

Japan im geopolitischen Zeitalter:

Neue Dynamiken in der Außen- und Sicherheitspolitik



Foto: MARU/Aflo



Japan im geopolitischen Zeitalter:

Neue Dynamiken in der Außen- und Sicherheitspolitik

Herausgeberinformationen

Japan im geopolitischen Zeitalter: Neue Dynamiken in der Außen- und Sicherheitspolitik

Originalpublikation: 『地政学時代の日本 ― 外交・安全保障政策の新たな潮流』

Editor: Michito Tsuruoka

Koordination: Naoki Takiguchi, Kikyo Taguchi, Johanna Bieger

Design, Layout und Schriftsatz: Urban Connections Co. Ltd.

Veröffentlicht: Juni 2024

© 2024, Konrad-Adenauer-Stiftung Japan

978-4-910690-17-9

Herausgeber:

Konrad-Adenauer-Stiftung Japan Office / Länderprogramm Japan

Offiziell registriert als:

Konrad-Adenauer-Stiftung Association Japan

Sanno Park Tower 25F, 2-11-1 Nagatacho, Chiyoda-ku, Tokyo 100-6125 Japan



+81 3 6426 5041



KAS-Tokyo@kas.de



<https://www.kas.de/de/web/japan/>

Alle Rechte vorbehalten. Ohne Genehmigung der Konrad-Adenauer-Stiftung darf kein Teil dieser Publikation nachgedruckt oder vervielfältigt werden oder durch elektronische, mechanische oder sonstige Mittel verwertet werden, die nicht bekannt sind oder in der Zukunft erfunden werden, einschließlich Fotokopieren oder Aufzeichnen in einem Informationsspeicher- oder -abrufsystem.

Die in dieser Publikation geäußerten Aussagen, Ansichten und Schlussfolgerungen sind ausschließlich die der Autoren und spiegeln nicht die Ansichten ihrer Organisationen oder der Konrad-Adenauer-Stiftung und ihrer Mitarbeiter wider.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	vi
Rabea BRAUER	

Einleitung vom Editor

Auf der Suche nach einem realistischen Bild der japanischen Außen- und Sicherheitspolitik	vii
Michito TSURUOKA	

Liste von Abkürzungen	x
-----------------------	---

Teil I Japans sicherheitspolitische Entwicklungen und Herausforderungen

1. Japan und die internationale Lage nach dem russischen Überfall auf die Ukraine	3
Yoshihide SOEYA	
2. Die japanische Sicherheitspolitik	17
Ken JIMBO	
3. Einfluss der japanischen Innenpolitik auf die Außen- und Sicherheitspolitik	33
Hiroyuki AKITA	
4. Verfassung und Verteidigung	53
Yasuaki CHIJIWA	
5. Russlands Überfall auf die Ukraine als Auslöser für eine Reform der japanischen Verfassung	67
Akihisa NAGASHIMA	
6. Die japanische Verfassung und Japans Rolle als Mittelmacht	73
Masaharu NAKAGAWA	

Teil II Japan im Indopazifik

7. Japan und die USA Tsuneo WATANABE	83
8. Japan und China Shinji YAMAGUCHI	99
9. Japan und Taiwan Yasuhiro MATSUDA	113
10. Japan und Südkorea Yasuyo SAKATA	125
11. Japan und Nordkorea Atsuhito ISOZAKI	139
12. Japan und die ASEAN Mie OBA	151
13. Japan und Australien Tomohiko SATAKE	163
14. Japan und Indien Toru ITO	175

Teil III Japan und die Welt

15. Japan und Europa Michito TSURUOKA	189
16. Japan und die NATO Tsuyoshi GOROKU	205
17. Warum die japanisch-deutsche Zusammenarbeit wichtig ist Minoru KIUCHI	215
18. Japan und Russland Hiroshi YAMAZOE	221

19. Japan und die Ukraine/Mittelosteuropa Atsuko HIGASHINO	235
20. Japan und der Nahe Osten Amane KOBAYASHI	245

Teil IV Globale Herausforderungen

21. Menschenrechtsdiplomatie in der japanischen UN-Politik Maiko ICHIHARA	259
22. Die japanische Cybersicherheitspolitik Mihoko MATSUBARA	269
23. Japans Klimaschutzpolitik Yasuko KAMEYAMA	275
24. Japans Handelspolitik Yorizumi WATANABE	281
25. Japans maritime Sicherheitspolitik Tetsuo KOTANI	293
26. Japans Rüstungskontroll- und Nichtverbreitungspolitik Nobumasa AKIYAMA	303
27. Japans Außenhilfepolitik Ippeita NISHIDA	315
Links zu wichtigen sicherheitsrelevanten Informationen für Japan	329

Vorwort

Zum nahenden Abschluss meiner Amtszeit als Leiterin des Länderprogramms der Konrad-Adenauer-Stiftung in Japan ist es mir eine große Ehre und Freude, die vorliegende Publikation mit dem Titel *„Japan im geopolitischen Zeitalter: Neue Dynamiken in der Außen- und Sicherheitspolitik“* zu präsentieren.

Unser Büro in Japan ist eines der jüngsten unter unseren 110 Büros weltweit und wurde im Jahr 2011 wiedereröffnet. Seitdem hat Japan in Hinblick auf seine auswärtigen und sicherheitsbezogenen Angelegenheiten bemerkenswerte Fortschritte erzielt. In diesem Zusammenhang wollten wir eine Quelle schaffen, die der Welt, den Lesern in Japan und den politischen Entscheidungsträgern in Deutschland und Europa das Ausmaß und die Hintergründe dieser Veränderungen aufzeigt, um so den zunehmenden Fokus auf Japan als einen herausragenden Partner im indo-pazifischen Raum und darüber hinaus zu untermauern. In Zeiten der Unsicherheit aufgrund des russischen Angriffs auf die Ukraine und der Herausforderungen für die weltweite internationale Ordnung – insbesondere durch den Aufstieg Chinas – liegt das Hauptziel dieser Veröffentlichung darin, ein aussagekräftiges Nachschlagewerk für Politiker, hohe Regierungsvertreter, Think Tanks und andere interessierte Personen zu werden, mit dem sich das zunehmende gegenseitige Verständnis und die Zusammenarbeit zwischen Europa und Japan in den Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik verbessern lassen.

Für die freundliche Kooperation der namhaften Autoren in den jeweiligen Themengebieten möchte ich mich herzlich bedanken. Ihre prägnanten Beiträge, die eine fundierte Übersicht bieten und Einblicke in die wichtigsten Aspekte der japanischen Außen- und Sicherheitspolitik geben, haben unsere ursprünglichen Erwartungen sogar übertroffen. Unter all diesen angesehenen Wissenschaftlern gebührt unserem Editor, dem außerordentlichen Professor Herrn Michito Tsuruoka von der Keio-Universität, besonderer Dank für seinen zeitlichen Aufwand und seinen außerordentlichen Einsatz während des Gesamtprozesses. Seine Führung und kooperative Koordinierung haben ihn neben seinem persönlichen Beitrag zur zentralen Säule des gesamten Projekts gemacht. Und zu guter Letzt möchte ich auch meinen Kolleginnen und Kollegen und allen am Veröffentlichungsprozess beteiligten Personen meinen tiefsten Dank aussprechen – ohne sie wäre diese Publikation nicht möglich gewesen.

März 2024

Rabea Brauer

Leiterin des Länderprogramms Japan
Konrad-Adenauer-Stiftung, Auslandsbüro Japan

Einleitung vom Editor

Auf der Suche nach einem realistischen Bild der japanischen Außen- und Sicherheitspolitik

Sowohl im In- als auch im Ausland wächst das Interesse an der Außen- und Sicherheitspolitik Japans, wobei es nicht einfach ist, sich ein naturgetreues Bild davon zu verschaffen. Zum einen scheinen sich die traditionellen Stereotypen langsam aufzulösen, zum anderen sind die Außen- und Sicherheitspolitik pazifistisch und wirtschaftlich veranlagt und unterliegen dem Image, von den USA abhängig zu sein und ihre sicherheitspolitische Rolle nicht zu erfüllen. Zudem wurden sie aufgrund ihrer versuchten Re-Militarisierung lange Zeit auch als gefährlich kritisiert. Der erneute Fokus auf Japans Außen- und Sicherheitspolitik in den letzten Jahren ist auf ihren deutlich spürbaren Wandel zurückzuführen – dabei ist es nur natürlich, dass diese Veränderungen Aufmerksamkeit auf sich ziehen. Die Grundlagen der japanischen Außen- und Sicherheitspolitik können jedoch nicht alle auf einmal geändert werden. Gerade in Zeiten des betonten Wandels ist es notwendig, den Bereich der Kontinuität in aller Ruhe zu betrachten.

Auch die Frage nach der Strategie der japanischen Außen- und Sicherheitspolitik wurde immer wieder gestellt. Einige beklagen in diesem Zusammenhang einen Mangel an strategischem Denken,

während andere die Veränderungen der letzten Jahre loben, als seien sie das Ergebnis einer erfolgreichen japanischen Strategie. Dies mag eine triviale Schlussfolgerung sein, doch tatsächlich lassen sich Aspekte von beidem feststellen. Auch wenn Konzepte und Grundsätze nicht von Tag zu Tag betont werden, geht es nicht gänzlich ohne systematische Ideen. Darüber hinaus haben sich viele Strategien, die in bestimmten Bereichen erfolgreich waren, in anderen wiederum nicht bewährt.

Aus einem abweichenden Blickwinkel betrachtet besteht kein Konsens darüber, ob die japanische Außen- und Sicherheitspolitik internationaler und globaler geworden ist oder sich vielmehr nach innen ausrichtet. Fakt ist, dass Japan insbesondere im Sicherheitsbereich aktiver agiert, als es in der Vergangenheit der Fall war – sowohl im Rahmen der japanisch-amerikanischen Allianz als auch in seinen Beziehungen zu anderen Partnerländern. Andererseits bedeutet die sich verschlechternde Sicherheitslage im Umfeld des Landes auch, dass Ressourcen für die Bewältigung von geografisch bedingten Problemen aufgewendet werden müssen.

Selbst innerhalb Japans gibt es politische Führer, Geschäftspersonen und Experten, die den strategischen Diskurs begrüßen und Japans aktives Engagement in der Außenwelt betonen. Andere wiederum bevorzugen ein Bottom-up-Feedback, verabscheuen den strategischen Diskurs und heben die

Einschränkungen ebendieses Engagements hervor. Je nachdem, mit wessen Argumenten man bei dem Versuch, Japans Außen- und Sicherheitspolitik zu verstehen, in Berührung kommt, wird dies das eigene Bild stark beeinflussen.

Unter diesen Umständen ist es nicht einfach, sich ein ausgewogenes und naturgetreues Bild der japanischen Außen- und Sicherheitspolitik zu machen. Natürlich gelten diese Probleme nicht nur für Japan – doch gerade hier zeigt sich eine enorme Vielfalt an Sichtweisen.

Diese Publikation versucht, Japans Außen- und Sicherheitspolitik im „geopolitischen Zeitalter“ so umfassend wie möglich zu behandeln. Sie deckt zwar nicht alle Themen ab, hebt jedoch vielfältige Themen und Interpretationsweisen hervor. In den letzten Jahren scheinen sich einige Bereiche spürbar verändert oder an strategischer Bedeutung zugenommen zu haben, während dies in anderen Bereichen nicht der Fall war.

Ein großer Teil dieser Publikation befasst sich mit den japanischen Beziehungen zu einzelnen Regionen und Japans Außenpolitik im Zusammenhang mit bestimmten Themen, wobei nicht alle Bereiche abgedeckt wurden. Diejenigen, die behandelt werden, umfassen nicht nur Verbündete und Nachbarländer Japans wie die USA, China, Taiwan, und Südkorea, sondern auch Südostasien, Australien, Indien, den Nahen Osten, Russland und Europa, einschließlich der EU und der NATO, wobei

die berücksichtigten Themen unter anderem innenpolitische Aspekte der Außen- und Sicherheitspolitik, Außenhilfe, maritime Sicherheit, Abrüstung und Atomwaffensperre, Klimawandel, Menschenrechte, Handelspolitik und Cybersicherheit umfassen. Im Allgemeinen wird dabei die Entwicklung bis zur zweiten Regierung unter Premierminister Abe (2012-2020) dargestellt und eine Analyse der aktuellen Situation und gegenwärtigen Herausforderungen vorgenommen.

Es bleibt dem Interesse der Leserinnen und Leser überlassen, welches Gesamtbild sich durch diese Publikation in Bezug auf Japans Außen- und Sicherheitspolitik ergibt, denn sie selbst will keine bestimmte Interpretation aufdrücken. Wenn das Interesse eher in Bereichen liegt, in denen bedeutende Fortschritte erzielt wurden, wird Japans Außen- und Sicherheitspolitik dynamisch und erfolgreich erscheinen; liegt das Interesse eher auf den Herausforderungen, ergibt sich wiederum ein ganz anderes Bild. Wichtig ist, die Komplexität dieser Themen bewusst zu verstehen und sich im Klaren zu sein, worauf die eigene Interpretation beruht.

Die vorliegende Publikation soll die hierfür notwendigen Informationen liefern. Obwohl jeder Beitrag unabhängig von den anderen gelesen werden kann, wäre es wünschenswert, sich mit so vielen wie möglich zu beschäftigen – und nicht nur diejenigen, die sich mit den Bereichen befassen, für

die das eigene Interesse unmittelbar gilt. Dies dürfte dazu beitragen, die Unterschiede zwischen den Regionen und Bereichen sichtbar zu machen und deren Merkmale und Positionierung im Rahmen des Gesamtbildes noch mehr zu verdeutlichen.

Abschließend möchte ich dem Auslandsbüro Japan der Konrad-Adenauer-Stiftung danken, dass es dieses Projekt vorgeschlagen und geleitet hat, insbesondere ihrer Vertreterin in Japan, Frau Rabea Brauer, dem Senior Program Manager, Herrn Naoki Takiguchi, der Programmassistentin, Frau Kikyo Taguchi sowie den Autorinnen und Autoren. Ich bedanke mich für ihre wertvollen Beiträge zur Unterstützung dieses Projekts. Obwohl es eine Vielzahl von Literatur über die japanische Außen- und Sicherheitspolitik gibt, können wir mit Stolz behaupten, dass an einem solchen Projekt selten so viele Autorinnen und Autoren beteiligt waren, die auf den jeweiligen Gebieten führend sind. Darüber hinaus freue ich mich als Editor sehr, dass diese Publikation ebenfalls sowohl ins Englische als auch ins Deutsche übersetzt wird, wodurch sie eine noch breitere Leserschaft finden kann.

* Die jeweiligen Abhandlungen in dieser Publikation umfassen im Allgemeinen die politische Situation bis etwa Mitte 2023.

Michito TSURUOKA

Liste von Abkürzungen

Deutsch		Englisch
A2/AD		Anti-Access/Area Denial
AAGC	Asien-Afrika-Wachstumskorridor	Asia-Africa Growth Corridor
ACSA	Abkommen über die gegenseitige Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen	Acquisition and Cross-Servicing Agreement
AEC	ASEAN-Wirtschaftsgemeinschaft	ASEAN Economic Community
AIIB	Asiatische Infrastrukturinvestmentbank	Asian Infrastructure Investment Bank
AMF	Asiatischer Währungsfonds	Asian Monetary Fund
ANZUS	Trilaterales Sicherheitsabkommen (Australien, Neuseeland, USA)	Australia, New Zealand, United States Security Treaty
AOIP		ASEAN Outlook on the Indo-Pacific
AP4	Vier Asiatisch-Pazifische Partner (Japan, Australien, Neuseeland, Südkorea) (NATO)	Four Asia-Pacific partners (Japan, Australia, New Zealand, South Korea) (NATO)
APEC	Asiatisch-Pazifische Wirtschaftsgemeinschaft	Asia Pacific Economic Cooperation
ASEAN	Verband Südostasiatischer Nationen	Association of Southeast Asian Nations
ASW	U-Boot-Abwehr	Anti-Submarine Warfare
AUKUS	Trilaterale Sicherheitspartnerschaft (Australien, Vereinigtes Königreich, USA)	Trilateral security partnership (Australia, UK, USA)
AWACS		Airborne Warning and Control Systems
AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone	Exclusive Economic Zone (EEZ)
BIP	Bruttoinlandsprodukt	Gross Domestic Product (GDP)
BNE	Bruttonationaleinkommen	Gross National Income (GNI)
BSP	Bruttosozialprodukt	Gross National Product (GNP)
CAP		Comprehensive Assistance Package (NATO)
CCDCOE		(NATO) Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence

	Deutsch	Englisch
CEPEA	Umfassende Wirtschaftspartnerschaft in Ostasien	Comprehensive Economic Partnership for East Asia
CLMV	Kambodscha, Laos, Myanmar, Vietnam	Cambodia, Laos, Myanmar, Vietnam
COVAX		COVID-19 Vaccine Global Access Facility
COVID-19	Coronavirus-Krankheit-2019	Coronavirus disease 2019
CPEC	Chinesisch-Pakistanischer Wirtschaftskorridor	China-Pakistan Economic Corridor
CPTPP	Abkommen über die umfassende und fortschrittliche transpazifische Partnerschaft	Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership
CTU		Counter Terrorism Unit (Japan)
EAFTA	Freihandelszone in Ostasien	East Asia Free Trade Area
EaP	Östliche Partnerschaft (EU)	Eastern Partnership (EU)
EAS	Ostasiengipfel	East Asian Summit
EDD	Erweiterte Abschreckungsgespräche (Japan-USA)	Extended Deterrence Dialogue (Japan-USA)
EG	Europäische Gemeinschaft	European Communities (EC)
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik (EU)	European Neighbourhood Policy (EU)
EU	Europäische Union	European Union
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft (EAG)	European Atomic Energy Community
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft	European Economic Community (EEC)
FDI	Ausländische Direktinvestition	Foreign Direct Investment
FHA	Freihandelsabkommen	Free Trade Agreement (FTA)
FMCT		Fissile Material Cut-off Treaty
FOIP	Freier und Offener Indopazifik	Free and Open Indo-Pacific
FTAAP	Asiatisch-Pazifische Freihandelszone	Free Trade Area of the Asia-Pacific
G20	Gruppe der Zwanzig	Group of Twenty
G4	Gruppe der Vier	Group of Four
G7	Gruppe der Sieben	Group of Seven

	Deutsch	Englisch
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen	General Agreement on Tariffs and Trade
GCAP		Global Combat Aviation Programm (Japan, UK, Italy)
GHQ	Oberkommandierender der Alliierten Mächte (Japan)	General Headquarters, Supreme Commander for the Allied Powers (Japan)
GSOMIA	Allgemeines Abkommen über die Sicherheit militärischer Informationen	General Security of Military Information Agreement
GUAM	Georgien, Ukraine, Aserbajdschan, Moldawien	Georgia, Ukraine, Azerbaijan, Moldova
HADR		Humanitarian Assistance and Disaster Relief
IAEA	Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO)	International Atomic Energy Agency
ICBM	Interkontinentalrakete	Intercontinental Ballistic Missile
ICWA		Indian Council on World Affairs
INF	Mittelstrecken-Nuklearstreitkräfte	Intermediate-Range Nuclear Forces
INSTC	Internationaler Nord-Süd-Transportkorridor	International North-South Transport Corridor
IPCP	Individuelles Partnerschafts- und Kooperationsprojekt (NATO)	Individual Partnership and Cooperation Programme (NATO)
IPEF	Indopazifischer Wirtschaftsrahmen	Indo-Pacific Economic Framework
IPMDA		Indo-Pacific Partnership for Maritime Domain Awareness
IS	„Islamischer Staat“	„Islamic State“
ISA	Informationssicherheitsabkommen	Information Security Agreement
ISAF	Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe (Afghanistan)	International Security Assistance Force (Afghanistan)
ISRT	Informationsbeschaffung, Überwachung, Aufklärung und Zielerfassung	Intelligence, Surveillance, Reconnaissance and Targeting
ITPP		Individually Tailored Partnership Programme (NATO)
IUU	illegal, ungemeldet und unreguliert	illegal, unreported, and unregulated

Deutsch		Englisch
JAEP		Japan-ASEAN Exchange Projects
JAGEF		Japan-ASEAN General Exchange Fund
JAIF	Japan-ASEAN-Integrationsfonds	Japan-ASEAN Integration Fund
JDR		Japan Disaster Relief
JETRO	Japanische Außenhandels-organisation	Japan External Trade Organization
JICA	Japanische Agentur für internationale Zusammenarbeit	Japan International Cooperation Agency
JUCIP	Japanisch-Amerikanische Handels- und Industriepartnerschaft	Japan-U.S. Commercial and Industrial Partnership
KMU	kleine und mittelständische Unternehmen	
LDP	Liberaldemokratische Partei (Japan)	Liberal Democratic Party (Japan)
LNG	Verflüssigtes Erdgas	Liquefied Natural Gas
MFN	Meistbegünstigste Nation (Prinzip)	Most Favored Nation (Treatment)
MFO		Multinational Force and Observers
NAC	Nordatlantikrat (NATO)	North Atlantic Council (NATO)
NAC		New Agenda Coalition
NAFTA	Nordamerikanisches Freihandelsabkommen	North American Free Trade Agreement
NATO	Nordatlantikpakt	North Atlantic Treaty Organization
NDPG	Richtlinien des Nationalen Verteidigungsplans (Japan)	National Defense Program Guidelines (Japan)
NFU	Verzicht auf den Ersteinsatz	No First Use
NISC		National center of Incident readiness and Strategy for Cybersecurity (Japan)
NPDI	Abrüstungs- und Atomwaffensperrinitiative	Non-Proliferation and Disarmament Initiative
NPR		Nuclear Posture Review (USA)
NPT	Atomwaffensperrvertrag	Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons
NRO	Nichtregierungsorganisationen	Non-governmental Organization (NGO)
NSC	Nationaler Sicherheitsrat (Japan)	National Security Council (Japan)

	Deutsch	Englisch
NSG	Gruppe der Kernmaterial-Lieferländer	Nuclear Suppliers Group
NSS	Nationale Sicherheitsstrategie (Japan)	National Security Strategy (Japan)
NSS	Sekretariat für die nationale Sicherheit (Japan)	National Security Secretariat (Japan)
NVV	Nuklearer Nichtverbreitungsvertrag/ Atomwaffensperrvertrag	Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT)
ODA	Öffentliche Entwicklungshilfe	Official Development Assistance
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	Organisation for Economic Cooperation and Development
OECD-DAC	Ausschuss für Entwicklungshilfe der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	OECD Development Assistance Committee
OSA		Official Security Assistance (Japan)
OSCE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa	Organization for Security and Cooperation in Europe
P5	Fünf ständige Mitgliedsstaaten des UN-Sicherheitsrats	Permanent members of the United Nations Security Council (Permanent Five)
PDI	Pazifische Abschreckungsinitiative	Pacific Deterrence Initiative
PKO	Friedenserhaltende UN-Maßnahmen	United Nations Peacekeeping Operations
PPP		People Power Party (South Korea)
PRT		Provincial Reconstruction Team (Afghanistan)
QUAD	Quadrilateraler Sicherheitsdialog (Australien, Indien Japan, USA)	Quadrilateral Security Dialogue (Australia, India, Japan, USA)
RAA	Gegenseitiges Zugangsabkommen	Reciprocal Access Agreement
RCEP	Regionale umfassende Wirtschaftspartnerschaft	Regional Comprehensive Economic Partnership
SI		Stockholm Initiative
SIDA		Swedish International Development Cooperation Agency
SLBM	U-Boot-gestützte ballistische Raketen	Submarine-Launched Ballistic Missile
SOM	Treffen hoher Beamter	Senior Officials' Meeting

Deutsch		Englisch
SPA	Strategisches Partnerschaftsabkommen (Japan-EU)	Strategic Partnership Agreement (Japan-EU)
STOVL		Short Take-Off and Vertical Landing (aircraft)
TAC		Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia
THAAD		Terminal High Altitude Area Defense
TICAD		Tokyo International Conference on African Development (Japan)
TISA		Trilateral Information Sharing Arrangement (Japan, South Korea, USA)
TPNW	Atomwaffenverbotsvertrag (AVV)	Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons
TPP	Transpazifische Partnerschaft	Trans-Pacific Partnership
UN	Vereinte Nationen (VN)	United Nations
UNDOF		United Nations Disengagement Observer Force
UNHCR	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen	United Nations High Commissioner for Refugees
USA	Vereinigte Staaten von Amerika	United States of America
USMCA	USA-Mexiko-Kanada-Abkommen	United States-Mexico-Canada Agreement
WHA	Jahreshauptversammlung der Weltgesundheitsorganisation	World Health Assembly
WHA	Welthandelsorganisation	World Trade Organization (WTO)
WHO	Weltgesundheitsorganisation	World Health Organization
WPA	Wirtschaftspartnerschaftsabkommen	Economic Partnership Agreement (EPA)
WTO	Welthandelsorganisation	World Trade Organization

Teil I

Japans sicherheitspolitische Entwicklungen und Herausforderungen

1

Japan und die internationale Lage nach dem russischen Überfall auf die Ukraine:

Aus dem Blickwinkel einer
„Mittelmacht-Diplomatie“

Yoshihide SOEYA

Einleitung

Seit dem Ende des Kalten Krieges im Jahr 1989 befand sich die internationale Politik in einer langen Übergangsphase. Der russische Überfall auf die Ukraine im Februar 2022 hatte dabei enorme Auswirkungen nicht nur auf die Ukraine selbst, sondern auch auf die internationale Politik, und wird vermutlich einen ebenso großen Einfluss auf Chinas Strategie in Asien ausüben. In diesem Beitrag werden Überlegungen dazu angestellt, wie sich die Schritte Russlands und Chinas im Zusammenhang mit dem Überfall auf die Ukraine auf die internationale Politik und die Sicherheit Europas und Asiens auswirken könnten. Außerdem wird versucht, die Rolle fortschrittlicher Demokratien, einschließlich Japans, zu erörtern, bei deren Suche nach Kooperationspartnern die Beziehungen zu den USA im Fokus stehen. Dabei werden wir unsere Position und Rolle unter dem Blickwinkel einer „Mittelmacht-Diplomatie“ bzw. einer „Mittelmächte-Kooperation“ betrachten.

Der russische Überfall auf die Ukraine kann im Wesentlichen als eine imperialistische Aktion angesehen werden. Auch China zeigt ähnliche Impulse innerhalb Asiens. Und die USA sind es, die den Herausforderungen durch Russland und China sowohl in Europa als auch in Asien die Stirn bieten. Anders gesagt, hat der Überfall auf die Ukraine einmal mehr deutlich gemacht, dass die „drei Großmächte“, USA, China und Russland, im Zentrum der Konfliktstruktur der

internationalen Ordnung stehen. Anstatt uns also in eine dieser der drei Großmächte einzugliedern, suchen wir nun nach Kooperationen, um innerhalb der Rivalitätsstruktur dieser Mächte zusammenzuarbeiten, und zwar mit Fokus auf unsere Beziehungen zu den USA. Dieses Bild könnte treffend als „Mittelmächte-Kooperation“ bezeichnet werden.

Dieser Blickwinkel scheint auch in Hinsicht auf die japanische Diplomatie von besonderer Bedeutung. Traditionell haben die außen- und sicherheitspolitischen Theorien der konservativen Seite Japans oft die Bedeutung von Unabhängigkeit und Selbsthilfebestreben betont – so, als ob es Japan möglich wäre, eine eigene Strategie zu besitzen. Insbesondere nach dem Überfall auf die Ukraine hat sich eine auffallend mutige Debatte entwickelt, welche die „Lektionen der Ukraine“ direkt mit der Sicherheit und Verteidigung Japans in Verbindung bringt.

Natürlich haben solche Äußerungen keinen direkten Einfluss auf die japanische Außenpolitik. Es handelt sich jedoch um innenpolitische Faktoren, die von der jeweiligen Regierung nicht ignoriert werden können, wodurch es unter Umständen schwierig ist, die Realität der japanischen Politik zu verstehen. Ich vertrete weiterhin die Auffassung, dass die japanische Nachkriegsdiplomatie trotz dieser strukturellen Probleme im Wesentlichen als „Mittelmacht-Diplomatie“ bezeichnet werden kann. Die Argumentation in diesem Beitrag basiert

zudem auf der Überzeugung, dass ein solch analytischer Blickwinkel auch dann gilt, wenn man die Realität und das Ideal der japanischen Diplomatie nach dem Überfall auf die Ukraine betrachtet. Daher möchte ich zunächst einmal diesen Blickwinkel überprüfen, bevor ich mit meinen Überlegungen beginne.

Japans „Mittelmacht-Diplomatie“: Nationale und internationale Perspektiven

Analytisch gesehen wurde die japanische Nachkriegsdiplomatie aufgrund ihres Fundaments in der Nachkriegsverfassung (insbesondere Artikel 9) und dem japanisch-amerikanischen Sicherheitsvertrag durchgängig als „Mittelmacht-Diplomatie“ bezeichnet. Diese Betrachtung erfolgt aus einem Blickwinkel auf die innere Struktur der Außenpolitik sowie auf die Positionierung der japanischen Diplomatie in der internationalen Politik.

Während der Nachkriegszeit waren die japanische Politik und Gesellschaft durch die (1946 verkündete) Verfassung sowie den (1951 unterzeichneten und 1960 revidierten) Sicherheitsvertrag zwischen Japan und den USA, welche zwei Säulen der Diplomatie darstellen, zweiseitig gespalten. Es zeigte sich dabei von Bedeutung, dass die Verfassung ihren logischen Ursprung in der Bewältigung der Nachkriegsfolgen vor dem Ausbruch des Kalten Krieges (1947) hatte, während der japanisch-amerikanische

Sicherheitsvertrag aus einer Reaktion auf den Kalten Krieg entstanden war. Infolgedessen kam es in der japanischen Politik und Gesellschaft der Nachkriegszeit zu einem Konflikt zwischen der moralischen Kriegsbewältigung, die im Kern des Verfassungsschutzes steht, und einem auf dem japanisch-amerikanischen Sicherheitsvertrag basierenden Realismus im Rahmen des Kalten Krieges, der den geheimen Wunsch nach einer Verfassungsänderung beinhaltete.

Unter solch inneren Strukturen vertrat die Außenpolitik der aufeinanderfolgenden Regierungen Japans weder eine linke noch eine rechte Position, sondern verfolgte als Ergebnis des Kompromisses zwischen der Verfassung und dem japanisch-amerikanischen Sicherheitsvertrag stets einen Mittelweg. Ich argumentiere damit, dass die japanische Nachkriegsdiplomatie – empirisch betrachtet – weder eine Groß- noch eine Kleinmacht-Diplomatie, sondern durchweg eine „Mittelmacht-Diplomatie“ war. Diese Diplomatie richtete sich nach dem Krieg für lange Zeit grundsätzlich nach innen und wurde durch innenpolitische Konflikte blockiert.

In den 1980er Jahren, als sich die Beziehungen zwischen den USA und Japan in eine „Allianz“ wandelten, begann sich diese Situation allmählich zu ändern. Doch das Ende des Kalten Krieges und der Ausbruch des Golfkrieges im Januar 1991 machten die Probleme einer nach innen gerichteten japanischen Diplomatie auf internationaler Ebene

deutlich. Die japanische Regierung wurde von einem „Golfküstentrauma“ geplagt, da sie nicht in der Lage gewesen war – abgesehen von einer massiven finanziellen Soforthilfe – einen sinnvollen Beitrag zu leisten. Im Juni 1992 wurde schließlich der „International Peace Cooperation Act“ verabschiedet, während im September desselben Jahres zum ersten Mal nach dem Krieg Selbstverteidigungsstreitkräfte zu den friedenserhaltenden UN-Maßnahmen in Kambodscha entsandt wurden (Kabinett Miyazawa). Obwohl es sich dabei um einen kleinen Schritt im Sinne eines „internationalen Beitrags“ einer fortschrittlichen Demokratie handelte, war die Reaktion der internationalen Gemeinschaft gespalten. Einerseits betrachteten die Länder Europas und Amerikas dies als „zu wenig und zu spät“ (was auch dem Gefühl der japanischen Staatsmänner entsprach), andererseits hegten die asiatischen Nachbarländer Misstrauen gegenüber einer beginnenden „Militarisierung“ Japans (was auch die Meinung der linken japanischen Fraktion widerspiegelte).

Vor diesem Hintergrund ist meine Theorie der japanischen „Mittelmacht-Diplomatie“ ebenso als außenpolitische Theorie zu verstehen, die versucht, die gespaltenen Ansichten mithilfe eines goldenen Mittelwegs zu überwinden. Letztlich geht es dabei im Kern um die Änderung von Artikel 9 der Verfassung. Die Debatte zu dieser Verfassungsänderung basiert jedoch auf dem grundlegenden Konzept der

diplomatischen Vorstellung einer vollendeten „Mittelmacht-Diplomatie“ auf Grundlage des Internationalismus. Die Erfahrungen der frühen 1990er Jahre konfrontierten Japan mit der Tatsache, dass Artikel 9 der Verfassung ein Hindernis für Japans „internationalen Beitrag“ und die internationale Friedenszusammenarbeit durch die Selbstverteidigungsstreitkräfte darstellt.

Diese Erfahrungen und Lektionen sollte man sich einmal mehr ins Gedächtnis rufen, wenn man die Beteiligung Japans an der internationalen Politik im Zusammenhang mit dem Überfall auf die Ukraine betrachtet. In Hinblick auf die Diplomatie der gegenwärtigen Regierung unter Premierminister Fumio Kishida ist es somit bezeichnend, dass Premierminister Kishida zu Beginn seiner Rede auf dem Shangri-La-Dialog (Sicherheitskonferenz in der Region Asien-Pazifik) in Singapur am 10. Juni 2022 den ehemaligen Premierminister Kiichi Miyazawa als ein führendes Mitglied der Kouchikai – einer politischen Gruppierung in der Liberaldemokratischen Partei, der er selbst angehörte – erwähnte. Premierminister Kishida erklärte, dass der frühere Premierminister Miyazawa den Erwartungen gegenüber Japan, sich auf internationaler Ebene stärker für die Sicherheit zu engagieren, unverwandt ins Auge geblickt hatte, weshalb nach zahlreichen Debatten „The International Peace Cooperation Act“ verabschiedet und die Selbstverteidigungsstreitkräfte auf dieser rechtlichen Grundlage nach Kambodscha entsandt worden waren.

Premierminister Kishida bezeichnete die folgenden fünf Säulen als seine „Vision für den Frieden“: die „Aufrechterhaltung und Stärkung einer freien, offenen und regelbasierten Weltordnung“, die „Stärkung der Sicherheit“, die „Förderung realistischer Bemühungen um eine ‚Welt ohne Nuklearwaffen‘“, die „Stärkung der UN-Funktionen und die Reform des UN-Sicherheitsrats“ sowie die „Stärkung der internationalen Zusammenarbeit in neuen Bereichen wie der wirtschaftlichen Sicherheit“. Im Zusammenhang mit der „Stärkung der Sicherheit“ steht teilweise das Selbsthilfebemühen im Vordergrund, während alle anderen Maßnahmen auf internationaler Zusammenarbeit basieren. Dieser Internationalismus kommt auch in der Diplomatie der Regierung unter Premierminister Kishida in Hinblick auf den russischen Überfall auf die Ukraine klar zum Vorschein.

Die internationale Lage nach dem Überfall auf die Ukraine und die damit zusammenhängende Reaktion Japans

Russland behauptet, dass seine faktische Militärinvasion in einen unabhängigen und souveränen Staat eine spezielle Militäroperation sei, die dem Schutz der in der Ostukraine lebenden russischen Bevölkerung sowie der Entmilitarisierung und „Entnazifizierung“ der Ukraine diene. Tief darunter herrscht jedoch der

Unilateralismus einer Großmacht sowie die Wahnvorstellung eines „russischen Imperiums“ von Präsident Putin.

(1) Freie, offene und regelbasierte Weltordnung

Der Überfall auf die Ukraine war eine unverblühte Kampfansage gegenüber der „freien, offenen und regelbasierten Weltordnung“, die von den fortschrittlichen Demokratien unterstützt wird. Als Reaktion darauf haben wir der Ukraine militärische Unterstützung – insbesondere in Form von Waffenlieferungen – sowie finanzielle Soforthilfe gewährt und einen Bund für Wirtschaftssanktionen gegenüber Russland geschlossen. Die Herausforderungen, vor denen die USA und andere fortschrittliche Demokratien in diesem Zusammenhang stehen, erweisen sich jedoch als außerordentlich groß. Insbesondere die Tatsache, dass die USA gezwungen werden, an zwei Fronten (in Europa und in Asien) zu agieren, stellt eine erhebliche Belastung dar – vor allem, wenn man darüber hinaus die Entwicklungen in China betrachtet, auf die ich im Folgenden weiter eingehen möchte. Der militärische Rückzug aus Afghanistan, den die Regierung unter Präsident Biden im Mai 2021 eingeleitet hatte, diente ebenso dazu, die Ressourcen auf eine Strategie gegen China umzulenken. Nun ist auch der Widerstand gegen Russland innerhalb von Europa hinzugekommen.

Die japanische Diplomatie agiert in diesem Zusammenhang ebenfalls aus der Position einer fortschrittlichen Demokratie heraus. Die Regierung unter Premierminister Kishida beteiligt sich aktiv an der G7, die sich aus der Europäischen Union (EU), dem Nordatlantikpakt (engl. *North Atlantic Treaty Organization*, kurz NATO) und den Mitgliedstaaten der führenden Industrieländer (Gipfel) zusammensetzt. Neben einer Unterstützung der Ukraine hat sie nicht gezögert, Sanktionen gegen Russland in den Bereichen Finanzen, Handel und Visa zu verhängen. Verständlicherweise hat sich hierdurch die Haltung Russlands gegenüber Japan verhärtet, weshalb die Zukunft der japanisch-russischen Beziehungen völlig unklar ist.

(2) Europäische Sicherheitsordnung

Auch hat sich die Sicherheitsordnung an der europäischen Front erheblich verändert, wodurch eine neue Konfrontationsstruktur zwischen Russland und den europäischen Ländern bzw. der NATO deutlich geworden ist. Es wurde bereits länger behauptet, dass die Euphorie des Westens, den Kalten Krieg gewonnen zu haben, lediglich eine Illusion gewesen war – nun haben die Aktionen Russlands diese Illusion vollständig zerstört. Es scheint, als ob Putin, der den Eintritt der Ukraine in die NATO unter allen Umständen zu verhindern versucht, durch den Pathos eines „Sowjetimperiums“ angetrieben wird,

das seine Niederlage im Kalten Krieg nicht akzeptieren kann.

Im Mai 2022 beschlossen Finnland und Schweden, die während des Kalten Krieges lange Zeit militärisch neutral gewesen waren, den Beitritt zur NATO zu beantragen. Im April 2023 wurde Finnland zum 31. NATO-Mitgliedsstaat ernannt. Die Gesamtsituation stellt wahrlich ein „russisches Eigentor“ (Zitat von Michito Tsuruoka) dar, wobei auch die NATO nach ihrer Erweiterung vor neue, schwierige Herausforderungen gestellt wurde.

Japan, das immer noch den Beschränkungen von Artikel 9 der Verfassung unterliegt, kann keine umfassende militärische Zusammenarbeit mit den NATO-Staaten leisten. Die Kooperation zwischen Japan und der NATO hat im Rahmen des „Individual Partnership and Cooperation Programme“ (IPCP) wichtige Fortschritte gemacht; dieser Plan wurde im Mai 2014 von Premierminister Shinzo Abe während seiner Teilnahme an der Sitzung des Nordatlantikrats unterzeichnet. Der wesentliche Inhalt besteht dabei aus einer vorbildlichen „Mittelmächte-Kooperation“ – darunter Cyberabwehr, humanitäre bzw. Katastrophenhilfe, Antiterrormaßnahmen, Abrüstung bzw. Rüstungskontrolle sowie die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen.

Nach dem russischen Überfall auf die Ukraine nahm Premierminister Kishida am 29. Juni desselben Jahres als erster

japanischer Premierminister an einem NATO-Gipfeltreffen in Madrid teil. Konkret handelte es sich hierbei um eine „NATO-Partnerkonferenz“ auf Einladung der NATO, bei der auch Länder aus dem asiatisch-pazifischen Raum – nämlich Australien, Neuseeland und Südkorea – anwesend waren. Japan eingeschlossen bezeichnete die NATO diese vier Länder als „Asiatisch-Pazifische Partner“ (AP4). In Hinblick auf die gekoppelten Schritte Russlands und Chinas, auf die ich im Folgenden weiter eingehen werde, bestätigte dies die Bedeutsamkeit einer Zusammenarbeit zwischen den Ländern des asiatisch-pazifischen und des europäischen Raums.

(3) Ausfall im UN-Sicherheitsrat

Da der UN-Sicherheitsrat nicht mehr voll funktionsfähig ist, gestaltet sich die Rolle der UN im Zusammenhang mit der internationalen Sicherheit völlig ungewiss. Die internationale Nachkriegsordnung begann mit der Gründung der Vereinten Nationen durch die alliierten Mächte, welche die Achsenmächte Japan und Deutschland besiegt hatten. Einige der damaligen Visionen fielen nach Ausbruch des Kalten Krieges umgehend in sich zusammen, während andere Funktionen nach Ende des Kalten Krieges in den 1990er Jahren wiederhergestellt wurden. Zu Zeiten des Golfkriegs sowie den Kriegen in Afghanistan und Irak, die allesamt von den USA geführt wurden, hielten sich die UN und das Völkerrecht trotz zahlreicher Probleme mit Mü-

und Not über Wasser. Diesmal jedoch tritt Russland, ein ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrats als Zerstörer der Weltordnung auf. Und darüber hinaus sind zudem gewisse Verbindungen zwischen Russland und China entstanden, auf die ich im Folgenden weiter zu sprechen komme.

Blickt man auf die Nachkriegszeit zurück, so haben sich Japan und Deutschland zu Musterschülern der internationalen Gemeinschaft entwickelt und zum Aufbau einer freien und offenen Weltordnung beigetragen. Nun sehen sich diese beiden Länder als fortschrittliche Demokratien mit den Herausforderungen konfrontiert, die uns vonseiten Russlands und Chinas entgegengehalten werden. Aus einer Makroperspektive lässt sich sagen, dass die Ordnung der UN völlig auf den Kopf gestellt wurde.

In diesem Sinne weisen die UN-Reformen, an denen die japanische Regierung seit vielen Jahren arbeitet, zwar eine hohe Legitimität auf, sind in Hinblick auf ihre Aussichten jedoch keineswegs rosig. Gleichwohl erweisen sich die Macht des Völkerrechts und seine Rolle bei der Mobilisierung der internationalen Öffentlichkeit von großer Bedeutung. Die Entwicklungsländer, die die Mehrheit der UN-Mitgliedsstaaten ausmachen, haben in ihren Beziehungen zu Russland und China nicht die selben Chancen wie die fortschrittlichen Demokratien. Gleiches gilt für Länder wie Indien und Indonesien, die seit langem an ihrem Prinzip

von „Bündnisfreiheit und Unparteilichkeit“ festhalten. In Hinblick auf diese Länder, die der „dritten Kraft“ angehören und mittlerweile als „Globaler Süden“ bezeichnet werden, ist es zunehmend wichtig, eine angemessene Politik des Engagements aus dem Blickwinkel einer „Mittelmacht-Diplomatie“ fortzuführen, anstatt diese Länder gewaltsam mit hineinziehen zu wollen.

China und die asiatische Ordnung

(1) Chinesisch-russische Verbindungen

Wenn wir nun in Richtung Asien blicken, sehen wir, dass der Grund für Chinas Selbstbehauptung in der nostalgischen Sehnsucht nach einem „chinesischen Imperium“ liegt. In den letzten Jahren hat China versucht, seinen Nationalismus zu konsolidieren, indem es seine Geschichte nach dem Opiumkrieg als „Jahrhundert der Demütigung“ betonte. Darüber hinaus macht das Land mit dem stetigen Ausbau seiner Macht keinen Hehl mehr daraus, dass es China ganz selbstverständlich für das Zentrum Asiens hält. Auch auf globaler Ebene zögert es nicht damit, Einwände gegen die Werte und Strukturen der internationalen Nachkriegsordnung zu erheben, in deren Zentrum Europa und die USA stehen.

Wenn solch imperiale Gefühle den Antrieb für das gegenwärtige Handeln

Russlands und Chinas darstellen, so liegt darin der Ursprung einer psychologischen Bindung zwischen diesen beiden Ländern. Es versteht sich von selbst, dass die USA im Rahmen dieser psychologischen Dimension den größten Konkurrent und das größte Hindernis sowohl für China als auch für Russland darstellen. Eine weitere Gemeinsamkeit zwischen Russland und China liegt in der Tatsache, dass aufgrund dieser Mentalität das autokratische Regierungssystem in gewissem Maße von der Bevölkerung akzeptiert wird.

Die wichtigsten strategischen Ziele sowohl Russlands als auch Chinas liegen allerdings jeweils in Europa und Asien. Es verhält sich dabei jedoch nicht so, als ob die beiden Länder sich in ihren jeweiligen Regionen vollumfänglich unterstützen würden; auch besitzen sie keine gemeinsame Strategie gegenüber den USA. Stattdessen dürfte China aufmerksamer beobachten, welche Auswirkungen der russische Überfall auf die Ukraine in Hinblick auf seinen „chinesischen Traum“ von der „Befreiung“ Taiwans hat.

(2) Die Taiwan-Frage

Seit der „Gemeinsamen Erklärung der Regierung Japans und der Regierung der Volksrepublik China“ (29. September 1972) hält die japanische Regierung daran fest, dass sie Chinas Standpunkt, Taiwan als integralen Bestandteil des Territoriums der Volksrepublik China

anzusehen, verstehe und respektiere. Auch die USA haben diesen Standpunkt, dass es „nur ein China gäbe und Taiwan zu China gehöre“, seit der Normalisierung der diplomatischen Beziehungen zwischen China und den USA im Januar 1979 zumindest akzeptiert. Weder Japan noch die USA haben jedoch erklärt, dass ihre Standpunkte mit denen Chinas übereinstimmen; stattdessen vertreten beide in der Zugehörigkeitsfrage Taiwans eine eher vage politische Position. Darüber hinaus hat der US-Kongress im April 1979 ein nationales Gesetz namens „Taiwan Relations Act“ verabschiedet, in dem eine mögliche Verteidigung Taiwans durch die USA nicht ausgeschlossen wird, um Chinas Absichten, die Taiwan-Frage als „innerstaatliches Problem“ zu betrachten, entgegenzuwirken.

Seit den 1970er Jahren erhebt China Anspruch auf die Senkaku-Inseln, die faktisch von Japan regiert werden. Dieser Anspruch basiert auf der chinesischen Ansicht, dass diese Inseln „seit jeher zu Taiwan gehören“. Folglich ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass eine Taiwan-Krise unmittelbar auch eine Senkaku-Inseln-Krise bedeuten würde. Dies wiederum hätte die Frage nach der Selbstverteidigung Japans zur Folge und würde gleichzeitig Artikel 5 des japanisch-amerikanischen Sicherheitsvertrags auslösen, der eine gemeinsame Reaktion Japans und der USA im Falle eines Angriffs auf von Japan verwaltete Gebiete vorsieht. Durch die oben beschriebene grundsätzliche

Sicherheitshaltung Japans und der USA wird China bei der Anwendung militärischer Stärke gegen Taiwan in ausreichendem Maße zurückgehalten.

Vor diesem Hintergrund erfolgte der russische Überfall auf die Ukraine. Sollte es zu einer chinesischen Militärinvasion in Taiwan kommen, würden viele demokratische Länder darin ein Ebenbild vom Überfall auf die Ukraine und einen Angriff auf die Demokratie sehen. In diesem Sinne könnte Russlands Überfall auf die Ukraine vielmehr einen Gegenwind in Hinblick auf Chinas Strategie der „militärischen Befreiung“ Taiwans bedeuten. Es scheint mir, dass in dieser Situation die Rolle der Diplomatie genauso oder sogar noch mehr an Bedeutung gewinnt als militärische Reaktion. Unter diesem Blickwinkel möchte ich im Folgenden den Inhalt eines „Freien und Offenen Indopazifiks“ (FOIP) beleuchten, der sich inzwischen zum Gesicht der japanischen Diplomatie entwickelt hat.

„Freier und Offener Indopazifik“ und Quadrilateraler Sicherheitsdialog

Die indopazifische Diplomatie, die von Premierminister Shinzo Abe durch den als Quadrilateralen Sicherheitsdialog (QUAD) bezeichneten Zusammenschluss zwischen Japan, Australien, Indien und den USA gefördert wurde, stellt auch in der Regierung unter Premierminister Kishida einen Stützpfiler der

japanischen Außenpolitik dar. Der Inhalt dieses Dialogs hat sich bereits während der Regierung unter Premierminister Abe von einer Konfrontationsstrategie gegenüber China zu einer weniger konfrontativen Diplomatie des Regionalismus („Vision“) gewandelt.

Die Ursprünge des indopazifischen Konzepts in der japanischen Diplomatie gehen auf eine Rede zurück, die Premierminister Abe während seiner ersten Regierungszeit im August 2007 vor dem indischen Parlament gehalten hatte. Er bezeichnete die Kombination des Pazifiks und des Indischen Ozeans als „erweitertes Asien“ und schlug dort zum ersten Mal offiziell das QUAD-Konzept vor, bei dem die USA und Australien durch eine japanisch-indische Zusammenarbeit in dieses „erweiterte Asien“ miteinbezogen werden. Nachdem er nach einem Jahr aufgrund gesundheitlicher Probleme zurückgetreten war, kehrte Premierminister Abe im Dezember 2012 zurück und präsentierte „QUAD“ auf internationaler Ebene als „security diamond“. An dieser Stelle etablierte sich die weltweite Auffassung, dass die von Premierminister Abe befürwortete indopazifische Diplomatie eine starke Konfrontationsstrategie gegenüber China darstellt.

Im November 2014 reagierte Premierminister Abe empfindlich auf die Vorstellung des Konzepts einer „Neuen Seidenstraße“ durch den chinesischen Staatspräsidenten Xi Jinping und sprach sich in seiner Grundsatzrede auf der 6. Tokyo International Conference on

African Development (TICAD) im kenianischen Nairobi im August 2016 für „zwei freie und offene Weltmeere“ und ein Bündnis des asiatischen und afrikanischen Kontinents aus.

Seit 2017 veranstalten die jeweils zuständigen QUAD-Behörden regelmäßige Treffen auf Abteilungsleitersebene (engl. *Senior Officer Meeting*, kurz SOM) als Nebenveranstaltungen zu den ASEAN-Konferenzen. Dabei wurden ab 2018 der Ausdruck eines „freien, offenen und integrativen Indopazifik“ sowie der Grundsatz einer „Unterstützung der ASEAN-Zentralität“ in die Bekanntmachungen der Ergebnisse aufgenommen. Dadurch wurde zum Ausdruck gebracht, dass China im Rahmen von QUAD nicht unbedingt ausgeschlossen wird.

Zum einen spiegelte dies die pragmatischen Empfindungen der außenpolitischen Beamten wider, zeugte zum anderen jedoch auch von dem wichtigen Wandel, den die Diplomatie von Premierminister Abe gegenüber China ab 2018 vollzog. Im Oktober desselben Jahres kam während Abes Besuchs in China ein Gipfeltreffen mit Xi Jinping zustande. Im Juni 2019 kam Xi Jinping anlässlich des G20-Gipfels in Osaka nach Japan, woraufhin Premierminister Abe ihn offiziell zum Staatsbesuch im Frühling des nächsten Jahres einlud, der jedoch aufgrund der Corona-Pandemie abgesagt wurde.

Es folgten regelmäßige Treffen der QUAD-Außenminister ab September

2019 sowie Gipfeltreffen ab März 2021. In einer Reihe gemeinsamer Erklärungen wurden als Grundsätze der QUAD-Kooperation die Rechtsstaatlichkeit und regelbasierte Ordnung sowie die Freiheit von Schifffahrt und Flugverkehr verkündet, in denen selbstverständlich auch die Besorgnis über China zum Ausdruck kam. Gleichzeitig zeigte sich keine ausdrückliche Konfrontationshaltung gegenüber China, und zu den konkreten Kooperationspunkten gehörten globale Themen wie die Pandemie, Klimafragen, kooperative Projekte in Hinblick auf den Wettbewerb mit China (vor allem in Wirtschaftsbereichen) sowie unkonventionelle Sicherheitskooperationen.

Im Allgemeinen werden FOIP und QUAD oft als Strategien gegen China betrachtet, die auf eine „Eindämmung“ abzielen. Dort wird der QUAD-Rahmen vermutlich als eine „japanisch-amerikanische Allianz plus Australien und Indien“ angesehen. Die wesentlichen Diskussionen und Ergebnisse des QUAD zeigen jedoch, dass er in Wirklichkeit nichts anderes als eine „Mittelmächte-Kooperation“ darstellt. Aus diesem Blickwinkel sollte ein realistischeres Bild von QUAD als „Japan, Australien und Indien plus den USA“ zum Ausdruck kommen. Und gerade aus ebendieser Schlussfolgerung könnte sich das Konzept eines „erweiterten QUAD“ ergeben, an dem auch Südkorea und die europäischen Länder beteiligt sind.

Zum Abschluss

Am 8. Juli 2022 wurde der ehemalige Premierminister Shinzo Abe in einer völlig unerwarteten Tragödie erschossen. Als Ministerpräsident mit der längsten Amtszeit in der modernen politischen Historie Japans seit der Meiji-Ära hat Premierminister Abe im Zusammenhang mit der japanischen Wirtschaft, Politik und Diplomatie ein hochgradig komplexes Erbe hinterlassen, das schwer wiegt.

Von besonderer Bedeutung dürften hierbei die drei folgenden Dokumente zur nationalen Sicherheit sein, die durch das Kabinett Kishida am 16. Dezember 2022 verabschiedet wurden: die „Nationale Sicherheitsstrategie“, die „Nationale Verteidigungsstrategie“ und der „Plan zum Aufbau der Wehrkraft“. Die ausführliche Erörterung dieser Dokumente überlassen wir anderen Beiträgen; doch möchte ich an dieser Stelle den dadurch aufgetretenen Paradigmenwechsel im Sicherheitsdenken der japanischen Regierung sowie seine damit zusammenhängende Bedeutung überprüfen. Zwar geht dieser Wechsel bereits in der am 17.12.2013 unter dem Kabinett Abe verabschiedeten „Nationalen Sicherheitsstrategie“ hervor, doch sind die Spuren einer „Befreiung vom Nachkriegsregime“, von welcher der ehemalige Premierminister gesprochen hatte, in der gleichnamigen überarbeiteten Fassung umso deutlicher geworden.

Erstens ist die japanische Diplomatie unter dem „Nachkriegsregime“ „von der Bühne der Machtpolitik abgetreten“ (Zitat von Masataka Kosaka), indem sie vor allem dadurch gekennzeichnet bzw. gestärkt wurde, dass sie nicht direkt in das Spiel um das Machtgleichgewicht zwischen den Großmächten – geschweige denn in den militärischen Bereich – eingebunden ist. Im Gegensatz dazu befasst sich die Nationale Sicherheitsstrategie direkt mit Bereichen wie militärischer Abschreckung, dem Machtgleichgewicht sowie der Geopolitik. Zweitens war die Rolle und die Stellung der Wehrkraft in der nationalen Strategie unter dem „Nachkriegsregime“ äußerst begrenzt, während ihr in der Nationalen Sicherheitsstrategie eine fundamentale Bedeutung beigemessen wurde. Das „Nachkriegsregime“ lehnte die Idee der erforderlichen Wehrkraft ausdrücklich ab, während in der Nationalen Sicherheitsstrategie auf ein Subjekt mit starken militärischen Fähigkeiten hingewiesen wird und von einer Stärkung der Wehrkraft die Rede ist. Um dies zu erreichen, hat sich die Regierung de facto das Ziel gesetzt, den Wehretat von etwa 1 % des BIP auf 2 % des BIP zu verdoppeln.

Ein solcher Paradigmenwechsel wäre angesichts der weiter oben beschriebenen Entwicklungen in Russland und China aus logischer Sicht betrachtet durchaus verständlich. Die rechtlichen Einschränkungen, die ihren Ursprung in Artikel 9 der Verfassung haben, sind dabei jedoch nicht völlig verschwunden.

Stattdessen heißt es in der Nationalen Sicherheitsstrategie eindeutig, dass die grundlegende Richtlinie der „ausschließlichen Verteidigung“ unverändert bleibt. Anders gesagt: Die Bedingungen, die Japans Stärke und Sicherheitspolitik bestimmen, haben sich bisher nicht an das Paradigma jenseits des „Nachkriegsregimes“ angepasst. So wird diese Lücke von der Nationalen Sicherheitsstrategie mit einer durch und durch japanisch-amerikanischen Integrationsrichtlinie aufgefüllt. Dies wiederum macht das Schicksal einer „Mittelmacht-Diplomatie“ deutlich, die es nicht schafft, sich von der japanisch-amerikanischen Allianz zu lösen.

Leider werden die strategischen Optionen Japans dadurch nur noch weniger. Gerade deshalb ist es umso wichtiger, die Bedeutsamkeit der Diplomatie zu erkennen, wie es auch die Nationale Sicherheitsstrategie tut, indem sie Diplomatie vor Wehrkraft stellt. Allerdings scheint die dort beschriebene Diplomatie zu sehr von der Idee des geopolitischen und geoökonomischen Wettkampfes mit China eingenommen zu sein.

Japans „Mittelmacht-Diplomatie“ erfordert eine flexible Zweifronten-Diplomatie, in der Japan sowohl seine Stärke und Subjektivität in der Mittelmächte-Kooperation findet als auch seine Position auf der machtpolitischen Bühne mit Fokus auf der japanisch-amerikanischen Allianz festigt. Viele asiatische Länder zeigen sich in Hinblick

auf die wachsende Macht Chinas besorgt, sind sich dabei jedoch auch ihres geografischen Schicksals bewusst, neben China koexistieren zu müssen – Japan stellt hierbei keine Ausnahme dar. Je mehr die Besorgnis im Zusammenhang mit China wächst, desto wichtiger wird das Thema eines kooperativen Netzwerks zwischen den Ländern dieser Region.

Vor dem Hintergrund des russischen Überfalls auf die Ukraine bedeutet eine stärkere Beteiligung Japans an der europäischen Sicherheit eine Erweiterung des Horizonts der japanischen „Mittelmacht-Diplomatie“. Aus diesem Blickwinkel sollte die Bedeutung einer stärkeren Beziehung zwischen den AP4-Staaten (Japan, Australien, Neuseeland und Südkorea), die zum NATO-Gipfeltreffen im Juni 2022 eingeladen wurden, umso deutlicher sein. Dasselbe gilt für den weiter oben beschriebenen „erweiterten QUAD“ – und genau dort liegt ein wichtiges diplomatisches Anliegen vor: die Wiederherstellung der japanisch-koreanischen Beziehungen.

Literaturangaben

“Asia’s Future” Research Group (2023), “Asia’s Future at a Crossroads: A Japanese Strategy for Peace and Sustainable Prosperity,” <https://bpb-us-e1.wpmucdn.com/blogs.gwu.edu/dist/d/3083/files/2023/07/Asias-Future-at-a-Crossroads-English.pdf>

Yoshihide Soeya (2022), “Middle Power Cooperation 2.0 in the Indo-Pacific Era,” in Chien-Wen Kou, Chiung-Chiu Huang, and Brian Job, eds., *The Strategic Options of Middle Powers in the Asia-Pacific*, London: Routledge

Yoshihide Soeya (2021), “Japan’s Diplomacy toward China under the Abe Shinzo Administration,” in James Brown, Guibourg Delamotte, and Robert Dujarric, eds., *The Abe Legacy: How Japan Has Been Shaped by Abe Shinzo*, Lanham, MD: Lexington Books

Yoshihide Soeya (2018), “The Rise of China in Asia: Japan at the Nexus,” in Asle Toje, ed., *Will China’s Rise be Peaceful? Security, Stability, and Legitimacy*, Oxford: Oxford University Press

Yoshihide SOEYA



Yoshihide Soeya ist emeritierter Professor der Keio-Universität, an der er im März 2020 in den Ruhestand ging, nachdem er 32 Jahre lang als Professor für Politikwissenschaft an der Juristischen Fakultät tätig war. Er promovierte 1987 an der University of Michigan mit dem Schwerpunkt internationaler Politik.

Zuvor arbeitete er für das „Korea-Japan Joint Research Project for the New Era“ (MOFA), den „Council on Security and Defense Capabilities in the New Era“ (Büro des Premierministers), die „Advisory Group on Ministerial Evaluations“ (MOFA), den „Central Council on Defense Facilities“ (Agentur/Verteidigungsministerium) und die „Prime Minister's Commission on Japan's Goals in the 21st Century“ (Büro des Premierministers). Seine Interessensgebiete sind Politik und Sicherheit in Ostasien sowie die japanische Diplomatie und ihre Außenbeziehungen.

Zu seinen jüngsten Veröffentlichungen auf Englisch gehören „Middle Power Cooperation 2.0 in the Indo-Pacific Era“, in Chien-Wen Kou, et al., eds., *The Strategic Options of Middle Powers in the Asia-Pacific* (London: Routledge, 2022), „Japan's Diplomacy towards China under the Abe Shinzo Administration“, in James Brown, et al., eds., *The Abe Legacy* (MD: Lexington Books, 2021); und „The Rise of China in Asia: Japan at the Nexus“, in Asle Toje, Hrsg., *Will China's Rise be Peaceful?* (Oxford: Oxford University Press, 2018).

2

Die japanische Sicherheitspolitik

Ken JIMBO

Einleitung

In der japanischen Sicherheitspolitik lassen sich einige Wendepunkte ausfindig machen, an denen das Land unwiderrufliche Entscheidungen getroffen hat. Der Veränderungsprozess in Zeiträumen von jeweils einem Jahrzehnt ist bemerkenswert. Darunter fallen der Friedensvertrag von San Francisco nach dem Zweiten Weltkrieg sowie die Festsetzung der „ausschließlichen Verteidigungspolitik“ im Rahmen des japanisch-amerikanischen Sicherheitsvertrags (1950er/60er Jahre), die Stärkung des Verteidigungssystems nach der Nixon-Doktrin sowie die Anpassung der Rollenverteilung im japanisch-amerikanischen Sicherheitsvertrag (1970er/80er Jahre), die Betonung der Zusammenarbeit mit der internationalen Gemeinschaft nach dem Kalten Krieg sowie die verstärkte Beteiligung an der regionalen Sicherheit (1990er Jahre), das Engagement für die globale Sicherheit, einschließlich dem „Krieg gegen den Terror“ (2000er Jahre) sowie die Rückkehr zur regionalen Sicherheit in Folge des militärischen Aufstiegs Chinas (ab den 2010er Jahren).

Der historische Wandel der japanischen Sicherheitspolitik wurde sowohl von der Frage bestimmt, wie man – vor allem militärische – Macht erlangt (Japans Wehrkraft, die militärische Stärke der USA als Verbündete Japans, sowie die Zusammenarbeit mit der internationalen Gemeinschaft), als auch, in welchem Raum diese Macht ausgeübt wird (zur Verteidigung Japans sowie zum Einsatz

auf umliegender, weiträumiger und globaler Ebene). Folglich lässt sich dieser Wandel als ein Prozess beschreiben, in dem die stark eingeschränkte Wehrkraft Japans in der frühen Nachkriegszeit aus einem Zustand ausschließlicher Abhängigkeit von der militärischen Stärke der USA im Rahmen des japanisch-amerikanischen Sicherheitsvertrags nach und nach autonome Fähigkeiten erlangt.

Diese autonome Sicherheitspolitik nach dem Krieg konnte jedoch Japans militärische Rolle als Verbündete der USA nicht ersetzen. Angesichts der lauernenden militärischen Bedrohungen gegenüber Japan sowie der Möglichkeit von Konflikten war die japanische Verteidigungsrolle auf einen bestimmten Teil der territorialen Abwehr beschränkt, während den USA im Hinblick auf die Eskalation von Konflikten stets eine tragende Rolle zukam. Dies spiegelt sich auch in der Tatsache wider, dass Japan zwar die „ausschließliche Verteidigungspolitik“ verfolgt, einen Aufbau der Wehrkraft (Verstärkung zur vornehmlichen Abwehr von Bedrohungen mit quantitativem Aspekt) jedoch faktisch gemieden und sie stattdessen lange Zeit auf Basisgröße (das zur Selbstverteidigung erforderliche Mindestmaß an Verteidigungskräften, um eine Machtlücke zu verhindern, durch die man zu einem destabilisierenden Faktor für die umliegenden Regionen wird) gehalten hat.

Inzwischen kann man sagen, dass die gegenwärtige japanische Sicherheitspolitik dabei ist, sich von dieser

grundlegenden Struktur zu lösen. In diesem Beitrag möchte ich vor allem die Rolle der japanischen Sicherheitspolitik zusammenfassen, und zwar aus dem Blickwinkel ihrer Fähigkeiten im Hinblick auf ein erweitertes Abschreckungs- und Eskalationsmanagement.

Der Wandel des Abschreckungs- und Eskalationsmanagements in der japanischen Sicherheitspolitik

(1) Grundlegende Richtlinie der Landesverteidigung und Festsetzung der „ausschließlichen Verteidigungspolitik“

Um den Entwicklungsprozess des Abschreckungskonzepts in der japanischen Sicherheitspolitik nachzuvollziehen, muss man sowohl den Wandel im sicherheitspolitischen Umfeld Japans als auch die Art und Weise untersuchen, in der potenzielle Konflikte im Vorfeld verhindert werden. 1957 verabschiedete die Regierung unter Nobusuke Kishi die „Grundlegende Richtlinie zur Landesverteidigung“, in der es heißt, dass der Zweck der Landesverteidigung darin bestehe, direkte und indirekte Angriffe vorab zu verhindern bzw. sie im Notfall zu eliminieren. Jedoch wurde dabei ausdrücklich erwähnt, dass Japan gegen Angriffe von außen auf Grundlage des Sicherheitsvertrags mit den

USA so lange vorgehen wird, bis die UN in Zukunft wirksam in der Lage ist, diese zu verhindern und dass die Rolle Japans darin bestehe, eine effektive Wehrkraft schrittweise in einem für die Selbstverteidigung erforderlichen Maß zu stärken.

Im Zuge der Gründung von Selbstverteidigungsstreitkräften und einer Wehrkraft des Landes nach dem Krieg waren es die USA, die eine zentrale Abschreckungsfunktion einnahmen, während Japan dabei lediglich eine eingeschränkte Rolle spielte. Auch wenn diese grundlegende Rollenverteilung zwischen Japan und den USA beibehalten wurde, hat Japan von sich aus dazu beigetragen, seine potenziell mögliche Rolle für die Wehrkraft schrittweise auszubauen. Konkret liegt das Ziel darin, auf „einen lokalen Angriff konventioneller Streitkräfte“ aus eigener Kraft reagieren zu können. Die hierbei festgelegte „ausschließliche Verteidigungspolitik“ wurde als „passive Verteidigungsstrategie“ positioniert, bei der die Wehrkraft erst dann ausgeübt wird, wenn ein bewaffneter Angriff des Gegners erfolgt, wobei die Art und Weise der Wehrkraft sowie die einbehaltenen Streitkräfte auf das zur Selbstverteidigung erforderliche Mindestmaß beschränkt sein müssen.

(2) Das fundamentale Konzept der Wehrkraft und die japanisch-amerikanische Wehrkooperation

Die entscheidende Wende für das japanische Verteidigungskonzept lag in den Veränderungen des strategischen Umfelds in Asien, unter anderem durch die Entspannungsphase des amerikanisch-sowjetischen Kalten Krieges in den späten 1960er Jahren, durch den Rückzug der USA aus dem Vietnamkrieg und die aufkommende Debatte über die Rollenverteilung ihrer Alliierten im Rahmen der Nixon-Doktrin sowie durch die sich wandelnde internationale Struktur aufgrund der Annäherung zwischen den USA und China. In der gemeinsamen Erklärung von Premierminister Sato und Präsident Nixon vom November 1969 wird eine erweiterte Rolle Japans in Bezug auf den Frieden und die Sicherheit in den asiatischen Regionen gefordert und bestätigt, dass die Sicherheit Südkoreas und Taiwans eng mit der Sicherheit Japans verbunden ist. Vor diesem Hintergrund hat sich der Auftrag der japanischen Sicherheitspolitik von einem regionalen Konzept mit Schwerpunkt auf die territoriale Abwehr zu einer Beteiligung in den umliegenden Gebieten Japans verlagert.

Die Verknüpfung dieser politischen Aufträge lag in den „Richtlinien des Nationalen Verteidigungsplans“ von 1976 und in den „Richtlinien der japanisch-amerikanischen Wehrkooperation“ von 1978. Während des Ausarbeitungsprozesses

machte die japanische Regierung deutlich, dass das fundamentale Konzept der Wehrkraft die grundlegende Richtlinie für die Verteidigungspolitik darstellen soll. Statt auf militärische Bedrohungen direkt zu reagieren, will man damit als unabhängiger Staat über das erforderliche Mindestmaß fundamentaler Wehrkraft verfügen, um eine Machtücke zu verhindern, durch die Japan zu einem destabilisierenden Faktor für die umliegenden Regionen wird. Der Plan sah vor, dass die japanische Wehrkraft dahingehend ausgebaut werde, auf „begrenzte und kleinere Angriffe“ reagieren zu können, wobei Raum für eine zusätzliche Stärkung der Wehrkraft gelassen wurde (Expansionismus). Auf darüber hinausgehende Konflikteskalationen solle hingegen gemäß dem japanisch-amerikanischen Sicherheitsvertrag reagiert werden.

(3) Globalisierung und Beteiligung an der regionalen Sicherheit

Das grundlegende Verhältnis zwischen der japanischen Verteidigungspolitik und der japanisch-amerikanischen Allianz änderte sich nach Ende des Kalten Krieges im Zuge der Neudefinition der Bündnispolitik in den 1990er Jahren. Im Rahmen dieser japanisch-amerikanischen Allianz während des Kalten Krieges erweiterte Japan seine Verteidigungskapazität; andererseits wurden politische Maßnahmen ergriffen, um sowohl die Überwachungskapazitäten gegenüber den sowjetischen

Fernoststreitkräften in Friedenszeiten zu stärken als auch die U-Boot-Abwehrfähigkeiten zur Verteidigung von Meerengen wie Soya, Tsugaru und Tsushima auszubauen, was wiederum der Asienstrategie der USA entsprach. Zwischen der „ausschließlichen Verteidigungspolitik“ Japans und der Rolle der japanisch-amerikanischen Allianz bestand eine Konformität und Komplementarität.

Als die Bedrohungen durch die Sowjetunion nach dem Ende des Kalten Krieges jedoch erheblich schwanden, verlagerten sich die Sorgen des strategischen Umfelds auf kleine bis mittlere regionale Konflikte sowie die Verlegung der Massenvernichtungswaffen. Insbesondere durch das Problem der Nuklearentwicklung in Nordkorea (erste Nuklearkrise) oder auch die Taiwankrise (1996) geriet das sicherheitspolitische Umfeld Japans in eine angespannte Lage, weshalb sich die Frage nach einer genauen Positionierung der japanisch-amerikanischen Allianz zur Stabilisierung der betroffenen Regionen stellte und zum wichtigsten Thema in Bezug auf die Neuausrichtung dieses Bündnisses wurde. Die Verlagerung der territorialen Abwehr weg von der Bedrohung hin zu einer extraterritorialen Instabilität der Regionen zwang die japanisch-amerikanische Allianz und die japanische Verteidigungspolitik dazu, sich stärker regional auszurichten. So wurde im April 1996 der Vertrag über gegenseitige Kooperation und Sicherheit zwischen Japan und den USA abgeschlossen, auf den 1999 das Gesetz

zur Gewährleistung der Sicherheit in den umliegenden Ländern Japans folgte, in dem die japanisch-amerikanische Sicherheitspolitik als Grundlage für die Abschreckung und Reaktion festgelegt wurde. Japan erweiterte zudem seine Rechtsgrundlage und Fähigkeiten zur Unterstützung des US-Militärs und übernahm gleichzeitig eine Rolle im Rahmen der regionalen Sicherheit.

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 in den USA sowie die anschließenden globalen US-Antiterrormaßnahmen haben die geografische Sicherheitsregion Japans auf den globalen Raum ausgeweitet. Im Rahmen der Gesetze über Sondermaßnahmen zur Anti-Terrorbekämpfung (2001) und der Unterstützung Iraks (2003) waren die japanischen Selbstverteidigungsstreitkräfte unter anderem an Betankungsoperationen multinationaler Streitkräfte im Indischen Ozean sowie an der Unterstützung zur Verbesserung der humanitären Lage im Irak beteiligt. In den „Richtlinien des Nationalen Verteidigungsplans“ von 2004 wurde festgestellt, dass die wachsende Bedrohung internationalen Terrors sowie die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen vor dem Hintergrund der gegenseitigen Abhängigkeit und Globalisierung der Nationen drängende Probleme der internationalen Gemeinschaft darstellen. Die Ausdehnung des sicherheitspolitischen Raums wurde durch die Erkenntnis vorangetrieben, dass eine direkte Verbindung zwischen der japanischen Sicherheit und der globalen Arena besteht.

