

Kurzanalysen und Berichte

Michael Paul/Göran Swistek*

Deutsche Sicherheitspolitik im Indo-Pazifik zwischen Anspruch und Realität

<https://doi.org/10.1515/sirius-2021-3005>

1 Einleitung

Die Bundesregierung hat mit den im August 2020 veröffentlichten Leitlinien für den Indo-Pazifik eine deutliche Positionierung für einen geografischen Raum bezogen, der durch den mehrdimensionalen Wettstreit des Westens, angeführt durch die USA, mit China geprägt ist. Der indopazifische Raum gilt als handels- und wirtschaftspolitischer Motor eines global vernetzten Marktes mit gegenseitigen Abhängigkeiten. Insbesondere die in den Leitlinien dargestellten sicherheitspolitischen Aspekte, die Interessen Deutschlands in der Region und die in Aussicht gestellten Handlungswege haben bei vielen Partnern und Anrainern der Region große Erwartungen nach einem sichtbaren und starken Engagement der Bundesregierung geweckt. Mit der Entsendung der Fregatte BAYERN im zweiten Halbjahr 2021 verband man, auch aus den Veröffentlichungen einzelner deutscher Regierungsvertreter, eine erste Nagelprobe der deutschen Positionierung. Nachdem die Planung für die Fahrt der Fregatte immer konkretere Gestalt annimmt, zeigt sich, wie vorsichtig die Bundesregierung bei der Umsetzung und Praktizierung der Leitlinien vorgeht. Die Bundesregierung versucht offenkundig, im sicherheitspolitischen Wettstreit mit China eine deutliche Positionierung zu vermeiden. Unabhängig von dem in den Leitlinien formulierten Anspruch, scheint Berlin auch im Indo-Pazifik eher seine außenpolitische Wohlfühlrolle als Mediator und Ausgleicher verschiedener Pole einzunehmen als für eine regelbasierte internationale Ordnung eintreten zu wollen. Hier klafft die Lücke, die insbesondere deutsche Partner in der Region vermehrt kritisch wahrnehmen.

*Kontakt: Dr. Michael Paul ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP); E-Mail: Michael.Paul@swp-berlin.org

Fregattenkapitän Göran Swistek ist Gastwissenschaftler in derselben Forschungsgruppe der SWP; E-Mail: goeran.swistek@swp-berlin.org

2 Der sicherheitspolitische Anspruch der deutschen Leitlinien für den Indo-Pazifik

Die Veröffentlichung der Leitlinien für den Indo-Pazifik durch die deutsche Bundesregierung im August 2020 hat bei vielen Partnern im asiatischen und süd-ostasiatischen Raum große Aufmerksamkeit erzeugt. Für manche verbindet sich damit der Eindruck und die Hoffnung, Deutschland würde nun entsprechend seiner wirtschaftlichen Bedeutung als *global player* mehr Präsenz zeigen und stärker zur Stabilisierung der Region beitragen.¹ Der Indo-Pazifik als Raum geostrategischer, -politischer und -ökonomischer Interessen ist insbesondere im letzten Jahrzehnt in den Fokus öffentlicher Debatten und politischer Strategiepapiere gerückt. Denn hier findet ein mehrdimensionaler Wettstreit zwischen China auf der einen Seite und der Staatenwelt des Westens auf der anderen Seite statt. Dieser Wettstreit hat in erster Linie eine wirtschaftliche, technologische und systemische Dimension. Aber es darf nicht übersehen werden, dass er auch eine sicherheitspolitische Dimension besitzt. Gerade hinsichtlich der zahlreichen sicherheitspolitischen Herausforderungen der Region hat Deutschland in den letzten Jahren eher zurückhaltend und kaum wahrnehmbar agiert. Einzelne Maßnahmen haben sich vor allem auf die Unterstützung und Ausbildung von lokalen Polizeikräften und anderer Blaulichtorganisationen gerichtet. Oder es wurden Beiträge zum Wiederaufbau nach humanitären- und Umweltkatastrophen geleistet. Die deutschen Streitkräfte waren in den letzten zwei Jahrzehnten in der Region nicht präsent. Ausnahmen bildeten die humanitären Hilfeleistungen nach

