

Einführung in die Sicherheitspolitik Ostasiens

Teil 2

Martin Wagener

Summary

This introductory article on East Asian security policy will appear in three parts. The first two will sketch important issue areas and outline major developments and trends. The focus will be on questions of regional order: What does security in East Asia depend on? Who creates it? Who threatens it? Part 1 discusses theoretical approaches and applies them to the Far East. The great powers of East Asia will be introduced, as will the interstate conflicts on the Korean Peninsula, in the Taiwan Strait, and in the South China Sea. Part 2 employs a broad understanding of security, including domestic and transnational challenges (such as insurgency, terrorism, and piracy), “human security,” but also the interplay between economic developments and security policy. The article proceeds to discuss regional integration, the security architecture of East Asia, and the prospects of a “Pacific century” taking place. Part 3 then provides an annotated overview of books, edited volumes, and articles representing the state of the art on security policy in East Asia and introduces the reader to a wide range of research tools.

Keywords: Theorie, Sicherheitspolitik, Militär, Streitkräfte, Ostasien, Pazifik, USA, China, Japan, Russland, Korea, Taiwan, Südchinesisches Meer, Guerilla, Terroristen, Piraten, Ökonomie, regionale Integration, ASEAN, Sicherheitsarchitektur

Substaatliche und transnationale Herausforderungen

Nicht erst seit dem Ende des Kalten Krieges wissen die Staaten Ostasiens, dass auch nichtstaatliche Akteure Sicherheitspolitik beeinflussen können – und dass die Grenzen zwischen innerer und äußerer Sicherheit fließend sind („weiter Sicherheitsbegriff“). So gab es u.a. in Burma, Indonesien, den Philippinen, Thailand und Malaysia während des Ost-West-Konflikts kommunistisch orientierte Widerstandsgruppen, die innenpolitisch zu einer Herausforderung der jeweiligen Regierung wurden. Da einige dieser Guerillaverbände von China Unterstützung erhielten, kam es zugleich zu außenpolitischen Dissonanzen und im Falle der Beziehungen zwischen Peking und Jakarta 1967 sogar zum Abbruch der diplomatischen Beziehungen. Heute gibt es – abgesehen von der mittlerweile geschwächten New People’s Army auf den Philippinen – keine kommunistischen Gruppierungen, die zu einer Bedrohung staatlicher Souveränität werden könnten. Vielmehr versuchten und versuchen ethnisch bzw. religiös motivierte Separatisten, Siedlungsgebiete aus bestehenden Staatsverbänden herauszulösen oder zumindest

Autonomierechte durchzusetzen. Vom Süden Thailands über Aceh und Papua in Indonesien bis hin zum philippinischen Mindanao sind diese Gruppen in unterschiedlicher Weise erfolgreich. Hervorzuheben sind die Insurgenten in Osttimor, die sich Ende der 1990er Jahre mit internationaler Unterstützung vom indonesischen Staatsverband abspalten konnten. 2002 wurde der Staat Timor-Leste gegründet.

Am meisten Beachtung haben die Aktivitäten terroristischer Verbände gefunden. Wie bedrohlich diese Gruppierungen werden können, hatte die Aum-Shinrikyo-Sekte im März 1995 vorgeführt. In der Tokioter U-Bahn waren 12 Menschen einem Anschlag mit Sarin-Gas zum Opfer gefallen, über 5.000 wurden verletzt.¹ Im Zuge der Anschläge vom 11. September 2001 geriet Südostasien in den Fokus des Kampfes der USA gegen den internationalen Terrorismus. Anhänger der Al Qaida waren offensichtlich bereits vor den Anschlägen von New York und Washington D.C. in Südostasien aktiv. Auf den Philippinen hatten sie vermutlich Kontakte zu Widerstandskämpfern wie jenen der Abu Sayyaf Group (ASG) und der Moro Islamic Liberation Front (MILF) hergestellt. Hinzu kam die wahrscheinlich unabhängig von der Al Qaida entstandene Jemaah Islamiyah (JI). Anhänger aller drei Gruppierungen hatten sich u.a. im Afghanistan der 1980er Jahre kennengelernt, wo sie gemeinsam der sowjetischen Besatzungsmacht trotzten. Während die Aktivitäten der ASG im Laufe der Zeit immer mehr jenen von Banditen ähnelten, entwickelte sich die JI zu einer klassischen terroristischen Vereinigung, auf deren Konto zahlreiche Aktionen gehen. Zu ihnen gehören die Bombenanschläge in Bali vom Oktober 2002, denen etwa 200 Menschen zum Opfer fielen.² In jüngerer Zeit haben Anti-Terror-Einheiten verschiedener südostasiatischer Regierungen gleichwohl die Schlagkraft der JI, etwa durch die Tötung des Führungsmitglieds Noordin Mohammad Top 2009, erheblich reduziert.

Eine Renaissance haben nach dem Ende des Kalten Krieges die Aktivitäten von Piraten erfahren. Die Ursachen dieses Phänomens sind sozio-ökonomischer Natur (Armut) und werden durch Formen schwacher Staatlichkeit und ungünstige territoriale Ausgangsbedingungen – der indonesische Archipel besteht aus 17.508 Inseln, jener der Philippinen aus 7.107⁻³ vertieft. Deshalb haben die Angriffe von Piraten zugenommen, als die Arbeitslosenquote infolge der Asienkrise von 1997/1998 in den betroffenen Staaten anstieg und als die Tourismusbranche in Indonesien nach den Terroranschlägen von Bali 2002 einen erheblichen Rückschlag hinzunehmen

1 Vgl. Sayo Sasaki, Aum victim keeps memory alive via film, in: The Japan Times, 9. März 2010 (<http://www.japantimes.co.jp/text/nn20100309f1.html>, Abruf vom 04.07.2013).