Betrachtet man den Wandel der japanischen Sicherheitspolitik in der Nachkriegszeit, so wird parallel zum Ausbau der Fähigkeiten japanischer Selbstverteidigungsstreitkräfte sowie der veränderten Rollenverteilung in der japanisch-amerikanischen Wehrkooperation eine Erweiterung des sicherheitspolitischen Raums erkennbar. Angesichts dieser Situation begannen viele, die Besonderheit der japanischen Sicherheitspolitik darin zu sehen, dass sie – wie einst in der „Theorie des gewöhnlichen Staates“ beschrieben – die rechtlichen Einschränkungen überwindet und sich räumlich linear ausdehnt.

Mit dem militärischen Aufstieg Chinas und dem verschärften Problem der Nuklear- und Raketenprogramme in Nordkorea ist dieser lineare Ansatz jedoch zum zweiten Mal einer unumgänglichen Veränderung unterworfen. So wurden die globalen Missionen der Selbstverteidigungsstreitkräfte sowie die Beteiligung Japans an den friedenserhaltenden UN-Maßnahmen (engl. *peacekeeping operations*, kurz PKO) und anderen Operationen ab 2010 verringert, und die politische Agenda konzentrierte sich auf die unmittelbaren militärischen Herausforderungen, mit denen Japan konfrontiert war. Nachdem die japanische Sicherheitspolitik sich räumlich also von der territorialen Abwehr auf die regionale und globale Sicherheit ausgedehnt hatte, war sie nun wieder zu Ersterem zurückgekehrt.

Herausforderungen der japanischen Sicherheitspolitik ab 2010

(1) Das strategische „Drei-Fronten-Umfeld“: China, Nordkorea und Russland

Ein besonderes Merkmal der gegenwärtigen japanischen Sicherheitslage liegt in der Tatsache, dass es sich mit drei militärischen Kräften gleichzeitig auseinandersetzen muss – erstens mit China und seinen wachsenden militärischen Fähigkeiten, zweitens mit Nordkorea und seinen fortschreitenden Nuklear- und Raketenprogrammen, und drittens mit den Bewegungen des russischen Militärs in Fernost.

Das Problem liegt darin, dass China, Nordkorea und Russland eine jeweils unterschiedliche militärische Stärke aufweisen, wodurch die Umsetzung einer gemeinsamen Politik erschwert wird. Würde man die japanischen Streitkräfte gegen China, Nordkorea und Russland jeweils getrennt voneinander aufbauen, so wäre dies für Japan ein enormer Aufwand im Hinblick auf die erforderliche Wehrkraft und die Truppenzusammensetzung. Und sollte sich die militärische Zusammenarbeit zwischen China/Russland, China/Nordkorea und Russland/Nordkorea jeweils weiter vertiefen, so würde dies je nach operativen Kooperationen und Ablenkungsmanövern dieser Staaten eine noch größere Belastung für die

Einsatzplanung der japanischen Selbstverteidigungsstreitkräfte bedeuten.

China: Rivalität zu den USA und Japans Unterlegenheit

Bis Anfang der 2000er bestand das strategische Umfeld Japans aus der strukturellen Annahme, dass die USA gegenüber China stark überlegen sei und Japan allein in der Lage wäre, Oberhand in der Luft- und Seehoheit zu gewinnen. Sowohl die japanisch-amerikanische Allianz als auch die japanische Verteidigungspolitik konnten vor dem Hintergrund entstehen, dass die USA und Japan sich China gegenüber gleichermaßen überlegen sahen.

Ab 2010 jedoch erweiterte China seine militärische „Anti-access/area denial“-Strategie (A2/AD) zur Zugriffs- und Bereichsverweigerung gegenüber den USA, wodurch ein strategisches Umfeld angenommen werden musste, in dem die bisherige Überlegenheit der US-Streitkräfte nicht länger als selbstverständlich galt. Obwohl das US-Militär dem chinesischen Militär in Bezug auf konventionelle Streitkräfte und Einsatzfähigkeiten überlegen ist, wird es immer schwieriger, diese strategische Überlegenheit im Westpazifik aufrechtzuerhalten, und auch die Kosten für militärische Interventionen in der Taiwanstraße und im Südchinesischen Meer sind erheblich gestiegen.

Im Rahmen der japanisch-chinesischen Beziehungen wird es für Japan nicht nur deutlich schwieriger, eine Abschreckung

Chinas auf eigene Faust durchzuführen, sondern auch, sich seine autonomen Fähigkeiten im stufenweisen Krisenmanagement (Eskalationsmanagement) zu bewahren. Die „Richtlinien des Nationalen Verteidigungsplans“ (Dezember 2018) bezogen sich auf die hypothetische Situation, dass die „See- und Lufthoheit nicht mehr ausreichend gewährleistet werden kann“, wobei sich diese Lage inzwischen zunehmend verschärft haben dürfte.

Nordkorea: Operativer Einsatz von Nuklearwaffen und Raketen

Die nordkoreanischen Nuklear- und Raketenprogramme stellen eine ernsthafte und unmittelbare Bedrohung für die Sicherheit Japans dar. Zum gegenwärtigen Stand des Nuklearwaffenprogramms in Nordkorea heißt es im „Verteidigungsweißbuch“, dass das Land unter anderem „mit bisher sechs Atomwaffentests beträchtliche Fortschritte gemacht habe“ und sich „in einem Stadium befinde, in dem es über miniaturisierte Nuklearwaffen und deren Sprengköpfe verfüge“. Aufgrund der Möglichkeit eines Nuklearangriffs durch Nordkorea mithilfe ballistischer Raketen ist eine wirksamere Abschreckung und eine effektivere ballistische Raketenabwehr notwendig geworden. Dies erfordert ein beständiges System zur erweiterten Abschreckung mit nuklearem Potenzial und konventionellen Streitkräften im Rahmen der japanisch-amerikanischen Allianz sowie eine verstärkte Raketenabwehr.

Die verschiedenen Raketen, die als Träger der Nuklearwaffen dienen, verfügen über immer größere Reich- und Schussweiten und vielfältigere Abschussmodi; und auch die für Sättigungsangriffe erforderlichen Eigenschaften wie Genauigkeit, Einsatzfähigkeit, Verdeckung, Unmittelbarkeit und die Fähigkeit, Überraschungsangriffe durchzuführen, werden kontinuierlich weiterentwickelt. Darüber hinaus testet Nordkorea seit März 2021 den Abschuss von Raketen mit niedriger Höhe und unregelmäßiger Flugbahn, die vermutlich auf der russischen Iskander-Technologie basieren. Durch ihre Vielfalt werden diese Raketen nicht durch Raketenabwehrsysteme abgefangen und verursachen den Zielländern auf diese Weise hohe Verteidigungskosten.

Russland: Zerstörer einer Strategie

Ein weiteres Problem liegt in der radikal veränderten Position Russlands. In der „Nationalen Sicherheitsstrategie“ von 2013 wird eine „Förderung der Zusammenarbeit mit Russland in allen Bereichen“ beschrieben, und zwar „einschließlich des Sicherheits- und Energiesektors sowie den Beziehungen zwischen Japan und Russland in ihrer Gesamtheit“. Anschließend wurden japanisch-russische Konsultationen der Außen- und Verteidigungsminister („2+2“) ins Leben gerufen, um durch gegenseitige Besuche und einen vermehrten Austausch über Verteidigungsthemen zwischen den Verteidigungsministern (darunter gemeinsame Such- und Rettungsübungen zwischen Japan und

Russland) versucht, die Vertrauensbildung zu stärken. Während sich das Verhältnis Russlands zu den westlichen Ländern durch die Annexion der Krim im Jahr 2014 und die russische Intervention in den syrischen Bürgerkrieg im Jahr 2015 immer weiter anspannte, bemühte sich Japan hartnäckig darum, seine stabilen Beziehungen zu Russland aufrechtzuerhalten. Dies verdeutlicht den politischen Willen der japanischen Regierung, durch Abschluss eines japanisch-russischen Friedensvertrags den Territorialstreit um „die Nördlichen Territorien“ (den sogenannten Kurilenkonflikt) zu lösen.

Die Aufrechterhaltung einer stabilen Verbindung zu Russland beinhaltet auch noch einen weiteren strategischen Gedanken. Und zwar wollte man dadurch auf eine mögliche Begegnung mit China, der größten Herausforderung für die Sicherheit Japans, vorbereitet sein. Sollten sich die Rivalität und die Konfrontationen zwischen den USA und China sowie Japan und China verschärfen, würde das japanische Sicherheitsumfeld im Falle einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen Russland und China umso schlechter dastehen. Es dürfte schwierig sein, China und Russland voneinander zu distanzieren; doch könnten die japanisch-russischen Beziehungen eine Rolle bei der Diversifizierung der strategischen Interessen Russlands innerhalb Asiens spielen. Würde man die japanisch-russischen Wirtschaftsbeziehungen oder die Verhandlungen über den japanisch-russischen Friedensvertrag

auf diese Weise einordnen, läge darin ein strategischer Nutzen, der über eine alleinige Lösung des Kurilenkonflikts hinausgehen könnte.

Doch auch diese strategische Positionierung der japanisch-russischen Beziehungen wurde durch den russischen Überfall auf die Ukraine im Februar 2022 radikal verschoben. Die japanische Regierung verurteilte diesen Überfall scharf und verhängte gemeinsam mit den westlichen Ländern umfassende Wirtschaftssanktionen gegen Russland. Im März desselben Jahres verurteilte Russland die Reaktion Japans als „anti-russisches Verhalten“ und kündigte an, die Verhandlungen über den japanisch-russischen Friedensvertrag auszusetzen und sich aus dem Dialog über gemeinsame wirtschaftliche Aktivitäten auf den vier nördlichen Inseln zurückzuziehen. Seitdem bestehen keine Anzeichen für eine Verbesserung der japanisch-russischen Beziehungen.

Diese Veränderung in den russisch-japanischen Beziehungen bedeutet, dass Russland seine Fernostpolitik gegenüber Japan weiterentwickeln kann, ohne dabei Rücksicht auf die Wirtschaftsbeziehung oder die Verhandlungen über den Friedensvertrag mit Japan nehmen zu müssen. Da es immer schwieriger wird, die russischen und chinesischen Interessen voneinander zu trennen, wird die militärische Zusammenarbeit zwischen China und Russland voraussichtlich weiter voranschreiten. Tatsächlich arbeiten das russische und

das chinesische Militär in den Luft- und Seegebieten um Japan herum zunehmend stärker zusammen. Bereits 2019 sind im Rahmen einer gemeinsamen chinesisch-russischen strategischen Patrouille die strategischen Bomber Tu-95 des russischen Militärs und die Bomber H-6 des chinesischen Militärs gemeinsam über das Japanische Meer bis hin zum Ostchinesischen Meer geflogen. Ein weiterer gemeinsamer Flug fand im Mai 2022 statt – nach dem Überfall des russischen Militärs auf die Ukraine. Darüber hinaus führten die chinesische und russische Marine im Rahmen von „Wostok“ im September 2022 ein großflächiges gemeinsames Manöver im Ochotskischen und Japanischen Meer durch.

Eine Weiterentwicklung der chinesisch-russischen Militärbeziehungen ist eng mit den strategischen Interessen beider Parteien verbunden. Es wird davon ausgegangen, dass sowohl Russland als auch China darauf abzielen, der militärischen Stärke der USA im Westpazifik entgegenzuwirken und die Allianzen zu spalten. Auch im Hinblick auf eine mögliche Taiwan-Krise erschweren die wachsende militärische Stärke Russlands und die angedeutete Zusammenarbeit mit China sowohl die Einsatzplanung Japans als auch die der USA. Darüber hinaus hat die Verstärkung der russischen Streitkräfte in Fernost (einschließlich der Raketenstationierungen) sowie das zunehmende militärische Vorgehen einen enormen Einfluss auf die Bereitschaft der

Selbstverteidigungsstreitkräfte sowie die Prioritäten der Einsatzplanung und Neuausrichtung. Müsste nämlich zur stärkeren Verteidigung des Nordens eine Ressourcenverteilung der japanischen Selbstverteidigungsstreitkräfte stattfinden, könnte eine Verteidigung der südwestlichen Inseln vor China dadurch effektiv verzögert werden. Japans nationale Sicherheitsstrategie ist also gezwungen, sich diesen Kostenauflagen und der zerstörerischen Position Russlands zu stellen.

(2) Ausarbeitung dreier strategischer Dokumente sowie Abschreckungs- und Reaktionsfähigkeiten

Im Dezember 2022 verabschiedete die japanische Regierung drei Dokumente im Zusammenhang mit der strategischen Sicherheitspolitik, und zwar die „Nationale Sicherheitsstrategie“, die „Nationale Verteidigungsstrategie“ und den „Plan zum Aufbau der Wehrkraft“. Der Kabinettsbeschluss zu diesen drei Dokumenten stellte einen einzigartigen Wendepunkt in der japanischen Nachkriegsgeschichte dar. In ihm wurde unter anderem eine drastische Stärkung der japanischen Wehrkraft innerhalb von fünf Jahren sowie ein Haushaltsverfahren festgelegt, durch das die Verteidigungsausgaben auf 2 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) erhöht werden sollten. Zusätzlich wurde der Aufbau einer weitreichenden „Fähigkeit zum Gegenschlag“ beschlossen.

Diese drei Dokumente gehen davon aus, dass die aktuelle Situation die „größte Belastungsprobe“ für die internationale Gemeinschaft und das „schwierigste und komplexeste Sicherheitsumfeld“ rund um Japan seit der Nachkriegszeit darstellt. Zu Beginn wird vor den Erwartungen im Hinblick auf das liberale Weltbild gewarnt, dass die Globalisierung und gegenseitige Abhängigkeit keine Garantie für Frieden und Entwicklung in der internationalen Gemeinschaft darstelle. Es zeichnet sich durch einen fähigkeitsbasierten Strategieplan aus, in dem Kompetenzen dadurch aufgebaut werden, dass man sein Augenmerk auf die Fähigkeiten des Gegners richtet – in diesem Fall vor dem Hintergrund des russischen Überfalls auf die Ukraine und der gescheiterten Abschreckung im Februar 2022.

Was die regionale Situation um Japan herum betrifft, so wurde China als „größte strategische Herausforderung“, Nordkorea als „gewachsene unmittelbare Bedrohung“ und Russland als „große Sicherheitsbedrohung“ bezeichnet. Diese charakteristischen Eigenschaften der Bedrohungen zeigen sich auch aus mehrdimensionaler Perspektive – darunter hybride Konflikte, die die konventionellen Streitkräfte und Nuklearwaffen sowie die Cyber-, Weltraum-, elektromagnetischen und kognitiven Bereiche im Informationsraum miteinander kombinieren.

Drei Dokumente als „Verweigerungsstrategie“

In diesem Zusammenhang möchte ich aus unterschiedlichen Blickwinkeln betrachten, welche Möglichkeiten der Abschreckung und des Eskalationsmanagements sich für Japan seit 2022 in einem zehnjährigen Zeitraum bieten könnten. Zunächst muss die Frage geklärt werden, worin die wichtigsten Merkmale der in den drei Dokumenten genannten Strategie liegen. Dabei wird keine konkrete Sicherheits- und Verteidigungsstrategie benannt. Fasst man jedoch die Gedanken, die sich durch diese Strategie ziehen, zusammen, wird deutlich, dass das Ziel im Aufbau einer Fähigkeit liegt, mit der dem Gegner bewusst gemacht wird, dass eine Invasion mit militärischen Mitteln die Kosten nicht wert ist. Andererseits lässt sich die genaue Stärke der Wehrkraft, mit der ein Machtausgleich erreicht werden kann, nicht dadurch ablesen, dass die Menge der japanischen Selbstverteidigungsstreitkräfte gegen die Größe der chinesischen konventionellen Streitkräfte (Flugzeuge, Kriegsschiffe, U-Boote, Raketen usw.) abgeglichen wird. Der Verteidigungsetat Chinas ist fünfmal so hoch wie der Wehretat Japans (Stockholm International Peace Research Institute, 2021), und die chinesischen Kampfflugzeuge der vierten und fünften Generation sowie ihre neuartigen Zerstörer/Fregatten und U-Boote übersteigen die Ausrüstungsmenge Japans bei weitem. Selbst durch eine beträchtliche Erhöhung des Wehretats ließe sich eine Strategie zum

Ausgleich der quantitativen Fähigkeiten nur schwer umsetzen.

Die Strategie in den drei Dokumenten beruht auf dem Ansatz, sein Augenmerk auf die Fähigkeiten des Gegners zu richten und in der Lage zu sein, ihn auch dann an der Durchführung seiner Operationen zu hindern, wenn er den gegenwärtigen Zustand einseitig zu ändern versucht. Dieser Ansatz beinhaltet die Kriegsführungskompetenz, den Gegner von seinem Vorhaben abhalten zu können (indem stets schnell und beharrlich gehandelt wird, um den Gegner von seinen Invasionsplänen abzubringen), sowie die Fähigkeit zur Stand-off-Distanzabwehr (indem die Invasionsfähigkeit über weite Entfernungen abgewehrt bzw. verhindert und so ein Überfall auf Japan vermieden wird). Darüber hinaus soll im Falle einer gescheiterten Abschreckung durch eine gebietsübergreifende Überlegenheit die asymmetrische Oberhand gewonnen werden. Dieser Ansatz lässt sich zusammenfassend als japanische „Verweigerungsstrategie“ (denial strategy) bezeichnen.

Bedeutung einer Stand-off-Abwehr und der „Fähigkeit zum Gegenschlag“

Ein weiterer wichtiger Punkt der Nationalen Verteidigungsstrategie liegt in der Förderung von „fortschrittlichen Stand-off-Raketen“ und der „Fähigkeit zum Gegenschlag“. Außerdem soll versucht werden, die Kosten einer militärischen Invasion auf der gegnerischen Seite mithilfe zahlreicher unterschiedlicher

Mittel zu erhöhen. In diesem Zusammenhang legt die Strategie großen Wert auf einen zeitlichen und räumlichen Aspekt (Frühzeitigkeit und Distanz), die vorsehen, dass die Wehrkraft bis 2032 in der Lage sein soll, Invasionen aus der Ferne abzuwehren und zu verhindern. Die Frühzeitigkeit bezieht sich auf die Fähigkeit, Blitzkriegsstrategien und Überraschungsangriffe zu Kriegsbeginn bzw. in der Anfangsphase zu verhindern, während der Begriff der Distanz bedeutet, nicht aus unmittelbarer Nähe des japanischen Territoriums bzw. der Hoheitsgewässer oder des Luft-Hoheitsgebiets zuzuschlagen, sondern eine weitreichendere Angriffsfähigkeit aufrechtzuerhalten. Dies kann als Absicht interpretiert werden, den Fähigkeiten der Selbstverteidigungsstreitkräfte mehr räumliche und strategische Tiefe (strategic depth) zu verleihen und ihre Verweigerungsfähigkeiten in diesem Zusammenhang zu erhöhen.

Es bestehen jedoch noch weitere Optionen für eine Kampffähigkeit über große Distanzen. Die erste liegt in der Erweiterung der Stand-off-Abwehr. Im Kabinettsbeschluss vom Dezember 2020 wird der Begriff „Stand-off-Abwehr“ als „Maßnahme gegen Kriegs- und andere Schiffe, die versuchen, von außerhalb der Bedrohungszone in unser Land (einschließlich der Inselgebiete) einzudringen“ definiert. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Angriffsfähigkeit der chinesischen konventionellen Streitkräfte stellt dieser Ansatz eine Erweiterung der Nahverteidigung in dem

Sinne dar, dass das Angriffskapital der japanischen Selbstverteidigungsstreitkräfte außerhalb der Bedrohungszone positioniert wird, um Invasionsversuche aus der Ferne abzuwehren.

Der zweite Ansatz zielt darauf ab, Kampffähigkeiten in entfernteren und weiträumigeren Gebieten zu erwerben – darunter im Ostchinesischen und Japanischen Meer sowie in Festlandchina und Nordkorea. Hierbei werden zahlreiche unterschiedliche Angriffsoptionen vorgesehen, die Angriffe auf chinesische Kriegsschiffe im entfernten Ostchinesischen Meer sowie Bodenangriffe gegen militärische Ziele auf Festlandchina beinhalten. Dieser zweite Aspekt spiegelt vermutlich das festgelegte Ziel wider, laut dem die Wehrkraft bis 2032 in der Lage sein soll, Invasionen frühzeitig und aus der Ferne abzuwehren und zu verhindern.

Doch selbst innerhalb dieses Ansatzes stellt sich die Frage, ob es hierbei in erster Linie um Angriffe auf Japan geht, oder ob die Kampffähigkeiten auch eine mögliche Taiwan-Krise einschließen. Darüber hinaus ist nicht klar, ob die japanischen Kampffähigkeiten über große Distanzen in erster Linie für Angriffe auf Kriegsschiffe im Ozean, für feste Ziele auf dem chinesischen Festland oder für die Abwehr nordkoreanischer Raketen bestimmt sind.

An dieser Stelle sorgen die drei Dokumente für eine Aufklärung im Hinblick auf die politisch umstrittene Interpretation

der „Fähigkeit zum Gegenschlag“. In diesen Dokumenten wird die „Fähigkeit zum Gegenschlag“ als „Schlüssel zur Invasionsabschreckung“ gegenüber Japan betrachtet, wobei anschließend erklärt wird, dass sie für den Fall sei, dass es zu einem bewaffneten Angriff gegen Japan mit ballistischen Raketen o. ä. Mitteln kommt und sie dazu diene, einen wirksamen Gegenangriff auf das gegnerische Gebiet durchzuführen. Es ist nicht sicher, warum in den drei Dokumenten bewaffnete Angriffe gegen Japan sowie Angriffe durch ballistische Raketen o. ä. spezifisch genannt werden; doch lässt sich davon ausgehen, dass bei der Koordinierung dieser politischen Maßnahmen Bedenken geäußert wurden, dass die „Fähigkeit zum Gegenschlag“ als Präventivschlag interpretiert werden könne, sodass man sie im Rahmen der „ausschließlichen Verteidigungspolitik“ darstellen wollte.

Gleichzeitig wird definiert, dass die „Fähigkeit zum Gegenschlag“ auch für diejenigen Selbstverteidigungsmaßnahmen gilt, die im Rahmen der drei Voraussetzungen für die Anwendung von Waffengewalt im Friedens- und Sicherheitsgesetz von 2015 genannt werden. Da die drei Voraussetzungen für das Recht zur Selbstverteidigung auch für „bewaffnete Angriffe gegen Länder, die enge Beziehungen zu Japan unterhalten“ gelten (begrenzte Ausübung des Rechts zur kollektiven Selbstverteidigung), sollte klar zum Ausdruck gebracht werden, dass die „Fähigkeit zum Gegenschlag“ auch in solchen Situationen

vorgesehen ist, in denen Japan nicht das Ziel eines unmittelbaren Angriffs darstellt (z. B. im Fall einer erneuten Taiwanstraßenkrise).

Ein dritter Ansatz besteht darin, die Lücke zwischen Chinas Mittelstreckenraketen und den Raketenfähigkeiten der USA (Raketenlücke) schließen zu wollen. Da der Besitz von Mittelstreckenraketen durch den Mittelstrecken-Nuklearstreitkräfte-Vertrag (engl. *Intermediate-Range Nuclear Forces*, kurz INF) während des Kalten Krieges verboten worden war (die USA haben den INF-Vertrag gegenüber Russland im Februar 2019 aufgehoben und die Entwicklung von Mittelstreckenraketen wieder aufgenommen), ist die USA im Hinblick auf das amerikanisch-chinesische Eskalationsmanagement erheblich im Nachteil. Diese Lücke soll durch Japans Fähigkeit zum Einsatz von Langstreckenwaffen geschlossen werden.

Doch die schiere Menge der ballistischen und Marschflugraketen in chinesischem Besitz macht es schwierig, diese Lücke mit der gleichen Anzahl an Raketen auszugleichen. Die im Plan zum Aufbau der Wehrkraft vorgesehene Fähigkeit zur Stand-off-Distanzabwehr zielt darauf ab, mithilfe von Präzisionslenkwaffen wie den Schiffsabwehrraketen vom Typ 12 mit verbesserter Lenkfähigkeit (boden-, schiffs- und flugzeuggestützt), den Hochgeschwindigkeit-Gleitprojektilen zur Verteidigung der Inselgebiete sowie den Hyperschall-Lenkflugkörpern und Tomahawks militärische Ziele zu treffen.

Diese Kampffähigkeit würde sich deutlich von der Feuerkraft der ballistischen Mittelstreckenrakete DF-21 oder ähnlichen Raketen in chinesischem Besitz unterscheiden. Da es nicht scheint, als ob Japan ballistische Raketen von höherer Feuerkraft besitzen wird, lässt sich der Ansatz, die Raketenlücke auf diese Weise schließen zu können, in der aktuellen Strategie nicht erkennen.

strategischen Umfeld, in dem die Überlegenheit des US-Militärs gegenüber den chinesischen konventionellen Streitkräften nicht selbstverständlich ist, lässt sich behaupten, dass gemeinsame Operationen des US-Militärs mit den Selbstverteidigungsstreitkräften US-Einsätze in Kriegsschauplätzen unterstützen und Japans Fähigkeit, eigenständig zu reagieren, fördern.

Zum Abschluss

Dieser Beitrag hat den historischen Wandel der japanischen Sicherheitspolitik aus dem Blickwinkel der Abschreckung und des Eskalationsmanagements dargestellt und erörtert, wie diese Politik mithilfe der drei strategischen Dokumente vom Dezember 2022 verändert werden soll. Die japanische Regierung betont jedoch, dass sich am Konzept der „ausschließlichen Verteidigungspolitik“ im Rahmen der Verfassung und des Völkerrechts nichts ändern wird, weshalb die drei strategischen Dokumente vielmehr eine Erweiterung dieser Politik der Nachkriegszeit darstellen.

Die in den drei Dokumenten angestrebte Stärkung der Verweigerungsfähigkeit mithilfe der Kampffähigkeit auf großer Distanz (Stand-off-Distanzabwehr) verleiht der japanischen Strategie jedoch räumliche Tiefe und erweitert den Spielraum für die Selbstverteidigungsstreitkräfte im Hinblick auf ein eigenständiges Eskalationsmanagement. In einem

Literaturangaben

Adam P. Liff (2023), „Kishida the Accelerator: Japan’s Defense Evolution After Abe“, *Washington Quarterly* Vol. 46, No.1

Eric Heginbotham and Richard Samuels (2018), „Active Denial: Redesigning Japan’s Response to China’s Military Challenge,“ *International Security* Vol. 42, No. 4

Ken JIMBO



Ken Jimbo ist Professor für internationale Beziehungen an der Keio-Universität und geschäftsführender Direktor für Programme im International House of Japan (IHJ/I-House). Außerdem ist er Adjunct Senior Research Fellow am Canon Institute for Global Studies (CIGS). Er diente als Sonderberater des Verteidigungsministers am japanischen Verteidigungsministerium (2020) und als leitender Berater des nationalen Sicherheitssekretariats (2018-20).

Seine Hauptforschungsinteressen liegen in den Bereichen internationale Sicherheit, japanisch-amerikanische Sicherheitsbeziehungen und Japans Außen- und Verteidigungspolitik. Er war als politischer Berater für verschiedene japanische Regierungskommissionen und Forschungsgruppen tätig, unter anderem für das Nationale Sicherheitssekretariat, das Verteidigungsministerium und das Ministerium für auswärtige Angelegenheiten. Seine politischen Schriften sind in der RAND Corporation, NBR, Stimson Center, Pacific Forum CSIS, Japan Times, Nikkei, Yomiuri, Asahi und Sankei Shimbun erschienen.

3

Einfluss der japanischen Innenpolitik auf die Außen- und Sicherheitspolitik:

Aus dem Blickwinkel eines
„anpassungsfreudigen Staates“

Hiroyuki AKITA

Einleitung: Japan, der „anpassungsfreudige Staat“

Es existieren zwei völlig gegenteilige Ansätze, um das Verhältnis zwischen der Innen-, Außen- und Sicherheitspolitik Japans zu analysieren. Einer besteht darin, sich auf die jeweiligen politischen Führungspersönlichkeiten und ihre Kabinette zu konzentrieren und zu verfolgen, welche politischen Überzeugungen und Maßnahmen jedes von ihnen vertreten und ergriffen hat. Diese Methode ließe sich als „deduktiv“ beschreiben, während die im Folgenden beschriebene Methode vielmehr „induktiver“ Natur ist, da sie den Prozess der japanischen Außenpolitik in aufeinanderfolgender Weise erörtert. In diesem Zusammenhang klärt sie zunächst, welche Angelegenheiten Japan auf außen- und sicherheitspolitischer Ebene „erschüttert“ haben, und zeigt anschließend auf, wie die japanische Regierung und Öffentlichkeit darauf reagiert haben, welche Maßnahmen gefordert wurden und wie diese die Außen- und Sicherheitspolitik der jeweiligen Kabinette beeinflusst haben.

In diesem Beitrag habe ich mich für letzteren Ansatz entschieden. Der Grund dafür liegt darin, dass der japanische Staat im Voraus keine festen strategischen Sichtweisen entwirft, nach denen er seine Politik ausrichtet. Stattdessen handelt es sich vielmehr um einen „anpassungsfreudigen Staat“, der von außen kommende Erschütterungen aufnimmt und eine darauf abgestimmte Politik entwickelt und umsetzt.

Ein ehemaliger hochrangiger US-Regierungsbeamter, der viele Jahre lang für die Strategie des US-Militärs zuständig war, sagte einst Folgendes über Japan:

„Wenn ich mir die Geschichte Japans seit der Meiji-Ära ansehe, dann halte ich Japan für einen Staat, der seinen Kurs nach großen, von außen kommenden Erschütterungen richtet, anstatt eine klare Strategie zu verfolgen.“

Der Regierungsbeamte hatte Recht – und diese Eigenschaft Japans ist keinesfalls von Nachteil. Der größte Teil der Energie in Japan wird importiert und auch der Selbstversorgungsgrad bei Lebensmitteln ist gering. Außerdem ist Japan ein Inselstaat, der von benachbarten, nicht freundlich gesinnten Nuklearmächten wie China, Russland und Nordkorea umgeben ist. Dies bedeutet, dass sich das Land geopolitisch gesehen an einem äußerst verwundbaren und unberechenbaren Standort befindet. Unter diesen Bedingungen ist es für Japan weder möglich noch wünschenswert, im Voraus eine klare langfristige Strategie festzulegen und diese zu verfolgen. Eine solch privilegierte Vorgehensweise ist nur sehr wenigen Supermächten wie den USA vorbehalten.

Im äußeren Umfeld Japans gibt es zu viele Variablen, die schwer vorherzusagen sind. Daher muss Japan anpassungsfähig bleiben, um jede mögliche Erschütterung flexibel auffangen, annehmen und sein wirtschaftliches Wohlergehen und

Gleichgewicht bewahren zu können. Die Eigenschaft eines „anpassungsfreudigen Staates“ lässt sich somit als strategische DNA Japans bezeichnen. Tatsächlich hat Japan seit dem 17. Jahrhundert auf Grundlage ebendieser DNA gehandelt – manchmal mit großem Erfolg, manchmal bis zum Rande des Untergangs. Das Edo-Shogunat, das Japan viele Jahre lang regierte, verfolgte zwischen 1639 und 1853 eine Politik der Isolation. Da die europäischen Großmächte ihre Kolonien auch in Asien ausbauten, beabsichtigte Japan mithilfe dieser Abgrenzung, seine Freiheit zu bewahren. Als Japan schließlich von den USA und anderen Ländern zu einer Öffnung des Landes gedrängt wurde, änderte es seinen Kurs um 180 Grad. Die Meiji-Regierung, die 1868 nach dem Sturz des Edo-Shogunats ins Leben gerufen wurde, verfolgte einen offenen Kurs, indem es in aller Eile die westliche Kultur übernahm und das Land auf diese Weise erfolgreich modernisierte.

Anschließend gründeten Japan und das Vereinigte Königreich die anglo-japanische Allianz (1905); zudem gewann Japan knapp den Japanisch-Russischen Krieg. Der Abschluss der anglo-japanischen Allianz war zudem eine Anpassungsstrategie, der russischen Expansion in den Süden zu begegnen und sie zu überstehen. Als zu Beginn des 20. Jahrhunderts durch den Zusammenbruch der Qing-Dynastie eine Machtücke entstand, machte sich Japan auf den Weg, selbst eine imperiale Macht zu werden. Infolgedessen begann 1941 der Krieg gegen das Vereinigte Königreich

und die USA, der in einer verheerenden Niederlage endete. In den 1950er Jahren änderte Japan seinen Kurs erneut auf drastische Weise, indem es sich mit den USA, gegen die es im Zweiten Weltkrieg bis aufs Blut gekämpft hatte, versöhnte und zu einer Allianz zusammenschloss. Seitdem hat sich die japanisch-amerikanische Allianz gefestigt und besteht bis heute.

Die Isolation, die anschließende Öffnung und die Einführung der westlichen Zivilisation, die anglo-japanische Allianz, der Krieg gegen das Vereinigte Königreich und die USA (Zweiter Weltkrieg) sowie die japanisch-amerikanische Allianz – betrachtet man all diese Ereignisse, erscheint die Außenstrategie Japans völlig zusammenhangslos. In Wirklichkeit ist dies jedoch nicht der Fall. Japan passte sich stattdessen an die Veränderungen in seiner äußeren Umwelt an und verfolgte die Außen- und Sicherheitspolitik, die es zum jeweiligen Zeitpunkt für die beste hielt.

Unter der Annahme, dass Japan ein anpassungsfreudiger Staat ist, möchte ich in diesem Beitrag erörtern, wie die Öffentlichkeit und Innenpolitik Japans seine Außen- und Sicherheitspolitik beeinflusst haben. Im Einzelnen beleuchte ich dabei vier Fälle, die sich seit 2010 ereignet und erheblich auf Japan ausgewirkt haben.

Der erste Fall umfasst den Zeitraum zwischen Ende Februar 2022, als Russland in die Ukraine einfiel, bis heute. Der

zweite Fall dreht die Zeit bis ins Jahr 2010 zurück, als sich der Konflikt zwischen Japan und China im Zusammenhang mit den Senkaku-Inseln erheblich zuspitzte. Der dritte Fall beschäftigt sich mit den Veränderungen zwischen 2012 und 2016. Denn im Jahr 2013 erklärte US-Präsident Obama in aller Öffentlichkeit, dass die USA nicht länger die Rolle der „Weltpolizei“ übernehmen würden, woraufhin China mit der Errichtung militärischer Stützpunkte im Südchinesischen Meer begann und der russische Präsident Putin die Annexion der ukrainischen Krim erzwang. Der vierte und letzte Fall beinhaltet den Zeitraum der Regierung unter Präsident Trump zwischen 2017 und 2021. Das Auftreten von Präsident Trump, welcher die Allianz zwischen Japan und den USA eher als Belastung denn als Vorteil für die USA betrachtete, bedeutete für Japan eine ernstzunehmende Gefahr.

24. Februar 2022: Der russische Überfall auf die Ukraine erschüttert die japanische Öffentlichkeit

Der russische Überfall auf die Ukraine am 24. Februar 2022 erschütterte die Öffentlichkeit und Innenpolitik Japans enorm. Obwohl der Krieg im weit entfernten Europa ausgetragen wurde, war der Schock, den Japan davontrug, einer der größten seit Ende des Zweiten Weltkrieges. Denn seitdem war es das erste Mal gewesen, dass eine Großmacht

im Besitz eines massiven Arsenal an Nuklearwaffen aus heiterem Himmel eine Großinvasion in ein Nachbarland startete.

Die Regierung unter Premierminister Fumio Kishida hat sich mit den sieben bedeutendsten Industriestaaten (G7) abgestimmt und verhängt bis zum heutigen Zeitpunkt konsekutiv strenge Wirtschaftssanktionen. So wurde das Guthaben der russischen Zentralbank und russischer Unternehmen eingefroren und die Ein- und Ausfuhr wichtiger Waren beschränkt. Eine noch größere Beschränkung bestand darin, dass Präsident Putin und Außenminister Lawrow auf die Sanktionsliste gesetzt wurden. Faktisch ist dies gleichbedeutend mit Japans Entscheidung, keine diplomatischen Beziehungen mit Russland zu pflegen, solange Präsident Putin an der Macht ist.

In der japanischen Öffentlichkeit wurden diese Maßnahmen sofort massiv befürwortet. In einer öffentlichen Meinungsumfrage der Nihon Keizai Shimbun (durchgeführt vom 22. bis 24. April 2022) lag die Zustimmung zu den während der Regierung unter Premierminister Kishida verhängten Wirtschaftssanktionen gegen Russland bei fast 90 %, wonach 44 % der Befragten sie als angemessen beurteilten und 42 % der Meinung waren, dass sie sogar noch weiter verschärft werden sollten. Außerdem sprachen sich 90 % für die Aufnahme von Flüchtlingen aus der Ukraine aus. Dies ist ein unglaublich hoher Prozentsatz, wenn man

bedenkt, dass Japan äußerst vorsichtig bei der Aufnahme von Migranten und Flüchtlingen ist. Ein hoher japanischer Regierungsbeamter sagte rückblickend, dass gerade diese überwältige Unterstützung der japanischen Öffentlichkeit der Regierung ermöglicht hat, mit enormer Geschwindigkeit ukrainische Flüchtlinge aufzunehmen. Obwohl die wirtschaftlichen Auswirkungen auf Japan aufgrund der steigenden Energiepreise immer weiter zunehmen, hat die Befürwortung der Sanktionen gegenüber Russland kaum nachgelassen.

Diese starke öffentliche Reaktion ist jedoch nicht nur auf Wut und Ablehnung gegenüber Russland zurückzuführen. Stattdessen liegt ein weiterer Grund in einem Dringlichkeitsgefühl gegenüber China. Dieses Gefühl beruht auf den Aussagen japanischer Sicherheitsbeamten, die besagen, dass auch China in Gebieten wie der Taiwanstraße aggressiver auftreten und härtere Maßnahmen ergreifen würde, wenn man Russlands ungeheuerliche Aktionen zuließe. Premierminister Kishida warnte mehrmals davor, dass die „Ukraine von heute das Ostasien von morgen“ sei. Dabei äußerte er seine Befürchtung, dass die russische Aggression auf China übergehen könne, was auch die japanischen Wähler zunehmend beunruhigte.

Diese öffentliche Meinung führt zu immer mehr Veränderungen in der japanischen Innenpolitik und hat einen erheblichen Einfluss auf die Außenpolitik. Zusammenfassend lässt sich sagen,

dass konservative Parteien, die sich für eine Stärkung der japanisch-amerikanischen Allianz und der japanischen Wehrkraft aussprechen, aufgrund der wachsenden Sorgen der Wähler um die Stabilität Japans immer größere Unterstützung erhalten.

Dieser Trend war bei den Oberhauswahlen am 10. Juli 2022 klar zu erkennen. Die regierende Liberaldemokratische Partei errang mit 63 Sitzen einen überwältigenden Sieg und sicherte sich die alleinige Mehrheit der zur Wahl stehenden Parlamentssitze. Sie gab daraufhin das Wahlversprechen ab, den Wehretat auf mindestens 2 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu erhöhen und die Wehrkraft innerhalb der nächsten fünf Jahre radikal zu stärken. Um die Abschreckungskraft zusätzlich zu fördern, verkündete sie, die Selbstverteidigungsstreitkräfte mit einer „Fähigkeit zum Angriff feindlicher Stützpunkte“ auszustatten.

Im Zuge der Oberhauswahlen konnte nicht nur die Liberaldemokratische Partei, sondern auch die Oppositionspartei Nippon Ishin no Kai ihre Sitze im Parlament ausbauen. Letztere stellt eine Vereinigung zur Erneuerung Japans dar und steht sowohl einer Stärkung des Selbstverteidigungsvermögens als auch einer Verfassungsrevision offen gegenüber. Umgekehrt haben die liberale Konstitutionell-Demokratische Partei und die Kommunistische Partei, die sich diesen Punkten gegenüber zurückhaltend bzw. ablehnend zeigten, an Sitzen

verloren. Das verleiht den konservativen Parteien mehr Gewicht im Oberhaus und wird sich somit in gewissem Maße auch auf die Außenpolitik auswirken.

In einer gemeinsamen Studie der Asahi Shimbun und eines Forschungsteams unter der Leitung von Masaki Taniguchi sprachen sich 73 % der Mitglieder des japanischen Oberhauses nach den Oberhauswahlen für eine Stärkung der Wehrkraft aus, was eine rasante Zunahme der 47 % aus dem Jahr 2019 darstellt. Auch im Zusammenhang mit der aktuellen Verfassung, die keine Beibehaltung der Selbstverteidigungsstreitkräfte vorsieht, ist die Zahl der Mitglieder des Oberhauses, die eine Verfassungsänderung befürworten, auf 62 % angestiegen. Dabei hat sich die Mehrheit der Befragten in Bezug auf den Inhalt der Änderung für eine „Beibehaltung der Selbstverteidigungsstreitkräfte“ sowie die Neugründung eines „Notstandsgesetzes“, die in der aktuellen Verfassung nicht ausdrücklich genannt wird, im Rahmen dieser Verfassungsänderung ausgesprochen.

Das japanische Parlament besteht aus einem Zweikammersystem mit Ober- und Unterhaus, wobei Letzteres bei Genehmigungen von Vertragsabschlüssen o. ä. den Vorrang hat. Die Regierung unter Premierminister Kishida (Liberaldemokratische Partei) gewann zudem die Unterhauswahlen im Oktober 2021. So haben auch die konservativen Abgeordneten im Unterhaus, die eine Stärkung der Wehrkraft

und der japanisch-amerikanischen Allianz unterstützen, einen ebenso großen Einfluss wie das Oberhaus.

In den letzten Jahren steigt die Besorgnis der japanischen Öffentlichkeit und Politik in Hinblick auf das sich verschlechternde Sicherheitsumfeld, u. a. durch den Aufstieg des chinesischen Militärs und die Nuklearbewaffnung Nordkoreas. Durch die wachsende Unsicherheit aufgrund der Invasion Russlands wird die politische Stärkung von Wehrkraft und Allianzen zunehmend beschleunigt.

In diesem Zusammenhang beschloss Japan im Dezember 2022, seine Wehrkraft auf das höchste Niveau seit der Nachkriegszeit anzuheben. Darüber hinaus wurde beschlossen, den Verteidigungshaushalt zwischen 2023 und 2027 zu verdoppeln und den Etat von aktuell etwa 1 % des BIP bis 2027 auf etwa 2 % zu erhöhen. Zusätzlich soll den Selbstverteidigungsstreitkräften erstmals eine umfassende „Fähigkeit zum Gegenschlag“ erteilt werden, einschließlich Marschflugraketen mit mittlerer und großer Reichweite.

Infolgedessen wird sich auch die Rollenverteilung in der japanisch-amerikanischen Allianz wandeln. Bisher galten die Selbstverteidigungsstreitkräfte als „Schutzschild“ und überließen die Rolle des offensiven „Speers“ dem US-Militär; von nun an jedoch werden vermutlich auch die Selbstverteidigungsstreitkräfte bis zu einem gewissen Maß selbst angreifen müssen. Meinungsumfragen

der wichtigsten Medien zeigen, dass diese politische Entscheidung von der allgemeinen Mehrheit unterstützt wird. Neben dem russischen Überfall sind auch die zunehmenden Spannungen in der Taiwanstraße ein Zeichen dafür, dass die japanische Sicherheitsperspektive dabei ist, sich zu verändern.

2010 bis 2012: Beginn des Langzeitkonflikts zwischen Japan und China

Bis hierher haben wir gesehen, wie sich Japan um die Stärkung der japanisch-amerikanischen Allianz bemüht hat. Doch diese Entwicklung verlief nicht immer geradlinig. So hat Japan auch einen Rückschlag erlitten, als es kurzzeitig versuchte, einen anderen Weg einzuschlagen. In mancher Hinsicht hat dies große Traumata und Lehren für die japanische Öffentlichkeit und die japanischen Politiker hinterlassen, die zu dem gegenwärtigen Kurs geführt haben. Um näher auf diesen Rückschlag einzugehen, müssen wir einen Blick auf das Japan von 2009 werfen.

Bei den Unterhauswahlen am 30. August ebendieses Jahres hatte die Demokratische Partei in ihrer Rolle als führende Oppositionspartei einen überwältigenden Sieg errungen und der Liberaldemokratischen Partei dadurch die politische Macht entrissen. Es war der erste japanische Regierungswechsel seit ungefähr 15 Jahren gewesen, bei dem der Repräsentant der Demokratischen

Partei, Yukio Hatoyama, das Amt des Premierministers übernahm. Die Demokratische Partei wurde unter anderem von Gewerkschaften unterstützt und vertrat einen liberaleren Standpunkt als die Liberaldemokratische Partei. Daher forderte sie eine Überprüfung des japanisch-amerikanischen Abkommens über militärische Posten, durch welches den in Japan stationierten US-Streitkräften eine Sonderbehandlung gewährt wird, sowie eine Abrüstung der US-Militärbasis in Okinawa, wobei sie sich in ihrem Wahlversprechen auf „enge und gleichberechtigte Beziehungen zwischen Japan und den USA“ beriefen.

Kurz gesagt, zielte der politische Kurs von Hatoyama darauf ab, eine Versöhnung zwischen Japan und China zu fördern und die Abhängigkeit von der japanisch-amerikanischen Allianz zu reduzieren. Diese Sichtweise unterlag der Illusion, dass Japan durch einfache Dialoge gute Beziehungen zu China aufrechterhalten könne, ohne sich großartig auf die Abschreckungskraft des US-Militärs verlassen zu müssen. Ende der 1990er Jahre hatte Hatoyama das Konzept eines „japanisch-amerikanischen Sicherheitsvertrags ohne permanente Stationierung“ präsentiert. Dieses Konzept vertrat die Idee, dass Japan mithilfe eines umfassenden Netzwerks zur Raketenabwehr auch ohne ein ständig präsenten US-Militär geschützt wäre. Dieser Kurs, der die Abschreckungskraft des US-Militärs herunterspielte, funktionierte jedoch nicht so wie erwartet und fand daher keine öffentliche Unterstützung.

Ausgelöst durch die Frage der US-Militärbasis in Okinawa kühlten die Beziehungen zwischen Japan und den USA erheblich ab; als es schließlich auch noch zu einem Parteispendenskandal kam, wurde die Regierung unter Premierminister Hatoyama nach etwas mehr als acht Monaten zum Rücktritt gezwungen.

Der darauffolgende Premierminister Naoto Kan, der die verwundeten japanisch-amerikanischen Beziehungen übernahm, sah sich im September 2010 mit einer äußerst ernsten Krise zwischen Japan und China konfrontiert. Auslöser hierfür war der am 7. September erfolgte Zusammenstoß zwischen einem Patrouillenboot der japanischen Küstenwache und einem chinesischen Fischerboot, welches das Patrouillenboot rammte, nachdem es aufgefordert worden war, das Gebiet der Senkaku-Inseln zu verlassen. Der Kapitän wurde daraufhin von der Küstenwache festgenommen.

Die Senkaku-Inseln werden faktisch von Japan regiert, wobei auch die chinesische Seite Anspruch auf das Territorium erhebt, weshalb dieses Gebiet sprichwörtlich Öl ins Feuer der Beziehungen zwischen diesen beiden Ländern schüttete. Die chinesische Seite vertritt vehement die Auffassung, dass die Senkaku-Inseln zu China gehören, wodurch sie ungewöhnlich harte Maßnahmen ergriff – darunter die Aussetzung von Ministerbesuchen, die Inhaftierung japanischer Staatsangehöriger und einen Ausfuhrstopp seltener

Erden. Darüber hinaus kam es in China unter anderem zu verbreiteten antijapanischen Demonstrationen und Angriffen auf japanische Supermärkte, wodurch die chinesisch-japanischen Beziehungen stark abkühlten.

Auf den ersten Blick scheint diese Krise durch die Senkaku-Frage ausgelöst worden zu sein, doch lag ihre eigentliche Hauptursache in der Verschlechterung der Beziehungen zwischen den USA und Japan. Nachdem China die Risse in der japanisch-amerikanischen Allianz erkannt hatte, die von der Regierung unter Premierminister Hatoyama geschaffen worden waren, nahm sie den Angriff auf das Fischerboot zum Anlass, um mit Japan hart ins Gericht zu gehen und den Druck auf die Senkaku-Inseln zu erhöhen. So veranlasste China, regelmäßig Schiffe im offiziellen Auftrag sowie Fischerboote in die Hoheitsgewässer der Senkaku-Inseln zu entsenden, wo sie sich bis heute aufhalten.

Diese Krise hat das Bild, das die japanische Öffentlichkeit von China besitzt, enorm verschlechtert. Ende Oktober 2010 wurde eine gemeinsame japanisch-chinesische Meinungsumfrage der Yomiuri Shimbun und der chinesischen Wochenzeitschrift „Liao Wang Dong Fang Zhou Kan“ (herausgegeben von der New China News Agency) durchgeführt. Die Frage nach Ländern, von denen sich die japanischen Teilnehmenden bedroht fühlten (Mehrauswahl möglich), beantworteten 81 % der Befragten mit Nordkorea und 79 % mit China. In

Hinblick auf die Frage, welche Länder für Japan wichtig seien, wurde China mit 27 % von den USA mit 60 % deutlich übertroffen. 75 % der Befragten gaben außerdem an, dass der japanisch-amerikanische Sicherheitsvertrag dem Frieden und der Stabilität innerhalb der Region zuträglich sei. So lässt sich sagen, dass die wachsenden Spannungen zwischen China und Japan im Zusammenhang mit den Senkaku-Inseln dazu beigetragen haben, die Befürwortung des japanisch-amerikanischen Sicherheitsvertrags zu erhöhen.

Während der Regierungszeit der Demokratischen Partei kam es darüber hinaus zu einer Krise, die den Riss zwischen China und Japan zusätzlich vertiefte. Auslöser hierfür war die am 11. September 2012 verabschiedete Verstaatlichung der Senkaku-Inseln durch das Kabinett Noda, das als Nachfolger von Kabinett Kan regierte. Die japanische Regierung pachtete die Inseln von den damaligen Grundbesitzern und verwaltete sie. Im April desselben Jahres jedoch verkündete der rechtskonservative Gouverneur der Präfektur Tokyo, Shintaro Ishihara, seinen Plan, die Inseln kaufen zu wollen. Das Kabinett Noda befürchtete, dass dies China provozieren könne, weshalb sie Gouverneur Ishihara zuvorkam und die Inseln verstaatlichte. Doch China reagierte wütend, weshalb es erneut zu heftigen, antijapanischen Demonstrationen im ganzen Land kam, bei denen in japanischem Besitz befindliche Supermärkte und Fabriken in Brand gesetzt wurden. China schickte eine große

Anzahl Schiffe in öffentlichem Auftrag in das Gebiet der Senkaku-Inseln, weshalb sogar die Gefahr eines chinesisch-japanischen Konflikts bestand.

Die japanische Öffentlichkeit wurde daraufhin noch ablehnender und miss-trauischer gegenüber China, sodass in einer Meinungsumfrage der Nihon Keizai Shimbun, die Ende September 2012 durchgeführt wurde, 66 % der Befragten angaben, die Verstaatlichung zu begrüßen. In Hinblick auf das wiederholte Eindringen chinesischer Schiffe in öffentlichem Auftrag in das Hoheitsgewässer der Senkaku-Inseln sowie die zunehmenden antijapanischen Demonstrationen in China waren nach der Verstaatlichung inzwischen 56 % der Meinung, dass die japanische Regierung „China gegenüber stark entgegentreten müsse“, während 37 % angaben, dass man sich „auf eine Verbesserung der japanisch-chinesischen Beziehungen fokussieren solle“.

Nach den Unterhauswahlen im Dezember 2012 wurde die Regierung der Demokratischen Partei gestürzt, sodass nach drei Jahren und drei Monaten erneut die Liberaldemokratische Partei an die Macht gelang. Dabei fiel die Demokratische Partei nicht nur in die Opposition, sondern erlitt eine historische Niederlage, die selbst ihre Position als zweitstärkste Partei gefährdete.

Die Rückkehr der liberaldemokratischen Regierung stütze sich auf das wachsende Krisenbewusstsein der japanischen

Öffentlichkeit gegenüber China. Um die Sicherheit Japans zu unterstützen, empfanden es viele als notwendig, dass die konservative Liberaldemokratische Partei erneut an die Macht gelangte. So wuchs die öffentliche Überzeugung, dass die japanisch-amerikanische Allianz wieder aufgebaut und das Machtgleichgewicht zwischen Japan und China wiederhergestellt werden müsse, was zu einer erneuten Regierung der Liberaldemokratischen Partei unter Präsident Shinzo Abe führte. Im Dezember 2012 kehrte schließlich Abe zurück in sein Amt als Premierminister, das als das bisher längste in der Regierung gelten sollte.

2012 bis 2017: Die USA beenden ihre Rolle als „Weltpolizei“

Im Jahr 2013 begann Premierminister Abe mit seiner konservativen Liberaldemokratischen Partei nach Übernahme der Regierung von der progressiven Demokratischen Partei damit, die japanisch-amerikanische Allianz neu zu strukturieren. Zunächst wurden die japanische Küstenwache und die Selbstverteidigungsstreitkräfte gestärkt, um das in Richtung China gekippte Machtgleichgewicht wieder auszubalancieren.

Bei der Aufstellung des Haushalts 2013 erhöhte Premierminister Abe zum ersten Mal seit elf Jahren den Verteidigungshaushalt. Außerdem wurde beschlossen, die Nationale Verteidigungsgrundlage, in der die Ausrüstung und das Personal der

Selbstverteidigungsstreitkräfte festgelegt sind, sowie den mittelfristigen Plan zum Aufbau der Wehrkraft temporär auszusetzen und die Pläne unter Berücksichtigung der militärischen Lage in China und Nordkorea umfassend neu zu gestalten. Während der Amtszeit von Premierminister Abe stieg der Verteidigungshaushalt kontinuierlich an – von 4,6 Billionen Yen (ursprünglicher Etat) im Geschäftsjahr 2012 auf 5,4 Billionen Yen im Geschäftsjahr 2022. Zusammen mit den Mitteln aus dem Nachtragshaushalt beläuft sich der Wehretat Japans somit auf etwa 6 Billionen Yen.

Gleichzeitig begann er mit der Stärkung der japanischen Küstenwache. Das Budget wurde erheblich aufgestockt, um die Sicherheit auf den Senkaku-Inseln durch die Bereitstellung größerer Patrouillenboote, neuer Jets und unbemannter Luftfahrzeuge (Drohnen) zu erhöhen. Die Anzahl der größeren Patrouillenboote der Küstenwache stieg bis zum Herbst 2021 auf 70 Stück an, was ungefähr die Hälfte der chinesischen Boote ausmachte; doch dank der Unterstützung der Regierung unter Premierminister Abe ist das System für eine 24-Stunden-Überwachung der Senkaku-Inseln so gut wie abgeschlossen.

Die japanischen Wähler, die die Misserfolge der vorangegangenen Politik durch die Demokratische Partei Japans miterlebt hatten, unterstützten die Regierung unter Premierminister Abe von Anfang an. Dies zeigte sich vor allem bei den Oberhauswahlen im Juli 2013.

Die Liberaldemokratische Partei und die Komeito, die beide an der Koalitionsregierung beteiligt waren, errangen einen überwältigenden Sieg, nachdem sie sowohl im Unter- als auch im Oberhaus die Mehrheit für sich gewannen.

Das äußere Umfeld Japans gestaltete sich zu dieser Zeit jedoch schwieriger. Die USA waren durch die langwierigen Kriege in Afghanistan und im Irak erschöpft und richteten sich immer stärker nach innen. Vor allem die Tatsache, dass die USA nicht länger die Aufgabe einer „Weltpolizei“ übernehmen würde, besorgte Premierminister Abe zutiefst.

Im Januar 2012 lehnte die Regierung unter Präsident Obama in ihrer neuen Strategie zur Landesverteidigung den „Zweifrontenkrieg“, mit der die Bewältigung zweier großer Konflikte gleichzeitig gewährleistet werden konnte, ab. Darüber hinaus erklärte Präsident Obama in seiner öffentlichen Ansprache zur Syrienfrage im September 2013, dass „die USA keine Weltpolizei“ darstellen würden. Premierminister Abe zeigte sich daraufhin besorgt, dass dies die Zukunft der japanisch-amerikanischen Allianz in Hinblick auf die Außen- und Sicherheitspolitik, in der man sich bisher auf die USA verlassen hatte, gefährden könnte.

Inmitten dieser Sorgen ereignete sich Anfang 2014 im Südchinesischen Meer ein Ereignis, das Japan erschüttern sollte. China hatte damit begonnen, sieben Riffe im Südchinesischen Meer mit Land aufzuschütten und militärische

Stützpunkte auf ihnen zu errichten. Im Mai 2015 war die Fläche der militärischen Stützpunkte auf etwa 8 km² angewachsen. Bis heute wurden Start- und Landebahnen für Militärflugzeuge sowie Radaranlagen installiert, sodass es sich de facto um eine chinesische Militärbasis handelt. Nach Schätzungen US-amerikanischer Expertenkommissionen und anderer Organisationen wird etwa ein Viertel der weltweit gehandelten Waren über das Südchinesische Meer transportiert. Ebenso laufen fast alle Erdölimporte, die Japan aus dem Nahen und Mittleren Osten importiert, über das Südchinesische Meer. Die Regierung unter Premierminister Abe hat daher wiederholt ihre Besorgnis über die Errichtung militärischer Stützpunkte vonseiten Chinas zum Ausdruck gebracht. Dieses Thema wurde unter anderem auch auf dem G7-Gipfeltreffen und dem Ostasiengipfel gemeinsam mit den USA und Europa angesprochen.

Die Bedenken Japans wurden durch die Reaktion der USA jedoch nur noch verstärkt. Die Regierung unter Präsident Obama hatte Chinas Vorgehen zwar verbal kritisiert, ergriff jedoch keine Maßnahmen, um die Errichtung der militärischen Stützpunkte zu stoppen. Um China abzuhalten, wurden regelmäßig US-Kriegsschiffe in die 12-Meilen-Zone um die militärischen Stützpunkte Chinas entsandt; als man sich jedoch den Ärger der Chinesen einfing, wurde die Häufigkeit dieser Operationen reduziert. Als ob man diese Reaktion der Regierung unter Präsident Obama erwartet hätte, setzte

das chinesische Militär seine Aufrüstung im Ost- und Südchinesischen Meer fort. Zudem ließ Nordkorea weiterhin Raketen starten, führte Atomwaffentests durch und beschleunigte die Entwicklung von Atomraketen.

In Anbetracht dieser Situation beschloss Premierminister Abe im Juli 2014, die japanische Sicherheitspolitik von Grund auf zu ändern. Zum ersten Mal seit der Nachkriegszeit wurde die Darlegung in Artikel 9 der Verfassung dahingehend abgewandelt, dass Japan sein Recht zur kollektiven Selbstverteidigung geltend machen konnte. Das Recht zur kollektiven Selbstverteidigung ist das Recht, einen Rückschlag mithilfe von Waffengewalt auch dann durchführen zu dürfen, wenn nicht Japan selbst, sondern seine verbündeten bzw. befreundeten Länder angegriffen werden. Die bisherigen Kabinette hatten an der Verfassungsinterpretation festgehalten, dass Japan zwar das Recht zur kollektiven Selbstverteidigung besaß, es aber nicht ausüben konnte. Auf Grundlage dieser Interpretation vertrat die japanische Regierung den Standpunkt, dass auch wenn die patrouillierenden US-Kriegsschiffe um Japan herum angegriffen werden würden, Japan selbst nicht an der Seite des US-Militärs kämpfen könne, solange es nicht selbst Ziel der Angriffe wäre.

Um diesen Zustand zu revidieren, wurde die Verfassungsinterpretation von Premierminister Abe durch einen Kabinettsbeschluss im Juli 2014 dahingehend geändert, dass man nun davon

ausging, dass durch den Wandel im sicherheitspolitischen Umfeld Japans auch die Anwendung von Waffengewalt gegenüber Drittländern die Existenz Japans gefährden könnte. So kann Japan, wenn ein anderes Land, zu dem es enge Beziehungen unterhält, angegriffen und dadurch die Existenz Japans bedroht wird, sein Recht zur kollektiven Selbstverteidigung ausüben und zurückschlagen. Um diese neue Verfassungsinterpretation bei der Führung der Selbstverteidigungsstreitkräfte zu berücksichtigen, legte die Regierung unter Premierminister Abe dem Parlament im Frühjahr 2015 die entsprechenden Sicherheitsgesetze mit den relevanten Inhalten vor.

Die Entscheidung über die Ausübung des Rechts zur kollektiven Selbstverteidigung bedeutete eine große Veränderung in der Sicherheitspolitik der Nachkriegszeit und war mit erheblichen innenpolitischen Risiken verbunden. Und erwartungsgemäß wurde die Welt der japanischen Politik dadurch erschüttert. Alle wesentlichen Oppositionsparteien erhoben den Einspruch, dass das Kabinett Abe versuchen würde, das Prinzip der „ausschließlichen Verteidigungspolitik“ zu zerstören und Japan in ein „kriegsbereites Land“ zu verwandeln. Yukio Edano, Generalsekretär der größten Oppositionspartei, der Demokratischen Partei, nannte dieses Gesetz den „größten Verstoß gegen den Konstitutionalismus seit der Nachkriegszeit“ und warf dem Kabinett Abe im Zuge der Ausarbeitungen dieses Gesetzes vor, den

Verstand verloren zu haben und außer Kontrolle geraten zu sein. Die Debatte über dieses Gesetz im Parlament war umstritten, weshalb die Besprechungsdauer im Ober- und Unterhaus eine ungewöhnlich lange Zeit – nämlich über 100 Stunden – in Anspruch nahm. Dennoch hatte es das Kabinett Abe letztendlich geschafft, sich gegen den Widerstand der Oppositionsparteien durchzusetzen, sodass das Gesetz im September 2015 vom Parlament verabschiedet und in Kraft gesetzt wurde.

Doch auch die japanische Öffentlichkeit, die eine Stärkung der japanisch-amerikanischen Allianz unterstützte, zeigte sich in Hinblick auf die Ausübung des Rechts zur kollektiven Selbstverteidigung gespalten. Eine große Sorge bestand darin, dass Japan in einen Krieg hineingezogen werden könnte. Während der Parlamentsdebatte über die Entwürfe der Sicherheitsgesetze fanden im ganzen Land groß angelegte Oppositionstreffen und Demonstrationen statt. In einer Meinungsumfrage der Nihon Keizai Shimbun vom September 2015, unmittelbar nach Verabschiedung der Sicherheitsgesetze, sprachen sich 28 % der Befragten für den Gebrauch des Rechts zur kollektiven Selbstverteidigung aus, während 53 % dagegen waren.

Dies führte auch beim Kabinett Abe zu einer rasant schwindenden Unterstützung, die von 50 % im Mai 2015 auf 40 % unmittelbar nach Verabschiedung der Sicherheitsgesetze fiel. Engen Vertrauten des Premierministers zufolge traf dieser

die Entscheidung über die Ausübung des Rechts zur kollektiven Selbstverteidigung wohl wissentlich, dass er sich damit in der Öffentlichkeit unbeliebt machen würde. Er wurde von dem Krisenbewusstsein getrieben, dass die japanisch-amerikanische Allianz zerstört und das US-Militär sein Engagement in Asien nicht aufrechterhalten könne, wenn die japanischen Selbstverteidigungsstreitkräfte im Fall eines Angriffs auf das US-Militär in der Umgebung Japans nur tatenlos zusehen würden.

So erlitt Premierminister Abe durch die öffentliche Meinung über das Recht zur kollektiven Selbstverteidigung zunächst einen Rückschlag, in dessen Anschluss sich die Unterstützung seiner Person jedoch allmählich wieder erholte. Dies ist unmittelbar auf den Einfluss der Abenomics und anderer Konjunktur- und wirtschaftspolitischer Maßnahmen zurückzuführen. Außerdem war deutlich zu erkennen, dass die Öffentlichkeit inzwischen begriffen hatte, dass die Ausübung des Rechts zur kollektiven Selbstverteidigung für die Aufrechterhaltung der japanisch-amerikanischen Allianz unerlässlich war. Bei den darauffolgenden Oberhauswahlen im Juli 2016 errang Premierminister Abe gemeinsam mit seinem Koalitionspartner, der Komeito, einen überwältigenden Sieg, und gewann mehr als zwei Drittel der Sitze. Auch die Unterhauswahlen im Oktober 2017 konnte Premierminister Abe für sich entscheiden und auch hier erneut mehr als zwei Drittel der Sitze für sich gewinnen.

In dieser Zeit erzielte das Kabinett Abe einen weiteren großen Erfolg auf innenpolitischer Ebene. Im Dezember 2013 wurde der Nationale Sicherheitsrat (japanischer *National Security Council*, kurz NSC) gegründet, dem der Premierminister und die Schlüsselminister des Kabinetts angehören und der als Kommandozentrale für die Außen- und Sicherheitspolitik dient. Außerdem wurde zur Leitung des NSC im darauffolgenden Januar 2014 das Sekretariat für die nationale Sicherheit (engl. *National Security Secretariat*, kurz NSS) eingerichtet und mit herausragendem Personal aus dem Außen- und Verteidigungsministerium, der Nationalen Polizeibehörde und den Selbstverteidigungstreitkräften besetzt.

Auf diese Weise erfuhr die politische Entscheidungsfindung Japans eine enorme Verbesserung. Zum einen wurde so die nachteilige vertikale Aufgliederung von Behörden wie dem Außen- und Verteidigungsministerium, der Nationalen Polizeibehörde und den Wirtschaftsbehörden korrigiert. Wenn es in der Vergangenheit zu Krisen oder Vorfällen kam, brauchten die Ministerien viel Zeit für die Koordination, wodurch es zu Verzögerungen bei der politischen Entscheidungsfindung kam; dank der Funktion des NSC und des NSS, die als Kommandozentrale fungieren, kann dieser Prozess nun erheblich reibungsloser stattfinden. Zum anderen haben sie für einen erhöhten Informationsaustausch innerhalb der Regierung gesorgt. Die Nachrichtendienste der

japanischen Regierung sind in folgende Institutionen unterteilt: das Außenministerium, welches diplomatische Informationen sammelt, das Verteidigungsministerium, das Informationen vom Militärattaché und Funknachrichten empfängt, das Kabinettsbüro, das den Aufklärungssatelliten betreibt, sowie die Nationale Polizeibehörde, die für sicherheitsrelevante Informationen zuständig ist. In der Vergangenheit behielten alle Ministerien und Behörden wichtige Informationen für sich, weshalb sie nicht auf angemessene Weise ausgetauscht wurden. Die Gründung des NSS verbesserte diesen Zustand und hält ihn bis heute aufrecht.

2017 bis 2021: Die Regierung unter Präsident Trump und ihr Einfluss auf Japan

Im November 2017 erschütterte ein weiteres Ereignis die japanische Nation. Trump, der keinen Wert auf Allianzen legte, gewann die US-Präsidentschaftswahlen. Bereits während seines Wahlkampfes hatte Trump Kritik an der japanisch-amerikanischen Allianz geäußert. So hielt er es beispielsweise für ungerecht, dass Japan in dem Fall, dass die USA angegriffen werden, nichts unternehmen würde. Darüber hinaus war er in Hinblick auf die in Japan stationierten US-Streitkräfte der Meinung, dass Japan die vollen Stationierungskosten des US-Militärs tragen solle. Kein bisheriger US-Präsident hatte die japanisch-amerikanische Allianz auf solch unverblümete

Weise kritisiert. Im Gegenzug für die Pflicht der USA, Japan zu verteidigen, stellt Japan Stützpunkte für das US-Militär zur Verfügung und trägt einen nicht unbeträchtlichen Teil der Stationierungskosten. So war man sich auf amerikanischer Seite bisher immer einig gewesen, dass die Aufrechterhaltung der Allianz trotz gewissen Unzufriedenheiten letztendlich mehr Vorteile bot.

Die japanische Öffentlichkeit zeigte sich durch diese jüngste Entwicklung stark beunruhigt. In einer Meinungsumfrage der Yomiuri Shimbun nach dem Amtsantritt Präsident Trumps Ende Januar 2017 zeigten sich 70 % der Befragten „besorgt“ über die zukünftigen japanisch-amerikanischen Beziehungen. Lediglich 4 % gaben an, „eher hoffnungsvoll“ zu sein. Zusätzlich zeigte sich eine große Unterstützung der japanisch-amerikanischen Allianz, indem 60 % der Befragten sich für eine „Aufrechterhaltung“ der Allianz aussprachen und nur 34 % eine „Revision“ für angemessen hielten.

Diese Befürchtungen durchzogen nicht nur die Öffentlichkeit, sondern auch das Kabinett Abe und die japanische Regierung. Premierminister Abe war sich der Dringlichkeit bewusst, dass die japanisch-amerikanische Allianz tatsächlich zerbrechen könnte, wenn man sich Präsident Trump gegenüber falsch verhielt. Während der Amtszeit von Präsident Trump rief Premierminister Abe ganze 14 Treffen ein. Nach Angaben japanischer Regierungsbeamter beschwerte sich Trump bei

fast jedem Treffen über die japanisch-amerikanische Allianz und bezeichnete sie als „ungerecht“.

Die Beschwerden von Präsident Trump ließen sich dabei in zwei Hauptkategorien einteilen: Ein Vorwurf lautete, dass Japan seiner Verantwortung zur Verteidigung seines eigenen Landes nicht nachkäme und stattdessen das US-Militär ausnutzen würde. Als Trump während eines Treffens hartnäckig auf diesen Punkt hinwies, bestritt Premierminister Abe diese Aussage vehement und berief sich darauf, dass er sicherheitsrelevante Gesetze verabschiedet habe (die es Japan erlauben, das Recht zur kollektiven Selbstverteidigung auszuüben), obwohl die Unterstützung seiner Person dadurch erheblich gesunken war.

Ein zweiter Vorwurf Präsident Trumps bezog sich auf die wirtschaftlichen Kosten der japanisch-amerikanischen Allianz. Japan sollte nicht nur die gesamten Kosten für die in Japan stationierten US-Streitkräfte tragen; zudem forderte er die vollständige Übernahme der Kosten für die im asiatisch-pazifischen Raum stationierten Streitkräfte des US-Militärs durch Japan und andere Länder. Auf dem Höhepunkt der Nordkorea-Krise 2017 äußerte Präsident Trump gegenüber Premierminister Abe, dass es sehr viel Geld kosten würde, drei Flugzeugträger (in das Gebiet der koreanischen Halbinsel) zu entsenden. Er forderte ihn außerdem eindringlich dazu auf, dass Japan sich mehr kümmern solle.

Premierminister Abe verstand, dass Präsident Trumps Ideen nicht gänzlich abwegig waren, sondern mehr oder weniger einen Teil der öffentlichen Meinung der USA widerspiegeln. In einer im November 2019 von der Eurasia Group veröffentlichten US-Meinungsumfrage sprachen sich nunmehr 57,6 % der Befragten dafür aus, die in Asien stationierten US-Truppen zu reduzieren.

Nach Angaben mehrerer Beamter aus der Regierung und der Liberaldemokratischen Partei hatte sich Premierminister Abe in einer internen Sitzung wie folgt zum Krisenbewusstsein im Zusammenhang mit der japanisch-amerikanischen Allianz geäußert:

- Die Nuklearbewaffnung Nordkoreas und die Aufrüstung des chinesischen Militärs hätten die Kosten und das Risiko der USA für die Verteidigung Japans erheblich erhöht.
- Die Abschreckungskraft der japanisch-amerikanischen Allianz wird untergraben, wenn Japan sich nicht stärker an diesen erhöhten Kosten und Risiken beteiligt.
- Wenn Japan sich nicht um die Stärkung seiner Wehrkraft bemüht, werden die US-Wähler irgendwann nicht länger davon überzeugt sein, Japan verteidigen zu müssen.

Ausgehend von diesem Krisenbewusstsein begann die Regierung unter

Premierminister Abe damit, die japanisch-amerikanische Allianz zu stärken und die Zusammenarbeit mit anderen befreundeten Ländern auszubauen. Im August 2016 wurde die Strategie für einen „Freien und Offenen Indopazifik (FOIP)“ vorgestellt. Das Konzept besteht darin, mit denjenigen Ländern zusammenzuarbeiten, die in der Region des Pazifischen und Indischen Ozeans dieselbe Rechtsstaatlichkeit und dieselben Wertvorstellungen teilen. Durch die zusätzliche Kooperation mit anderen gleichgesinnten und befreundeten Ländern als den USA soll ein flächiges Sicherheitsnetzwerk gespannt werden, um die lineare japanisch-amerikanische Allianz zu ergänzen.

