strategie der USA, darüber hinaus wird die Rolle Japans, Australiens und Indiens analysiert. Eine Reihe von Texten vergleicht die Indo-Pazifik-Strategie mit Chinas eigener BRI. In chinesischen Medien sind es ebenfalls Artikel von Experten für internationale Politik, die das Indo-Pazifik-Konzept thematisieren bzw. kommentieren.[123] Eine Distanzierung von dem Begriff wird bereits dadurch deutlich, dass er in den meisten chinesischen Veröffentlichungen in Anführungszeichen gesetzt wird.

Die Wahrnehmung des Indo-Pazifik in China

Nachdem Donald Trump das neue geopolitische Konstrukt als amerikanische Strategie bei seiner ersten Asienreise im November 2017 in Vietnam (APEC-Gipfel) verkündet hatte, fiel nicht nur die Reaktion der chinesischen Führung, sondern auch chinesischer Wissenschaftler zunächst zurückhaltend aus.[124] Tatsächlich sehen chinesische Experten und Wissenschaftler das Konzept selbst zwei Jahre nach seiner

120 The State Council Information Office of the People's Republic of China, *China's National Defense in the New Era*, Juli 2019, <http://www.xinhuanet.com/english/2019-07/24/c_138253389.htm> (Zugriff am 29.4.2020). Auch die Rede des chinesischen Verteidigungsministers Wei Fenghe beim Shangri-La-Dialog 2019 enthielt keine Erwähnung des Indo-Pazifik, siehe <https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2019> (Zugriff am 29.4.2020).

121 Zit. n. Feng Liu, »The Recalibration of Chinese Assertiveness: China's Responses to the Indo-Pacific Challenge«, in: *International Affairs*, 96 (2020) 1, S. 9–27 (15–16). Siehe auch Feng Zhang, »China's Curious Nonchalance Towards the Indo-Pacific«, in: *Survival*, 61 (2019) 3, S. 187–212.

122 Die Zahlen basieren auf einer Recherche im Portal *Crossasia* und beziehen sich auf Publikationen im Themenbereich »Politik, Militär, Recht«. Die Zahlenangaben oben im Text sind Ergebnis einer Volltextsuche. Engt man dies auf Artikel ein, bei denen »Indo-Pazifik« im Titel vorkommt, ergeben sich deutlich kleinere Zahlen: 2017: 10; 2018: 86; 2019 bis Oktober: 54.

123 Siehe Liu, »The Recalibration of Chinese Assertiveness« [wie Fn. 121], S. 16.

124 Zhang, »China's Curious Nonchalance« [wie Fn. 121], S. 188, führt vier Gründe für die gelassene Reaktion in China an: Man habe seine Lektion aus der Überreaktion auf Rebalancing/Pivot gelernt; man glaube sich im Besitz neuer strategischer Hebel zur Abwehr solcher Herausforderungen; man habe mehr finanzielle Mittel für regionale Wirtschaftsinitiativen und sei offen für Zusammenarbeit mit Dritten bei der BRI; man sei überzeugt, genügend strategischen Raum zu haben, um im trügerischen Gewässer des Indo-Pazifik navigieren zu können.

Ankündigung durch Trump noch im Fluss.[125] Fast ausnahmslos interpretieren sie die Indo-Pazifik-Strategie der USA als Reaktion auf globale und regionale Machtverschiebungen, auf Chinas Aufstieg und seinen wachsenden wirtschaftlichen, politischen und militärischen Einfluss.

Die Indo-Pazifik-Strategie Trumps ersetzt aus chinesischer Sicht die Politik des »rebalancing« Richtung Asien der Obama-Regierung.

Die Strategie Trumps ersetzt aus chinesischer Sicht die Politik des »rebalancing« bzw. der Umorientierung Richtung Asien (»pivot to Asia«) der Obama-Regierung.[126] Ihr Ziel liegt für chinesische Analystinnen und Analysten auf der Hand: Den USA geht es um die Wahrung ihrer Vormachtstellung in der Region (und global) und darum, Chinas weiteren Aufstieg zu bremsen bzw. einzudämmen.[127]

Nur ein einziger, allerdings bereits 2013 erschienener Artikel kann dem Indo-Pazifik-Konzept etwas Positives abgewinnen, indem er gemeinsame Interessen im Indischen Ozean bei der Bekämpfung von Piraterie und Ähnlichem hervorhebt — und damit eine Möglichkeit zur Kooperation auch für China.[128]

Beim Vergleich von FOIP und BRI wird betont, dass Letztere auf Entwicklung abziele, »Indo-Pazifik« dagegen die Sicherheit in den Vordergrund stelle.[129] Diese Sicherheitsdimension wird insbesondere festgemacht an dem vierseitigen Sicherheitsformat Quad zwischen den USA, Japan, Australien und Indien, das 2017 nach zehnjähriger Pause wiederbelebt wurde. Der FOIP sei ein Zeichen dafür, dass sich die Konkurrenz mit China von der Ebene der Interessen und Einflussmacht auf eine höhere Ebene zubewege, bei der es um Prinzipien und Ordnung gehe.[130]

Chinesische Expertinnen und Experten identifizieren verschiedene Schwächen der amerikanischen Indo-Pazifik-Strategie: Einige zweifeln am Willen der USA, die notwendigen Ressourcen für die Umsetzung der Strategie aufzubringen, zumal diese seit dem Amtsantritt Trumps mehr Lastenteilung von ihren Verbündeten verlangen (vor allem von Japan und Südkorea).[131] Dass unter den vier Protagonisten des Indo-Pazifik-Konzeptes — USA, Japan, Australien und Indien — erhebliche Unterschiede im Verständnis existieren, wird ebenfalls als Schwachpunkt gesehen.[132] Nicht nur die geographische Definition des Raumes variiere erheblich, sondern auch die strategische Zielsetzung.[133]

125 Siehe Dingding Chen, »What China Thinks of the Indo-Pacific Strategy«, in: *The Diplomat Magazine*, 27.4.2018; Zhong Feiteng, »Zhongguo jueqi, Meiguo youxian yu Yin-Tai diqu zhixu de wangluohua« [Chinas Aufstieg, America first und die Vernetzung der indopazifischen regionalen Ordnung], in: *Zhongguo Zhanlüe Baogao* [Chinese Journal of Strategic Studies], (2018) 2, S. 81—104.

126 Siehe z. B. Chao Mingwu, »Meiguo zheng fuyu ›Yin-Tai zhanlüe‹ shizhi neirong« [Die USA verleihen gerade der »Indo-Pazifik-Strategie« wesentlichen Inhalt], in: *Shijie Zhishi* [World Affairs], (2019) 5, S. 55—57; He Kai, »Meiguo Yin-Tai zhanlüe shizhi yu Zhongguo de zhidu zhiheng« [Die amerikanische Indo-Pazifik-Strategie und Chinas institutionelles Balancing], in: *Xiandai Guoji Guanxi* [Contemporary International Relations], (2019) 1, S. 13—21.

127 Siehe z. B. Zhu Cuiping, »Telangpu zhengfu ›Yin-Tai‹ zhanlüe jiqi dui Zhongguo anquan de yingxiang« [Die »Indo-Pazifik«-Strategie der Trump-Regierung und ihre Auswirkungen auf die Sicherheit Chinas], in: *Nanya Yanjiu* [South Asian Studies], (2018) 4, S. 1—17; Liu Wu/Liu Chengkai, »›Yin-Tai‹ zhanlüe dui Dongmeng zai Yatai diqu hezuo zhong ›zhongxin diwei‹ de yingxiang« [Der Einfluss der »Indo-Pazifik«-Strategie auf die »Zentralität« ASEANs in der asiatisch-pazifischen Kooperation], in: *Shehuizhuyi Yanjiu* [Socialism Studies], (2019) 1, S. 133—140; Cai Penghong, »Meiguo dui Dongnanya ›zaibaozhang‹ zhengce xilun« [Analyse der amerikanischen »Reassurance«-Politik gegenüber Südostasien], in: *Xiandai Guoji Guanxi* [Contemporary International Relations], (2019) 1, S. 30—37.