1 Der japanische Verteidigungsminister Nobuo Kishi brachte u. a. während der virtuellen Asien-Rundreise der Bundesverteidigungsministerin im Herbst und Winter 2020 in einer Gesprächsrunde am 17. Dezember 2020, ausgerichtet durch die Konrad-Adenauer-Stiftung, seine Erwartungshaltung zum Ausdruck. Siehe dazu u. a. Ryall, Julian: Japan calls on Germany to send warship to East Asia, *Deutsche Welle*, 18. Dezember 2020, im Internet unter: <https://www.dw.com/en/japan-germany-china-defense-challenges/a-55985940>.

dem Tsunami in Banda Aceh (2004/2005) und einzelne Beiträge zu den Operationen *Enduring Freedom* und *Atalanta* am Horn von Afrika. Dabei ist dieser Raum des Indo-Pazifiks mit all seinen Herausforderungen von besonderer geostrategischer Bedeutung, auch für Deutschland. Dieses mehrheitlich maritim geprägte Gebiet stellt derzeit eines der größten wirtschaftlichen Zentren dar und beheimatet den mit Abstand größten Anteil am globalen Seehandel. Im Mittelpunkt der indopazifischen Geografie, sowohl kartografisch wie auch ökonomisch, befinden sich am Übergang vom Pazifik zum Indischen Ozean das Südchinesische Meer sowie die Meerengen der Straße von Malakka, der Sundastraße und der Lombokstraße. Durch diese Meerengen wird jährlich nahezu ein Drittel des internationalen Warenhandels geschifft.² All diese Warenströme sind nicht nur unabdingbare Voraussetzungen für eine funktionierende und florierende Weltwirtschaft, sie stellen gleichermaßen auch im Falle einer Störung oder Katastrophe auf See eine mögliche Bedrohung für die maritime Umwelt, die Sicherheit der Küsten und Hafenstädte sowie deren Bevölkerung dar. Darüber hinaus sind maritime Ressourcen – ob fossile Lagerstätten (Öl und Gas), Mineralien oder Fisch – und der Zugang zum Meer und seinen Ressourcen zunehmend umstritten. Schließlich besteht ein Kausalzusammenhang zwischen Handel und Wohlstand; Handel bedarf zu seiner vollen Entfaltung sicherer und stabiler Handelsrouten. Wohlstand steht in direkter Abhängigkeit von Sicherheit. Deutschlands Wohlstand und ökonomische Prosperität sind maßgeblich abhängig von den sicheren Seewegen. Dies trifft im besonderen Maße auf den Indo-Pazifik zu. So beläuft sich der Anteil des Warenhandelsaustausch Deutschlands mit den Ländern des Indo-Pazifiks, gemessen am Gesamtaufkommen, auf etwa 20 Prozent.³

Die potentiellen Bedrohungen in der Region sind vielschichtig: Neben der oftmals alles überlagernden strategischen, wirtschaftlichen und systemischen Rivalität zwischen den USA und China gibt es im Indo-Pazifik drei Nuklearmächte (China, Indien, Pakistan) plus Nordkorea als schwer kalkulierbare De-facto-Nuklearmacht. Diese bereits explosive Konstellation wird noch prekärer durch ungeklärte Grenzstreitigkeiten, innere und zwischen-

staatliche Konflikte, regional und global agierende Terror-Organisationen, Piraterie, organisierte Kriminalität, die Auswirkungen von Naturkatastrophen sowie Migrationsbewegungen. Gerade die zuletzt genannten Aspekte, die eher zu den nicht-traditionellen Sicherheitsbedrohungen zählen, stehen bei den Anrainern des Indo-Pazifiks weit oben auf der sicherheitspolitischen Agenda.

Das breite Spektrum an sicherheitspolitischen Bedrohungen steht in einem offensichtlichen Spannungsverhältnis zu der Bedeutung des Indo-Pazifiks für globale Warenströme. Als Reaktion auf diese sicherheitspolitische Lage und als wahrnehmbare Umsetzung der Leitlinien beabsichtigt die Bundesregierung, das deutsche Engagement in der Region künftig auszuweiten. So will sie die sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation im Indo-Pazifik intensivieren, kontextabhängig mit einzelnen Staaten oder Organisationen wie dem südostasiatischen Staatenverbund ASEAN und mit Akteuren, die ebenfalls Interessen in der Region haben. Das kann sowohl unilateral als auch im Rahmen von EU, Nato oder Vereinten Nationen (VN) stattfinden.