So bat Premierminister Abe auch Australien, Indien und alle anderen südostasiatischen Länder um ihre Unterstützung. Insbesondere durch die Einrichtung des Quadrilateralen Sicherheitsdialogs (QUAD), bestehend aus Japan, USA, Australien und Indien, wurde die Zusammenarbeit weiter vertieft. Im Juli 2017 besuchte Premierminister Abe zudem das Hauptquartier der Nordatlantikpakt-Organisation (engl. *North Atlantic Treaty Organization*, kurz NATO) in Brüssel und lud Europa ein, sich der indopazifischen Strategie anzuschließen. Daraufhin starteten unter anderem auch Frankreich und die EU ihre eigene indopazifische Strategie, wodurch FOIP zu einem strategischen Schlüsselbegriff unter den führenden Ländern wurde.

Diese proaktive Außen- und Sicherheitspolitik wies für Premierminister Abe auch einen innenpolitischen Nutzen auf. Seine Regierung führte die Liberaldemokratische Partei sowohl bei den Unterhauswahlen 2017 als auch bei den Oberhauswahlen 2019 zum Sieg, sodass sie bis September 2020 mehr als siebeneinhalb Jahre in der Regierungsverantwortung war. Die erste Amtszeit von Premierminister Abe belief sich von 2006 bis 2007, während die zweite Amtszeit von 2012 bis 2020 andauerte. So betrug sie mit insgesamt 3.188 Tagen die längste bisherige Amtszeit seit Einführung der Verfassung, während seine zweite Amtszeit mit 2.822 ununterbrochenen Tagen die längste aufeinanderfolgende Amtszeit in der Geschichte darstellt.

Zum Abschluss

Bisher haben wir die Außen- und Sicherheitspolitik Japans untersucht und ihr Verhältnis zur Innenpolitik beleuchtet. Wie eingangs erwähnt, befindet sich Japan in einer geopolitisch verwundbaren Lage, in der es von China, Russland und Nordkorea umgeben ist und über keinerlei Ressourcen verfügt. So wird Japan dazu gezwungen, seine Außenpolitik an das sich verändernde äußere Umfeld anzupassen. Betrachtet man die Entwicklung von der Regierung unter Premierminister Hatoyama bis zur Regierung unter Premierminister Kishida, so tritt dieses charakteristische Merkmal wieder einmal deutlich hervor.

Auch die japanischen Wähler haben ein instinktives Verständnis für die geopolitische Verwundbarkeit Japans. Daher bestand die Tendenz vor allem in den letzten Jahren darin, statt einer radikalen Außen- und Sicherheitspolitik vielmehr einen solchen Kurs zu verfolgen, der sich zuverlässig an externe Veränderungen anpasst.

Die Regierung unter Premierminister Hatoyama scheiterte, weil sie sich von ebendiesen Bedürfnissen der Wähler entfernte, während die Regierung unter Premierminister Abe große Erfolge erzielte. Was die beiden Regierungen voneinander unterscheidet, ist das Vorhandensein von Realismus in Bezug auf das internationale Umfeld und die Staatsmacht Japans. Premierminister Hatoyama war der Meinung gewesen, dass Japan neben China durch Dialoge und Zusammenarbeit koexistieren könne, wenn es seine Abhängigkeit von den USA auf außen- und sicherheitspolitischer Ebene verringern würde. Grundlage hierfür waren liberale Ideen, die in der Realität jedoch nicht funktioniert haben.

Premierminister Abe verfolgte stattdessen eine Politik des gründlichen Realismus. Er verstand und handelte danach, dass Japan neben China nur dann koexistieren kann, wenn die japanisch-amerikanische Allianz zur Stabilisierung des Machtgleichgewichts gestärkt wird. Er priorisierte das Bündnis mit den USA und stellte dabei seine eigenen, rechtsgerichteten politischen Überzeugungen

und historischen Ansichten in den Hintergrund. Er nahm nicht nur Rücksicht auf die benachbarten Länder, sondern auch auf die USA und Europa, indem er dem Yasukuni-Schrein, in dem unter anderem auch schwere, in den Tokioter Prozessen verurteilte Kriegsverbrecher verehrt werden, letztendlich nur einen einzigen Besuch abstattete. Im August 2015, dem 70. Jahrestag des Kriegsendes, brachte er „schmerzliche Reue und eine aufrichtige Entschuldigung“ für Japans Verhalten während des Zweiten Weltkriegs zum Ausdruck.

Die japanischen Wähler haben diese auf Realismus ausgerichtete Innen-, Außen- und Sicherheitspolitik unter Premierminister Abe unterstützt und auch Premierminister Kishida, der während der Regierung unter Premierminister Abe lange Zeit als Außenminister fungierte, setzt dessen Kurs fort. So dürfte sich die Meinung der japanischen Öffentlichkeit angesichts des schwierigen Umfelds nach dem russischen Überfall auf die Ukraine, der Aufrüstung des chinesischen Militärs sowie der Nuklearbewaffnung Nordkoreas auch in Zukunft nicht ändern.

Literaturangaben

Richard J. Samuels (2007), *Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia*, Ithaca, NY and London: Cornell University Press

Richard J. Samuels (2003), *Machiavelli's Children: Leaders and Their Legacies in Italy and Japan*, Ithaca, NY and London: Cornell University Press

Giulio Pugliese and Aurelio Insisa (2016), *Sino-Japanese Power Politics: Might, Money and Minds*, London: Palgrave Macmillan

Sheila A. Smith (2019), *Japan Rearmed: The Politics of Military Power*, Cambridge, MA: Harvard University Press

Hiroyuki AKITA



Hiroyuki Akita ist Kolumnist bei Nikkei (Nihon Keizai Shimbun). Er schreibt regelmäßig Kommentare und Kolumnen, die sich hauptsächlich mit außen- und sicherheitspolitischen Themen auseinandersetzen. Er begann 1987 bei Nikkei und arbeitete in der Abteilung für politische Nachrichten (1998-2002), wo er über die japanische Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Innenpolitik berichtete. Er war Senior & Editorial Staff Writer (2009-2017), und er arbeitete auch im „Leader Writing Team“ der Financial Times in London (Oktober bis Dezember 2017).

Er war Korrespondent für Peking (1994-1998) und Chefkorrespondent für Washington (2002-2006). In Peking berichtete er über wichtige Ereignisse wie den Tod von Deng Xiaoping und die Übergabe Hongkongs an China. In Washington DC berichtete er über das Weiße Haus, das Pentagon und das Außenministerium während der Bush-Regierung.

Er machte 1987 seinen Abschluss am Jiyu Gakuen College und an der Boston University (M.A.). Von 2006 bis 2007 war er Mitarbeiter des US-Japan-Programms an der Harvard University, in dem er über die Beziehungen zwischen den USA, China und Japan forschte. Im März 2019 wurde er mit dem Vaughn-Ueda International Journalist Award ausgezeichnet, einem Preis für herausragende Berichterstattung über internationale Angelegenheiten. Er ist Autor von zwei auf Japanisch veröffentlichten Publikationen, *Anryu: Power Game of US-China-Japan* (2008), *Ranryu: Strategic Competition of US-Japan and China* (2016).



4

Verfassung und Verteidigung

Yasuaki CHIJIWA



Einleitung

Im Zweiten Weltkrieg wurde Japan – ebenso wie Deutschland – besiegt und von den Alliierten besetzt. Eines der Ziele, die sich die Alliierten bei der Besetzung vorgenommen hatten, lag in der Entmilitarisierung Japans. Tatsächlich wurden die kaiserliche Armee und Marine aufgelöst und das Land dadurch entwaffnet. Anschließend erstellte man im Rahmen dieser Politik auf Anweisung der Besatzungsmacht eine neue Verfassung. Diese wurde am 3. November 1946 öffentlich verkündet und trat am 3. Mai 1947 in Kraft. In Artikel 9 der Verfassung ist Folgendes festgelegt.

Art. 9, 1. In aufrichtigem Streben nach einem auf Gerechtigkeit und Ordnung gegründeten internationalen Frieden verzichtet das japanische Volk für alle Zeiten auf den Krieg als ein souveränes Recht der Nation und auf die Androhung oder Ausübung von Waffengewalt als Mittel zur Beilegung internationaler Streitigkeiten.

2. Um das Ziel des vorhergehenden Absatzes zu erreichen, werden keine Land-, See-, und Luftstreitkräfte oder sonstige Kriegsmittel unterhalten. Ein Recht des Staates zur Kriegführung wird nicht anerkannt.

Bei der Art des Krieges, auf den in Artikel 9 der Verfassung verzichtet wird,

handelt es sich um einen Angriffskrieg. Dies ist angesichts des Völkerrechts nichts Besonderes. Stattdessen liegt die Besonderheit dieses Artikels in dem „Verbot des Unterhalts von Streitkräften“ in Absatz 2, welches besagt, dass keine Land-, See- und Luftstreitkräfte oder sonstige Kriegsmittel unterhalten werden dürfen.

Die Existenz dieses Artikels hat sogar zu der überspitzten Behauptung geführt, dass Japan weder sein Recht zur Selbstverteidigung ausüben, noch irgendeine Wehrkraft aufrechterhalten kann. Dies wäre jedoch völlig unrealistisch, weshalb nach einer hitzigen Debatte die japanische Regierung bis Mitte der 1950er Jahre die Meinung vertrat, dass Japan auch unter Artikel 9 der Verfassung unter bestimmten Einschränkungen sein Recht zur Selbstverteidigung ausüben und eine Wehrkraft aufrechterhalten könne. Die heutigen Selbstverteidigungsstreitkräfte wurden am 1. Juli 1954 gegründet.

Russlands Überfall auf die Ukraine, der am 24. Februar 2022 begann, sowie das Risiko einer chinesischen Invasion in Taiwan, das in den letzten Jahren immer wieder Anlass zur Sorge gibt, haben einen großen Einfluss auf die Sicherheitsperspektive der japanischen Bevölkerung. In einer Meinungsumfrage der Asahi Shimbun vom April 2022 sprachen sich mehr als 60 % der befragten Wähler dafür aus, dass Japan seine Wehrkraft weiter stärken solle. Im Zusammenhang mit der am 16. Dezember desselben Jahres vorgenommenen Revision der

drei Dokumente in Bezug auf die grundlegende Sicherheitsrichtlinie, nämlich der „Nationalen Sicherheitsstrategie“, der „Nationalen Verteidigungsstrategie“ und dem „Plan zum Aufbau der Wehrkraft“, lag der Schwerpunkt sowohl auf der Erhöhung des Verteidigungshaushalts von etwa 1 % auf etwa 2 % des BIP sowie auf der Aufrechterhaltung der Fähigkeit zum Gegenschlag, um u. a. die Raketenabschussbasen feindlicher Länder, die Japan im Visier haben, angreifen zu können.

Jedoch ist die Nachkriegsverfassung, einschließlich Artikel 9, bis heute nicht geändert worden. Für die Verfassungsrevision ist die Zustimmung von mindestens zwei Dritteln aller Mitglieder des Ober- und Unterhauses sowie eine Mehrheit in einem Referendum erforderlich, was eine enorm hohe Hürde darstellt. Die Frage, wie das japanische Sicherheitsumfeld mit den Einschränkungen aus Artikel 9 der Verfassung in Einklang gebracht werden kann, wird bei den Diskussionen über die japanische Sicherheitspolitik auch weiterhin ein unvermeidbarer Streitpunkt bleiben.

Von der sicherheitsbezogenen Verfassungsinterpretation bis hin zum Friedens- und Sicherheitsgesetz

In diesem Abschnitt beschäftige ich mich mit den Einzelheiten zum Thema der gegenwärtigen „Verfassung und

Verteidigung“, wobei ich den Zeitraum ab Mitte der 1950er Jahre bis zur Regierung unter Premierminister Shinzo Abe in drei verschiedene Phasen unterteilen werde. Lediglich die vielen Wendungen zwischen dem Inkrafttreten der Verfassung und der Festsetzung der sicherheitsbezogenen Verfassungsinterpretation durch die Regierung Mitte der 50er Jahre möchte ich aufgrund ihrer enormen Komplexität auslassen.

(1) Zeit des Kalten Krieges

Die erste Phase stellt den Zeitraum zwischen der Festsetzung der sicherheitsbezogenen Verfassungsinterpretation durch die Regierung und dem Ende des Kalten Krieges dar.

In einer Sitzung des Haushaltsausschusses des Unterhauses am 22. Dezember 1954 gab die damalige Regierung unter Premierminister Ichiro Hatoyama die folgende Erklärung zu Artikel 9 der Verfassung ab.

„Die Verfassung lehnt das Recht zur Selbstverteidigung nicht ab. Das Recht zur Selbstverteidigung ist ein Recht, das jedem unabhängigen Staat ganz selbstverständlich zusteht. [...] Die Verfassung entsagt zwar dem Krieg, untersagt jedoch keine Auseinandersetzungen. [...] Artikel 9 erkennt das Recht zur Selbstverteidigung unseres unabhängigen Staates. Daher

verstößt die Aufstellung von Truppen wie Selbstverteidigungsstreitkräften zur Erfüllung ebendieser Pflicht in dem für diesen Zweck angemessenen Umfang in kleinster Weise gegen die Verfassung.“

Am 10. August 1950 wurde die Nationale Polizeireserve, die den Vorgänger der Selbstverteidigungsstreitkräfte darstellt, gegründet. Als am 25. Juni desselben Jahres der Koreakrieg begann, wurden Truppen des in Japan stationierten US-Fernostkommandos als UN-Streitkräfte nach Korea entsandt. Infolgedessen fehlten Truppen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit in Japan, weshalb auf Anordnung des Hauptquartiers der Besatzungstruppen in größter Eile eine Truppenorganisation geschaffen wurde, um diese Lücke zu füllen. Dabei wurde erklärt, dass es sich bei dieser neuen Organisation nicht um „Truppen“, sondern lediglich um eine „Nationale Polizeireserve“ und eine „Erweiterung der Polizeimacht“ handele. Hier wird ein dritter Weg beschritten, der weder in der extremen Interpretation von Artikel 9 der Verfassung, buchstäblich überhaupt keine Truppen zu besitzen, noch in einer Änderung dieses Artikels mit ausdrücklicher Erklärung der Wiederaufrüstung besteht. Anders gesagt, handelt es sich hierbei um eine allmähliche Wiederaufrüstung unter Beibehaltung von Artikel 9 der Verfassung.

Da die japanische Bevölkerung sich noch immer deutlich an den Zweiten

Weltkrieg erinnerte, in welchem sich militärische Stärke als die falsche Staatspolitik herausgestellt hatte, war eine Revision dieses Artikels unmöglich. Während sich der Kalte Krieg zwischen Ost und West verschärfte, forderten die USA nachdrücklich eine Wiederaufrüstung Japans, was ebenso im Interesse konservativer japanischer Parteien wie der Kaishin-Partei lag. Der Ausgleich dieser beiden Lager stellte die Interpretation der Regierung von 1954 dar. Auch in der Bundesrepublik Deutschland wurde im darauffolgenden Jahr, 1955, im Zuge des NATO-Beitritts die Bundeswehr gegründet.

Der entscheidende Punkt im Rahmen der Interpretation von 1954 war die Frage, wie Artikel 9 der Verfassung, der die Unterhaltung von Land-, See- und Luftstreitkräften oder sonstigen „Kriegsmitteln“ verbietet, mit den Selbstverteidigungsstreitkräften, die als Truppenorganisation bereits bestanden, in Einklang gebracht werden könnte. Um dies zu erreichen, entwickelte die japanische Regierung das Konzept des „zur Selbstverteidigung erforderlichen Mindestmaßes an Verteidigungskräften“, die im Gegensatz zu den Streitkräften stehen sollte. Würden die Selbstverteidigungsstreitkräfte tatsächlich als „Streitkräfte“ agieren, würde dies gegen Artikel 9 der Verfassung verstoßen. Da dies jedoch nicht der Fall ist, und sie als Truppenorganisation nur das zur Selbstverteidigung erforderliche Mindestmaß an Verteidigungskräften darstellen, bleibt ihre Existenz verfassungsgemäß.

Anhand dieser Erklärung wurde die Verfassungsmäßigkeit der Selbstverteidigungsstreitkräfte als Truppenorganisation sichergestellt.

Doch was genau bedeutet das „zur Selbstverteidigung erforderliche Mindestmaß an Verteidigungskräften“? Diese kann anhand eines Vergleichs dessen, was „über das zur Selbstverteidigung erforderliche Mindestmaß hinaus geht“ erläutert werden.

Anhand der weiter unten beschriebenen Entwicklung wäre eine Selbstverteidigung, die über das erforderliche Mindestmaß hinausgeht, der Einsatz von Waffengewalt außerhalb einer Selbstverteidigung – beispielsweise im Rahmen einer UN-Mission.

Eine andere Möglichkeit, diese minimale Fähigkeit zur Selbstverteidigung zu beschreiben, stellt das Recht zur kollektiven Selbstverteidigung dar. Hierbei wird davon ausgegangen, dass der Begriff des zur Selbstverteidigung erforderlichen Mindestmaßes bewusst an die Unterscheidung zwischen dem Recht zur individuellen und dem Recht zur kollektiven Selbstverteidigung im Rahmen des Völkerrechts geknüpft ist. Ersteres ist dabei auf das erforderliche Mindestmaß beschränkt, während Letzteres darüber hinausgeht. Dies steht in starkem Gegensatz zu Artikel 5 des Nordatlantikpakts, in dem es heißt, dass ein bewaffneter Angriff auf eine oder mehrere Vertragsstaaten als Angriff auf alle Vertragsstaaten angesehen wird.

Die Tatsache, dass die Selbstverteidigungsstreitkräfte im Ausland weder von Waffengewalt noch vom Recht zur kollektiven Selbstverteidigung Gebrauch machen – auch wenn diese ausschließlich zu ebendiesem Zweck dienen – wurde als Beweis dafür angesehen, dass die Selbstverteidigungsstreitkräfte lediglich eine Truppenorganisation im Rahmen des zur Selbstverteidigung erforderlichen Mindestmaßes an Verteidigungskräften darstellen und somit keiner Streitkraft entsprechen, deren Unterhaltung in Artikel 9 der Verfassung verboten wird.

Andererseits gab es zur Zeit des Kalten Krieges sowieso kaum Situationen, in denen Selbstverteidigungsstreitkräfte ins Ausland entsandt oder das Recht zur kollektiven Selbstverteidigung ausgeübt werden musste.

Am 8. September 1951 schloss Japan den japanisch-amerikanischen Sicherheitsvertrag ab. Dieser Vertrag wurde am 19. Januar 1960 überarbeitet und ist bis heute in Kraft. Der Aufbau des japanisch-amerikanischen Sicherheitsvertrags wird als „Kooperation mit Menschen und Waren“ beschrieben. So bietet Japan den USA „Waren“ in Form von Stützpunkten in Japan, während die USA Japan „Menschen“ in Form von US-Soldaten zur Verfügung stellt, die für Japan kämpfen. Anders gesagt, basiert der japanisch-amerikanische Sicherheitsvertrag auf den „von Japan bereitgestellten Stützpunkten für das US-Militär“ sowie auf der „Verteidigung

Japans durch die USA“, wobei die Existenz von US-Stützpunkten in Japan den wesentlichen Kern bildet.

Während des Kalten Krieges lag der hauptsächliche Beitrag Japans zu den westlichen Lagern in ebendieser vertraglich festgelegten Bereitstellung von Stützpunkten für das US-Militär. Die Grundlage der japanischen Sicherheitspolitik bestand darin, Stützpunkte für das US-Militär bereitzustellen, während es gleichzeitig seine durch die Entmilitarisierung auf Null reduzierte Wehrkraft schrittweise wieder aufbaute. Dieser Aufbau der Wehrkraft erfolgte in vier Fünfjahresplänen sowie im Rahmen der „Richtlinien des Nationalen Verteidigungsplans“ (gegenwärtige Nationale Verteidigungsstrategie), die in den 1970er Jahren neu gestaltet wurden.

Während des Kalten Krieges kam es in Japan zu schweren ideologischen Konflikten, die den Kalten Krieg zwischen Ost und West widerspiegeln, und die Sozialistische Partei Japans trat als führende Oppositionspartei für eine unbewaffnete Neutralität in Japan ein. In der japanischen Gesellschaft herrschte die hartnäckige Ansicht, dass die Existenz der Selbstverteidigungsstreitkräfte gegen die Verfassung verstoße und selbst geringfügige Änderungen der Sicherheitspolitik mit einem „Wiederaufleben des japanischen Militarismus“ in Verbindung gebracht werden könnten. Der Einsatz der Selbstverteidigungsstreitkräfte im Ausland und die Ausübung des Rechts zur kollektiven

Selbstverteidigung kamen dabei nicht in Frage. Zudem wurden strenge Auflagen beschlossen, darunter die Verabschiedung eines Verteidigungshaushalts im Verhältnis von 1 % zum BSP am 5. November 1976 (der zwar im Kabinettsbeschluss vom 30. Dezember 1986 erneut aufgehoben wurde, sich danach aber wieder bei etwa 1 % einpendelte) sowie Richtlinien für die „ausschließliche Verteidigungspolitik“, durch welche die „Fähigkeit zum Gegenschlag“ eingeschränkt wird (so darf die Anwendung von Waffengewalt erst nach einem feindlichen Angriff erfolgen, und zwar ausschließlich in dem erforderlichen Mindestmaß. Als Ausgangspunkt hierfür gilt die Parlamentsanfrage des Generaldirektors des Verteidigungsamtes, Arata Sugihara, vom 5. Juli 1955).

(2) Friedenserhaltende UN-Maßnahmen und „Krieg gegen den Terror“

Die zweite Phase stellt die Zeit nach dem Ende des Kalten Krieges dar, als Japan sich an der internationalen Friedenszusammenarbeit beteiligte.

Der Golfkrieg zwischen 1990 und 1991 war der Auslöser für eine Veränderung der Situation nach dem Ende des Kalten Krieges. Japans Beitrag zu den Operationen der multinationalen Streitkräfte auf Grundlage der UN-Resolution zum Zurückdrängen der irakischen Truppen, die in Kuwait einmarschiert waren, wurde, da er sich im Wesentlichen auf

finanzielle Soforthilfe beschränkte, von der internationalen Gemeinschaft mit Argwohn betrachtet. So beschloss Japan, angeregt durch die Entsendung deutscher Minensuchboote in den Persischen Golf, eigene Minensuchboote zu entsenden, wodurch es schließlich eine gewisse Anerkennung erlangte.

Dies führte zu einer Debatte darüber, welchen Beitrag Japan unter den Einschränkungen von Artikel 9 der Verfassung in der internationalen Friedenszusammenarbeit leisten kann, der weder einen Angriff, noch eine Selbstverteidigung darstellt. Daraufhin wurde am 19. Juni 1992 das Gesetz über die internationale Friedenszusammenarbeit erlassen, das den Selbstverteidigungsstreitkräften die Teilnahme an internationalen friedenserhaltenden UN-Maßnahmen (engl. *peacekeeping operations*, kurz PKO) ermöglichte, weshalb diese am 17. September desselben Jahres nach Kambodscha entsandt wurden.

Als Begründung für die Verfassungsmäßigkeit der Teilnahme der Selbstverteidigungsstreitkräfte an den friedenserhaltenden UN-Maßnahmen wurde von der regierenden Liberaldemokratischen Partei zunächst die sogenannte „Ozawa-Theorie“ in Erwägung gezogen. Diese Theorie wurde in einem Bericht erwähnt, den am 20. Februar 1991 der Forschungsausschuss der Liberaldemokratischen Partei unter dem Vorsitz des ehemaligen Generalsekretärs Ichiro Ozawa in Bezug auf die internationale Friedenszusammenarbeit

der Selbstverteidigungsstreitkräfte präsentiert hatte. In diesem Bericht wird argumentiert, dass Artikel 9 Absatz 1 der Verfassung zwar den Verzicht auf einen Angriffskrieg vorsieht, nicht jedoch auf die „Anwendung von Waffengewalt im Rahmen der UN“, weshalb die Anwendung einer solchen Gewalt durch die Selbstverteidigungsstreitkräfte zum Zweck der internationalen Friedenszusammenarbeit nicht gegen das Verbot des Unterhalts von Streitkräften gemäß den Bestimmungen in Absatz 2 verstößt.

Letztendlich versuchte die japanische Regierung jedoch, die Verfassungsmäßigkeit der Teilnahme der Selbstverteidigungsstreitkräfte an den friedenserhaltenden UN-Maßnahmen nicht auf Grundlage der Ozawa-Theorie, sondern auf Grundlage des traditionellen Konzepts des „zur Selbstverteidigung erforderlichen Mindestmaßes an Verteidigungskräften“ zu begründen. Am 28. April 1992 erklärte Atsuo Kudo, Generaldirektor im Legislativbüro des Kabinetts, im Parlament, dass die Teilnahme der Selbstverteidigungsstreitkräfte an friedenserhaltenden UN-Maßnahmen nicht als Anwendung von Waffengewalt durch Japan bewertet wird und daher keinen von der Verfassung verbotenen Auslandseinsatz darstellt. Umgekehrt ist die internationale Friedenszusammenarbeit keine Form der Selbstverteidigung, sodass eine Anwendung von Waffengewalt in diesem Bereich gegen die Verfassung verstoßen würde.

Hieraus entsteht die Diskussion über eine „Einbindung in die Anwendung von Waffengewalt“. Wenn die japanischen Selbstverteidigungsstreitkräfte im Ausland operieren, sei es durch die Teilnahme an friedenserhaltenden UN-Maßnahmen, können sie den Truppen anderer Länder, die an den gleichen Operationen beteiligt sind, beispielsweise versorgungs- und transportbezogene Unterstützung leisten. Solche Aktivitäten stellen keine Anwendung von Waffengewalt dar. Unter anderem aufgrund der komplexen Verflechtungen bei der Anwendung von Waffengewalt durch Dritte kann es jedoch passieren, dass Japan auf rechtlicher Ebene ebenfalls so beurteilt wird, als ob es Waffengewalt ausgeübt hätte. In solchen Fällen – d. h., wenn die Truppen eines anderen Landes Waffengewalt anwenden und die Aktivitäten der Selbstverteidigungsstreitkräfte durch eine enge Einbindung faktisch ein Teil dieser Anwendung von Waffengewalt sind, wäre dies nach Artikel 9 der Verfassung „unzulässig“.

Im Zusammenhang mit dem „Krieg gegen den Terror“ nach den Anschlägen vom 11. September 2001 in den USA wurden die Selbstverteidigungsstreitkräfte in den Indischen Ozean und in den Irak entsandt. Während Deutschland in der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe (engl. *International Security Assistance Force*, kurz ISAF) involviert war, beteiligten sich die japanischen Selbstverteidigungsstreitkräfte in Aktivitäten, die

keine Anwendung von Waffengewalt beinhalteten – darunter die Versorgung der Koalition der Willigen sowie die Unterstützung der humanitären Hilfe, des Wiederaufbaus und der Sicherheit im Irak. In diesem Zusammenhang wurde jedoch nicht nur die Anwendung von Waffengewalt durch die Selbstverteidigungsstreitkräfte untersagt, sondern auch der Bereich, in dem die Selbstverteidigungsstreitkräfte operieren dürfen, auf sogenannte „Nichtkampfgebiete“ beschränkt (konkrete Ziele waren u. a. Samawa im Irak). Man musste nämlich zum Ausdruck bringen, dass die Aktivitäten der Selbstverteidigungsstreitkräfte dadurch, dass sie in den von „Kampfgebieten“ klar abgegrenzten „Nichtkampfgebieten“ stattfinden, keinen Teil der Anwendung von Waffengewalt durch die Streitkräfte anderer Länder darstellen.

(3) Eingeschränkte Duldung der Ausübung des Rechts zur kollektiven Selbstverteidigung

Die dritte Phase stellt den Zeitraum bis zur Verabschiedung des Friedens- und Sicherheitsgesetzes dar.

Nach dem Golfkrieg ist es Japan gelungen, einen Kompromiss in Bezug auf Artikel 9 der Verfassung zu schließen und die Selbstverteidigungsstreitkräfte an friedenserhaltenden

UN-Maßnahmen und dem „Krieg gegen den Terror“ teilnehmen zu lassen.

Gleichzeitig hat sich das Sicherheitsumfeld, das um Japan herum herrscht, in den letzten Jahren immer weiter verschlechtert. China zeigt eine immer stärker werdende Hegemonie, während Nordkorea seine Nuklear- und Raketenfähigkeiten weiter ausbaut. Das Problem hierbei liegt darin, dass die Ausübung des Rechts zur kollektiven Selbstverteidigung von Japan seit jeher so betrachtet wird, als ob es das zur Selbstverteidigung erforderliche Mindestmaß überschreitet. Dies hat einige Probleme mit sich gebracht. So dürften die japanischen Selbstverteidigungstreitkräfte beispielsweise selbst dann, wenn das US-Militär, das zur Verteidigung Japans in dessen Nähe operiert, von einem Drittland angegriffen wird, keinen Gegenangriff durchführen – es sei denn, sie werden selbst angegriffen. Darüber hinaus darf Japan – unabhängig von der Frage, ob es die Fähigkeit dazu hätte – keine ballistischen Raketen abfangen, die von einem Drittland gegen die USA abgefeuert werden.

In der Vergangenheit wurde Japan die Bedingung auferlegt, von seinem Recht zur Selbstverteidigung nur im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen Japan Gebrauch zu machen. Dies bedeutet, dass nur die Ausübung eines individuellen Rechts zur Selbstverteidigung gebilligt wird. Als Reaktion darauf beschloss die Regierung unter Premierminister Abe am 1. Juli 2014,

die bestehende Bedingung durch eine neue zu ersetzen. Diese beinhaltet nun auch bewaffnete Angriffe gegen andere Länder, die eng mit Japan verbunden sind, sofern ein solcher Angriff die Existenz Japans bedrohe und eine eindeutige Gefahr für das grundlegende Recht der Bevölkerung auf Leben, Freiheit und dem Streben nach Glück darstelle. Dadurch wurde der Weg für die Ausübung des Rechts zur kollektiven Selbstverteidigung geebnet.

Dabei reicht jedoch nicht aus, dass ein eng mit Japan verbundenes Land angegriffen wird, sondern es muss dabei – wie eben erwähnt – auch die Existenz Japans und das Recht seiner Bevölkerung auf Leben, Freiheit und dem Streben nach Glück eindeutig gefährdet sein (existenzielle Krisensituationen). Diese auferlegte Einschränkung der Ausübung des Rechts zur kollektiven Selbstverteidigung basiert auf der Verfassungsinterpretation, dass nur das „zur Selbstverteidigung erforderliche Mindestmaß an Verteidigungskräften“ aufrechterhalten werden darf. Mit anderen Worten: Durch die Einschränkung der Ausübung des Rechts zur kollektiven Selbstverteidigung soll ebendieses erforderliche Mindestmaß eingehalten werden.

Das Friedens- und Sicherheitsgesetz wurde am 19. September 2015 auf Grundlage eines Kabinettsbeschlusses aus dem Jahr 2014 erlassen. Die Gesetzgebung erlaubt die Ausübung des Rechts zur kollektiven Selbstverteidigung in

existenziellen Krisensituationen. Das Gesetz sieht auch eine erweiterte Beteiligung an den friedenserhaltenden UN-Maßnahmen vor. Im Rahmen ebendieser Teilnahme wurde die bisherige geografische Beschränkung auf „Nichtkampfgebiete“ für die Selbstverteidigungsstreitkräfte aufgehoben und in „Gebiete, in denen andere Länder gegenwärtig keine Kampfhandlungen durchführen“ abgewandelt.

Diese Änderungen wirken sich jedoch nicht auf die grundlegende Verfassungsinterpretation aus, die besagt, dass nur das „zur Selbstverteidigung erforderliche Mindestmaß an Verteidigungskräften“ aufrechtzuhalten sei und eine Einbindung in die Ausübung von Waffengewalt nicht geduldet werde. Die eingeschränkte Duldung der Ausübung des Rechts zur kollektiven Selbstverteidigung zeigt gerade durch ebendiese Einschränkung, dass dieses Recht für Japan auf das „erforderliche Mindestmaß“ beschränkt ist. Die Gebiete, in denen die Selbstverteidigungsstreitkräfte an friedenserhaltenden UN-Maßnahmen teilnehmen, als „solche, in denen andere Länder gegenwärtig keine Kampfhandlungen durchführen“ zu definieren, ist zwar etwas weniger restriktiv als der bisherige Begriff „Nichtkampfgebiete“, soll jedoch nach wie vor garantieren, dass die dort operierenden Selbstverteidigungsstreitkräfte nicht an einer dortigen Anwendung von Waffengewalt beteiligt sind.

Die Herausforderung zwischen Verfassung und Verteidigung

Trotz der in den vorangegangenen Abschnitten beschriebenen Veränderungen betrachtet ein Teil der japanischen Gesellschaft die Selbstverteidigungsstreitkräfte noch immer als verfassungswidrige Einrichtung. Und selbst, wenn die Verfassungsmäßigkeit der Selbstverteidigungsstreitkräfte gegeben wäre, müsste man hierfür der in den vorangegangenen Abschnitten beschriebenen Logik folgen. In diesem Fall wird insbesondere von der konservativen Seite gefordert, dass die Existenz der Selbstverteidigungsstreitkräfte durch eine Verfassungsrevision klar in ebendieser verankert werden soll.

Die regierende Liberaldemokratische Partei unter Premierminister Fumio Kishida gewann mit seinem Wahlversprechen, eine Verfassungsrevision umzusetzen, die Wahlen im Oberhaus im Juli 2022. Es existieren jedoch verschiedene Möglichkeiten in Bezug auf eine solche Revision. In einem von der Liberaldemokratischen Partei am 26. März 2018 erstellten Entwurf heißt es, dass Artikel 9, Absatz 1 und 2, sowie ihre gegenwärtige Interpretation beibehalten werden sollen. Zusätzlich sollte ein neuer Absatz eingefügt werden, der die Beibehaltung der Selbstverteidigungsstreitkräfte vorsieht.

In der Tat werden durch das Friedens- und Sicherheitsgesetz nicht alle

Probleme im Zusammenhang mit dem Verhältnis zwischen Verfassung und Verteidigung gelöst. Solange die Verfassungsinterpretation des „zur Selbstverteidigung erforderlichen Mindestmaßes an Verteidigungskräften“ besteht, muss irgendwo eine Grenze gezogen werden, die den Umfang dieses „erforderlichen Mindestmaßes“ anzeigt.

Die Ausübung des Rechts zur kollektiven Selbstverteidigung wird im Friedens- und Sicherheitsgesetz unter eben solchen Einschränkungen geduldet. Hierbei ist der Sicherheitsexperte Ken Jimbo der Ansicht, dass die rechtliche Interpretation der Frage, ob Japan beispielsweise Raketen abfangen darf, die von einem Drittland auf ein Gebiet außerhalb Japans abgefeuert werden (US-Territorium oder Truppen des US-Militärs im Ozean), nicht eindeutig ist. Darüber hinaus besteht immer noch die Argumentation einer „Einbindung in die Anwendung von Waffengewalt“ im Zusammenhang mit der internationalen Friedenszusammenarbeit und anderen Bereichen, weshalb die Regionen, in denen die Selbstverteidigungsstreitkräfte operieren dürfen, auch weiterhin auf „Gebiete, in denen andere Länder gegenwärtig keine Kampfhandlungen durchführen“ begrenzt bleibt. Allerdings dürften die Meinungen darüber, ob sich eine solche Grenze in der Praxis als wirksam erweist, auseinandergehen.

Auf der anderen Seite bleibt der Streitpunkt, ob es sich bei den Selbstverteidigungsstreitkräften um Streitkräfte

nach Absatz 2 handelt, selbst dann bestehen, wenn im Rahmen einer Verfassungsrevision ein neuer Artikel hinzugefügt wird, der die Beibehaltung der Selbstverteidigungsstreitkräfte verankert. Daher ist anzunehmen, dass das Ziel darin liegt, die traditionelle Interpretation der Regierung in die Verfassung aufzunehmen. Dies wäre zwar nicht bedeutungslos; doch müsste man hierbei zusätzlich eine von der Oppositionsbewegung verursachte Verwirrung sowie das Risiko, dass der Revisionsentwurf von Artikel 9 in einem Referendum abgelehnt wird, gegeneinander abwägen (sollte er abgelehnt werden, würde dies die Legitimität der Selbstverteidigungsstreitkräfte beschädigen und eine Verfassungsrevision für lange Zeit unwahrscheinlich machen).

Zum Abschluss

Wie wir in diesem Beitrag gesehen haben, lässt sich der Werdegang der Verfassungsinterpretation durch die Regierung in Bezug auf die Sicherheit seit den 1950er Jahren bis heute in drei verschiedene Phasen unterteilen.

Die erste Phase war der Zeitraum bis zum Ende des Kalten Krieges. Während des Kalten Krieges war die Bereitstellung nationaler Stützpunkte für das US-Militär auf Grundlage des japanisch-amerikanischen Sicherheitsvertrags von großer Bedeutung. Und auch in Anbetracht der Verfassungsinterpretation des „zur Selbstverteidigung erforderlichen Mindestmaßes an Verteidigungskräften“

spielte bereits der schrittweise Aufbau der Wehrkraft innerhalb der westlichen Lager eine große Rolle. Umgekehrt war jeder weitere Schritt im Rahmen der Sicherheitspolitik aufgrund der heftigen ideologischen Konflikte auf nationaler Ebene unmöglich.

Die zweite Phase stellt die Zeit nach dem Ende des Golfkrieges dar, als Japan sich an der internationalen Friedenszusammenarbeit beteiligte. Die Begründung der Verfassungsmäßigkeit der Teilnahme der Selbstverteidigungsstreitkräfte an den friedenserhaltenden UN-Maßnahmen und dem „Krieg gegen den Terror“ basierte jedoch weiterhin auf dem Konzept des „zur Selbstverteidigung erforderlichen Mindestmaßes an Verteidigungskräften“.

Die dritte Phase war die Zeit bis zur Verabschiedung des Friedens- und Sicherheitsgesetzes in Rahmen der sich zuspitzenden Verhältnisse im ostasiatischen Sicherheitsumfeld. Dieses Gesetz ermöglichte die Ausübung des Rechts zur kollektiven Selbstverteidigung sowie eine erweiterte Beteiligung an friedenserhaltenden UN-Maßnahmen und ähnlichen Operationen. Die Verfassungsinterpretation des „zur Selbstverteidigung erforderlichen Mindestmaßes an Verteidigungskräften“ bleibt jedoch weiterhin bestehen.

Unter anderem aufgrund der Komplexität und den Einschränkungen dieser Verfassungsinterpretation zum Thema Sicherheit wird eine Verfassungsrevision

in gewissem Maße befürwortet. Andererseits sind die Hürden für die Durchsetzung einer solchen Revision durch die verfassungseigenen Bestimmungen relativ hoch, weshalb nur abzuwarten bleibt, ob es in naher Zukunft tatsächlich dazu kommen wird.

Unter diesen Umständen existiert ebenso die Ansicht, dass, anstatt eine Verfassungsrevision durchzuführen, lediglich die traditionelle Verfassungsinterpretation des „zur Selbstverteidigung erforderlichen Mindestmaßes an Verteidigungskräften“ geändert werden sollte. Anders gesagt, darf sich die Interpretation von Artikel 9 der Verfassung lediglich auf das Verbot von Angriffskriegen beziehen und nicht etwa auf das Recht zur Selbstverteidigung auf völkerrechtlicher Ebene sowie die Anwendung von Militärgewalt im Rahmen von Maßnahmen für die kollektive Sicherheit in Übereinstimmung mit der UN-Charta. Der Verfassungsrechtler Masanari Sakamoto hat jedoch die Frage aufgeworfen, ob dieser Gedanke in Artikel 9 Absatz 1 in der japanischen Sprache angemessen zum Ausdruck kommt.

Denn der wichtigste Punkt in Bezug auf das Verhältnis zwischen Verfassung und Verteidigung im Japan der Nachkriegszeit ist der Begriff des „erforderlichen Mindestmaßes“, und letztendlich kommt es darauf an, wie Japan diesen Begriff angesichts des gegenwärtigen nationalen Sicherheitsumfelds interpretiert und einordnet.

Literaturangaben

Jitsuo Tsuchiyama (2007), "War Renunciation, Article Nine, and Security Policy," in Thomas U. Berger, Mike M. Mochizuki, and Jitsuo Tsuchiyama, eds, *Japan in International Politics: Foreign Policies of an Adaptive State*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers

Yasuaki CHIJIWA



Yasuaki Chijiwa ist Senior Fellow am National Institute for Defense Studies (NIDS) des japanischen Verteidigungsministeriums. Er studierte internationale Politik an der Universität Hiroshima (B.A.) und der Universität Osaka (M.A. und Ph.D.). Er war Gastforscher an der George Washington University, COE-Forschungsstipendiat und JSPS-Forschungsstipendiat (PD) an der Universität Kyoto, Assistenzrat im Kabinettssekretariat (nationale Sicherheit und Krisenmanagement) und Gastwissenschaftler an der Columbia University. Zu seinen Forschungsinteressen gehören die Nachkriegsgeschichte der japanischen Verteidigungspolitik und Studien zur Kriegsbeendigung. Zu seinen Veröffentlichungen in englischer Sprache gehören „Insights into Japan-U.S. Relations on the Eve of the Iraq War: Dilemmas over ‚Showing the Flag‘, *Asian Survey* Vol. 45, Nr. 6 (November/Dezember 2005) und „Unfinished ‚Beyond-the-Threat Theory‘: Japan’s ‚Basic Defense Force Concept‘ Revisited“, *NIDS Journal of Defense and Security* Vol. 17 (Dezember 2016). Er erhielt mehrere Auszeichnungen, darunter den 7. Inoki Masamichi-Preis der Japan Society for Defense Studies und den 43. Ishibashi Tanzan-Preis.

5

Russlands Überfall auf die Ukraine als Auslöser für eine Reform der japanischen Verfassung

Akihisa NAGASHIMA

Der russische Überfall auf die Ukraine, der am 24. Februar 2022 begann, ist eine rücksichtslose Tat, die sich destruktiv auf die internationale Ordnung der Nachkriegszeit auswirkt. Diese Weltordnung stützt sich sowohl auf ein System zur internationalen Zusammenarbeit, in dessen Mittelpunkt die Siegermächte des Zweiten Weltkriegs als Vereinte Nationen (engl. *United Nations*, kurz UN) stehen, als auch auf den Atomwaffensperrvertrag der fünf großen, ständigen Mitgliedsstaaten des UN-Sicherheitsrats (engl. „Permanent Five“ bzw. „P5“). Der Atomwaffensperrvertrag ist ein internationales Abkommen, in welchem den USA, Russland, Großbritannien, Frankreich und China, die jeweils im Besitz von Nuklearwaffen sind, eine Verwaltung ihrer Nuklearangelegenheiten „mit dem Verantwortungsbewusstsein eines Erwachsenen“ anvertraut wurde; zugleich wurde hierin anderen Ländern der Besitz von Nuklearwaffen untersagt. Russland jedoch, von dem man erwartet hatte, dass es eine ebensolche „verantwortungsvolle“ und strenge Verwaltung vornimmt, ist nicht nur bei der Erfüllung dieser Aufgabe gescheitert, sondern hat dem Nicht-Nuklearstaat Ukraine darüber hinaus mit Nuklearangriffen gedroht. Darin unterscheidet es sich deutlich von dem Entwicklungsland Nordkorea, dass seinen Besitz von Nuklearwaffen nur kurz angedeutet hat. So hat Präsident Putin ein anderes Land überfallen, die UN-Charta mit Füßen getreten und mit seinen nuklearen Drohungen den Atomwaffensperrvertrag über den Haufen geworfen.

Nach dem Krieg kehrte Japan 1952 in die internationale Gemeinschaft zurück, indem es die in seiner Verfassung verankerten Prinzipien des Pazifismus und der internationalen Kooperation hochhielt. Der Pazifismus wird in der Präambel und in Artikel 9 der japanischen Verfassung ausdrücklich erwähnt, woraus sich die gezügelte japanische Sicherheitspolitik der Nachkriegszeit – darunter die „ausschließliche Verteidigungspolitik“ und die Drei nicht-nuklearen Prinzipien – ableitete. Das Prinzip der internationalen Kooperation spiegelte sich in einer Ausrichtung der Diplomatie wider, die die internationale Ordnung rund um die UN vor allem in wirtschaftlicher Hinsicht höchstmöglich unterstützt. Dies bezeichne ich als das „Nachkriegsregime“ der Diplomatie und Sicherheit. Doch das barbarische Vorgehen Russlands hat das Fundament des japanischen „Nachkriegsregimes“ zum Einsturz gebracht. Anders gesagt, wurde aufgrund der dramatischen, epochalen Veränderungen im Zuge des Ukraine-Kriegs die Daseinsberechtigung der japanischen Verfassung als solche in Frage gestellt.

Der Pazifismus der japanischen Verfassung hat bekanntlich denselben Ursprung wie die Grundsätze der UN-Charta. In Artikel 9 Absatz 1 der Verfassung heißt es: „In aufrichtigem Streben nach einem auf Gerechtigkeit und Ordnung gegründeten internationalen Frieden verzichtet das japanische Volk für alle Zeiten auf den Krieg als ein souveränes Recht der Nation und

auf die Androhung oder Ausübung von Waffengewalt als Mittel zur Beilegung internationaler Streitigkeiten.“ Dies ist beinahe gleichbedeutend mit Artikel 2 Absatz 3 und 4 der UN-Charta, wo es heißt: „Alle Mitglieder legen ihre internationalen Streitigkeiten durch friedliche Mittel so bei, dass der Weltfriede, die internationale Sicherheit und die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden“ und „Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede [...] Androhung oder Anwendung von Gewalt.“ Artikel 9 Absatz 2 der Verfassung enthält jedoch eine einzigartige Klausel, in der es heißt: „Um das Ziel des vorhergehenden Absatzes zu erreichen, werden keine Land-, See- und Luftstreitkräfte oder sonstige Kriegsmittel unterhalten. Ein Recht des Staates zur Kriegsführung wird nicht anerkannt.“ Daraus lässt sich die eigentümliche japanische Sicherheitspolitik der Nachkriegszeit ableiten. Die in diesem Zusammenhang festgelegte grundlegende Richtlinie der „ausschließlichen Verteidigungspolitik“ wurde im Verteidigungsweißbuch als „passive Verteidigungsstrategie“ spezifiziert, bei der die Wehrkraft erst dann zum Einsatz kommt, wenn ein bewaffneter Angriff des Gegners erfolgt, wobei die Art und Weise der Wehrkraft sowie die zu erhaltenden Streitkräfte verfassungsgemäß auf das zur Selbstverteidigung erforderliche Mindestmaß beschränkt sein müssen. Die in dem ersten Halbsatz genannte passive Verteidigungshaltung, dass „die Wehrkraft erst dann ausgeübt wird, wenn ein bewaffneter Angriff

des Gegners erfolgt“ ist insofern nicht überraschend, als sie mit dem Völkerrecht übereinstimmt, welches einen Präventivschlag eindeutig untersagt. Der zweite Halbsatz, der besagt, dass die „zu erhaltenden Streitkräfte“ sowie die „Art und Weise der Wehrkraft“ auf das „erforderliche Mindestmaß“ beschränkt sein müssen“, überrascht jedoch mit übermäßiger Passivität. Schließlich unterhalten andere Länder eine angemessene Wehrkraft und setzen diese mit aller Kraft ein, um das Leben und den Frieden ihrer Bürger zu schützen. Eine solch übermäßig auf Selbstbeschränkung ausgerichtete Politik spiegelt genau die damalige Weltlage, die den Pazifismus der japanischen Verfassung hervorgebracht hat, und den Antikriegsgeist der japanischen Bevölkerung wider.

Besonders großen Einfluss hatten die in Verbindung mit einer Verfassungsrevision stehenden „drei Grundsätze“ (MacArthur-Entwurf), die der japanischen Seite durch General Douglas MacArthur, dem Oberbefehlshaber der Alliierten, die Japan siebeneinhalb Jahre lang besetzt hielten, am 3. Februar 1946 vorgelegt wurden. Der zweite Grundsatz lautet wie folgt und beinhaltet genau die Aussage, wie sie in der Präambel der japanischen Verfassung sowie in Artikel 9 („Wir [...] haben beschlossen, unsere Sicherheit und Existenz im Vertrauen auf die Gerechtigkeit und Redlichkeit der friedliebenden Völker der Welt zu bewahren“) vorkommt:

„Der Krieg als souveränes Recht des Staates wird abgeschafft. Japan verzichtet auf den Krieg sowohl zum Zweck der Konfliktlösung als auch zum Zweck der Wahrung seiner eigenen Sicherheit. Japan vertraut seine Verteidigung und seinen Schutz den höheren Idealen an, die gegenwärtig die Welt bewegen. Japan wird auch in Zukunft keine Land-, See- oder Luftstreitkräfte unterhalten, und das japanische Militär erhält kein Recht zur Kriegsführung.“

Japans Sicherheitspolitik der Nachkriegszeit, die sich auf den Pazifismus einer Verfassung stützt, die unter den damaligen Umständen verabschiedet wurde, sieht sich nun mit drei ihr innewohnenden fatalen Widersprüchen der gegenwärtig schwierigen internationalen Lage gegenübergestellt. Diese Widersprüche beinhalten 1. die Untergrabung der Verfassungsnormen, 2. die zunehmende Abhängigkeit von den USA und 3. die zunehmende Belastung des japanischen Volkes. Im Folgenden werde ich diese der Reihe nach erläutern.

Der erste Widerspruch besteht in der schwer überbrückbaren Kluft zwischen der Verfassungsbestimmung, dass „keine Land-, See-, Luft- oder sonstigen Streitkräfte unterhalten werden dürfen“, und der realen Existenz dieser Streitkräfte, die auch noch zu den größten und schlagkräftigsten See-, Land- und Luftverteidigungsstreitkräften der

Welt gehören. Zum Zeitpunkt der Verfassungsgebung war der Umfang der Selbstverteidigungsstreitkräfte eher gering, sodass die von der Regierung im Parlament oft vorgebrachte Erklärung, dass es sich bei ihnen um „keine (verfassungswidrige) Wehrkraft handle“, einigermaßen stichhaltig war; heute jedoch besitzen sie, gemessen am Budget, die fünftgrößte militärische Stärke weltweit. Es handelt sich um reinen Sophismus, wenn man behauptet, dass die gegenwärtigen Selbstverteidigungsstreitkräfte über keine Kampfkraft im Sinne der Verfassung verfügten. Anders gesagt ist die Verfassungsnorm, keine Streitkräfte zu unterhalten, durch die ständige Erweiterung der japanischen Wehrkraft im Zuge des sich verschärfenden Sicherheitsumfelds nahezu bedeutungslos geworden.

Das zweite Problem besteht darin, dass die Verteidigungspolitik der Regierung, die mit Blick auf die Einhaltung der Verfassungsnormen auf der „ausschließlichen Verteidigung“ basiert, auf das „zur Selbstverteidigung erforderliche Mindestmaß“ beschränkt ist. Bis vor kurzem war auch die Ausübung des Rechts zur kollektiven Selbstverteidigung zum Zweck der gegenseitigen Verteidigung unter den Alliierten untersagt und die Teilnahme der Selbstverteidigungsstreitkräfte an UN-Friedensmissionen im Ausland war enorm eingeschränkt; darüber hinaus bestanden erhebliche Einschränkungen im Hinblick auf den Besitz von Angriffswaffen, die Drei nicht-nuklearen Prinzipien und Sicherheitsinitiativen im

Weltraumsektor. Dies hat dazu geführt, dass man sich zu sehr auf die USA als Alliierte verließ, um das mangelnde Selbsthilfebestreben zu kompensieren. Dies lässt sich am besten an der Unterwürfigkeit der japanischen Regierung erkennen, die sich bei jedem Wechsel des US-amerikanischen Präsidenten vergewissert, ob im Zusammenhang mit den Senkaku-Inseln, welche sich auf japanischem Territorium befinden, die gemäß Artikel 5 des japanisch-amerikanischen Sicherheitsvertrags bestehende Verteidigungspflicht der USA gegenüber Japan erfüllt wird.

Der dritte Widerspruch, der die Kehrseite des zweiten Problems darstellt, ist die dem japanisch-amerikanischen Sicherheitsvertrag innewohnende Ungleichheit bzw. Ungerechtigkeit. Artikel 5 des japanisch-amerikanischen Sicherheitsvertrags besagt lediglich, dass die USA gemeinsam mit Japan auf bewaffnete Angriffe auf das von Japan kontrollierte Gebiet zu reagieren haben – es wird jedoch keine Verteidigungspflicht Japans gegenüber den USA erwähnt. Diese Bestimmung ist aus Sicht der USA eindeutig unfair. Allerdings wird in Artikel 6 die Verpflichtung Japans festgelegt, dem US-Militär Stützpunkte und Einrichtungen zur Verfügung zu stellen, was – neben der Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit im Fernen Osten – vermutlich auch dazu dienen soll, die eben genannte Lücke zu schließen. Diese Bestimmung erscheint wiederum aus japanischer Sicht ungerecht. Denn im Gegensatz zu anderen

US-Bündnisverträgen handelt es sich bei der japanisch-amerikanischen Allianz nicht um einen Verteidigungsvertrag, der auf Gegenseitigkeit beruht. Infolgedessen wird die japanische Bevölkerung dazu genötigt, Belastungen wie Unfälle oder Zwischenfälle im Zusammenhang mit US-Militärstützpunkten sowie Lärm und Umweltzerstörungen, die ein Überbleibsel der Besatzungszeit darstellen, zu ertragen. Die dadurch verursachte Instabilität der japanisch-amerikanischen Allianz ist seit jeher die Achillesferse dieses Bündnisses und wirft einen dunklen Schatten auf die gegenseitige Zusammenarbeit.

Um all die oben genannten Widersprüche aufzulösen, muss Artikel 9 der japanischen Verfassung geändert werden. Meine nachfolgenden Änderungsvorschläge in diesem Zusammenhang sind ganz einfach: Es wird lediglich Absatz 2 des Artikels gestrichen, während Absatz 1 bestehen bleibt. Wie erwähnt, steht Artikel 9 Absatz 1 im Einklang mit den Grundsätzen der UN-Charta und schränkt – wenn er in Verbindung mit dem Prinzip der internationalen Kooperation in der Präambel der Verfassung interpretiert wird – die japanische Sicherheitspolitik nicht übermäßig ein. Das Problem liegt lediglich in der realitätsfernen Bestimmung in Absatz 2. Durch die Streichung dieser Bestimmung könnte die japanische Außen- und Sicherheitspolitik wesentlich proaktiver agieren, während mit der Beibehaltung von Artikel 9 Absatz 1 sowohl auf innenpolitischer als auch

internationaler Ebene einmal mehr bekräftigt würde, dass Japan nie wieder zu einem Aggressor wird. Nur so wird Japan aus dem „Nachkriegsregime“ der Diplomatie und Sicherheit ausbrechen und als normaler souveräner Staat und Verbündeter der USA seine Pflicht zur Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der internationalen Ordnung aktiver wahrnehmen können.

Akihisa NAGASHIMA



Akihisa Nagashima ist in der siebten Amtszeit Mitglied des Repräsentantenhauses für die Liberaldemokratische Partei Japans (LDP). Er trat der LDP im Juni 2019 bei. Derzeit ist er stellvertretender Vorsitzender des Policy Research Council der Partei und amtierender Generaldirektor des Internationalen Büros.

Zuvor war er im Jahr 2012 Vize-Verteidigungsminister im Kabinett Noda. Außerdem war er von 2011 bis 2012 Sonderberater von Premierminister Yoshihiko Noda für auswärtige Angelegenheiten und nationale Sicherheit und von 2009 bis 2010 parlamentarischer Staatssekretär für Verteidigung im Kabinett Hatoyama und dem darauffolgenden Kabinett Kan.

Vor seiner politischen Karriere trat Nagashima 1997 dem Council on Foreign Relations bei und arbeitete im Washingtoner Büro des Councils als Research Associate für die Task Force on Korea und zuletzt als Adjunct Senior Fellow in Asia Studies. Bevor er in Washington, D.C., studierte und arbeitete, forschte er von 1993-95 als Gastwissenschaftler an der Vanderbilt University in Nashville, Tennessee, zur Geschichte der japanisch-amerikanischen Allianz.

Er erhielt 1997 seinen M.A. in internationalen Beziehungen/internationale Wirtschaft an der Johns Hopkins University School of Advanced International Studies (SAIS) in Washington, D.C. und 1988 einen LL.M. in Verfassungsrecht von der Keio University Graduate School of Law in Tokio.



Die japanische Verfassung und Japans Rolle als Mittelmacht

Masaharu NAKAGAWA

Einleitung

Es ist ein Fakt, dass in Bezug auf die japanische Verfassung, die unter der US-Besatzung nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden ist, verschiedene Meinungen existieren – darunter auch Diskussionen über eine eigene, unabhängige Verfassung. Allerdings hat das Japan der Nachkriegszeit, das bis heute auf Grundlage seiner universalen, in der Verfassung verankerten Werteziele wie Pazifismus, Demokratie und Achtung der Menschenrechte agiert, zu einer positiven Bewertung seiner Verfassung in ihrer gegenwärtig gültigen Form beigetragen. Auch wenn es im Zuge dieser wandelnden Zeiten Diskussionen über eine Verfassungsrevision gibt, so wird die Auffassung, dass eine neue, unabhängige Verfassung erlassen werden sollte, von der Konstitutionell-Demokratischen Partei nicht unterstützt.

Historischer Hintergrund, aktueller Stand und Herausforderungen

Artikel 9 der Verfassung sieht einen Verzicht auf Krieg, ein Verbot der Unterhaltung von Streitkräften und eine Verweigerung des Rechts zur Kriegsführung vor. Seit der Verfassungsgebung haben die jeweiligen japanischen Regierungen diesen Artikel jedoch dahingehend interpretiert, dass er nicht das Recht zur Selbstverteidigung untersagt. Mit dem Ausbruch des Korea-Krieges und der daraus resultierenden

Instabilität folgte die japanische Regierung ebendieser Interpretation und gründete die „Nationale Polizeireserve“, die später in „Selbstverteidigungsstreitkräfte“ umbenannt wurde, um Japan erneut mit schlagkräftiger militärischer Stärke auszustatten. Gleichzeitig wurden im japanisch-amerikanischen Sicherheitsvertrag die Verteidigungspflichten der USA gegenüber Japan präzisiert. Das Verteidigungssystem des japanischen Staates entsprach dabei der „ausschließlichen Verteidigungspolitik“ auf Grundlage des zur Selbstverteidigung erforderlichen Mindestmaßes an Verteidigungskräften; darüber hinaus soll es sich ganz auf die umfassende Abschreckungskraft der USA verlassen. Im Gegenzug dafür durften die USA innerhalb Japans Stützpunkte für das US-Militär errichten, um so ihre Sicherheitsstrategie im Fernen Osten voranzutreiben.

Die Regierung unterhielt die Selbstverteidigungsstreitkräfte unter der Prämisse, dass Japan als souveräner Staat selbstverständlich über das im Völkerrecht verankerte Recht zur Selbstverteidigung verfügt, und dass die Anwendung dieses Sonderrechts gemäß Artikel 9 der Verfassung nicht etwa untersagt, sondern im Umfang des zur Selbstverteidigung erforderlichen Mindestmaßes an Verteidigungskräften genehmigt wird. Die japanische Verteidigungsstrategie bestand jedoch immer darin, sich auf die „ausschließliche Verteidigungspolitik“ festzulegen, die den Einsatz der Selbstverteidigungsstreitkräfte kategorisch auf

das Recht zur individuellen Selbstverteidigung beschränkte und sich nicht am Recht zur kollektiven Selbstverteidigung beteiligte. So stützte sich die parlamentarische Sicherheitsdebatte über einen langen Zeitraum hinweg konsequent auf diese Verfassungsinterpretation, bis schließlich entsprechende Sicherheitsgesetze verabschiedet wurden.

Welche Rolle hat der eingeschränkte japanische Sicherheitsrahmen aus Artikel 9 der Verfassung bisher also gespielt? Insgesamt lassen sich die Verfassung sowie ihre Interpretation und Anwendung durch die jeweiligen Regierungen als positiv beurteilen, da sie Japan nach dem Krieg ermöglicht haben, sich in Frieden ganz auf den Wiederaufbau und die Weiterentwicklung seiner Wirtschaft zu konzentrieren.

Die Rolle, die die japanische Verfassung dabei gespielt hat, umfasst drei wesentliche Bereiche.

Erstens erfüllte sie eine grundlegende Aufgabe in Bezug auf die Förderung des Vertrauens der Nachbarländer Japans. Das Japan der Vorkriegszeit tat es dem Kolonialismus der westeuropäischen Nationen gleich, indem es die koreanische Halbinsel und Taiwan kolonialisierte; es wurde jedoch während des Versuchs, auch in die Mandschurei und nach Südostasien zu expandieren, im Krieg besiegt. In der Nachkriegszeit bemühte sich Japan um das Vertrauen der Länder in der Region, die Zweifel daran hatten, dass Japan tatsächlich zu

einer friedlichen Demokratie werden könnte, indem es erklärte, dass es die „ausschließliche Verteidigungspolitik“ betreibe, die auf dem in der japanischen Verfassung verankerten Pazifismus beruhe.

Zweitens ließ sich der japanische Verteidigungshaushalt durch den Abschluss des Sicherheitsvertrags mit den USA auf das erforderliche Mindestmaß beschränken. Es wurde eine japanisch-amerikanische Allianz geschlossen, die den USA die Nutzung militärischer Stützpunkte innerhalb Japans zum Zweck ihrer Sicherheitsstrategie in Fernost erlaubte und Japan eine umfassende Abschreckung durch die USA, einschließlich eines atomaren Schutzschilds, garantierte. Zwar wünschen sich die USA eine aktivere militärische Rolle Japans, doch hält Japan kategorisch an seiner „ausschließlichen Verteidigungspolitik“ fest. Auch in außenpolitischer Hinsicht hat Japan erklärt, dass seine Verfassung vorsehe, sich lediglich auf seine Verteidigung zu konzentrieren.

Drittens legt die Verfassung eindeutig fest, dass Japan keine militärische Bedrohung für andere Länder darstellen darf, was wiederum zu der grundlegenden Vertrauensbildung beiträgt, die Japan benötigt, um seine Friedensdiplomatie als Mittelmacht fortzusetzen. Während die USA klar zwischen Feinden und Freunden unterscheiden, und als Supermacht eine harte außenpolitische Linie verfolgen, ergibt sich für Japan – das sich nicht auf militärische Stärke stützt – die

Möglichkeit, im Rahmen diplomatischer Verhandlungen eine Vermittlerrolle zu spielen. Dadurch, dass sich der wachsende Konflikt zwischen den USA und China ausschließlich in eine Richtung entwickelt, destabilisiert sich die Sicherheitslage in der Region. Die Aufgabe Japans hierbei sollte sein, aus einer Zwischenposition heraus diplomatische Bemühungen zu unternehmen, mit denen sich eine Eskalation dieses Konflikts vermeiden lässt. Darüber hinaus wäre es wünschenswert, wenn Japan mit seiner einzigartigen diplomatischen Haltung auch Kapazitäten für Lösungen im Hinblick auf autokratische Regierungssysteme schaffen würde, wie sie u. a. im Iran, in Myanmar und in Nordkorea bestehen. Als Mittelmacht inmitten der rivalisierenden Supermächte erweist sich eine Situation, in der man die Aufrüstung seines eigenen Landes eingrenzen und Raum für Friedensdiplomatie schaffen kann, ohne im Besitz aggressiver Streitkräfte zu sein, als äußerst wertvoll. Japan sollte diese Vorteile stärker nutzen, um eine eigenständige diplomatische Strategie zu entwickeln.

Darüber hinaus verändert sich im Zuge des Wandels der Weltlage der letzten Jahre auch das Umfeld Japans, sodass es neue Strategien im Umgang mit diesem Wandel entwickeln muss. Meiner Meinung nach sollte man nun nach Möglichkeiten suchen, die die auf einer bilateralen Allianz basierende japanische Sicherheitsstrategie hin zu einem multilateralen kollektiven Sicherheitssystem

weiterzuentwickeln, das darüber hinaus eine UN-Reform umfasst.

In den letzten Jahren hat sich die Situation vor allem durch den Aufstieg Chinas und den Überfall Russlands auf die Ukraine verändert, was zu vermehrten Sorgen im Hinblick auf eine Taiwan-Krise führte. Außerdem stellt die fortschreitende Entwicklung von Atomwaffen und Raketenprogrammen in Nordkorea eine zunehmende Bedrohung für Japan dar. In Anbetracht dieses Trends ist es für die japanische Regierung wichtig, eine multilaterale Zusammenarbeit auf Grundlage des Quadrilateralen Sicherheitsdialogs (QUAD) zu erreichen, an dem nicht nur die USA, sondern auch andere Länder in der Indopazifik-Region wie Australien und Indien beteiligt sind. Besonders in Anbetracht der zunehmenden Spannungen zwischen den USA und China muss Japan, das bisher allein vom japanisch-amerikanischen Sicherheitsvertrag abhängig war, enger mit den EU-Staaten (der NATO) sowie mit Korea, Kanada und anderen Ländern kooperieren. Für die Sicherheit Japans in Bezug auf seine Beziehungen zu anderen Staaten ist es wichtig, die chinesischen Hegemonialbestrebungen einzudämmen, indem der Rahmen des japanisch-amerikanischen Sicherheitsvertrags, der als bilaterales Abkommen mit den USA fungiert, zu einem multilateralen kollektiven Sicherheitssystem ausgebaut wird. So, wie die NATO und die EU in ihren jeweiligen Regionen bestimmte Sicherheitsaufgaben übernommen haben, so sollte man auch im

asiatisch-pazifischen Raum ein kollektives Sicherheitssystem errichten, das von Japan als Mittelmacht angeführt wird und Länder wie die QUAD- und ASEAN-Staaten sowie Korea und Kanada umfasst – anstatt wie die Supermächte USA, China und Russland ein System zu verfolgen, dass auf einer Rivalitätsstruktur basiert.

Zum Abschluss

Selbst wenn es in Japan künftig eine Debatte über die Änderung des Artikels 9 der Verfassung geben sollte, so darf diese nicht einfach nur wie bisher zum Inhalt haben, dass Japan in der Lage sein muss, auf die Forderungen der USA einzugehen und als Alliierte an ihrer Seite zu kämpfen. Sie sollte auch nicht dazu führen, dass über den Rahmen des Rechts zur individuellen Selbstverteidigung hinaus ein Recht zur kollektiven Selbstverteidigung akzeptiert wird. Im Rahmen der bilateralen Allianz mit den USA ist die derzeitige Rollenverteilung zwischen den beiden Ländern – einerseits Verteidigung, andererseits Angriff – die beste Option für Japan als Mittelmacht. Japan sollte auch weiterhin eine Rolle als Mittelmacht erfüllen, die sich auf die „ausschließliche Verteidigungspolitik“ stützt. Diese Situation würde sich lediglich ändern, wenn sich die Möglichkeit ergäbe, in Zukunft ein multilaterales kollektives Sicherheitssystem in den Vereinten Nationen oder in der Region Asien zu realisieren. In diesem Fall sollte sich Japan aktiv daran beteiligen und als Anführer dieser regionalen

Sicherheitspolitik fungieren. Und hat die Welt mit der Etablierung eines solchen Systems begonnen, wird es notwendig sein, eine Verfassungsrevision zu durchdenken. Hierbei möchte ich, dass die Debatte über Verfassungsnormen, die regeln, wie die militärische Teilnahme Japans in diesem Zusammenhang aussehen soll, mit der Schaffung eines nationalen Konsens einher geht. Darüber hinaus ist es erforderlich, das Verhältnis zwischen den Verfassungsbestimmungen und neuen Aspekten in Bereichen wie Weltraum, Cyberspace und elektromagnetischer Strahlung zu regeln. Gegenwärtig muss Japan seine Eigeninitiative und Verteidigungsvision als Mittelmacht fest etablieren, um auf Veränderungen im aktuellen Sicherheitsumfeld reagieren zu können. Außerdem ist es wichtig, nicht nur bei asiatischen Ländern, sondern auch bei den USA und den EU-Ländern, um das Verständnis für diese Position Japans zu werben.

Referenzen

Auszug aus der Präambel der japanischen Verfassung

Wir, das japanische Volk, wünschen den Frieden für alle Zeiten und sind uns zutiefst der hohen Ideale bewusst, welche die menschlichen Beziehungen regeln, und wir haben beschlossen, unsere Sicherheit und Existenz im Vertrauen auf die Gerechtigkeit und Redlichkeit der friedliebenden Völker der Welt zu bewahren.

Artikel 9 der japanischen Verfassung

Art. 9, 1. In aufrichtigem Streben nach einem auf Gerechtigkeit und Ordnung gegründeten internationalen Frieden verzichtet das japanische Volk für alle Zeiten auf den Krieg als ein souveränes Recht der Nation und auf die Androhung oder Ausübung von Waffengewalt als Mittel zur Beilegung internationaler Streitigkeiten.

2. Um das Ziel des vorhergehenden Absatzes zu erreichen, werden keine Land-, See-, und Luftstreitkräfte oder sonstige Kriegsmittel unterhalten. Ein Recht des Staates zur Kriegführung wird nicht anerkannt.

Artikel 5 und 6 des japanisch-amerikanischen Sicherheitsvertrags

Art. 5. Jeder Vertragsstaat erkennt an, dass ein bewaffneter Angriff gegen einen der Vertragsstaaten in den von Japan verwalteten Gebieten eine Gefahr für seinen eigenen Frieden und seine eigene Sicherheit darstellt, und erklärt, dass er im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Bestimmungen und Verfahren handeln wird, um der gemeinsamen Gefahr zu begegnen.

Alle solch bewaffneten Angriffe und jede infolgedessen ergriffene Maßnahme sind gemäß den Bestimmungen des Artikels 51 der Charta der Vereinten Nationen unverzüglich dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu melden. Diese Maßnahmen werden beendet, sobald der Sicherheitsrat die zur Wiederherstellung und Wahrung des

Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat.

Art. 6. Um zur Sicherheit Japans und zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit im Fernen Osten beizutragen, wird den Vereinigten Staaten die Nutzung von Einrichtungen und Zonen in Japan durch ihre Land-, Luft- und Seestreitkräfte gestattet.

Die Nutzung dieser Einrichtungen und Zonen sowie die Positionierung der US-Truppen in Japan werden durch ein gesondertes Abkommen geregelt, das die Verwaltungsübereinkunft gemäß Artikel 3 des am 28. Februar 1952 in Tokyo unterzeichneten Sicherheitsvertrags zwischen Japan und den Vereinigten Staaten (in der jeweils gültigen Fassung) und andere Vereinbarungen ersetzt.

Masaharu NAKAGAWA



Masaharu Nakagawa ist der neunten Amtszeit Mitglied des Repräsentantenhauses für die Konstitutionelle Demokratische Partei Japans (CDP). Er begann seine Karriere bei der Japan Foundation. Nachdem er zwölf Jahre lang (drei Amtszeiten) als Mitglied der Präfekturversammlung von Mie tätig war, wurde er 1996 erstmals in das Repräsentantenhaus gewählt. Als nächster (Schatten-)Finanzminister der Demokratischen Partei Japans (DPJ) engagierte er sich bei der Erstellung des Manifests für die Sommerwahlen 2009.

In der DPJ-Regierung, die 2009 von Premierminister Yukio Hatoyama geführt wurde, war er Vize-Minister für Bildung, Kultur, Sport, Wissenschaft und Technologie. In der Regierung Naoto Kan wurde er ab 2010 zum Vorsitzenden des Ausschusses für Außenbeziehungen und Sicherheitsforschung der Regierungspartei ernannt. In der Regierung Yoshihiko Noda wurde er als Minister für Bildung, Kultur, Sport, Wissenschaft und Technologie vereidigt. Schließlich wurde ihm 2012 das Ressort für Katastrophenmanagement, neue öffentliche Aufträge, Gleichstellung und Reform des öffentlichen Dienstes übertragen. Nach den Unterhauswahlen im Jahr 2012 fungierte er als amtierender Generalsekretär der Opposition. Er kämpfte für die Neuetablierung der DPJ im Parlament. Außerdem war er Vorsitzender der Hauptversammlung der DP-Abgeordneten und Vorsitzender des CDP-Verfassungsforschungsausschusses.

Teil II

Japan im Indopazifik



Japan und die USA:

Vergangenheit, Gegenwart
und Zukunft der japanisch-
amerikanischen Allianz

Tsuneo WATANABE

Einleitung: Gründe für das hohe Ansehen des ehemaligen Premierministers Abe in den USA

Am 20. Juli 2022 verabschiedete der US-Senat einstimmig eine Resolution zu Ehren des ehemaligen Premierministers Shinzo Abe, der am 8. Juli durch eine Kugel tödlich getroffen wurde. Man lobte seinen Einsatz für die Stärkung der japanisch-amerikanischen Allianz, seine Förderung des Konzepts eines „Freien und Offenen Indopazifiks“ (FOIP) sowie seine Grundsteinlegung für „eine dauerhafte Zusammenarbeit zwischen Japan und den USA zur Förderung von Freiheit, Wohlstand und Sicherheit auf der ganzen Welt und zur Bekämpfung von Autoritarismus und Autokratie“.