128 Siehe Li Zhonglin, »›Yin-Tai‹ bing bu wanquan shi ge huai dongxi« [»Indo-Pazifik« ist gar keine so völlig schlechte Sache], in: *Zhongguo Jingji Zhoukan* [China Economic Weekly], 27.5.2013, o. S.

129 Siehe z. B. Jia Wenshan, »›Yidai, yilu‹ ji renlei mingyun gongtongti lilun huayu tixi de jiangou« [»One Belt, One Road« und die Konstruktion des Diskurssystems der Theorie von der Schicksalsgemeinschaft der Menschheit], in: *Xinsilu Xuekan* [Journal of New Silk Roadology], (2018) 3, o. S. Der Autor preist die chinesische Initiative, während er die Indo-Pazifik-Allianz als Nullsummenspiel bezeichnet.

130 Siehe z. B. Zhang Guihong, »›Yidai, yilu‹ changyi yu Yin-Tai zhanlüe gouxiang de bijiao fenxi« [Vergleichende Analyse der Initiative »One Belt, One Road« und des Indo-Pazifik-Strategiekonzeptes], in: *Xiandai Guoji Guanxi* [Contemporary International Relations], (2019) 2, S. 26—34 (26).

131 Siehe Zhong, »Zhongguo jueqi, Meiguo youxian yu Yin-Tai diqu zhixu de wangluohua« [wie Fn. 125].

132 Siehe z. B. Miao Ji, »›Yin-Tai‹ shijiao xia de Ri-Yin guanxi« [Die japanisch-indischen Beziehungen unter dem Blickwinkel des »Indo-Pazifik«], in: *Dangdai Shijie* [Contemporary World], (2019) 2, S. 10—15.

133 Siehe z. B. He, »Meiguo Yin-Tai zhanlüe shizhi yu Zhongguo de zhidu zhiheng« [wie Fn. 126], S. 17; Zhong,

Dabei steht nach chinesischer Einschätzung das Bekenntnis Indiens — des einzigen der drei Partner, der nicht durch eine formelle Allianz an die USA gebunden ist — zum Indo-Pazifik auf besonders wackligen Füßen, denn, so das Argument, Indien wolle sich nicht von den USA, Japan und Australien instrumentalisieren lassen. Schon wegen seiner Identität als Mitbegründer des Non-Aligned Movement (NAM) sei es nicht zu einem Bündnis bereit.[134] Zudem nähmen die USA im Indischen Ozean keine überragende Stellung ein, weil sie keine Verbündeten und keine starke Präsenz in dieser Region hätten, anders als im Pazifik und in Ostasien.[135]

China sieht die Gefahr einer regionalen Isolierung, sollten sich die ASEAN-Staaten dem US-geführten Indo-Pazifik-Rahmen anschließen.

Außerdem nehmen, nach Analyse chinesischer Experten, die Staaten in der Region China nicht (oder noch nicht) als gemeinsame Bedrohung wahr. Für viele Nachbarstaaten biete das Land trotz territorialer Streitigkeiten und Interessendivergenzen vielmehr eine Gelegenheit für Entwicklung.[136] Dennoch wird die Gefahr einer möglichen regionalen Isolierung Chinas erkannt, falls sich die ASEAN dem Indo-Pazifik-Rahmen anschließen sollte.[137]

Die größte Schwäche des Indo-Pazifik-Konzeptes aus Sicht chinesischer Analysten ist, dass es bislang keine glaubwürdige wirtschaftliche Dimension/Säule besitze und somit der Attraktivität Chinas als Handels- und Investitionspartner (auch im Rahmen der BRI) nicht wirklich etwas entgegenzusetzen habe. Diese Kritik bezieht sich vor allem auf die USA, deren Indo-Pazifik-Strategie FOIP sich hauptsächlich auf Sicherheit fokussiere. Aufgrund der unterschiedlichen wirtschaftlichen Interessen der vier Hauptverfechter des Indo-Pazifik stellen chinesische Fachleute die längerfristige Tragfähigkeit des Konzeptes in Frage.[138] Eine ganze Reihe von Publikationen unterstreicht in diesem Zusammenhang den Rückzug der USA aus dem Handelsabkommen TPP. Allerdings könnten gemeinsame Infrastruktur-Initiativen der USA und ihrer Partner in der Region potentiell zu einer echten Konkurrenz für Chinas BRI werden.[139] Es findet sich auch die Meinung, der seit 2018 eskalierende Handelskrieg zwischen den USA und China sei die eigentliche ökonomische Dimension der amerikanischen Eindämmungspolitik gegenüber China.[140]

Nach Ansicht einiger Experten liegt der Schlüssel für Erfolg oder Scheitern der amerikanischen Indo-Pazifik-Strategie bei China selbst: Wenn sich die Beziehungen zu den Nachbarstaaten an allen Fronten verschlechtern, fördere es selbst das Zustandekommen einer gegen sich gerichteten Allianz.[141] Dementsprechend formulieren viele Artikel Empfehlungen für die chinesische Politik, wie mit der Indo-Pazifik-Strategie umzugehen ist. Sie reichen von einer »Spaltung« des Quad, vor allem durch Verbesserung des chinesischen Verhältnisses zu Japan und Australien, über mehr Engagement Chinas in Südostasien und in den ASEAN-zentrierten Organisationen (ASEAN+3, ASEAN 10+1, EAS, ARF),[142] Beschleunigung der Verhandlungen über das regionale Freihandelsabkommen RCEP, eine aktive Öffnung der chinesischen Wirtschaft zur Vertiefung bestehender Interdependenzen bis hin zur Ermutigung südostasiatischer

»Zhongguo jueqi, Meiguo youxian yu Yin-Tai diqu zhixu de wangluohua« [wie Fn. 125].

134 Siehe He, »Meiguo Yin-Tai zhanlüe shizhi yu Zhongguo de zhidu zhiheng« [wie Fn. 126], S. 15. Zu Indiens Rolle im Indo-Pazifik siehe auch Li Xiao, »Xueshujie guanyu Yindu ›Yin-Tai‹ waijiao yanjiu shuping« [Kommentar zur akademischen Forschung über die »Indo-Pazifik«-Außenpolitik Indiens], in: *Shijie Jingji yu Zhengzhi Luntan* [Forum of World Economics and Politics], (2018) 6, S. 62—81.

135 Siehe He, »Meiguo Yin-Tai zhanlüe shizhi yu Zhongguo de zhidu zhiheng« [wie Fn. 126], S. 15.

136 Siehe ebd. Siehe zur US-Politik gegenüber Südostasien im Rahmen der Indo-Pazifik-Strategie auch Liu/Liu, »›Yin-Tai‹ zhanlüe dui Dongmeng zai Yatai diqu hezuo zhong ›zhongxin diwei‹ de yingxiang« [wie Fn. 127]; Ren Yuanze, »Telangpu zhengfu de Dongnanya zhengce jiexi« [Analyse der Südostasien-Politik der Trump-Regierung], in: *Meiguo Yanjiu* [The Chinese Journal of American Studies], (2019) 1, S. 49—70; Cai, »Meiguo dui Dongnanya ›zaibaozhang‹ zhengce xilun« [wie Fn. 127].

137 Siehe He, »Meiguo Yin-Tai zhanlüe shizhi yu Zhongguo de zhidu zhiheng« [wie Fn. 126], S. 19.

138 Siehe z. B. Yang Yishuang, »›Yin-Tai‹ de jingji luoji bianxi« [Unterschiede in der wirtschaftlichen Logik des »Indo-Pazifik«], in: *Guoji Zhanwang* [Global Review], (2019) 2, S. 84—105.

139 He, »Meiguo Yin-Tai zhanlüe shizhi yu Zhongguo de zhidu zhiheng« [wie Fn. 126], S. 19.

140 Siehe ebd., S. 14.

141 Siehe ebd., S. 15; siehe auch Zhu, »Telangpu zhengfu ›Yin-Tai‹ zhanlüe jiqi dui Zhongguo anquan de yingxiang« [wie Fn. 127].