2 Vgl. Bruce Vaughn u.a., Terrorism in Southeast Asia, CRS Report for Congress (RL34194), Washington D.C., 16. Oktober 2009, S. 3.

3 Vgl. CIA, The World Factbook: Indonesia, Washington D.C., Stand vom 15. Mai 2013 (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/id.html>, Abruf vom 04.07.2013). CIA, The World Factbook: Philippines, Washington D.C., Stand vom 15. Mai 2013 (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rp.html>, Abruf vom 04.07.2013).

hatte. Die Zahl der Vorfälle ist jedoch unbekannt, da nicht sämtliche Übergriffe an das zuständige International Maritime Bureau Piracy Reporting Centre, das 1992 seine Arbeit in Kuala Lumpur aufgenommen hat, berichtet werden. Dessen Statistik weist für Ostasien (Schwerpunkt sind die Gewässer Indonesiens, gefolgt von jenen Malaysias, dem Südchinesischen Meer und der Straße von Singapur) schwankende Ereigniszahlen auf, was jede Interpretation erschwert: Wurden für 2003 noch 189 Vorfälle gemeldet, so waren es 2008 nur 65; bis 2012 vollzog sich erneut ein Anstieg auf 111 tatsächliche und vollzogene Angriffe gegen in ostasiatischen Gewässern operierende Schiffe. Die Schwankungen sind auch global feststellbar: Nach 445 Vorfällen 2003 gab es 2006 nur noch 239 Übergriffe, 2011 aber bereits wieder 439 Aktivitäten. Es folgte ein plötzlicher Rückgang auf 297 Vorfälle im Jahr 2012.⁴ Feststellen lässt sich auch, dass die Piraterie im globalen Maßstab in den vergangenen Jahren stark von den Aktivitäten somalischer Piraten geprägt worden ist. Deren Überfälle gingen gleichwohl von 2011 (160 Vorfälle) bis 2012 (49 Vorfälle) deutlich zurück, wohingegen im gleichen Zeitraum ein signifikanter Anstieg in Indonesien von 46 auf 81 Attacken zu beobachten war. Auch wenn der Archipelstaat damit derzeit global führend ist, lassen sich in Ostasien zugleich rückläufige Tendenzen erkennen: In der Straße von Malakka gab es z.B. nach 38 Vorfällen im Jahr 2004 in den Jahren 2008 bis 2012 nie mehr als jeweils zwei Angriffe, was den seit Juli 2005 verstärkt durchgeführten Patrouillen in diesem Seeweg geschuldet ist.⁵ Die Bedeutung der Thematik ergibt sich aus dem Umfang des internationalen Schiffsverkehrs in der Region. Jährlich wird die Straße von Malakka von mehr als 60.000 Schiffen genutzt; allein 50% des weltweit gehandelten Erdöls muss dieses Nadelöhr passieren.⁶

Zum weiten Sicherheitsbegriff gehört auch die Diskussion der *human security*. Publikationen zu diesem Thema stellen die Sicherheit des einzelnen Menschen, und nicht die nationale Sicherheit des Staates, in den Mittelpunkt der Betrachtung. Bedrohungen der *human security* werden u.a. in der Nichtbeachtung der Menschenrechte gesehen. Besonders dramatisch ist die Situation in Nordkorea, wo geschätzte 200.000 Menschen in den Konzentrationslagern des Regimes unter schlimmsten Bedingungen vegetieren und offensichtlich wie Sklaven gehalten werden.⁷ Aus der Perspektive der *human security* werden aber auch Formen der Unterentwicklung (Hunger, Krankheit, Unwissen) diskutiert, die parallel zu den

4 Vgl. International Chamber of Commerce (ICC) International Maritime Bureau, Piracy and Armed Robbery against Ships. Annual Report (1 January – 31 December 2007), Kuala Lumpur, Januar 2008, S. 5–6. ICC International Maritime Bureau, Piracy and Armed Robbery against Ships. Annual Report (1 January – 31 December 2012), Kuala Lumpur, Januar 2013, S. 5–6.

5 Vgl. ICC International Maritime Bureau (2008): S. 5–6. ICC International Maritime Bureau (2013): S. 5–6.

6 Vgl. Robert F. Willard, Statement before the House Armed Services Committee on U.S. Pacific Command Posture, Washington D.C., 23. März 2010, S. 3.

7 Vgl. Claas Relotius, Zum Tier erzogen, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, Nr. 20, 19. Mai 2013, S. 2.

beachtlichen ökonomischen Erfolgen existieren: So stehen 1,7 Mrd. Menschen in Asien täglich jeweils weniger als 2 US\$ zum Überleben zur Verfügung!⁸ Der Trend, den sich aus der Westfälischen Ordnung ergebenden Alleinvertretungsanspruch des Staates als sicherheitspolitisches Subjekt und Objekt zu relativieren, findet zudem zunehmend Eingang in das Völkerrecht. Der besondere Schutz der Menschenrechte wurde nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zunächst im Kontext der „humanitären Intervention“ diskutiert. 2005 und 2006 erkannten dann sowohl die Generalversammlung als auch der Sicherheitsrat der UNO an, dass die Staaten eine „Schutzverantwortung“ (Responsibility to Protect) haben, um Menschen vor Genozid, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu bewahren.