Die Regierung unter Premierminister Abe wurde im Vergleich zu vorherigen Regierungen der Liberaldemokratischen Partei höher geschätzt. Das lag daran, dass sie die japanische Nationalstrategie, die bis dato auf den liberalen Kurs der „Yoshida-Doktrin“ mit Fokus auf Wirtschaftswachstum und nur geringe Bewaffnung gesetzt hatte, in einen Realismus des „proaktiven Pazifismus“ zum Zweck des „freien und offenen Indopazifiks“ verwandelte. Vor Premierminister Abe verfolgten die japanischen Regierungen eine Rahmenpolitik, bei der man auf Stabilität abzielte, indem die Sicherheit Japans in die Hände der US-Verbündeten gelegt wurde; so

ließen sich Investitionen in die militärische Stärke Japans auf ein Minimum beschränken und der Staatshaushalt für Wirtschaftswachstum und soziale Sicherungen aufwenden. Die Yoshida-Doktrin war eine nationale Strategie, die zu einem schnellen Wirtschaftswachstum Japans seit den 1960er Jahren geführt und der Liberaldemokratischen Partei eine besonders stabile Machtbasis unter den Demokratien der Welt verschafft hatte.

Vor der Regierung unter Premierminister Abe konnten die Regierungen der Liberaldemokratischen Partei in Bezug auf die Funktionen der japanisch-amerikanischen Allianz und den Einsatz der Selbstverteidigungsstreitkräfte für friedenserhaltende UN-Maßnahmen im Ausland sowie den Ausbau der japanischen Wehrkraft nur einen schrittweisen Ansatz verfolgen. Denn während des Kalten Krieges hatte die Liberaldemokratische Partei sich mit den linken Parteien Japans, vertreten durch die Sozialistische Partei, auf die Interpretation geeinigt, dass die Ausübung des Rechts zur kollektiven Selbstverteidigung verfassungsrechtlich unzulässig sei. Dies ist ein wesentlicher Unterschied zu den europäischen alliierten Mitgliedern des Nordatlantikpakts (engl. *North Atlantic Treaty Organization*, kurz NATO), der als multilaterale Allianz auf ebendiesem Recht zur kollektiven Selbstverteidigung basiert.

Die erste Regierungszeit unter Premierminister Abe, die 2006 begann, definierte

diese in Bezug auf Verteidigung und Sicherheit eingeschränkte politische Situation Japans als „Nachkriegsregime“ und machte deutlich, sich davon lösen zu wollen. Dies sorgte nicht nur bei den einheimischen Linken, sondern auch bei den amerikanischen Liberalen für Beunruhigung; doch Premierminister Abe musste aufgrund persönlicher gesundheitlicher Probleme zurücktreten, bevor er eine breite Anhängerschaft gewinnen konnte. Die darauffolgenden zwei Regierungen der Liberaldemokratischen und drei Regierungen der Demokratischen Partei enttäuschten die Wähler jedoch sowohl auf außen- und sicherheitspolitischer als auch wirtschaftlicher Ebene, sodass bei den Unterhauswahlen im Dezember 2012 die Liberaldemokratische Partei unter Abe erneut an die Macht kam.

Während dieser Zeit hatte China es zum Alltag gemacht, Schiffe in öffentlichem Auftrag in das Gewässer der in japanischem Besitz befindlichen Senkaku-Inseln eindringen zu lassen. Im September 2012 wurde ein Teil der Senkaku-Inseln durch die Regierung der Demokratischen Partei unter Yoshihiko Noda von ihrem japanischen Eigentümer abgekauft, was massive antijapanische Demonstrationen in China auslöste; dies wiederum erhöhte sowohl die anti-chinesische Stimmung in Japan als auch die Erwartungen an den falkenhaften Premierminister Abe.

Die zweite Regierungszeit unter Premierminister Abe stabilisierte die Politik mit

einigem Erfolg durch eine Kombination aus quantitativen finanziellen Lockerungen und einer aktiven Finanzpolitik, bekannt als „Abenomics“. Im Jahr 2014 beschloss seine Regierung, die teilweise Ausübung des Rechts zur kollektiven Selbstverteidigung zuzulassen, und verabschiedete im darauffolgenden Jahr gemeinsam mit ihrem Koalitionspartner, der Komeito, ein Friedens- und Sicherheitsgesetz auf Grundlage dieser neuen Verfassungsinterpretation. Diese Grundlagen haben zumindest rechtlich den Weg für die Anwendung von Waffengewalt im Rahmen der japanisch-amerikanischen Allianz und multilateraler Sicherheitsmissionen auch für Anwendungszwecke außerhalb der Selbstverteidigung geebnet.

Darüber hinaus rief Premierminister Abe nicht nur das FOIP-Konzept ins Leben, sondern präsentierte im Jahr 2007 ebenso den Quadrilateralen Sicherheitsdialog (QUAD) zwischen Japan, den USA, Australien und Indien, in dem man sich auf ein breites Spektrum der Zusammenarbeit – auch auf sicherheitsbezogener Ebene – in der indopazifischen Region geeinigt hatte. In einer Telefonkonferenz mit Premierminister Fumio Kishida nach Abes Tod lobte Präsident Biden die Weitsicht des ehemaligen Premierministers Abe in Hinblick auf das QUAD- und FOIP-Konzept und bezeichnete diese als dessen „unvergängliches Erbe“.

Dieser Beitrag gibt einen Überblick über den aktuellen Stand und die Ausrichtung

der japanischen Bündniskoooperation unter Berücksichtigung ihres historischen Werdegangs.

Historischer Wandel und aktueller Stand der japanisch-amerikanischen Allianz

Nach der Wiedererlangung seiner Unabhängigkeit im Jahr 1951 schloss Japan einen auf Gegenseitigkeit beruhenden Sicherheitsvertrag mit den USA ab, auf den 1960 der stärker bilateral ausgerichtete und aktuelle japanisch-amerikanische Sicherheitsvertrag folgte. Damals herrschte immer noch der Kalte Krieg und es kam zu einer heftigen Oppositionsbewegung durch Studenten, die mit dem sozialistischen Lager sympathisierten. Am 15. Juni desselben Jahres kam im Zuge dieses Zusammenstoßes zwischen den Demonstranten und der Polizei rund um das Parlament eine Studentin der Universität Tokyo ums Leben, woraufhin unter großem Aufruhr eine parlamentarische Revision verabschiedet wurde. Premierminister Nobusuke Kishi trat im Zuge dieser Turbulenzen und des öffentlichen Aufschreis zurück. Die damals vorgenommenen Änderungen am japanisch-amerikanischen Sicherheitsvertrag sorgten für mehr Bilateralität, indem sie ausdrücklich die im vorherigen Vertrag fehlende Verteidigungspflicht der USA gegenüber Japan erwähnten und eine Klausel im Zusammenhang mit „innere Unruhen“ aufhoben, durch die eine Einmischung

in die innenpolitische Angelegenheiten Japans möglich gewesen wäre.

Premierminister Kishi wurde u. a. aufgrund seines Postens als Handels- und Industrieminister im Kabinett Hideki Tojo, das den Ausbruch des Krieges gegen die USA vorangetrieben hatte, als „konservativer Reaktionär“ betrachtet und aufgrund des Widerstands der Linken zum Rücktritt gezwungen; so hatte er keine andere Wahl, als sein persönliches politisches Thema – die Verfassungsrevision – aufzugeben. In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, dass es sich bei dem ehemaligen Premierminister Abe um den Enkel von Premierminister Kishi handelte, der die Leistungen seines Großvaters in Ehren hielt.

Sein Nachfolger, Premierminister Hayato Ikeda (1960-1964) von der Liberaldemokratischen Partei, besiegelte den Kurs für die Verfassungsänderung zum Zweck der nationalen Unabhängigkeit Japans und präsentierte einen Einkommensverdoppelungsplan, der den Grundstein für Japans spätere Politik des schnellen Wachstums legen sollte. Premierminister Ikeda, der aus dem Finanzministerium stammte und über herausragendes finanzielles Wissen verfügte, wurde von Premierminister Shigeru Yoshida – der früher Diplomat und kein Spezialist für Finanzen war – zum Finanzminister ernannt, und zeichnete sich während seiner Amtszeit durch den Aufbau guter Beziehungen zu den Finanzbeamten der US-Regierung

aus, welche die Finanz- und Wirtschaftspolitik im besetzten Japan leiteten. Er kann als derjenige bezeichnet werden, der sich zwar auf die japanisch-amerikanische Allianz berief, statt einer Wiederherstellung der japanischen Wehrkraft oder einer Verfassungsrevision jedoch auf die langfristige Strategie der „Yoshida-Doktrin“ setzte, um das japanische Wirtschaftswachstum in den Vordergrund zu rücken. Außerdem führt Premierminister Kishida als Vorsitzender der Kouchikai – einer politischen Gruppierung innerhalb der Liberal Demokratischen Partei, die vom ehemaligen Premierminister Ikeda gegründet wurde – dessen Linie weiter fort.

Im Rahmen der japanisch-amerikanischen Allianz leisteten die japanischen Selbstverteidigungsstreitkräfte – während das US-Militär und seine westlichen Verbündeten dem sowjetischen Militär und dem Warschauer Pakt im Schatten des Kalten Krieges weltweit gegenüberstanden – u. a. mit der U-Boot-Abwehr (engl. *Anti-Submarine Warfare*, kurz ASW) einen Beitrag zur US-Militärstrategie gegen die Sowjetunion. Doch im Vergleich zu den europäischen Frontalliierten wie Westdeutschland, die sich der militärischen Stärke des Warschauer Paktes entgegenstellten, hatten die USA lediglich begrenzte Erwartungen an die militärische Stärke Japans. Vielmehr hoffte man, dass das japanische Wirtschaftswachstum als Modell für die Entwicklung kapitalistischer Staaten dienen würde – insbesondere für die Länder Südasiens, in denen der

wachsende Kommunismus Anlass zur Sorge gab.

Aufgrund dieser niedrigen militärischen Erwartungen im Vergleich zu den europäischen Verbündeten der USA wie Westdeutschland oder auch Südkorea, das am 38. nördlichen Breitengrad direkt Nordkorea gegenübersteht, hatte Japan demnach keine Chance auf eine Wiederaufrüstung, wie sie in einem „normalen Land“ durchgeführt worden wäre. Die japanischen Oppositionsparteien wurden stark von der Sozialistischen Partei Japans und der Kommunistischen Partei Japans beeinflusst, die sich beide zum Marxismus bekannten. So fand in Japan keine Abkehr vom Klassenkampf oder Hinwendung zur Sozialdemokratie statt, wie sie die Sozialdemokratische Partei in Westdeutschland mit dem Godesberger Programm 1959 beschlossen hatte. Und auch der Wandel zu einer realistischen Verteidigungspolitik wie die der Sozialdemokratischen Partei unter der Regierung von Bundeskanzler Brandt fand erst 1994 statt, als die Liberaldemokratische Partei und die Sozialistische Partei Japans sowie die Neue Partei Sakegake sich unter Premierminister Tomiichi Murayama zusammenschlossen.

Im Jahr 1968 überholte Japan das Bruttoinlandsprodukt Westdeutschlands und belegte somit den zweiten Platz weltweit; infolgedessen kam es ab den 1970er Jahren jedoch zu Handelsstreitigkeiten mit den USA in Bezug auf Textilien und Stahl. In den USA, die

eine immer schwächere industrielle Wettbewerbsfähigkeit zu verzeichnen hatte, nahm die Wachsamkeit gegenüber Japan in den 1980er und 1990er Jahren zu, und das chronische Handelsdefizit gegenüber Japan wurde zu einem ernststen politischen Problem zwischen den beiden Ländern.

Sicherheitsexperten in Japan und den USA, die sich durch diese japanisch-amerikanischen Handelskonflikte bedroht fühlten, analysierten die dafür verantwortlichen Probleme und richteten entsprechende Vorschläge an beide Seiten. Ein repräsentatives Beispiel sind die „Nye-Armitage-Berichte“ von Joseph Nye, Professor an der Harvard University, und dem ehemaligen (unter der Regierung von Präsident George W. Bush) stellvertretenden Außenminister Richard Armitage zwischen den Jahren 2000 (1. Bericht) und 2020 (5. Bericht).

Im „Nye-Armitage-Bericht“ aus dem Jahr 2000 wird festgestellt, dass viele US-Politiker in den 1990er Jahren nach dem Ende des Kalten Krieges zwar das Interesse an Japan verloren hätten, Japan jedoch zum ersten Mal seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs eine Phase des Wandels durchlaufen und seine Rolle in der internationalen Gemeinschaft überdenken würde; so betonte der Bericht die Bedeutsamkeit Japans und der japanisch-amerikanischen Allianz gegenüber den US-Politikern.

Die zweite Regierungszeit unter Premierminister Abe ab 2012 teilte

die problematische Sichtweise der japanisch-amerikanischen Allianz, wie sie in einer Reihe von Nye-Armitage-Berichten genannt wurde, und erzielte positive Fortschritte in Bezug auf ebendiese Probleme – darunter der Kabinettsbeschluss über die teilweise Ausübung des Rechts zur kollektiven Selbstverteidigung, die Gründung des Nationalen Sicherheitsrats sowie das Friedens- und Sicherheitsgesetz. Der fünfte Nye-Armitage-Bericht von 2020 stellt fest, dass „Japan im Rahmen der Allianz mit den USA erstmals in der Geschichte zu einem gleichwertigen Partner geworden ist“, und die Rolle Japans im Zusammenhang mit der Festlegung der regionalpolitischen Agenda, der führenden Rolle bei Freihandelsabkommen und multilateraler Zusammenarbeit sowie bei der Entwicklung neuer Strategien zur Gestaltung der regionalen Ordnung angesichts der instabilen Rolle der USA anerkannt wurde. Damit im Zusammenhang stand sowohl Japans Initiative zum Abschluss der Transpazifischen Partnerschaft (TPP), aus der sich die US-Regierung unter Präsident Trump aufgrund des zunehmenden Protektionismus zurückgezogen hatte, und das sich daraufhin zu einem Abkommen über die Umfassende und Fortschrittliche Transpazifische Partnerschaft (engl. *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*, kurz CPTPP) entwickelte, als auch die Beibehaltung eines Mindestmaßes in Bezug auf die Regeln des Freihandels mithilfe des Wirtschaftspartnerschaftsabkommens (WPA)

zwischen Japan und der EU, sowie die bereits erwähnte Präsentation des FOIP-Konzepts der Regierung unter Premierminister Abe.

In den eben genannten Berichten wurden verschiedene Themen vorweggenommen, zu denen die Regierungen Japans und der USA sich inzwischen geeinigt haben, deren Allianz mittlerweile als gleichberechtigt und für die Region unverzichtbar gilt: der Ausbau der kooperativen Beziehungen zwischen asiatischen und europäischen Ländern, die Auseinandersetzung mit China und Nordkorea als Unsicherheitsfaktoren für die regionale Sicherheit, sowie die verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der Wirtschaft und Technologie.

Vertiefung der weiterschreitenden japanisch-amerikanischen Allianz

Die Tatsache, dass die japanisch-amerikanische Allianz in den letzten 70 Jahren nicht an Wert verloren hat, ist zu einem großen Teil auf die Bemühungen der oben genannten Akteure beider Länder zurückzuführen. Vor allem aber, haben die jüngsten Veränderungen im internationalen Umfeld Japans und der USA den Wert ihrer Allianz erhöht. In der zunehmend globalisierten Wirtschaftswelt gibt es Anzeichen für einen Niedergang der US-zentrierten internationalen Ordnung, die sich nach dem Zweiten Weltkrieg entfaltet hatte, und neue

Herausforderer sind zum Vorschein gekommen. Der von den USA als Bedrohung wahrgenommene Gegner hat sich von der ehemaligen Sowjetunion und dem Warschauer Pakt sowie internationalen Terrororganisationen wie Al-Qaida auf den chinesischen Staat verlagert, dessen Präsenz durch seinen globalen wirtschaftlichen Einfluss immer weiter zunimmt. Damit spielt Japan in seiner Position als Verbündeter der vordersten Front gegenüber China sowie aufgrund seines regionalen Einflusses als drittgrößte Wirtschaftsmacht nach den USA und China eine wichtige Rolle für die USA. Außerdem stimmt die Wahrnehmung beider Länder in Bezug auf potenzielle Bedrohungen überein.

Dies hat sich auch nach dem russischen Überfall auf die Ukraine am 24. Februar 2022 nicht geändert. In der Nationalen Verteidigungsstrategie, die die Regierung unter Präsident Biden dem Kongress am 28. März desselben Jahres unterbreitete, wurde dem Umgang mit China eine höhere Priorität eingeräumt als dem Umgang mit Russland, das in die Ukraine einmarschiert war. Darüber hinaus wurde China als „größter Konkurrent der USA“ und als „Herausforderung für das Pentagon“ definiert, und man betonte Maßnahmen zur Aufrechterhaltung und Erhöhung der Abschreckungskraft gegenüber China, um die USA gegen die wachsende chinesische Bedrohung in mehreren Gebieten – darunter auch dem Cyber- und Weltraum – zu verteidigen.

Diese Aussagen deuten darauf hin, dass Russland – von Angriffen mit strategischen Atomwaffen einmal abgesehen – weder in der Lage ist, das amerikanische Festland mithilfe seiner regulären Streitkräfte anzugreifen, noch den Willen oder die wirtschaftliche Kraft dazu besitzt, dies zu realisieren. China hingegen ist der einzige Staat, der unter Berücksichtigung seiner wirtschaftlichen Mittel die militärische Stärke erlangen könnte, das Gebiet der USA mit regulären Streitkräften anzugreifen; auch wenn es in Bezug auf die Anzahl der in seinem Besitz befindlichen strategischen Atomwaffen nicht mit den USA und Russland mithalten kann. Die Staatsoberhäupter Japans und der USA sind sich darüber im Klaren, dass das geopolitische Umfeld beider Länder nicht hundertprozentig gesichert werden kann; so haben sie sich darauf verständigt, im Rahmen des Wettbewerbs mit China und zum Zweck der Stabilität im Indopazifik, in dem der chinesische Einfluss immer stärker wird, entsprechend zusammenzuarbeiten.

Auf dem japanisch-amerikanischen Gipfeltreffen im Mai 2022 einigten sich Präsident Biden und Premierminister Kishida in ihrer gemeinsamen Erklärung auf die „Stärkung der freien und offenen Weltordnung“ und begannen diese mit der Bestätigung einer „Partnerschaft von noch nie dagewesener Stärke und Intensivität“, wobei die japanisch-amerikanischen Beziehungen – geleitet von gemeinsamen Werten, getragen von einem geteilten Engagement für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, inspiriert

von der wirtschaftlichen Innovation und der technologischen Dynamik beider Länder sowie verwurzelt in den tiefen zwischenmenschlichen Bindungen – den Grundstein für einen freien und offenen Indopazifik legen. In Anbetracht der bereits dargelegten Geschichte der japanisch-amerikanischen Beziehungen basiert diese Aussage nicht auf bloßer Rhetorik.

Darüber hinaus riefen die Staatsoberhäupter beider Länder China dazu auf, Russlands Handlungen gemeinsam mit der internationalen Gemeinschaft unmissverständlich zu verurteilen und lehnten die von China einseitig vorgenommenen Änderungen des Status quo im Ostchinesischen Meer sowie seine illegalen Ansprüche auf maritime Rechte und Interessen im Südchinesischen Meer ab; außerdem betonten sie die Bedeutung von Frieden und Stabilität in der Taiwanstraße und drängten auf eine friedliche Lösung dieser Frage der chinesisches-taiwanischen Beziehungen. Dies dient nicht nur einer Warnung an China, sondern gleichzeitig auch der Bestätigung der japanisch-amerikanischen Allianz als „Mittel und Wege“ („ways and means“) sowie als „Kapital“ („asset“) zur Verwirklichung des gemeinsamen strategischen Konzepts des FOIP. Auf diese Weise wird eine Vision geschaffen, die darauf abzielt, Unterstützung für die bestehende internationale Ordnung zu sichern, in der die Länder der Region nicht der Tyrannei der Großmächte ausgesetzt sind.

Die gemeinsame Erklärung zwischen Japan und den USA, in der die Stärkung der japanischen Verteidigungskapazität beschlossen wurde, spiegelt die neue Realität der japanisch-amerikanischen Allianz wider, die sich den überwältigenden Verbesserungen der militärischen Fähigkeiten Chinas entgegenstellt. China soll über eintausend Kurzstreckenraketen (ballistische Raketen und Marschflugraketen) stationiert haben, die es selbstverständlich nicht nur auf Taiwan, sondern auch auf die Stützpunkte der in Japan stationierten US-Streitkräfte und die Stützpunkte der japanischen Selbstverteidigungsstreitkräfte abgesehen haben dürften. Denn ohne die politische oder militärische Neutralisierung einer potenziellen Intervention Japans und der USA wird sich eine Vereinigung Taiwans, die auf Waffengewalt basiert, für China schwierig gestalten.

Zumindest im Falle einer Taiwan-Krise ist Japan im Rahmen des japanisch-amerikanischen Sicherheitsvertrags dazu verpflichtet, das militärische Vorgehen der USA zu unterstützen, sofern diese beschließen, militärisch zu intervenieren. Außerdem würde eine Taiwan-Krise, die in der Nähe der japanischen Hoheitsgewässer geschieht, eine ernste Situation bedeuten, die auch Japans nationale Sicherheit unmittelbar betrifft. In diesem Fall wird China auf Japans Unterstützung der USA höchstwahrscheinlich mit einer Einschüchterung durch Raketenangriffe auf die Stützpunkte der Selbstverteidigungsstreitkräfte reagieren. Und solange nicht sicher

ist, ob die USA gegenüber China zum Gegenschlag ausholen, wird dies die japanische Führung vor eine schwierige Entscheidung stellen. Darüber hinaus haben die USA aufgrund des bis 2019 geltenden Mittelstrecken-Nuklearstreitkräfte-Vertrags (engl. *Intermediate Range Nuclear Forces Treaty*, kurz INF Treaty) in Japan keine landgestützten Mittelstreckenraketen stationiert, und das US-Militär ist gegenwärtig gerade erst dabei, die Stationierung solcher Raketen auf Grundlage seiner Pazifischen Abschreckungsinitiative (engl. *Pacific Deterrence Initiative*, kurz PDI) von 2021 in Erwägung zu ziehen.

Da auf lokaler Ebene mit politischem Widerstand zu rechnen ist, wenn Japan die amerikanischen Raketenstationierungen akzeptiert, hat die japanische Regierung der Aufrechterhaltung seiner „Fähigkeiten zum Gegenschlag“ Priorität eingeräumt. In den drei sicherheitsrelevanten Dokumenten (Nationale Sicherheitsstrategie, Nationale Verteidigungsstrategie und Plan zum Aufbau der Wehrkraft), die die Regierung unter Premierminister Kishida und der Nationale Sicherheitsrat im Dezember 2022 verabschiedet haben, wurde beschlossen, US-amerikanische Tomahawk-Marschflugraketen zu kaufen und die Reichweite der inländisch produzierten Raketen zu erhöhen.

Darüber hinaus hat sich die japanische Regierung das Ziel gesetzt, den Verteidigungshaushalt innerhalb von fünf Jahren auf 2 % des BIP zu erhöhen. Das

Erreichen dieses Ziels ist angesichts der unter den Industriestaaten enorm schlecht dastehenden Finanzlage Japans zwar keine leichte Aufgabe, braucht allerdings auch nicht pessimistisch betrachtet zu werden. Denn die Auffassung der japanischen Bevölkerung in Hinblick auf ihre Sicherheit unterliegt einem starken Wandel. In einer Meinungsumfrage der Nihon Keizai Shimbun, die vom 23. bis 25. Dezember 2022 durchgeführt wurde, sprachen sich 55 % der Befragten für eine Beibehaltung des Plans zur Verstärkung der Wehrkraft innerhalb der nächsten fünf Jahre aus, obwohl 84 % die Erklärung von Premierminister Kishida in Bezug auf die Steuererhöhung zur Finanzierung des Wehretats für „unzureichend“ hielten; lediglich 36 % sprachen sich gegen die Beibehaltung des Plans aus.

Als Reaktion auf die japanische Politik, die Wehrkraft zu stärken, wurde auf dem japanisch-amerikanischen Gipfeltreffen im Januar 2023 und dem beratenden Sicherheitsausschuss zwischen Japan und den USA („2+2“) eine „Modernisierung der Allianz“ vereinbart. In der gemeinsamen Erklärung heißt es, dass „die japanischen und US-amerikanischen Staatsoberhäupter die Kabinettsmitglieder dazu angewiesen haben, die Zusammenarbeit in Bezug auf Japans ‚Fähigkeiten zum Gegenschlag‘ sowie die Entwicklung weiterer Fähigkeiten und ihren effektiven Einsatz zu erhöhen“. Darüber hinaus wurden in der gemeinsamen Bekanntmachung dieser beiden Länder auf dem „2+2“ konkrete

Maßnahmen wie die „japanisch-amerikanische Zusammenarbeit bei der Informationsbeschaffung, Überwachung, Aufklärung und Zielerfassung (engl. *Intelligence, Surveillance, Reconnaissance and Targeting*, kurz ISRT) beschlossen, um den effektiven Einsatz von Japans „Fähigkeit zum Gegenschlag“ zu gewährleisten.

Die wirtschaftliche Sicherheitspolitik von den USA und Japan gegenüber China

Ein weiteres wichtiges Thema der japanisch-amerikanischen Allianz liegt in der wirtschaftlichen Sicherheitspolitik. In der eben erwähnten gemeinsamen Erklärung von Premierminister Kishida und Präsident Biden vom Mai 2022 wurde bestätigt, dass beide Länder unter anderem durch den Einsatz von Exportkontrollen zusammenarbeiten werden, um wichtige Technologien zu schützen und zu fördern, ihre jeweiligen Wettbewerbsvorteile zu unterstützen und die Widerstandsfähigkeit der Lieferketten zu gewährleisten. Außerdem vereinbarten sie die Einrichtung einer gemeinsamen Taskforce zur Untersuchung der Entwicklung von Halbleitern der nächsten Generation auf Grundlage der im Rahmen der japanisch-amerikanischen Handels- und Industriepartnerschaft (engl. *Japan-U.S. Commercial and Industrial Partnership*, kurz JUCIP) festgelegten Grundsätze für die Zusammenarbeit im Halbleiterbereich.

Am 29. Juli 2022 fand der japanisch-amerikanische beratende Wirtschaftsausschuss („Economic 2+2“) zwischen den japanischen und amerikanischen Außen- und Wirtschaftsministern statt. In diesem wurde Folgendes festgehalten: „Neben der Bedeutung der Stärkung der Widerstandsfähigkeit auf der Angebotsseite, der Förderung und dem Schutz kritischer Zukunftstechnologien sowie der Sicherstellung stabiler Energieversorgung wird auch anerkannt, dass die bestehende internationale Ordnung nicht nur durch einseitige Versuche, den Status quo mit Gewalt zu ändern, herausgefordert wird, sondern auch durch Bestrebungen, eigene strategische Interessen durch den unfairen und intransparenten Einsatz wirtschaftlicher Macht durchzusetzen. Es wurde Einigung darüber erzielt, Diplomatie, Sicherheit und Wirtschaft als eine Einheit zu betrachten und dass Japan und die USA eine führende Rolle bei der internationalen Zusammenarbeit übernehmen werden.“

Das Ziel dieser wirtschaftlichen Sicherheitsmaßnahmen besteht darin, China als sicherheitspolitische Herausforderung ins Visier zu nehmen, insbesondere durch die Kontrolle fortschrittlicher Technologien mit sowohl militärischer als auch ziviler Nutzung, die als militärischer „Gamechanger“ dienen könnten. In den „Economic 2+2“ wurde vereinbart, durch Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten sowie Exportkontrollen und andere Aktivitäten zusammenzuarbeiten, um neue und aufkommende

Technologien auf Grundlage internationaler Regeln und Normen konsistent zu fördern und zu schützen, und damit die technologische Wettbewerbsfähigkeit und Widerstandsfähigkeit zu stärken und Herausforderungen zu bewältigen, die sich aus der illegalen Weiterverwendung essentieller Technologien für die Waffenentwicklung ergeben. Dies gestaltet sich noch herausfordernder als die Verstärkung der japanischen Wehrkraft. Denn da sowohl der japanische als auch der amerikanische Privatsektor enge Beziehungen zu China aufweisen, und die Finanzwelt einen großen Einfluss auf die Politik ausübt, ist es schwierig, diese Vereinbarung zwischen den Regierungen in einer wirksamen Politik widerzuspiegeln.

Außerdem herrscht sowohl in der japanischen als auch in der amerikanischen Industrie der Eindruck, dass beide Länder in Hinblick auf ihre industriellen Aktivitäten in einem Wettbewerbsverhältnis stehen. Darüber hinaus musste die japanische Seite in jüngster Zeit die bittere Erfahrung machen, dass die Regierung unter Präsident Trump sich einseitig aus dem TPP zurückgezogen und sowohl gegen Japan als auch gegen die Europäische Union gemäß Abschnitt 232 des Handelsgesetzes („Trade Expansion Act“) von 1962 Strafzölle für Stahl und Aluminium verhängt hatte. Während der Amtszeit von Präsident Biden einigten sich die beiden Regierungen am 27. Februar 2022 auf eine Ausnahmeregelung in Bezug auf Abschnitt 232 desselben Handelsgesetzes für

japanischen Stahl und Aluminium, die in die USA eingeführt werden sollen. Doch weder die Regierung der demokratischen Partei unter Präsident Biden mit ihrer gewerkschaftlichen Basis, noch der wachsende Protektionismus unter den Republikanern seit der Regierung unter Präsident Trump lassen erwarten, dass die USA sowohl jetzt als auch nach der Präsidentschaftswahl 2024 – unabhängig von der gewählten Regierung – zum CPTPP zurückkehren wird.

Auf diese Weise wird die wirtschaftliche Sicherheitspolitik leicht von den Unstimmigkeiten des japanisch-amerikanischen Handelsverkehrs beeinflusst und das führt dazu, dass man in Hinblick auf einige Aspekte nicht unbedingt mit einem reibungslosen Ablauf rechnen darf. Gleichzeitig wird die Zusammenarbeit zwischen Japan und den USA aufgrund geteilter Sicherheitsbedenken gegenüber China sowie der chinesischen „wirtschaftlichen Staatskunst“, mit der politische und sicherheitsbezogene Ziele durch wirtschaftliche Mittel erreicht werden sollen, immer wichtiger. In diesem Zusammenhang stellt die gemeinsame Erklärung des „Economic 2+2“ ausdrücklich klar, dass „große Besorgnis und Ablehnung gegenüber dem schädlichen Einsatz wirtschaftlicher Einflussnahme herrsche, darunter wirtschaftliche Zwänge und unfaire bzw. undurchsichtige Kreditvergaben, welche die legitimen Interessen souveräner Staaten, Einzelpersonen und Industrien gefährden“. Außerdem sei man sich dessen bewusst,

dass „solche Handlungen legitime souveräne Entscheidungen untergraben und eine Herausforderung für die freie, offene und regelbasierte Weltordnung darstellen, weshalb eine gemeinsame Reaktion der beste Weg sei, damit umzugehen“.

Insgesamt sind sich Japan und die USA in Zusammenhang mit ihren wirtschaftlichen Sicherheitsmaßnahmen gegenüber China einig, dass ein gemeinsames effektives Vorgehen bessere Ergebnisse erzielt, als wenn jeder separat agiert. Da sich diese Herausforderung also mit der militärischen und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit im Rahmen der japanisch-amerikanischen Allianz überschneidet, gibt es keinen Grund, sie übermäßig pessimistisch zu betrachten; dennoch sind vermutlich noch einige Wendungen zu erwarten, bis eine wirkungsvolle gemeinsame Politik vereinbart und umgesetzt wird.

Zum Abschluss

Angesichts der Expansionspolitik Chinas in der Taiwanstraße, dem Ostchinesischen und Südchinesischen Meer sowie des damit einhergehenden Ausbaus seiner militärischen Fähigkeiten haben Japan und die USA die Bedeutung ihrer Allianz einmal mehr bekräftigt und arbeiten nun daran, auch ihre militärischen Fähigkeiten zu verbessern. Die Tatsache, dass Japan nicht über eine vollendete militärische Stärke, einschließlich Angriffsfähigkeit, verfügt, ist in Hinblick auf eine mögliche Spaltungspolitik Chinas gegenüber Japan

und den USA im Zusammenhang mit einer Taiwan-Krise ein Schwachpunkt. Die wichtigste zukünftige Frage für die japanisch-amerikanische Allianz ist daher die Verstärkung der japanischen Wehrkraft, die zudem einen wichtigen Bestandteil der japanischen Politik gegenüber den USA darstellt.

Darüber hinaus sind Ausfuhr- und Investitionsbeschränkungen gegenüber China dringende Themen für die Zusammenarbeit zwischen Japan und den USA, um zu verhindern, dass sich das militärische Gleichgewicht zugunsten Chinas verschiebt, indem es eine überwältigende technologische Macht erhält. Andererseits ist die Tatsache, dass japanische und US-amerikanische Unternehmen ihre wirtschaftlichen Beziehungen zu China vertieft haben, ein ungewisser Faktor in Hinblick auf die wirtschaftliche Sicherheitspolitik, der eine mögliche Spaltungspolitik Chinas gegenüber Japan und den USA zur Folge haben könnte. Obwohl sich die beiden Länder grundsätzlich über eine wettbewerbsorientierte Haltung gegenüber China einig sind, gibt u. a. die fehlende Kontinuität zwischen den Regierungen der Republikaner und der Demokratischen Partei der USA aufgrund fraktioneller Konflikte aus japanischer Sicht Anlass zur Sorge. Auf der anderen Seite stellt sich die amerikanische Seite die Frage, ob die Regierung unter Premierminister Kishida, die die Nachfolge der langjährigen Regierung unter Premierminister Abe angetreten hat, welche große Veränderungen in der

Bündnispolitik ausgelöst hatte, in der Lage sein wird, ihre Politik mit derselben Zentripetalkraft voranzutreiben.

Im Rahmen groß angelegter Militärübungen der chinesischen Volksbefreiungsarmee in der Taiwanstraße beginnend am 4. August 2022, bei denen fünf chinesische Raketen in die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) Japans eindrangen, ergab eine vom japanischen Fernsehsender NTV und der Yomiuri Shimbun am 10. und 11. August durchgeführte Meinungsumfrage, dass 80 % der Japaner „besorgt über eine chinesische Anwendung von Waffengewalt gegenüber Taiwan“ seien. Auch wegen dieser wahrgenommenen Bedrohung ist sich die japanische Öffentlichkeit über den Wert der historisch erprobten japanisch-amerikanischen Allianz bewusst, sodass sich vermutlich weder der Kurs hin zu einer Stärkung der japanischen Wehrkraft noch die enge Allianz mit den USA in Zukunft ändern werden.

Literaturangaben

National Defense University Institute for National Strategic Studies (2000), "The United States and Japan: Advancing toward mature partnership," *INSS Special Report*, <https://armitageinternational.com/wp-content/uploads/2018/06/ArmNye-Oct-2000-Report.pdf>

The Governments of the United States of America and Japan (2022), "Joint Statement of the U.S.-Japan Economic Policy Consultative Committee: Strengthening Economic Security and the Rules-Based Order," <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100376270.pdf>

Eric Heginbotham and Richard J. Samuels (2018), "A New Military Strategy for Japan Active Denial Will Increase Security in Northeast Asia," *Foreign Affairs Website*, <https://www.foreign-affairs.com/articles/asia/2018-07-16/new-military-strategy-japan>

Tsuneo Watanabe (2022), "Japan's Security Policy Evolution: The Interaction between Think Tank Proposals and Government Implementation," *Asia Policy*, Vol. 17, No. 3, <https://www.nbr.org/publication/japans-security-policy-evolution-the-interaction-between-think-tank-proposals-and-government-implementation/>

Tsuneo WATANABE



Tsuneo „Nabe“ Watanabe ist Senior Fellow der Sasakawa Peace Foundation, einer unabhängigen politischen Forschungsorganisation in Tokio. Im Oktober 2016 kam er zur Sasakawa Peace Foundation, nachdem er von 2009 bis 2016 als Senior Fellow und Direktor für außen- und sicherheitspolitische Forschung bei der Tokyo Foundation tätig war. Von 2005 bis 2009 war er als Senior Fellow am Mitsui Global Strategic Studies Institute in Tokio tätig. 1995 wechselte er zum Center for Strategic & International Studies (CSIS) in Washington, D.C. Dort war er bis 2005 als Visiting Research Scholar, Research Associate, Fellow und Senior Fellow tätig. Derzeit ist er Adjunct Fellow des CSIS. Zu seinen Veröffentlichungen gehören *The World Order after 2021: 20 Angles of the International Affairs* [auf Japanisch] (Shinchosha, 2020), *Asia Pacific Countries and the US Rebalancing Strategy* [gemeinsam mit David W.F. Huang et.al.] (Palgrave Macmillan US, 2016), *NATO and Asia Pacific* [gemeinsam mit Alexander Moens und Brooke A. Smith-Windsor et.al.] (NATO Defense College, 2016), *Are the US and China Trading Places in 2025: History Tells the Truth of the US-China Relations* [auf Japanisch] (PHP Research Institute, 2011). Er erhielt seinen D.D.S. von der Universität Tohoku in Japan und seinen M.A. in Politikwissenschaft von der New School for Social Research in New York.

8

Japan und China:

Japan als „First Responder“
angesichts des Aufstiegs Chinas

Shinji YAMAGUCHI

Einleitung

Japan und China sind eng benachbart. Zwar werden sie durch einen Ozean getrennt, der zwischen ihnen jedoch relativ schmal ist, weshalb sie sich seit der Antike auf unterschiedliche Weise gegenseitig beeinflusst haben. Einerseits pflegen sie eine für beide Seiten wichtige enge wirtschaftliche und soziale Bindung, andererseits sind sie intraregionale Rivalen in Bezug auf Politik und Sicherheit, was sich erheblich auf die indopazifische Region auswirkt.

Die Bedeutung der japanisch-chinesischen Beziehungen geht über Asien hinaus. Der Aufstieg Chinas zur Großmacht hat die Welt vor eine Reihe von Schwierigkeiten gestellt, die den Umgang damit betreffen – darunter Sicherheitskonflikte und wirtschaftliche Interdependenz als Druckmittel. Japan kann in dieser Frage als fortschrittlicher Staat betrachtet werden, denn aufgrund seiner geografischen und historischen Nähe zu China hat es früher als die westlichen Nationen entsprechende Konfrontationen und Auseinandersetzungen mit diesem Land erlebt.

Die japanisch-chinesischen Beziehungen haben sowohl Zeiten der Freundschaft als auch der zunehmenden Konflikte durchlaufen. Im Allgemeinen bestand von den 1970er bis zu den frühen 1990er Jahren eine bemerkenswerte Freundschaft zwischen China und Japan, in der die unterschiedlichsten Probleme erfolgreich bewältigt wurden. Ab Ende der

1990er Jahre fingen diese Beziehungen jedoch an, sich zu destabilisieren, sodass seit 2012 versucht wird, diese vor allem in Hinblick auf Sicherheitskonflikte im Gleichgewicht zu halten.

In diesem Beitrag werden zum einen die bisherige Entwicklung der japanisch-chinesischen Beziehungen und die wichtigsten Faktoren untersucht, die diese beeinflusst haben. Zum anderen werden die von Japan verfolgte China-Politik sowie diesbezügliche aktuelle Herausforderungen analysiert.

Historischer Hintergrund (Entwicklung der japanisch-chinesischen Beziehungen)

(1) Beeinflussende Faktoren in den japanisch-chinesischen Beziehungen

Welche Faktoren haben die Beziehungen zwischen Japan und China beeinflusst? Hierbei sind folgende fünf zu nennen, die einen enormen Einfluss auf die bisherige Entwicklung ausgeübt haben.

Der erste Faktor liegt im Machtgleichgewicht. Seit Beginn der Reform- und Öffnungsphase konnte China ein hohes Wirtschaftswachstum erzielen; so hat es das Bruttoinlandsprodukt (BIP) Japans im Jahr 2010 überholt und im Jahr 2020 sogar dessen dreifache Höhe erreicht. Der Verteidigungsetat Chinas war 2020

fast viermal so hoch wie der des japanischen Staates. Dieses Machtgefälle zwischen Japan und China wird vermutlich auch in Zukunft weiter wachsen. Die Frage, wie Japan dem immer mächtiger werdenden China gegenübersteht, ist ein zentrales Thema in der japanischen Außenpolitik.

Der zweite Faktor ist die USA. Die USA sind der wichtigste externe Faktor, der die japanisch-chinesischen Beziehungen beeinflusst. Als Verbündete Japans mit gemeinsamen Werten und strategischen Interessen bilden sie die Achse der japanischen Außen- und Sicherheitspolitik. Allerdings herrscht in Japan schon immer die Sorge, von den USA im Stich gelassen zu werden; man befürchtet, die USA könnten stattdessen Beziehungen zu China aufnehmen oder Japan in ihre harte Politik gegenüber China hineinziehen.

Bis auf eine kurze Zwischenphase wird die USA von China seit jeher als größte Bedrohung angesehen. Die USA werden dabei als eine Instanz betrachtet, die militärische Eindämmung und Druck zur Demokratisierung auf China ausüben und sogar in Bezug auf die Taiwan-Frage intervenieren könnte. Auf der anderen Seite haben die USA und China in ihrer Strategie gegenüber der Sowjetunion in den 1970er Jahren gut zusammengearbeitet und ihre wirtschaftliche Interdependenz Mitte der 2000er Jahre weiter vertieft, wodurch es schien, als ob sich die strategische Kooperation dieser beiden Länder

unterstützend auf die Weltordnung auswirken würde. Seit den 2010er Jahren jedoch verdichtete sich die japanisch-amerikanische Allianz im Zuge der sich verschärfenden japanisch-chinesischen und amerikanisch-chinesischen Konflikte, wodurch ein klarer Trend des Ausgleichens gegenüber China erkennbar wurde.

Der dritte Faktor liegt in der wirtschaftlichen Interdependenz. Im Jahr 2007 hat China die USA als größten Handelspartner Japans überholt und im Jahr 2020 machte Handel mit China 23,9 % des japanischen Handelsvolumens aus. Darüber hinaus ist Japan der zweitgrößte Handelspartner für China und sein viertgrößtes Investitionsland. Obwohl die Beziehungen zwischen diesen beiden Ländern politisch nicht immer reibungslos verlaufen sind, hat sich die wirtschaftliche Interdependenz zwischen ihnen vertieft. Grund hierfür ist die (hauptsächlich japanische) Denkweise, dass es möglich sei, Politik und Wirtschaft voneinander zu trennen, um die wirtschaftlichen Beziehungen zu vertiefen. Die wirtschaftliche Interdependenz wurde als Sicherheitsventil für politische und sicherheitsbezogene Konflikte angesehen.

In den letzten Jahren ist diese wirtschaftliche Abhängigkeit jedoch zu einem politischen Druckmittel des Staates geworden. China macht zunehmend von wirtschaftlichen Waffen Gebrauch, indem es damit den Druck auf seine Gegenspieler erhöht. In Japan ist man

sich der potenziellen Probleme, die eine wirtschaftliche Abhängigkeit von China mit sich bringt, bereits frühzeitig bewusst geworden.

Der vierte Faktor ist das Sicherheitsproblem. Ab den 2010er Jahren rückten Sicherheitsprobleme in den Mittelpunkt der japanisch-chinesischen Beziehungen. Aus japanischer Sicht zeigen sich die chinesischen Sicherheitsbedrohungen in den folgenden Aspekten. Einer davon liegt im Akt der Unterdrückung in sogenannten Grauzonen-Bereichen – d. h. in Situationen, die nicht zum Krieg führen. Durch das wiederholte Eindringen der chinesischen Seewache in die Anschlusszonen sowie Hoheitsgewässer der Senkaku-Inseln (fünf unbewohnte Inseln, ca. 150 km von der Insel Yonaguni entfernt) hat China versucht, die De-facto-Herrschaft über dieses Territorium zu erlangen.

Die Senkaku-Inseln wurden im Jahr 1895 in das japanische Territorium eingegliedert, nachdem Japan sich vergewissert hatte, dass keine territorialen Ansprüche gegenüber diesen unbewohnten Inseln bestehen. Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurden die Senkaku-Inseln zunächst von den USA verwaltet, bevor sie 1972 mit der Rückgabe von Okinawa an Japan zurückgingen. Im Jahr 1968 erregten die Senkaku-Inseln Aufmerksamkeit, als eine Studie der UN-Wirtschaftskommission für Asien und den fernen Osten auf potenziell große Offshore-Ölfelder in diesem Gebiet hinwies, weshalb China

1970 im Anschluss an Taiwan Anspruch auf diese Inseln erhob. Doch erst in den späten 2000er Jahren kam China diesbezüglich ins Handeln. In den 2010er Jahren erhöhten sie ihren Druck und machten eine De-facto-Herrschaft über dieses Territorium geltend.

Ein weiterer Grund dafür lag in den verstärkten Aktivitäten der chinesischen Volksbefreiungsarmee um Japan herum. In den 2000er Jahren beschleunigte China die Modernisierung seiner militärischen Stärke, insbesondere durch eine enorme Verbesserung der Fähigkeiten seiner See- und Luftstreitkräfte. Die Volksbefreiungsarmee konnte so ihr Einsatzgebiet, das bisher auf das Gebiet um das chinesische Festland beschränkt war, erheblich erweitern.

Der fünfte Aspekt schließlich liegt in der Innenpolitik und den historischen Streitfragen beider Länder. Es liegt in der Natur der japanisch-chinesischen Beziehungen, dass sie sich leicht mit der Innenpolitik des jeweiligen Landes verknüpfen lassen. Dies ist weitgehend auf die historischen Ereignisse in diesen Ländern zurückzuführen. Vor allem die Erinnerung an die Niederlage im Ersten Japanisch-Chinesischen Krieg sowie an die Invasion durch Japan im Zweiten Japanisch-Chinesischen Krieg waren für die Gründung der chinesischen Nation von großer Bedeutung. Von den späten 1980er bis zu den 2000er Jahren nahmen die historischen Streitfragen zwischen Japan und China verhältnismäßig stark zu. Besonders problematisch gestalteten

sich die Besuche der japanischen Premierminister im Yasukuni-Schrein. Da im Yasukuni-Schrein sowohl gefallene Soldaten aus jüngsten Kriegen als auch Kriegsverbrecher der Kategorie A geehrt werden, führen Besuche der Premierminister sowohl innen- als auch außenpolitisch schnell zu Kontroversen.

Die Stabilität der Autorität der Führungspersönlichkeiten beider Länder trägt ebenfalls zur Stabilität der japanisch-chinesischen Beziehungen bei, weshalb sie unter einer schwachen Führung leicht ins Wanken kommen. Für die chinesische Führung kann es ein innenpolitisches Risiko bedeuten, als japanfreundlich wahrgenommen zu werden. Auch die japanische Innenpolitik wirkt sich auf die Politik gegenüber China aus. Im Fall Japans haben fortlaufend kurze Regierungen und häufige Regierungswechsel zu dem Problem geführt, dass diese China-Politik so instabil ist.

(2) Entwicklung der japanisch-chinesischen Beziehungen

Nach der Normalisierung der diplomatischen Beziehungen im Jahr 1972 bis zum Ende des Kalten Krieges bestand ein stabiles und freundliches Verhältnis zwischen Japan und China. Dieses wurde durch folgende zwei Faktoren ermöglicht.

Erstens schuf man eine Kooperation zwischen den USA, Japan und China gegen den gemeinsamen Feind, die Sowjetunion. Aufgrund dieses

gemeinsamen Feindes näherten sich die zuvor verfeindeten USA und China einander an und die japanisch-amerikanische Allianz wurde nicht länger als gegen China gerichtet eingestuft.

Zweitens ist Japan der Ansicht, dass es in seinem eigenen Interesse liegt, China in die internationale Gemeinschaft einzubinden. Die japanische Führung ist seit langem davon überzeugt, dass ein modernisiertes und stabiles China zu einer friedlichen Weltordnung und damit auch zur Sicherheit des japanischen Staates beitragen würde. Als im Rahmen des Tian'anmen-Massakers im Jahr 1989 internationale Sanktionen gegen China verhängt wurden, setzte sich Japan als erstes für die erneute Aufhebung dieser Sanktionen ein; denn dort war man der Meinung, dass die Isolierung Chinas für die internationale Gemeinschaft nicht förderlich sei.

Das Ende des Kalten Krieges führte dazu, dass diese stabilen Beziehungen sich allmählich änderten. Zum einen verschwand mit der Auflösung der Sowjetunion der gemeinsame potenzielle Feind. Nach dem Ende des Kalten Krieges führten Japan und die USA ihre Allianz fort und definierten sie als eine Art System, das für regionale Stabilität sorgte. China befürchtete, dass diese Allianz sich erneut gegen das eigene Land richten würde.

Zusätzlich kamen Ende der 1990er Jahre auch große, historische Streitfragen zum Vorschein. In China versuchte man im

Rahmen einer patriotischen Erziehung, die Kohäsionskraft des Nationalismus zu nutzen, um die Herrschaft der dortigen Kommunistischen Partei nach dem Kalten Krieg zu stabilisieren. Die Geschichte des Zweiten Japanisch-Chinesischen Krieges stellte das wichtigste Thema zur Stärkung des Patriotismus dar – und Japan erwies sich als leichtes Ziel. Im Jahr 2005 fanden groß angelegte antijapanische Demonstrationen statt, die sich gegen die Aufnahme Japans als ständiges Mitglied im Sicherheitsrat der UN richteten. So wuchs auf japanischer Seite die Abneigung gegen den chinesischen Staat, der bei jeder Gelegenheit historische Streitfragen thematisierte und wiederholt Entschuldigungen forderte.

Andererseits erwies sich das chinesische Wirtschaftspotenzial als immens und mit dem Beitritt Chinas zur Welt handelsorganisation (engl. *World Trade Organization*, kurz WTO) im Jahr 2001 nahmen die Investitionen japanischer Unternehmen in China zu. Die wachsende chinesische Wirtschaft stellte in der Tat einen wichtigen Aspekt für die wachstumsschwache Wirtschaft Japans dar. Der Kontrast zwischen den sich erwärmenden wirtschaftlichen Verhältnissen und den sich abkühlenden politischen Verhältnissen zwischen den beiden Ländern wurde mit den Worten „kühle politische und heiße wirtschaftliche Beziehung“ bezeichnet.

Die Herausforderung für die japanisch-chinesischen Beziehungen in den 2000er Jahren bestand darin, diese

unbeständige Situation zu stabilisieren. Im Oktober 2006 besuchte der neu ernannte Premierminister Shinzo Abe China im Rahmen seiner ersten Auslandsreise und vereinbarte den Aufbau einer „strategischen Beziehung zum gegenseitigen Nutzen“. Dies sollte sicherstellen, dass Japan und China keine gegenseitige Sicherheitsbedrohung darstellen und die Zusammenarbeit für langfristige friedliche und freundschaftliche Beziehungen in Bereichen wie Energie und Umwelt gefördert wird. Symbolisch dafür vereinbarten die beiden Länder im Juni 2008 die Erschließung gemeinsamer Gasfelder im Ostchinesischen Meer. Eine strategische Beziehung zum gegenseitigen Nutzen wurde jedoch nur selten realisiert. China erschloss die Gasfelder auf eigene Faust – ohne ein gegenseitiges Einverständnis.

Ab 2010 wurde die Sicherheit zu einem Schwerpunktthema zwischen Japan und China. Als ein chinesisches Fischerboot im September 2010 vor den Senkaku-Inseln wiederholt ein Patrouillenboot der japanischen Küstenwache rammte und der Kapitän des chinesischen Fischerboots dabei festgenommen und inhaftiert wurde, betrachtete China dies als verstärkte japanische Kontrolle über die Senkaku-Inseln und reagierte mit heftigem Widerstand.

Zudem schränkte es die Ausfuhr seltener Erden nach Japan faktisch ein. Dies erwies sich insofern als neuartige Entwicklung, als dass China nun versuchte, die wirtschaftlichen Beziehungen zur

politischen Einflussnahme zu nutzen; bisher waren Wirtschaftsbeziehungen auch bei schlechten politischen Verhältnissen stets aufrechterhalten worden. Gleichzeitig bedeutete es, dass China allmählich begann, sich von der Marktwirtschaft und einer nach außen gerichteten Öffnung abzuwenden und sich stärker auf die nationale Sicherheit zu konzentrieren.

Im Jahr 2012 unternahm der als Nationalist bekannte Gouverneur der Präfektur Tokyo, Shintaro Ishihara, einen Vorstoß zum Kauf der Senkaku-Inseln durch die Präfektur Tokyo. Die japanische Regierung nahm an, dass die Situation dadurch noch komplizierter werden würde, sodass sie beschloss, die Senkaku-Inseln selbst zu kaufen, um die Lage wieder zu stabilisieren. China reagierte darauf mit großem Widerstand, indem es regelmäßig Schiffe in öffentlichem Auftrag in das Gebiet der Senkaku-Inseln entsandte und heftige antijapanische Demonstrationen zuließ, durch die sich die Kritik gegenüber Japan verschärfte. Es wird vermutet, dass die Reaktion Chinas in Bezug auf die Senkaku-Inseln zu ebendieser Zeit von einem Zusammenspiel zwischen der innenpolitischen Instabilität und dem Übergang von der Regierung unter Staatspräsident Hu Jintao zu Staatspräsident Xi Jinping beeinflusst worden war. Im Anschluss daran wurden die sicherheitspolitischen Konflikte zwischen diesen beiden Ländern deutlich.

Aktueller Stand und Herausforderungen

(1) Die Regierung unter Premierminister Abe und die Ausarbeitung ihrer China-Politik

Erst nach der zweiten Regierungszeit unter Premierminister Abe wurde die bis heute gültige Grundlinie der China-Politik festgelegt. In diesem Abschnitt möchte ich analysieren, wie ebendiese China-Politik aussah und vor welchen neuen Herausforderungen die nachfolgenden Regierungen unter Premierminister Suga und Premierminister Kishida standen bzw. stehen.

Die zweite Regierungszeit unter Premierminister Shinzo Abe begann 2012 und entwickelte eine China-Politik, mit der man stabile Beziehungen auf wirtschaftlicher Basis aufbauen und den Sicherheitsbedrohungen Chinas entgegenwirken wollte. Zu den harten Maßnahmen, mit denen die Regierung unter Premierminister Abe diesen chinesischen Sicherheitsbedrohungen entgegentrat, gehörten die Stärkung der Landesverteidigung und der japanisch-amerikanischen Allianz sowie multilaterale Bemühungen wie der „Freie und offene Indopazifik“ (FOIP).

Zunächst kam die Stärkung der Landesverteidigung. Die Regierung unter Premierminister Abe überarbeitete die Nationale Verteidigungsgrundlage und

legte den Schwerpunkt auf die Verteidigung der japanischen Nansei-Inseln sowie auf den Umgang mit Vorfällen in der Grauzone. Natürlich handelte es sich bei dieser Politik um eine Reaktion auf die chinesische Expansion.

Der nächste Schritt lag in der Stärkung der japanisch-amerikanischen Allianz. Die Regierung unter Premierminister Abe fuhr damit fort, gegenüber den USA im Zusammenhang mit dem problematischen Verhalten Chinas Überzeugungsarbeit zu leisten. Die USA wurden gegenüber der hartnäckigen Haltung Chinas, die es in den Weltmeeren an den Tag legte, zunehmend wachsam. In einer gemeinsamen Erklärung zwischen Japan und den USA, die während eines Japanbesuchs von Präsident Obama im April 2014 veröffentlicht wurde, heißt es eindeutig, dass die Senkaku-Inseln unter den Geltungsbereich von Artikel 5 des japanisch-amerikanischen Sicherheitsvertrags fallen, sodass auch die Verteidigung dieser Inseln durch eben diese Allianz abgedeckt ist. Im Jahr 2015 wurden neue „Richtlinien der japanisch-amerikanischen Wehrkooperation“ festgelegt, in denen nahtlose Reaktionsmaßnahmen – die auch den Umgang mit Vorfällen in Grauzonen enthielten – verkündet wurden. Premierminister Abe gelang es außerdem, ein persönliches Verhältnis zu Präsident Trump im Jahr 2017 bei dessen Amtsantritt aufzubauen, der sich Verbündeten gegenüber eher misstrauisch zeigte.

An dritter und letzter Stelle stand die Gründung des FOIP. Es handelt sich dabei um ein Konzept zur Förderung der multilateralen Zusammenarbeit, um Frieden und Stabilität in den Weltmeeren zu sichern, Grundsätze für die Rechtsstaatlichkeit, die Freiheit der Schifffahrt und den Freihandel festzulegen und durch eine stärkere Vernetzung für wirtschaftlichen Wohlstand zu sorgen. Der Quadrilaterale Sicherheitsdialog (QUAD) wurde dabei als neuer Rahmen für die Zusammenarbeit hervorgehoben. Ebenso hat die Zusammenarbeit mit europäischen Ländern wie dem Vereinigten Königreich und Frankreich im indopazifischen Raum für weitere Fortschritte gesorgt.

Auf der anderen Seite besaß die Regierung unter Premierminister Abe eine pragmatische Flexibilität und bemühte sich darum, die bilateralen Beziehungen zu China im Rahmen einer auf umfassende Ausgewogenheit ausgerichteten China-Politik zu stabilisieren.

Premierminister Abe besuchte den Yasukuni-Schrein im Dezember 2013; dies war allerdings sein letzter Besuch während seiner Amtszeit. Dies beruhigte zumindest die historische Streitfrage im Zusammenhang mit den japanisch-chinesischen Konflikten und sorgte für einen stabileren Wettbewerb. Im November 2014 fand zum ersten Mal seit 2012 ein Gipfeltreffen zwischen den beiden Ländern statt, in dem ein Vier-Punkte-Abkommen zur weiteren Stabilisierung der Beziehungen verkündet wurde.

Dieses sollte unvorhergesehene Eskalationen verhindern, indem es einen Mechanismus zur Krisenbewältigung einführte und gleichzeitig die unterschiedlichen Ansprüche beider Länder in Bezug auf Streitfragen anerkannte. Nach langen und zähen Verhandlungen wurde im Juni 2018 ein See-Luft-Kommunikationsmechanismus zwischen den Verteidigungsbehörden ins Leben gerufen, der ein entsprechendes Krisenmanagementsystem verkörpern sollte.

Ebenso war die Regierung unter Premierminister Abe der Ansicht, dass das wirtschaftliche Verhältnis zwischen den beiden Ländern zur Stabilisierung der japanisch-chinesischen Beziehungen beitragen würde. Insbesondere wurde davon ausgegangen, dass beide Länder wirtschaftlich von Japans teilweiser Kooperation im Zusammenhang mit Chinas Konzept der „Neuen Seidenstraße“ profitieren könnten. Im Mai 2017 nahm Toshihiro Nikai, Generalsekretär der Liberaldemokratischen Partei, am Forum der „Neuen Seidenstraße“ teil und übergab Staatspräsident Xi Jinping ein Unterstützungsschreiben von Premierminister Abe, in dem dieser zur Wiederaufnahme gegenseitiger Besuche zwischen den Staatsoberhäuptern aufrief. Im Juni schließlich erklärte Premierminister Abe die Zusammenarbeit in Bezug auf das Konzept der „Neuen Seidenstraße“. Dies führte im Oktober 2018 zum ersten Mal nach sieben Jahren dazu, dass ein japanischer Premierminister das chinesische Festland besuchte.

Diese Stabilisierung der Beziehungen zu China fand inmitten der amerikanisch-chinesischen Konflikte statt, die sich aufgrund der harten Maßnahmen gegenüber China durch die Regierung unter Präsident Trump ab 2018 weiter verschärften. Unter diesen erschwerten Bedingungen hielt Japan sowohl eine enge japanisch-amerikanische Allianz als auch ein stabiles Verhältnis zu China aufrecht.

(2) Herausforderungen der China-Politik unter den Regierungen von Premierminister Suga und Premierminister Kishida

Die Regierungen unter Premierminister Suga (von September 2020 bis Oktober 2021) und Premierminister Kishida (ab Oktober 2021) haben die grundsätzliche China-Politik der Regierung unter Premierminister Abe übernommen; dennoch sind neue Diskussionsthemen und Herausforderungen zum Vorschein gekommen. An dieser Stelle möchte ich die drei wichtigsten Diskussionsthemen aufgreifen.

Sicherheit im Zusammenhang mit der Taiwan-Frage

Ein zunehmend kontroverses Problem in Bezug auf die Sicherheit zeigt sich in der Taiwan-Frage. China hatte Taiwan gegenüber stets einen friedlichen Kurs verfolgt, durch den die wirtschaftliche Integration gefördert und damit eine politische Vereinigung erreicht werden sollte. Wie

die Regierung unter Staatspräsidentin Tsai Ing-wen seit 2016 erkennen lässt, ist Taiwan mit einem solchen Weg der Wiedervereinigung jedoch nicht einverstanden, was die Grenzen dieses Kurses aufzeigt. Gleichzeitig hat China die Option einer gewaltsamen Wiedervereinigung Taiwans keinesfalls aufgegeben. Die zunehmende Modernisierung der Volksbefreiungsarmee und die wachsende Kluft zwischen der militärischen Stärke Chinas und Taiwans führen dazu, dass ein Einsatz ihrer militärischen Stärke von der chinesischen Seite aus immer wahrscheinlicher wird.

In der gemeinsamen Erklärung im Rahmen des Gipfeltreffens zwischen Premierminister Suga und Präsident Biden im April 2021 wurde die Bedeutung von Frieden und Stabilität in der Taiwanstraße betont und eine ausdrückliche Forderung nach einer friedlichen Lösung für die Frage der chinesisch-taiwanischen Beziehungen geäußert. Es war das erste Mal seit 1969, dass im Rahmen eines japanisch-amerikanischen Gipfeltreffens die Taiwan-Frage zur Sprache kam. Bisher wurden der Frieden und die Stabilität in der Taiwanstraße nur im beratenden Sicherheitsausschuss zwischen Japan und den USA („2+2“) thematisiert und die Taiwan-Frage stellte einen Teil der japanisch-amerikanischen Allianz dar. Es ist jedoch bezeichnend, dass dieses Thema im Zuge der Modernisierung der militärischen Stärke Chinas und dem aktiven Engagement in der Taiwanstraße auf dem Gipfeltreffen erneut zum Ausdruck gebracht wurde.

Mit hoher Wahrscheinlichkeit würde Japan aufgrund der dortigen Stützpunkte des US-Militärs in eine Taiwan-Krise verwickelt werden. Darüber hinaus nimmt auch die Bedeutung Taiwans in militärischen, politischen und wirtschaftlichen Angelegenheiten stetig zu. Taiwan ist aufgrund seiner Lage zwischen dem Ostchinesischen und Südchinesischen Meer sowie dem Westpazifik von geographisch großer Bedeutung. Außerdem verfügt es über ein ausgereiftes demokratisches System und spielt eine wichtige Rolle bei der Herstellung von Halbleitern. Allerdings sind die Fähigkeiten und die Rechtsgrundlage für eine Einmischung Japans in die Angelegenheiten Taiwans begrenzt und werden von chinesischer Seite genau beäugt, weshalb dieses Problem für Japan ein wichtiges Diskussionsthema darstellt.

Wirtschaftliche Sicherheit

In den letzten Jahren ist die wirtschaftliche Sicherheit für Japan zu einem zentralen Thema geworden. Grund hierfür sind die Versuche Chinas, die wirtschaftliche Interdependenz als Druckmittel einzusetzen und auf verschiedene Weise Einfluss zu nehmen, sowie die immer deutlicher werdende Entkopplung zwischen den USA und China im Bereich der Spitzentechnologien; außerdem das Risiko von Lieferketten-Schwachstellen aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie.

Japan war schon früh mit den Risiken konfrontiert, die sich aus der

wirtschaftlichen Interdependenz mit China ergaben. Beispiele hierfür sind die bereits erwähnten Einschränkungen bei der Ausfuhr seltener Erden sowie der Schaden, der den in China ansässigen japanischen Unternehmen durch dortige antijapanische Demonstrationen entstanden ist. Als diesbezügliche Reaktionsmaßnahme haben die japanischen Unternehmen eine Strategie namens „China+1“ verfolgt, mit der eine übermäßige Abhängigkeit von China vermieden werden soll.

Die Regierungen unter Premierminister Suga und Premierminister Kishida haben mit Überlegungen begonnen, solche Risiken auf nationaler Ebene zu bekämpfen. Im Mai 2022 erließ Japan das Gesetz zur Förderung der wirtschaftlichen Sicherheit. Es fordert eine stärkere Autonomie der wesentlichen Infrastruktur und strategisch wichtiger Güter sowie eine höhere Widerstandsfähigkeit der Lieferkette.

Die Herausforderung für die Zukunft besteht darin, das richtige Gleichgewicht zu finden, bei dem ein großer Wert auf die wirtschaftliche Sicherheit gelegt wird und gleichzeitig die Grundsätze des Freihandels gewahrt bleiben. Für Japan, das von dem System des Freihandels profitiert hat, wäre es wenig wünschenswert, wenn die Achtung der wirtschaftlichen Sicherheit zu uneingeschränktem Protektionismus führen würde.

Unterschiede im Regierungssystem und den Werten

China ist ein Staat, der von der Kommunistischen Partei Chinas regiert wird und sowohl ein anderes Regierungssystem als auch andere Werte als die westlichen Länder vertritt. Dort wurde seit jeher eine Einparteienherrschaft ebendieser Kommunistischen Partei unterstützt und die nationale Sicherheit über die allgemeinen Menschenrechte gestellt. Mit dem Fortschreiten der Reform- und Öffnungspolitik nahm die gewaltsame Unterdrückung der Menschenrechte jedoch allmählich ab, sodass die westlichen Länder trotz des weiterhin autoritären Regimes eine Modernisierung und einen Wandel hin zu einem sanfteren humanistischen Autoritarismus erwarteten.

Die Regierung unter Staatspräsident Xi Jinping hat jedoch die Sicherheit des Staates und der Kommunistischen Partei Chinas an erste Stelle gesetzt und die Repression gegenüber der Gesellschaft infolgedessen verstärkt. Außerdem hat sie die Beaufsichtigung von Menschenrechtsaktivisten und Nichtregierungsorganisationen (NRO) verschärft und die Unterdrückung religiöser und ethnischer Gruppen erhöht, insbesondere in der Region Xinjiang, wo Uiguren und andere Menschen in Haftanstalten festgehalten und unterdrückt werden. Auch die Proteste in Hongkong 2014 wurden niedergeschlagen, sodass das Prinzip von „Ein Land – zwei Systeme“ faktisch aufgegeben wurde. Dies war eine völlige Kehrtwende gegenüber

dem früheren Trend zum gemäßigten Autoritarismus.

Die Frage, wie man auf die immer mächtiger werdende Kommunistische Partei reagieren soll, ist für Japan zu einem wichtigen Thema geworden. In der Vergangenheit hat Japan oft eine verhältnismäßig tolerante Haltung gegenüber den Menschenrechtsfragen und Regierungssystemen in China eingenommen. Die chinesische Staatsgewalt erstreckt sich jedoch auch auf japanische Staatsangehörige in China sowie chinesische Staatsangehörige in Japan und es wurden bereits Geschäftsleute, Forschende und andere Personen in Folge inhaftiert. So sieht Japan sich allmählich gezwungen, in diesem Zusammenhang stärker aktiv zu werden.

Zum Abschluss

Vor dem Hintergrund des Aufstiegs Chinas haben sich die japanisch-chinesischen Beziehungen stark gewandelt. Japan befand sich sowohl aus geografischer als auch aus politischer, wirtschaftlicher und militärischer Sicht in einer Position, in der es zügig auf die zahlreichen Herausforderungen reagieren musste, die der Aufstieg Chinas mit sich brachte. So stellt Japan inzwischen einen fortschrittlichen Staat in Hinblick auf die Chinaproblematik dar.

Die japanisch-chinesischen Beziehungen erlebten zwischen den 1970er und 1990er Jahren eine Ära der Freundschaft, gerieten jedoch seit Ende der 1990er

bis Mitte der 2000er Jahre aufgrund der Veränderungen nach dem Kalten Krieg in eine Phase der Instabilität, in der die gegenseitige wirtschaftliche Abhängigkeit zunahm. Gleichzeitig tauchten historische Streitfragen auf und die politischen Beziehungen kamen immer mehr ins Wanken, was dem japanisch-chinesischen Verhältnis die Beschreibung „kühle politische und heiße wirtschaftliche Beziehung“ verlieh. Der Zeitraum ab 2010 wird von Konflikten im Zusammenhang mit Sicherheitsfragen dominiert. Die wirtschaftliche Interdependenz stellt kein Sicherheitsventil mehr dar, sondern ist stattdessen zum Druckmittel geworden.

Die zweite Regierung unter Premierminister Abe stellte die China-Politik in den Mittelpunkt ihrer Diplomatie und, während sie zum Ausgleich gegenüber China u. a. die Stärkung der eigenen Verteidigung sowie der japanisch-amerikanischen Allianz und des FOIP-Konzepts vorschlug, bemühte sie sich um eine Stabilisierung der Beziehungen zu China, um wirtschaftliche Vorteile zu erzielen und eine endgültige Konfrontation zu vermeiden. Die Regierungen unter Premierminister Suga und Premierminister Kishida haben die China-Politik der Regierung unter Premierminister Abe übernommen und sich darauf konzentriert, den Druck der chinesischen Seite auszugleichen, während die bilateralen Beziehungen stabilisiert werden sollen, um zu verhindern, dass der gegenseitige Wettkampf außer Kontrolle gerät. Es tauchen jedoch stetig

neue Herausforderungen auf – darunter die Taiwan-Frage, die wirtschaftliche Sicherheit sowie Menschenrechtsprobleme. Daher lässt sich eine Diskussion darüber, ob dies Änderungen in der China-Politik erfordern wird, vermutlich nicht vermeiden.

Literaturangaben

Michael J. Green (2022), *Line of Advantage: Japan's Grand Strategy in the Era of Abe Shinzō*, New York: Columbia University Press

Ryosei Kokubun (2021), *Japan-China Relations through the Lens of Chinese Politics*, Tokyo: Japan Publishing Industry Foundation for Culture

Ryosei Kokubun, Yoshihide Soeya, Akio Takahara, and Shin Kawashima (2017), *Japan-China Relations in the Modern Era*, Translated by Keith Krulak, London: Routledge

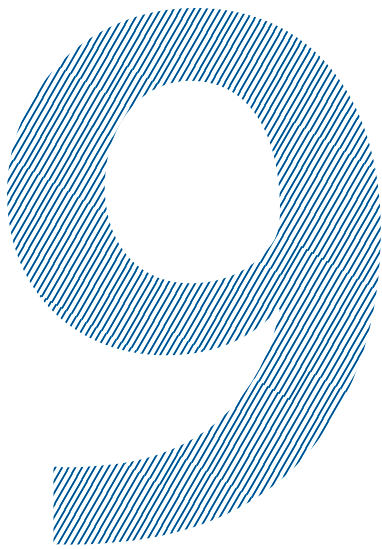
Sheila A. Smith (2015), *Intimate Rivals: Japanese Domestic Politics and a Rising China*, New York: Columbia University Press

Tsuyoshi Sunohara (2020), *Fencing in the Dark: Japan, China, and the Senkakus*, Tokyo: Japan Publishing Industry Foundation for Culture

Shinji YAMAGUCHI



Shinji Yamaguchi ist Senior Research Fellow in der Abteilung für regionale Studien des National Institute for Defense Studies (NIDS) des japanischen Verteidigungsministeriums in Tokio und war Gastwissenschaftler am Sigur Center for Asian Studies der George Washington University. Seine Spezialgebiete sind die chinesische Politik, die Sicherheitspolitik Chinas und die zeitgenössische chinesische Geschichte. Er erwarb seinen B.A., M.A. und Ph.D. an der Keio-Universität. Zu seinen Veröffentlichungen gehören „Strategies of China's Maritime Actors in the South China Sea: A Coordinated Plan under the Leadership of Xi Jinping?“ *China Perspective*, No.3, 2016; *Mo Takuto no Kyokoku ka Senryaku* (Mao's Grand Strategy to Build Strong Country), Tokyo: Keio University Press, 2021. Er ist Mitautor des *NIDS China Security Report 2012, 2013, 2016, 2017, 2018 und 2023*.



Japan und Taiwan

Yasuhiro MATSUDA

Einleitung

In den letzten Jahren hat die Präsenz Taiwans für die japanische Außen- und Sicherheitspolitik zunehmend an Bedeutung gewonnen. Die Beziehungen zu den USA und China sind für Japan eine diplomatische Angelegenheit von höchster Priorität, und die Taiwan-Frage stellt in diesem Zusammenhang den größten destabilisierenden Faktor dar. Taiwan ist ein unverzichtbarer Bestandteil der „umfassenden und fortschrittlichen Vereinbarung für eine Trans-Pazifische Partnerschaft“ (TPP11) und des „Freien und Offenen Indopazifiks“ (FOIP). Während die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Beziehungen zwischen Japan und Taiwan sehr gut sind, bestehen keinerlei diplomatische und so gut wie keine direkten Sicherheitsbeziehungen.