142 ASEAN+3: Treffen zwischen der ASEAN plus China, Japan und Korea; ASEAN 10+1: Treffen der 10 ASEAN-Staaten mit China.

Staaten (Indonesien, ASEAN als Ganzes), sich dem Indo-Pazifik-Konzept anzuschließen, um damit den Einfluss der USA auf die Entscheidungsfindung zu schwächen. Und schließlich solle China aktiv die Zusammenarbeit mit den Infrastruktur-Initiativen der Quad-Mitglieder suchen.[143]

Chinesische Initiativen in Reaktion auf den Indo-Pazifik

Auf Basis dieser Analysen der Indo-Pazifik-Strategie geht es für China im Wesentlichen darum zu verhindern, dass sich dieses geopolitische Konzept zu einem Sammelbecken für eine gemeinsame Front der Nachbarstaaten und der gesamten Region gegen China entwickelt.

Chinesische Experten und Expertinnen sehen tatsächlich eine Abmilderung des forschen und aggressiven außenpolitischen Verhaltens seitens der eigenen Führung nach dem Amtsantritt Donald Trumps 2017.[144] Sie arbeitet dabei in erster Linie auf eine Aufweichung/Spaltung des Quad hin. In diesen Kontext gehört etwa die Wiederannäherung zwischen China und Japan: Im Mai 2018 besuchte Premierminister Li Keqiang Tokyo, im Oktober 2018 fand der Gegenbesuch von Premierminister Shinzo Abe in Peking statt — erstmals nach sieben Jahren. Auch die nach dem Grenzzwischenfall in Doklam 2017 angespannten Beziehungen zwischen China und Indien verlaufen wieder in konstruktiveren Bahnen, nachdem sich Präsident Xi Jinping und Premierminister Narendra Modi im April 2018 in Wuhan und im Oktober 2019 in Mamallapuram zu informellen Gipfeln getroffen haben. Mit Australien sind dagegen bislang keine Annäherungsversuche auszumachen — möglicherweise verhindert die dortige sehr kritische innenpolitische Debatte über Chinas Einflussnahme einen versöhnlicheren Ton. Oder die chinesische Seite sieht hier wegen der starken wirtschaftlichen Abhängigkeit Australiens von China keinen Handlungsbedarf.

Gegenüber den ASEAN-Staaten bemüht sich China nach Meinung seiner Fachleute ebenfalls um eine akzeptablere Politik, indem es den seit langem verhandelten Verhaltenskodex (Code of Conduct) im Südchinesischen Meer vorantreibt. Ein weiteres Beispiel sei der Ausbau der Sicherheitskooperation in Form einer erstmalig gemeinsam abgehaltenen maritimen Militärübung im Oktober 2018.[145]

Gegenüber den USA hielt man sich trotz des 2019 eskalierenden Handels- und Technologiestreits zumindest von offizieller Seite rhetorisch zurück. Auch wenn Medien wie die *Global Times*, die für nationalistische und »hard line«-Artikel bekannt ist, schärfere Töne anschlagen, ist das Bemühen der chinesischen Führung (sowie vieler Experten) zu erkennen, Konkurrenz, strategische Rivalität und Kooperation in den Beziehungen zu den USA auszubalancieren.

Es darf allerdings bezweifelt werden, dass auch die umliegenden Länder Chinas selbst diagnostizierte Verhaltensänderung als so einschneidend wahrnehmen und dass ihre Befürchtungen wirklich ausgeräumt werden konnten.

Der Indo-Pazifik als Eindämmungsstrategie

China hat sich offiziell den Begriff »Indo-Pazifik« nicht zu eigen gemacht, sondern ist bei der Bezeichnung »Asien-Pazifik« geblieben. Die verschiedenen Logiken, die die Vertreter des Indo-Pazifik anführen — Verlagerung des globalen wirtschaftlichen Schwerpunktes in die Region, Zusammenwachsen der beiden Meere, gestiegene strategische Bedeutung Indiens und des Indischen Ozeans, regionale Gemeinschaft von Werten und Normen —, werden in chinesischen akademischen Publikationen sämtlich als nicht überzeugend zurückgewiesen.

Dennoch erkennt man auf chinesischer Seite in der Indo-Pazifik-Strategie den Trend einer zunehmenden strategischen Rivalität zwischen den USA und China: Diese verschiebt die — aus chinesischer Sicht schon Jahrzehnte bestehende — Mischung aus Kooperations- und Eindämmungspolitik seitens der USA deutlich zugunsten Letzterer.

143 Siehe He, »Meiguo Yin-Tai zhanlüe shizhi yu Zhongguo de zhidu zhiheng« [wie Fn. 126]; Wang Kai, »Jiangouzhuyi shijiao xia de Tulangpu zhengfu ›Yin-Tai‹ zhanlüe« [Die »Indo-Pazifik«-Strategie der Trump-Regierung aus konstruktivistischer Sicht], in: *Zhengzhou Hangkong Gongye Guanli Xueyuan Xuebao* [Journal of Zhengzhou University of Aeronautics (Social Science Edition)], (2019) 1, S. 1—8; Liu Feitao, »Meiguo ›Yin-Tai‹ jichu sheshi touzi jingzheng celüe« [Die Konkurrenztaktik der USA bei »indopazifischen« Infrastrukturinvestitionen], in: *Guoji Wenti Yanjiu* [International Studies], (2019) 4, S. 1—20 (19f).

144 Siehe dazu Liu, »The Recalibration of Chinese Assertiveness« [wie Fn. 121], S. 20ff.

145 Ebd., S. 25.

Für China geht es darum, die potentielle Gefahr einer ausgewachsenen Konfrontation mit den USA abzuwenden.

Deshalb geht es für China darum, die potentielle Gefahr einer ausgewachsenen wirtschaftlichen und/oder militärischen Konfrontation abzuwenden. Ansatzpunkt dafür ist vor allem die Politik gegenüber den Nachbarstaaten und der Region, um die Entstehung einer gemeinsamen Front mit den USA und gegen China zu verhindern. China geht davon aus, dass friedliche Koexistenz auch zwischen etablierter (USA) und aufstrebender Macht (China) möglich ist bzw. sein muss, weil die Kosten und die Kollateralschäden einer Konfrontation für beide Seiten (und die Staaten der Region) nicht tragbar sind.

Wo steht Europa mit Blick auf den Indo-Pazifik?

Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben sich, mit einer Ausnahme, bislang gegenüber dem Konzept des Indo-Pazifik nicht eigenständig positioniert. Explizit hat sich nur Frankreich dazu bekannt. 2016 hatte es mit dem offiziellen Papier *Frankreich und Sicherheit in Asien-Pazifik*[146] seine Rolle als Akteur (»resident power«) in der Region untermauert, 2019 wurde ein Nachfolgedokument unter dem Titel *Frankreich und Sicherheit im Indo-Pazifik*[147] publiziert. Weniger deutlich hat Großbritannien Position bezogen; zumindest nehmen offizielle Dokumente bisher fast gar nicht Bezug auf den Indo-Pazifik.[148] Weder die EU selbst noch eines ihrer Mitglieder haben bis dato offiziell erklärt, die FOIP-Strategie der Trump-Regierung oder die Indo-Pazifik-Konzepte anderer Akteure mitzutragen, auch wenn europäische Politiker in Asien den Begriff »Indo-Pazifik« bisweilen in Reden verwenden.[149]

Vertreterinnen und Vertreter europäischer (und außereuropäischer) Think-Tanks diskutieren dagegen intensiv, ob die EU bzw. die europäischen Staaten die Bezeichnung »Indo-Pazifik« aufgreifen und sich aktiv an dem Konzept beteiligen sollten. Dabei geht es gleichermaßen um die Frage, ob Europa hier einen spezifischen Beitrag leisten könnte und, wenn ja, welchen.[150]

(Asien-)Experten inner- und außerhalb Europas führen verschiedene Argumente an für eine klare Positionierung der EU (und der Mitgliedstaaten) zum Indo-Pazifik sowie für die Übernahme des Begriffs. Dabei sehen sie die Tatsache, dass es bisher kein einheitliches Verständnis unter den Verfechtern bzw. Beteiligten des Konzeptes gibt, nicht als Hindernis. Gerade *weil* die Ausgestaltung noch in der Entstehung begriffen sei, könnten die Europäer die strategischen Debatten über den Indo-Pazifik mitgestalten, wenn

146 Ministry of Defence of France, *France and Security in the Asia-Pacific*, Paris 2016.

147 Ministry of Defence of France, *France and Security in the Indo-Pacific* [wie Fn. 3]. In der *Defence and National Security Strategic Review 2017* findet sich nur eine Nennung des Begriffs »Indo-Pazifik«.