In den Bereich der *human security* fallen überdies Umweltverschmutzungen und Klimaprobleme. Auf dem Gebiet der Naturkatastrophen war Asien von 1975 bis 2011 überdurchschnittlich stark betroffen: Zwar ereigneten sich nur 38,6% aller Vorfälle in diesem Teil der Erde. Die globalen Anteile der dabei getöteten bzw. anderweitig (u.a. durch Obdachlosigkeit) betroffenen Menschen lagen mit 53,3% bzw. 89% aber deutlich höher.⁹ Zurückzuführen ist dies einerseits auf ungünstige tektonische und klimatische Ausgangsbedingungen. Andererseits sorgt der demographische Druck dafür, dass Menschen verstärkt in ökologisch problematischen Gebieten siedeln.

Konsequenzen klimatischer Entwicklungen werden für staatliche Akteure medienwirksam mit Blick auf den Anstieg des Meeresspiegels aufbereitet. Und in der Tat: Inselstaaten von den Malediven (Indischer Ozean) bis Tuvalu (Pazifischer Ozean) könnten bald überflutet werden, womit sie existentiellen Bedrohungen ausgesetzt wären. In Südostasien wiederum sind Brandrodungen („Haze“), die vor allem in Indonesien regelmäßig vorgenommen werden, ein Problem für den Verursacher wie auch für die Nachbarstaaten, etwa Singapur. Die Luftverschmutzung beeinträchtigt sowohl die Gesundheit der Bevölkerung als auch das Wirtschaftsleben der betroffenen Gebiete. Vor dem Hintergrund solcher ökologischer Verwerfungen stellen sich sicherheitspolitische Fragen. Für Staaten wie China lässt sich dies wie folgt formulieren: Wenn auf dem Gebiet der *human security* defizitäre Ausgangsbedingungen zum vorzeitigen Tod von angeblich 1,2 Mio. Menschen 2010 allein durch Luftverschmutzung geführt haben,¹⁰ wohingegen in den letzten Jahren

8 Vgl. Asian Development Bank, Annual Report 2012: Advancing Regional Cooperation and Integration in Asia and the Pacific, Manila 2013, S. 8.

9 Vgl. Asian Disaster Reduction Center, Natural Disaster Data Book 2011 (An Analytical Overview), Kobe 2011, S. 9.

10 Vgl. Edward Wong, Early Deaths Linked to China's Air Pollution Totaled 1.2 Million in 2010, Data Shows, in: The New York Times, 2. April 2013, S. 9. Zuvor wurde von 350.000 bis 400.000 frühzeitigen Todesfällen ausgegangen. Vgl. The World Bank, State Environmental Protection Administration (People's Republic of China), Cost of Pollution in China. Economic Estimates of Physical Damages, Peking - Washington D.C. 2007. Steven Q. Andrews, Seeing Through the Smog:

kein Bürger infolge militärischer Feindeinwirkung getötet wurde, müssten dann nicht im Interesse der Sicherheit der chinesischen Bevölkerung Mittel aus dem Verteidigungsetat umgeschichtet werden? Die Frage ist hypothetisch, vielleicht sogar populistisch. Sie macht allerdings auch deutlich, dass Staaten ihren Haushaltsansatz grundsätzlich überdenken müssten, wenn sie „Sicherheit“ in einem sehr weiten Sinne definieren würden.

Dass es wiederum nicht immer Peking ist, das Sicherheitspolitiker Washingtons nervös macht, zeigte sich im Zuge der „dreifachen Katastrophe“ (Erdbeben, Tsunami, Nuklearunfall) von Fukushima im März 2011: Zum ersten Mal seit dem Ende des Pazifikkrieges wurde ein amerikanischer Flugzeugträger in die Flucht geschlagen. Die USS Ronald Reagan drehte allerdings nicht wegen Drohungen Chinas, sondern wegen einer aus Japan kommenden nuklearen Wolke bei.

Das Themenfeld der substaatlichen und transnationalen Herausforderungen zeigt, dass im Zuge des Endes des Ost-West-Konflikts horizontale und vertikale Parameter der Sicherheitspolitik (Hanns W. Maull) ausgedehnt worden sind. Aus der Perspektive eines weiten Sicherheitsbegriffs ist auch in Ostasien einerseits die Palette jener Themen, die für sicherheitspolitisch relevant gehalten werden (horizontal: u.a. Drogenhandel, Umweltzerstörungen, Menschenrechte), größer geworden. Andererseits hat die Zahl der Akteure über- und unterhalb der Ebene des Staates (vertikal: u.a. regionale Organisationen, Terroristen, Piraten, organisierte Kriminelle) zugenommen.

Ein solcher Zugriff auf den Begriff „Sicherheit“ ist insofern sinnvoll, als er die Komplexität sicherheitspolitischer Bedrohungen im Zeitalter der Globalisierung zu erfassen vermag; auch können nur auf diese Weise zunehmend fließende Übergänge zwischen innerer und äußerer Sicherheit sowie die damit verbundene enge Vernetzung von Innen- und Außenpolitik angemessen berücksichtigt werden. Von Nachteil ist dagegen, wie die Debatte zur *human security* zeigt, dass die inhaltliche Öffnung eines Terminus zu seiner Konturlosigkeit führen kann. Problematisch ist dies insofern, als dadurch sicherheitspolitische Herausforderungen hinsichtlich ihres möglichen Schädigungspotentials nicht mehr angemessen hierarchisiert werden.