Dieser Beitrag soll einen Überblick über die japanische Taiwan-Politik geben und analysieren, wie Japan seine Beziehungen zu Taiwan vor dem Hintergrund der Einschränkungen, die sich aus dem japanisch-chinesischen Verhältnis ergeben haben, bisher gehandhabt hat. Zum Abschluss möchte ich darüber hinaus aufzeigen, mit welchen politischen Fragen die japanische Regierung derzeit konfrontiert ist.

Grundlegende Haltung der japanischen Regierung gegenüber Taiwan

Als Erstes werde ich den grundlegenden Rahmen der japanischen Taiwan-Politik betrachten. 1972 normalisierten Japan und die Volksrepublik China ihre diplomatischen Beziehungen. Infolgedessen brach Japan die diplomatischen Beziehungen zur Regierung der Republik China in Taiwan ab und das Verhältnis wurde, wie weiter unten beschrieben, durch die Gründung einer halbstaatlichen Organisation in ziviler Form aufrechterhalten. Dieses nach dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen entstandene Arrangement wird in Japan als „72er-System“ bezeichnet. Auch viele andere Länder haben die diplomatischen Beziehungen abgebrochen und ein ähnliches, halb-offizielles Verhältnis zu Taiwan begonnen. Da Taiwan auch aus der internationalen Organisation souveräner Staaten herausfiel, war das „72er-System“ für Taiwan außerdem von weitflächiger und internationaler Bedeutung. Es war gezwungen, sich an dieses internationale System anzupassen.

In der gemeinsamen Erklärung Japans und Chinas aus dem Jahr 1972 erkennt Japan an, dass „die Regierung der Volksrepublik China die einzige rechtmäßige Regierung Chinas“ sei. In Bezug auf Chinas Aussage, dass Taiwan ein integraler Bestandteil der Volksrepublik China sei, gab Japan an, dass es dies vollständig verstehe, respektiere, und

gemäß Punkt 8 der Potsdamer Erklärung an seiner Position festhalte. Das bedeutet, dass Japan die Zugehörigkeit Taiwans zu China zwar nicht anerkennt, dies aber tun wird, sofern Taiwan in Zukunft tatsächlich ein Teil Chinas werden sollte. Folglich beschreibt dies die japanische Haltung, dass eine Unabhängigkeit Taiwans zum aktuellen Zeitpunkt nicht unterstützt wird.

In einer Parlamentsanfrage am 8. November 1972 vertrat der damalige Außenminister Masayoshi Ohira in Hinblick auf eine friedliche Lösung der Taiwan-Frage die Auffassung, dass diese Frage zwischen der Regierung der Volksrepublik China und Taiwan im Grunde eine interne Angelegenheit Chinas sei. Diese Aussage impliziert jedoch auch, dass die Taiwan-Frage in dem Fall, dass Waffengewalt zum Einsatz kommt, über den Status einer internen Angelegenheit hinausgehen würde. Am 28. Februar 1975 erklärte ein hoher Beamter des japanischen Außenministeriums im Parlament, dass Japan sich nicht in der Position befände, eine Aussage über die völkerrechtliche Zugehörigkeit Taiwans zu treffen.

In seinem diplomatischen Blaubuch definiert Japan die japanisch-taiwanesischen Beziehungen als „nicht-staatliche Geschäftsbeziehung“ mit Fokus auf Wirtschaft und Kultur. Nach dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen gründeten Japan und Taiwan die „Interchange Association“ bzw. die „East Asian Relations“ als Zivilorganisationen, die

den Botschaften gleichgestellt sind und über die man die geschäftlichen Beziehungen aufrechtzuerhalten versuchte. Die „Interchange Association“ änderte ihren Namen 2017 in „Japan-Taiwan Exchange Association“, während die „East Asian Relations“ im selben Jahr in „Taiwan-Japan Relations Association“ umbenannt wurde. Dabei wird von japanischer Seite aus der Status als Zivilorganisation gewahrt, während die Taiwan-Japan Relations Association gleichzeitig dem Außenministerium der Republik China unterstellt ist. Taiwanesischen Statistiken zufolge hat der japanisch-taiwanesischen Handel im Jahr 2021 eine Gesamthöhe von 85,31 Milliarden USD erzielt, wodurch Japan drittgrößter Handelspartner Taiwans, und Taiwan gleichermaßen drittgrößter Handelspartner Japans ist.

Obwohl die öffentlichen Kontakte zwischen Japan und Taiwan zahlreichen Einschränkungen unterliegen, stehen sich die japanische Politik und Gesellschaft der Demokratisierung und „Lokalisierung“ (engl. *Taiwanization*) Taiwans, die durch die Regierung unter Staatspräsident Lee Teng-hui (1988-2000) vorangetrieben wurde, positiv gegenüber. Seit den 1990er Jahren steigt das Bewusstsein über Taiwan in Japan stetig an und gipfelte in der enorm großzügigen Spende von über 20 Milliarden Yen aus Taiwan im Zusammenhang mit der großen Erdbebenkatastrophe in Ost-Japan 2011. Nachdem Shinzo Abe als berühmter Taiwan-Befürworter zum Premierminister ernannt wurde,

ergänzte man die offizielle Beschreibung Taiwans außerdem um die Worte „ein wichtiger Freund mit gemeinsamen Werten“.

Eine im Jahr 2021 durchgeführte Meinungsumfrage auf taiwanesischer Seite ergab, dass sich 75,9 % der japanischen Bevölkerung mit Taiwan verbunden fühlten, während 60 % der taiwanesischen Befragten in einer im selben Jahr durchgeführten japanischen Meinungsumfrage angaben, dass Japan ihr Lieblingsland sei. Entgegen den schlechter werdenden japanisch-chinesischen und taiwanesisch-chinesischen Beziehungen besteht zwischen dem japanischen und dem taiwanesischen Volk demnach ein starkes gegenseitiges Vertrautheitsgefühl.

Japans Reaktion auf die taiwanesisch-chinesische Kluft

China behinderte den Kontaktaus- tausch zwischen Japan und Taiwan und übte zeitweise politischen Druck aus. Dies war insbesondere im Bereich Politik und Sicherheit der Fall. Allerdings behauptete Japan, dass seine politischen Anpassungen gegenüber Taiwan ausschließlich im Rahmen des 72er-Systems erfolgt waren, weshalb die Kritik und die Bedenken seitens Chinas ungerechtfertigt seien. Aus dem tatsächlichen Engagement Japans gegenüber Taiwan lassen sich jedoch bestimmte Tendenzen und Veränderungen erkennen.

Einst habe ich erklärt, dass Japan in vier Bereichen Entscheidungen treffen könnte, die sich günstig auf Taiwan auswirken würden – selbst dann, wenn China diese Entscheidungen entschieden ablehnen sollte. Die jeweiligen japanischen Kabinette haben angesichts des Nullsummenspiels zwischen China und Taiwan und des großen Widerstands von China in den folgenden Bereichen „Japans unvereinbare nationale Interessen und Werte“ sowie „Japans unabhängiges Urteil“ betont, was *im Endeffekt* zu Entscheidungen führte, die sich als positiv für Taiwan und als Widerspruch gegenüber den chinesischen Absichten erwiesen.

Der erste Bereich betrifft die Sicherheit Japans und die japanisch-amerikanische Allianz. Japan hat sich nachdrücklich für eine friedliche Lösung der Taiwan-Frage auf Grundlage von Gesprächen zwischen China und Taiwan eingesetzt und jedes Mal sein Bedauern zum Ausdruck gebracht, wenn China mit Waffengewalt drohte. In den „Richtlinien für die Wehrkooperation zwischen Japan und den USA“ von 1997 und der gemeinsamen Ankündigung vom beratenden Sicherheitsausschuss zwischen Japan und den USA („2+2“) von 2005 war erstmals von einer „friedlichen Lösung in Bezug auf die Taiwanstraßenfrage“ die Rede. Als das Gesetz über die Sicherheitslage in den Nachbarländern Japans im Jahr 1999 verabschiedet wurde, in dem festgelegt wurde, dass Japan Angriffe des US-Militärs unterstützen würde, hatte China wiederholt verlangt, Taiwan von der Liste

der „benachbarten Länder“ zu streichen. Dieser Forderung ist Japan jedoch nicht nachgekommen. Darüber hinaus setzte man 2003 erstmals einen pensionierten Generalmajor im Büro der Exchange Association in Taipeh ein, um militärische Informationen in Taiwan zu sammeln.

Der zweite Bereich betrifft die Souveränität Japans. Genauer gesagt hat es der japanischen Regierung nicht gefallen, dass China sich darin einmischte, wer von Taiwan aus nach Japan und von Japan aus nach Taiwan reiste. So gestattete Japan dem taiwanesischen Vizepräsidenten Yuan Hsu Li-teh die Teilnahme an der Eröffnungszeremonie der Asienspiele in Hiroshima im Jahr 1994 und genehmigte einen Besuch des früheren Staatspräsidenten Lee Teng-hui zu touristischen Zwecken im Jahr 2004. Auf der anderen Seite gab es nur wenige Besuche japanischer Premierminister in Taiwan – doch seit der ehemalige Premierminister Yoshiro Mori 2003 einen ersten Schritt machte, häuften sich auch die Besuche anderer ehemaliger Premierminister. Darüber hinaus reiste Jiro Akama, stellvertretender Minister des Kabinettsbüros, 2018 offiziell nach Taiwan. Dieser Regierungsbeamte war der ranghöchste Besucher Japans seit Abbruch der diplomatischen Beziehungen. All diese Besuche fanden unter dem starken Widerstand Chinas statt.

Der dritte Bereich betrifft die unpolitischen Sphären der Wirtschaft und Kultur. So stellt sich China ohne zu

zögern gegen den japanisch-taiwanesischen Kontaktaustausch, obwohl es dazu eigentlich gar nicht in der Lage sein sollte. Beispielsweise hatte China den Beitritt Taiwans zur Welthandelsorganisation (engl. *World Health Organization*, kurz WTO) strikt abgelehnt, noch bevor es selbst Mitglied wurde; und auch dem „japanisch-taiwanesischen Fischereiabkommen“ von 2013 hat China vehement widersprochen. Nichtsdestotrotz trieb Japan gemeinsam mit den USA den Beitritt Taiwans zur WTO voran und ignorierte den Widerspruch Chinas gegenüber dem Fischereiabkommen.

Der vierte Bereich betrifft humanitäre Fragen. So entsandte Japan im Jahr 1999 im Zuge des großen Erdbebens in Zentraltaiwan ein internationales Rettungsteam zum Ort der Katastrophe. China hatte in diesem Zusammenhang alle Länder dazu gedrängt, vor einer solchen Entsendung die Zustimmung Chinas einzuholen. Japan hielt sich jedoch nicht daran und leistete umgehend humanitäre Hilfe in Taiwan. Auch der frühere Staatspräsident Lee Teng-hui durfte 2001 nach Japan reisen, um sein Herzleiden behandeln zu lassen, obwohl China dagegen war. Seit 2004 hoffte Japan, dass Taiwan als Beobachter an der Jahreshauptversammlung (engl. *World Health Assembly*, kurz WHA) der WHO teilnehmen würde, und äußerte daraufhin verstärkt seine Unterstützung.

Wachsende Besorgnis über Chinas potenzielle Anwendung von Waffengewalt gegenüber Taiwan

Japans Sorgen im Bereich Sicherheit, bei der es vor allem um Chinas potenzielle Anwendung von Waffengewalt gegenüber Taiwan geht, hat in den letzten Jahren zugenommen. Zunächst wurde auf dem japanisch-amerikanischen Sicherheitsausschuss „2+2“ im März 2021 die Bedeutung von Frieden und Stabilität in der Taiwanstraße zum Ausdruck gebracht und im darauffolgenden Monat ebenso im Zuge des japanisch-amerikanischen Gipfeltreffens erwähnt. Dies bezog sich jedoch auf die „Taiwanstraße“ – nicht auf „Taiwan“. Anders gesagt wurde lediglich die Bedeutung von Frieden und Stabilität der Taiwanstraße, die ein größtenteils internationales Gewässer darstellt, betont, und nicht etwa zur Unterstützung Taiwans aufgerufen.

Sogar hohe Regierungsbeamte, die normalerweise eher vorsichtige Äußerungen tätigen – in diesem Fall der stellvertretende Verteidigungsminister Yasuhide Nakayama und der stellvertretende Premierminister Taro Aso – erklärten jeweils im Juni bzw. Juli 2021 inoffiziell, dass Japan Taiwan im Fall einer Krise zu verteidigen habe. Beide Aussagen wurden jedoch vom Generalsekretär des Kabinetts, Katsunobu Kato, berichtigt, weshalb sie keine

repräsentativen Äußerungen der japanischen Politik darstellen.

Das japanische Verteidigungsweißbuch vom Geschäftsjahr 2021 enthielt erstmals den Eintrag, dass „eine stabile Situation um Taiwan nicht nur für unser Land, sondern auch für die internationale Gemeinschaft wichtig ist“. Der Begriff „Situation um Taiwan (jap. *Taiwan wo meguru jōsei*)“ wurde auch in den Parlamentsanfragen wiederholt verwendet, sodass es nicht das erste Mal war, dass die japanische Regierung ihn geäußert hatte.

So drücken diese Äußerungen in Japan immer noch ein Gefühl der Dringlichkeit in Bezug auf die Situation in der Taiwanstraße aus. Kein japanischer Rechtsrahmen erlaubt es jedoch, die Logik einer direkten Verteidigung Taiwans durch Japan abzuleiten. Die japanische Politik beruht im Wesentlichen darauf, die US-Streitkräfte im Rahmen der US-japanischen Allianz zu unterstützen, abhängig davon, ob die Situation erheblichen Einfluss auf Japans Frieden und Sicherheit hat – also im Sinne der „Sicherheit Japans“.

Inmitten von Berichterstattungen über die Besorgnis, dass ein Krieg in der Taiwanstraße ausbrechen könnte, erklärte der frühere Premierminister Shinzo Abe während einer Telefonkonferenz mit der taiwanesischen Staatspräsidentin Tsai Ing-wen im März 2022, dass eine Taiwan-Krise auch eine Japan-Krise bedeuten und somit

unter die japanisch-amerikanische Allianz fallen würde. Diese Äußerung wurde von Taiwan begrüßt, von China jedoch kritisiert. Unter Experten war die Tatsache, dass eine Taiwan-Krise auch eine Japan-Krise bedeuten würde, längst bekannt, doch die Aussage des ehemaligen Premierministers hatte ein anderes Gewicht. Dadurch wurde in der japanischen Gesellschaft weithin bekannt, dass eine chinesische Invasion in Taiwan unmittelbar einen Krieg gegen Japan nach sich ziehen würde.

In einer im April 2021 veröffentlichten Meinungsumfrage der Nihon Keizai Shimbun sprachen sich 74 % der Befragten für ein Engagement Japans im Zusammenhang mit der Stabilität Taiwans aus. Zusätzlich hat der Ausbruch des russisch-ukrainischen Krieges im Februar 2022 die Besorgnis über Chinas potenzielle Anwendung von Waffengewalt gegenüber Taiwan verstärkt. Laut einer im März 2022 veröffentlichten Meinungsumfrage der Mainichi Shimbun zeigten sich 89 % der Befragten besorgt über eine chinesische Invasion in Taiwan. Eine im Mai desselben Jahres durchgeführte Meinungsumfrage der Nihon Keizai Shimbun ergab, dass insgesamt 91 % der Teilnehmenden auf die Frage, wie sich Japan auf eine durch China verursachte Taiwan-Krise vorbereiten sollte, mit „so gut wie möglich im Rahmen geltender Gesetze vorbereiten“ (50 %) und „Reaktionsfähigkeit einschließlich durch eine Gesetzesreform verstärken“ (41 %) antworteten, während lediglich 4 %

angaben, dass „keine Notwendigkeit zur Vorbereitung bestünde“. Die Bewohner Japans befinden sich in diesem Zusammenhang in der gleichen Position wie die Bewohner Europas, die ihrerseits die Sorge hegen, dass Russland einen Krieg in Europa anzetteln könnte.

Dies spiegelt jedoch ausschließlich die öffentliche Meinung Japans wider und bedeutet nicht, dass die japanische Politik sich geändert hätte. Einem Bericht der Sankei Shimbun vom 3. Januar 2022 zufolge hatte die taiwanesishe Regierung der japanischen Regierung angeboten, verteidigungsbezogene Informationen auszutauschen; dies wurde von Japan abgelehnt. Japans Taiwan-Politik kann somit immer noch im Rahmen des „72er-Systems“ betrachtet werden.

Würde Japan hingegen seine Verteidigungskapazitäten ausbauen, wäre es für China deutlich schwieriger, Taiwan anzugreifen, was im Endeffekt eine erhöhte Sicherheit Taiwans bedeuten würde. Außerdem könnte Japan im Falle eines Angriffs auf sein Staatsgebiet sein Recht zur individuellen Selbstverteidigung nutzen, um zurückzuschlagen. Auch im Falle eines Angriffs gegen die USA könnte Japan sein Recht zur kollektiven Selbstverteidigung für einen Rückschlag nutzen – wenn auch in begrenztem Umfang. So gesehen sind die Sicherheit Japans und Taiwans eng miteinander verbunden.

Im Dezember 2022 überarbeitete Japan seine drei Dokumente im Zusammenhang

mit der nationalen Sicherheit – darunter auch die Nationale Sicherheitsstrategie – und kündigte an, den Umfang seines Verteidigungshaushalts innerhalb von fünf Jahren zu verdoppeln und seine Wehrkraft radikal zu stärken. In Bezug auf Taiwan wurde wiederholt die „Bedeutung von Frieden und Stabilität in der Taiwanstraße“ geäußert. Es wurde zudem eindeutig dargelegt, dass Japans Ausbau der Wehrkraft – u. a. durch eine erhöhte Widerstandsfähigkeit von Stützpunkten, eine verbesserte Kriegsführungsfähigkeit und dem Erwerb von „Fähigkeiten zum Gegenschlag“ – der Abschreckung eines bewaffneten Angriffs durch China diene. Obwohl Japan sich nicht ausdrücklich zur Verteidigung Taiwans bereit erklärt hat und keinen verteidigungsbezogenen Austausch mit Taiwan betreibt, kann die Verstärkung der japanischen Wehrkraft als indirekte Kriegsstrategie interpretiert werden, mit der sie Chinas potenzielle Anwendung von Waffengewalt gegenüber Taiwan abzuwehren versucht.

Bereitstellung von Corona-Impfstoff und positive Reaktion auf den CPTPP-Beitrittsge such

Im Vergleich zur Wehrkraft hat sich Japans direkte Unterstützung gegenüber Taiwan in anderen als den traditionellen Sicherheitsbereichen als deutlich stärker erwiesen.

Da Taiwan an einem Mangel an Impfstoffen gegen das Coronavirus (COVID-19) litt, wurde es von Japan zwischen Juni und Oktober 2021 im Rahmen von sechs Lieferungen mit insgesamt rund 4,2 Mio. Dosen inländisch produziertem AstraZeneca-Impfstoff beliefert. Damit wurde beinahe der vollständige Impfstoff, der damals in Japan hergestellt wurde, an Taiwan geliefert. Zu jener Zeit drängte China Taiwan dazu, chinesische Impfstoffe zu kaufen, und verhinderte den Kauf anderer Impfstoffe. Gleichzeitig geriet die taiwanesishe Regierung in Schwierigkeiten, da sie von den Oppositionsparteien aufgrund der Ausbreitung des Virus innerhalb Taiwans und des Mangels an Impfstoffen stark kritisiert wurde. Die zeitnahe Ankunft des japanischen Impfstoffs in Taiwan beruhigte die öffentliche Meinung und wurde sogar mit der Berliner Luftbrücke während der Berlin-Blockade verglichen.

Bei dieser Impfstoffhilfe handelte es sich vor allem um eine humanitäre Hilfe; Außenminister Toshimitsu Motegi betonte jedoch auch, dass sie aus Dankbarkeit für die humanitäre Unterstützung geschah, die Taiwan gegenüber Japan im Zuge der Anti-Corona-Maßnahmen im Jahr 2020 geleistet hatte. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass es sich bei der japanischen „Impf-diplomatie gegenüber Taiwan“ – auch wenn sie angeblich auf Humanität basierte – um eine bestimmte Strategie gehandelt hat.

Das im September 2021 eingereichte Beitrittsge­such Taiwans zum CPTPP wurde von der japanischen Regierung, gerade in wirtschaftlicher Hinsicht, umgehend begrüßt. Und nicht nur das: Es fand in Japan sogar ein größeres Medienecho als das Beitrittsge­such Chinas. Japan hat den gemeinsamen Beitritt von China und Taiwan in internationale Organisationen wie die Asiatisch-Pazifische Wirtschaftsgemeinschaft (APEC) und die WTO stets unterstützt. Die positive Reaktion auf das CPTPP-Beitrittsge­such Taiwans erschließt sich aus der bisherigen Haltung Japans.

Auf der anderen Seite wurde die Förderung des japanisch-taiwanesischen Freihandels aufgrund der aus dem Atomunfall 2011 resultierenden Importbeschränkungen für Lebensmittel aus fünf Präfekturen – allen voran die Präfektur Fukushima – behindert. Die damit zusammenhängenden Vorschriften wurden im Februar 2022 erneut gelockert. Damit aus der „positiven Reaktion“ auf das Beitrittsge­such eine „Unterstützung“ des Beitritts werden konnte, musste Taiwan nicht nur die Kriterien des CPTPP erfüllen, sondern unter anderem auch die Importbeschränkungen für japanische Lebensmittel aufheben. Taiwan erklärte, dass es die Regeln des CPTPP befolgen werde und hat die relevanten nationalen Gesetze geändert.

Die Impfstoffbereitstellung aus Japan, die Aufhebung der Importbeschränkungen durch Taiwan sowie die

Begrüßung des taiwanesischen CPTPP-Beitrittsge­suchs durch Japan lassen eine positive Aufwärtsspirale der „diplomatischen Beziehungen“ zwischen Japan und Taiwan erkennen.

Zum Abschluss: Zukünftige Herausforderungen

Auch wenn es so scheint, als ob sich die japanische Taiwan-Politik erheblich gewandelt hätte, so handelt es sich in Wirklichkeit um Veränderungen, die im Rahmen des ursprünglichen „72er-Systems“ gedeutet werden können. Japan hat in den oben genannten vier Bereichen bestimmte Entscheidungen getroffen, um seinen nicht verhandelbaren Werten und Interessen treu zu bleiben – diese passierten teils gegen den Willen Chinas und haben sich letztendlich zugunsten Taiwans ausgewirkt. Zwar hat sich am „72er-System“ selbst nichts geändert; dennoch ist es so, dass die Unterstützung Japans gegenüber Taiwan in den letzten Jahren deutlich stärker geworden ist.

Im Zusammenhang mit Chinas zunehmenden Versuchen, den Status quo in seiner Umgebung zu verändern, wachsen auch die Bedenken Japans in Hinblick auf eine Taiwanstraßenkrise. Dies könnte dazu führen, dass Informationsaustausch und Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich zwischen Japan und Taiwan in Zukunft genehmigt wird; doch da man in Japan per Definition immer noch davon ausgeht, dass es sich beim

japanisch-taiwanesischen Verhältnis um eine nicht-staatliche Geschäftsbeziehung mit Schwerpunkt auf Wirtschaft und Kultur handelt, bestehen nach wie vor große Einschränkungen, und niemand außer den direkt beteiligten Parteien kann genau sagen, wie die aktuelle Situation sich entwickelt. Denn da Japans militärische Möglichkeiten im Falle einer Taiwan-Krise ebenfalls beschränkt sind, kann es lediglich auf den Einsatz des US-Militärs hoffen. Sollte Japan seine Wehrkraft jedoch radikal stärken, ließe sich dadurch mit einem gewissen Abschreckungseffekt gegenüber der potenziellen Anwendung von Waffengewalt durch China rechnen.

Die japanische Diplomatie hat ihren umfassenden Beitrag eher in nichtmilitärischen Bereichen geleistet, wie die zeitnahe Bereitstellung großer Mengen an Impfstoff gegen das Coronavirus gezeigt hat. Eine zukünftige Herausforderung besteht darin, den Beitritt Taiwans zum CPTPP zu unterstützen und Taiwans Teilnahme an wichtigen Weltwirtschaftsrahmen zu ermöglichen, indem der Druck der chinesischen Seite abgewehrt und auf ebendiese Teilnahme bestanden wird.

Der ehemalige Premierminister Abe, der eine wichtige Rolle bei der Stärkung der Beziehungen zwischen Japan und Taiwan gespielt hatte, wurde im Juli 2022 ermordet – gerade dann, als sich erste Zeichen für weitere Verbesserungen der japanisch-taiwanesischen Beziehungen zeigten. Sein Verlust macht

es schwieriger, seitdem unternommene Schritte zur Stärkung der Beziehungen zwischen den beiden Ländern zu erkennen. So ist die tatsächliche Situation unklar; jedoch scheint Japans Unterstützung für Taiwan im Vergleich zu den schnellen und verstärkten Bemühungen der USA, die Selbstverteidigung Taiwans zu unterstützen, zu stagnieren.

Literaturangaben

Fukuda, Madoka (2019), "Japan-Taiwan relationship under the Tsai Ing-wen Administration," in Wei-Chin Lee, ed., *Taiwan's Political Re-Alignment and Diplomatic Challenges*, Cham: Palgrave Macmillan

Matsuda, Yasuhiro (2013), "Japan-Taiwan Relations under DPJ and KMT Administrations in International Context," in Ocean Policy Research Foundation and Prospect Foundation, *Japan and Taiwan in a New Era: Possible Effects and Influences towards Its Relationship*, Tokyo: Ocean Policy Research Foundation, https://www.spf.org/_opri_media/publication/pdf/201303_16.pdf

Sahashi, Ryo (2014), "Japan-Taiwan relations since 2008: An Evolving, Practical, Non-Strategic Partnership," in Jean-Pierre Cabestan and Jacques deLisle, eds., *Political Changes in Taiwan under Ma Ying-Jeou: Partisan Conflict, Policy Choices, External Constraints and Security Challenges*, London and New York: Routledge

Yasuhiro MATSUDA



Yasuhiro Matsuda ist Professor für internationale Politik am Institute for Advanced Studies on Asia an der Universität Tokio. Er promovierte in Rechtswissenschaften an der Graduate School of Law der Keio Universität in Tokio. Er verbrachte 16 Jahre im National Institute for Defense Studies (NIDS) des japanischen Verteidigungsministeriums, Japanische Verteidigungsagentur (später Verteidigungsministerium), als Assistent und Senior Research Fellow. Im Jahr 2008 wechselte er an das Institute of Oriental Culture (später Institute for Advanced Studies on Asia) der Universität Tokio. Seine Spezialgebiete sind die politische und diplomatische Geschichte Asiens, die Politik und die Außenbeziehungen der VR China und Taiwans, die Beziehungen zwischen China und Taiwan sowie die Außen- und Sicherheitspolitik Japans. Im Jahr 2010 war er Mitglied des Council on Security and Defense Capability in the New Era, einer Beratergruppe des Premierministers. Er ist der Gewinner des 7. Yasuhiro Nakasone Award of Excellence im Jahr 2011. Er hat zahlreiche Bücher und Artikel auf Japanisch, Englisch und Chinesisch veröffentlicht. Seine jüngste Veröffentlichung in englischer Sprache ist „Changes in the Dynamics of the Taiwan Strait due to Taiwan’s Success in Controlling the Novel Coronavirus“, *Asia-Pacific Review*, Volume 27, 2020, December 11, 2020.

10

Japan und Südkorea:

Von Auseinandertreiben über Krise
zu Neustart

Yasuyo SAKATA

Einleitung

Japan und die koreanische Halbinsel erlebten das Ende des Zweiten Weltkriegs mit dem historisch negativ behafteten Erlebnis der Kolonialherrschaft Koreas durch Japan, der „Annexion“, im Zeitraum zwischen 1910 bis 1945. Japan verlor den Krieg, wodurch die koreanische Halbinsel zwar befreit, jedoch in Nord und Süd geteilt wurde. Während des Koreakriegs (1950-53) unterzeichnete Japan im Jahr 1951 den Friedensvertrag von San Francisco und normalisierte im Jahr 1965 die diplomatischen Beziehungen zur Republik Korea (nachfolgend „Südkorea“) nach rund 14-jährigen Verhandlungen im Rahmen der Aufarbeitung der Kriegsfolgen. Dabei darf nicht vergessen werden, dass die USA als Alliierte Japans und Südkoreas sowohl die japanisch-südkoreanische als auch die japanisch-amerikanisch-südkoreanische Zusammenarbeit stets unterstützt haben.

In den letzten Jahren wurde behauptet, dass die japanisch-südkoreanischen Beziehungen zu den „schlimmsten in der Nachkriegszeit“ gehörten, wobei mit dem Begriff „Nachkriegszeit“ in diesem Fall der Zeitraum nach der Normalisierung der diplomatischen Beziehungen beider Länder im Jahr 1965 gemeint ist. Die japanisch-südkoreanischen Beziehungen in ebendieser „Nachkriegszeit“ lassen sich in drei wesentliche Abschnitte unterteilen. Der erste Abschnitt ist die „Gründungsphase“, die auf dem Grundlagenvertrag zwischen Japan und der Republik Korea

basiert, der 1965 während des Kalten Krieges geschlossen wurde; der zweite Abschnitt ist die „Entwicklungsphase“ gemäß der Gemeinsamen Erklärung zwischen Japan und Südkorea, die nach dem Kalten Krieg 1998 vereinbart wurde; und der dritte und letzte Abschnitt ist die Phase des „Auseinandertreibens und der Unordnung“ im Anschluss an die eben genannte Erklärung (2000-2010er Jahre).

Die zweite Hälfte der dritten Phase in den 2010er Jahren war ein Zeitraum, in dem nicht nur „Auseinandertreiben“ und „Unordnung“ herrschten, sondern auch Krisensituationen entstanden. Die Rechtsgrundlage, die in Form eines Schadensregulierungsabkommens zum Zeitpunkt der Normalisierung der diplomatischen Beziehungen der beiden Länder im Jahr 1965 geschaffen worden war, kam ins Wanken. Eine umfassende Vision oder ein Handlungsplan wie die Gemeinsame Erklärung von 1998 war nicht vorhanden und es herrschte ein zielloses Auseinandertreiben der Beziehungen. Ausnahmslos alles, was nach dem Kalten Krieg seit den 1990er Jahren zwischen den beiden Ländern aufgebaut worden war, wurde zerstört. Dadurch flammten historische Streitfragen (wie die um sogenannte „Trostrfrauen“ und Zwangsarbeit im Zweiten Weltkrieg) wieder auf und es kam zu sicherheits- und wirtschaftsbezogenen Konflikten. Zukunftsorientierter hingegen entwickelte sich der soziale und kulturelle Austausch der nächsten Generation mithilfe von Mangas, Filmen und Literatur, der ab 1998 nach der Aufhebung

der Regulierung der japanischen Popkultur in Südkorea erfolgte. Die Politik konnte damit zwar nicht Schritt halten; doch seit 2022 haben die japanisch-südkoreanischen Beziehungen angefangen, sich erneut zum Besseren zu wenden, sodass die vierte Phase (ab den 2020er Jahren) als „Wiederherstellung“ bezeichnet werden kann.

Im ersten Abschnitt „Historischer Hintergrund“ dieses Beitrags wird versucht, einen Überblick auf die japanisch-südkoreanischen Beziehungen während der Ära von Premierminister Shinzo Abe in den 2010er Jahren sowie der Ära Abe/Suga – d. h. auf die obengenannte dritte Phase des „Auseinandertreibens und der Unordnung“ – zu geben. Während der zweiten Regierungszeit von Premierminister Abe (2012-20) und der nachfolgenden Regierung von Premierminister Yoshihide Suga (2020-21) waren die Beziehungen zwischen Japan und Südkorea mit den meisten Schwierigkeiten konfrontiert. In Südkorea befanden sich die konservative und die liberale Seite in einem harten Wettkampf. Die Regierungen unter Premierminister Abe und Premierminister Suga standen während ihrer Ära jeweils der konservativen Regierung der Präsidentin Park Geun-hye (2012-2017) und der progressiven und liberalen Regierung des Präsidenten Moon Jae-in (2017-2022) gegenüber. Sowohl während der Regierung unter Präsidentin Park als auch unter Präsident Moon kam es aufgrund von historischen Streitfragen zu Konflikten. Insbesondere

während der Ära von Premierminister Abe und Präsident Moon zwischen 2018 und 2019 haben sich Konflikte durch beiderseitige „negative Verknüpfungspolitik (negative linkage politics)“ auch auf den Bereich der Sicherheit und Wirtschaft ausgeweitet, was zur „komplexen diplomatischen Krise (complex diplomatic crisis)“ führte. Diese Zeit galt als „schlimmste in der Nachkriegszeit“ und man befürchtete, dass die Beziehungen zwischen Japan und Südkorea völlig zusammenbrechen könnten.

Der zweite Abschnitt, „Aktueller Stand und Herausforderung“, befasst sich mit den japanisch-südkoreanischen Beziehungen während der Regierung unter Premierminister Fumio Kishida in den 2020er Jahren, also im Anschluss an die Ära Abe/Suga. Im Oktober 2021 übernahm Kishida (Liberaldemokratische Partei, kurz LDP) das Amt des Regierungschefs. Die LDP ist eine grundsätzlich konservative Partei, und Premierminister Kishida war bereits in der zweiten Regierungszeit unter Premierminister Abe als Außenminister tätig. Anders als Abe, welcher der eher konservativen politischen Gruppierung „Seiwakai“ angehörte, der auf Premierminister Nobusuke Kishi zurückging, gehört Kishida der eher liberalen „Kouchikai“ an, die auf Premierminister Shigeru Yoshida zurückgeht. Kishida versucht, die Beziehungen zu den asiatischen Nachbarländern auf Basis des Realismus der LDP wiederherzustellen. In Südkorea hingegen endeten die Präsidentschaftswahlen im März

2022 mit dem Sieg des konservativen „People Power Party (PPP)“-Kandidaten und ehemaligen Staatsanwalts Yoon Suk-yeol, welcher im Mai die Regierung übernahm. Von Anfang an hat seine Regierung die Wiederherstellung der Beziehungen sowohl zwischen Japan und Südkorea als auch zwischen den USA und Südkorea aktiv gefördert. Auch Premierminister Kishida zeigte sich – anfangs etwas zurückhaltend – gesprächsbereit und setzte sich für die Wiederherstellung der japanisch-südkoreanischen Beziehungen ein. Dank der Bemühungen beider Länder kam Präsident Yoon am 16. März 2023 nach Tokyo, und somit kam das erste bilaterale Gipfeltreffen zwischen Japan und Südkorea seit zwölf Jahren wieder zustande. Zwei Monate später, am 7. Mai, besuchte Premierminister Kishida seinerseits Südkorea, wodurch die „Pendeldiplomatie (shuttle diplomacy)“ zwischen den beiden Ländern wieder aufgenommen wurde. Mitte Mai wurde Präsident Yoon auf den G7-Gipfel in Hiroshima eingeladen, wo Gespräche zwischen Japan und Südkorea sowie zwischen Japan, den USA und Südkorea stattfanden.

So sind die Nachkriegsbeziehungen zwischen den beiden Ländern mit dem Gipfeltreffen zwischen Premierminister Kishida und Präsident Yoon im März 2023 in eine vierte Phase der „Wiederherstellung“ eingetreten, in der man nach einem Wiederaufbau der japanisch-südkoreanischen Beziehungen strebt. In diesem Beitrag

wird durch die beiden Abschnitte „Historischer Hintergrund“ und „Aktueller Stand und Herausforderungen“ versucht, einen Überblick über die 2020er-Jahre zu schaffen.

Historischer Hintergrund: Die japanisch-südkoreanischen Beziehungen während der Regierungen Abe/Suga und Park/Moon (2012-2022) – Auseinandertreiben, Unordnung und Krisen

Der Ära Abe/Suga, d. h. den Regierungen unter Premierminister Shinzo Abe (von Dez. 2012 bis Sep. 2020) und Yoshihide Suga (von Sep. 2020 bis Okt. 2021), standen zwei südkoreanische Regierungen gegenüber: die konservative Regierung unter Präsidentin Park Geun-hye (von Feb. 2013 bis Mär. 2017) und die progressive Regierung unter Präsident Moon Jae-in (von Mai 2017 bis Mai 2022). Diese Regierungen sollten die schwierigste Zeit in den japanisch-südkoreanischen Beziehungen erleben.

(1) Ära Abe/Park (2012-2017)

Zu der Zeit der Regierungen unter Premierminister Abe und Präsidentin Park hoffte man, dass die Beziehungen zwischen den beiden Ländern wiederhergestellt werden könnten, weil sich

beide Politiker in ihrer Konservativität ähnlich waren. Sowohl der Großvater von Premierminister Abe, Premierminister Nobusuke Kishi, als auch sein Onkel, Premierminister Eisaku Sato, sowie der Vater von Präsidentin Park Geun-hye, Präsident Park Chung-hee, förderten seinerzeit die Normalisierung der diplomatischen Beziehungen zwischen beiden Ländern. Obwohl bei der sicherheitspolitischen Kooperation zwischen Japan, den USA und Südkorea gegenüber Nordkorea – unter anderem aufgrund der Unterstützung durch die USA – Fortschritte erzielt wurden, kam es von Anfang an zu Konflikten aufgrund historischer Streitfragen, und auch in strategischem Hinblick konnte kein gemeinsamer Nenner gefunden werden.

In der zweiten Regierungszeit unter Premierminister Abe wurde in Japan zum ersten Mal die „Nationale Sicherheitsstrategie“ (Dezember 2013) ausgearbeitet, die einen Schwerpunkt auf Südkorea legte, indem es dort als erster nicht-amerikanischer Sicherheitspartner nach der japanisch-amerikanischen Allianz aufgeführt wurde. Auf südkoreanischer Seite setzte man jedoch die USA und China an erste Stelle, und auch Präsidentin Park besuchte nach den USA nicht Japan, sondern China. Dies bedeutete, dass Japan erstmals „herabgestuft“ worden war. Nachdem Nordkorea unter dem Staatschef Kim Jong-un Fortschritte bei den Nuklear- und Raketenprogrammen erzielt hatte, wurde die sicherheitspolitische Kooperation zwischen Japan, den

USA und Südkorea unter der Führung von US-Präsident Obama weiter gefördert. Durch diese Vermittlung vonseiten der USA wurde 2014 zwischen Japan, den USA und Südkorea ein Abkommen über den Informationsaustausch (engl. *Trilateral Information Sharing Arrangement*, kurz TISA) abgeschlossen, das den indirekten japanisch-südkoreanischen Informationsaustausch zu nordkoreanischen Raketen ermöglicht. Dieses Abkommen sollte in das „Allgemeine Abkommen über die Sicherheit militärischer Informationen“ (engl. *General Security of Military Information Agreement*, kurz GSOMIA) zwischen Japan und Südkorea überführt werden.

Historische Streitfragen behinderten jedoch weitere Fortschritte in den Beziehungen. Es bestanden zahlreiche Probleme für die Regierung von Präsidentin Park, darunter der Besuch von Premierminister Abe im Yasukuni-Schrein (Dezember 2013) und seine Erklärung zum 70. Jahrestag des Kriegsendes („Abe-Erklärung“, August 2015). Die größte ungelöste Streitfrage lag allerdings im Umgang mit dem Problem der „Trostfrauen“, das mit einem Urteil des südkoreanischen Verfassungsgerichts vom August 2011 erneut thematisiert wurde. Aus der Perspektive der japanischen Regierung war die Beteiligung des japanischen Militärs bereits 1993 mit der „Kono-Erklärung“ des früheren Generalsekretärs des Kabinetts Miyazawa, Yohei Kono, anerkannt worden. Daraufhin wurde 1995 der Asian Women's Fund in der Zusammenarbeit

von öffentlichen und privaten Sektoren gegründet und bis 2007 Projekte zur „Wiedergutmachung“ gegenüber den ehemaligen „Trostrfrauen“ durchgeführt, die unter anderem aus Südkorea, Taiwan, den Philippinen, Indonesien und den Niederlanden stammten. Einige südkoreanische Bürgerinitiativen erhoben jedoch Einspruch und klagten, wodurch internationale Kampagnen in den Vereinten Nationen und den USA entstanden, die 2011 schließlich zu dem verfassungsrechtlichen Urteil in Südkorea führten, dass die südkoreanische Regierung in diesem Zusammenhang einen proaktiveren Ansatz verfolgen müsse. Trotz des gespannten Verhältnisses, das dadurch zwischen den Regierungen unter Premierminister Abe und Präsidentin Park anfänglich bestanden hatte, folgte die japanische Regierung im Jahr 2014 der Kono-Erklärung, sodass im Dezember 2015 zwischen dem damaligen südkoreanischen Außenminister Yun Byung-se und dem damaligen japanischen Außenminister Fumio Kishida eine neue „Trostrfrauen“-Vereinbarung abgeschlossen wurde.

Diese Bemühungen hatte zur Folge, dass in der sicherheitspolitischen Kooperation zwischen den beiden Ländern weitere Fortschritte erzielt wurden. Durch die Vermittlung der US-Regierung unter Präsident Obama kam im März 2014 im Rahmen des Nuklearen Sicherheitstreffens in Den Haag ein japanisch-amerikanisch-südkoreanisches Gipfeltreffen zustande. Die US-Regierung

förderte weiter den Dialog zwischen Japan und Südkorea und unterstützte auch die „Trostrfrauen“-Vereinbarung. Das alles führte Ende 2016 schließlich zum Abschluss des GSOMIA zwischen den beiden Ländern. In der „Trostrfrauen“-Vereinbarung orientierte man sich an Projektmodellen aus Deutschland und anderen Ländern, wodurch 2016 die „Stiftung für Versöhnung und Heilung“ gegründet wurde und Unterstützungsprojekte für ehemalige „Trostrfrauen“ durchgeführt werden sollten. Die Umsetzung dieser Vereinbarung kam jedoch aufgrund der Amtsenthebung von Präsidentin Park im März 2017 auf halber Strecke zum Erliegen.

(2) Ära Abe-Suga/Moon (2017-2022)

Die mühevoll wiederhergestellten japanisch-südkoreanischen Beziehungen wurden durch den Amtsantritt der progressiven Regierung unter Präsident Moon Jae-in ab Mai 2017 erneut vor Herausforderungen gestellt und in die „schlimmste Zeit“ in der Nachkriegszeit gestürzt. Die Situation wurde zusätzlich dadurch verschärft, dass US-Präsident Trump, der im Januar 2017 sein Amt antrat, die Allianz und Zusammenarbeit zwischen den USA, Japan und Südkorea vernachlässigte.

Die Ära Abe/Moon war mit drei Themen konfrontiert: Nordkorea, historische Streitfragen und strategische Probleme. Zunächst stellte Nordkorea

die größte Herausforderung dar. Bei der dritten nordkoreanischen Nuklearraketen-Krise, die durch Atomwaffentests und den ersten Testabschuss einer Interkontinentalrakete (engl. *Intercontinental Ballistic Missile*, kurz ICBM) unter Kim Jong-un im Jahr 2017 ausgelöst wurde, wurde zwar nach außen hin die Zusammenarbeit zwischen Japan, den USA und Südkorea aufrechterhalten; in Wirklichkeit jedoch verfolgte jeder seine ganz eigenen Ziele. Im Einklang mit der Politik der „drei Neins (Three Nos)“, die Angaben zufolge Südkorea im Herbst desselben Jahres gegenüber China kommuniziert haben soll, distanzierte sich die südkoreanische Regierung unter Moon Jae-in von der militärischen Kooperation zwischen Japan, den USA und Südkorea sowie den amerikanisch-südkoreanischen Raketenabwehrsystemen, einschließlich dem Terminal High Altitude Area Defense (THAAD). In den Jahren 2018 und 2019 fanden die ersten drei Gipfelgespräche zwischen den USA und Nordkorea mit Präsident Trump und Staatschef Kim Jong-un statt (jeweils in Singapur, Hanoi und Panmunjom), wobei Südkoreas Präsident Moon Jae-in diese Treffen arrangierte und vermittelte. Auch Präsident Moon selbst veranstaltete drei Gipfeltreffen mit Nordkorea (im April, Mai und September 2018) und suchte dadurch den Dialog. Die japanische Regierung unter Premierminister Abe lehnte den Dialog zwar nicht ab, reagierte aber weiterhin mit Druck und rief US-Präsident Trump zu einem vorsichtigen Umgang mit dieser Situation auf. Die US-Regierung ihrerseits

reagierte mit Gesprächen und Druck auf Nordkorea, aber blieb in der Frage der Denuklearisierung erfolglos.

Die Kluft zwischen Japan und Südkorea wurde nicht nur in Hinblick auf die Nordkorea-Politik, sondern auch im Zusammenhang mit historischen Streitfragen und strategischen Problemen mehr als deutlich. In den Jahren 2018 und 2019 haben sich die Beziehungen zwischen Japan und Südkorea über „Auseinandertreiben und Unordnung“ hinaus zu einer „Krise“ entwickelt. Es handelte sich um eine komplexe diplomatische Krise in Bezug auf Geschichte, Wirtschaft und Sicherheit, die aus der von Japan und Südkorea betriebenen „negativen Verknüpfungspolitik“ heraus entstanden war.

Zusätzlich haben historische Streitfragen für Uneinigkeit zwischen den beiden Ländern gesorgt. Im Januar 2018 machte Präsident Moon Jae-in seinen Standpunkt in Bezug auf die „Trostfrauen“-Thematik deutlich und revidierte die „Trostfrauen“-Vereinbarung von 2015, indem er den Fokus stärker auf die Opfer setzte. Zwar erklärte Präsident Moon, er werde die Vereinbarung unter allen Umständen respektieren, aber faktisch untergrub er sie, indem er die südkoreanische „Stiftung für Versöhnung und Heilung“ zur Auflösung zwang, die unter anderem auch von der japanischen Regierung finanziert worden war. Anschließend tauchte auch das Thema der Zwangsarbeiter wieder auf. Ende Oktober 2018 verurteilte der Oberste

Gerichtshof Südkoreas die betreffenden japanischen Unternehmen zur Zahlung von Schadensersatz an die früheren Zwangsarbeiter. Die japanische Regierung war der Ansicht, dass die Fragen der Ansprüche, darunter auch die der Zwangsarbeiter, im Rahmen des Schadensregulierungsabkommens von 1965 „final gelöst“ worden waren, was auch von der südkoreanischen Regierung unter Präsident Roh Moo-hyun im Jahr 2005 bestätigt wurde. Die japanische Regierung vertrat daher den Standpunkt, dass das Urteil des Obersten Gerichtshofs Südkoreas gegen das Völkerrecht verstoße und entsprechende Vergeltungsmaßnahmen ergriffen werden würden, wenn das Urteil umgesetzt werden sollte. Die südkoreanische Regierung befand sich daraufhin in einer Zwickmühle, da sie sich sowohl an den Grundlagenvertrag zwischen Japan und der Republik Korea als auch an das Urteil des Obersten Gerichtshofs halten musste. Eine weitere Verschlechterung der Beziehungen zwischen den beiden Ländern ergab sich durch einen Vorfall im Zusammenhang mit den Verteidigungsbehörden im Jahr 2018. Anfang Oktober 2018 wurde Marineschiffen der japanischen Selbstverteidigungsstreitkräfte erstmals die Einfahrt nach Busan verweigert. Eigentlich sollte die Kriegsschiffsflagge der japanischen Selbstverteidigungsstreitkräfte nach geltendem Völkerrecht respektiert werden; doch die südkoreanische Behörde reagierte auf Widerstand einer Bürgerinitiative, die Flagge erinnere an die japanische

Flagge der aufgehenden Sonne aus der Vorkriegszeit. Im Dezember desselben Jahres kam es dann zu einem weiteren Vorfall, bei dem ein südkoreanisches Marineschiff den Feuerleitradar auf ein japanisches P3C-Patrouillenflugzeug richtete, was zu einem diplomatischen Konflikt zwischen den beiden Ländern führte. Das heißt, sowohl historische Streitfragen als auch diplomatisches Misstrauen haben sich schließlich negativ auf die japanisch-südkoreanische Wehrkooperation ausgewirkt.

Auch strategische Probleme vertieften die Kluft zwischen Japan und Südkorea. Während der strategische Wettbewerb zwischen den USA und China, die wirtschaftliche und technologische Sicherheit, die Indopazifik-Strategie und der Quadrilaterale Sicherheitsdialog (QUAD) zunehmend in den Fokus rückten, förderte die südkoreanische Regierung unter Präsident Moon ihre eigene neue Südpolitik, verhielt sich aber dem amerikanisch-chinesischen Wettbewerb sowie der Indopazifik-Strategie gegenüber in gewissem Maße distanziert. Dadurch vergrößerte sich die japanisch-südkoreanische Diskrepanz noch mehr. Als Japan im Dezember 2018 die Nationale Verteidigungsgrundlage überarbeitete, wurde Südkorea im Rang der Sicherheitspartner (USA ausgenommen) von Platz eins (laut der Nationalen Sicherheitsstrategie 2013) auf Platz vier herabgestuft, hinter Australien, Indien und der ASEAN. Diese Änderung war zwar in erster Linie das Ergebnis einer Kursänderung Japans

im Zuge seiner Indopazifik-Strategie; es lässt sich jedoch nicht ausschließen, dass auch die Uneinigkeit zwischen Japan und Südkorea in gewissem Maße dazu beitrug.

Von Sommer bis Herbst 2019 entwickelte sich diese Uneinigkeit zwischen den beiden Ländern schließlich zu einer diplomatischen Krise. Im Sommer hatte die japanische Regierung unter Premierminister Abe strengere Exportkontrollmaßnahmen für Südkorea angekündigt. Im Juli verschärfte sie die Einschränkungen für strategische Güter im Zusammenhang mit der Halbleiterfertigung und im August wurde Südkorea von Japans „Weißer Liste“ der Handelspartner gestrichen. Aus japanischer Sicht handelte es sich hierbei um eine Maßnahme der wirtschaftlichen Sicherheit und Exportkontrolle und nicht etwa um eine Ausfuhrbeschränkung, die gegen die Regeln der Welthandelsorganisation (engl. *World Trade Organization*, kurz WTO) verstößt. Doch die plötzliche Ankündigung der Maßnahme sowie ihre Verknüpfung mit historischen Streitfragen durch einige japanische Politiker führten auf koreanischer Seite zu Missverständnissen. Infolgedessen reichte die südkoreanische Regierung unter Präsident Moon eine Klage bei der WTO ein, stufte Japan in der eigenen Exportkontrolle kategorisch herunter und forderte sogar die Aufhebung des GSOMIA mit Japan. Die US-Regierung unter Präsident Trump, die bisher eine unbeteiligte Haltung zeigte, nahm die Thematik des

GSOMIA zum Anlass damit anzufangen, aktiv zwischen den beiden Ländern zu vermitteln. Daraufhin setzte die südkoreanische Seite im November 2019 eine Aufhebung des GSOMIA „vorläufig“ aus und die japanische Seite stimmte einem Dialog in Bezug auf die Exportkontrollen zu. So fanden im Dezember 2019 und im März 2020 Gespräche zwischen japanischen und südkoreanischen Beamten auf Abteilungsleitererebene zum Thema der Exportkontrollen statt; da die von der südkoreanischen Seite geforderte Wiederaufnahme in Japans „Weiße Liste“ jedoch nicht realisiert wurde, hörten die Gespräche im Mai desselben Jahres auf.

Inzwischen war die Krise, wie bereits erwähnt, vorbei – doch aufgrund der Corona-Pandemie seit Anfang 2020 kamen die japanisch-südkoreanischen Beziehungen erneut zu einem Zustand des „Auseinandertreibens“ zurück. Im Juli 2020 kündigte Premierminister Abe aus gesundheitlichen Gründen abrupt seinen Rücktritt an, woraufhin im September desselben Jahres die Regierung unter Premierminister Yoshihide Suga gebildet wurde. Suga hatte der Regierung unter Premierminister Abe bereits viele Jahre lang als Generalsekretär des Kabinetts gedient und führte ihren Kurs entsprechend weiter, wodurch die Gespräche auf Gipfelebene weiterhin eingestellt blieben. Nachdem Präsident Biden im Januar 2021 sein Amt antrat, hatte die US-Regierung damit begonnen, sowohl die Indopazifik-Strategie als auch eine stärkere Zusammenarbeit zwischen Japan, den

USA und Südkorea zu fördern; doch das reichte nicht, um die japanisch-südkoreanischen Beziehungen zu restaurieren.

Aktueller Stand und Herausforderungen: Restauration und Neustart der Beziehungen zwischen Japan und Südkorea in der Ära Kishida/Yoon (2022-heute)

Zwischen 2021 bis 2022 kamen neue Regierungen unter neuer Führung an die Macht (Japan: Premierminister Fumio Kishida, LDP, ab Oktober 2021 / Südkorea: Präsident Yoon Suk-yeol, „People Power Party“ [konservativ], ab Mai 2022), sodass die Wiederherstellung und Verbesserung der Beziehungen zwischen Japan und Südkorea wieder auf Kurs gebracht wurden.

Im Gegensatz zur Vorgängerregierung unter Präsident Moon hat sich die neue südkoreanische Regierung unter Präsident Yoon seit dessen Amtsantritt im Mai 2022 aktiv um die Wiederherstellung der Beziehungen zwischen den beiden Ländern bemüht. Die Regierung legte ihr Hauptaugenmerk auf die südkoreanisch-amerikanische und die japanisch-südkoreanische Zusammenarbeit sowie die Kooperation zwischen Japan, den USA und Südkorea aus der strategischen Perspektive eines eigenen „globalen Drehpunkts (global

pivotal state)“, und der im November 2022 verkündeten Indopazifik-Strategie. So machte sie die Wiederherstellung der stark beschädigten Beziehungen zwischen Japan und Südkorea zu einem der wichtigsten Themen ihrer diplomatischen Agenda. Die japanische Regierung unter Premierminister Kishida verhielt sich zunächst zurückhaltend; doch nach einigen Dialogen auf hoher geschäftlicher Ebene zwischen den Kabinettsmitgliedern, unter anderem dem japanischen Außenminister Yoshimasa Hayashi und dem südkoreanischen Außenminister Park Jin, nahm sie eine proaktive Haltung ein.

Auslöser hierfür war auch die Unterstützung des Verbündeten beider Länder, nämlich der US-Regierung unter Präsident Biden. Unter der Führung der USA machten die japanisch-südkoreanischen Beziehungen weitere Fortschritte und die beiden Regierungschefs erhielten Gelegenheiten zum gemeinsamen Dialog. Das erste Gipfeltreffen zwischen Japan (Premierminister Kishida), den USA (Präsident Biden) und Südkorea (Präsident Yoon) fand auf dem NATO-Gipfel in Madrid im Juni 2022 statt und wurde auf dem Ostasiengipfel (engl. *East Asian Summit*, kurz EAS) in Kamboodscha im November desselben Jahres fortgesetzt. Zusätzlich kam es erstmals zu einem öffentlichen Gipfeltreffen zwischen Premierminister Kishida und Präsident Yoon. Nachdem Präsident Yoon auf dem Ostasiengipfel die Politik der Indopazifik-Strategie präsentierte hatte (die im darauffolgenden

Dezember als offizielles strategisches Dokument veröffentlicht wurde), wurde diese von Präsident Biden und Premierminister Kishida freudig begrüßt, wodurch die „Phnom Penh“-Erklärung zwischen Japan, den USA und Südkorea in Bezug auf ihre trilaterale indopazifische Partnerschaft zustande kam. Diese Erklärung ist ein Dokument, in dem eine umfangreiche Zusammenarbeit nicht nur in Bezug auf Nordkorea, sondern auch in Hinblick auf globale Probleme – einschließlich dem Indopazifik und der Ukraine – vereinbart wurde, und zwar sowohl im Bereich der militärischen als auch der wirtschaftlichen und technologischen Sicherheit sowie der regionalen Entwicklung.

Nachdem der Grundstein für die strategische Zusammenarbeit zwischen Japan, den USA und Südkorea gelegt wurde, konnte im Zusammenhang mit den schlechten japanisch-südkoreanischen Beziehungen im Frühling 2023 schließlich ein Durchbruch erzielt werden. Zunächst traf Präsident Yoon am 6. März 2023 eine Entscheidung in Bezug auf die Thematik der Zwangsarbeiter und zog damit einen Schlussstrich unter diese größte unge löste Streitfrage. Er beschloss unter Berücksichtigung sowohl des Grundlagenvertrags zwischen Japan und der Republik Korea von 1965 als auch des Urteils des südkoreanischen Obersten Gerichtshofs, dass die Kläger und Opfer eine „Drittentschädigung (third-party compensation)“ durch eine südkoreanische Stiftung erhalten sollten,

anstelle einer Entschädigung durch die verklagten japanischen Unternehmen. Das wurde von der japanischen Regierung akzeptiert und Präsident Yoon nahm am 16. März 2023 am japanisch-südkoreanischen Gipfeltreffen in Tokyo teil. Dies war das erste Treffen beider Länder seit der Einstellung der Pendeldiplomatie zwölf Jahre zuvor im Jahr 2011. Die Gespräche führten zur Lösung aller drei offenen Streitfragen (Zwangsarbeiter, Exportkontrollen und des GSOMIA zwischen Japan und Südkorea) und ebneten den Weg für eine erneute Zusammenarbeit zwischen diesen beiden Ländern in einer Vielzahl von Bereichen. Das zweite Gipfeltreffen zwischen Japan und Südkorea wurde am 7. Mai 2023 in Seoul während eines Besuchs von Premierminister Kishida in Südkorea abgehalten, und das dritte Treffen fand anlässlich des G7-Gipfels in Hiroshima vom 20. bis zum 21. Mai statt, zu dem Präsident Yoon eingeladen worden war. Während dieses Aufenthalts besuchten die beiden Regierungschefs erstmals gemeinsam das Kenotaph für die koreanischen Opfer der Atombombenabwürfe im Friedensgedenkpark in Hiroshima. Auch Präsident Obama hatte Hiroshima im Jahr 2016 einen Besuch abgestattet, um den Opfern des Krieges und der Atombombenabwürfe zu gedenken; auch der Besuch von Präsident Yoon war sowohl für Japan als auch für Südkorea ein ähnlicher „Hiroshima Moment“. Im Anschluss an den G7-Gipfel fand am 18. August 2023 auf Einladung von Präsident Biden ein Gipfeltreffen zwischen Japan, den

USA und Südkorea in Camp David, der Erholungsanlage des Präsidenten, statt. Obwohl es bereits das vierte Treffen dieser drei Regierungschefs darstellte, war es das erste Gipfeltreffen zwischen den drei Ländern, das unabhängig von anderen Anlässen stattfand und daher von historischer Bedeutung war; so hob es die Zusammenarbeit zwischen Japan, den USA und Südkorea auf eine ganz neue Ebene. Wie in Phnom Penh vereinbart, haben sich Japan, die USA und Südkorea darauf geeinigt, sich durch die Institutionalisierung ihrer Zusammenarbeit auf unterschiedlichen Ebenen – darunter regelmäßige Gipfeltreffen und Dialoge zwischen den Kabinettsmitgliedern – eng miteinander zu beraten und sich den verschiedenen globalen Fragen, auch in Bezug auf die Ukraine und den Indopazifik, zu widmen. Die Frage ist nur, inwieweit diese Vereinbarung tatsächlich umgesetzt wird. Parallel zu den trilateralen Beziehungen zwischen Japan, den USA und Südkorea wird auch die Entwicklung der bilateralen Beziehungen zwischen Japan und Südkorea aufmerksam beobachtet werden.

Zum Abschluss

Wie im Vorherigen erwähnt, hat nun die vierte Phase der Wiederherstellung begonnen, sodass die japanisch-südkoreanischen Beziehungen sich endlich wieder auf dem richtigen Weg befinden. Im Oktober 2023 jährte sich zum 25. Mal die Unterzeichnung der Gemeinsamen Erklärung zwischen Japan und Südkorea,

die 1998 während der Amtszeit von Präsident Kim Dae-jung und Premierminister Keizo Obuchi unterzeichnet worden war. Die südkoreanische Regierung unter Präsident Yoon strebt eine neue Ära der japanisch-südkoreanischen Beziehungen an, die als „Kim Dae-jung/Obuchi 2.0“ bezeichnet wird. Japan wird dieses Vorhaben wahrscheinlich erwidern. Angesichts des schwierigen Sicherheitsumfelds müssen die beiden Industrieländer als gleichberechtigte Partner, die dieselben liberaldemokratischen Werte teilen und dabei die internationale Ordnung auf Grundlage der Rechtsstaatlichkeit beachten, mit der internationalen Gemeinschaft zusammenarbeiten. In diesem Zusammenhang gibt es keine andere Möglichkeit, als die bilateralen Beziehungen zu festigen, verschiedene Abkommen umzusetzen und die japanisch-südkoreanischen Beziehungen im Rahmen dieser neuen Ära weiter aufzubauen. Dafür ist die japanisch-südkoreanische Zusammenarbeit unter der Führung von Premierminister Kishida und Präsident Yoon von entscheidender Bedeutung.

Literaturangaben

Yasuyo Sakata (2020), „Japan-South Korea relations and the Biden factor,” *Asia Unbound*, Council on Foreign Relations, <https://www.cfr.org/blog/japan-south-korea-relations-and-biden-factor>

Yasuyo Sakata (2021), "Chapter Two: Changing Japan-ROK Relations and Implications for U.S.-ROK-Japan Strategic Cooperation: A Japanese Perspective," Scott W. Harold, et.al., *The U.S.-Japan Alliance and Rapid Change on the Korean Peninsula: Proceedings from a Pair of Conferences*, RAND, https://www.rand.org/pubs/conf_proceedings/CFA945-1.html

Yasuyo Sakata (2024), „Camp David and US-Japan-ROK Trilateral Security and Defense Cooperation: Consolidating the Northeast Asia Anchor in the Indo-Pacific," *Korea Policy*, Vol.2, no.1 (2024), The Korea Economic Institute

Yasuyo Sakata (2021), "The US-Japan-ROK Trilateral in the Indo-Pacific Era: Strategic Alignment or Still in Flux?" *The Asan Forum*, <https://theasanforum.org/the-us-japan-rok-trilateral-in-the-indo-pacific-era-strategic-alignment-or-still-in-flux/>

Yasuyo SAKATA



Yasuyo Sakata ist Professorin für internationale Beziehungen an der Kanda University of International Studies (Faculty of Global Liberal Arts) in Japan. Ihr Spezialgebiet ist die Sicherheit auf der koreanischen Halbinsel und in Nordostasien/Indopazifik mit Schwerpunkt auf Allianzen und der Sicherheitszusammenarbeit zwischen den USA, der Republik Korea und Japan. Sie ist Research Fellow am Research Institute for Peace and Security (Tokio) und war Visiting Research Fellow am Institute of Modern Korean Studies der Yonsei University (2008-2009) und am Sigur Center for Asian Studies der George Washington University (2014). Sie ist Mitglied des Deliberative Council on Defense Facilities des japanischen Verteidigungsministeriums (bis 2024) und des NHK World Deliberative Committee (bis 2024). Sie hat an verschiedenen Seminaren und Projekten teilgenommen, unter anderem beim JIIA, European Council of Foreign Relations (ECFR), Asia-Pacific Initiative, RAND und Sejong Institute.

Zu ihren Veröffentlichungen gehören *US-Japan Security Alliance* (Palgrave), *Trilateralism and Beyond* (Kent State UP) sowie Podcasts bei CSIS/The Impossible State (DC) und IISS/Japan Memo (London). Sie ist eine gefragte Kommentatorin in japanischen Medien wie NHK, Nikkei, Asahi. Sie erhielt ihren M.A. von der Keio-Universität.

11

Japan und Nordkorea

Atsuhito ISOZAKI

Einleitung

Die Demokratische Volksrepublik Korea (nachfolgend „Nordkorea“) ist der einzige UN-Mitgliedsstaat, zu dem Japan keine diplomatischen Beziehungen unterhält. Nachdem Japan bis 1945 über 35 Jahre lang die koreanische Halbinsel beherrschte, normalisierten sich die diplomatischen Beziehungen zu Südkorea im Jahr 1965 wieder; doch sind sie heutzutage zwischen Japan und Nordkorea – mehr als ein halbes Jahrhundert später – immer noch von gegenseitigem Misstrauen und vielen offenen Fragen geprägt, weshalb keine Aussicht auf Verbesserung besteht.

In der Vergangenheit gab es allerdings auch Zeiten, in denen Japan und Nordkorea aufeinander zugegangen waren, um die diplomatischen Beziehungen erneut zu normalisieren. In diesem Beitrag werde ich den historischen Hintergrund dieser gescheiterten Annäherungsversuche beleuchten und die Faktoren untersuchen, die insbesondere nach der Unterzeichnung der Pjöngjang-Erklärung zwischen Japan und Nordkorea (Japan-North Korea Pyongyang Declaration) im Jahr 2002 zu einer extremen Verschlechterung der Beziehungen zwischen den beiden Ländern geführt haben. Darüber hinaus werde ich den aktuellen Stand der Beziehungen zwischen Japan und Nordkorea im Zusammenhang mit den Regierungen unter Premierminister Yoshihide Suga und Premierminister Fumio Kishida schildern.

Historischer Hintergrund

Die erste Annäherungsphase zwischen Japan und Nordkorea fand Mitte der 1950er Jahre während des Kalten Krieges statt. Nach dem Tod von Stalin, dem obersten Führer der Sowjetunion, im März 1953, tendierte man zwischen den USA und der Sowjetunion zu einer friedlichen Koexistenz, wodurch gleichermaßen zwischen Japan und der Sowjetunion sowie infolgedessen auch zwischen Japan und Nordkorea eine zunehmende Atmosphäre der Annäherung entstand. Der Grund hierfür lag darin, dass Nordkorea unmittelbar nach seiner Staatsgründung stark von der Sowjetunion beeinflusst worden war. Im Februar 1955 teilte der nordkoreanische Außenminister Nam Il Japan mit, dass Nordkorea bereit sei, alle Fragen im Zusammenhang mit dem Aufbau und der Entwicklung der Beziehungen zwischen Nordkorea und Japan konkret zu besprechen, wodurch der Handel zwischen den beiden Ländern unter der Regierung von Premierminister Ichiro Hatoyama auflebte und direkte Schiffsverbindungen untereinander aufgenommen wurden. Im Dezember 1959 wurde mit der Rückholung von in Japan lebenden Nordkoreanern begonnen, in deren Rahmen fast 100.000 Personen und ihre japanischen Ehepartner nach Nordkorea übersiedelten. Dies stellte die historisch größte Bevölkerungswanderung von einem kapitalistischen in einen sozialistischen Staat dar.

Im Mai 1961 ergriff der vom Militär stammende Park Chung-hee jedoch in Südkorea die Macht und trieb die japanisch-südkoreanischen Beziehungen zunächst voran. Daraufhin kühlten die japanisch-nordkoreanischen Beziehungen erneut rapide ab, da im Juni 1965 der Grundlagenvertrag zwischen Japan und der Republik Korea unterzeichnet wurde, in dem Südkorea als die „einzig legitime Regierung“ auf der koreanischen Halbinsel bezeichnet wurde. Während des Kalten Krieges gestaltete es sich für Japan schwierig, gute Beziehungen sowohl zum Norden als auch zum Süden aufzubauen.

Die zweite Annäherungsphase begann Ende der 1960er Jahre mit der Entspannungspolitik zwischen den USA und der Sowjetunion sowie der Annäherung zwischen den USA und China. Insbesondere durch die Entwicklungen in den USA und in China näherten sich Japan und China rapide an, was zur Normalisierung der diplomatischen Beziehungen im September 1972 führte. Zudem versuchte man in Japan großen Wert auf die Beziehungen zu Nordkorea, einem Alliierten Chinas, zu legen, weshalb zahlreiche Journalisten und Politiker das Land besuchten und eine parlamentarische Vereinigung für die Freundschaftsförderung zwischen Japan und Nordkorea gebildet wurde. Die plötzliche Annäherung zwischen Japan und Nordkorea war für Südkorea, das gerade erst seine diplomatischen Beziehungen zu Japan normalisiert hatte, allerdings schwer zu akzeptieren.

Nordkorea forderte von Japan eine äquidistante Diplomatie mit Nord- und Südkorea, worauf Japan jedoch nicht einging, sondern u. a. in wirtschaftlichen, kulturellen und humanitären Bereichen den Aufbau des Austauschs forderte.

An dieser Stelle muss die Tatsache erwähnt werden, dass die japanische Bevölkerung bis in die 1970er Jahre hinein ein positives Bild von Nordkorea hatte. Nicht nur in den konservativen Medien wurde wohlwollend über die „wirtschaftliche Entwicklung“ Nordkoreas berichtet; auch Ryokichi Minobe, der damalige Gouverneur der Präfektur Tokyo, traf sich im Oktober 1971 mit dem nordkoreanischen Staatschef Kim Il Sung und lobte ihn öffentlich in den höchsten Tönen, indem er unter anderem davon sprach, dass das Ergebnis des Wettbewerbs zwischen Kapitalismus und Sozialismus allein schon beim Blick auf die aktuelle Situation in Pjöngjang deutlich werde und man sich darüber unterhalten habe, dass der Kapitalismus eindeutig verloren hätte.

Die dritte Annäherungsphase fällt in die Zeit um das Ende des Kalten Krieges. Im Juli 1988 erklärte der südkoreanische Präsident Roh Tae-woo seine Bereitschaft zur gegenseitigen Zusammenarbeit, um die Beziehungen zwischen den befreundeten Staaten Nord- und Südkorea, sowie die Beziehungen von Südkorea zu den sozialistischen Staaten zu verbessern. Für Japan bedeutete dies, dass Südkorea einer Normalisierung der

diplomatischen Beziehungen zu Nordkorea nicht widersprechen würde.

Angesichts des bevorstehenden Zusammenbruchs sozialistischer Regime weltweit versuchte Nordkorea, seine Beziehungen zu Japan zu verbessern, um einen Weg durch diese kritische Situation zu finden. Auch gab es auf japanischer Seite die Meinung, dass der letzte Schritt im Rahmen der Nachkriegsbewältigung die Normalisierung der diplomatischen Beziehungen zu Nordkorea sei. Im September 1990 wurde eine hochrangige Delegation der regierenden Liberaldemokratischen Partei sowie der führenden Oppositionspartei, der Sozialistischen Partei Japans, nach Pjöngjang entsandt, wo sie sich mit der Partei der Arbeit Koreas auf eine „frühestmögliche Aufnahme der diplomatischen Beziehungen“ einigte, was im Januar 1991 schließlich zur Aufnahme der Verhandlungen über die Normalisierung der japanisch-nordkoreanischen diplomatischen Beziehungen zwischen den beiden Regierungen führte.

Diese Verhandlungen scheiterten jedoch in der 8. Verhandlungsrunde im November 1992, nachdem der Verdacht aufgekommen war, dass es sich bei der Frau, die der für den Abschuss von Korean-Air-Flug 858 im November 1987 verantwortlichen nordkoreanischen Geheimagentin die japanische Sprache beigebracht hatte, möglicherweise um ein japanisches Entführungsoffer handeln könnte. Darüber hinaus tauchte zu dieser Zeit der Verdacht einer

nuklearen Entwicklung in Nordkorea auf; doch reagierte man auf nordkoreanischer Seite nicht auf die Forderung Japans nach einer Pauschallösung gegenüber diesen Fragen.

Die vierte Annäherungsphase fand schließlich statt, als Premierminister Junichiro Koizumi am 17. September 2002 Nordkorea besuchte. Während frühere Annäherungsversuche zwischen Japan und Nordkorea mit den Handlungen der Großmächte oder den Bewegungen in der internationalen Politik verknüpft gewesen waren, ist das Jahr 2002 insofern als einzigartig zu bewerten, als dass Japan und Nordkorea gleichermaßen nicht nur von sich aus einen Annäherungsversuch unternahmen, sondern die Regierungen selbst eine zentrale Rolle bei den Verhandlungen spielten – und nicht etwa die bisher praktizierte zwischenparteiliche Diplomatie.

Der Grund für die Veranlassung des ersten Gipfeltreffens zwischen Japan und Nordkorea war die Tatsache, dass das Thema Entführungen japanischer Staatsbürger durch Nordkorea in Japan zu einer nationalen Angelegenheit geworden war. In den administrativen Verhandlungen unmittelbar vor dem Treffen berichtete die nordkoreanische Seite, dass acht der Entführten gestorben seien, fünf lebten und eine Person womöglich gar nicht erst ins Land gekommen sei. Kim Jong-il, der oberste Führer Nordkoreas, entschuldigte sich auf diesem Gipfeltreffen bei Premierminister Koizumi und erklärte, dass in den 1970er und frühen 1980er

Jahren einige nordkoreanische Spezialkräfte aus einem „törichten Drang nach Ruhm und Heldentum“ unbesonnen gehandelt hätten.