148 Die *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015* enthält keine Nennung des »Indo-Pazifik«. Erst im dritten Jahresbericht dazu vom Juli 2019 wird er zumindest einmal erwähnt, siehe <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/819613/NSS_and_SDSR_2015_Third_Annual_Report_-_FINAL__2_.pdf> (Zugriff am 29.4.2020). Auch ein offizielles Dokument des britischen Verteidigungsministeriums vom Oktober 2018, *Global Strategic Trends. The Future Starts Today*, Sixth Edition, enthält den Begriff nicht, siehe <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/771309/Global_Strategic_Trends_-_The_Future_Starts_Today.pdf> (Zugriff am 29.4.2020).

149 Siehe z. B. Mark Rutte/Rakesh Bharti Mittal/Indrani Bagchi, »The Netherlands: India's Pivot to a Strong and Competitive Europe«, Neu-Delhi, 24.5.2018, <https://carnegieindia.org/2018/05/24/netherlands-india-s-pivot-to-strong-and-competitive-europe-event-6916> (Zugriff am 29.4.2020). Siehe auch die Rede des britischen Verteidigungsministers Gavin Williamson beim IISS-Shangri-La-Dialog 2018 (3.6.2018), der die Zusammenarbeit mit Frankreich in der Region Indo-Pazifik erwähnte.

150 Siehe z. B. Eva Pejsova, *The Indo-Pacific. A Passage to Europe?*, Paris: European Union Institute for Security Studies (EUISS), 15.3.2018 (EUISS Brief Issue 3/2018), <https://www.iss.europa.eu/content/indo-pacific-%E2%80%93-passage-europe> (Zugriff am 29.4.2020); Matthew Lillehaugen, »The ›Free and Open‹ Indo-Pacific: A Call for European Partnership«, *The Asia Dialogue*, 22.6.2018, <https://theasiadialogue.com/2018/06/22/the-free-and-open-indo-pacific-a-call-for-european-partnership/> (Zugriff am 29.4.2020); David Brewster/C. Raja Mohan, *Deutschland im Indo-Pazifik. Interessensicherung durch Bündnisse*, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), (März 2019) 10 (KAS Auslandsinformationen online), <https://www.kas.de/documents/259121/4890181/DE_kas_ai_online_nr_10_2019_brewster_mohan_web.pdf/0984a025-dcfd-c9a9-31ca-9210edf4ee12?version=1.0&t=1551859148828> (Zugriff am 29.4.2020).

sie sich jetzt einbringen.[151] Eine Rolle für die EU sei angesichts ihrer Abhängigkeit vom Handel und ihrer wirtschaftlichen Interessen keine Option, sondern eine Notwendigkeit.[152] Die internationale Ordnung, so heißt es in einer gemeinsamen Publikation eines indischen und eines australischen Autors, werde im Indo-Pazifik durch Chinas unilaterales Vorgehen langfristig stärker herausgefordert als in Eurasien durch Russland.[153] Gerade für Deutschland wird deshalb ein größeres Engagement als alternativlos dargestellt:

> Aus diesem Grund haben Länder mit unmittelbaren Interessen sowohl im Indo-Pazifik als auch in der internationalen Ordnung keine andere Wahl, als auf Chinas Herausforderung und die Unsicherheit darüber, inwieweit Washington bereit ist, die globale Ordnung zu erhalten, zu reagieren.[154]

Sicherheitsexperten aus der Region unterstreichen den Umstand, dass im Gegensatz zu Europa multilaterale Ansätze im Indo-Pazifik nicht unbedingt erfolgversprechend sind, da hier eher bi-, tri- und minilaterale Formate vorherrschen.[155] Außerdem verfüge Europa über geringe militärische Kapazitäten in der Region.

Bei ihrem Engagement im Indo-Pazifik, so argumentieren einige Autoren und Autorinnen, könnten sich die Europäer jedoch auf Bereiche konzentrieren, die andere Akteure vernachlässigen. Dazu gehören nichttraditionelle Sicherheitsprobleme, Good Governance, Klimapolitik und schließlich eine stabilisierende Rolle in der wachsenden Großmachtrivalität in der Region, nämlich als neutraler Akteur durch Förderung der regelbasierten Ordnung und kooperativer Sicherheitsinitiativen.[156] Auch in Fragen des Handels könnte die EU eine Führungsrolle übernehmen, aufbauend auf dem Freihandelsabkommen mit Japan. Nicht zuletzt könnten sich weitere europäische Nationen wie Deutschland oder Norwegen an militärischen Operationen im Südchinesischen Meer beteiligen, wie sie Frankreich regelmäßig durchführt.[157] Eine Herausforderung für die Europäer wird allerdings darin gesehen, Verpflichtungen gegenüber China einzuhalten und gleichzeitig die Prinzipien der demokratischen Koalition des Quad zu unterstützen, so dass nicht der Eindruck einer europäischen Parteinahme entsteht.[158]