Industrialisierung, Ökonomisierung und Folgen für die Sicherheitspolitik

Nach dem Pazifikkrieg war es Japan relativ zügig gelungen, zur führenden Wirtschaftsmacht Asiens zu werden. Das Land hatte sich sicherheitspolitisch eng an die USA angelehnt, konnte dadurch die Verteidigungsausgaben begrenzen und seine Energien auf den wirtschaftlichen Aufstieg konzentrieren (Yoshida-Doktrin). Weitere Akteure, die den Sprung aus der Liga der Entwicklungsländer schafften, waren

die Newly Industrialized Countries, die auch als „Tiger-Staaten“ bekannt geworden sind. Zu ihnen zählen Südkorea, Taiwan, Hongkong und Singapur. Sie alle zeichneten sich durch überdurchschnittliche Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus, die auf Exportorientierung und staatlichem Dirigismus (*developmental state*) basieren. Die 1978 erfolgte wirtschaftliche Öffnung Chinas wirkte sich dagegen erst in den 1990er Jahren auf das ökonomische Gefüge Ostasiens aus. Fortan gab es mit Peking und Tokio zwei Wirtschaftsgiganten im Fernen Osten. Die höhere Dynamik weist heute eindeutig China auf, das Japan im zweiten Quartal 2010 von Platz 2 der größten Volkswirtschaften verdrängt hat.

Der wirtschaftliche Erfolg Ostasiens hat viele Gesichter. Dazu gehört auch, dass Staaten wie Nordkorea, Laos und Burma weiterhin kaum an der Globalisierung teilhaben. Ökonomischer Erfolg ist vor allem dort sichtbar, wo Transnationale Unternehmen (TNU) aktiv sind. Sie haben in Ostasien ein enges Produktionsnetzwerk geknüpft und Arbeitsprozesse über verschiedene Länder arbeitsteilig organisiert. Das Reich der Mitte wird deshalb als „Werkbank der Welt“ bezeichnet: TNUs wickeln gut 55% der chinesischen Ausfuhr ab (2008).¹¹ Sie sind es auch, die maßgeblich zur Umsetzung von Investitionen in Ostasien beitragen. Der Umfang der globalen Foreign Direct Investments (FDIs) lag 2012 bei 1,35 Bio. US\$. Von diesen entfielen 360 Mrd. US\$ (27%) auf Ost- und Südasiens, die sich dort wiederum sehr unterschiedlich verteilten: Das Gros ging – treibende Kraft blieb der chinesische Markt – mit 215 Mrd. US\$ (60%) nach Nordostasien; in Südostasien wurden 111 Mrd. US\$ (31%) investiert; das Schlusslicht bildete weiterhin Südasiens mit nur 34 Mrd. US\$ (9%) FDIs.¹²

Der Region ist es zwar bislang nicht gelungen, eine umfassende Freihandelszone zu schaffen. Alternativ sind verschiedene bi- und multilaterale Projekte entstanden, die einen weiteren Beitrag zur wirtschaftlichen Dynamik Nordost- und Südasiens leisten. Dazu gehören z.B. die Free Trade Agreements (FTAs) der USA mit Australien, Singapur und seit März 2012 auch mit Südkorea. Mit der Vereinbarung zwischen Seoul und Washington hat die amerikanische Regierung das größte Handelspaket seit Inkrafttreten des North American Free Trade Agreement (NAFTA) 1994 abgeschlossen. China und die Staaten der ASEAN hatten sich wiederum 2002 auf ein FTA geeinigt, das seit 2010 in Kraft ist. Zahlreiche Freihandelsabkommen befinden sich zudem in der Anbahnung, etwa zwischen China und Indien sowie zwischen China, Japan und Südkorea. Wie umfassend der Handel dann ist, hängt von den jeweiligen Vertragskonditionen (Zollsenkungen) ab.

11 Vgl. Ministry of Commerce of the PRC, Total Imports and Exports by Foreign Invested Enterprises (FIES) in 2008, Peking, 22. April 2010 (http://www.fdi.gov.cn/pub/FDIEN/Statistics/HomeNews/t20100422_120805.htm, Abruf vom 21.05.2013).

12 Vgl. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), World Investment Report 2013. Global Value Chains: Investment and Trade for Development, New York - Genf 2013, S. 2, 38, 45.

Das von der Weltbank Anfang der 1990er Jahre ausgerufenen „East Asian Miracle“ hat Folgen für die Beziehungen Ostasiens zu den Staaten Europas und Nordamerikas. Insbesondere China wird vorgeworfen, Wettbewerbsvorteile durch einen unterbewerteten Yuan und weitere verzerrte Faktorkosten (Umgang mit Umweltschäden, niedrige Lohnkosten etc.) zu erzeugen. Hinzu kommen in autoritär regierten Staaten Einschränkungen bestimmter ökonomischer Freiheiten (z.B. des Streikrechts), die nicht nur den eigenen Export stärken, sondern auch zu einem Selektionskriterium von TNUs werden können (Standortvorteil). Im Ergebnis profitieren allerdings auch die europäischen Importländer sowie die USA von dieser Situation, da günstige Einfuhrprodukte den heimischen Konsum verbilligen.

Der ökonomische Erfolg vieler Staaten Ostasiens hat deren Selbstbewusstsein gestärkt. Fernöstliche Beobachter stellen die Zukunftsfähigkeit westlicher Wirtschaftsmodelle in Frage. Dies wird u.a. damit begründet, dass China die Folgen der globalen Finanzmarktkrise von 2008 weitaus besser bewältigt habe als die USA. In der wissenschaftlichen Debatte wird dies dichotomisch in einem Streit der Ordnungsmodelle aufbereitet, in dem der „Beijing Consensus“ gegen den „Washington Consensus“ positioniert wird. Neu sind diese Diskussionen nicht. Bereits zu Beginn der 1990er Jahre wurde von prominenter Seite die These von der Andersartigkeit Asiens aufgestellt. Letztlich bis heute definitorisch nur schwer festlegbare „Asian values“ wurden von den Ministerpräsidenten Singapurs und Malaysias, Lee Kuan Yew (1959–1990) und Mahathir bin Mohamad (1981–2003), dem westlichen Menschenrechtsverständnis entgegengestellt.