Inhaltlich will sich Deutschland in folgenden Bereichen engagieren: Rüstungskontrolle, Nonproliferation, Cybersicherheit, humanitäre und Katastrophenhilfe, Piraterie- und Terrorismusbekämpfung, Konfliktbewältigung sowie Prävention bis hin zum Erhalt der regelbasierten Ordnung inklusive der Durchsetzung internationaler Rechtsnormen wie des Seerechtsübereinkommens (SRÜ) der VN. Die Instrumente, die die Bundesregierung dafür einsetzen möchte, reichen von Ausbau und Vertiefung von Kooperationen in der Region über zivile und militärische Diplomatie bis zu militärischer Anwesenheit im Rahmen von Übungen oder anderen Formen der Präsenz vor Ort.

3 Die Fregatte BAYERN als Zeichen der Operationalisierung der Leitlinien

Seit nunmehr fast zwei Jahren plant die Deutsche Marine die Entsendung eines Schiffes in die Region des Indo-Pazifiks. Die für das Jahr 2020 vorgesehene Fahrt der Fregatte HAMBURG musste kurzfristig zu Gunsten der Beteiligung an der EU-geführten Operation IRINI vor der Küste Libyens abgesagt werden. In ihrer ersten Grundsatzrede am 7. November 2019 formulierte Verteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer den damit verbundenen Anspruch dahingehend, dass die Bundesrepub-

² Die Daten wurden den Veröffentlichungen des China Power Project vom *Center for Strategic and International Studies* entnommen. Im Internet unter: <https://chinapower.csis.org/much-trade-transits-south-china-sea/>.

³ Die Bundesregierung/Auswärtiges Amt: Leitlinien zum Indo-Pazifik. Online verfügbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2380500/33f978a9d4f511942c241eb4602086c1/200901-indo-pazifik-leitlinien-1-data.pdf>.



Abb. 1: Die Fregatte BAYERN

lik gegenüber ihren Partnern ein „... Zeichen setzen ...“ wolle, Deutschland könne „... nicht einfach nur am Rande stehen und zuschauen ...“ sondern wolle dazu beitragen, „... die internationale Ordnung zu schützen ...“.⁴ Gleichzeitig wurde die Beteiligung deutscher Kräfte und Einheiten an der EU-Operation Atalanta am Horn von Afrika auf Grund der technischen Verfügbarkeit geringer. Seither ist die Bundeswehr dort nur noch sporadisch an Seefernaufkläreroperationen beteiligt. Dieses Engagement der Beteiligung mit Einheiten an der Operation hat die Marine nun vorübergehend eingestellt und hat im Mai 2021 auch damit begonnen, die unterstützende logistische Präsenz aus Djibouti abzuziehen. Das Mandat für diesen Einsatz wurde vorerst verlängert, die Marine hat jedoch keine Einheiten für eine dauerhafte Präsenz verfügbar. Der geostrategisch interessante Dreh- und Angelpunkt Djibouti, als maritimer Durchgangsweg zwischen dem Suez Kanal und dem Indischen Ozean sowie als Tor nach Afrika, zum indopazifischen Raum und zur arabischen Halbinsel, wird somit als möglicher Abstützpunkt und Pulsmesser am regionalen Geschehen nicht mehr zur Verfügung stehen. Möglich bleibt eine zeitweise Beteiligung, wenn deutsche Schiffe dieses Seegebiet passieren.

⁴ Kramp-Karrenbauer, Annegret: Erste Grundsatzrede der Verteidigungsministerin: <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/rede-der-ministerin-an-der-universitaet-der-bundeswehr-muenchen-146670>.

In ihrer zweiten Grundsatzrede ein Jahr später, am 17. November 2020, stellte die Verteidigungsministerin ganz konkret die Entsendung einer Fregatte für das Jahr 2021 in Aussicht und verband deren Reise direkt mit den Anforderungen der jüngst herausgegebenen Leitlinien für den Indo-Pazifik: „Wir werden Flagge zeigen für unsere Werte, Interessen und Partner.“⁵ Anfang März 2021 veröffentlichten das Auswärtige Amt und das Bundesministerium der Verteidigung konkrete Details zu der anstehenden Fahrt der Fregatte BAYERN. Ab August soll diese ihre etwa sechsmonatige Reise antreten und dabei mehr als ein Dutzend Hafenbesuche zwischen dem Horn von Afrika, Australien und Japan im Indo-Pazifik absolvieren. Ganz im Zeichen der Leitlinien für den Indo-Pazifik soll das Schiff zunächst Präsenz in der Region zeigen und die diplomatischen Beziehungen, auch durch Empfänge an Bord, vertiefen. Die deutsche Verteidigungsministerin formulierte den Auftrag der Fregatte BAYERN vorrangig als „... Symbol – sie zeigt unsere Verbundenheit und unser Interesse an der Region.“⁶ Daneben sind bisher verschiede-

⁵ Kramp-Karrenbauer, Annegret: Zweite Grundsatzrede der Verteidigungsministerin, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/zweite-grundsatzrede-verteidigungsministerin-akk-4482110>.