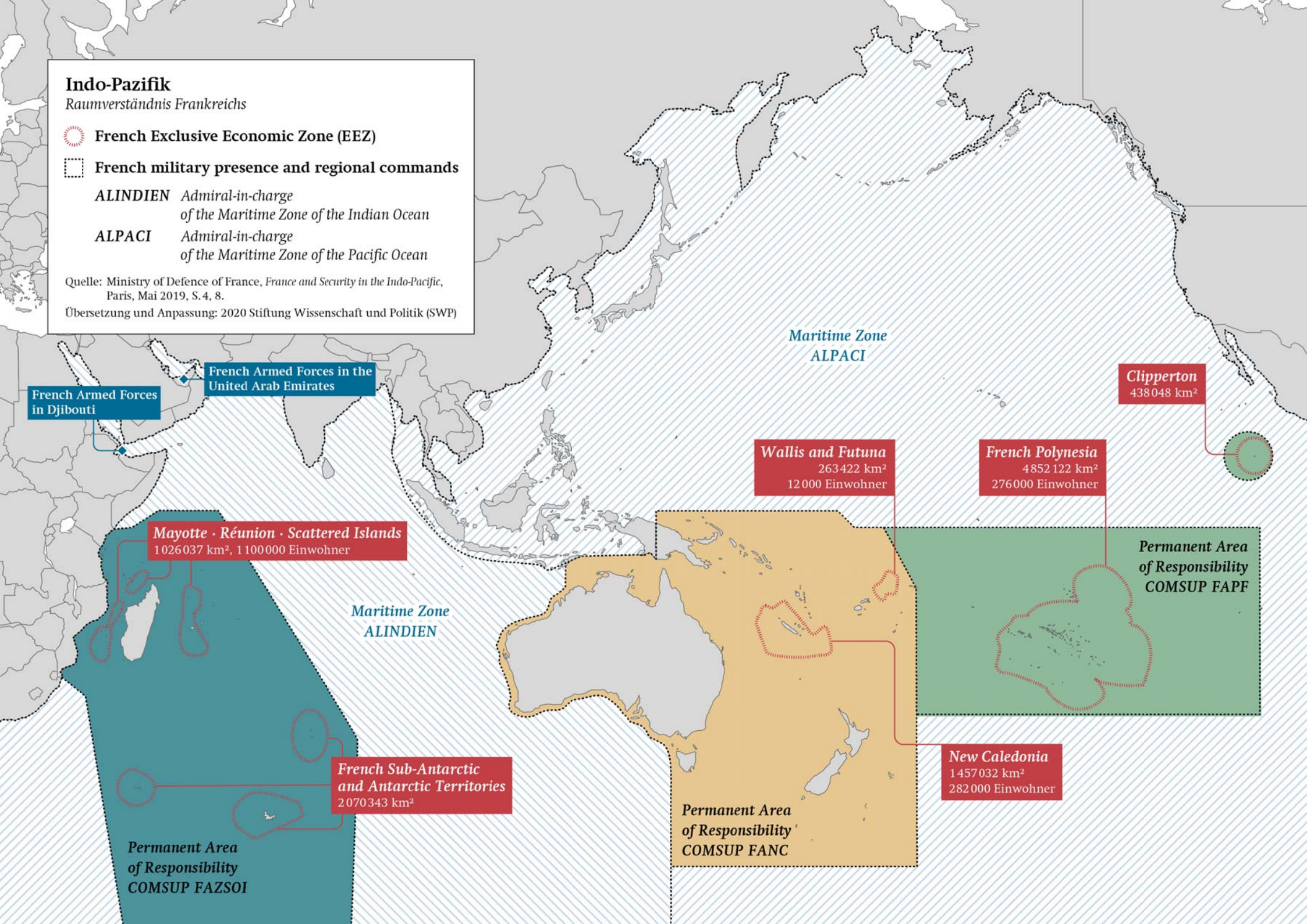
Die Indo-Pazifik-Konzeption Frankreichs

Bereits in ihrem Vorwort des Dokuments *Frankreich und Sicherheit im Indo-Pazifik* unterstreicht Verteidigungsministerin Florence Parly: »Frankreich ist eine indopazifische Nation und hat einen besonderen Platz in diesem Teil der Welt inne.« Der Indo-Pazifik wird hier geographisch definiert als die Meeres- und Landgebiete, die durch die Interaktionen um strategische Machtzentren (Indien, China, Südostasien und Australien) herum geprägt werden. Sie umfassen den Indischen, den Pazifischen und den Südlichen Ozean und bilden ein strategisches Kontinuum, das von der ostafrikanischen Küste bis zur amerikanischen Westküste reicht (siehe Karte auf Seite 39).[159]

Für Frankreich stehen seine nationalen Interessen in der Region und die Aufrechterhaltung einer regelbasierten Ordnung im Vordergrund.

Die Interessen Frankreichs in der Region gründen sich auf französische Besitzungen (Inseln im Südpazifik und im Indischen Ozean sowie einige vor der ostafrikanischen Küste, wie Mayotte, Scattered Islands, Réunion), die daraus abgeleiteten Exclusive Economic Zones (EEZs; 9 Millionen qkm), circa 1,6 Millionen französische Staatsangehörige in der Region und eine militärische Präsenz zum Schutz der Besitzungen.[160] Geographisch und strategisch stimmt Frankreichs

151 Siehe z. B. Lillehaugen, »The ›Free and Open‹ Indo-Pacific« [wie Fn. 150].
152 Siehe Pejsova, *The Indo-Pacific. A Passage to Europe?* [wie Fn. 150], S. 4.
153 Siehe Brewster/Mohan, *Deutschland im Indo-Pazifik* [wie Fn. 150], S. 3.
154 Ebd.
155 Siehe ebd., S. 4.
156 Siehe Pejsova, *The Indo-Pacific. A Passage to Europe?* [wie Fn. 150], S. 4. Siehe auch Lillehaugen, »The ›Free and Open‹ Indo-Pacific« [wie Fn. 150].
157 Siehe Lillehaugen: »The ›Free and Open‹ Indo-Pacific« [wie Fn. 150].
158 Siehe Pejsova, *The Indo-Pacific. A Passage to Europe?* [wie Fn. 150], S. 4.
159 Ministry of Defence of France, *France and Security in the Indo-Pacific* [wie Fn. 3], S. 2.
160 Ebd, S. 6: Militärpersonal: insgesamt 7 000 permanent, davon 4 100 im Indischen Ozean, 2 900 im Pazifik. Eine Karte mit Schiffen, Helikoptern, Flugzeugen in der Region findet sich auf S. 7.


Indo-Pazifik
Raumverständnis Frankreichs
French Exclusive Economic Zone (EEZ)
French military presence and regional commands
ALINDIEN Admiral-in-charge of the Maritime Zone of the Indian Ocean
ALPACI Admiral-in-charge of the Maritime Zone of the Pacific Ocean
Quelle: Ministry of Defence of France, France and Security in the Indo-Pacific, Paris, Mai 2019, S. 4, 8.
Übersetzung und Anpassung: 2020 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)
Maritime Zone ALPACI
Maritime Zone ALINDIEN
French Armed Forces in the United Arab Emirates
French Armed Forces in Djibouti
Clipperton
438 048 km²
Wallis and Futuna
263 422 km²
12 000 Einwohner
French Polynesia
4 852 122 km²
276 000 Einwohner
Mayotte · Réunion · Scattered Islands
1 026 037 km², 1 100 000 Einwohner
Permanent Area of Responsibility COMSUP FAPF
New Caledonia
1 457 032 km²
282 000 Einwohner
French Sub-Antarctic and Antarctic Territories
2 070 343 km²
Permanent Area of Responsibility COMSUP FANC
Permanent Area of Responsibility COMSUP FAZSOI

Verständnis des Indo-Pazifik weitgehend mit dem überein, was vorige französische Strategiepapiere als »Asien-Pazifik« bezeichnet haben.[161]

Im Vordergrund für Frankreich stehen nationale Interessen, seine Souveränität und die Aufrechterhaltung einer regelbasierten Ordnung. Das Papier von 2019 betont Frankreichs Netzwerk an strategischen Partnerschaften im Indo-Pazifik mit Ländern wie Indien, Japan, Australien, Malaysia, Singapur, Neuseeland, Indonesien und Vietnam, seine aktiven Beiträge zu verschiedenen regionalen Sicherheitsformaten und -dialogen sowie Militärübungen.[162] Hervorgehoben wird auch die Bedeutung französischer Rüstungsexporte in die Region mit Indien, Australien, Malaysia und Singapur als wichtigsten Abnehmern. Ein besonderes französisches Interesse bestehe zudem am Zusammenhang zwischen Umwelt/Klimawandel und Sicherheit/Verteidigung.[163]

Überdies operieren die Reden französischer Verteidigungsminister (bzw. der Ministerin) mit dem Begriff »Indo-Pazifik«. Wie im französischen Strategiepapier geht es dabei in erster Linie um Frankreich als indopazifische Nation und um sein militärisches und militär-diplomatisches Engagement in der Region.

Initiativen Frankreichs und anderer europäischer Staaten

Bereits seit 2014 hat Frankreich sein Engagement in der Region vor allem durch militärische Übungen demonstriert. Dies beinhaltete gemeinsame Manöver mit den Seestreitkräften zum Beispiel Indiens, aber auch mehrmals im Jahr Exkursionen von Kriegsschiffen ins Südchinesische Meer in die Nähe der von China aufgeschütteten künstlichen Inseln.[164] Im Jahr 2016 überraschte der damalige französische Verteidigungsminister Jean-Yves Le Drian seine europäischen Amtskollegen mit der Idee, im Südchinesischen Meer eine regelmäßige und sichtbare Präsenz europäischer Seestreitkräfte aufzubauen.[165]

Im März 2019 entsandte Frankreich den Flugzeugträger *Charles de Gaulle* in die Region (»Opération Clemenceau«). Neben den USA beteiligte sich eine kleine Zahl anderer EU-Mitgliedstaaten — Italien, Österreich, Portugal und Dänemark — mit Hardware oder Personal an dieser französischen Mission.[166] Selbst wenn solche Operationen hauptsächlich symbolischer Natur sind, demonstrieren sie aus Sicht von Beobachtern, einschließlich in der Region, doch ein gemeinsames Bekenntnis zur regelbasierten internationalen Ordnung.[167] Frankreich verstärkt darüber hinaus seine sicherheitspolitische Kooperation mit Indien, Australien und Japan.[168]

Nach dem Brexit ist Frankreich das einzige EU-Land, das militärisch in der Indo-Pazifik-Region präsent ist.