Der wirtschaftliche Aufstieg Ostasiens hat schließlich sicherheitspolitische Konsequenzen. Er trägt zu Machtverschiebungen infolge ungleichen Wachstums bei. Staaten, die ihr BIP steigern, verfügen in der Regel auch über größere Möglichkeiten, ihren Verteidigungsetat anzuheben. Da in Ostasien ein großer Teil des Handels zur See abgewickelt wird, streben vor allem vom Export abhängige Akteure danach, diesen notfalls militärisch schützen zu können. Die um sich greifende Industrialisierung hat zudem zu einem erhöhten Energie- und Rohstoffbedarf beigetragen, der wiederum im Falle einer Verknappung einzelner Güter neue Konkurrenzsituationen heraufbeschwören könnte. Das eingangs in Teil I angesprochene ostasiatische Paradoxon lässt sich damit zumindest zum Teil auflösen: Wirtschaftswachstum hat immer zwei Seiten. Es führt Staaten zusammen, schafft aber auch Konkurrenzsituationen und neue (militärische) Handlungsmöglichkeiten.

Regionale Integration

Lange Jahre musste Ostasien ohne Institutionen auskommen. Im militärischen Bereich gab es seit 1954 die von den USA angeführte South East Asia Treaty Organization (SEATO), die aber nur geringe Bedeutung entfalten konnte und 1977 wieder aufgelöst wurde. Zu Prominenz brachte es die ASEAN, die 1967 von Thailand, Indonesien, Malaysia, Singapur und den Philippinen gegründet wurde und der bis

1999 alle damals übrigen Staaten Südostasiens beitraten. Die Großmächte hielten sich in ihrem Engagement in und gegenüber regionalen Organisationen zunächst zurück. Dies hatte u.a. mit der Dominanz des bilateral ausgerichteten Bündnissystems der USA zu tun, aber auch mit Vorbehalten Chinas, die auf der Vermutung basierten, dass durch multilaterale Abmachungen die Außenpolitik Pekings eingeehtet werden sollte.

Diese Situation änderte sich nach dem Ende des Ost-West-Konflikts grundlegend. Bereits seit 1989 gibt es mit der APEC eine wirtschaftlich ausgerichtete Organisation, die seit 1993 auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs tagt. Die APEC verfolgt u.a. das Ziel, bis zum Jahr 2020 eine transpazifische Freihandelszone zu schaffen (Bogor-Erklärung von 1994). Auf dem Feld der Außen- und Sicherheitspolitik hat sich das 1994 gegründete ARF als Gesprächsforum durchgesetzt, zu dem die Teilnehmer einmal im Jahr ihre Außenminister entsenden. Als sich in der Asienkrise 1997/1998 zeigte, wie verletzlich viele Ökonomien und wie handlungsunfähig die bisher etablierten multilateralen Abmachungen Ostasiens sind, wurde 1997 das Format der APT aus der Taufe gehoben, an dem neben den Staaten Südostasiens auch China, Japan und Südkorea mitwirken. Zu den wichtigsten Ergebnissen der Zusammenarbeit der APT gehört die Chiang Mai Initiative (CMI) vom Mai 2000, die vorsieht, dass die Staaten untereinander Swap-Vereinbarungen treffen, um sich in der nächsten Finanzkrise Kredite gewähren zu können. Der Ansatz wurde durch die Schaffung der Chiang Mai Initiative Multilateralization (CMIM) 2010 und die mit ihr verbundene Etablierung des ASEAN+3 Macroeconomic Research Office (AMRO) 2011 weiterentwickelt.

Die ASEAN hat sich als treibende Kraft der regionalen Integration erwiesen und 2005 auch an der Etablierung des EAS mitgewirkt, an dem neben den APT-Staaten Indien, Australien, Neuseeland sowie seit 2011 Russland und die USA teilnehmen. Mit der 2007 unterzeichneten und 2008 in Kraft getretenen ASEAN-Charta hat die südostasiatische Staatenorganisation einen für Ostasien neuen Weg beschritten und sich zur Rechtspersönlichkeit weiterentwickelt. Im Oktober 2010 wurde mit der Schaffung des ASEAN Defence Ministers' Meeting-Plus (ADMM-Plus), das auch unter der Bezeichnung „ASEAN+8“ bekannt ist, ein Pendant zum ARF geschaffen. An den Treffen wirken die Verteidigungsminister der EAS-Staaten mit, die nun alle drei Jahre zusammenkommen wollen.

Im Bereich der nichtstaatlichen Vernetzung sind verschiedene inoffizielle Formate der *track two diplomacy* erwähnenswert, die den Diskurs der Regierungen beeinflussen sollen. Führend auf diesem Feld ist der 1992/1993 gegründete Council for Security Cooperation in the Asia Pacific (CSCAP). Große Bedeutung erlangte zudem der Asia-Pacific Roundtable, der 1987 erstmals durchgeführt wurde und von den ASEAN Institutes of Strategic and International Studies (ASEAN-ISIS) organisiert wird. Jenseits dessen ist ein Hybrid-Format im Laufe der Jahre immer erfolgreicher geworden: 2002 vom IISS gegründet, wird der jährlich in Singapur

stattfindende Shangri-La Dialogue zwar primär von Regierungsmitgliedern (*track one*) aufgesucht, es nehmen aber auch Wissenschaftler (*track two*) teil.