⁶ Interview mit Verteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer: Das Deutschland führen soll, macht vielen Angst, in: *Internationale Politik*, 28. April 2021, im Internet: <https://internationalepolitik.de/de/dass-deutschland-fuehren-soll-macht-vielen-angst>.

dene Manöver mit Marineeinheiten der Gaststaaten, wie z. B. in Japan, sowie eine kurzzeitige Beteiligung an der Operation Atalanta vorgesehen. Anliegen der deutschen Beteiligung ist, „... wie wir mit den Demokratien und Rechtsstaaten in der Region zusammenarbeiten und wie wir in den Sicherheitsdialogen vor Ort engagiert sind.“⁷ Operativer Höhepunkt der Tour soll die etwa dreiwöchige Teilnahme an den VN-Sanktionsmaßnahmen gegenüber Nordkorea darstellen. Insofern wird die Entsendung der Fregatte einem Auftrag gerecht, der sich aus den Leitlinien ableiten lässt. Deutlich achtsamer verhalten sich dagegen Bundesregierung und Bundeswehr in Beziehung zu China. Das Verhalten Pekings gegenüber regionalen Anrainern steht nicht im Einklang mit dem Seerechtsübereinkommen. Peking erhebt strittige Territorialansprüche auf die von Japan verwalteten Senkaku-/Diaoyu-Inseln im Ostchinesischen Meer und darüber hinaus auf den Großteil des Südchinesischen Meeres – wobei das beanspruchte Gebiet auch die souveräne Republik Taiwan umfasst. Der Internationale Schiedshof in Den Haag hat am 12. Juli 2016 festgestellt, dass die Ansprüche Pekings nicht mit dem Seerechtsübereinkommen übereinstimmen und daher unwirksam sind.⁸ Dennoch meidet die Bundeswehr bei der Routenplanung konfliktträchtige Seegebiete. Die Fregatte BAYERN wird daher nicht durch die Taiwan-Straße fahren, sondern Taiwan auf einer längeren Route östlich umfahren. Ähnlich werden im Süd- und Ostchinesischen Meer die von der Volkrepublik China beanspruchten Hoheitsgebiete umfahren und die Fregatte wird sich entlang der internationalen Hauptverkehrs- und Handelsrouten bewegen.

Eine Interaktion mit dem Ende Mai gestarteten Flugzeugträgerverband um das neue Flaggschiff der Royal Navy, die HMS Queen Elizabeth, ist ebenso nicht vorgesehen. Auch wenn dieser britisch geführte Verband mit amerikanischer, niederländischer und teilweise australischer Beteiligung eine ähnliche Route bis nach Japan abfährt, werden schon die Raum-Zeit Faktoren kaum Möglichkeit für ein Aufeinandertreffen zulassen. Dies erscheint als eine versäumte Gelegenheit, wäre es doch bei entsprechend abgestimmter Planung möglich

gewesen, dass die BAYERN sich zeitweilig dem Kontingent anschließt. Bereits seit der Bekanntgabe der Details zur Entsendung der Fregatte BAYERN im März 2021, wird die Verteidigungsministerin nicht müde, die Bedeutung der Freiheit der Seefahrt sowie die Zusammenarbeit mit Partnern in der Region als Kernelemente der Tour zu betonen⁹. Der Trägerverband um die HMS Queen Elizabeth soll nach bisheriger Planung zwar auch die Taiwan Straße östlich umfahren,¹⁰ eine endgültige Entscheidung darüber hält sich London aber noch offen.¹¹ Auch die britische Regierung vermeidet gegenüber China eine zu eskalatorische Haltung, gerade in der derzeitig sensitiven Taiwan-Frage. Im Südchinesischen Meer soll der multinationale Verband jedoch die Freiheit der Seefahrt gegenüber den einseitigen chinesischen Territorialansprüchen untermauern.¹²