Der japanische Außenminister Taro Kono offerierte den Außenministern Frankreichs und Großbritanniens in einem Interview 2017 eine kollaborative Rolle in der Partnerschaft zwischen den USA, Japan, Australien und Indien.[169] Wie sich Großbritannien nach seinem Austritt aus der EU im asiatisch-pazifischen bzw. indopazifischen Raum positionieren und welche Kapazitäten es dort tatsächlich bereitstellen wird, bleibt abzuwarten. Jedenfalls wird Frankreich dann das einzige EU-Land sein, das überhaupt militärisch

161 Schon in *France and Security in the Asia-Pacific* [wie Fn. 146] heißt es im Vorwort des Verteidigungsministers: »Frankreich ist eine Macht im Indischen Ozean und im Pazifik.« (S. 1).

162 Ministry of Defence of France, *France and Security in the Indo-Pacific* [wie Fn. 3], S. 6 und S. 8. Insbesondere werden die Bemühungen um eine Beteiligung an ADMM-Plus erwähnt (ebd., S. 4).

163 Ebd., S. 12.

164 Siehe z. B. [o. Verf.] »France Challenges Beijing in South China Sea«, in: *The Straits Times*, 12.6.2018, <https://www.straitstimes.com/world/europe/france-challenges-beijing-in-south-china-sea> (Zugriff am 29.4.2020).

165 Embassy of France in Abu Dhabi, »Speech Mr. Jean-Yves Le Drian, Minister of Defence at the Shangri-La Dialogue«, Singapur, 5.6.2016, <https://ae.ambafrance.org/Speech-Mr-Jean-Yves-Le-Drian-Minister-of-Defence-at-the-Shangri-La-Dialogue> (Zugriff am 29.4.2020).

166 Siehe z. B. [o. Verf.] »French Aircraft Carrier Gets Underway for First Deployment since 2016«, *Naval Today*, 5.3.2019, <https://navaltoday.com/2019/03/05/french-aircraft-carrier-gets-underway-for-first-deployment-since-2016/> (Zugriff am 29.4.2020). Die *Charles de Gaulle* erreichte Singapur Ende Mai 2019, rechtzeitig vor dem IISS-Shangri-La-Dialog.

167 Siehe z. B. Lillehaugen, »The ›Free and Open‹ Indo-Pacific« [wie Fn. 150].

168 Siehe Brewster/Mohan, *Deutschland im Indo-Pazifik* [wie Fn. 150], S. 4. Siehe auch CRS, *Indo-Pacific Strategies of U. S. Allies and Partners* [wie Fn. 5], S. 21f.

169 Saki Hayashi/Yosuke Onchi, »Japan to Propose Dialogue with US, India and Australia«, in: *Nikkei Asian Review*, 26.10.2017, <https://asia.nikkei.com/Politics/Japan-to-propose-dialogue-with-US-India-and-Australia2> (Zugriff am 29.4.2020).

in der Region präsent ist. Spätestens wenn es in der ersten Hälfte 2022 die EU-Ratspräsidentschaft übernimmt, ist damit zu rechnen, dass Paris das Thema Indo-Pazifik auf die EU-Agenda setzt, falls es bis dahin keine europäische Positionierung gibt. Es hat bereits Angebote zur Zusammenarbeit unter diesem Label gemacht, geht aber wohl davon aus, dass die Europäer dem französischen Verständnis des Konzeptes folgen.

Beim Treffen des deutsch-französischen Ministerrats im Oktober 2019 haben sich die Außenminister beider Länder auf eine Reihe von Maßnahmen festgelegt, die sie gemeinsam vorantreiben wollen. Maßnahme 6 lautet:

> Frankreich und Deutschland verpflichten sich, gemeinsam die EU-Asien-Konnektivitätsstrategie zu stärken, *auch mit dem Ziel, eine europäische Strategie für den indopazifischen Raum zu entwickeln* [Hervorhebung FH/GW]. Sie verpflichten sich, die Einheit der Europäischen Union bei Fragen der EU-Asienpolitik zu fördern.[170]

Dass die Entwicklung einer europäischen Indo-Pazifik-Strategie hier in direkten Bezug zur Asien-Konnektivitätsstrategie[171] gesetzt wird, erweitert und öffnet den stark militärisch und militär-diplomatisch ausgerichteten/geprägten Indo-Pazifik-Begriff, wie ihn Frankreich verwendet, in eine wirtschaftliche und politische Richtung. Weitere bilaterale Gespräche dazu sind bereits in Planung.

Während Frankreich mit seiner klaren Positionierung die Ausnahme in der EU bildet, wird in einigen anderen Mitgliedstaaten (Deutschland, Italien und denjenigen Staaten, die an französischen Militärübungen im Indo-Pazifik beteiligt sind) und auf EU-Ebene zumindest darüber nachgedacht, wie mit dem Konzept des Indo-Pazifik umzugehen ist. In den meisten anderen Mitgliedsländern dürfte diese Frage bisher gar nicht auf der politischen Agenda stehen — jedenfalls gibt es keine Hinweise darauf in offiziellen Dokumenten, Weißbüchern oder Reden von Politikern und Politikerinnen. Von einem innereuropäischen Konsens kann daher in dieser Angelegenheit fast noch weniger die Rede sein als hinsichtlich der BRI Chinas. Letztere ist innerhalb der Union (und unter den EU-Botschaftern in Peking) immerhin intensiv diskutiert worden, da bei der BRI Europa und die Mitgliedstaaten selbst wichtige Zielregion sind. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage des Umgangs der EU und ihrer Mitglieder mit dem Indo-Pazifik umso drängender.

170 Auswärtiges Amt, »Erklärung der Außenminister anlässlich des Deutsch-Französischen Ministerrats vom 16. Oktober 2019«, Berlin, 16.10.2019, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2257806/8f3c85e49853716cecc822f421dd6deb/roadmap-data.pdf> (Zugriff am 29.4.2020).

171 High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank. Connecting Europe and Asia – Building Blocks for an EU Strategy*, Brüssel, 19.9.2018 (JOIN (2018) 31 final), <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_communication_-_connecting_europe_and_asia_-_building_blocks_for_an_eu_ strategy_2018-09-19.pdf> (Zugriff am 29.4.2020).

Schlussfolgerungen und Empfehlungen: Wie sollten EU und Mitgliedstaaten mit dem »Indo-Pazifik« umgehen?

Der systematische Vergleich der Indo-Pazifik-Konzeptionen hat erstens aufgezeigt, dass unterschiedliche Interpretationen des Begriffs existieren. Divergenzen zwischen den Konzeptionen der USA, Japans, Australiens, Indiens und der ASEAN wurden hinsichtlich einer Reihe von Eigenschaften/Kernelementen identifiziert: a) der Ausdehnung des Indo-Pazifik als geographischer Raum, b) der mit der jeweiligen Konzeption verbundenen Zielsetzungen, c) der Schwerpunktsetzung bzw. Gewichtung verschiedener Politikfelder innerhalb der jeweiligen Konzeption, d) der Frage nach der Inklusion oder Exklusion Chinas und e) des Stellenwerts von bi-, mini- und multilateralen Ansätzen in der Handels- und der Sicherheitspolitik.

Obwohl alle Akteure von *dem* Indo-Pazifik sprechen, gibt es bislang kein einheitliches Verständnis, was genau damit gemeint ist. Folglich enthalten die unterschiedlichen Konzeptionen des Indo-Pazifik verschiedene potentielle Anknüpfungspunkte bzw. Anschlussfähigkeiten für die EU und ihre Mitgliedstaaten. So bietet etwa der ASEAN Outlook mit seiner Betonung multilateraler Sicherheitskooperation Anknüpfungspunkte für entsprechende europäische Ideen. Weitere Beispiele hierfür sind das vor allem von Japan und Australien geäußerte Interesse an multilateralen Freihandelsabkommen oder das Ziel, eine regelbasierte internationale Ordnung aufrechtzuerhalten. Auch die Indo-Pazifik-Strategie Frankreichs bietet Anknüpfungspunkte für andere europäische Staaten, beispielsweise durch die Verbindung von Umwelt, Klimawandel und Sicherheitspolitik in der Region, wie auch dadurch, dass es sich explizit auf multilaterale regionale Formate wie das ADMM-Plus bezieht und sie unterstützt.