Die damals von beiden Staats- und Regierungschefs unterzeichnete Pjöngjang-Erklärung zwischen Japan und Nordkorea stellte ein umfassendes und bahnbrechendes Übereinkommen dar, dass die folgenden Themen enthielt: Wiederaufnahme der Verhandlungen zur Normalisierung der diplomatischen Beziehungen; Japans Ausdruck einer „tiefen Reue und Entschuldigung“ im Zusammenhang mit seiner Kolonialherrschaft; konkrete Verhandlungen zur Bereitstellung unentgeltlicher Wirtschaftshilfen oder solcher mit niedrigen Zinsen im Anschluss an die Normalisierung der diplomatischen Beziehungen; konkrete Verhandlungen über den beidseitigen Verzicht auf Eigentum und Ansprüche, die bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges entstanden waren; Durchführung von Maßnahmen auf nordkoreanischer Seite, um ein erneutes Auftreten von Problemen zu verhindern, die das Leben und die Sicherheit japanischer Staatsbürger betreffen; die beidseitige Einhaltung aller internationaler Übereinkommen in Bezug auf Nuklearfragen; sowie die Verlängerung des Moratoriums für Raketenstarts Nordkoreas über das Jahr 2003 hinaus.

Angesichts der Kolonialisierung der koreanischen Halbinsel durch Japan vor dem Krieg wurde Südkorea im Zuge der Normalisierung der diplomatischen

Beziehungen zwischen beiden Ländern im Jahr 1965 eine wirtschaftliche Unterstützung in finanzieller Höhe von insgesamt 500 Millionen US-Dollar gewährt. Und auch zwischen Japan und Nordkorea ist man sich einig, dass Nordkorea dasselbe Kapital zur Verfügung gestellt werde, sobald sich die diplomatischen Beziehungen normalisiert hätten. Bisher hatte Nordkorea gefordert, die finanziellen Mittel als „Entschädigung“ bzw. „Reparation“ zu bezeichnen, näherte sich im Rahmen der Erklärung jedoch der japanischen Seite an.

Es wird vermutet, dass die plötzlich veränderte Haltung Nordkoreas gegenüber den Entführungsfällen, die es zuvor als „Erfindung der japanischen Regierung“ betitelt hatte, sowie die an Japan gerichtete persönliche Entschuldigung von Kim Jong-il auf dem Gipfeltreffen der Absicht diene, die wirtschaftliche Unterstützung Japans als Antrieb für sein Wirtschaftswachstum zu nutzen und mit Hilfe Japans in die Lage zu kommen, auch mit den USA verhandeln zu können.

Als ein Untersuchungsteam der japanischen Regierung Nordkorea Ende September 2002 besuchte, teilte man ihm mit, dass die acht japanischen Staatsbürger, die entführt worden und inzwischen verstorben waren, ihr Leben aufgrund von Gasvergiftungen, Verkehrsunfällen, Ertrinken und Selbstmord verloren, woraufhin in Japan ein heftiger Aufschrei aufgrund der „viel zu vielen Ungereimtheiten“ erfolgte.

Unterdessen kehrten die fünf noch lebenden Personen am 15. Oktober desselben Jahres nach Japan zurück. Ende Oktober wurden die Verhandlungen über die Normalisierung der diplomatischen Beziehungen in Kuala Lumpur wieder aufgenommen; aufgrund eines Konflikts im Zusammenhang mit der Rückführung der Familien der bereits nach Japan zurückgekehrten Entführungsoffer wurden sie jedoch erneut ausgesetzt. Die japanische Regierung konnte es sich nicht leisten, auf eine Weise zu handeln, die von den japanischen Bürgern als Schwäche aufgefasst werden könnte.

Obwohl die nordkoreanische Seite einmal mehr wiederholte, dass die Entführungsfälle geklärt seien, reiste Premierminister Koizumi am 22. Mai 2004 erneut nach Pjöngjang. Bei diesem zweiten Gipfeltreffen versprach die japanische Seite 250.000 Tonnen Lebensmittelhilfe sowie medizinische Unterstützung im Umfang von 10 Mio. USD über internationale Institutionen, woraufhin Kim Jong-il drei Familienmitgliedern der Entführungsoffer die Rückkehr nach Japan gestattete. Kim Jong-il sicherte zu, die Untersuchungen zum Wohle der Entführungsoffer von Grund auf zu wiederholen, und obwohl die nordkoreanische Seite anschließend über erneute Untersuchungen im Zusammenhang mit vermissten Personen berichtete, wurden keinerlei konkrete Beweise oder Unterlagen präsentiert.

Nordkorea versprach im Zuge der mit Japan durchgeführten Verhandlungen auf Arbeitsebene im Juni 2008 in Peking eine wiederholte Untersuchung der Entführungsfälle und erklärte sich anschließend bereit, die Ergebnisse im Herbst desselben Jahres vorzulegen. Als jedoch auf japanischer Seite ein ständiger Wechsel der Premierminister stattfand, setzte sich Nordkorea einfach über ebendiese Bereiterklärung hinweg.

Ende 2011 schließlich starb Kim Jong-il und die Regierung unter Kim Jong-un begann. In Japan kehrte Shinzo Abe, der großes Interesse an der Entführungsproblematik zeigte, Ende 2012 in das Amt des Premierministers zurück und äußerte den festen Willen, dieses Problem während seiner Amtszeit zu lösen. Bereits im August desselben Jahres waren nach zehnjähriger Pause wieder die ersten offiziellen Gespräche zwischen dem Roten Kreuz beider Länder in Peking erfolgt. Auf der Tagesordnung standen die Sammlung der sterblichen Überreste japanischer Staatsangehöriger, die im heutigen Nordkorea umgekommen waren, sowie der Besuch der Gräber durch die Hinterbliebenen. In den Wirren des Pazifikkriegs blieben viele japanische Staatsbürger, darunter auch Geflüchtete aus der Mandschurei, auf der koreanischen Halbinsel zurück. Daher hatte die japanische Regierung Projekte in Gebieten außerhalb von Nordkorea durchgeführt, um die Überreste von Kriegstoten einzusammeln.

Nordkorea nahm dabei eine konstruktive Haltung ein und erlaubte den Hinterbliebenen die Einreise, um die Gräber ihrer Angehörigen zu besuchen. Gleichzeitig wurde im November 2012 bei den Verhandlungen auf Abteilungsleitersebene des Außenministeriums in Ulaanbaatar vereinbart, in Bezug auf die Sammlung der sterblichen Überreste japanischer Staatsbürger zusammenzuarbeiten und die Gespräche über die Entführungsfrage fortzusetzen.

Im Mai 2014 erzielten die beiden Länder bei den Verhandlungen auf Abteilungsleitersebene des Außenministeriums in Stockholm eine umfassende Einigung. Nordkorea äußerte seine Absicht, umfangreiche und vollständige Untersuchungen im Zusammenhang mit allen betroffenen japanischen Staatsbürgern durchzuführen und jegliche offenen Fragen zu klären, weshalb auch Japan sich bereit zeigte, einige der bestehenden Sanktionen aufzuheben. Nordkorea informierte die japanische Seite bei den Verhandlungen auf Abteilungsleitersebene im Juli desselben Jahres in Peking über die Zusammenstellung der Ermittlungskommission. Die Ermittlungskommission sollte sich unter anderem aus Angehörigen des Ministeriums für Staatssicherheit und Verteidigung, des Ministeriums für Volkssicherheit sowie der Volksarmee zusammensetzen und in vier Sektionen unterteilt sein, die jeweils für die Entführungsoffer, die vermissten Personen, die Frage nach den Überresten der verstorbenen japanischen Personen sowie die

verbliebenen japanischen Staatsbürger und japanischen Ehepartner zuständig waren. Der Begriff der „vermissten Personen“ umfasste dabei diejenigen Personen, bei denen die japanische Seite nicht ausschließen kann, dass sie entführt wurden, während „verbliebene japanische Staatsangehörige und japanische Ehepartner“ sowohl diejenigen Personen bezeichnet, die nach dem Krieg nicht nach Japan zurückgekehrt waren, als auch japanische Ehefrauen, die ihre in Japan lebenden nordkoreanischen Ehemänner bei Rückkehrprogrammen Ende der 1950er Jahre begleitet haben.

Nach dem vierten Atomwaffentest Nordkoreas im Januar 2016 und dem gewaltsam erzwungenen Start einer ballistischen Langstreckenrakete im Februar desselben Jahres kündigte die japanische Regierung jedoch Maßnahmen zur Verschärfung der Sanktionen an, darunter – zusätzlich zur Wiedereinführung der aufgehobenen Sanktionen – ein grundsätzliches Verbot von Geldsendungen nach Nordkorea. Daraufhin kündigte Nordkorea an, alle Untersuchungen im Zusammenhang mit den betroffenen japanischen Staatsbürgern einzustellen und die Sonderermittlungskommission aufzulösen. In der Folgezeit vertiefte sich das gegenseitige Misstrauen zwischen beiden Ländern und die Beziehungen kamen vollständig zum Erliegen.

Seitdem führte Nordkorea wiederholt Atomwaffen- und Raketentests durch, sodass Premierminister Abe

ausdrücklich erklärte, dass Japan keinen Dialog bräuchte, sondern Druck ausüben müsse – ein „Dialog nur um des Dialoges willen“ sei bedeutungslos. Nichtsdestotrotz änderte sich seine Haltung im Mai 2019 abrupt, indem er Absichten zeigte, einen „bedingungslosen Dialog“ zu bekunden. Dieser Wandel erfolgte nach einer Reihe von Treffen zwischen den Staatsoberhäuptern der USA und Südkorea mit Kim Jong-un sowie durch die polarisierte öffentliche Meinung Japans gegenüber Nordkorea, die zwischen „Druck“ und „Dialog“ gespalten war.

Kim Jong-un startete 2018 und 2019 eine diplomatische Offensive und hielt drei Gipfeltreffen mit Präsident Donald Trump, fünf mit Staatsoberhaupt Xi Jinping und drei mit Präsident Moon Jae-in ab, doch ignorierte er Premierminister Abes Vorschlag für einen bedingungslosen Dialog. Da Premierminister Abe bei jeder Gelegenheit mit großen Worten verkündet hatte, dass alle Entführungsoffer durch seine Hand nach Japan zurückkehren werden, konnte er auf keinen Fall zu einem Gipfeltreffen gehen, ohne die Aussicht auf Fortschritte in der Entführungsfrage zu erzielen; dies war den Nordkoreanern natürlich bewusst.

Anders gesagt, misstraute Nordkorea dem japanischen Staat nun auf die gleiche Weise, wie Japan dem nordkoreanischen Staat aufgrund der Entführungsfälle, des Atomwaffentests und der Raketenproblematik misstraute.

Man hatte auf nordkoreanischer Seite den Eindruck, dass Premierminister Abe, der Nordkorea im Hinblick auf die Entführungsproblematik scharf verurteilte und durch harte Maßnahmen wie unabhängige Sanktionen an nationaler Popularität gewonnen hatte, zur Lösung der Entführungsfälle nicht wirklich auf Nordkorea zugehen wollte, sondern dieses Problem lediglich für innerpolitische Zwecke ausnutzte. Am Ende trat Abe, der die Entführungsproblematik zu seiner „obersten Priorität“ gemacht hatte, aus der Regierung zurück, ohne ein einziges Gipfeltreffen abgehalten, geschweige denn, die Entführungsoffer geborgen zu haben.

Aktueller Stand und Herausforderungen

Auf den plötzlichen Rücktritt von Premierminister Abe während der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus folgte Yoshihide Suga, der deutlich machte, dass er die bisherigen politischen Maßnahmen fortsetzen wolle. Auch die Regierung unter Premierminister Suga setzte die Entführungsproblematik ganz oben auf die Tagesordnung; doch war ihre Politik gegenüber Nordkorea eher unspektakulär und zu sehr mit Coronamaßnahmen beschäftigt, um sich ernsthaft mit den Beziehungen zwischen Japan und Nordkorea befassen zu können.

Wie auch Premierminister Abe verurteilte Suga Nordkorea aufgrund der

Entführungs-, Nuklear- und Raketenproblematik scharf, während Kim Jong-un weder in seiner Neujahrsansprache noch an anderer Stelle je einen direkten Bezug zur japanischen Regierung herstellte. In den nordkoreanischen Medien wird Japan immer wieder kritisiert, wobei die Kritiker keine hochrangigen Funktionäre wie Kim Yo-jong oder Kim Yong-chol sind, die sich gegenüber den USA und Südkorea äußern, sondern Forscher des nordkoreanischen Japan Research Institutes oder Sprecher des nordkoreanischen Olympischen Komitees. Dies bedeutet, dass Nordkorea den japanischen Staat nicht länger als wichtigen Verhandlungspartner betrachtet.

Während der langen Zeit der Stagnation in den Beziehungen zwischen den beiden Ländern verdreifachte sich das BIP Chinas gegenüber dem BIP Japans, welches bis dahin als zweitgrößte Volkswirtschaft der Welt gegolten hatte, und das Pro-Kopf-Einkommen Südkoreas liegt gegenwärtig mit Japan gleichauf. Es ist nicht verwunderlich, dass Nordkorea sich eher auf die teilweise Aufhebung der Wirtschaftssanktionen durch die USA verlässt und die schneller verfügbaren Hilfen aus China und Südkorea in Anspruch nehmen möchte, anstatt im Zuge der Normalisierung der diplomatischen Beziehungen auf die finanziellen Mittel zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Japan angewiesen zu sein.

Japans Diplomatie mit Nordkorea unterliegt seit langem de facto dem alleinigen Vorrecht des Premierministers; die

Regierung unter Premierminister Suga schaffte es jedoch nicht einmal, hinter den Kulissen einen entsprechenden Kontakt herzustellen. Die Familien der verbliebenen Opfer in Japan werden immer älter, weshalb zu befürchten ist, dass die Entführungsproblematik verblasst.

Auch die Regierung unter Premierminister Fumio Kishida, die im Oktober 2021 begonnen hat, verfolgt eine Politik des „bedingungslosen Dialogs“, weshalb sich die japanische Politik gegenüber Nordkorea nicht wesentlich geändert hat. Auf der Website des offiziellen Büros des Premierministers heißt es, dass die Entführungsproblematik eine höchst wichtige humanitäre Frage sei, die unter Zeitdruck stehe. Man werde mit aller Kraft daran arbeiten und jegliche Möglichkeit ergreifen, allen Entführungsoptionen die Rückkehr nach Japan zu ermöglichen; zudem sei man entschlossen, dem obersten Führer Kim Jong-un direkt und bedingungslos gegenüberzutreten. Darüber hinaus wird das Ziel erklärt, auf Grundlage der Pjöngjang-Erklärung zwischen Japan und Nordkorea die offenen Fragen zu Entführungen, Atomwaffen und Raketen umfassend zu lösen, die unglückliche Vergangenheit abzuschließen und die diplomatischen Beziehungen zu normalisieren.

Im Mai 2022 kam mit der Regierung unter Präsident Yoon Suk-yeol die erste konservative Regierung Südkoreas seit fünf Jahren an die Macht. Dadurch

können Japan, die USA und Südkorea zwar ihren Druck auf Nordkorea im Gleichschritt erhöhen; im Gegenzug ist Nordkorea jedoch zunehmend vorsichtiger geworden und es bleiben Zweifel, ob dies die stillgelegten Beziehungen zwischen Japan und Nordkorea wieder in Bewegung bringen kann.

Zum Abschluss

Die japanische Sichtweise auf Nordkorea hat sich von einer verhältnismäßig positiven Haltung während des Kalten Krieges zu einer extrem negativen Haltung aufgrund der Entführungs-, Nuklear- und Raketenproblematik gewandelt. Vor diesem Hintergrund gelang es auf dem ersten Gipfeltreffen zwischen den beiden Ländern im Jahr 2002, fünf Entführungsoffer wiederzufinden. Dieses Ergebnis wurde dadurch ermöglicht, dass Japan unverändert daran glaubte, die Entführungsproblematik lösen zu können und hartnäckig eine Lösung angestrebt hat, obwohl Nordkorea dieses Problem über lange Jahre hinweg als „Erfindung der japanischen Regierung“ betitelt hatte. Die Tatsache, dass selbst Kim Jong-il gezwungen gewesen war, sich zu entschuldigen, stellte einen seltenen diplomatischen Sieg im gegenwärtigen Japan dar, und das einzige von beiden Staats- und Regierungschefs unterzeichnete Dokument, die Pjöngjang-Erklärung zwischen Japan und Nordkorea, bestimmte die japanische Politik gegenüber Nordkorea.

In der Folgezeit ging es mit den Beziehungen zwischen den beiden Ländern jedoch stetig bergab. Nordkorea ist nun der Ansicht, dass es Japan nicht um jeden Preis um finanzielle Unterstützung bitten muss, sondern nicht nur von China, sondern auch von Südkorea Unterstützung erhalten kann, sobald die auferlegten Sanktionen durch entsprechende Verhandlungen mit den USA gelockert werden. Darüber hinaus konnte sich die Wirtschaft Nordkoreas seit der katastrophalen Hungersnot in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre im Vergleich zu damals verbessern, während die Wirtschaftskraft Japans relativ gesehen abgenommen hat.

Nimmt man deswegen jedoch an, dass Nordkorea den japanischen Staat auch in Zukunft ignorieren könnte, so ist dies nicht der Fall. Selbst wenn Japan nicht in der Lage sein sollte, direkte Verhandlungen mit Nordkorea durchzuführen, so kann sich der japanische Premierminister an den amerikanischen Präsidenten wenden, um eine weitere Entwicklung der Beziehungen zwischen den USA und Nordkorea aufzuhalten. So gesehen besitzt Japan ein „Ass im Ärmel“ – denn wenn Nordkorea die Wiederaufnahme von Verhandlungen mit den USA ins Auge fassen will, müssen auch seine Beziehungen zu Japan entsprechend besser werden.

Literaturangaben

Atsuhito Isozaki (2021), "A Brief History of Japan-North Korea Relations," *Kyoyo-Ronso*, vol. 142

Atsuhito Isozaki (2013), "Japan-North Korea Relations: The Abe Administration and the Abduction Issue," *SERI Quarterly*, vol. 6-3

Atsuhito ISOZAKI



Atsuhito Isozaki ist Professor für Nordkoreastudien an der Keio-Universität, Japan. Seine Forschungsschwerpunkte sind die zeitgenössische nordkoreanische Politik und die Beziehungen zwischen Japan und Nordkorea. Zuvor war er Sonderanalytiker für nordkoreanische Politik im Nachrichtendienst des japanischen Außenministeriums und leitender Forscher für nordkoreanische Politik an der japanischen Botschaft in Peking. Darüber hinaus wurde er als Japan-Stipendiat des Woodrow Wilson International Center for Scholars ausgewählt.

Zu seinen wichtigsten Veröffentlichungen gehören *3rd ed. Introduction to North Korean Studies* (auf Japanisch, 2024) und *Tourism in North Korea* (auf Japanisch, 2019). Er spricht fließend Japanisch und Koreanisch und verfügt über gute Kenntnisse in Chinesisch und Vietnamesisch.

12

Japan und die ASEAN: Wandel der Partnerschaft und Herausforderungen

Mie OBA

Einleitung

Die Beziehungen zwischen dem modernen Japan und Südostasien gehen auf das 19. Jahrhundert zurück, als japanische Privatpersonen als Arbeitskräfte in letzteres Gebiet auswanderten. Nach insgesamt zwei Booms der „Südexpan- sion“ im Privatsektor vor dem Zweiten Weltkrieg und dem japanischen Imperialismus während des Krieges nahm Japan im Anschluss an den Krieg die diplomatischen Beziehungen zu allen südostasiatischen Ländern auf, die inzwischen ihre Unabhängigkeit erlangt hatten, um mithilfe von Reparationen, Entschädigungen und wirtschaftlichen Kooperationen neue Beziehungen aufzubauen. In der späteren japanischen Südostasien-Politik erhoffte man sich von dieser Region, dass sie als Rohstofflieferant und Absatzmarkt für den Wiederaufbau und die wirtschaftliche Entwicklung Japans dienen würde. Die „Trinität“ aus Handel, Investitionen und Unterstützung verschaffte Japan eine bedeutende wirtschaftliche Präsenz in Südostasien und entsprechenden politischen Einfluss in der Region.

Diese vertikalen Beziehungen zu Japan veränderten sich jedoch allmählich, als die südostasiatischen Länder den Verband Südostasiatischer Nationen (engl. *Association of Southeast Asian Nations*, kurz ASEAN) gründeten und eine Absicherungsdiplomatie gegenüber den wichtigsten Ländern außerhalb der Region entwickelten, während die ASEAN sukzessive ausgebaut wurde. Für

die südostasiatischen Länder dient die ASEAN nicht nur als Rahmen zur Stabili- sierung der gegenseitigen Beziehungen zwischen ihren Mitgliedstaaten und zur Sicherung der eigenen Interessen gegenüber den Ländern außerhalb der Region – darunter auch Japan – sondern in gewissem Umfang auch der Einflussnahme auf die Gestaltung eines regionalen Ordnungssystems. In diesem Zusammenhang legte Japan über bilaterale Beziehungen mit den südost- asiatischen Staaten hinausgehend seit Mitte der 1970er Jahre den Grundstein für eine „ASEAN-Diplomatie“, indem es Partnerschaften mit den Ländern dieser Region aufbaute.

Dieser Beitrag konzentriert sich hauptsächlich auf diese japanische ASEAN-Diplomatie. Er soll aufzeigen, wie sich die Art der Beziehungen und der Zusammenarbeit Japans mit der ASEAN und den südostasiatischen Ländern im Laufe der Zeit verändert hat und welche Faktoren zu ebendiesen Veränderungen geführt haben. Anschließend werden die aktuellen und zukünftigen Heraus- forderungen der Partnerschaft zwischen Japan und der ASEAN erörtert.

Historischer Hintergrund

(1) Aufnahme der Beziehungen zwischen Japan und der ASEAN

Als die ASEAN im August 1967 durch fünf südostasiatische Länder gegründet wurde, zeigte die japanische Regierung

zunächst kein besonderes Interesse daran. Erst als sich in diesen Ländern Widerstand gegen die wirtschaftliche Präsenz Japans regte, der es veranlasste, seine Diplomatie mit den südostasiatischen Ländern zu überdenken, begann Japan neben seiner bilateralen Diplomatie mit diesen Ländern auch der ASEAN-Diplomatie als solcher mehr Bedeutung beizumessen. Unmittelbarer Auslöser dafür waren Handelsstreitigkeiten im Zusammenhang mit der Ausfuhr von synthetischem Kautschuk. Die Ausfuhr von japanischem synthetischem Kautschuk hatte Indonesien und Malaysia, die Naturkautschuk produzierten, wirtschaftlich einen schweren Schlag versetzt. Doch anstatt sich einzeln an Japan zu wenden, forderten sie als ASEAN-Gemeinschaft Japan zu Verhandlungen auf. Infolgedessen wurde 1973 das „ASEAN-Japan forum on synthetic rubber“ ins Leben gerufen. Auch wenn dieser Start von keiner der beiden Seiten als angenehm empfunden wurde, wurde das Forum im Nachhinein als Ausgangspunkt für die „freundschaftliche Zusammenarbeit zwischen Japan und der ASEAN“ betrachtet. Während der Rundreise von Premierminister Kakuei Tanaka in Südostasien im Jahr 1974 kam es in Großstädten wie Bangkok und Jakarta zu großen antijapanischen Demonstrationen („Marari-Vorfall“), die die japanische Regierung unter Schock setzten. Darüber hinaus veranlassten die Veränderungen im regionalen Umfeld nach dem Fall von Saigon im Jahr 1975 und dem anschließenden Siegeszug des Kommunismus in Indochina Japan zu

einem Überdenken seiner bisherigen Südostasien-Politik.

Aufgrund ebendieser Ereignisse begann Japan, sich stärker auf die Intensivierung seiner Beziehungen zur ASEAN zu konzentrieren und als Wirtschaftsmacht nach neuen Ansätzen in dieser Region zu suchen. So wurde im März 1977 das ASEAN-Japan-Forum gegründet, das der Besprechung allgemeiner wirtschaftlicher Fragen dienen sollte. Zudem erlangte Japan – neben anderen westlichen Industriestaaten im asiatisch-pazifischen Raum wie den USA und Australien sowie der Europäischen Gemeinschaft (EG) – den Status eines ASEAN-Dialogpartners.

Im August 1977 wurde der japanische Premierminister Takeo Fukuda zusammen mit den Premierministern Australiens und Neuseelands als besonderer Gast zum zweiten ASEAN-Gipfeltreffen in Kuala Lumpur eingeladen und hielt kurz darauf eine politische Rede in Manila. Darin legte er drei Grundsätze als sogenannte „Fukuda-Doktrin“ fest: 1. Japan wird keine Militärmacht; 2. Japan wird den Dialog mit ASEAN von „Herz zu Herz“ vorantreiben; und 3. Japan baut eine gleichberechtigte Partnerschaft zur ASEAN auf und fungiert als Vermittler zwischen der ASEAN und Indochina. Die Entstehung der Fukuda-Doktrin gilt seitdem als ein Schlüsselereignis, dass zur Stabilisierung der Beziehungen zwischen Japan und ASEAN beigetragen hat.

(2) Vertiefung der Beziehungen zwischen Japan und der ASEAN nach dem Ende des Kalten Krieges

Das Ende der Konflikte zwischen den USA und der Sowjetunion sowie zwischen China und der Sowjetunion führte zur Auflösung der komplexen konfrontativen Strukturen des Kalten Krieges innerhalb Asiens. Auf den kambodschanischen Bürgerkrieg, der den Kalten Krieg in Asien symbolisiert hatte, folgte unter anderem das Friedensabkommen von 1992, infolgedessen im Jahr 1993 das heutige Kambodscha gegründet wurde. Japan spielte im Zusammenhang mit diesem kambodschanischen Friedensprozess eine wichtige Rolle.

Als Reaktion auf die Veränderungen im internationalen Umfeld seit dem Ende des Kalten Krieges nahmen die ASEAN-Länder sowohl im Rahmen ihrer individuellen nationalen Diplomatie als auch in ihrer gemeinsamen externen Haltung als ASEAN Beziehungen zu allen Großmächten auf und entwickelten eine aktive Absicherungsstrategie, die das Gleichgewicht in ihren Beziehungen zu den Großmächten wahren und somit sicherstellen sollte, dass nicht nur ein bestimmtes Land Einfluss auf diese Region ausübte. Mithilfe des Dialogpartnersystems und anderweitiger Maßnahmen stärkte die ASEAN darüber hinaus ihre Beziehungen zu Ländern wie Südkorea, China, Indien und Russland und bemühte sich darum, ihre Stimme und ihren Einfluss in der regionalen

Ordnung des erweiterten Asien-Pazifiks zu sichern, indem sie ein regionales System schuf, in deren Mittelpunkt sie sich stellte (ASEAN-Architektur).

Je stärker die ASEAN ihre Zusammenarbeit mit anderen Ländern ausbaute, umso mehr verlor Japan für sie an Bedeutung. Auf der anderen Seite begann Japan angesichts der Haltung der südostasiatischen Länder, die den ASEAN-Rahmen zur Entwicklung einer aktiven Diplomatie nutzten, der Zusammenarbeit mit der ASEAN mehr Bedeutung beizumessen. So wirkte Japan auch intensiv am Entstehungsprozess der oben genannten ASEAN-Architektur mit. Nach der Erweiterung der ASEAN um die neuen Mitglieder Kambodscha, Laos, Myanmar und Vietnam (CLMV-Region) förderte Japan vor allem mithilfe seines Ministeriums für Außenhandel und Industrie die industrielle Zusammenarbeit, um die Kluft zwischen den älteren ASEAN-Mitgliedern und den neuen Mitgliedern aus der CLMV-Region zu überwinden. Während die ASEAN zur Stärkung der Kooperation innerhalb der Region im Juli 1998 den ASEAN-Fonds gründete, richtete die japanische Regierung unter Premierminister Keizo Obuchi den Japan-ASEAN-Solidaritätsfonds zur Entwicklung von Arbeitskräften und für die Bekämpfung von Armut ein und leistete im Rahmen dieses Fonds finanzielle Unterstützung.

Nach der asiatischen Währungskrise, die im Sommer 1997 begann, nutzte

Japan seine wirtschaftliche Macht als Ressource, um den von der Krise betroffenen Ländern zu helfen. Die vom japanischen Finanzministerium dargebotene Initiative zur Einrichtung eines Asiatischen Währungsfonds (engl. *Asian Monetary Fund*, kurz AMF) wurde aufgrund des starken Widerstands der USA und des Desinteresses Chinas eingestellt. Doch kurz darauf im Jahr 1998 stellte Japan seine „Neue Miyazawa-Initiative“ vor, deren zweite Stufe bereits im darauffolgenden Jahr umgesetzt wurde und Thailand, Indonesien, Südkorea, Malaysia und den Philippinen finanzielle Unterstützung bot. Diese Initiative entwickelte sich später zur Chiang-Mai-Initiative auf Basis der „ASEAN+3“.

Als sich das Machtgleichgewicht zwischen Japan und China Anfang der 2000er Jahre mit der wachsenden wirtschaftlichen und politischen Präsenz Chinas, das 2001 der Welthandelsorganisation beigetreten war, veränderte, wurde der Wettbewerb zwischen den beiden Ländern in Bezug auf die Führungsrolle bei der Gestaltung der internationalen Ordnung in der Region deutlich – die beiden Länder begannen um ihre Beziehungen zur ASEAN zu konkurrieren. Japan wie auch China schlossen Freihandelsabkommen (engl. *Free Trade Agreement*, kurz FTA) mit der ASEAN und unterzeichneten den Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit in Südostasien (engl. *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*, kurz TAC) vollumfänglich. Im Juli 2004 wurde

Japan TAC-Mitglied und unterzeichnete 2008 das Freihandelsabkommen mit der ASEAN. Darüber hinaus veranstaltete Japan im Dezember 2003 einen Japan-ASEAN-Sondergipfel in Tokyo, um damit seine guten Beziehungen zur ASEAN zu demonstrieren. Davon abgesehen stritten sich Japan und China im Zusammenhang mit der Errichtung des Ostasiengipfels über den Kreis der zuzulassenden Mitglieder sowie die diesbezüglichen Modalitäten. Während China und Korea im Rahmen der ASEAN+3 das Konzept zur Schaffung einer Freihandelszone in Ostasien (engl. *East Asia Free Trade Agreement*, kurz EAFTA) vorantrieben, um die wirtschaftliche Integration zu fördern, präsentierte Japan im Jahr 2006 ein auf den ASEAN+6 basierendes Konzept für eine umfassende Wirtschaftspartnerschaft in Ostasien (engl. *Comprehensive Economic Partnership for East Asia*, kurz CEPEA). Diese beiden Konzepte wurden später konsolidiert und führten zur Gründung der „Regionalen umfassenden Wirtschaftspartnerschaft“ (engl. *Regional Comprehensive Economic Partnership*, kurz RCEP).

Darüber hinaus erklärte Japan, einen Betrag in Höhe von insgesamt rund 70 Mio. USD zur Unterstützung der ASEAN-Integration zu spenden, um die Zusammenarbeit und Integration der ASEAN-Staaten im Zuge der Gemeinschaftsbildung zu fördern. Auf dieser Grundlage wurde 2006 der Japan-ASEAN-Integrationsfonds (JAIF) eingerichtet. Im Jahr 2008 wurden

zudem der Japan-ASEAN General Exchange Fund (JAGEF) und der Japan-ASEAN Academic Exchange Fund (JAEP), die seit den Tagen der Fukuda-Doktrin kontinuierlich im Bereich der Förderung der kulturellen Zusammenarbeit tätig gewesen waren, in den JAIF überführt.

(3) Südostasien als strategische Arena und die japanische ASEAN-Diplomatie

Der Aufstieg Chinas manifestierte sich in den 2010er Jahren mit immer größerer Deutlichkeit. So begann Staatspräsident Xi Jinping unter anderem mit seinem Eintreten für das Konzept einer „Neuen Seidenstraße“ im Jahr 2013 sowie für eine Asiatische Infrastrukturinvestmentbank (engl. *Asian Infrastructure Investment Bank*, kurz AIIB) mit der Gründung einer neuen internationalen und regionalen Ordnung auf der Grundlage verstärkter chinesischer Investitionen und dem Ausbau von Infrastruktur. Darüber hinaus präsentierte China im Jahr 2015 die Initiative „Made in China 2025“ und ließ dadurch keinen Zweifel an seinem Vorhaben, sich zu einem technologiebasierten Land zu entwickeln. Diese Haltung Chinas provozierte die USA und brachte den strategischen Wettbewerb zwischen den beiden Ländern deutlicher zum Vorschein. Im Zuge dieser Eskalation begann man Südostasien als strategische Arena wahrzunehmen, in der die USA und China um Einfluss konkurrierten.

Auf der anderen Seite hat Japan Anfang der 2010er Jahre damit begonnen, die ASEAN-Länder als Partner bei der Gestaltung einer rechts- und regelbasierten Ordnung zu betrachten, indem es die gemeinsame Zusammenarbeit im politischen und sicherheitsbezogenen Bereich verstärkte und gleichzeitig Maßnahmen zur Regulierung der Macht Chinas ergriff. In der 2013 vom Kabinett der zweiten Abe-Administration verabschiedeten „Nationalen Sicherheitsstrategie“ wurden die ASEAN-Länder gemeinsam mit Südkorea, Australien und Indien als Partner für die Stärkung der Zusammenarbeit mit Japan bestimmt, welche „dieselben universalen Werte und strategischen Interessen“ teilen würden, und es wurde zur „Stärkung und Vertiefung der Zusammenarbeit in allen Bereichen, einschließlich des politischen und sicherheitsbezogenen Bereichs“ aufgerufen. Im Jahr 2013 wurde anlässlich des 40-jährigen Jubiläums der Japan-ASEAN-Beziehungen erneut ein Sondergipfel in Tokyo veranstaltet, auf dem eine Absichtserklärung in Form eines „Vision Statements“ verabschiedet und eine stärkere Zusammenarbeit als „Partner für Frieden und Sicherheit“ als oberstes Ziel gesetzt wurde. Premierminister Abe kündigte außerdem einen zusätzlichen „JAIF-2.0“-Beitrag in Höhe von insgesamt 100 Mio. USD an, der vier wesentliche Prioritäten umfasste: (a) Zusammenarbeit im maritimen Bereich, (b) Zusammenarbeit beim Katastrophenmanagement, (c) Maßnahmen im Bereich Terrorbekämpfung und

Cybersicherheit sowie (d) Stärkung der ASEAN-Konnektivität.

Zu den Bemühungen zur Schaffung einer regelbasierten Ordnung im wirtschaftlichen Bereich zählten Verhandlungen zur Errichtung der Transpazifischen Partnerschaft (TPP) sowie der RCEP. Seitdem die im Januar 2017 ins Amt gekommene Regierung von Präsident Trump sich im Rahmen ihrer „America-First“-Politik aus den TPP-Verhandlungen zurückgezogen hatte, haben sowohl die TPP als auch die RCEP an Bedeutung für die Erhaltung eines regelbasierten Freihandelssystems gewonnen – trotz bestehender Unterschiede in Bezug auf Mitgliedschaft, Freiheitsgrad und Geltungsbereich. Die TPP wurde von den nach dem Rückzug der USA verbliebenen elf Ländern beschlossen. So wurde im Februar 2018 das Abkommen über die umfassende und fortschrittliche Transpazifische Partnerschaft (engl. *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*, kurz CPTPP) unterzeichnet, das im Dezember desselben Jahres in Kraft trat. Was die RCEP betrifft, zog sich zwar im Jahr 2019 Indien aus den Verhandlungen zurück, doch unterzeichneten während der Corona-Pandemie im November 2020 weitere 15 Länder dieses Abkommen, das daraufhin im Januar 2022 in Kraft trat.

Darüber hinaus leitete die Regierung unter Premierminister Abe zwecks Schaffung und Aufrechterhaltung einer regelbasierten Ordnung eine Verteidigungskooperation mit den

ASEAN-Ländern ein. Nachdem Japan im April 2014 die drei Grundsätze für den Transfer von Wehrgütern festgelegt hatte, schloss es mit den Philippinen (2016) und Malaysia (2018) jeweils Abkommen über den Transfer von Wehrgütern ab. Im Anschluss daran wurden entsprechende Abkommen mit Vietnam (2021), Indonesien (2021) und Thailand (2022) unterzeichnet. Außerdem stellte Japan im Rahmen seiner öffentlichen Entwicklungshilfe den Philippinen, Vietnam und Malaysia neue und gebrauchte Patrouillenboote zur Verfügung. Parallel zu dieser bilateralen Verteidigungszusammenarbeit mit einem Teil der ASEAN-Länder stellte Verteidigungsministerin Tomomi Inada im November 2016 die „Vientiane Vision“ vor – einen umfassenden Rahmen für die Wehrkooperation mit der ASEAN, der multi- und bilaterale Initiativen beinhaltete. Drei Jahre später im November 2019 wurde eine aktualisierte Version dieses Rahmens in Form der „Vientiane Vision 2.0“ präsentiert.

Darüber hinaus hat die Regierung von Premierminister Abe die Verstärkung der Verteidigungskooperation und die Infrastrukturhilfen im Zusammenhang mit der ASEAN in sein Konzept eines „Freien und Offenen Indopazifiks“ (FOIP) integriert. FOIP wurde von den ASEAN-Ländern jedoch skeptisch betrachtet, da sie darin einen auf die Eindämmung Chinas gerichteten Rahmen sahen. Nach einer Verbesserung der japanisch-chinesischen Beziehungen ab Frühjahr 2017 vertrat die japanische Regierung

den Standpunkt, dass es sich bei FOIP nicht um eine Initiative zur Eindämmung Chinas handle, und sprach unter anderem über die Möglichkeit einer Zusammenarbeit zwischen FOIP und Chinas Projekt der „Neuen Seidenstraße“. Dies reichte jedoch nicht aus, um die Zweifel der ASEAN-Länder vollständig auszuräumen. Die ASEAN veröffentlichte im Juni 2019 den „ASEAN Outlook on the Indo-Pacific“ (AOIP), in dem eine umfassende „indopazifische“ Zusammenarbeit vorgeschlagen wurde, die nicht nur Japan und die USA, sondern auch China, Indien und andere Länder umfasste.

Die wirtschaftliche Präsenz und der politische Einfluss Chinas sowie sein störendes Verhalten gegenüber der langjährig bestehenden maritimen Ordnung – unter anderem durch Landgewinnung im Südchinesischen Meer und die Errichtung militärischer Einrichtungen – haben jedoch inzwischen die Besorgnis der ASEAN-Länder erregt. Andererseits sind die Existenz des chinesischen Marktes sowie die Investitionen und Unterstützungen Chinas für das Wirtschaftswachstum der ASEAN unerlässlich. Die ASEAN-Länder versuchen daher, ihre Absicherungsstrategien trotz der individuell unterschiedlichen Distanz, die zwischen ihnen und den USA bzw. China besteht, zu bewahren – entweder einzeln oder im Rahmen der ASEAN. Gleichzeitig zielen sie auf eine Stärkung der ASEAN und bemühen sich darum, gemeinsam Schwierigkeiten zu überwinden. Dies äußerte sich nicht zuletzt in der Ende 2015 planmäßig erfolgten

Erklärung der ASEAN über die Gründung ihrer Wirtschaftsgemeinschaft (engl. *ASEAN Economic Community*, kurz AEC).

Aktueller Stand und Herausforderungen

Der Ausbruch der Coronavirus-Pandemie ließ den bereits vorher bestehenden strategischen Wettbewerb zwischen den USA und China noch deutlicher zutage treten. Darüber hinaus haben die umfangreichen Maßnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus die öffentlichen Ausgaben der Staaten stark belastet. Die Regierungen der ASEAN-Länder machten den Aufschwung und die Wiederbelebung der Wirtschaft zu ihrer obersten Priorität. Und auch dadurch, dass die wirtschaftlichen Verbindungen zu China aufgrund der Coronavirus-Pandemie noch enger geworden sind, stellt ein Abbruch der Beziehungen zu China keine Option mehr dar. Auch die chinesische Seite geht verstärkt auf die ASEAN-Länder zu und ruft zu einer neuen Ordnung auf, die auf einer „Win-Win“-Situation basieren soll.

Andererseits zeigt die amerikanische Regierung unter Präsident Biden die Absicht, dieser Win-Win-Ordnung unter chinesischer Führung eine regelbasierte Ordnung im Indopazifik entgegenzusetzen. Die amerikanische Regierung verfolgt eine konfrontative Strategie gegenüber China, indem sie die Zusammenarbeit mit Verbündeten und

Partnerländern intensiviert – u. a. durch die Stärkung des Quadrilateralen Sicherheitsdialogs (QUAD) und die Gründung eines trilateralen Militärbündnisses zwischen den USA, dem Vereinigten Königreich und Australien (AUKUS). Aus diesem Standpunkt heraus zeigt sie aktives Engagement für die ASEAN. Gegenwärtig haben die USA ihre Macht als Hegemonialstaat dieser Region nicht verloren. Allerdings lässt sich nur schwer behaupten, dass die Regierung von Präsident Biden das durch die „launische“ Politik der Regierung von Präsident Trump beschädigte Vertrauen vollständig wiederherstellt.

Der zunehmende Druck durch die USA und China hat zu einer immer stärkeren Einengung des diplomatischen Spielraums der ASEAN geführt. Ironischerweise gewinnt aufgrund dieser schwierigen Situation eine Absicherungsstrategie für die ASEAN umso mehr an Bedeutung. Auch Japan verfügt als Verbündeter der USA über eine eingeschränkte Auswahl an politischen Optionen. So haben die Regierung von Premierminister Suga sowie die darauffolgende Regierung unter Premierminister Kishida die ASEAN-Politik der Regierung von Premierminister Abe weitgehend übernommen. Es wird immer schwieriger, die von Japan vertretene FOIP-Strategie von der der USA, welche stärker auf Eindämmung Chinas ausgerichtet ist, abzugrenzen.

In diesem Zusammenhang entwickelt Japan mit dem Ziel, die ASEAN für FOIP

zu gewinnen, einen Diskurs, der für eine Förderung der Kooperation zwischen Japan, ASEAN und der AOIP wirbt und dabei FOIP stärker mit AOIP verknüpft. Auf dem Japan-ASEAN-Gipfeltreffen im November 2021 wurden die folgenden Kooperationsinitiativen zwischen Japan, der ASEAN und AOIP benannt, darunter die technische Zusammenarbeit bei Maßnahmen gegen die illegale, ungemeldete und unregulierte Fischerei (IUU-Fischerei), die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Plastikmüll, die Zusammenarbeit für hochwertige Infrastruktur im Rahmen der Japan-ASEAN-Konnektivitätsinitiative, der Aktionsplan für wirtschaftliche Resilienz und die Unterstützung der Einrichtung eines ASEAN-Zentrums für Infektionskrankheiten. Da die ASEAN neben ihrer Partnerschaft mit den USA und China auch von einer Verstärkung der Partnerschaft mit Japan als Drittland profitiert, haben sie diesen Kurs bis zu einem gewissen Grad akzeptiert; doch zum FOIP selbst wahren sie eine gewisse Distanz.

Vor diesem Hintergrund traten sieben ASEAN-Länder, mit Ausnahme von Kambodscha, Laos und Myanmar, dem Indopazifischen Wirtschaftsrahmen (engl. *Indo-Pacific Economic Framework*, kurz IPEF) bei, der Ende Mai 2022 unter Führung der USA ins Leben gerufen wurde. Manche gehen davon aus, dass der IPEF-Beitritt dieser sieben Länder auf eine aktive Überzeugungsarbeit Japans zurückzuführen sei. Wichtiger ist jedoch, dass diese sieben Länder ein

gewisses Interesse an der Regelsetzung und Verstärkung der Zusammenarbeit in den im Rahmen des IPEF verhandelten Bereichen zeigten – darunter digitale Wirtschaft, Widerstandsfähigkeit der Lieferketten, Umgang mit dem Klimawandel und saubere Energien. Dies könnte jedoch auch als Teil einer Absicherungsstrategie interpretiert werden, die auf Ausgleich des oben erwähnten chinesischen Einflusses gerichtet ist. Die südostasiatischen Länder betrachten indes die Frage, inwiefern das Engagement der USA in dieser Region auch wirklich von Dauer ist, mit Argwohn. Auch die Tatsache, dass die Regierung Präsident Bidens zwei Demokratiegipfel abhielt, wurde nicht gern gesehen, da man der Auffassung war, diese könnten zu unnötigen Spaltungen führen.

Zum Abschluss

Vor dem Hintergrund der wachsenden Spannungen im ostasiatischen Raum durch den verschärften Wettbewerb zwischen den USA und China teilen sich Japan und die ASEAN eine gemeinsame Position. Entsprechend der in dieser Abhandlung wiederholt genannten Absicherungsstrategie der ASEAN muss auch Japan durch eine verstärkte Allianz mit den USA in der Lage sein, auf Sicherheitsbedrohungen und unvorhergesehene Situationen zu reagieren. Andererseits ist das Land aber dazu bestimmt, ein gewisses Maß an Stabilität in seinen Beziehungen zu China aufrechtzuerhalten, zumal dieses sowohl geografisch

nah gelegen als auch wirtschaftlich eng verknüpft ist.

Zudem besteht die Welt nicht nur aus Schwarz und Weiß. Nach dem russischen Überfall auf die Ukraine besteht vor allem im Westen die Tendenz, die internationale Lage im Sinne einer Dichotomie zwischen autoritärem und liberalem Regime zu betrachten und chinesisch-russische Zusammenarbeit besonders in den Vordergrund zu rücken. China hat sich jedoch eine subtile Distanz zu Russland bewahrt, indem es sich etwa auf der UN-Generalversammlung im März 2022 bei einer Resolution zur Verurteilung Russlands seiner Stimme enthielt. Darüber hinaus bemühen sich die ASEAN-Länder um einen integrativen Ansatz im Zusammenhang mit Russland, anstatt es einfach zu isolieren. Sowohl Indonesien, das den Vorsitz der G20 im Jahr 2022 innehatte, als auch Thailand als Vorsitzender der APEC sowie Kambodscha, das der ASEAN vorsah, verfolgten allesamt die Strategie, Russland von wichtigen Treffen nicht auszuschließen.

Die Welt ist also vielmehr grau als Schwarz und Weiß, und diese komplexe internationale Ordnung wird durch das Verhalten von Schwellen- und Entwicklungsländern, darunter den ASEAN-Ländern, getragen. Es ist eine reale Tatsache, dass die Schwellen- und Entwicklungsländer den Industriestaaten zahlenmäßig überlegen sind und ihr Einfluss innerhalb der internationalen Ordnung stetig wächst.

Außerdem ist die Zeit, in der man davon sprechen konnte, dass Japan die ASEAN-Länder bei irgendwelchen Dingen unterstützt, ganz offenkundig vorbei. Aufgrund der oben beschriebenen weitreichenden strukturellen Veränderungen in der internationalen Ordnung muss Japan stattdessen seine Partnerschaft mit der ASEAN verstärken und gemeinsam an der Gestaltung einer neuen regionalen Ordnung arbeiten. Diese Ordnung stützt sich auf insgesamt drei Pfeiler. Der erste Pfeiler ist die Schaffung einer regionalen Ordnung, die auf friedliche und integrativ regelbasierte Weise funktioniert und darauf basiert, dass die Souveränität aller Länder geachtet wird und diese miteinander kooperieren. Der zweite Pfeiler ist die Realisierung einer Ordnung, in der das Gleichgewicht zwischen den drei Aspekten, wirtschaftliche Entwicklung, Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit, gewahrt wird und die auf ein über reine Geschäftsbeziehungen hinausgehendes „Zusammenleben“ gerichtet ist. Der dritte und noch wichtigere Pfeiler besteht schließlich im Aufbau gegenseitigen Verständnisses und Vertrauens, um eine zusätzliche Vertiefung und Stärkung der Japan-ASEAN-Partnerschaft zu ermöglichen. Es ist davon auszugehen, dass von nun an die Förderung dieser Partnerschaft im Hinblick auf die Verwirklichung der von beiden Seiten ersehnten regionalen Ordnung eine noch wichtigere Rolle spielen wird.

Literaturangaben

- Sueo Sudo (1992), *The Fukuda Doctrine and ASEAN: new dimensions of Japanese foreign policy*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies
- Peng Er Lam (2012), *Japan's Relations with Southeast Asia: The Fukuda Doctrine and Beyond*, Routledge
- Cheng-Chwee Kuik (2023), "Shades of grey: riskification and hedging in the Indo-Pacific," *The Pacific Review*, Vol. 36, No. 6

Mie OBA



Mie Oba ist Professorin an der Juristischen Fakultät der Universität Kanagawa. Sie erwarb ihren M.A. und ihren Dokortitel an der Universität Tokio. Ihr Hauptfach sind Internationale Beziehungen und die Politik in Ostasien und im asiatisch-pazifischen Raum, insbesondere die Entwicklung des Regionalismus in dieser Region, Japans Politik in Bezug auf den Regionalismus und die Beziehungen zwischen Japan und Südostasien.

Sie hat zahlreiche Artikel und Bücher auf Japanisch und Englisch veröffentlicht, darunter *Sino-Japanese competition over regional institutions in Asia*, Routledge (2017), „Further development of Asian regionalism: institutional hedging in an uncertain era“, *Journal of Contemporary East Asian Studies* (2019), *Jusoteki-Chiiki toshiteno Ajia: Tairitsu to Kyozon no Kozu (Asien als vielschichtige Region: Koexistenz in Konflikten)*, Yuhikaku (2014), *Ajia Taiheiyo Chiiki Keisei heno Dotei: Kyokai-Kokka Nichi-Go no Aidentiti Mosaku to Chiiki-Shyugi (The Invention of the Asia Pacific Region: Eine Geschichte des Regionalismus und der Suche nach Identität durch Japan und Australien als Grenznationen)*, Minerva Shobo (2004). Sie erhielt den 21. Ohira Masayoshi Memorial Prize (2005) und den 11. Nakasone Yasuhiro Incentive Award (2015).

13

Japan und Australien

Tomohiko SATAKE

Einleitung

Von der Zeit nach dem Kalten Krieg bis zum heutigen Tage sind die Sicherheitsbeziehungen zwischen Japan und Australien fast durchgängig gestärkt worden. Die Zusammenarbeit zwischen den beiden Ländern konzentrierte sich zunächst auf friedenserhaltende UN-Maßnahmen und unkonventionelle Sicherheitsfragen, weitete sich aber allmählich auf eine traditionelle Sicherheitskooperation unter Berücksichtigung von Notsituationen aus. So wird das derzeitige Verhältnis zwischen den beiden Ländern oftmals als „Quasi-Allianz“ bezeichnet, und einige Beobachter sind sogar der Meinung, dass die Zusammenarbeit zwischen Japan und Australien zumindest faktisch nahezu einer formellen Allianz entspricht.

Aber wie kommt es, dass sich die Sicherheitskooperation zwischen Japan und Australien derartig verstärkt hat? Der vorliegende Beitrag beantwortet diese Frage, indem er drei wesentliche Faktoren unter die Lupe nimmt. Diese drei Faktoren sind: 1. der Aufstieg Chinas, 2. die Allianz mit den USA und 3. die gemeinsame Vorstellung von beiden Ländern, wie eine wünschenswerte internationale und regionale Ordnung aussehen sollte.

Es besteht kein Zweifel daran, dass mit dem Aufstieg Chinas ein Wandel der internationalen politischen Struktur ausgelöst wurde, und nach dem Ende des Kalten Krieges – insbesondere seit den 2000er Jahren – die

japanisch-australische Sicherheitskooperation gestärkt wurde. Vor allem die späten 2000er Jahre, als China zunehmend die Weltordnung herausforderte, trieb man zusätzlich zu den strategischen Gesprächen zwischen Japan, den USA und Australien auch direkt zwischen Japan und Australien eine Institutionalisierung und einen bilateralen Dialog in Bezug auf Sicherheit und Wehrkooperation voran. So hatten auch Japan und Australien vor dem Hintergrund der wachsenden Besorgnis über China damit begonnen, ihre jeweilige Wehrkraft zu stärken.

Andererseits gab es große Unterschiede darin, wie diese beiden Länder die Bedrohung durch China wahrnahmen. Insbesondere Australien, das geografisch zwar weiter von China entfernt liegt, jedoch starke wirtschaftliche Beziehungen zu diesem Staat unterhält, wollte China weder übermäßig provozieren noch in die japanisch-chinesischen Konflikte im Ostchinesischen Meer „hineingezogen“ werden. Im Gegensatz zu den Beziehungen zwischen Japan und China, die durch historische Streitfragen und das Problem um die Senkaku-Inseln belastet waren, unterhielt Australien zumindest oberflächlich betrachtet ein gutes Verhältnis zu China – nicht nur aus wirtschaftlicher, sondern auch aus politischer und militärischer Sicht.

Dass die japanisch-australische Sicherheitskooperation trotz dieser „China-Lücke“ zwischen Japan und Australien fast durchgängig gestärkt wurde,

ist vor allem auf die Allianz der beiden Länder mit den USA zurückzuführen. Sowohl Japan als auch Australien verfolgen ein absolutes Interesse an der Gewährleistung der Sicherheit durch die USA und der Aufrechterhaltung der US-Militärpräsenz in der Region, weshalb sie die japanisch-australische Sicherheitskooperation als eines der Mittel zur Stärkung bzw. Ergänzung dieser Allianz und der militärischen Präsenz positioniert haben. Zudem ist Australien über das trilaterale Sicherheitsabkommen ANZUS (Australien, Neuseeland, USA) höchstwahrscheinlich ebenfalls an der Sicherheit Japans und Nordostasiens beteiligt, sodass auch aus ebendiesem Gesichtspunkt ein Verteidigungsengagement gegenüber Japan notwendig war.

Dies bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass Japan und Australien ihre Sicherheitsbeziehungen aus der Befürchtung heraus verstärkt haben, von den USA „im Stich gelassen“ zu werden. Sowohl Japan als auch Australien hatten neben ihren bilateralen Allianzen mit den USA im Rahmen des sogenannten „Nabe und Speiche“-Systems (engl. *hub and spoke*) ein starkes Interesse an der Aufrechterhaltung einer darauf basierenden freien, offenen und internationalen Ordnung. Beide Länder haben zudem seit jeher liberale Werte wie Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit vertreten. Gerade deswegen haben sie gleichermaßen die von den USA geführte Ordnung innerhalb der Region proaktiv unterstützt, aufrechterhalten und gestärkt, wobei ihre gemeinsame

Vorstellung der Weltordnung auch bei der Förderung der Sicherheitskooperation eine wichtige Rolle gespielt hat.

Im Folgenden werde ich zunächst einen chronologischen Rückblick auf die japanisch-australische Sicherheitskooperation nach dem Kalten Krieg werfen und untersuchen, wie sich die Beziehungen zwischen diesen beiden Ländern bis zu einer „Quasi-Allianz“ entwickelt haben, als die sie heutzutage bezeichnet werden. Anschließend möchte ich die japanisch-australische Sicherheitskooperation seit der Regierung unter Premierminister Yoshihide Suga betrachten und sowohl ihre Herausforderungen als auch ihre Perspektiven für die Zukunft aufzeigen.

Die japanisch-australische Sicherheitskooperation nach dem Ende des Kalten Krieges

Als auf dem Gipfeltreffen der USA und der Sowjetunion in Malta im Dezember 1989 das Ende des Kalten Krieges verkündet wurde, reiste eine Delegation des australischen Verteidigungsministeriums bereits im März des darauffolgenden Jahres nach Japan und begann einen informellen „strategischen Dialog“ mit dem japanischen Außenministerium. In den Jahren 1990 und 1992 besuchten der japanische und der australische Verteidigungsminister das jeweilige Partnerland, wobei ein verteidigungsbezogener Austausch

eingeleitet wurde, der Seminare zu friedenserhaltenden UN-Maßnahmen und gemeinsame Manöver beinhaltete. Im Februar 1996 wurde außerdem mit formellen Konsultationen sowohl zwischen den Außen- und Verteidigungsbehörden als auch zwischen den Verteidigungsbehörden beider Länder begonnen. Ab 1997 beschlossen beide Länder die Durchführung regelmäßiger Gipfeltreffen und kamen darin überein, den verteidigungs- und informationsbezogenen Austausch sowie die Zusammenarbeit in Bezug auf regionale Sicherheitsprobleme voranzutreiben.

Ein Grund dafür, dass Australien sich in dieser Zeit Japan annäherte, lag in der japanisch-amerikanischen Allianz. Australische politische Entscheidungsträger hatten sich dafür eingesetzt, dass Japan auch nach dem Kalten Krieg in der amerikanischen Allianz erhalten bliebe. Denn für Australien war die Präsenz des US-Militärs auch nach Ende des kalten Krieges weiterhin unabdingbar. Bei einigen politischen Entscheidungsträgern Australiens herrschte insbesondere nach der Taiwanstraßenkrise von 1995 bis 1996 eine strategische Einstellung, die darauf abzielte, die Sicherheitsbeziehungen zu den demokratischen Staaten – einschließlich Japan – in Erwartung eines künftigen Aufstiegs Chinas zu stärken. So intensivierte Australien seine Annäherung an Japan, um die regionale US-Präsenz im Rahmen der japanisch-amerikanischen Allianz zu sichern und sich zugleich strategisch gegen den künftigen Aufstieg Chinas abzusichern.

Im Gegensatz dazu fand ein solch strategisches Denken bei den japanischen politischen Entscheidungsträgern eher selten statt. Für Japan war Australien insofern von Bedeutung, als es sich dabei um einen Verbündeten der USA und um ein Mitglied des westlichen Lagers handelte, und es sich für die gleichen regionalen und internationalen Themen wie nukleare Abrüstung, Atomwaffensperre und friedenserhaltende UN-Maßnahmen interessierte. Die aktive Unterstützung Australiens in Bezug auf die wachsende regionale Rolle Japans war für den japanischen Staat, der seit dem Golfkrieg nach einer stärkeren Beteiligung an der internationalen Ordnung strebte, besonders wertvoll. Bereits in der Ausgabe des diplomatischen Blaubuchs von 1991 wurde Australien als „unersetzlicher Partner“ Japans in Bezug auf die Bewältigung regionaler und globaler Probleme anerkannt.

Die unmittelbare Sicherheitskooperation zwischen Japan und Australien zu dieser Zeit war somit eher auf die Zusammenarbeit in regionalen und globalen Fragen als auf die Abwehr einer direkten Bedrohung durch China ausgerichtet. Insbesondere seit den Terroranschlägen am 11. September 2001 haben Japan und Australien aktiv zu dem von den USA geführten „Krieg gegen den Terror“ beigetragen, in dem beide Länder ihre praktischen Beziehungen bei der Terrorismusbekämpfung und der Sperre von Massenvernichtungswaffen verstärkt haben. Die direkte Zusammenarbeit zwischen den Selbstverteidigungsstreitkräften und dem

australischen Militär im Zuge der friedenserhaltenden Maßnahmen in Osttimor ab 2002, der humanitären Hilfe und Katastrophenhilfe nach dem Erdbeben vor Sumatra (Indonesien) im Dezember 2004 sowie bei den humanitären Wiederaufbaumaßnahmen im Irak im Jahr 2005 hat ebenfalls zu einer Stärkung der Sicherheitskooperation zwischen den beiden Ländern beigetragen.

Als sich der Aufstieg Chinas ab Mitte der 2000er Jahre immer deutlicher abzeichnete, betrachtete Japan die Zusammenarbeit mit Australien zunehmend in einem strategischen Kontext. Der im September 2006 ernannte Premierminister Shinzo Abe förderte die „Wertediplomatie“ und bemühte sich, neben den USA auch die Beziehungen zu demokratischen Staaten wie Australien und Indien zu stärken. Die von Premierminister Abe und seinen diplomatischen Beratern geförderte Zusammenarbeit zwischen Japan, den USA, Australien und Indien basierte auf einem eindeutig geopolitischen Konzept mit Blick auf China. Im März 2007 wurde die „Gemeinsame Erklärung Japans und Australiens zur Sicherheitskooperation“ (engl. *Japan-Australia Joint Declaration on Security Cooperation*) veröffentlicht, in der verkündet wurde, dass die beiden Länder ihre Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen zu stärken gedenken.

Australien setzte sich zudem aktiv für eine verstärkte Sicherheitskooperation mit Japan ein – entweder zur „Absicherung“ gegen den künftigen Aufstieg Chinas

oder zur weiteren Stärkung der militärischen Präsenz der USA in der Region. Gleichzeitig setzte sich die australische Regierung unter Premierminister John Howard für eine Stärkung der wirtschaftlichen Beziehungen zu China ein und hütete sich davor, China übermäßig zu provozieren. Der darauffolgende Premierminister der Australian Labor Party, Kevin Rudd, setzte sich ebenfalls aktiv für die Stärkung der Allianz mit den USA und die Verbesserung der Sicherheitskooperation zwischen Japan, den USA und Australien ein. Gleichzeitig verkündete er jedoch, dass er sich nicht an der von Premierminister Abe vorgeschlagenen Sicherheitskooperation zwischen Japan, den USA, Australien und Indien beteiligen werde, da dies eine unnötige Provokation Chinas zur Folge hätte.

Ironischerweise festigte sich jedoch kurz darauf Chinas hartnäckige Haltung gegenüber der Außenwelt. Ab 2008 entsendete China kontinuierlich Schiffe in die Gewässer um die Senkaku-Inseln, und im Dezember selbigen Jahres schließlich drangen zwei dieser Schiffe erstmals ins japanische Hoheitsgewässer ein. Im März 2009 stießen fünf chinesische Schiffe beinahe mit der USNS Impeccable, einem Überwachungsschiff der US-Marine, zusammen, und blockierten es auf hoher See inmitten des Südchinesischen Meeres. Im April desselben Jahres veröffentlichte Australien ein neues Weißbuch der Landesverteidigung, in dem es in noch nie dagewesener Schärfe vor der rasanten Modernisierung der militärischen Stärke Chinas

sowie vor deren mangelnden Transparenz warnte und einen umfassenden militärischen Aufrüstungsprozess unter der Bezeichnung „Force 2030“ einleitete. Auch wenn einige australische Stimmen Einwand gegen die harte Haltung gegenüber China im Weißbuch erhoben, war es letztendlich Premierminister Rudd selbst, der – obwohl er als großer Freund Chinas gegolten hatte – eben diese Wahrnehmung förderte.

So wurde die enge Zusammenarbeit zwischen Japan und Australien auch nach dem Regierungsantritt der Demokratischen Partei in Japan im September 2009 fortlaufend gestärkt. Die Institutionalisierung der japanisch-australischen Sicherheitskooperation schritt mit der Unterzeichnung des Abkommens über die gegenseitige Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen (engl. *Acquisition and Cross-Servicing Agreement*, kurz ACSA) im Mai 2010 sowie mit dem Abschluss des Informationssicherheitsabkommens (engl. *Information Security Agreement*, kurz ISA) im Mai 2012 weiter voran. Nach dem großen Erdbeben in Ostjapan im März 2011 entsandte Australien bis zu drei seiner vier C-17-Transportflugzeuge nach Japan, um gemeinsam mit den USA Hilfstätigkeiten zu leisten. Als Japan später beschloss, seine Selbstverteidigungstreitkräfte zu den friedenserhaltenden UN-Maßnahmen im Südsudan zu entsenden, entsandte auch Australien zwei Militärangehörige dorthin, um einsatzbezogene Informationen bereitzustellen und die Verbindung sowie die

Koordination mit relevanten Stellen, einschließlich der Vereinten Nationen, zu unterstützen. Die Regierungen der Demokratischen Partei Japans und der Australian Labor Party teilten die gemeinsame Sorge über eine gewaltsame Veränderung des Status quo durch China im Ost- und Südchinesischen Meer und unterstützten in diesem Zusammenhang die USA bei ihren Bemühungen, den asiatisch-pazifischen Raum wieder ins Gleichgewicht zu bringen; gleichzeitig betonten sie die Bedeutsamkeit der „Rechtsstaatlichkeit“ und einer „regelbasierten Ordnung“ in der internationalen Gemeinschaft. In der gemeinsamen Erklärung, die nach den ersten Konsultationen der Außen- und Verteidigungsminister („2+2“) im Juni 2012 in Australien veröffentlicht wurde, wird zu einer verantwortungsvollen und konstruktiven Beteiligung Chinas an der „regelbasierten Weltordnung“ aufgerufen und versichert, dass Japan und Australien die Einhaltung maritimer Normen in Bezug auf die Freiheit der Schifffahrt und die friedliche Beilegung von Streitigkeiten fördern werden. Auch wenn zwischen der wahrgenommenen Bedrohung Chinas und den Beziehungen zu ebendiesem Land eine gewisse Kluft lag, stimmten sowohl Japan als auch Australien darin überein, die Aufrechterhaltung der US-Militärpräsenz zu unterstützen und die darauf gestützte regelbasierte Ordnung zu bewahren und zu stärken.

Als Premierminister Abe im Dezember 2012 erneut sein Amt antrat, war die

japanisch-australische Sicherheitskooperation daher bereits erheblich verstärkt worden. Dennoch ist nicht sicher, ob die Beziehungen zwischen Japan und Australien ohne den Einfluss von Premierminister Abe so stark wären, wie sie heute sind. Zusammen mit dem australischen Premierminister Tony Abbott ernannte Premierminister Abe die Beziehungen zwischen Japan und Australien zu einer „besonderen strategischen Partnerschaft“ und förderte sowohl die Ausweitung der gemeinsamen Manöver als auch die Verstärkung der Zusammenarbeit in Bezug auf Wehrgüter und technische Kooperationen – insbesondere die gemeinsame Entwicklung australischer U-Boote der nächsten Generation. Premierminister Abe und Premierminister Abbott bemühten sich unter anderem durch den Abschluss des seit 2007 verhandelten japanisch-australischen Wirtschaftspartnerschaftsabkommens (engl. *Economic Partnership Agreement*, kurz EPA) auch aus wirtschaftlicher Sicht um eine umfassende Stärkung ihrer Beziehungen.

Die Zusammenarbeit zwischen Premierminister Abe und Premierminister Abbott bei der gemeinsamen Entwicklung von U-Booten der nächsten Generation endete jedoch mit einem Rückschlag im April 2016, als Australien sich für ein U-Boot aus französischer Produktion entschied. Neben dem Missverhältnis der Technologien und Kompetenzen wurden unter anderem auch die mangelnde Erfahrung Japans und die

fehlende Unterstützung durch die USA als Gründe dafür angeführt, dass kein japanisches U-Boot ausgewählt worden war. Einige Japaner befürchteten, dass kostbare Technologieinformationen durch die gemeinsame Entwicklung von U-Booten nach außen gedrungen sein könnten, während in Australien teilweise Zweifel an dem Enthusiasmus und den ausländischen Produktionskapazitäten japanischer Unternehmen aufkamen. Andere behaupten, dass die Japaner ursprünglich ein herabgestuftes U-Boot vom Typ „Soryu“ präsentiert hätten, was der hauptsächliche Grund für die Enttäuschung Australiens gewesen sei. Ein wesentlicher Faktor für das Scheitern dieser Zusammenarbeit lag allerdings in solchem mangelnden gegenseitigen Vertrauen.

Dennoch, solange die bestehende Ordnung durch China herausgefordert wurde, wurde auch die Sicherheitskooperation zwischen den beiden Ländern fortlaufend verstärkt. Im Januar 2017 wurde das ACSA dahingehend überarbeitet, dass es über die humanitäre und Katastrophenhilfe hinaus auch für andere Situationen gilt. Als zur selben Zeit der neue amerikanische Präsident Donald Trump seinen Rückzug aus der Transpazifischen Partnerschaft (TPP) ankündigte, arbeiteten Premierminister Abe und der australische Premierminister Malcolm Turnbull zur Aufrechterhaltung des Freihandelsystems und zur Beibehaltung der TPP eng zusammen und unterzeichneten im März 2017 das Abkommen über

die umfassende und fortschrittliche Transpazifische Partnerschaft (engl. *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*, kurz CPTPP). Und als der japanische Außenminister Taro Kono im Oktober 2017 die Wiederaufnahme des Sicherheitsdialogs zwischen Japan, den USA, Australien und Indien ankündigte, wurde dies von den australischen Regierungs- und Oppositionsparteien voll unterstützt. Dieser Quadrilaterale Sicherheitsdialog zwischen den USA, Japan, Australien und Indien (QUAD) sollte sich später als Kernstück des japanischen Konzepts eines „Freien und Offenen Indopazifiks“ (FOIP) etablieren.

So ist die japanisch-australische Sicherheitskooperation nach dem Ende des Kalten Krieges trotz des Wechsels von Regierungen und Staatsoberhäuptern auf beiden Seiten nahezu kontinuierlich gestärkt worden. Dies ist auf den Aufstieg Chinas sowie die gemeinsame Allianz mit den USA und die von beiden Ländern geteilte Vorstellung der Weltordnung zurückzuführen. Insbesondere der Aufstieg Chinas wurde als eindeutige Herausforderungen für die von den USA geführte „regelbasierte Ordnung“ angesehen – selbst wenn dies keine dringende und unmittelbare Bedrohung für die beiden Länder dargestellt hätte. Sowohl Australien als auch Japan haben von dieser Ordnung enorm profitiert und sich darum bemüht, sie aufrechtzuerhalten und zu stärken, indem sie die regionale Präsenz der USA aktiv unterstützen und eine breite und vielfältige

Zusammenarbeit fördern, die über militärische Aspekte hinausgeht.

Herausforderungen der japanisch-australischen Sicherheitskooperation

Die Sicherheitskooperation zwischen Japan und Australien hat sich auch nach dem Ausscheiden der Regierung unter Premierminister Abe im September 2020 eine hohe Dynamik bewahrt. Im November desselben Jahres wurde das japanisch-australische gegenseitige Zugangsabkommen (engl. *Reciprocal Access Agreement*, kurz RAA), über das fast acht Jahre lang verhandelt worden war, als Grundsatzvereinbarung festgelegt und im Januar 2022 vom japanischen und australischen Premierminister offiziell unterzeichnet. Darüber hinaus sind die japanischen Selbstverteidigungstreitkräfte seit Juni 2021 unter anderem durch gemeinsame Manöver in der Lage, nicht nur das US-Militär, sondern auch die Waffen und militärische Ausrüstung der australischen Streitkräfte zu schützen. Die RAA trat im August 2023 in Kraft und wurde noch im selben Monat auf das „F-35-Verlegungsmanöver zwischen USA und Australien“ in Australien sowie auf das „gemeinsame Manöver zwischen Japan und Australien (Bushido Guardian 23)“ angewandt.

Die neue gemeinsame Erklärung über die Sicherheit zwischen Japan und Australien, die im Oktober 2022 veröffentlicht wurde, sieht vor, dass

sich beide Länder in Notsituationen, die ihre Souveränität und regionalen Sicherheitsinteressen beeinträchtigen könnten, untereinander „beraten“ und sogar entsprechende „Reaktionsmaßnahmen“ in Betracht ziehen. Dies lehnt sich an den Wortlaut von Artikel 3 und 4 des ANZUS-Abkommens an, in dem es heißt, dass die Länder sich in Bezug auf Krisen im pazifischen Raum miteinander besprechen und gemeinsam darauf reagieren sollen; und auch wenn es nicht vertraglich bindend ist, wurden damit die verstärkten Beziehungen zwischen den beiden Ländern symbolisiert. Trotz der fehlenden Rechtsverbindlichkeit war es das erste Mal, dass Japan ein Versprechen dieser Art mit einem anderen Land als den USA abgegeben hat (später folgte eine ähnliche Erklärung mit dem Vereinigten Königreich).

Im Zuge der gemeinsamen Bemühungen, die „Quasi-Allianz“ Beziehungen zwischen Japan und Australien noch substanzieller zu gestalten, sehen sich beide Länder jedoch ebenso einigen Herausforderungen gegenübergestellt. Die erste Herausforderung liegt in den rechtlichen Einschränkungen der japanischen Sicherheitspolitik. Da beispielsweise der Schutz von Waffen und anderer Ausrüstung fremder Streitkräfte durch die japanischen Selbstverteidigungsstreitkräfte auf solche Aktivitäten beschränkt ist, die „zur Verteidigung Japans beitragen“, lässt sich nicht eindeutig sagen, ob dies beispielsweise auch auf Notsituationen im Südchinesischen Meer – abgesehen

von Notsituationen in Japan oder auf der koreanischen Halbinsel – zutreffen würde. Darüber hinaus darf dieser Schutz nur auf eine „höchst passive Weise und lediglich mit den minimal erforderlichen Waffen zum Schutz vor Übergriffen, die nicht zu einem bewaffneten Angriff führen“ erfolgen. So könnten die japanischen Selbstverteidigungsstreitkräfte beispielsweise keine Waffen einsetzen, um das australische Militär vor ausländischen Angriffen zu schützen.