4 Fazit: Enttäuschte Erwartungen

Die Anwesenheit der Fregatte BAYERN ist ein erstes sichtbares Zeichen deutscher Interessen im Indo-Pazifik, sie unterstützt aber nicht die in den Leitlinien für den Indo-Pazifik angemahnte Freiheit der Schifffahrt und deren völkerrechtliche Untermauerung durch entsprechendes Befahren dieser freien und offenen internationalen Seewege. Gerade diesen Beitrag zum Völkerrecht und der regionalen Ordnung hatten sich einige Anrainer von Deutschland als prominenter Vertreter des EU-Wertekansons erhofft.¹³ Umso überraschter war man in der Region über die Ankündigung Deutschlands, auch China im Rahmen der Tour anzulaufen. Zu Beginn ihrer Rückreise soll die Fregatte BAYERN von Japan durch das Ostchinesische Meer kommend einen offiziellen diplomatischen

⁷ Ibd.

⁸ Permanent Court of Arbitration (PCA): PCA Case No 2013–19 in the Matter of the South China Sea Arbitration before an Arbitral Tribunal Constituted under Annex VII to the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea between The Republic of the Philippines and the People's Republic of China. Award, 12.7.2016. Vgl. Paul, Michael: Kriegsgefahr im Pazifik? Die maritime Bedeutung der sino-amerikanischen Rivalität. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2017, S. 195–260.

⁹ Interview mit Verteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer, im Internet: <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/verteidigungsministerin-akk-interview-multilateralismus-5049504>.

¹⁰ *UK Defence Journal*: British Carrier Strike Group to sail through South China Sea, im Internet: <https://ukdefencejournal.org.uk/british-carrier-strike-group-to-sail-through-south-china-sea/>.

¹¹ U. a. in *The Times*: New carrier heads for troubled waters, 28.5.2021.

¹² U. a. Tillett, Andrew: Australian navy to join UK carrier in regional show of strength, in: *Australian Financial Review*, 11. Februar 2021, im Internet: <https://www.afr.com/politics/federal/australian-navy-to-join-uk-carrier-in-regional-show-of-strength-20210210-p57150>.

¹³ Vgl. Paul, Michael: “Europe and the South China Sea: challenges, constraints and options“, in: Biba, Sebastian/Wolf, Reinhard (Hg.): *Europe in an Era of Growing Sino-American Competition. Coping with an Unstable Triangle*. London und New York: Routledge, 2021, S. 92–106.

Hafenbesuch in Shanghai durchführen. Über die Beweggründe zu diesem Besuch, bevor die Fregatte in das Südchinesische Meer fährt, sowie über die nicht genutzte Chance mit dem multinationalen Trägerverband um die HMS Queen Elizabeth gemeinsam ein Zeichen zu setzen, wird international bereits viel spekuliert.¹⁴ Insbesondere hinsichtlich der Kooperation mit dem britisch geführten Verband steht die Frage im Raum, ob Deutschland diese Option ignoriert, sie absichtlich vermieden hat oder ob es einfach nur im deutschen Planungsprozess untergegangen ist. Entlang der öffentlich zugänglichen Informationen zur Planung der Tour der Fregatte BAYERN durch das Verteidigungsministerium oder das Auswärtige Amt gibt es keine Hinweise oder Widersprüche, die auf eine bewusste Vermeidung des Trägerverbands deuten, wie es bereits

von Analysten geäußert wurde¹⁵. Am wahrscheinlichsten scheint daher eher folgende Erklärung: Eine Kooperation im Indo-Pazifik oder gar im Südchinesischen Meer mit einem multinationalen Trägerverband wäre aus deutscher Sicht ein derart starkes Signal gen China gewesen, dass diese Option erst gar nicht in den Planungsprozess berücksichtigt oder aufgenommen wurde.

Deutschland tritt gerne außenwirtschaftspolitisch als *global player* auf, versteckt sich aber außen- und sicherheitspolitisch als Mittelmacht hinter begrenzten Fähigkeiten. Das hilft weder den Anrainern im Indo-Pazifik, noch entspricht es der oft deklarierten Bereitschaft, mehr Verantwortung zu übernehmen. Die BAYERN signalisiert keinen Aufbruch.

14 U. a. Kundnani, Hans/Tsuruoka, Michito: Germany's Indo-Pacific frigate may send unclear message, Webseite vom Royal Institute of International Affairs; <https://www.chathamhouse.org/2021/05/germanys-indo-pacific-frigate-may-send-unclear-message>.

15 Ebd.