Zweitens macht die Studie deutlich, dass die Mehrzahl der Akteure »Indo-Pazifik« nicht als geographische Bezeichnung, sondern vielmehr als dezidiert politisches bzw. strategisches Konzept versteht und verwendet. Dahinter stehen teils stark voneinander abweichende Normen, Interessen und Ordnungsvorstellungen. Dem zweiten Befund entspricht, drittens, der Umstand, dass China Entstehung und Verwendung des Begriffs als Teil einer gegen sich gerichteten Containment-Strategie Washingtons auffasst und ihn deshalb rundheraus ablehnt. Viertens sind trotz aller Divergenzen akteursübergreifend auch Konvergenzen festzustellen, nämlich die Bezugnahme auf eine regelbasierte internationale Ordnung, die Verbesserung von Konnektivität und die positive Bezugnahme auf die ASEAN und ihr anhängende multilaterale Foren. Fünftens erschwert indes die Vielzahl an Divergenzen zwischen den unterschiedlichen Indo-Pazifik-Konzeptionen eine Übernahme durch Dritte. Denn diese müssten, so sie eine Übernahme in Betracht ziehen, ob der verschiedenen Konzeptionen und der damit verbundenen politischen Konnotationen erst einmal klären, wieso sie welche Konzeption bevorzugen.

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass in Europa eine Diskussion darüber entbrannt ist, ob und wie man sich diesbezüglich positionieren bzw. verhalten sollte. Frankreich verwendet bisher als einziges EU-Mitglied den Begriff »Indo-Pazifik« und hat eine entsprechende Konzeption vorgelegt. Der Begründungslogik des französischen Konzeptes — Schutz eigener Territorien, der Bürger und Bürgerinnen und EEZs im Indo-Pazifik — sind jedoch bis dato weder die EU noch die anderen Mitgliedsländer gefolgt.

Auf EU-Ebene, in Deutschland und in den anderen Mitgliedstaaten ist als Erstes zu klären, ob und, wenn ja, wie der Begriff »Indo-Pazifik« gebraucht werden kann: wenn nicht neutral, dann doch weniger versicherheitlicht und weniger geopolitisiert, beispielsweise zunächst als (wirtschafts-)geographische Bezeichnung. Diese beschriebe die Realitäten von Handels-, Energie- und Investitionsströmen adäquater als der bisher übliche Begriff »Asien-Pazifik«. Denn dass »Indo-Pazifik« der wirtschaftlichen Schwerpunktverlagerung und der gewachsenen Bedeutung des Indischen Ozeans (und Indiens) besser gerecht wird als das bislang vorherrschende Konstrukt »Asien-Pazifik«, lässt sich auch von europäischer Seite unterschreiben. Gleiches gilt für ein wirtschaftlich und ordnungspolitisch begründbares Interesse an der Aufrechterhaltung einer regelbasierten Ordnung in der Region. Unter anderem diese beiden Aspekte bieten Ausgangs- und Anknüpfungspunkte für eine europäische Debatte über den Indo-Pazifik.

Zu klären bleibt hierbei dennoch, welche konkreten Ziel- und Schwerpunktsetzungen Europa verfolgt, inklusive des Stellenwertes bi-, mini- und multilateraler Ansätze. Nicht zuletzt sollte die Frage nach der Inklusion oder Exklusion Chinas in einen europäischen Indo-Pazifik-Ansatz explizit erörtert werden.

Bei ihren Abwägungen sollten sich die EU und ihre Mitglieder nicht auf die Nullsummen-Logik einlassen, die derzeit das Verhältnis zwischen den USA und China bestimmt. Stattdessen sollten sie eine eigenständige Position formulieren. Idealtypisch stehen ihnen drei Optionen zur Verfügung:

1. »Äquidistanz«: Man entscheidet sich bewusst und offen für die Beibehaltung des Begriffs »Asien-Pazifik« und verwendet das Konstrukt »Indo-Pazifik« selbst nicht. Dadurch würde man sich mit Staaten wie Südkorea oder Kanada in eine Reihe stellen, die den Begriff bisher nicht benutzen. Eine vermeintliche Entscheidung »für« oder »gegen« die USA oder China würde somit vermieden, zumindest begrifflich. In der Folge würde man versuchen, auf der Basis der eigenen Normen und Interessen sowohl mit dem FOIP als auch der BRI punktuell Synergien herzustellen und dabei gleichzeitig eine Art von »Äquidistanz« zu wahren. Der Nachteil dieser Option liegt in einem permanenten Hedging/Lavieren zwischen Washington und Peking und dem damit verbundenen Verlust an eigener politischer wie ökonomischer Gestaltungsfähigkeit und strategischer Autonomie. Ein eigener deutscher bzw. europäischer Beitrag zum Indo-Pazifik unterbliebe.
2. »Alignment«: Man übernimmt eine der bereits existierenden Interpretationen des »Indo-Pazifik« und internalisiert sie. Aus deutscher bzw. europäischer Sicht wäre es naheliegend, sich hierfür der französischen Konzeption anzuschließen. Vorteile dieser Option wären: die Demonstration, dass der »deutsch-französische« Motor funktioniert; geringere Transaktionskosten, indem eine nationale Sicherheitsstrategie »europäisiert« würde und keine Neuentwicklung nötig wäre; die Bereitstellung zumindest rudimentärer militärischer Kapazitäten vor Ort zunächst durch Frankreich. Eine Europäisierung des französischen Ansatzes würde diesem zudem mehr Sichtbarkeit und Gewicht in der Region selbst verleihen.
   Die Nachteile dieser Option bestehen unter anderem darin, dass die Übernahme der französischen Konzeption mit ihrer Betonung nationaler französischer Interessen in Übersee einer deutschen wie europäischen Öffentlichkeit potentiell schwer zu vermitteln wäre. Ebenso könnte sich der Umstand als Nachteil erweisen, dass die (bislang) von Frankreich vorgenommene Ausrichtung stark sicherheitspolitisch aufgeladen ist und eine ganze Reihe wichtiger Politikfelder gar nicht oder stiefmütterlich behandelt. Ein französisches »Copyright« würde entsprechende Änderungs- bzw. Ergänzungsvorschläge anderer Mitgliedstaaten nicht einfach machen und könnte zu Deutungs- und Kompetenzgerangel führen. Gleichermaßen könnte die daraus resultierende ungleiche Lastenverteilung zuungunsten Frankreichs zu innereuropäischen Konflikten führen. Und schließlich könnte China eine Verwendung des Begriffs »Indo-Pazifik« als Beteiligung an einer US-geführten Containment-Strategie werten.
3. »Autonomie«: Man definiert ein eigenes europäisches Verständnis des »Indo-Pazifik« auf der Grundlage der eigenen Normen und Werte. Dabei greift man zurück auf Ideen und Ansätze, die bereits auf europäischer Ebene entwickelt wurden. Mit dem EU-Strategiepapier zur Konnektivität in Asien liegt zum Beispiel ein Rahmen vor für mehr Engagement beim Ausbau der Infrastruktur in der Region. Ein Indo-Pazifik-Konzept auf EU-Ebene hätte den Vorteil, einen eigenständigen Beitrag einzubringen. Da die Debatte um den »Indo-Pazifik« nicht statisch verläuft, könnte man durch ein eigenes Konzept versuchen, gemäß den eigenen Normen und Interessen Ordnungspolitik aktiv mitzugestalten. Dabei könnte die EU durchaus auf Elemente Bezug

nehmen, die andere Akteure in ihrer Konzeption des Indo-Pazifik hervorheben (etwa Inklusivität basierend auf gemeinsamen Regeln und freiem Zugang für die Schifffahrt für alle Staaten). Eine Grundlage für Infrastrukturkooperation wäre sogar schon vorhanden: die Partnerschaft mit Japan, die im September 2019 beim Konnektivitätsforum in Brüssel abgeschlossen wurde. Ein weiterer Vorteil läge darin, dass das Konzept idealerweise von allen Mitgliedstaaten mitgetragen würde und die EU auf diese Weise Kohärenz nach außen demonstrieren könnte.