Darüber hinaus wird in Absatz 1 von Artikel 95-2 des Gesetzes über die Selbstverteidigungsstreitkräfte festgelegt, dass „beim Einsatz von Waffengewalt der direkte Ort eines Kampfgeschehens ausgenommen ist“. Damit wird sichergestellt, dass keine Einbindung in die Anwendung von Waffengewalt durch Einheiten wie z. B. das US-Militär erfolgt. Kurz gesagt, betrifft der Schutz von Waffen und Ausrüstung fremder Streitkräfte gemäß Artikel 95-2 des Gesetzes über die Selbstverteidigungsstreitkräfte solche Angriffe, die durch nichtstaatliche Akteure in Friedenszeiten oder im Rahmen von „Grauzonen“ erfolgen, und sollte daher von der Zusammenarbeit einer „Allianz“, die eine gemeinsame Reaktion in Notsituationen vorsieht, unterschieden werden. Es muss also zuerst eine „existenzielle Krisensituation“ festgestellt werden, damit die Selbstverteidigungsstreitkräfte zum Einsatz kommen können; bis das geschieht, könnte der Verlauf des Kampfs jedoch bereits entschieden sein.

Die zweite Herausforderung liegt in der Stärkung der operativen Verbindungen zwischen den Selbstverteidigungsstreitkräften und dem australischen Militär. Auf den bereits erwähnten „2+2“-Konsultationen zwischen Japan und Australien im Juni 2021 kamen die Kabinettsmitglieder beider Länder darin überein, ihre „Wehrkooperation den realistischen Umständen gemäß zu vertiefen“. So unternehmen sie neben der Stärkung der oben erwähnten Rechtssysteme zusätzliche Schritte, um auch die Interoperabilität zwischen den Selbstverteidigungsstreitkräften und dem australischen Militär zu stärken. Ein Beispiel dafür ist die Unterzeichnung einer Absichtserklärung der Luftselbstverteidigungsstreitkräfte mit der Royal Australian Air Force in Bezug auf die Luftbetankung im Juni 2021 sowie die erfolgreiche Konformitätsprüfung während eines gemeinsamen Manövers im April des Folgejahres. Im Rahmen der japanisch-australischen „2+2“-Konsultationen im Dezember 2022 wurde außerdem bekanntgegeben, dass man in Erwägung ziehe, künftig die F-35-Kampfflugzeuge der Selbstverteidigungsstreitkräfte zyklisch nach Australien zu verlegen.

Eine Reihe solcher Manöver führt jedoch nicht zwangsläufig zu einer stärkeren Zusammenarbeit beider Länder im Fall einer tatsächlichen Notsituation. Stattdessen ist eine detaillierte Planung unter Berücksichtigung möglicher Szenarien erforderlich, damit eine solche Zusammenarbeit im Ernstfall

wirklich funktioniert. Derzeit existiert zwischen Japan und Australien kein Dokument oder Rahmenwerk, das den „Richtlinien für die japanisch-amerikanische Wehrkooperation“ oder dem „Mechanismus zur Koordinierung der Allianz“ zwischen den beiden Ländern entspricht. Die detaillierte Ausarbeitung der Kooperation zwischen den beiden Ländern im Bereich der Planung ist eine wichtige Aufgabe für eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen Japan und Australien bzw. Japan, den USA und Australien im Notfall.

Die letzte Herausforderung ist die Stärkung der regionalen Beteiligung. Die Stärkung der japanisch-australischen Beziehungen im Verteidigungsbereich ist sicherlich wichtig, stellt jedoch nicht die einzige Form der Sicherheitskooperation zwischen den beiden Ländern dar. Vielmehr haben sie, wie wir bereits gesehen haben, bereits in zahlreichen unterschiedlichen Bereichen zusammengearbeitet – darunter friedenserhaltende UN-Maßnahmen, nukleare Abrüstung, Atomwaffensperre sowie Maßnahmen gegen den Klimawandel und für die Energiesicherheit. Eine solche Zusammenarbeit zur Aufrechterhaltung und Stärkung der regionalen Ordnung wird durch den Aufstieg Chinas und den damit zusammenhängenden Erschütterungen der herkömmlichen Ordnung umso wichtiger. Vor allem kleinere Länder in der Region, die von Grund auf wenig Stärke aufweisen, sind besonders anfällig für den direkten Einfluss Chinas – nach

Ansicht einiger Beobachter stehen einige dieser Länder sogar bereits unter chinesischem Einfluss. Um eine Umgestaltung der regionalen Ordnung durch den chinesischen Staat zu verhindern, müssen Japan und Australien als fortschrittliche demokratische Staaten ihre Zusammenarbeit in den Mittelpunkt stellen und ihre Unterstützung für kleinere Länder in Südostasien und im Pazifik verstärken, zusammen mit anderen gleichgesinnten Ländern innerhalb und außerhalb der Region.

Zum Abschluss

Sowohl der russische Überfall auf die Ukraine im Februar 2022 als auch die Besetzung der Krim acht Jahre zuvor schockierten die Welt. Die Regeln und Normen zwischen den Staaten, die die internationale Gemeinschaft im Laufe zweier Weltkriege aufgestellt hatte, wurden von einem ständigen Mitgliedsstaat des UN-Sicherheitsrats so leicht gebrochen, dass es schien, als sei die Zeit ins 19. Jahrhundert zurückgedreht worden. Vor diesem Hintergrund unterstützen nicht nur europäische Staaten, sondern auch Länder im indopazifischen Raum – darunter Japan, Australien und Südkorea – die Ukraine aktiv darin, eine regelbasierte Nachkriegsordnung aufrechtzuerhalten.

Wird der Status quo in Europa weiterhin gewaltsam verändert, so werden die Auswirkungen früher oder später auch in der indopazifischen Region zu spüren sein. Aus diesem Grund unterstützen

Japan und Australien die Ukraine zusammen mit europäischen Ländern und versuchen, eine solch gewaltsame Änderung des Status quo durch die Verhängung von Sanktionen gegen Russland zu verhindern. Dies wäre eine wichtige Botschaft an den chinesischen Staat, der ebenso wie Russland versucht, den Status quo gewaltsam zu verändern. Da die regelbasierte Ordnung durch den Überfall Russlands auf die Ukraine mehr denn je ins Wanken geraten ist, wird der wahre Wert der japanisch-australischen Sicherheitskooperation zum Schutz ebendieser Ordnung auf die Probe gestellt.

Literaturangaben

Tomohiko Satake (2023), "Japan-Australia Security Cooperation: Domestic Barriers to Deeper Ties", *Stimson Commentary*, <https://www.stimson.org/2023/japan-australia-security-cooperation-domestic-barriers-to-deeper-ties/>

Tomohiko SATAKE



Tomohiko Satake ist Associate Professor an der School of Politics, Economics and Communication (SIPEC) der Aoyama-Gakuin-Universität. Zuvor war er Senior Research Fellow am National Institute for Defense Studies (NIDS) des japanischen Verteidigungsministeriums in Tokio. Seine Spezialgebiete sind die Sicherheit im asiatisch-pazifischen Raum, Japans regionale Sicherheitspolitik und die Außen- und Sicherheitspolitik Australiens. Zwischen 2013 und 2014 arbeitete er in der Abteilung für internationale Politik des Büros für Verteidigungspolitik des japanischen Verteidigungsministeriums als stellvertretender Direktor für internationale Sicherheit. Außerdem war er Mitglied des Beirats für das 9. Pacific Islands Leaders Meeting (PALM), das vom japanischen Außenministerium im Jahr 2021 organisiert wurde. Er erwarb seinen B.A. und M.A. an der Keio-Universität und promovierte in internationalen Beziehungen an der Australian National University. Zu seinen jüngsten Veröffentlichungen gehören: *Nichigo no Anzen Hosyo Kyoryoku: Kyori no Sensei wo Koete (Japan-Australia Security Cooperation: Beyond the „Tyranny of Distance“)*, Keiso Publishers, 2022.

14

Japan und Indien

Toru ITO

Einleitung

Im Jahr 2014 hat Japan seine Beziehungen zu Indien zu einer „besonderen strategischen globalen Partnerschaft“ erhoben. Nach den USA, die Japans einzige Verbündete sind, steht Indien nun neben Australien an zweiter Stelle. Der menschliche Austausch und die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den beiden Ländern sind jedoch weit von denen zwischen Japan und den USA oder Japan und Australien entfernt. Denn was die Waren-, Personen- und Geldströme nach Indien anbelangt, so liegt Japan deutlich hinter denen Chinas, Südkoreas und der ASEAN-Länder zurück. Zudem haben die Beziehungen zwischen Japan und Indien trotz zahlreicher Parolen in Wirklichkeit gerade erst begonnen, sich zu entwickeln.

Dieser Beitrag gibt einen Überblick über den Werdegang der japanisch-indischen Beziehungen, die trotz der gefühlsmäßigen Nähe zueinander lange Zeit Entfremdung erlebt und erst seit einiger Zeit angefangen haben, ihre strategischen Verbindungen zu verstärken. Anschließend gehe ich auf die aktuelle Situation und die Herausforderungen in der gegenwärtigen Beziehung zwischen diesen beiden Ländern ein.

Lange Zeit der „Entfremdung“

Indien ist seit langem als japanfreundliches Land bekannt. Diese

Wahrnehmungen beruhen auf verschiedenen Erinnerungen, darunter dem Austausch zwischen dem Kunsthistoriker Kakuzo Okakura und dem Universalgelehrten Rabindranath Tagore, dem Einsatz des Unabhängigkeitskämpfers Subhas Chandra Bose an der Seite der japanischen Truppen im Kampf gegen die britische Imperialherrschaft, der Aussage von Richter Pal, der bei den Tokioter Prozessen für die „japanische Unschuld“ plädiert haben soll, dem Verzicht auf Forderungen gegenüber Japan vom ersten, nach der Unabhängigkeit ernannten, Premierminister Indiens Jawaharlal Nehru sowie der Schenkung des kleinen Elefanten „Indira“ an den Ueno-Zoo. Außerdem geriet Indien nicht unter japanische Herrschaft, weil Japan bei der Schlacht um Imphal scheiterte. Dadurch entstanden keine historischen Streitfragen als negatives Erbe zwischen Japan und Indien, so wie es in vielen Ländern in Ost- und Südostasien der Fall ist.

Dennoch haben die japanisch-indischen Beziehungen während des Kalten Krieges eine lange Zeit der Entfremdung durchlebt. Japan hatte Indien während des Kalten Krieges nie als Feind betrachtet. Da aber die indische Regierung unter Premierminister Nehru eine sozialistische Wirtschaftspolitik und eine bündnisfreie Diplomatie entwickelte, und nachdem die Regierung seiner Tochter Indira Gandhi 1971 den „Indo-Sowjetischen Vertrag über Frieden, Freundschaft und Zusammenarbeit“ unterzeichnet hatte, wurde

die Neigung Indiens zur Sowjetunion umso deutlicher. Darüber hinaus übte Indien auf der UN-Generalversammlung sowie auf dem Gipfel der blockfreien Staaten oftmals stellvertretend für die Interessen der Entwicklungsländer im Süden scharfe Kritik an den westlichen Industriestaaten. Für Japan, das sich als westlicher Industriestaat auf seine Allianz mit den USA stützte, war Indien ein „unnahbares“ Land. Es fanden auf beiden Seiten lediglich eine Handvoll Gipfeltreffen statt, und sowohl Handel als auch Investitionen waren begrenzt; so stützten sich diese bilateralen Beziehungen hauptsächlich auf finanzielle Hilfen wie in Yen ausgezahlte Darlehen. Die Strukturen des Kalten Krieges stellten ein Hindernis für die japanisch-indischen Beziehungen dar.

Erst der Zusammenbruch dieser Strukturen markierte den Beginn der Entwicklung dieser Beziehungen. Nachdem die Sowjetunion aufgelöst worden war, hatte Indien den Golfkrieg im Jahr 1991 zum Anlass genommen und entsprechende Schritte zur Liberalisierung seiner Wirtschaft eingeleitet. Mit großem Interesse an ausländischen Investitionen bat die damalige Regierung unter Premierminister Narasimha Rao im Rahmen ihrer „Look East“-Politik um weitere Investitionen vonseiten Japans. Zum damaligen Zeitpunkt konzentrierten sich die japanischen Unternehmen jedoch vor allem auf China, Korea und die ASEAN-Länder. Das Interesse für das gerade erst liberalisierte Indien war daher sehr gering.

Im Jahr 1998 führte Indien Atomwaffentests durch. Daraufhin setzte Japan die neue öffentliche Entwicklungshilfe (engl. *Official Development Assistance*, kurz ODA) aus und verhängte Wirtschaftssanktionen gegen Indien. Infolgedessen gestalteten sich die 1990er Jahre trotz des Endes des Kalten Krieges zu einem „verlorenen Jahrzehnt“ für die japanisch-indischen Beziehungen.

Der Weg zur „besonderen strategischen globalen Partnerschaft“

Es war die Annäherung der USA, des japanischen Bündnispartners, an Indien, die die Tür zu einer neuen Ära der japanisch-indischen Beziehungen öffnete. Mitte der 1990er Jahre begannen die USA, China unter anderem in Bezug auf die Taiwanstraßenkrise als Bedrohung zu betrachten und suchten nach Möglichkeiten zur Kooperation mit Indien in diesem Zusammenhang. Die US-Regierung unter Präsident Clinton verhängte als Reaktion auf die indischen Atomwaffentests von 1998 noch Wirtschaftssanktionen gegen Indien, aber nahm mit der indischen Regierung unter Premierminister Atal Bihari Vajpayee einen strategischen Dialog auf. Das führte dazu, dass Präsident Clinton im März 2000 nach Indien reiste; dies war der erste Besuch eines US-Präsidenten seit 22 Jahren. Als Reaktion darauf flog der japanische Premierminister Yoshiro Mori im Mai desselben Jahres auch nach Indien und erklärte die „globale

Partnerschaft zwischen Japan und Indien“. Dennoch konzentrierten sich die diplomatischen und sicherheitspolitischen Interessen Japans in den frühen 2000er Jahren ausschließlich auf den „Krieg gegen den Terror“, die Reaktion auf den Irak-Krieg sowie das Nordkorea-Problem. Indien erhielt daher nur wenig Aufmerksamkeit.

Dies änderte sich, als die antijapanischen Unruhen im Jahr 2005 in ganz China ausbrachen. Dies führte auch in Japan zu einer starken Wahrnehmung der „chinesischen Bedrohung“. Premierminister Junichiro Koizumi, der Indien kurz nach den Unruhen besucht hatte, vereinbarte mit Premierminister Manmohan Singh, der globalen Partnerschaft eine „strategische Ausrichtung“ zu verleihen, wodurch Japans Annäherung an Indien mit Blick auf China allmählich in Schwung kam. Daraufhin wurde ein System eingerichtet, das einen jährlichen gegenseitigen Besuch der Regierungschefs vorsah; und als Premierminister Singh im Jahr 2006 nach Japan reiste, wurden die japanisch-indischen Beziehungen offiziell zu einer „strategischen Partnerschaft“ erhoben, wodurch beide Länder nun auch in den Regionen zusammenarbeiteten, in denen ihr jeweiliger Einfluss zunahm.

Die erste Regierungszeit von Premierminister Abe, die im Zuge ihrer sogenannten „Wertediplomatie“ einen „Bogen der Freiheit und des Wohlstands“ in Eurasien schaffen wollte, strebte die Bildung eines Rahmens

aus den vier demokratischen Ländern, Japan, den USA, Australien und Indien, an, um Indien zu involvieren. Im Jahr 2007 fanden Verhandlungen durch die hochrangigen Regierungsbeamten der vier Länder sowie gemeinsame Marineübungen statt. China setzte sich aber vehement diesen Aktivitäten entgegen, mit der Begründung, sie hätten offenbar China als Zielscheibe. Letztendlich löste sich dieser quadrilaterale Rahmen von selbst auf, nachdem sowohl sein Befürworter, Premierminister Abe, als auch die konservativen Regierungschefs Bush in den USA und Howard in Australien abgingen.

Dennoch blieb die Grundtendenz der strategischen Entwicklung der bilateralen Beziehungen zwischen Japan und Indien mit Blick auf China unverändert. In Japan gab es einen Regierungswechsel hin zur Demokratischen Partei, welche die in der Regierungszeit der Liberaldemokratischen Partei unterzeichnete „Gemeinsame Sicherheitserklärung“ vorantrieb und begann, Verhandlungen über Zusammenarbeit zur zivilen Kernenergienutzung mit Indien einzuleiten. Darüber hinaus kam Japan mit Indien überein, die maritime Sicherheitskooperation, einschließlich der Sicherheit und Freiheit der Schifffahrt, aufgrund der zunehmend ernsten Lage um die Senkaku-Inseln – unter anderem durch die Kollision zwischen einem chinesischen Fischerboot und einem japanischen Patrouillenboot bei diesen Inseln im Jahr 2010 – voranzutreiben.

Die zweite Regierungszeit von Premierminister Abe, die im Anschluss die Macht von der Demokratischen Partei zurückgewann, zielte nicht nur auf Fortschritte in den bilateralen Beziehungen, sondern bemühte sich ebenso um eine Wiederbelebung des gescheiterten quadrilateralen Rahmens. Insbesondere der im Jahr 2014 ernannte indische Premierminister Narendra Modi und Premierminister Abe verstanden sich hervorragend, da sie beide Nationalisten waren und beide auch als Wirtschaftsreformer galten. Als Premierminister Modi nach seinem Amtsantritt als erstes Besuchsziel außerhalb von Südasien Japan wählte, empfing Premierminister Abe ihn mit einer ganztägigen Besichtigungstour durch Kyoto. Premierminister Modis Zustimmung dazu, die japanisch-indischen Beziehungen zu der „besonderen“ strategischen Partnerschaft nach dem Vorbild der japanisch-australischen Beziehungen zu erheben, wurde auch als Anerkennung der „Security Diamond“-Initiative zwischen Japan, den USA, Australien und Indien betrachtet, die von Premierminister Abe vorangetrieben wurde. So fanden im Jahr 2017 zum ersten Mal nach zehn Jahren im quadrilateralen Rahmen Verhandlungen statt, und ab 2020 wurde die sogenannte „Malabar-Marineübung“ von allen vier Ländern durchgeführt; 2021 etablierte sich das Gipfeltreffen dieser Länder zum „Quadrilateralen Sicherheitsdialog“ (QUAD).

Im Rahmen der bilateralen Beziehungen führte Indien 2015 das japanische

Shinkansen-System für seine Hochgeschwindigkeitsstrecke zwischen Mumbai-Ahmedabad ein. Im darauffolgenden Jahr schloss die japanische Seite das Abkommen zur zivilen Kernenergienutzung mit Indien ab, obwohl es in der japanischen Öffentlichkeit Bedenken über die Atommacht Indien gab, die den Atomwaffensperrvertrag (engl. *Non-Proliferation Treaty*, kurz NPT) nicht unterzeichnete. Die Vertiefung der Beziehungen war auch im Sicherheitsbereich markant. Bislang wurden das Abkommen über den Transfer von Wehrgütern und Technologien, das Informationssicherheitsabkommen und das Abkommen über die gegenseitige Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen (engl. *Acquisition and Cross-Servicing Agreement*, kurz ACSA) unterzeichnet, regelmäßige Konsultationen der Außen- und Verteidigungsminister („2+2“) abgehalten und bilaterale gemeinsame Manöver in allen militärischen Bereichen zu Lande, zu Wasser und in der Luft durchgeführt. So scheint es aus diplomatischer und sicherheitspolitischer Sicht tatsächlich so, als ob Indien gegenüber Japan die Position eines „Quasi-Verbündeten“ übernommen hat.

Verschlechterung der Beziehungen zwischen Indien und China sowie die Erwartungen an Japan

Im Jahr 2020, als sich das Coronavirus ausbreitete, schlossen Länder auf der

ganzen Welt ihre Grenzen. Sowohl der logistische als auch der menschliche Austausch wurde unterbrochen, was sich selbstredend ebenfalls auf die Beziehungen zwischen Japan und Indien auswirkte. Die Einschränkung betraf dabei nicht nur Gipfeltreffen. Die gegenseitigen Besuche wurden auch, von wenigen Ausnahmen abgesehen, auf allen Ebenen bis auf Weiteres eingestellt. Im September desselben Jahres kam noch der Rücktritt von Premierminister Abe, der sich für den Ausbau der strategischen Beziehungen zu Indien stark gemacht hatte. Als er im Juli 2022 auf einer Wahlkampftour erschossen wurde, entstand auch Sorge um die Zukunft der japanisch-indischen Beziehungen.

Dies änderte jedoch nichts daran, dass die Beziehungen zwischen den beiden Ländern tendenziell stärker wurden. Als wichtiger Faktor hierfür kann angeführt werden, dass die sich verschlechternden Beziehungen zwischen Indien und China auf indischer Seite zu einem Anstieg der Erwartungen an den Westen geführt haben. Bei seinem Amtsantritt hatte Premierminister Modi die Absicht, Handel und Investitionen mit China zu fördern, um die indische Wirtschaft anzukurbeln. Nachdem China jedoch die Mitgliedschaft Indiens in der Gruppe der Kernmaterial-Lieferländer (engl. *Nuclear Suppliers Group*, kurz NSG) und die Forderung nach UN-Sanktion gegen Anführer einer terroristischen Organisation in Pakistan blockiert hatte, boykottierte Indien das durch

Staatspräsident Xi Jinping vorangetriebene Konzept der „Neuen Seidenstraße“. Im Jahr 2017 kam es zu militärischen Spannungen zwischen indischen und chinesischen Truppen im Doklam-Hochland bei der Grenze von China und Bhutan. Daraufhin wurde in Indien eine wachsame Haltung gegenüber China immer stärker. Im Jahr 2020 während der Corona-Pandemie ereigneten sich militärische Zusammenstöße zwischen Indien und China im Galwan-Tal in der Region Ladakh, was 20 Todesopfer auf indischer Seite forderte. Dieses Ereignis führte dazu, dass Indien deutlich die Weichen für eine „Desinisierung“ der Wirtschaft stellte, die auch den Boykott chinesischer Produkte einschloss.

Allerdings hat Indien zwar zunehmend Konflikte mit China, doch einer militärischen „Allianz“, sei es mit den USA oder Japan, steht Indien eher ablehnend gegenüber – aus Angst, dies könne seine Autonomie untergraben und dazu noch China provozieren. Und selbst wenn Indien die Zusammenarbeit im Rahmen des QUAD vertiefen würde, so liegen die Interessen der anderen drei QUAD-Staaten, Japan, der USA und Australien, nach der Ansicht Indiens, ausschließlich in den Gewässern des Indopazifiks. Sie können keine direkte Lösung gegenüber Bedrohungen von China anbieten, denen Indien auf dem Festland ausgesetzt ist. Das diplomatische und politische Kalkül, Zugeständnisse zu erzwingen, indem man die Karte der verstärkten Zusammenarbeit mit dem Westen ausspielt, würde gegenüber

China, dessen Selbstvertrauen unter Staatspräsident Xi Jinping immer mehr wächst, nicht mehr zum Erfolg führen.

Aus diesem Grund erwartet Indien vom QUAD, insbesondere von dem in militärischer Hinsicht eingeschränkten japanischen Staat, eine nichtmilitärische Kooperation, die angesichts der Bedenken über China Unterstützung leisten kann. Als erstes möchte Indien als Gegenstück zum chinesischen Konzept der „Neuen Seidenstraße“ eine neue Infrastruktur im Land und außerhalb des Landes aufbauen und die Schuldenproblematik lösen. Der vollständig von China finanzierte Hafen von Hambantota in Sri Lanka, dem direkten Nachbarland Indiens, geriet durch eben diese Finanzierung in die Schuldenfalle, woraufhin der Hafen für 99 Jahre an chinesische Unternehmen übertragen wurde. Vor diesem Hintergrund wächst in Indien die Erwartung, dass Japan seine „hochqualitative Infrastruktur“ durch transparente und rückzahlbare Kredite zur Verfügung stellen wird.

Das Konzept des „Asia-Africa Growth Corridors“ (AAGC), das von Indien und Japan direkt nach dem Boykott der „Neuen Seidenstraße“ vorgestellt wurde, ist ein Ausdruck dieser Erwartung. Die Sachlage zeigt jedoch nicht unbedingt etwas Positives: Nach der sogenannten Wiener Nuklearvereinbarung mit Iran von 2015 errichtete die Regierung unter Premierminister Modi den iranischen Hafen in Tschahbahar, um sich gegen den chinesisch-pakistanischen

Wirtschaftskorridor (engl. *China-Pakistan Economic Corridor*, kurz CPEC) zu behaupten, und bat Japan um Unterstützung beim Bau des „Nord-Süd-Transportkorridors“ (engl. *International North-South Transport Corridor*, kurz INSTC), der Afghanistan, Zentralasien und Russland miteinander verbinden soll. Es wurde gesagt, dass die Regierung unter Premierminister Abe für diese Zusammenarbeit zum damaligen Zeitpunkt positiv eingestellt gewesen war; jedoch kam die japanisch-indische Kooperation zum Stillstand, als die US-Regierung unter Präsident Trump die Nuklearvereinbarung aufhob und erneute Sanktionen gegen den Iran verhängte. Im Jahr 2019 erhielten Japan und Indien den gemeinsamen Zuschlag für die Entwicklung des Colombo Port East Terminals in Sri Lanka, nachdem der dortige chinafreundliche Präsident Mahinda Rajapaksa zurücktrat. Als jedoch sein Bruder, Gotabaya Rajapaksa, an die Macht kam, wurde diese Vereinbarung aufgehoben und das Projekt wurde schließlich in die Hände chinesischer Unternehmen gegeben.

Das bemerkenswerteste aktuelle Infrastrukturprojekt zwischen Japan und Indien soll durch den Ausbau von Straßen in Nordostindien und Bangladesch die Verbindung mit der ASEAN verstärken. Eine vereinfachte Logistik zwischen den ASEAN-Staaten, in denen viele japanische Unternehmen einen Standort haben, und Indien bzw. Bangladesch, wo der Großteil der Bevölkerung jung ist und es ein schnelles

Wirtschaftswachstum gibt, dürfte auch für Japan von großem Nutzen sein. Auch innerhalb Indiens wird der verstärkte Ausbau der Infrastruktur an der Grenze zu China aus dem Blickwinkel der militärischen Mobilisierung als vorteilhaft angesehen. In diesem Sinne sollte es sich um eine echte „Win-Win“-Situation handeln; doch durch den Militärputsch, der im Februar 2021 in Myanmar – dem Brückenkopf zwischen Indien, Bangladesch und der ASEAN – stattgefunden hat, sowie aufgrund des dort anhaltenden Militärregimes, gestaltet sich die Zukunft dieses Projekts ungewiss.

Die zweite Erwartung an Japan liegt in der Zusammenarbeit zum Wiederaufbau von Lieferketten, die von China unabhängig sind. Obwohl Chinas Militäroffensive am Grenzverlauf zwischen Indien und China („Line of Actual Control“) zu einem Anstieg der antichinesischen Stimmung geführt hat und die Regierung unter Premierminister Modi ein „unabhängiges Indien“ propagierte, gingen die Importe aus China nicht etwa zurück, sondern stiegen nur weiter an. Im Frühjahr 2021, als die „zweite Welle“ der Infektionen mit dem neuartigen Coronavirus auftrat, war Indien nach dem Zusammenbruch seines Gesundheitssystems gezwungen, auf Sauerstoffkonzentratoren und Beatmungsgeräte aus chinesischer Produktion zurückzugreifen. Die Smartphones, die der Großteil der indischen Bevölkerung besitzt, werden zwar zunehmend im Inland produziert, aber sie sind letztendlich doch noch auf China

angewiesen, wenn es um Komponenten wie Halbleiter, Displays, Sensoren und seltene Metalle geht.

Dieses Krisengefühl spiegelte sich auch in der Aussage von Premierminister Modi auf dem QUAD-Gipfel in Tokio im Mai 2022 wider, als dieser die Teilnahme Indiens am Indopazifischen Wirtschaftsrahmen (engl: *Indo-Pacific Economic Framework*, kurz IPEF) mit Ausnahme vom Überseehandel ankündigte und erklärte, dass Indien sich insbesondere auf die Widerstandsfähigkeit der Lieferketten konzentrieren werde. Diese Bemühungen um eine Stärkung der Lieferketten, insbesondere für wichtige und neue Technologien, werden sowohl auf bilateraler Ebene – u. a. zusammen mit Japan oder den USA – als auch im Rahmen des QUAD unentwegt hervorgehoben.

Indiens Reaktion auf den russischen Überfall auf die Ukraine

Der Diskurs über „gemeinsame Werte und Interessen“ war die Prämisse, unter der die westlichen Industriestaaten, einschließlich Japan, ihre strategischen Beziehungen zu Indien gestärkt haben. Das Argument hierfür lautete, dass Indien die gleichen Werte wie der Westen – nämlich Freiheit, Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit – vertritt, und somit auch dieselben Interessen wie der Westen verfolgen sollte, um der Bedrohung von Sicherheit

und Ordnung durch den Aufstieg autoritärer Staaten wie China, dessen Werte sich von denen des Westens unterscheiden, entgegenzuwirken. Diese Botschaft lässt sich aus den bisherigen Erklärungen der Regierungschefs, sei es auf bilateraler oder auf QUAD-Ebene, sowie aus den Gipfeldokumenten herauslesen.

Die Reaktion Indiens auf den russischen Überfall auf die Ukraine, der im Februar 2022 begann, stellte diesen Diskurs völlig auf den Kopf. Indien vertrat eine fortlaufend neutrale Position gegenüber Russland und vermied jegliche Verurteilung – sowohl auf bilateraler als auch auf QUAD-, UN- und anderweitiger Ebene. Auch den vom Westen verhängten Wirtschaftssanktionen schlossen sie sich nicht an; stattdessen haben sie damit begonnen, vergünstigtes russisches Öl und Dünger in großen Mengen einzukaufen.

Diese Haltung Indiens erschreckte und enttäuschte umso mehr, da sie inmitten der sich vertiefenden Beziehungen zum Westen erfolgte. Dies bedeutete jedoch auch, dass es diesem nicht klar gewesen war, welch wichtiger Handelspartner Russland seit jeher für Indien war. Wie bereits erwähnt, wird Indien von den USA oder Japan in Bezug auf Sicherheitsbedenken, die auch von seiner „kontinentalen“ Lage herrühren, keine militärische Hilfe angeboten bekommen – unabhängig davon, wie intensiv die indischen Beziehungen zu diesen Ländern auch sein sollten. Außerdem

besteht auch eine Unzufriedenheit darüber, dass die westlichen Industriestaaten keine konkreten Maßnahmen gegen die Verarmung des „Globalen Südens“ im Zusammenhang mit den kriegsbedingt stark gestiegenen Öl- und Lebensmittelpreisen ergriffen haben. Aus all diesen Gründen kann Indien die Beziehungen zu seinem traditionellen Partner, der sich jenseits von China befindet, nicht aufgeben.

Zum Abschluss

So gesehen stimmen die Interessen Indiens und des Westens, einschließlich Japans, aus geopolitischer und wirtschaftlicher Sicht nicht unbedingt überein. Besorgniserregend ist auch das Phänomen des „demokratischen Rückzugs“ Indiens während der Regierung unter Premierminister Modi, insbesondere durch den Druck und die Einschränkungen gegenüber Minderheiten, Medien und Bürgerinitiativen. Infolgedessen lässt sich eine deutliche Abweichung von den westlichen Werten feststellen. Die Zivilgesellschaft, die Medien und die Parlamente in Europa und den USA äußern sich zunehmend kritisch zu dieser Problematik und gelegentlich auch auf Ebene von Regierungschefs und Außenministern werden Bedenken darüber offiziell zum Ausdruck gebracht.

Japan hingegen verhält sich in diesem Zusammenhang völlig gegensätzlich. In seiner Grundsatzrede vor dem Indian Council of World Affairs (ICWA) während

seines Besuchs in Indien im März 2023 lobte Premierminister Kishida Indien als die „größte Demokratie der Welt“ und zeigte Anerkennung dafür, dass die Politik in Indien durch Wahlen und Debatte geführt wird. Dies entspricht den Tatsachen und kann außerdem auch als kluger Schachzug interpretiert werden, da sich Indien dadurch nicht „von oben herab“ behandelt fühlt, wie es mit Europa und den USA der Fall ist. Es ist auch verständlich, dass Japan auf diese Weise versucht, Indien, Anführer des „Globalen Südens“, dazu aufzufordern, für den Aufbau einer „freien und offenen internationalen Ordnung auf der Grundlage der Rechtsstaatlichkeit“ zusammenzuarbeiten.

Falls dies jedoch bedeutet, vor dem wachsenden Autoritarismus in Indien die Augen zu verschließen, könnte dies für die mittel- und langfristige Strategie Japans zum Problem werden. Indien steht zweifellos kurz davor, zur drittgrößten Wirtschafts- und Militärmacht aufzusteigen. Wenn sich illiberale demokratische Werte in diesem Land durchsetzen und systematisch verankern sollten, wird der „Freie und Offene Indopazifik (FOIP)“ unerreichbar.

In dieser Hinsicht sollte Japan von seiner Stärke als einziges nicht-westliches Mitglied der G7 Gebrauch machen. Japan ist ein Nachbar für Indien in Asien. Japan behandelt seinen Nachbar nicht „von oben herab“, sondern lobt ihn dafür, dass er ein politisches System eingeführt hat, das liberaldemokratisch

ist und auf Wahlen und Debatte beruht. Die Bedeutsamkeit dieser Werte hervorhebend, muss sich Japan, mindestens dafür einsetzen, Indien die Botschaft zu vermitteln, dass „wir zusammen handeln, um diesen Werten gerecht zu werden“. Um das Entstehen eines „zweiten Chinas“ zu verhindern, ist Japan dazu aufgefordert, die Beziehungen mit Indien in nachgefragten Wirtschaftsbereichen weiter zu vertiefen und es so weit wie möglich zum demokratischen Lager heranzuziehen.

Literaturangaben

Takenori Horimoto and Lalima Varma, eds. (2013), *India-Japan Relations in Emerging Asia*, New Delhi: Manohar

Sanjaya Baru ed. (2023), *The Importance of Shinzo Abe: India, Japan and the Indo-Pacific*, New Delhi: HarperCollins

Toru ITO



Toru Ito ist Professor an der Abteilung für internationale Beziehungen und der Graduiertenschule für Sicherheitsstudien der Nationalen Verteidigungsakademie Japans.

Er lehrt seit 2009 an der Nationalen Verteidigungsakademie (NDA), nachdem er zuvor als Forscher an der japanischen Botschaft in Neu-Delhi und als außerordentlicher Professor an der Universität Shimane tätig war. Er ist Experte für Sicherheit und internationale Beziehungen in Südasien, mit einem Schwerpunkt auf der indischen Außenpolitik. Er schloss sein Doktoratsstudium der Politikwissenschaften an der Chuo-Universität in Tokio ab und promovierte später an der Universität Hiroshima. Er hat zahlreiche japanische und englische Bücher und Artikel über die indische Außenpolitik verfasst.



Teil III

Japan und die Welt



15

Japan und Europa:

EU, Vereinigtes Königreich,
Frankreich und Deutschland

Michito TSURUOKA

Einleitung

Nach Abschluss des Sicherheitsvertrags von 1951 war das Gewicht der amerikanisch-japanischen Beziehungen nach dem Zweiten Weltkrieg aus Sicht der japanischen Diplomatie überwältigend. Infolgedessen spielten die Beziehungen zu Europa in der japanischen Diplomatie im Vergleich zur Vorkriegszeit eine wesentlich geringere Rolle. Als Japan jedoch in den 1960er Jahren ein schnelles Wirtschaftswachstum erlebte, zu einer Wirtschaftsmacht wurde und u. a. durch die Teilnahme am 1975 begonnenen G7-Gipfel in die internationale Gemeinschaft zurückkehrte, baute es seine Rolle und die Beziehungen zu Europa ein weiteres Mal aus. Im Mittelpunkt des Interesses standen jedoch die Handelsstreitigkeiten zwischen Japan und Europa, weshalb die japanisch-europäischen Beziehungen oft als eine Geschichte der handelsbezogenen Konflikte betrachtet wurde.

Dies änderte sich ab Mitte der 1990er Jahre. Seitdem sind die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Japan und Europa gewachsen, während sich gleichzeitig ein diplomatischer und sicherheitspolitischer Dialog sowie eine Kooperation entwickelt haben. Darin liegt die neue Gestalt der japanisch-europäischen Beziehungen. Im Hinblick auf die Beziehungen zur Europäischen Union (EU) stellten das im Juli 2018 unterzeichnete Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) zwischen Japan und der EU sowie das strategische Partnerschaftsabkommen (SPA) wichtige

Wendepunkte dar. Gleichzeitig haben sich die bilateralen Beziehungen zu den großen europäischen Ländern wie dem Vereinigten Königreich, Frankreich und Deutschland ausgeweitet und umfassen neben den traditionellen Wirtschaftsbeziehungen nun auch Aspekte der Sicherheit und Verteidigung, auf deren Grundlage sich die neuen japanisch-europäischen Beziehungen im Rahmen der indopazifischen Ära definieren.

Dieser Beitrag befasst sich mit der EU (und ihrer Vorgängerin, der Europäischen Gemeinschaft [EG]) sowie mit dem Vereinigten Königreich, Frankreich und Deutschland, um einen Blick auf die bisherige Entwicklung der Beziehungen zu Japan zu werfen und die Stellung Europas in der japanischen Diplomatie zu klären.

Historischer Hintergrund

(1) Wandel der Beziehungen zwischen Japan und der EG/EU

Nach der Niederlage im Zweiten Weltkrieg wurde Japan von den alliierten Nationen besetzt; und obwohl britische und andere Truppen im Land stationiert waren, handelte es sich dabei faktisch um eine alleinige Besatzung der USA. Der Friedensvertrag von San Francisco, der im September 1951 unterzeichnet wurde und im April 1952 in Kraft trat, stellte die Unabhängigkeit Japans wieder her; infolgedessen schlossen Japan und die USA den japanisch-amerikanischen

Sicherheitsvertrag (ehemals Friedensvertrag) ab. Dies war der Ausgangspunkt für das Japan der Nachkriegszeit auf Grundlage der japanisch-amerikanischen Allianz und auch die anschließende Rückkehr in die internationale Gemeinschaft erfolgte ausschließlich unter der Führung der USA. Die japanisch-amerikanische Allianz wurde zum Fundament der japanischen Auslandsbeziehungen.

Die Beziehungen zu Europa entwickelten sich dabei vor dem Hintergrund des Kalten Krieges. Zu den Hauptakteuren der „freien Welt“ im Rahmen dieses Krieges gehörten die USA, Westeuropa und Japan, wobei Japan und Westeuropa in diesem Kontext im selben Lager positioniert wurden. Hayato Ikeda, der Anfang der 1960er Jahre Premierminister von Japan war, vertrat die japanisch-amerikanisch-europäische „Drei-Säulen-Theorie“. In den 1960er Jahren wurde durch den Beitritt Japans zur Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (engl. *Organisation for Economic Cooperation and Development*, kurz OECD) sowie durch die Aufhebung von Artikel 35 des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (engl. *General Agreement on Tariffs and Trade*, kurz GATT) der Übergang zu gleichberechtigten Handelsbeziehungen ermöglicht, was nicht nur der Unterstützung der USA, sondern auch der Normalisierung der bilateralen Beziehungen – einschließlich des im japanisch-britischen Freundschafts- und Handelsvertrag verankerten Handels mit westeuropäischen Ländern

– zu verdanken war. Die Rückkehr in die internationale Gemeinschaft nach der Niederlage im Krieg sowie der Eintritt des Landes in die Reihe der Industriestaaten stellte auch die Beziehungen zu den westeuropäischen Ländern wieder her.

In den 1960er Jahren erlebte Japan ein schnelles Wirtschaftswachstum, wenngleich die wirtschaftlichen Beziehungen zu Westeuropa nicht besonders stark waren. Diese nahmen erst Mitte der 1970er Jahre rasant zu und entwickelten sich unmittelbar zu Handelsstreitigkeiten, die im Anschluss einen Großteil der japanisch-europäischen Agenda ausmachten. Europa hatte ein großes Handelsdefizit gegenüber Japan zu verzeichnen, weshalb immer mehr protektionistisch veranlagte europäische Stimmen die Beschränkung japanischer Importe forderten. Zu dieser Zeit geriet auch ein internes Dokument der EG-Kommission ans Licht, in dem die Japaner als „Workaholics, die in Kaninchenställen leben“ verspottet wurden, und es entstand sowohl ein Diskurs in Bezug auf die Bedrohung als auch auf die „Andersartigkeit“ Japans, das sich fundamental vom Westen unterscheide.

Tatsächlich herrschten in Japan zu jener Zeit noch viele protektionistische Aspekte, wonach das Land für ausländische Importe und Investitionen nicht offen genug war. Mit der Entwicklung der japanischen Wirtschaft verbreitete sich jedoch im ganzen Land die Überzeugung, dass eine Markttöffnung und Deregulierung auch der japanischen

Bevölkerung selbst zugutekämen, sodass Japan zwischen den 1980er und 1990er Jahren einen immensen Wandel erfuhr.

Die im Juli 1991 zwischen der EG und Japan unterzeichnete „Erklärung von Den Haag“ stellte dabei einen ersten Versuch dar, „gemeinsame Werte“ zu formulieren und einen Schritt in Richtung politischer Dialog und Zusammenarbeit in Rahmen ebendieser Beziehungen zu gehen, die bisher nur auf Handelsstreitigkeiten ausgerichtet gewesen waren. Die japanische Seite hatte hierbei die Führung übernommen; da die handelsbezogenen Konflikte sich zu jener Zeit jedoch noch als recht intensiv erwiesen, gestalteten sich die Verhandlungen eher schwierig. Die japanische „Andersartigkeit“ ließ sich nur schwer mit gemeinsamen Werten in Einklang bringen und Japans Versuche des politischen Dialogs inmitten intensiver Handelsstreitigkeiten wurden von der europäischen Seite als Plan interpretiert, von bestehenden Handelsfragen ablenken zu wollen.

Ironischerweise war es das Platzen der Wirtschaftsblase in Japan in den 1990er Jahren, das die japanisch-europäischen Handelsstreitigkeiten sowie den Diskurs über die „Andersartigkeit“ Japans innerhalb von Europa beruhigte. Da sich die japanische Wirtschaft in einer Flaute befand, brauchte Europa keine übermäßige Angst mehr vor Japan zu haben. Infolgedessen war es für Japan und Europa einfacher geworden, über gemeinsame Werte zu sprechen

und sich darum zu bemühen, ihre Beziehungen aus politischer und sicherheitspolitischer Sicht zu stärken. Dies führte jedoch nicht unmittelbar zu einer ebensolchen Stärkung und eine Zeit lang wurde sogar behauptet, dass das „Problem“ der japanisch-europäischen Beziehungen darin liege, dass es keine Probleme gäbe.

Allerdings stellte seit Mitte der 2000er Jahre China ein „Problem“ zwischen Japan und Europa dar. Dies war zunächst nur im Rahmen der japanischen Agenda ein wichtiger Punkt. Aus japanischer Sicht waren die Haltung und Wahrnehmung gegenüber China in Europa einfach zu naiv, was dazu führte, dass die Unzufriedenheit darüber in Japan immer größer wurde.

Die Debatte über die Aufhebung des Waffenembargos der EU gegenüber China um das Jahr 2005 stellt in diesem Zusammenhang ein symbolisches Beispiel dar. Dieses Waffenembargo, das im Rahmen der aufgrund des Tian'anmen-Massakers verhängten Sanktionen im Juni 1989 eingeführt worden war, beschränkte sich nur auf tödliche Waffen und war nicht mehr als eine politische Erklärung ohne jegliche Rechtsverbindlichkeit. Aus diesem Grund zweifelte man an seiner Wirksamkeit und hatte gleichzeitig Bedenken, dass die Aufhebung ein falsches Signal an China senden könnte. Außerdem zeigte man sich besorgt darüber, dass eine tatsächliche Ausfuhr von Waffen aus Europa nach China die

Sicherheit in Ostasien, einschließlich des militärischen Gleichgewichts in der Taiwanstraße, beeinträchtigen würde. So sprach sich Japan (zusammen mit den USA) entschieden gegen die Aufhebung des Waffenembargos durch die EU aus.

Dieses Problem zeigte, dass die EU bei ihren allgemeinen Überlegungen im Zusammenhang mit ihrer China- und Asien-Politik wirtschaftlich voreingenommen war und sicherheitspolitische Auswirkungen nicht berücksichtigt hatte. Damals versuchte die EU, die Entscheidung über das Waffenembargo gegen China als wirtschaftliches Problem zu behandeln. Dies führte auf japanischer und amerikanischer Seite zu starkem Widerstand, was einer der Gründe für die EU war, sich mit den Sicherheitsfragen in Asien zu befassen.

Durch den eben genannten Vorfall hatte sich auf japanischer Seite jedoch bereits eine negative Wahrnehmung des „unverantwortlichen Europas, das versucht, Waffen an China zu verkaufen“ sowie des „Europas, das asiatische Sicherheitsprobleme nicht versteht“ verfestigt, deren Nachwirkungen langfristig sein sollten. Andererseits führte dieses Thema zur Aufnahme des „Strategischen Dialogs über das ostasiatische Sicherheitsumfeld“ im Jahr 2005, bei dem Sicherheitsfragen Asiens, einschließlich den Problemen im Zusammenhang mit China, zwischen Japan und der EU diskutiert wurden. Diese Entwicklungen können als ein Nebenprodukt der Meinungsverschiedenheiten zwischen Japan und der EU

um die Aufhebung des Waffenembargos nach China betrachtet werden.

(2) Beziehungen zum Vereinigten Königreich, Frankreich und Deutschland

Im Zusammenhang mit den Beziehungen zwischen Japan und Europa, genauer gesagt mit dem Verhältnis zu Europa aus japanischer Sicht, ist es zwar selbstverständlich, dass die Rolle der EG bzw. EU im Rahmen des Handels von großer Bedeutung ist; dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass Japan auch die bilateralen Beziehungen zu wichtigen europäischen Ländern wie dem Vereinigten Königreich, Frankreich und Deutschland als überaus wichtig erachtete.

Zusätzlich zum historischen und kulturellen Interesse bestehen konkrete Möglichkeiten, mit denen Verbindungen zwischen den einzelnen europäischen Ländern und Japan auf einfache Weise hergestellt werden können – beispielsweise durch ein Auslandsstudium oder eine Auslandsstationierung. Darüber hinaus lässt sich behaupten, dass Japan nicht mit den wachsenden Kompetenzen und der Bedeutung der EG/EU Schritt halten konnte, und da sich Japan kaum an regionalen multilateralen Organisationen beteiligte, empfanden die japanischen diplomatischen Behörden den Umgang mit nationalen Regierungen angenehmer als mit der EU (Brüssel).

In diesem Zusammenhang betrachtete Japan das Vereinigte Königreich fast immer als engsten europäischen Partner. Dies ist vor allem auf die Tatsache zurückzuführen, dass das Vereinigte Königreich unter den Großmächten Westeuropas der größte Befürworter des Freihandels sowie der zuverlässigste Partner bei der Gewährleistung eines „nach außen gerichteten Europas“ war.

Der Abschluss des Freundschafts- und Handelsvertrags zwischen Japan und dem Vereinigten Königreich im Jahr 1962 stellte außerdem den Anlass für die Wiederherstellung der Beziehungen zu Westeuropa in den 1960er Jahren dar, und es war die britische Regierung unter Premierministerin Margaret Thatcher, die japanische Direktinvestitionen in die EG in den 1980er Jahren förderte, als sich die japanisch-europäischen Spannungen verschärft hatten. Da Frankreich innerhalb der EG eine stark protektionistische Haltung vertrat und Westdeutschland sich eher zurückhaltend zeigte, spielte das Vereinigte Königreich eine entscheidende Rolle. In jüngerer Zeit war es die britische Regierung unter Premierminister David Cameron, die sich über die vorsichtigen Argumente der Europäischen Kommission und einiger EU-Mitgliedstaaten hinwegsetzte und so den Weg für die Aufnahme von Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen (FHA) und ein WPA zwischen Japan und der EU ebnete. Aufgrund all dessen wird das Vereinigte Königreich von Japan als „zuverlässig“ bewertet.

Außerdem beruhigte es Japan, das sich auf die japanisch-amerikanische Allianz stützt, enorm, dass das Vereinigte Königreich der engste Verbündete der USA in Europa ist, was große Sicherheit in Hinblick auf die politischen und sicherheitsbezogenen Dialoge sowie die Zusammenarbeit mit Europa bot. Aufgrund dieser Umstände stellte das Vereinigte Königreich für Japan lange Zeit das „Tor zu Europa bzw. zur EU“ dar, und wenn es ein Problem gab, war es in Japan üblich, als Erstes „mit London darüber zu sprechen“.

Ein wichtiger Wendepunkt bei der Ausweitung der Beziehungen mit dem Vereinigten Königreich im sicherheitspolitischen Bereich war der Besuch von Premierminister Cameron in Japan im April 2012, als die beiden Länder eine gemeinsame Erklärung mit dem Titel „Eine führende strategische Partnerschaft für globalen Wohlstand und Sicherheit“ (engl. *A Leading Strategic Partnership for Global Prosperity and Security*) abgaben. Dabei wurde eine neue Politik der Sicherheits- und Wehrkooperation festgelegt, die auf gemeinsamen Werten wie Freiheit und Demokratie beruhte. Ein Höhepunkt lag in der Zusammenarbeit bei Wehrgütern, einem neuen Bereich in den Beziehungen Japans zu anderen Ländern als den USA.

Im Vergleich zu den japanisch-britischen Beziehungen waren die bilateralen Beziehungen Japans zu Frankreich und Deutschland über längere Zeit eher schwach gewesen. Insbesondere die

protektionistische Haltung hinsichtlich des Außenhandels in Frankreich und anderen Ländern besorgte Japan. Während des Besuchs von Premierminister Ikeda in Europa im November 1962 wurde dieser von Präsident Charles de Gaulle angeblich als „Transistorverkäufer“ verspottet; diese Episode stellte sich später zwar als Erfindung heraus, spiegelte die Atmosphäre der japanisch-französischen Beziehungen jedoch auf passende Weise wider.

Eine wichtige Agenda zwischen Japan und Deutschland stellt seit den 1990er Jahren die Reform des UN-Sicherheitsrates bzw. die Bemühung eines ständigen Sitzes im Sicherheitsrat nach dessen Erweiterung dar. Japan und Deutschland haben ihre Zusammenarbeit gemeinsam mit Indien und Brasilien, die ebenfalls um den Rang als ständige Mitgliedsstaaten im UN-Sicherheitsrat bemüht sind, im Rahmen der G4 („Group of four“) verstärkt. Wie jedoch allgemein bekannt sein dürfte, hat dies bisher zu keinen Ergebnissen geführt. Auch im Bereich der Rüstungskontrolle und Abrüstung – vor allem im Bereich der Nuklearwaffen – wurde eine japanisch-deutsche Zusammenarbeit angestrebt.

Der Hauptgrund für die starke Skepsis, die Japan seit Mitte der 2000er Jahre gegenüber Deutschland hegt, liegt allerdings in den deutschen Beziehungen zu China. Mit dem rasanten Wachstum der chinesischen Wirtschaft wurden auch die Wirtschaftsbeziehungen zwischen

Europa und China rasch größer, wobei Deutschland in diesem Zusammenhang als treibende Kraft fungierte. Während Bundeskanzlerin Angela Merkel den chinesischen Staat seit ihrem Amtsantritt im Jahr 2005 fast jährlich besuchte, blieb ihr Interesse an Japan eher gering. In Japan setzte sich daher die Auffassung durch, dass Deutschland „offenbar nur an China interessiert“ sei und sich China gegenüber „zu tolerant“ verhalten würde, was sich negativ auf die Entwicklung der bilateralen Beziehungen zwischen Japan und Deutschland auswirkte.

Aktueller Stand und Herausforderungen

(1) Neue Phase der Beziehungen zwischen Japan und der EU

Die Beziehungen zwischen Japan und der EU sowie die Beziehungen zwischen Japan und Europa im Allgemeinen, einschließlich politischer und sicherheitspolitischer Aspekte, haben sich seit etwa 2015 stark in Bewegung gesetzt. Grund hierfür waren komplexe Faktoren, wobei China an erster Stelle zu nennen ist. Wie im vorangegangenen Abschnitt erwähnt, waren die Aufhebung des EU-Waffenembargos gegenüber China sowie die gespielte anfängliche Harmonie auf Wirtschaftsebene zwischen Europa und China „Störfaktoren“ der japanisch-europäischen Beziehungen. Allerdings verwandelten sich diese Hindernisse bald in förderliche Faktoren, die die

Entwicklung der Beziehungen zwischen Japan und Europa begünstigten. Hintergrund war die wirtschaftliche Expansion Chinas auf dem EU-Markt, insbesondere die Besorgnis über den Technologieabfluss durch Fusionen und Übernahmen, Chinas hartnäckige Haltung im Südchinesischen Meer sowie die wachsende Kritik gegenüber China in Bezug auf Menschenrechtsfragen. Die Wahrnehmung gegenüber China in der EU hat sich geändert und die Kluft zwischen Japan und Europa in Bezug auf diese Wahrnehmung ist geringer geworden.

Darüber hinaus wurde die japanisch-europäische Zusammenarbeit durch den Amtsantritt der Regierung unter dem amerikanischen Präsidenten Donald Trump im Januar 2017 vorangetrieben. Deren „America First“-Politik, die der regelbasierten Weltordnung, einschließlich den Grundsätzen des Freihandels, den Rücken gekehrt hatte, erhöhte die Notwendigkeit einer japanisch-europäischen Kooperation zur Unterstützung ebendieser internationalen Ordnung. Es ist kein Zufall, dass die zuvor eher schleppenden FTA/WPA-Verhandlungen zwischen Japan und der EU – bei denen man zeitweise sogar befürchtete, dass sie einfach ziellos laufen gelassen werden – weniger als sechs Monate nach dem Amtsantritt der Regierung unter Präsident Trump im Juli 2017 eine allgemeine Grundsatzvereinbarung ausarbeitete. Hinzu kam die strategische Notwendigkeit, sich protektionistischen Tendenzen und Unilateralismus zu widersetzen – die in

der Regierung unter Präsident Trump möglicherweise an Dynamik gewinnen würden – sowie der Welt die Grundsätze des Freihandels zu demonstrieren.

Das WPA zwischen Japan und der EU wurde im Juli 2018 formell unterzeichnet und trat im Februar 2019 in Kraft. Gleichzeitig wurde das SPA über den allgemeinen Rahmen der Zusammenarbeit geschlossen, in dem auch politische und diplomatische Aspekte enthalten sind. Ursprünglich ging es der japanischen Seite fast ausschließlich um das WPA und sie ging sogar davon aus, dass die SPA-Verhandlungen lediglich als „Gegenleistung“ für das WPA dienten. Doch letztendlich stellte sich das SPA als enorme Triebkraft für die Entwicklung der japanisch-europäischen Beziehungen von einem reinen Handels- und Wirtschaftsverhältnis zu einer Partnerschaft in Bezug auf Werte und die internationale Ordnung heraus.

Die relative Macht der USA sowie ihre führende Rolle zur Unterstützung der regelbasierten Weltordnung ist schwächer geworden, während China als ein Staat, der keine Werte teilt und den Status quo zu ändern versucht, weiter aufsteigt. Dies misst der Zusammenarbeit zwischen Japan und Europa eine noch höhere Bedeutung bei und verleiht dem WPA und SPA einen neuen strategischen Sinn.

In diesem Zusammenhang hat sich auch die Bedeutung der Beziehungen zu Europa für Japan verändert. Während

die Beziehungen zu Europa bisher nur auf regionaler Basis bestanden, hat sich inzwischen eine Partnerschaft entwickelt, die beim Umgang mit Problemen mit den USA, China und der allgemeinen internationalen Ordnung stets an vorderster Front steht. Man kann sagen, dass Europa in der japanischen Diplomatie zum „Mainstream“ geworden ist. Vorangetrieben wurde dies von Premierminister Shinzo Abe, der von 2012 bis 2020 regierte und damit der am längsten amtierende Premierminister in der japanischen Politikgeschichte war. Er und Jean Claude-Juncker, Präsident der Europäischen Kommission, hatten eine enges persönliches Verhältnis zueinander aufgebaut und die Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen Japan und der EU vorangetrieben.

Ähnliche Veränderungen fanden auch auf der europäischen Seite statt. Da die Herausforderung des chinesischen Aufstiegs in Europa immer stärker wahrgenommen wird, kann sie nicht länger als ein separates Problem im geografisch entfernten Asien behandelt werden. Daher wurde der „Indopazifik“ auch in Europa als neues Konzept akzeptiert. Die Regierung unter Premierminister Abe hatte 2016 die Initiative für einen „Freien und Offenen Indopazifik“ (FOIP) ins Leben gerufen und sowohl die EU als auch alle anderen europäischen Länder zur Zusammenarbeit aufgerufen. Bei der Suche nach einer neuen Asienpolitik wurde von der EU zudem eine umfassende Strategie für den indopazifischen Raum

gefordert, was den Wert Japans als gleichgesinnten Partner erhöhte.

Kurz zuvor, in den Jahren 2015 und 2016, wurde auch auf den Gipfeltreffen zwischen Japan und der EU sowie auf den G7-Konferenzen die Besorgnis über die Lage im Südchinesischen und Ostchinesischen Meer zum Ausdruck gebracht (obwohl die USA und Kanada am G7-Gipfel teilnehmen, überwiegt die japanisch-europäische Seite aufgrund der Mitgliedschaft Japans und der europäischen Länder Deutschland, Frankreich, Vereinigtes Königreich und Italien). Seit 2021 sind auch der Frieden und die Stabilität in der Taiwanstraße feste Gesprächsthemen dieser Treffen.

In diesem Zusammenhang veröffentlichte die EU im September 2021 ihre von Japan begrüßte „EU-Strategie für die Zusammenarbeit im indopazifischen Raum“. Ursprünglich war die Asienpolitik der EU stark auf China ausgerichtet; doch die Tatsache, dass die indopazifische Strategie die Beziehungen zum Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN) und anderen Ländern sowie zu gleichgesinnten Ländern wie Japan und Australien verstärkte, wurde als Symbol für eine Neuausrichtung der EU-Asienpolitik angesehen. In diesem Zusammenhang betonte die EU auch die „Konnektivität“ zwischen Asien und Europa, weshalb im September 2019 eine „Konnektivitätspartnerschaft“ mit Japan unterzeichnet wurde. Diese strebt eine Zusammenarbeit im Bereich von Infrastrukturinvestitionen an,

einschließlich Telekommunikation und Transport, und bringt nach und nach konkrete Projekte auf den Weg. Wie weit dieser Ausbau jedoch tatsächlich realisiert werden kann, wird sich mit der Zeit zeigen.

(2) Wandel in den Beziehungen zum Vereinigten Königreich, Frankreich und Deutschland

Zusammenfassend lässt sich aus japanischer Sicht sagen, dass das Vereinigte Königreich beim Vergleich der Beziehungen zwischen Japan und den großen europäischen Ländern unverändert an erster Stelle steht.

Die japanisch-britischen Beziehungen wurden jedoch auf eine harte Probe gestellt, als die Befürworter des EU-Austritts beim britischen Referendum am 23. Juni 2016 siegten. Denn der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU („Brexit“) bedeutete, dass es nicht mehr als „Tor“ zur EU fungieren konnte. Daher hatte Japan den Verbleib in der EU vor dem Referendum auf zahlreiche Weise unterstützt und in seinem Anschluss versucht, die engen Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich sowie die Gewährleistung der Vorhersehbarkeit aufrechtzuerhalten. Die japanische Regierung ihrerseits zeigte sich außerdem bereit, sich aktiv in ebendiese Beziehungen einzubringen, um die Interessen der im Vereinigten Königreich tätigen japanischen Unternehmen zu schützen.

Das umfassende WPA zwischen dem Vereinigten Königreich und Japan, das im Oktober 2020 unterzeichnet wurde, zielte in erster Linie darauf ab, die negativen Auswirkungen des Brexits so weit wie möglich abzuschwächen, sollte dabei jedoch auch die japanisch-britischen Beziehungen nach dem Brexit in eine positive Richtung lenken. Der Inhalt entsprach im Wesentlichen dem WPA zwischen Japan und der EU, weshalb die Verhandlungen in kurzer Zeit abgeschlossen werden konnten. In diesem WPA wurden im Vergleich zum japanisch-europäischen WPA jedoch auch neue wirtschaftliche Bereiche wie elektronischer Handel, Verbraucherschutz und Geschlechterfragen genannt. Im strategischen Gesamtkontext war es außerdem das japanisch-britische WPA, das die Grundlage für das weitere Engagement des Vereinigten Königreichs im indopazifischen Raum bildete, wobei Cyberverteidigung und mobile Kommunikation ebenfalls auf der Agenda der Beziehungen zwischen diesen beiden Ländern stehen.

Das Vereinigte Königreich hatte im Februar 2021 den Beitritt zum Abkommen über die umfassende und fortschrittliche Transpazifische Partnerschaft (engl. *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*, kurz CPTPP) beantragt und das Beitrittsprotokoll im Juli 2023 unterschrieben. Im Jahr 2021 wurde außerdem eine Trägergruppe unter Führung des hochmodernen Flugzeugträgers „Queen Elizabeth“ der Royal Navy

in den indopazifischen Raum, der auch Japan einschließt, entsandt. Dokumente der britischen Regierung zur Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, wie der „Integrated Review“ vom März 2021, legten eine „Ausrichtung auf den Indopazifik“ dar. Daraufhin bezeichnete der „Integrated Review Refresh 2023“ das Engagement im indopazifischen Raum als „ständige Säule“ der britischen Außenbeziehungen. Außerdem wurde zwischen Japan und dem Vereinigten Königreich im Oktober 2023 ein gegenseitiges Zugangsabkommen (engl. *Reciprocal Access Agreement*, kurz RAA) zwischen den militärischen Truppen erstellt. Dieses Abkommen soll die Verfahren für die Entsendung von Truppen in das jeweils andere Land zu gemeinsamen Manövern und anderen Zwecken vereinfachen und die Zusammenarbeit fördern.

Gleichzeitig besteht jedoch auch die Sorge, dass sich der Überfall Russlands auf die Ukraine im Februar 2022 negativ auf die Zukunft der indopazifischen Ausrichtung des Vereinigten Königreichs auswirkt. Da das Vereinigte Königreich die Ukraine intensiv unterstützt und eine Abschreckungs- und Verteidigungshaltung gegenüber Russland einnimmt, stellt sich aufgrund seiner begrenzten Mittel und Ressourcen die Frage, ob es sein Engagement im indopazifischen Raum wird fortsetzen können. Angesichts dessen, dass ein Engagement im Indopazifik, einschließlich einer Reaktion auf den Aufstieg Chinas, auch den mittel- und langfristigen Interessen

des Vereinigten Königreichs zugutekommt, erfordert dies jedoch keine Entscheidung zwischen Europa und dem indopazifischen Raum. Stattdessen lässt sich schlussfolgern, dass es notwendig ist, in beiderlei Gebieten zu agieren.

Das trilaterale Sicherheitsbündnis AUKUS, durch das australische Atom-U-Boote durch die USA, das Vereinigte Königreich und Australien unterstützt werden, lässt sich als Symbol für das lang- bis mittelfristige Engagement in die Sicherheit des Indopazifiks verstehen. Darüber hinaus wurde im Dezember 2022 eine gemeinsame Entwicklung der nächsten Generation von Kampfflugzeugen vonseiten Japans, dem Vereinigten Königreich und Italien im Rahmen des „Global Combat Aviation“-Programms (GCAP) angekündigt. Die neuen Kampfflugzeuge sollen ab Mitte der 2030er Jahre zum Einsatz kommen. Dabei handelt es sich um ein bedeutendes Vorhaben, das Beziehungen aufbaut, die über Jahrzehnte hinweg andauern werden – nicht nur im Rahmen einer gemeinsamen Entwicklung und Produktion, sondern auch in Hinblick auf Wartung und Export in Drittländer. Das GCAP stellt für das Vereinigte Königreich neben AUKUS eine der Säulen seines indopazifischen Engagements dar.

Obwohl die bilateralen Beziehungen zum Vereinigten Königreich weiterhin wichtig waren, konnte es in diesem Zusammenhang nicht länger das Tor für Japans allgemeine Beziehungen zu Europa bleiben. Japan war gezwungen,

nach einem neuen Tor zu suchen. Deutschland und Frankreich sind hierbei, gemessen an ihrer Bedeutung innerhalb der EU, die wichtigsten Kandidaten. Andere mögliche Kandidaten sind Polen, ein zentraler Akteur in Mittel- und Osteuropa, sowie das G7-Mitglied Italien; doch in erster Linie ist ein Fokus auf Deutschland und Frankreich wesentlich naheliegender. Genauer gesagt hat die Bedeutung Deutschlands und Frankreichs für die japanische Diplomatie durch den Brexit deutlich zugenommen.

Während Deutschland der wichtigste Wirtschaftspartner Japans ist, so ist Frankreich – nach dem Vereinigten Königreich – dessen zweitwichtigster europäischer Partner in Hinblick auf Diplomatie und Sicherheit. Frankreich ist ein „indopazifischer Staat“, der Territorien im Südpazifik und im Indischen Ozean besitzt, in denen er dauerhaft Truppen stationiert hat, um damit seinen grundlegenden Beitrag zu eben diesen Regionen zu leisten. Im Mai 2021 legte ein amphibisches Angriffsschiff der Mistral-Klasse der französischen Marine in einem japanischen Hafen an, und in Kyushu wurde erstmals ein gemeinsames Manöver an Land mit dem französischen Militär sowie mit japanischen und amerikanischen Streitkräften durchgeführt. Dieses war zwar nicht sehr groß, beinhaltete jedoch wesentliche Operationen wie die der amphibischen Kriegsführung. Darüber hinaus hat sich Frankreich bereits mehrmals mit Kriegsschiffen und Flugzeugen an der Kontrolle von Zubringerschiffen im

Zusammenhang mit der Durchsetzung von Sanktionen gegenüber Nordkorea vonseiten des UN-Sicherheitsrats beteiligt. So nehmen die Kontakte zwischen den japanischen Selbstverteidigungstreitkräften und dem französischen Militär rasch zu. Außerdem war Frankreich das erste europäische Land, das eine Strategie für den indopazifischen Raum einführte – gefolgt von Deutschland, den Niederlanden und anderen Ländern – was schließlich in der bereits erwähnten indopazifischen Strategie der EU resultierte.

In Bezug auf Deutschland lässt sich sagen, dass die Revision der China-Politik und der Fokus auf die Beziehungen zu Japan miteinander in Zusammenhang standen. Ein wichtiger Wendepunkt hierbei war die Verabschiedung der „Leitlinien zum Indo-Pazifik“ im September 2020. Dieses Dokument sieht in erster Linie eine Zusammenarbeit mit Japan und anderen gleichgesinnten Ländern sowie mit der ASEAN vor, wobei es ein hohes Maß an Affinität zur indopazifischen Strategie der EU aufweist, die etwa ein Jahr später veröffentlicht wurde.

Darüber hinaus wurde die deutsche Fregatte „Bayern“ im Herbst 2021 für gemeinsame Manöver mit den japanischen maritimen Selbstverteidigungstreitkräften und die Kontrolle nordkoreanischer Zubringerschiffe in den indopazifischen Raum entsandt, um einen Beitrag zur dortigen Sicherheit zu leisten. Im Sommer 2022 wurden zum ersten Mal in der Geschichte

sechs Typhoon-Kampfflugzeuge der deutschen Luftwaffe zusammen mit Luftbetankungs- und Transportflugzeugen ebenfalls dorthin entsandt, um an einer gemeinsamen internationalen Übung in Australien teilzunehmen, wobei sie auf dem Rückweg auch in

Japan Halt machten. Neben dem bisherigen militärischen Engagement in die Sicherheit des Indopazifiks sowohl vonseiten des Vereinigten Königreichs als auch Frankreichs ist die wachsende Beteiligung Deutschlands als neue Entwicklung zu betrachten.

Außen- und sicherheitspolitischer Rahmen zwischen Japan und dem Vereinigten Königreich, Frankreich und Deutschland

	Vereinigtes Königreich	Frankreich	Deutschland
Informationssicherheitsabkommen	© (im Juli 2013 unterzeichnet, im Januar 2014 in Kraft getreten)	© (im Oktober 2011 unterzeichnet und in Kraft getreten)	© (im März 2021 unterzeichnet und in Kraft getreten)
Abkommen über Wehrgüter	© (im Juli 2013 unterzeichnet und in Kraft getreten)	© (im März 2015 unterzeichnet, im Dezember 2016 in Kraft getreten)	© (im Juli 2017 unterzeichnet und in Kraft getreten)
Abkommen über die gegenseitige Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen (ACSA)	© (im Januar 2017 unterzeichnet, im August 2017 in Kraft getreten)	© (im Juli 2018 unterzeichnet, im Juni 2019 in Kraft getreten)	○ (im Januar 2024 unterzeichnet)
Gegenseitiges Zugangsabkommen (RAA)	© (im Januar 2023 unterzeichnet, im Oktober 2023 in Kraft getreten)	△ (Verhandlungen einstimmig auf Mai 2024 datiert)	
Konsultationen der Außen- und Verteidigungsminister („2+2“)	© (seit Januar 2015)	© (seit Januar 2014)	○ (erste Online-Verhandlungen im April 2021 und erste Regierungskonsultationen im März 2023)
Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA)	© (im Januar 2021 in Kraft getreten)	© (Japan-EU)	© (Japan-EU)

(Erstellt vom Autor auf Grundlage der Website des japanischen Außenministeriums und anderer Quellen)

Stellt man die drei – japanisch-britischen, japanisch-französischen und japanisch-deutschen – bilateralen Beziehungen nebeneinander, scheinen sie in einigen Aspekten miteinander verbunden zu sein. Die obige Tabelle gibt einen Überblick über den Stand von Abkommen wie dem Informationssicherheitsabkommen, dem Abkommen über die Zusammenarbeit bei Wehrgütern sowie dem Abkommen über die gegenseitige Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen (engl. *Acquisition and Cross-Servicing Agreement*, kurz ACSA). In den meisten Fällen trat Japan zuerst mit dem Vereinigten Königreich in diese Vereinbarungen ein, gefolgt von ähnlichen Vereinbarungen mit Frankreich und schließlich mit Deutschland. Eine Ausnahme stellen die Konsultationen der Außen- und Verteidigungsminister ("2+2") dar, die zuerst mit Frankreich ins Leben gerufen wurden. Außerdem besteht zwischen dem Vereinigten Königreich und Frankreich ein Wettbewerb in Bezug auf das Engagement im indopazifischen Raum, darunter die Entsendung von Marineschiffen. Da Deutschland bei der indopazifischen Strategie ebenfalls mit von der Partie ist, lässt sich sagen, dass diese führenden Länder ganz Europa bzw. die EU vorangetrieben haben. Und auch in Zukunft ist denkbar, dass das Vereinigte Königreich, Frankreich und Deutschland ihre Politik gegenüber Japan und ihr Engagement im indopazifischen Raum fortsetzen werden, während sie die Schritte des jeweils anderen von der Seite aus betrachten.

Nach Abschluss des Informationssicherheitsabkommens und des Abkommens über Wehrgüter wird die Wehrkooperation zwischen Japan und der EU, auch in Hinblick auf ACSA und RAA, immer substanzieller. All diese Maßnahmen bieten jedoch lediglich einen Rahmen für die praktische Zusammenarbeit und führen nicht automatisch auch zu einer Umsetzung. Dennoch bedeutet die Schaffung dieses Rahmens an sich schon eine Absichtserklärung in Bezug auf eine langfristige Entwicklung dieser Beziehungen.

Die scheinbar hohe Gewichtung von Sicherheit und Verteidigung in den bilateralen Beziehungen zu Frankreich und Deutschland ist darauf zurückzuführen, dass ein Großteil der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen von der EU abgedeckt wird und die Wehrkooperation einen neuen Aspekt darstellt, der aufgrund seiner raschen Entwicklung ein hohes Maß an Aufmerksamkeit erhält. Es ist nicht so, als ob sich die Beziehungen zwischen Japan und Europa plötzlich im Wesentlichen auf die Sicherheit und Verteidigung konzentrieren würden; stattdessen sind die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen nach wie vor die stärkste Säule und werden es in Zukunft vermutlich auch bleiben.

Zum Abschluss

Seit Mitte der 2010er Jahre haben sich die Beziehungen zwischen Japan und Europa qualitativ erheblich verändert, sodass eine echte strategische

Partnerschaft entstehen konnte. Nach dem russischen Überfall auf die Ukraine im Februar 2022 führten harte japanische Sanktionen gegenüber Russland sowie seine Unterstützung der Ukraine zu einer engeren Zusammenarbeit zwischen Japan und der EU bzw. Europa, einschließlich der NATO.