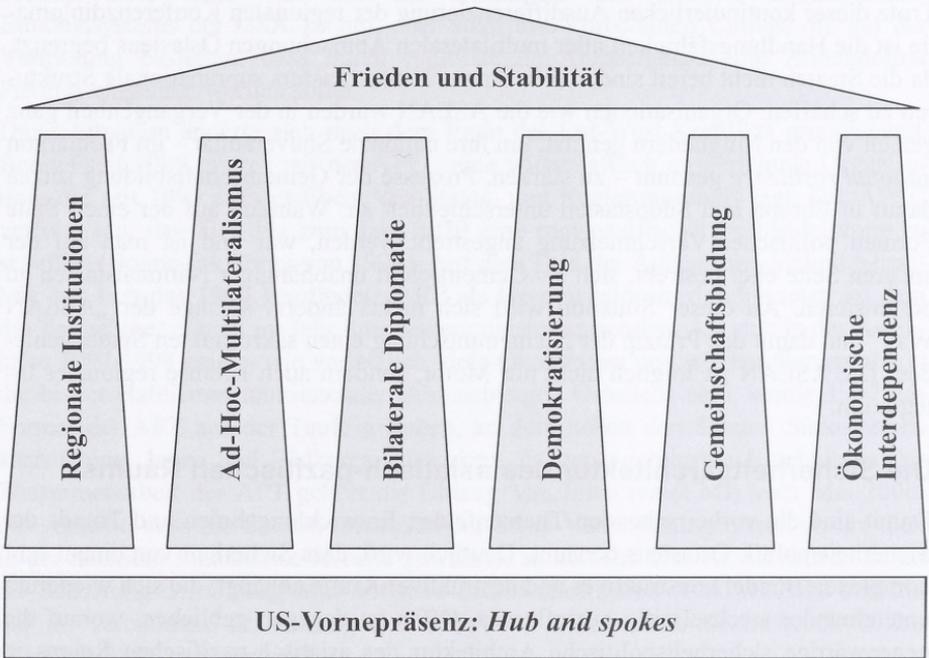
Trotz dieser kontinuierlichen Ausdifferenzierung der regionalen Konferenzdiplomatie ist die Handlungsfähigkeit aller multilateralen Abmachungen Ostasiens begrenzt, da die Staaten nicht bereit sind, durch Souveränitätstransfers supranationale Strukturen zu schaffen. Organisationen wie die ASEAN wurden in der Vergangenheit ganz gezielt von den Mitgliedern genutzt, um ihre nationale Souveränität – im Fachjargon *national resilience* genannt – zu stärken. Prozesse der Gemeinschaftsbildung setzen damit in Europa und Südostasien unterschiedlich an: Während auf der einen Seite Formen politischer Verschmelzung angestrebt werden, war und ist man auf der anderen Seite eher bestrebt, sich als Gemeinschaft unabhängiger Nationalstaaten zu organisieren. An dieser Situation wird sich nichts ändern, solange der „ASEAN Way“ und damit das Prinzip der Nichteinmischung einen sakrosankten Status genießen. Die ASEAN ist folglich nicht nur Motor, sondern auch Bremse regionaler Integration.

Die Sicherheitsarchitektur des asiatisch-pazifischen Raums

Damit sind die vorherrschenden Themenfelder, Entwicklungslinien und Trends der Sicherheitspolitik Ostasiens benannt. Deutlich wird, dass Sicherheit von einem sehr komplexen Bündel konstruktiver und destruktiver Kräfte abhängt, die sich wiederum untereinander wechselseitig beeinflussen. Offen ist dagegen geblieben, worauf die gegenwärtige sicherheitspolitische Architektur des asiatisch-pazifischen Raums in der Substanz beruht. Die Frage lässt sich am besten metaphorisch beantworten. Das fernöstliche sicherheitspolitische „Dach“ wird von mehreren „Säulen“ getragen, die das „neue“ Denken abbilden. Zu ihnen gehören Institutionen (u.a. APEC, ASEAN, ARF, APT, EAS, ADMM-Plus), vielfältige Formen multilateraler Kooperation (u.a. Proliferation Security Initiative, Sechsparteiengespräche/Korea), etablierte bilaterale Kommunikationsprozesse (u.a. Gipfeldiplomatie der Großmächte, *hot line* zwischen den Streitkräften der USA und Chinas), Ansätze der Demokratisierung (u.a. in Indonesien, den Philippinen), Versuche der Gemeinschaftsbildung mittels Normsetzung (u.a. durch den Treaty of Amity and Cooperation von 1976) und vor allem wachsende ökonomische Interdependenzen (u.a. durch Freihandelsabkommen).

Die sicherheitspolitischen Beiträge dieser „Säulen“ sind aber selbst in der Summe begrenzt. Denn mehr als 20 Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konflikts haben sich viele Hoffnungen nicht erfüllt. Staaten streben zwar, wie InstitutionalistInnen behaupten, nach umfassenden Handelsmöglichkeiten. Die dabei entstehenden Interdependenzen haben aber nicht zu einer Überwindung des Sicherheitsdilemmas geführt. Auch die Hoffnungen der KonstruktivistInnen wurden enttäuscht. Regierungschefs unterschreiben zwar Verträge, die dadurch akzeptierten Normen entfalten aber in der Praxis nur eine begrenzte Bindewirkung. Und dort, wo sich Staaten auf Normen berufen, konterkarieren sie oft integrative Prozesse. Den Südostasiaten wird es z.B.