Von Nachteil könnten die hohen Transaktionskosten sein, die durch den innereuropäischen Aushandlungsprozess entstehen würden. Überdies müsste die EU die erforderlichen Kapazitäten bereitstellen, um die postulierten Ziele zu erreichen — ansonsten würde das Indo-Pazifik-Konzept kaum Wirkung entfalten. Außerdem könnte China auch bei dieser Option die Übernahme des Begriffs als Beteiligung an der US-geführten Containment-Strategie interpretieren, was zu Konflikten mit Peking führen könnte.

Ein allein deutsches Indo-Pazifik-Konzept zu erarbeiten erscheint mit Blick auf die geringen diplomatischen und die nicht vorhandenen militärischen Kapazitäten Deutschlands abwegig. Zudem könnte es als »Konkurrenzprodukt« zum französischen Ansatz gesehen werden und so die Wahrnehmung Europas in der Region als politisch gespaltener Akteur verstärken. Und die Erarbeitung könnte zumindest indirekt ein wie auch immer geartetes gemeinsames europäisches Vorgehen unterhöhlen.

Fast wichtiger freilich als die Frage, für welche Option man sich entscheidet, ist es, die wirtschaftlichen, sicherheitspolitischen und ordnungspolitischen Interessen der Europäer in der Region zu klären. Hinzu kommt, dass die notwendigen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden müssen, um diese Interessen umzusetzen. Nur wenn Letzteres gewährleistet ist, kann Europa in der Region — und nicht zuletzt gegenüber China — glaubwürdig auftreten.

Abkürzungen

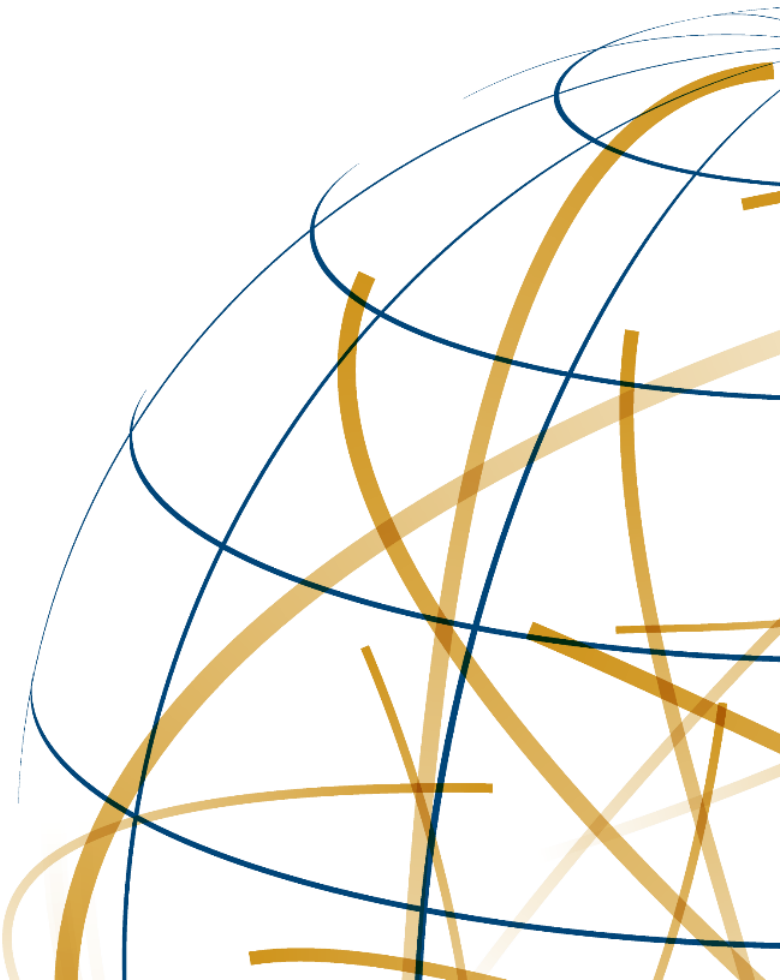
ACSA	Acquisition and Cross-Servicing Agreement
ADB	Asian Development Bank
ADMM-Plus	ASEAN Defence Ministers' Meeting Plus
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank
AOIP	ASEAN Outlook on the Indo-Pacific
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
ARF	ASEAN Regional Forum
ARI	Analyses of the Elcano Royal Institute
ARIA	Asia Reassurance Initiative Act
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BIMSTEC	Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation
BRI	Belt and Road Initiative
BRICS	Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika
BUILD Act	Better Utilization of Investments Leading to Development Act
CPTPP	Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership
CRS	Congressional Research Service
CSCAP	Council for Security Cooperation in the Asia Pacific
CSIS	Center for Strategic and International Studies
EAMF	Expanded ASEAN Maritime Forum
EAS	East Asia Summit
EDGE	Enhancing Development and Growth through Energy
EEZ	Exclusive Economic Zone
EU	Europäische Union
EUISS	European Union Institute for Security Studies
FBI	Federal Bureau of Investigation
FOIP	Free and Open Indo-Pacific
FONOP	Freedom of Navigation Operation
GMF	The German Marshall Fund of the United States
HADR	Humanitarian Assistance and Disaster Relief
IDFC	US International Development Finance Corporation
IISS	International Institute for Strategic Studies
IORA	Indian Ocean Rim Association
IPBF	Indo-Pacific Business Forum
IPEC	Indo-Pacific Economic Corridor
IPTI	Indo-Pacific Transparency Initiative
ISPI	Italian Institute for International Political Studies
ITAN	Infrastructure Transaction and Assistance Network
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
LMI	Lower Mekong Initiative
MPAC	Master Plan on ASEAN Connectivity
NAM	Non-Aligned Movement
NSS	National Security Strategy
OBOR	One Belt, One Road
OPIC	Overseas Private Investment Corporation
PALM	Pacific Islands Leaders Meeting
PEP	Papua New Guinea Electrification Partnership
PRIF	Pacific Region Infrastructure Facility
Quad	Quadrilateral Security Dialogue
RCEP	Regional Comprehensive Economic Partnership
SCO	Shanghai Cooperation Organisation
SDG	Sustainable Development Goal
TAC	Treaty of Amity and Cooperation
TAF	Transaction Advisory Fund
TPP	Trans-Pacific Partnership
UNCLOS	United Nations Convention of the Law of the Sea
USAID	United States Agency for International Development

Literaturhinweise

Mischa Hansel/Sebastian Harnisch/Nadine Godehardt (Hg.)
Chinesische Seidenstraßeninitiative und amerikanische Gewichtsverlagerung – Reaktionen aus Asien
Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2018.

Hanns Günther Hilpert
»Handel, Wirtschaft, Finanzen: Rivalitäten, Konflikte, Eskalationsrisiken«
in: Barbara Lippert/Volker Perthes (Hg.): *Strategische Rivalität zwischen USA und China. Worum es geht, was es für Europa (und andere) bedeutet*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2020 (SWP-Studie 1/2020), S. 27–31.

Hanns Günther Hilpert/Gudrun Wacker
»Chinesische Narrative über die USA«
in: Barbara Lippert/Volker Perthes (Hg.): *Strategische Rivalität zwischen USA und China. Worum es geht, was es für Europa (und andere) bedeutet*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2020 (SWP-Studie 1/2020), S. 13–16.

Alexandra Sakaki/Felix Heiduk
»Introduction to the Special Issue – China's Belt and Road Initiative: the View from East Asia«
in: *East Asia*, 36 (2019) 2, S. 93–113.

Gudrun Wacker
»The People's Republic of China«
in: Klaus Larres/Ruth Wittlinger (Hg.), *Understanding Global Politics. Actors and Themes in International Affairs*, London/New York 2020, S. 91–107.