Abb. 1: Die Sicherheitsarchitektur des asiatisch-pazifischen Raums



Quelle: Martin Wagener

kaum gelingen, eine „Political-Security Community“ aufzubauen, wenn sie wie in der ASEAN-Charta am Prinzip der Nichteinmischung festhalten. Den Entscheidungsträgern ist es somit nicht gelungen, die anarchische Staatenwelt durch Dekonstruktionen – also neu sozialisierte Akteure – aufzulösen.

Die genannten „Säulen“ benötigen daher ein „Fundament“, das sie und damit auch das „Dach“ der sicherheitspolitischen Architektur des asiatisch-pazifischen Raums trägt. Dieses „Fundament“ wird vom amerikanischen Militär- und Bündnisapparat (*hub and spokes*) gebildet. Er steht stellvertretend für „altes“ Denken, in dem die USA den ultimativen Garanten der sicherheitspolitischen Ordnung Ostasiens spielen – für den Fall, dass einzelne „Säulen“ zusammenzubrechen drohen und somit stabilisiert oder ersetzt werden müssen. In sicherheitspolitischer Hinsicht zeichnet sich der Ferne Osten gegenwärtig durch unipolare Machtstrukturen aus: 2012 wendeten die Staaten Ost- und Australasiens mit 265,233 Mrd. US\$ lediglich 41,1% dessen auf, was die USA mit 645,7 Mrd. US\$ für den Bereich der Verteidigungsausgaben zur Verfügung stellen. Die US-Hegemonie wird durch eine weitere Zahl bestätigt: Selbst die Verteidigungsausgaben Russlands, Eurasiens, Südasiens, Ostasiens und Australasiens reichen in der Summe nur zu 59,5% an den amerikanischen Wert

heran.¹³ Mit 71,902 Mrd. US\$ (2012) investiert Washington zudem mehr Gelder in Research, Development, Test & Evaluation (RDTE), als – abgesehen von China – allen anderen ostasiatischen Staaten jeweils insgesamt an Verteidigungsausgaben zur Verfügung stehen.¹⁴ Die USA verfügen aber nicht nur über die umfassendsten Machtprojektionsfähigkeiten, sondern auch über die mit Abstand größte finanzielle Ausstattung, was zuvörderst am Anteil der amerikanischen Wirtschaftskraft am globalen BIP ablesbar ist. Aus der Sicht des offensiven Realismus bedeutet dies, dass Washington in der Lage ist, den Status quo Ostasiens zu stabilisieren. Die in Teil 1 aufgeworfene Frage kann somit wie folgt beantwortet werden: Die Sicherheitsarchitektur des asiatisch-pazifischen Raums (abhängige Variable) hängt in hohem Maße vom militärischen Engagement der USA im Fernen Osten (unabhängige Variable) ab.

Auf dem Weg zum pazifischen Jahrhundert?

Wird das 21. Jahrhundert zum „pazifischen Jahrhundert“, nachdem Briten und Amerikaner das 19. bzw. 20. Jahrhundert geprägt haben? Es ist nicht nur der Aufstieg Chinas, der Beobachter wie den singapurischen Intellektuellen Kishore Mahbubani solche und ähnliche Fragen stellen lässt. Seit dem Ende des Kalten Krieges sind erhebliche machtpolitische Verschiebungen zwischen den Kontinenten zu beobachten, die zwar nicht zwangsläufig in ein „pazifisches Jahrhundert“ münden müssen. Sie deuten aber klar darauf hin, dass das Gewicht der Region in der Weltpolitik stetig zunimmt. Schon wegen des geringen globalen Bevölkerungsanteils des Westens (12%) geht Mahbubani davon aus, dass dieser dem Rest der Welt (88%) nicht langfristig die Richtung weisen könne.¹⁵

Machtpolitische Verschiebungen zeigen sich vor allem im Bereich der globalen Wertschöpfung. 1990 zeichneten die USA für 26,1% des weltweiten BIP verantwortlich, China lediglich für 1,6%. Während der US-Anteil bis 2012 zurückging (21,9%), konnte das Reich der Mitte seinen Anteil mehr als versiebenfachen (11,5%).¹⁶ In der Rangliste der Akteure mit den größten Devisenreserven (zuzüglich u.a. der Wertbestände an Gold und Sonderziehungsrechten des Internationalen Währungsfonds) verteilt sich allein auf die ersten zwölf Plätze eine Summe von knapp 9 Bio. US\$ (geschätzt Dezember 2012). Davon gehen 6,26 Bio. US\$ bzw. fast 70% an China, Japan, Taiwan, Südkorea, Hongkong, Indien und Singapur.¹⁷ Der

13 Vgl. IISS (2013): S. 548–550.

14 Vgl. ebd., S. 65.

15 Vgl. Kishore Mahbubani, *Die Rückkehr Asiens. Das Ende der westlichen Dominanz*, Berlin 2008, S. 15.

16 Vgl. The World Bank, World DataBank: Explore. Create. Share: Development Data, Washington D.C. 2013 (<http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>, Abruf vom 04.07.2013).

17 Vgl. CIA, *The World Factbook: Reserves of Foreign Exchange and Gold*, Washington D.C. 2013 (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2188rank.html>, Abruf vom

vergleichbare Wert der 17 Staaten der Euro-Zone belief sich im Mai 2013 auf 808,192 Mrd. US\$.¹⁸ Das zunehmende internationale Gewicht Ostasiens spiegelt sich entsprechend in internationalen Organisationen wider. Vor der globalen Finanzmarktkrise galt die G-7/8 als wichtigstes Wirtschaftsforum, an dem aus Asien lediglich der japanische Ministerpräsident mitwirkte. Diese Rolle fällt seit 2009 der G-20 zu, in der gleich fünf Staaten Ost- und Australasiens vertreten sind (China, Japan, Südkorea, Indonesien, Australien). Hinzu kommt aus Südasien Indien.

Am stärksten lässt sich der Bedeutungszuwachs des Fernen Ostens an der strategischen Ausrichtung der USA ablesen. China ist in mehreren Strategieberichten zur potentiell größten militärischen Bedrohung erklärt worden. Entsprechend wird das amerikanische Allianzsystem in Ostasien modernisiert und weiter ausgebaut. Washington mag sich auch in den nächsten Jahren veranlasst sehen, im globalen Maßstab militärische Interventionen infolge humanitärer Krisen durchzuführen oder tyrannische Regime wie jenes der Taliban in Afghanistan oder Saddam Husseins im Irak zu beseitigen. Mit den Dimensionen des chinesischen Aufstiegs sind diese Krisenherde allerdings nicht zu vergleichen. Dies haben die USA nun auch im Januar 2012 in einem wichtigen strategischen Dokument („Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense“), das vom Verteidigungsministerium herausgegeben worden ist, festgehalten. In ihm ist der amerikanische Schwenk Richtung Ostasien offiziell verkündet worden. Auch in ökonomischer Hinsicht spielt diese Region für Washington eine herausragende Rolle: Über 53% des Handelsbilanzdefizits der USA ging 2012 auf das Konto Chinas und Japans.¹⁹ Ähnlich sieht es bei den Schuldverschreibungen aus: China, Japan, Taiwan, Hongkong und Singapur zeichnen mit 2,784 Bio. US\$ für 49% aller vom Ausland gehaltenen amerikanischen Staatsanleihen verantwortlich (April 2013).²⁰

Aus einer anderen Perspektive fallen die Machtverschiebungen dagegen weitaus weniger dramatisch aus. Während Europa einen Anteil in Höhe von 1,52% und die USA umgerechnet 4,12% ihres BIP für Verteidigungsausgaben bereitstellen,

04.07.2013). Für die Europäische Union und die Schweiz werden Werte für Dezember 2011 angegeben.

18 Vgl. IMF, Euro Area. International Reserves and Foreign Currency Liquidity, Washington D.C., Stand vom 1. Juli 2013 (<http://www.imf.org/external/np/sta/ir/IRProcessWeb/data/EUA/eng/CUReua.HTM>, Abruf vom 04.07.2013).

19 Vgl. U.S. Department of Commerce/United States Census Bureau, Foreign Trade: Annual Trade Highlights, Washington D.C. 2013 (<http://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/annual.html>, Abruf vom 05.07.2013). U.S. Department of Commerce/United States Census Bureau, Trade in Goods with China, Washington D.C., Stand vom Mai 2013 (<http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>, Abruf vom 05.07.2013). U.S. Department of Commerce/United States Census Bureau, Trade in Goods with Japan, Washington D.C., Stand vom Mai 2013 (<http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5880.html>, Abruf vom 05.07.2013).

20 Vgl. U.S. Department of the Treasury/Federal Reserve Board, Major Foreign Holders of Treasury Securities, Washington D.C., Stand vom 14. Juni 2013 (<http://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/tic/Documents/mfh.txt>, Abruf vom 04.07.2013).

kommen die Staaten Asiens nur auf 1,41% (2012).²¹ Auch als Zielgebiet von FDI's schneidet der Ferne Osten im Vergleich zumindest nicht überragend ab: 2012 lag die historische Summe getätigter FDI's (hier: FDI Inward Stock) global bei 22,813 Bio. US\$. Davon entfielen 34,2% auf die Europäische Union, 17,2% auf die USA und 16,7% auf Nord- und Südostasien.²² Ebenfalls deutlich fällt folgender Vergleich aus: Das BIP pro Kopf lag 2012 in den USA bei 49.965 US\$ und in Deutschland bei 41.514 US\$. Dagegen kam China nur auf 6.091 US\$, und die ASEAN musste sich gar mit 3.601 US\$ (2011) begnügen.²³

Die Debatte zum „pazifischen Jahrhundert“ zeigt also vor allem eines: Ostasien hat relativ an Bedeutung gewonnen, ist deshalb aber noch nicht in einer dominierenden Position. Je nach Parameter zeichnet sich die Region durch Stärken und Schwächen aus, was dann auch verdeutlicht, dass „Ostasien“ in militärischer, ökonomischer, politischer und nicht zuletzt kultureller Hinsicht sehr heterogen ist. „Die“ (Ost-) Asiaten gibt es nicht! Eine vorzeitige Ausrufung eines „pazifischen Jahrhunderts“ übersieht zudem zweierlei: die Regenerationsfähigkeit des Hegemons und die vielen innenpolitischen Fragezeichen, die mit dem weiteren Aufstieg Chinas verbunden sind.

21 Vgl. IISS (2013): S. 548–550.

22 Vgl. UNCTAD (2013): S. 217 f.

23 Vgl. The World Bank, Data: GDP per capita (current US\$), Washington D.C. 2013 (<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>, Abruf vom 04.07.2013). The ASEAN Secretariat, ASEAN Community in Figures (ACIF) 2012, Jakarta, März 2013, S. 1.