In Hinblick auf die Zukunft stellt sich die Frage, ob Europa sich als „Mainstream“ in der japanischen Diplomatie verankern wird und ob Europa sein Engagement im indopazifischen Raum, der für die europäischen Interessen immer mehr an Bedeutung gewinnt, auch dann weiter fortsetzen wird, wenn der Krieg zwischen Russland und der Ukraine sich in die Länge ziehen sollte. Was die Beziehungen zwischen Japan und der EU sowie die bilateralen Beziehungen zwischen Japan und dem Vereinigten Königreich, Deutschland und Frankreich betrifft, so ist die Gewährleistung einer guten Zusammenarbeit des Vereinigten Königreichs mit der EU (genauso wie mit Deutschland und Frankreich) nicht nur für Japan, sondern auch für die europäische Seite unerlässlich.

Literaturangaben

Jörn Keck, Dimitri Vanoverbeke, and Franz Waldenberger, eds. (2013), *EU-Japan Relations, 1970-2012: From Confrontation to Global Partnership*, Abingdon, Oxon and New York: Routledge

Michito Tsuruoka (2020), „Abe Shinzo’s Legacy in Japan-Europe Relations,” *The Diplomat*

Michito Tsuruoka (2019), „The European Union as Seen by Japan in an Age of Uncertainty,” in Natalia Chaban and Martin Holland, eds., *Shaping the EU Global Strategy: Partners and Perceptions*, London: Palgrave Macmillan

Michito TSURUOKA



Michito Tsuruoka ist Associate Professor an der Keio-Universität an der Fakultät für Politikmanagement, Shonan Fujisawa Campus (SFC), und gleichzeitig stellvertretender Direktor des Keio Center for Strategy (KCS).

Er ist außerdem Senior Fellow am Centre for Security, Diplomacy and Strategy (CSDS), Brussels School of Governance, VUB in Brüssel und war kürzlich (2023-2024) Visiting Fellow an der Australian National University (ANU), Canberra. Bevor er 2017 an die Keio-Universität kam, war er Senior Research Fellow am National Institute for Defense Studies (NIDS) des Verteidigungsministeriums. Während seiner Zeit am NIDS war er als stellvertretender Direktor der Abteilung für internationale Politik, Büro für Verteidigungspolitik (2012-2013), an das Verteidigungsministerium abgeordnet und diente als Visiting Fellow am Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (RUSI), London (2013-2014). Bevor er zum NIDS kam, war er Resident Fellow des German Marshall Fund of the United States (GMF) in Brüssel (2009) und arbeitete als Berater für die NATO an der japanischen Botschaft in Belgien (2005-2008).

Er studierte Politik und internationale Beziehungen an der Keio-Universität in Tokio und der Georgetown University in Washington, D.C. und promovierte am King's College London in Kriegsstudien. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören internationale Sicherheit, zeitgenössische europäische Politik und die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik Japans.



16

Japan und die NATO

Tsuyoshi GOROKU



Einleitung

Die Beziehungen zwischen Japan und der NATO haben sich in den letzten 15 Jahren stetig weiterentwickelt. Da diese Entwicklung jedoch auf eher unauffällige Weise geschah, wurde sie nicht unbedingt allgemein anerkannt. Für die NATO ist Japan der älteste Partner außerhalb der europäischen Atlantik-Region, und auch für Japan stellt die NATO seit vielen Jahren einen Partner mit gemeinsamen Werten und Interessen dar. Nach dem russischen Überfall auf die Ukraine im Februar 2022 hat sich zwischen Japan und der NATO zudem ein Momentum für die weitere Zusammenarbeit ergeben. Dieser Beitrag gibt einen Überblick über den historischen Wandel der Beziehungen zwischen Japan und der NATO und stellt sowohl ihren aktuellen Stand als auch zukünftige Herausforderungen dar.

Historischer Hintergrund

Während des Kalten Krieges kreuzten sich die Wege Japans und der NATO so gut wie nie, obwohl beide dem westlichen Lager angehörten. Das lag daran, dass beide Seiten schwer damit beschäftigt waren, die Sicherheit in ihrer jeweiligen Region zu gewährleisten. Der starke Antimilitarismus im Japan der Nachkriegszeit war ein weiterer Grund dafür, dass die japanische Regierung sich dem Militärbündnis der NATO gegenüber eher passiv verhielt.

Dennoch versuchten beide Seiten nach dem Ende des Kalten Krieges, informellen Kontakt miteinander aufzunehmen. Eine gemeinsame Sorge vonseiten Japans und Europas zu jener Zeit lag in der Stationierung der neuen Mittelstrecken-Nuklearstreitkräfte (INF) in der Sowjetunion, sowie in den im Jahr 1981 begonnenen INF-Verhandlungen zwischen den USA und der Sowjetunion. Die im Jahr 1982 gewählte Regierung unter Premierminister Yasuhiro Nakasone befürchtete, dass Japan bei den Verhandlungsvorhaben zwischen den USA und Europa übergangen werden könne, und man die in Europa reduzierten INF erneut im Fernen Osten stationieren würde. Gleichzeitig spürte sie die Notwendigkeit, dem Druck der Sowjetunion einen starken „westlichen Bund“ entgegenzustellen. So belebte Japan nicht nur seinen Dialog mit den USA, sondern auch mit den europäischen NATO-Staaten. Während dieser Dialoge wurde wiederholt die „Unteilbarkeit der Sicherheit der Gipfelstaaten“ bekräftigt – ein Grundsatz, der auch im Rahmen des G7-Gipfels in Williamsburg im Mai 1983 dargelegt wurde, und der bis zum Abschluss des Vertrags über die vollständige Abschaffung der INF im Jahr 1987 als grundlegender Kurs des Westens diente. Außerdem unterstützte Japan ausdrücklich die Stationierung der neuen INF in Europa, gemäß dem „Doppelbeschluss“ der NATO. Obwohl in den 1980er Jahren keine offiziellen Gespräche zwischen Japan und der NATO abgehalten wurden, war es bahnbrechend, dass Japan mit den europäischen NATO-Staaten eine

Reihe enger Gespräche über strategische Fragen führte.

In den 1990er Jahren begannen offizielle Gespräche zwischen Japan und der NATO. Nach dem Ende des Kalten Krieges führte die NATO eine Neubewertung ihrer Rolle durch und baute Beziehungen zu Nicht-Mitgliedsstaaten auf. Andererseits war Japan bestrebt, einen internationalen Beitrag zu leisten, da es bedauerte, im Golfkrieg keine ausreichende Rolle gespielt zu haben. Darüber hinaus, angesichts der zahlreichen sicherheitspolitischen Herausforderungen, gab es das Momentum, damit zusammenhängende Gespräche zwischen Japan und Europa zu führen, die zuvor nur selten stattgefunden hatten.

Außerdem vertiefte Japan seine Beziehungen zu internationalen Organisationen in Europa wie der Europäischen Gemeinschaft (EG) und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (engl. *Organization for Security and Cooperation in Europe*, kurz OSCE) und begann zudem, einen Dialog mit der NATO zu führen. Im Jahr 1990 wurde der „Sicherheitsrat zwischen Japan und der NATO“ gegründet, der sich aus Regierungsvertretern und Experten zusammensetzte, woraufhin Manfred Wörner im darauffolgenden Jahr als erster NATO-Generalsekretär nach Japan reiste. Im Jahr 1993 begannen darüber hinaus die „Verhandlungen auf höchster Verwaltungsebene zwischen Japan und der NATO“, die bis heute

fortgesetzt werden. Obwohl das gegenseitige Verständnis über die Interessen und Bedenken der jeweils anderen Partei dabei gefördert wurde, führten diese Verhandlungen zunächst jedoch nicht zu einer direkten Zusammenarbeit, sondern wurden lediglich „um des Dialoges willen“ geführt.

Diese Situation änderte sich durch die Terroranschläge in den USA im Jahr 2001 sowie den anschließenden Krieg in Afghanistan. Als Reaktion auf diesen Terrorangriff auf Japans Verbündeten entsandte die Regierung unter Premierminister Junichiro Koizumi Ende desselben Jahres ein Marineschiff der Selbstverteidigungsstreitkräfte in den Indischen Ozean, um Kriegsschiffe verschiedener Länder zu versorgen, die sich unter der Führung der USA an den Abhaltemaßnahmen auf dem Meer im Rahmen der *Operation Enduring Freedom* beteiligten (diese Operation wurde bis auf eine kurze Unterbrechung bis 2010 fortgesetzt). Japan tat dies ausschließlich im Kontext der Unterstützung der USA, wobei der Großteil der zu versorgenden Kriegsschiffe aus NATO-Ländern, einschließlich der USA, stammte.

Während Japan zwar keinen direkten militärischen Beitrag in Afghanistan leisten konnte, übernahm es jedoch eine führende Rolle bei dortigen Wiederaufbau- und Entwicklungsmaßnahmen und erweiterte so seinen diplomatischen Horizont. Dort traf es zum ersten Mal auf die NATO, die ihre Aktivitäten anlässlich der Terroranschläge am 11.

September auf einen globalen Rahmen ausgeweitet hatte.

Im August 2003 übernahm die NATO das Kommando über die Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe (engl. *International Security Assistance Force*, kurz ISAF). Diese Aufgabe war zunächst auf die afghanische Hauptstadt Kabul und ihre Umgebung beschränkt, wurde jedoch später auf das ganze Land ausgedehnt. Die NATO war darüber hinaus auf eine Kooperation mit internationalen und Nichtregierungsorganisationen sowie Ländern außerhalb der Region angewiesen, da ihre Aufgabe sich auch auf den Wiederaufbau erstreckte.

Vor diesem Hintergrund begann die direkte Zusammenarbeit zwischen Japan und der NATO. So arbeitete Japan ab 2007 mit den von der NATO geleiteten *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) zusammen, um Nichtregierungsorganisationen und lokale Verwaltungsbehörden bei der Durchführung von mehr als einhundert Projekten in Bereichen wie Elementarbildung, Berufsausbildung, Gesundheit und Hygiene zu unterstützen. Um eine reibungslose und enge Kooperation mit der NATO in diesem Rahmen zu ermöglichen, wurde 2008 ein entsprechender Koordinator zur zivilen Delegation der NATO nach Kabul entsandt und im darauffolgenden Jahr wurden Entwicklungsexperten als zivile Unterstützungsteams zum PRT unter litauischer Leitung abgeordnet. Da sich die Sicherheitslage nicht so einfach stabilisierte, wurde die Unterstützung Japans

und seine diesbezüglichen Aktivitäten nur durch die Zusammenarbeit mit der NATO und der ISAF ermöglicht.

Darüber hinaus hat Japan im Rahmen des NATO-Treuhandfonds zur Unterstützung des afghanischen Militärs medizinische und pädagogische Hilfsaktivitäten geleistet sowie für eine verstärkte Waffen- und Munitionskontrolle im Rahmen des „Treuhandfonds der Partnerschaft für den Frieden“ gesorgt. Letztere Projekte wurden auch in anderen Ländern als Afghanistan – darunter in Tadschikistan und der Ukraine – durchgeführt.

Im Zuge dieser lokalen Zusammenarbeit wurde zudem die politische Partnerschaft gestärkt. Da die NATO seit dem Gipfeltreffen von Riga im Jahr 2006 bestrebt ist, die Beziehungen zu Ländern wie Japan und Australien zu stärken, betrachtet auch Japan die NATO als einen Partner mit gemeinsamen Werten. Im Januar 2007 nahm Premierminister Shinzo Abe als erster japanischer Premierminister am Nordatlantikrat (engl. *North Atlantic Council*, kurz NAC) teil, bei dem er betonte, dass Japan und die NATO eine „neue Phase der Zusammenarbeit“ antreten sollten. Man könne es sich angesichts der zahlreichen Sicherheitsprobleme nämlich nicht länger leisten, getrennt voneinander vorzugehen. Neben der Unterstützung Afghanistans wurde bei diesem Treffen auch das Problem der nordkoreanischen Atomraketen und des Aufstiegs Chinas besprochen. Für Japan gewann die NATO als ein „Forum“, das

insbesondere den europäischen Ländern in Bezug auf die Situation in Ostasien wertvolle Informationen lieferte, zunehmend an Bedeutung.

Diese Dynamik der Zusammenarbeit zwischen Japan und der NATO sollte auch unter der Regierung der Demokratischen Partei, die ab September 2009 für fast drei Jahre an der Macht war, beibehalten werden. So nahm beispielsweise Außenminister Koichiro Gomba im Mai 2012 an einer Versammlung zum Thema Afghanistan im Rahmen des Gipfeltreffens in Chicago teil. Im Zuge der praktischen Zusammenarbeit wurde 2010 zudem ein Informationssicherheitsabkommen zwischen Japan und der NATO unterzeichnet.

Während der zweiten Regierungszeit unter Premierminister Abe, die im Dezember 2012 begann und zur längsten Regierung in der Geschichte der konstitutionellen Regierungsform Japans wurde, entwickelten sich die Beziehungen zwischen diesen beiden Parteien schließlich zu einer „vertrauensvollen und unerlässlichen Partnerschaft“. Unter dem Blickwinkel eines „proaktiven Pazifismus“ verfolgte diese Regierung eine Politik der erweiterten Zusammenarbeit mit den Ländern sowohl des Asien-Pazifiks als auch den europäischen Ländern, einschließlich der NATO, die allesamt gemeinsame Werte und Interessen teilen, wobei man sich nach wie vor auf die Beziehungen zu den USA stützte. Während die NATO im Jahr 2011 auch eine neue

Partnerschaftspolitik verabschiedet hatte, folgte eine „Gemeinsame politische Erklärung zwischen Japan und der NATO“ während des Besuchs von Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen in Japan im April 2013. Zu diesem Zeitpunkt richtete Japan den NATO-Botschafterposten ein, der gleichzeitig auch als Botschafter Belgiens fungierte (2018 wurde die ständige Vertretung der japanischen Regierung eröffnet).

Im Mai 2014 wurde daraufhin das „Individuelle Partnerschafts- und Kooperationsprojekt“ (engl. *Individual Partnership and Cooperation Programme*, kurz IPCP) mit Leitlinien, Grundsätzen und spezifischen Bereichen der Zusammenarbeit zwischen Japan und der NATO veröffentlicht. Dabei wurde zu einem verstärkten Dialog auf höherer Ebene sowie zur Förderung der Wehrkooperation und des diesbezüglichen Austauschs aufgerufen. Dabei nannte man die Cyberverteidigung, die maritime Sicherheit, die humanitäre und Katastrophenhilfe, die Rüstungskontrolle, die Atomwaffensperre sowie die Abrüstung als vorrangig zu behandelnde Bereiche. Das IPCP wurde im Mai 2018 und im Juni 2020 zweimal überarbeitet, wobei im Rahmen der letzten Überarbeitung eine Zusammenarbeit für die menschliche Sicherheit als vorrangiger Bereich hinzugefügt wurde und man stärkere Verhandlungen in Bezug auf die Situation in Ostasien forderte.

Als Beispiel für die praktische Zusammenarbeit auf Grundlage des IPCP

werden seit 2019 im Bereich der Cyberverteidigung japanische Beamte aus dem Verteidigungsministerium in das *NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence* (CCDCOE) nach Estland entsandt, wo sie an entsprechenden Manövern teilnehmen. Im Bereich der maritimen Sicherheit führte man im Golf von Aden und in der Ostsee gemeinsame Übungen durch, und seit 2019 wird der japanische Verteidigungsattaché im Vereinigten Königreich als Verbindungs-offizier für das NATO-Marinekommando eingesetzt. Darüber hinaus sind weitere Personalaustauschverfahren im Gange – darunter die Entsendung weiblicher Offiziere der Selbstverteidigungsstreitkräfte in das NATO-Hauptquartier.

Dass die Zusammenarbeit in den letzten zehn Jahren über die Unterstützung Afghanistans hinausging, liegt daran, dass Japan und die NATO nicht nur grundlegende Werte wie Freiheit, Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit teilen, sondern auch ein gemeinsames Krisengefühl gegenüber der ins Wanken gekommenen regelbasierten internationalen Ordnung besitzen. Insbesondere durch die immer aktiveren Versuche Chinas und Russlands, den Status quo gewaltsam zu verändern, wird der gegenseitige Einfluss auf die regionale Sicherheit immer mehr von allen anerkannt. In seiner Rede vor dem Nordatlantikrat im Mai 2014 bezeichnete Premierminister Abe Russlands einseitige Annexion der Krim und das Eingreifen in den Konflikt in der Ost-Ukraine als ein „globales Problem, das

sich auch auf Asien auswirkt“, wobei er darauf hinwies, wie oft der Status quo im Ostchinesischen und Südchinesischen Meer mit Gewalt zu verändern versucht wurde. In seiner Antwort wies Generalsekretär Rasmussen auch darauf hin, dass die Sicherheit und Stabilität im euro-atlantischen und asiatisch-pazifischen Raum nicht separat behandelt werden könne und der Dialog mit gleichgesinnten Staaten wie Japan wichtig sei.

In diesem Zusammenhang nimmt auch aufseiten der NATO das Interesse gegenüber China und dem indopazifischen Raum allmählich zu. In der gemeinsamen Presseerklärung, die anlässlich des Besuchs von Generalsekretär Stoltenberg in Japan im Oktober 2017 veröffentlicht wurde, brachte man die Besorgnis über die Situation im Ost- und Südchinesischen Meer zum Ausdruck und verurteilte die nordkoreanischen Atomversuche sowie den dortigen Start ballistischer Raketen scharf. Außerdem enthielt die „Londoner Erklärung“ der Staats- und Regierungschefs der NATO vom Dezember 2019 einen Satz, in dem es hieß, dass Chinas wachsender Einfluss „sowohl Chancen als auch Herausforderungen“ mit sich bringe – dies war das erste Mal in der Geschichte der NATO, dass der chinesische Staat Erwähnung fand. Im Dezember 2020 nahmen die „Asiatisch-Pazifischen Partner der NATO“ (Japan, Südkorea, Australien und Neuseeland) an einem Treffen der NATO-Außenminister teil, um das sich verändernde globale Machtgleichgewicht – einschließlich des Aufstiegs Chinas – zu diskutieren.

Aktueller Stand und Herausforderungen

Das Gipfeltreffen der NATO in Madrid im Juni 2022 war angesichts des fort-dauernden russischen Überfalls auf die Ukraine eine historische Zusammenkunft, die den Zusammenhalt der Verbündeten zeigte. Auch war es bahnbrechend, dass gerade dann, wenn ein neues strategisches Konzept verabschiedet werden sollte, ein Treffen mit allen Partnerländern – einschließlich der Staats- und Regierungschefs der AP4 – stattfand. Im neuen strategischen Konzept wurde Russland als die „schwerste und unmittelbarste Bedrohung“ und China als eine „systematische Herausforderung“ bezeichnet. Im Anschluss an die letztjährige Erklärung der Staats- und Regierungschefs wurden außerdem Bedenken hinsichtlich einer chinesisch-russischen Zusammenarbeit geäußert. Gegenwärtig ist die Konzentration der NATO auf Russland eine natürliche Entwicklung, wobei ihre Wachsamkeit gegenüber den chinesischen Schritten sowie die anhaltend zum Ausdruck gebrachte Stärkung der Beziehungen zu den AP4-Staaten für Japan aus mittel- bis langfristiger Sicht von Vorteil ist.

Premierminister Fumio Kishida nahm als erster japanischer Premierminister an einem NATO-Gipfeltreffen teil. Die Tatsache, dass diese Reise im Vorfeld der Wahlen zum Oberhaus unternommen wurde, war eher ungewöhnlich, weshalb es einen wichtigen Grund für ihn gegeben

haben muss, persönlich an diesem Treffen teilzunehmen. Letztendlich führte dies dazu, dass das nationale Interesse an der NATO und den Beziehungen zwischen Japan und der NATO stieg.

Seit dem russischen Überfall auf die Ukraine hat die Regierung unter Premierminister Kishida im Einklang mit den G7-Staaten beispiellos harte Sanktionen gegen Russland verhängt. Die öffentliche Unterstützung dieser Sanktionen ist verhältnismäßig groß, und ein Großteil der Bevölkerung empfindet den Krieg in der Ukraine nicht als weit entferntes Ereignis ohne persönliche Auswirkungen. Auch in Japan werden die Diskussionen und Maßnahmen in Bezug auf eine stärkere abschreckende Verteidigungshaltung, einschließlich eines höheren Wehretats, beschleunigt. Außerdem hat Japan die Ukraine in unterschiedlichen Bereichen in großem Umfang unterstützt. Dabei sollte im Zusammenhang mit den Beziehungen zwischen Japan und der NATO insbesondere die Bereitstellung von nicht-tödlicher Ausrüstung genannt werden, die Premierminister Kishida bei seinem Besuch in Kiew im März 2023 im Rahmen des NATO-Treuhandfonds für die Ukraine (engl. *Comprehensive Assistance Package*, kurz CAP) ankündigte.

Da das Vorgehen Russlands nicht nur für Europa, sondern auch für die internationale Ordnung von grundlegender Bedeutung ist, beteiligt sich Japan aktiv an der Situation im geografisch weit

entfernten Europa. Außerdem dürfe es gemeinsam mit der internationalen Gemeinschaft keine fälschliche Botschaft in Bezug auf eine gewaltsame Veränderung des Status quo vermitteln, über die man sich aufgrund der Existenz Chinas und Nordkoreas besorgt zeigt. Darüber hinaus besteht die Hoffnung, dass die europäischen NATO-Staaten dieselbe Verbundenheit und Unterstützung an den Tag legen werden, wenn ähnliche Konflikte in Zukunft in Ostasien ausbrechen sollten.

Auf dem Gipfeltreffen in Madrid sprach Premierminister Kishida außerdem von der „Unteilbarkeit“ der Sicherheit Europas und des indopazifischen Raums, die untrennbar miteinander verbunden seien, und betonte zudem das starke Krisengefühl, dass „die Ukraine von heute das Ostasien von morgen sein könnte“. Um die Zusammenarbeit zwischen Japan und der NATO zusätzlich zu vertiefen, wurden verschiedene Vereinbarungen wie eine radikale, an das neue Umfeld angepasste Überarbeitung des IPCP getroffen. Japan betrachtete dieses Gipfeltreffen als ersten Schritt in Richtung eines „erweiterten Horizonts für die neue Ära der Zusammenarbeit zwischen Japan und der NATO“.

Im Januar 2023 schließlich reiste Generalsekretär Stoltenberg nach Japan. Bei dieser Gelegenheit wurde eine gemeinsame Erklärung vonseiten Japans und der NATO veröffentlicht, in der die Überarbeitung ihrer jeweiligen strategischen Dokumente begrüßt wurde. In der

Erklärung wurde auch der Fortschritt bei der Ausarbeitung des länderspezifischen Partnerschaftsplans (engl. *Individually Tailored Partnership Programme*, kurz ITPP), welcher konkrete und praktische Fragen der Zusammenarbeit umfasst, gelobt. Ebenso wurde darin die Bedeutung einer weiteren Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Cyber- und Weltraumkriminalität sowie von Falschinformationen bekräftigt.

Um die Kooperation zwischen Japan und der NATO auch in Zukunft weiter zu fördern, muss jedoch auch in anderen als den bestehenden Bereichen der Cyberverteidigung und der maritimen Sicherheit eine gemeinsame Beratung und Zusammenarbeit angestrebt werden. So ist beispielsweise das Problem der Mittelstreckenraketen, die sich negativ auf die abschreckende Verteidigungshaltung beider Seiten auswirken könnten, im Rahmen der „Post-INF-Ära“ eine dringliche Angelegenheit. Außerdem wirken sich Russlands nukleare Drohungen sowie die Modernisierung der chinesischen Atomwaffen schwerwiegend auf die Rüstungskontrolle, Abrüstung und Atomwaffensperre aus, weshalb sie eine gemeinsame Herausforderung sowohl für Japan als auch für die NATO darstellen. Darüber hinaus ist auch die politische und militärische Zusammenarbeit zwischen China und Russland in den letzten Jahren enorm gewachsen. Im Februar 2022 vereinbarten die chinesischen und russischen Staatschefs eine umfassende Kooperation, darunter

auch im militärischen Bereich, während sie gleichzeitig ihre Ablehnung gegen die Erweiterung der NATO verdeutlichten. Selbst nach dem russischen Überfall auf die Ukraine ist China weiterhin auf Seiten Russlands, und beide Länder haben ihre gemeinsamen Militäroperationen im Umkreis von Japan intensiviert. Für Japan als auch die NATO wäre es daher von Vorteil, die Möglichkeiten und Grenzen der chinesisch-russischen militärischen Zusammenarbeit gemeinsam zu bewerten und geeignete Maßnahmen gemeinsam zu diskutieren. Dies erfordert auf beiden Seiten sowohl tiefergehende Besprechungen auf unterschiedlichster Ebene als auch die Bereitstellung der erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen.

Zum Abschluss

Um die regelbasierte internationale Ordnung inmitten aller Turbulenzen zu bewahren und zu stärken, hat Japan versucht, die bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit mit Partnerländern

innerhalb und außerhalb der Region zu stärken; dabei hat es sich stets auf seine Allianz mit den USA gestützt. In diesem Zusammenhang hat auch das Verhältnis zur NATO in Form einer „vertrauenswürdigen und unerlässlichen Partnerschaft“ stetig Fortschritte gemacht. Nach dem Überfall Russlands auf die Ukraine hat sich die Wahrnehmung, dass europäische und indopazifische Angelegenheiten miteinander verknüpft sind, verstärkt, wodurch sich auch die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit zwischen Japan und der NATO zunehmend erhöht. Vor diesem Hintergrund nahm Premierminister Kishida im Juli 2023 zum zweiten Mal in Folge am NATO-Gipfeltreffen teil. Auf dieser Tagung in Vilnius, Litauen, wurde zwischen Japan und der NATO für den vierjährigen Zeitraum zwischen 2023 und 2026 ein ITPP verabschiedet, das vier vorrangige Themen und 16 Kooperationsbereiche umfasst. Dabei ist wichtig, die Aktivitäten in diesen Bereichen regelmäßig zu überprüfen und zu bewerten, um eine sinnvolle und zielführende Zusammenarbeit zu gewährleisten.

Literaturangaben

Jeffrey W. Hornung (2020), *Allies Growing Closer: Japan–Europe Security Ties in the Age of Strategic Competition*, Santa Monica, CA: RAND Corporation, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA186-1.html#download

Masashi Nishihara (2006), "Can Japan Be a Global Partner for NATO?" Ronald D. Asmus, eds., *NATO and Global Partners: Views from the Outside*, Riga Papers, German Marshall Fund of the United States

Michito Tsuruoka (2013), "NATO and Japan as Multifaceted Partners," *Research Paper 91*, NATO Defense College, <https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=517>

Mirna Galic (2019), "Navigating by Sun and Compass: Policy Brief One: Learning from the History of Japan–NATO Relations," Japan Institute of International Affairs, https://www2.jiia.or.jp/pdf/fellow_report/190527Policy_Brief-History_of_Japan_NATO_Relationship.pdf

Tsuyoshi GOROKU



Tsuyoshi Goroku ist Associate Professor für Internationale Beziehungen an der Nishogakusha-Universität (Tokio). Seine Forschungsinteressen liegen im Bereich der europäischen Sicherheit (transatlantische Beziehungen, NATO-Russland-Beziehungen), der Bündnispolitik und der Geschichte der internationalen Beziehungen. Er studierte an der Keio-Universität und an der Sciences-Po Paris, erwarb einen Master of Arts an der Keio-Universität und schloss einen Promotionsstudiengang an der Universität ab. Bevor er 2017 an die Nishogakusha-Universität kam, war er Assistenzprofessor an der Keio-Universität (2012–2014), Teilzeitdozent an der JMSDF, Command and Staff College und Research Fellow am EU Studies Institute in Tokio. Derzeit ist er Mitglied des Forschungsprojekts des Japan Institute of International Affairs (JIIA) zu den Themen „Japan-Europa-Kooperation im Kontext der hegemonialen Konkurrenz zwischen den USA und China“ und „Japans Sicherheit in einer Ära des Großmächte Wettbewerbs“ sowie des Forschungsprojekts des Japan Forum International Relations (JFIR) „China Risk and China Opportunity in the ‚Era of Free and Open Indo-Pacific‘“.



17

Warum die japanisch-deutsche Zusammenarbeit wichtig ist

Minoru KIUCHI

Einleitung

Nachdem ich sowohl während meiner Kindheit als auch während meiner Zeit als Mitarbeiter des Außenministeriums insgesamt etwa zehn Jahre in Deutschland verbracht habe, ist dieses Land zu meiner zweiten Heimat geworden. Seit ich ein Parlamentsmitglied bin, habe ich die „Entwicklung von Kooperationsbeziehungen zwischen Japan und Deutschland“ unter anderem durch das Amt des Generalsekretärs der Japanisch-Deutschen Parlamentarischen Freundschaftsgruppe zu meiner Lebensaufgabe gemacht.

An dieser Stelle möchte ich der Konrad-Adenauer-Stiftung und ihrer Leiterin in Japan, Rabea Brauer, meine größte Anerkennung für ihre Bemühungen um den Ausbau, die Förderung und die Vertiefung der japanisch-deutschen bilateralen Beziehungen sowie meinen aufrichtigen Dank für die große Ehre aussprechen, an dieser Publikation mitwirken zu dürfen.

In diesem Beitrag möchte ich die Entwicklung der japanisch-deutschen Zusammenarbeit und die Bedeutung ihrer Beziehungen in der internationalen Gemeinschaft diskutieren.

Bedeutung der japanisch-deutschen Beziehungen

Der Austausch zwischen Japan und Deutschland feierte im Jahr 2021 sein

160. Jubiläum. Zwischen den beiden Ländern mit dieser langen Geschichte des Austauschs gibt es zahlreiche Parallelitäten.

Als erste Ähnlichkeit sei dabei der nationale Charakter mit Aspekten wie Fleiß und Disziplin zu erwähnen. Beide Länder haben in der Nachkriegszeit einen beträchtlichen Aufschwung erlebt und sich gleichermaßen zu einer führenden globalen Wirtschaftsmacht entwickelt. Außerdem machen die kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) in beiden Ländern mehr als 99,5 % aller inländischen Unternehmen aus. Der Wehretat (Geschäftsjahr 2021) liegt mit 53 Mrd. USD in Japan und 64,2 Mrd. USD in Deutschland weltweit an der Spitze und spielt eine wichtige Rolle für die Stabilität und den Wohlstand in den Regionen. Doch die wichtigste Übereinstimmung beider Länder liegt darin, dass sie gemeinsame Werte wie Freiheit, Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit teilen.

Angesichts des zunehmenden Protektionismus, der globalen Erderwärmung und der Versuche Russlands und Chinas, den Status quo einseitig und gewaltsam zu verändern, wodurch der Frieden und die Stabilität in den Regionen beeinträchtigt werden, spielt Japan innerhalb der asiatisch-pazifischen und Deutschland innerhalb der europäischen Region eine wichtige und einflussreiche Rolle.

Unter diesen Umständen bin ich davon überzeugt, dass sich die

japanisch-deutsche Zusammenarbeit auf Grundlage gemeinsamer Werte und Ähnlichkeiten zu einer der stärksten bilateralen Beziehungen der Welt entwickeln und einen enormen Beitrag zur Verwirklichung von Frieden und Stabilität auf globaler Ebene leisten wird.

Entwicklung der japanisch-deutschen Beziehungen während der Regierung unter Premierminister Abe

Während der zweiten Regierungszeit unter Premierminister Shinzo Abe ab 2012 erfuhren die Beziehungen zwischen Japan und Deutschland eine rasche Entwicklung. Im März 2015 reiste die damalige Bundeskanzlerin Angela Merkel zum ersten Mal seit sieben Jahren nach Japan, wo beide Regierungschefs sich ihrer gemeinsamen Werte vergewisserten und ihr Vertrauensverhältnis auf die nächste Stufe hoben.

Bisher hatte Deutschland seinen Beziehungen zu China aufgrund wirtschaftlicher Verbindungen höchste Priorität eingeräumt; doch das japanisch-deutsche Gipfeltreffen markierte meiner Ansicht nach einen Wendepunkt in Bezug auf das zunehmende Engagement Deutschlands in Asien.

Seitdem hielten Premierminister Abe und Bundeskanzlerin Merkel eine Reihe von Treffen ab, und die japanisch-deutsche Zusammenarbeit übte einen wichtigen globalen Einfluss

aus. Während in den USA und Europa protektionistische Ansichten immer mehr an Bedeutung gewannen, verteidigten Japan und Deutschland das Freihandelssystem und führten die internationale Gemeinschaft an; im Jahr 2019 schließlich trat das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen Japan und der EU in Kraft.

Als bahnbrechend erwies sich außerdem die fortschreitende Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich. Während eines Treffens zwischen Premierminister Abe und Bundeskanzlerin Merkel im Jahr 2019 kamen beide Parteien darin überein, sich den Versuchen einer gewaltsamen Veränderung des Status quo angesichts der maritimen Expansion Chinas zu widersetzen und sich gemeinsam um eine auf Rechtsstaatlichkeit basierte internationale Ordnung und die Verwirklichung eines „Freien und Offenen Indopazifik“ (FOIP) zu bemühen. 2020 veröffentlichte Deutschland seine „Leitlinien zum Indo-Pazifik“, in dem die regionale Zusammenarbeit mit Japan sowie ein verstärktes Engagement in allen Bereichen erklärt wird.

Seit der zweiten Regierung unter Premierminister Abe zeigt sich der Austausch zwischen japanischen und deutschen Parlamentsmitgliedern aktiver denn je. Bis zur Ausbreitung des Coronavirus bin ich selbst fast jedes Jahr nach Deutschland gereist und habe mich mit zahlreichen Mitgliedern des Deutschen Bundestages ausgetauscht, wobei ich viel diskutieren und lernen konnte. Auch ist eine Reihe

deutscher Parlamentsmitglieder nach Japan gekommen. Die dabei diskutierten Themen waren komplex und reichten über wirtschaftliche Bereiche wie KMU-Politik, Wissenschaft und Technologie bis hin zu umweltpolitischen Themen wie Dekarbonisierung, Hegemonie Chinas und Sicherheitspolitik; insgesamt erwies sich dieser Austausch als äußerst produktiv. Die Japanisch-Deutsche Parlamentarische Freundschaftsgruppe, bei der ich als Generalsekretär tätig bin, weist 135 Mitglieder auf (Stand: 26. Juli 2022), was den Stellenwert Deutschlands bei den japanischen Parlamentsmitgliedern verdeutlicht.

Nach dem Abschied von Premierminister Abe hat sich die Förderung der japanisch-deutschen Zusammenarbeit auch unter Premierminister Yoshihide Suga und Premierminister Fumio Kishida nicht geändert. Das deutsche Engagement im asiatisch-pazifischen Raum sowie die verstärkte Kooperation zwischen Japan und Deutschland entwickeln sich stetig weiter. Beispiele hierfür sind der Abschluss des Informationssicherheitsabkommens im Jahr 2021, die Konsultationen der Außen- und Verteidigungsminister („2+2“), das Anlaufen der deutschen Fregatte „Bayern“ in den Hafen von Tokyo und die hierbei durchgeführten gemeinsamen Übungen sowie der erste Eurofighter-Flug nach Japan. Darüber hinaus entschied sich Bundeskanzler Olaf Scholz im April 2022 dafür, Japan als Ziel seiner ersten Asienreise nach seinem Amtsantritt auszuwählen, was die Bedeutung Japans unterstrich.

Und anlässlich der ersten Regierungskonsultationen und des G7-Gipfels in Hiroshima reiste er im Anschluss sogar weitere Male nach Japan.

Weitere Vertiefung der japanisch-deutschen Beziehungen

Sowohl die Zusammenarbeit als auch die Führungsrolle der beiden Länder Japan und Deutschland, die zahlreiche Gemeinsamkeiten aufweisen, spielen eine immer wichtigere Rolle im Rahmen der internationalen Gemeinschaft.

Es ist nicht übertrieben, zu behaupten, dass der Frieden und die Stabilität dieser internationalen Gemeinschaft vor dem Hintergrund ihrer schwierigen Situation angesichts des russischen Überfalls auf die Ukraine sowie der Hegemonie und gewaltsamen maritimen Expansion Chinas nur mithilfe japanisch-deutscher Zusammenarbeit und Führung erreicht werden können.

Dabei sind nicht nur die Regierungskonsultationen in verschiedenen Bereichen wie Sicherheit, Wirtschaft, Energie und Umwelt von enormer Bedeutung, sondern auch der rege Austausch zwischen den Parlamentsmitgliedern der jeweiligen Länder. Als Parlamentsmitglied, das Deutschland als seine zweite Heimat bezeichnet, sowie als Generalsekretär der Japanisch-Deutschen Parlamentarischen Freundschaftsgruppe werde ich mich

auch weiterhin dafür einsetzen, die japanisch-deutschen Beziehungen auf die nächste Stufe zu heben und ihre Zusammenarbeit zu stärken.

Zum Abschluss

Der Verlust des ehemaligen Premierministers Shinzo Abe, der die japanisch-deutschen Kooperationen in zahlreichen Bereichen – darunter Sicherheit, Wirtschaft, Umwelt, Wissenschaft und Technologie – auf beispiellose Weise vorangebracht hatte, bedeutete für beide Länder einen großen Verlust. Premierminister Abe hatte Deutschland als den wichtigsten Partner betrachtet und sich intensiv um den Aufbau vertrauensvoller Beziehungen bemüht, während er die Aktivitäten der Japanisch-Deutschen

Parlamentarischen Freundschaftsgruppe stets unterstützte.

Zusätzlich zu ihren vielen verborgenen Potenzialen haben sowohl Japan als auch Deutschland die Pflicht und Verantwortung zu erfüllen, im Rahmen der internationalen Gemeinschaft eine führende Rolle zu übernehmen. Dabei muss unser Möglichstes getan werden, um die japanisch-deutschen Beziehungen, die der ehemalige Premierminister Abe aufgebaut hat, weiterzuentwickeln und dazu beizutragen, sowohl die regelbasierte internationale Ordnung in seinem Sinne aufrechtzuerhalten als auch für Stabilität und Wohlstand in der internationalen Gemeinschaft zu sorgen.

Minoru KIUCHI



Minoru Kiuchi ist in der sechsten Amtszeit Mitglied des Repräsentantenhauses für die Liberaldemokratische Partei Japans (LDP). Derzeit ist er stellvertretender Generalsekretär der Partei und stellvertretender Vorsitzender des Policy Research Council.

Nach seinem Abschluss an der Universität Tokio (Fakultät für Kunst und Wissenschaften mit Schwerpunkt Internationale Angelegenheiten) begann er seine berufliche Laufbahn im japanischen Außenministerium. Nachdem er 2003 zum Mitglied des Repräsentantenhauses gewählt worden war, diente er als Staatsminister für auswärtige Angelegenheiten und Staatsminister für Umwelt sowie als Gastprofessor an der Takushoku-Universität.

Kiuchi war auch Direktor der Abteilung für auswärtige Angelegenheiten der Partei und amtierender Generaldirektor des Internationalen Büros, bevor er den Vorsitz des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten des Repräsentantenhauses übernahm. Er ist gleichzeitig Generalsekretär der Japanisch-Deutschen Parlamentarischen Freundschaftsgesellschaft.



18

Japan und Russland

Hiroshi YAMAZOE

Einleitung

In Bezug auf die japanische Außen- und Sicherheitspolitik weisen die Beziehungen zwischen Japan und Russland eine gewisse Ambiguität auf. In der japanischen Gesellschaft spielte die wirtschaftliche und kulturelle Präsenz Russlands nach dem Ende des Kalten Krieges eine geringere Rolle als die der asiatischen Länder, der USA oder der westeuropäischen Großmächte und aufgrund der historischen Erinnerung herrschte zudem eine gewisse Vorsicht. Während man sich also im Zusammenhang mit internationalen Themen fortwährend mit den USA, China, der koreanischen Halbinsel und den südostasiatischen Ländern beschäftigte, fand Russland als ein wichtiges außenpolitisches Thema eher von Zeit zu Zeit aufgrund plötzlich auftretender territorialer Probleme oder Konflikte statt. In diesem Beitrag wird überlegt, wie die japanisch-russischen Beziehungen, die aufgrund dieses intermittierenden Interesses eher konfus und schwer nachvollziehbar sind, im Gesamtkontext der japanischen Außen- und Sicherheitspolitik verstanden werden können.

Historischer Hintergrund

(1) Historische Erinnerungen an die Sowjetzeit

Als Japan in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts moderne internationale Beziehungen einging, sendete Russland dem japanischen Staat gegenüber

gewisse Impulse aus. Als Reaktion auf diese von Norden kommende russische Annäherung begann Japan, darauf zu reagieren, wobei der japanisch-russische Freundschaftsvertrag von 1855 („Vertrag von Shimoda“) einen der ersten internationalen Verträge darstellte. In der Folgezeit expandierte Russland allmählich in den ostasiatischen Raum, und bis zum Ausbruch des japanisch-russischen Krieges im Jahr 1904 blieb es ein wesentliches Ziel der japanischen internationalen Strategie.

Die wichtigsten historischen Ereignisse, die der japanischen Bevölkerung bis heute im Gedächtnis geblieben sind, sind zahlreiche Vorfälle aus dem Jahr 1945. Im August 1945 marschierte Russland (damals noch als Sowjetunion) in die Mandschurei, den Süden der Insel Sachalin und die Kurilen ein. In der Folge wurde die lokale Bevölkerung, darunter neben Japanern auch Chinesen und Koreaner, gewaltsam unterdrückt und etwa 600.000 Menschen in die Sowjetunion deportiert (auch bekannt als „Internierung von Kriegsgefangenen in Sibirien“). Dies geschah, während der sowjetisch-japanische Neutralitätspakt von 1941 noch in Kraft war, und die Tatsache, dass die Sowjetunion, obwohl sie nicht von Japan angegriffen wurde, einen ungerechtfertigten Übergriff und Gewalttaten gegenüber Japan beging, hinterließ einen negativen Einfluss auf die Psyche der japanischen Bevölkerung – und zwar auf andere Weise als in den Fällen von China und den USA.

Außerdem behandelte die Sowjetunion die Besetzung der vier nördlichen Inseln von Hokkaido (jap. *Chishima*), die von Russland als „Kurilen“ bezeichnet werden, so, als ob sie nun im Besitz der Sowjetunion wären; was bis heute zu Territorialstreitigkeiten führt (dem sogenannten Kurilenkonflikt). Japans grundsätzliche und bis heute unveränderte Position lautet, dass die vier nördlichen Inseln seit dem japanisch-russischen Freundschaftsvertrag von 1855 zu Japan gehören bzw. japanisches Territorium darstellen. Schließlich habe Japan niemals zugestimmt, sie nach 1945 an die Sowjetunion bzw. Russland zu übergeben.

Im Jahr 1956 wollte die Sowjetunion die diplomatischen Beziehungen zu Japan normalisieren, weshalb die „Gemeinsame Japanisch-Sowjetische Erklärung“ unterzeichnet wurde, die den Kriegszustand beendete und den Beginn der diplomatischen Beziehungen markierte. Daraufhin wurden auch die sibirischen Kriegsgefangenen freigelassen und sie durften in ihre Heimat zurückkehren, wobei in den vergangenen zehn Jahren bereits über 50.000 dieser Menschen gestorben waren. Im Verlauf der Verhandlungen zwischen Japan und der Sowjetunion wurde auch der Abschluss eines Friedensvertrags diskutiert, jedoch keine gemeinsame Lösung in Hinblick auf den Territorialstreit gefunden. So wurde anstelle eines Friedensvertrags die Gemeinsame Erklärung unterzeichnet, die festlegte, dass die Sowjetunion nach Abschluss

des Friedensvertrags die Inseln Shikotan und Habomai (russ. *Chabomai*) an Japan abtreten werde. Darüber hinaus akzeptierte die Sowjetunion auch Japans Beitritt zu den Vereinten Nationen.

Zu jener Zeit hatte die Sowjetunion den japanisch-amerikanischen Sicherheitsvertrag nicht als Problem betrachtet; nach seiner Revision im Jahr 1960 stand sie ihm jedoch feindselig gegenüber und weigerte sich nunmehr, mit Japan über den Territorialstreit zu verhandeln. Japan bezeichnete alle vier nördlichen Inseln daraufhin als sein „ureigenes Territorium“ und forderte ihre Rückgabe ein. Obwohl die Beziehungen zwischen Japan und der Sowjetunion durch Fischereiabkommen und kulturellen Austausch in nachbarschaftlicher Form aufrechterhalten wurden, war das japanisch-sowjetische Verhältnis von einer Doppelkonfrontation geprägt – sowohl durch den Kalten Krieg zwischen den USA und der Sowjetunion als auch durch den japanisch-sowjetischen Territorialstreit.

Um in Hinblick auf das Eintreffen sowjetischer Truppen auf der Insel Hokkaido vorbereitet zu sein, wo kein US-Militär stationiert worden war, unterhielten die japanischen Selbstverteidigungsstreitkräfte eine dortige Panzerdivision. Die Sowjetunion setzte in den 1970er Jahren U-Boot-gestützte ballistische Raketen von Atom-U-Booten (engl. *submarine-launched ballistic missile*, kurz SLBM) ein und erhöhte dadurch ihre militärische Stärke zur Verteidigung des Gebiets

um das Ochotskische Meer herum. Außerdem errichteten sie auf den Inseln Etorofu (russ. *Iturup*) und Kunashiri (russ. *Kunaschir*) Militärstützpunkte, auf denen sie Kampfflugzeuge und Panzer stationierten, um sich auf die Kontrolle der umliegenden Gewässer durch das US-Militär sowie auf die Einnahme der Inseln vorzubereiten. 1983 hielt das sowjetische Militär, das wegen der Aktivitäten des US-Militärs in dieser Region nervös geworden war, ein Korean Air-Flugzeug, das gerade von der Halbinsel Kamtschatka zur Insel Sachalin unterwegs war, fälschlicherweise für ein US-Militärflugzeug und schoss es ab. In diesem Zusammenhang wurden von Japan und den USA abgefangene Signale genutzt, um die Sowjetunion zu überführen.

(2) Neue Beziehungen zur Russischen Föderation

Die russischen Beziehungen zu Japan haben sich ungefähr seit dem Zeitpunkt der Auflösung der Sowjetunion im Jahr 1991 und der anschließenden Gründung der neuen Russischen Föderation erheblich verbessert. Die Sowjetunion hatte Japan den Vorschlag unterbreitet, regelmäßige Verhandlungen zur maritimen Sicherheit durchzuführen, wie es auch gemäß dem *US-Soviet Incidents at Sea agreement* zwischen den USA und der Sowjetunion der Fall gewesen war. So wurde im Jahr 1993 ein entsprechendes Abkommen zwischen Japan und der Russischen Föderation geschlossen.

Inzwischen haben sich Japan und Russland gleichermaßen zu Ländern mit demokratischen und marktwirtschaftlichen Systemen entwickelt und Beziehungen auf ebendieser Grundlage aufgebaut, wodurch der persönliche und wirtschaftliche Austausch zwischen ihnen rasant zugenommen hat. Japanische Unternehmen expandierten in große Märkte wie Moskau, wo man ihre Produkte mit offenen Armen empfing, und sogar ein Toyota-Werk wurde in St. Petersburg in Betrieb genommen. Außerdem diversifizierten sie ihre Energieimportquellen durch die Beteiligung an Erdöl- und Erdgaskonzessionen auf der Insel Sachalin.

Auch in Bezug auf den Territorialstreit führte Präsident Boris Jelzin offene Gespräche, die auf gegenseitigem Nutzen und rechtlicher Glaubwürdigkeit beruhten, wodurch er einige Zwischenlösungen erreichen konnte. Darüber hinaus wurde eine Initiative für visumfreies Reisen entwickelt, die es den ehemaligen Bewohnern der vier nördlichen Inseln ermöglichte, Gräber zu besuchen, ohne sich dafür den Einreisekontrollen Russlands unterziehen zu müssen. Ab 2000 schuf Präsident Wladimir Putin ein entwicklungsförderndes Umfeld, indem er die Gesellschaft im Lande stabilisierte, und sich um stabile Beziehungen zu den westlichen Ländern bemühte. In diesem Zusammenhang zeigte er auch seine Bereitschaft, Grenzprobleme zu lösen, die die Beziehung zu anderen Ländern destabilisierten; so fand er gemeinsame

Lösungen mit Lettland und China und erzielte Fortschritte in den Verhandlungen mit Estland und Japan. Dennoch bestand nach wie vor eine große Kluft zwischen der Haltung Japans, das alle vier nördlichen Inseln grundsätzlich als japanisches Territorium betrachtete, sowie der Situation des russischen Staates, der ein potenzielles Überlassen dieses Territoriums gegenüber seiner Bevölkerung rechtfertigen müsste.

(3) Die Nationale Sicherheitsstrategie der Regierung unter Premierminister Abe

Im Mai 2012 trat Präsident Putin seine dritte Amtszeit an und verstärkte seine Politik mit Schwerpunkt auf den Fernen Osten und Ostasien, wobei er parallel dazu Beziehungen zu China, Indien, Südkorea, Japan und anderen Ländern aufbaute. Russland begann maritime Militärübungen mit China durchzuführen und schlug auch Japan vor, den gemeinsamen Dialog im Sicherheitsbereich zu verstärken.

Premierminister Shinzo Abe, der im Dezember 2012 sein Amt antrat, erkannte die russische Bereitschaft zum Ausbau von Beziehungen, weshalb er sich bemühte, Russland im Rahmen seiner nationalen Sicherheit zu positionieren. Er berief sich dabei auf einen „aktiven Pazifismus“, der besagt, dass nicht etwa passives, sondern aktives Handeln zum Frieden in Japan und auf der ganzen

Welt beitrage, weshalb er ein System vorbereitete, das die kohärente Analyse und Stärkung der nationalen Sicherheit in allen Ministerien und Behörden ermöglichte. Parallel dazu bestätigte er während des Gipfeltreffens, dass die japanisch-russischen Beziehungen nicht auf konfrontative, sondern auf universale Weise vorangetrieben werden sollten, weshalb im November 2013 die ersten Konsultationen der Außen- und Verteidigungsminister zwischen Japan und Russland („2+2“) stattfanden.

Im Dezember 2013 gründete die japanische Regierung den Nationalen Sicherheitsrat und veröffentlichte ihre erste „Nationale Sicherheitsstrategie“. In dem dortigen Abschnitt, der die Förderung der Zusammenarbeit mit Partnerländern beschreibt (IV. 3), werden nach Südkorea, Australien, den ASEAN-Ländern, Indien und China in Punkt (3) zunächst diejenigen Länder genannt, die von der Nordkorea-Frage betroffen sind, während eine direkte Auseinandersetzung mit Russland erst unter Punkt (4) folgt. Anders gesagt zielt diese Politik darauf ab, die Sicherheitskooperationen auf eine Weise zu fördern, in der auch Russland als Dialogpartner in Bezug auf nordkoreanische und andere internationale Fragen miteinbezogen wird. Der Wortlaut von Punkt (4) lautet wie folgt:

(4) Da sich das Sicherheitsumfeld in der ostasiatischen Region zunehmend verschärft, ist es von enormer Bedeutung, die Zusammenarbeit mit Russland in allen

Bereichen, einschließlich des Sicherheits- und Energiesektors, zu fördern und die japanisch-russischen Beziehungen in ihrer Gesamtheit zu verbessern, um die Sicherheit unseres Landes zu gewährleisten. Auf Grundlage dessen werden wir uns gemeinsam für den Frieden und die Stabilität in der asiatisch-pazifischen Region einsetzen und in Bezug auf den Territorialstreit um „die Nördlichen Territorien“, der den größten Anlass zur Besorgnis darstellt, aktive Verhandlungen auf Basis einer Politik durchführen, die konsequent nach einer Lösung der Zugehörigkeitsfrage der vier nördlichen Inseln sowie nach dem Abschluss eines Friedensvertrages strebt.

Darin lässt sich die Absicht erkennen, die bilateralen Beziehungen zu Russland insgesamt zu verbessern, um Interessenkonflikte zu entschärfen und Russlands Verständnis sowie Zusammenarbeit in unvermeidlichen Sicherheitsfragen in Zusammenhang mit Nordkorea und China zu gewinnen. Im September 2012 verschärften sich die Spannungen zwischen China und Japan bezüglich der Senkaku-Inseln. Während die Abe-Regierung Japans Sicherheitsgrundlagen festigte, arbeitete sie zugleich an der Stabilisierung der Beziehungen zu China. Im Januar 2013 ereignete sich jedoch ein Vorfall, bei dem ein chinesisches Kriegsschiff seinen Radar auf ein Marineschiff

der japanischen Selbstverteidigungstreitkräfte ansetzte. Japan seinerseits hatte China aufgefordert, Verfahren festzulegen, die sicherstellen, dass politische Spannungen nicht zu zufälligen Angriffen und damit zu gefährlichem Verhalten führen. In diesem Zusammenhang war man der Auffassung, dass sich in den Beziehungen zu Russland mehr stabilitätsförderndes Vertrauen aufbauen ließ, da zwischen den USA und der Sowjetunion sowie zwischen Japan und Russland bereits Erfahrungen mit Verfahren zur Vermeidung maritimer Angriffe gesammelt worden waren.

Premierminister Shinzo Abe war sich der Tatsache bewusst, dass der Kurilenkonflikt ein Problem darstellte, das sowohl aus politischer als auch humanitärer Sicht gelöst werden musste. Da mit dem bisherigen Ansatz keine Fortschritte erzielt werden konnten, übernahm das Büro des Premierministers die Führung bei der Suche nach neuen Lösungswegen auf Grundlage enger Dialoge mit Präsident Putin und den japanisch-russischen Kooperationsbeziehungen. Aufgrund dieses auffallenden persönlichen Eifers von Premierminister Abe und der Tatsache, dass sich die japanische Gesellschaft abgesehen vom Kurilenkonflikt nicht sonderlich für Russland interessierte, tendierte auch die mediale Berichterstattung dazu, die Beziehungen zwischen Japan und Russland einzig unter dem Gesichtspunkt von Fortschritten im Zusammenhang mit dem Kurilenkonflikt zu betrachten. Infolgedessen erhielt Premierminister

Abe oft die Kritik, dass er sich Präsident Putin zur Lösung dieses Konflikts zu sehr nähern würde.

Eigentlich hatte die Regierung unter Premierminister Abe jedoch der Bewältigung von Problemen mit Nordkorea und China in ihrer Nationalen Sicherheitsstrategie Priorität eingeräumt, während sie gleichzeitig ihre globale Zusammenarbeit mit anderen Ländern vertiefte; zudem war der Kurilenkonflikt nicht die einzige Angelegenheit in Bezug auf Russland. Da Russland sich China angenähert hatte, beide Länder jedoch unterschiedliche Interessen aufwiesen und man sich darum bemühte, Indien, Südkorea und Japan in die Entwicklung des russischen Fernen Ostens mit einzubeziehen, wurde die Positionierung Japans innerhalb der russischen Interessen als vorteilhaft betrachtet. Man vermutet, dass die Regierung unter Premierminister Abe zwei wesentliche Ziele verfolgte – zum einen die Entschärfung der sich zuspitzenden China-Problematik durch die Förderung der japanisch-russischen Beziehungen und zum anderen die Wegbereitung für die Lösung des Territorialstreits.

(4) Die schockierende Verletzung der ukrainischen Souveränität durch Russland

Im Februar 2014 hatte Russland die Olympischen Winterspiele in der südlich gelegenen Stadt Sotschi ausgerichtet, woraufhin Premierminister Abe an der

dortigen Eröffnungszeremonie teilnahm und Gespräche mit Präsident Putin führte. Zur selben Zeit fand jedoch in der Ukraine ein politischer Umsturz statt, und Russland begann, die Abtrennung und Annexion der Halbinsel Krim sowie die bewaffneten separatistischen Kämpfe in der östlichen Donbass-Region zu initiieren und zu unterstützen.

Russlands gewaltsame Änderung des Status quo und seine Verletzung der territorialen Einheit der Ukraine und der Menschenrechte wurden von Japan kritisiert – auch deshalb, um Japans Position in Bezug auf die Kurilen und andere Gebiete zu verteidigen. So nahm Japan eine deutliche Haltung neben der Ukraine, den europäischen Ländern und den USA ein, die Russland ebenfalls verurteilten. Die EU und die USA begannen, wirtschaftliche Sanktionen gegen Russland zu verhängen, und auch Japan setzte wirtschaftliche Sanktionen um, die möglich waren. Japan verschob Verteidigungs- und andere Austauschprogramme mit Russland sowie die Durchführung hochrangiger, hochsymbolischer Dialoge. Gleichzeitig stellte es der Ukraine das bisher größte bilaterale Hilfspaket in Höhe von 1,86 Mrd. Dollar bereit – unter anderem zur Verbesserung der Energieeffizienz und zur Erneuerung des Justizsystems, um eine dortige langfristige Entwicklung zu ermöglichen.

Diese Situation im Zusammenhang mit der Ukraine-Krise stellte im Rahmen der Nationalen Sicherheitsstrategie der

Regierung unter Premierminister Abe eine doppelte Herausforderung dar: einerseits durch die Pflege von Kooperationsbeziehungen zur Bewahrung der internationalen Ordnung, andererseits durch die Verschlechterung der japanisch-russischen Beziehungen. Wirklich wirksame Sanktionsmaßnahmen gegen Russland waren auf japanischer Seite eher begrenzt; und da die Absicht bestand, die japanisch-russischen Beziehungen wenigstens zu einem kleinen Teil aufrechtzuerhalten, wurde Japans Reaktion von einigen, die Russland gegenüber härter agierten, gelegentlich als zu halbherzig angesehen. Andererseits ging Russland davon aus, dass nur der Druck der USA Japan dazu veranlasste, feindselige Maßnahmen gegen Russland zu ergreifen, und vertrat eine harte Haltung gegenüber japanischen Interessen, während es die Aufhebung der Sanktionen anstrebte. Mit dem weiteren Ausbau der Beziehungen zu China zu dieser Zeit beabsichtigte Russland vermutlich, sowohl die wirtschaftlichen und diplomatischen Verhältnisse zwischen den beiden Ländern zu stärken, als auch warnend auf den potenziellen Schaden hinzuweisen, den es den Interessen der USA und Japans zufügen könnte.

Premierminister Abe setzte den Dialog zwischen Japan und Russland fort, während er die priorisierten Themen der Nationalen Sicherheitsstrategie vorantrieb und nach Wegen suchte, diesen schwierigen Anforderungen bestmöglich gerecht zu werden. Nachdem

viele Gespräche auf hoher Ebene bis auf Weiteres verschoben worden waren, holten die hochrangigen Beamten ihre Besuche in Japan schließlich zu den folgenden Zeitpunkten nach: Außenminister Lawrow im April 2016, Präsident Putin im Dezember 2016, Verteidigungsminister Schoigu im März 2017 (im Rahmen der zweiten „2+2“) und Generalstabschef Gerasimow im Dezember 2016 (ursprünglich geplant für März 2014). Dabei waren sich beide Seiten einig, dass es wichtig sei, den Dialog trotz der voneinander abweichenden Positionen im Sinne eines Meinungsaustauschs fortzusetzen. Zudem entsenden beide Länder seit Jahren Kriegsschiffe zur Bekämpfung der Piraterie in den Golf von Aden, und im November 2018 fanden gemeinsame Manöver statt, bei denen unter anderem Hubschrauber und die Besatzung russischer Kriegsschiffe von Marineschiffen der japanischen Selbstverteidigungsstreitkräfte aufgenommen wurden; dadurch wurde die Zusammenarbeit weiter vertieft. Aus solchen Handlungen lässt sich annehmen, dass beide Seiten darin übereinstimmten, eine Verschlechterung ihrer bilateralen Beziehungen vermeiden und ihre Kooperation in der Praxis fördern zu wollen.

Allerdings lässt sich nicht behaupten, dass die beiden Ziele, welche die Regierung unter Premierminister Abe in Bezug auf Russland im Rahmen ihrer strategischen Interessen verfolgte, tatsächlich erreicht wurden. Denn Russland hat nicht nur seine wirtschaftlichen

Beziehungen, sondern auch seine militärische Zusammenarbeit mit China ausgebaut, indem es China vergleichsweise fortschrittliche Ausrüstung – darunter Su-35-Kampfflugzeuge und S-400-Boden-Luft-Raketensysteme – zur Verfügung stellte und diese verstärkte Kooperationsbeziehung anhand militärischer Übungen demonstriert hat. Im Juli 2019 flogen russische und chinesische Bombenflugzeuge zusammen mit AWACS-Flugzeugen (engl. *Airborne Warning and Control System*) gemeinsame Patrouillen über dem Ostchinesischen und Japanischen Meer; außerdem drang ein AWACS-Flugzeug vom Typ A-50 in den Luftraum des japanischen Hoheitsgebiets Takeshima ein, was zu heftigen Protesten sowohl von japanischer Seite als auch vonseiten Koreas, das dieses Gebiet für sich selbst beansprucht, führte. Zwischen 2018 und 2020 kam es außerdem zu bemerkenswerten Beispielen, in denen chinesische Truppen an groß angelegten Militärübungen in Russland teilnahmen. Russland und China festigten ihre gemeinsame Position hinsichtlich der Ablehnung einer stärkeren Allianz mit den USA und der russische Handlungsspielraum zugunsten Japans anstatt Chinas nahm immer weiter ab.

Während des Besuchs von Präsident Putin in Japan im Dezember 2016 stellte Premierminister Abe ein Acht-Punkte-Programm für die wirtschaftliche Zusammenarbeit vor, mit dem ein Mechanismus geschaffen werden sollte, durch den Russland von einer Kooperationsbeziehung mit Japan profitieren

sollte. Im November 2018 zeigte Japan eine flexible Verhandlungsposition, als es sich auf die Gemeinsame Erklärung zwischen der Sowjetunion und Japan aus dem Jahr 1956 berief. Dennoch wurde im Januar und Februar 2019 durch Äußerungen von Außenminister Lawrow und die Verhärtung der russischen öffentlichen Meinung deutlich, dass Russland nicht dazu bereit war, Japan jegliche Territorien zu überlassen. Dies machte offensichtlich, dass Russland auf Grundlage der bisherigen japanischen Vorgehensweise weder versuchte, durch kooperative Beziehungen mit Japan Vorteile zu erlangen noch Unterschiede in den japanischen und amerikanischen Positionen auszunutzen.

In diesem Zusammenhang war der Ton, in dem Russland seine Unzufriedenheit gegenüber Japan ausdrückte, friedlicher als der, den es gegenüber den USA zum Ausdruck brachte. Im Zusammenhang mit den territorialen Ansprüchen Russlands und der militärischen Nutzung der vier nördlichen Inseln wurde jedoch behauptet, dass Japan aufgrund seiner Allianz mit den USA keinen freien Willen habe und daher vermutlich das US-Militär im Falle einer Übergabe der Inseln seine Stützpunkte dort errichten würde. Dieser Diskurs wurde jedoch nicht in den Jahren 2014 und 2015 offiziell geführt, sondern zeigte sich erst ab 2018 deutlich, als die Verhandlungen über den Territorialstreit zunächst Fortschritte zu machen schienen. Daher ist nicht klar, ob diese Äußerungen konkrete und reale Sicherheitsbedenken bzw.

diesbezügliche Maßnahmen darstellen oder lediglich mit den diesbezüglichen territorialen Verhandlungen in Zusammenhang stehen. Die Regierung unter Premierminister Abe zog für die Verhandlungen mit Russland jedenfalls keine Änderung der japanisch-amerikanischen Beziehungen in Betracht, die eine ernsthafte Beeinträchtigung der strategischen Interessen zur Folge gehabt hätte.

Aktueller Stand und Herausforderungen

(1) Die nachfolgenden Regierungen unter Premierminister Suga und Premierminister Kishida

Im September 2020 trat Premierminister Shinzo Abe aus gesundheitlichen Gründen von seinem Amt zurück und Premierminister Yoshihide Suga bildete ein neues Kabinett. Dieser hatte fast acht Jahre lang als Generalsekretär des Abe-Kabinetts gedient und übernahm weitgehend dessen Politik, sowohl in Hinblick auf die Diplomatie als auch in Bezug auf anderweitige Fragen. Dabei bemühte er sich um den Aufbau enger Beziehungen zu den US-Regierungen unter Präsident Trump und Präsident Biden und setzte sich für stabile Beziehungen zu China und Russland ein, während er ihnen gleichzeitig notwendige Forderungen stellte.

Zwar war sein Ansatz gegenüber Russland nicht so enthusiastisch, wie es bei

Premierminister Abe der Fall gewesen war, doch setzte er den Dialog zwischen den Staatsoberhäuptern fort, trieb die japanisch-russischen bilateralen Beziehungen auf Grundlage des Kooperationsplans weiter voran und bemühte sich, Russland so weit wie möglich als stabilen Partner zu behandeln.

Im Oktober 2021 schließlich kam die Regierung unter Premierminister Fumio Kishida an die Macht. Diese bekundete ihre Absicht, die Nationale Sicherheitsstrategie im Laufe des Jahres 2022 zu erneuern, sodass vorauszusehen war, dass der Umgang mit Russland sich verändern würde. Seit Premierminister Kishida unmittelbar nach seinem Amtsantritt das erste Telefongespräch mit Präsident Putin geführt hatte, waren nun vier Monate vergangen.

(2) Russlands Großinvasion in die Ukraine und Japans Entscheidung über die Grundsätze der internationalen Ordnung

Als sich russische Truppen ab 2021 bis Anfang 2022 an den ukrainischen Grenzen stationierten, sorgte dies für wachsende Spannungen. Am 17. Februar 2022 führte Premierminister Kishida ein zweites Telefongespräch mit Präsident Putin, in dem er vorschlug, die Angelegenheit mit diplomatischen Mitteln und nicht durch einseitige Änderungen des Status quo mit Gewalt anzugehen, woraufhin sich das russische

Außenministerium am 18. Februar dazu bereit erklärte, die Verhandlungen mit den USA über Raketenstationierungen und vertrauensbildende Maßnahmen fortzusetzen. Am 21. Februar kündigte Russland jedoch an, dass es die von Separatisten kontrollierten Gebiete in der Ostukraine als „unabhängige Staaten“ anerkennen würde, woraufhin es am 24. Februar den Beginn einer „speziellen Militäroperation“ zum Schutz der Sicherheit der besagten Gebiete erklärte und einen umfassenden Krieg gegen die Ukraine startete, der weit über das Ziel hinausging.

Am 24. Februar desselben Jahres lud Außenminister Yoshimasa Hayashi den russischen Botschafter in Japan zu sich ein und kritisierte Russlands Vorgehen als einen Versuch, den Status quo durch einseitige Gewalt zu verändern und damit die Souveränität der Ukraine zu verletzen. Um 23 Uhr desselben Tages nahm Premierminister Kishida an der Notfall-Videokonferenz der G7 teil, und in der Folgezeit setzte sich die japanische Regierung in Zusammenarbeit mit anderen Ländern für Sanktionen gegen Russland und die Unterstützung der Ukraine als Mitglied der G7-Staaten ein.

Japans Entscheidung, Russland gegenüber noch härtere Maßnahmen zu ergreifen als bei der Ukraine-Krise im Jahr 2014 und darüber hinaus in Kauf zu nehmen, dass das eigene Land unter diesen Maßnahmen leidet, ist vermutlich vor allem darauf zurückzuführen, dass die anderen G7-Länder dieselben

Beweggründe zeigten. Anders gesagt ist Russlands Großinvasion in die Ukraine ein deutlich offensichtlicher und größer angelegter Überfall auf ein anderes Land als der undurchsichtige Ansatz des sogenannten „hybriden Krieges“ im Jahr 2014. Darüber hinaus hat Russland als ständiges Mitglied im Sicherheitsrat der UN, der eine Verantwortung für die internationale Ordnung trägt, nicht in ausreichendem Maße von den Problemlösungsmethoden der UN bzw. potenziellen Dialogen Gebrauch gemacht, sondern vertritt die subjektive und einseitige Meinung, dass „das Neonazi-Regime die Bevölkerung in der Ostukraine verfolgen würde“, weshalb es die Souveränität der Ukraine als unabhängiger Staat vollständig ignoriert. So richte Russland mit dem Einmarsch seiner Truppen großen humanitären Schaden an, der auch im Vergleich zu anderen regionalen Konflikten einen schwerwiegenden negativen Einfluss auf die gesamte Weltordnung ausübt. Aus diesem Grund sieht Japan, das als Mitglied der G7-Staaten ebenfalls Verantwortung für die Aufrechterhaltung der internationalen Ordnung trägt, dieses Problem nicht als einen rein europäischen Konflikt, sondern ergreift angemessene Maßnahmen, damit Russland nicht einseitig von diesem Krieg profitiert.

Außerdem kann Japan von einer flexiblen Haltung gegenüber Russland so gut wie keine strategischen Vorteile erwarten, denn die jahrelang flexibel gehaltene Position gegenüber Russland hatte

verdeutlicht, dass es weder in Hinblick auf die China-Problematik noch in Bezug auf die Territorialstreitigkeiten im Interesse Japans handeln würde. Vielmehr muss Japan auch gerade deswegen eine strikte Oppositionshaltung gegenüber Russland einnehmen; nur so konnte es verhindern, dass eine potenziell erfolgreiche Änderung des Status quo durch einseitige russische Gewalt dazu führt, dass sich die normative Kraft innerhalb der internationalen Ordnung schwächt. Dies wiederum könnte nämlich solche Parteien mobilisieren, die glauben, dass eine gewaltsame Änderung des Status quo auch in den Regionen um Japan herum potenziell möglich wäre.

Premierminister Kishida hat erhebliche Fortschritte in Bezug auf Japans Sicherheit erzielt, indem er nicht nur die Unterstützung des ukrainischen Widerstands gegenüber dem russischen Überfall, sondern auch die starke japanische Bereitschaft sich für diese Situation zu wappnen zu einem seiner Schwerpunkte gemacht hat. In der im Dezember 2022 aktualisierten Nationalen Sicherheitsstrategie wird auf die Probleme hingewiesen, die sich aus dem Vorgehen Russlands ergeben, wobei die grundsätzliche Haltung Japans gegenüber Russland wie folgt dargelegt wird:

Russlands außenpolitische Aktivitäten und militärische Tendenzen, darunter der jüngste Überfall auf die Ukraine, haben das Fundament der internationalen Ordnung erschüttert

und werden als die schwerwiegendste und unmittelbarste Bedrohung für die Sicherheit des europäischen Raums betrachtet. Darüber hinaus stellen Russlands außenpolitische Aktivitäten und militärische Tendenzen in der indopazifischen Region, einschließlich Japans, in Verbindung mit der strategischen russisch-chinesischen Partnerschaft ein enormes Sicherheitsrisiko dar.

In Hinblick auf unsere Beziehungen zu Russland werden wir in einer Weise reagieren, die unsere nationalen Interessen schützt, während wir gleichzeitig das schwierige Sicherheitsumfeld in der indopazifischen Region berücksichtigen. So arbeiten wir auch mit Verbündeten und gleichgesinnten Staaten zusammen, um jegliche Handlung Russlands zu verhindern, die den Frieden, die Stabilität und den Wohlstand der internationalen Gemeinschaft untergraben würde. In Bezug auf den Territorialstreit um die „Nördlichen Territorien“, dem größten diplomatischen Problem im Zusammenhang mit Russland, bleibt unsere grundlegende Richtlinie mit der Absicht, ebendiesen Territorialstreit zu lösen und einen Friedensvertrag abzuschließen, unverändert.

Bei der Vorbereitung des G7-Gipfels in Hiroshima im Mai 2023 bemühte sich Premierminister Kishida auch um die Einrichtung eines Forums für eine stärkere Kooperationsbeziehung zur Unterstützung der Ukraine sowie für die Förderung des Dialogs zwischen der Ukraine und Ländern, die den Wunsch nach einer unabhängigen Diplomatie hegen – darunter Indien, Indonesien und Brasilien.

Russland hingegen erachtete die Haltung Japans gegenüber dem russischen Vorgehen in der Ukraine als inakzeptabel und setzte entsprechende Gegenmaßnahmen um, indem es Japan unter anderem in die Liste unfreundlicher Staaten aufnahm und die Verhandlungen über den Friedensvertrag aussetzte. Die Zusammenarbeit in Bezug auf die Sicherheit der Gewässer um die Insel Hokkaido und die Umsetzung des Fischereiabkommens wurden zwar fortgesetzt; doch die Umstände für diesbezügliche praktische Verhandlungen hatten sich so verschlechtert, dass sie ausgesetzt werden mussten. Während Japan Maßnahmen ergriff, um die Einfuhr russischer Steinkohle und russischen Goldes zu verbieten, hielt es an der Politik fest, seine Interessen am „Sachalin II“-Projekt für verflüssigtes Erdgas (engl. *Liquefied Natural Gas*, kurz LNG) nicht in einer für Russland günstigen Weise aus der Hand zu geben. Im Zusammenhang mit den Sanktionen gegenüber Russland, die darauf abzielen, dessen kurzfristige Ressourcen für die Kriegsführung und

seine mittel- und langfristige Wachstumsaussichten einzuschränken, muss gleichzeitig beachtet werden, dass das Leben der Bevölkerung durch diese Problematik nicht zerstört wird; daher sind diesbezügliche Entscheidungen und Maßnahmen für alle Länder gleichermaßen schwierig zu treffen.

Zum Abschluss

Die Großinvasion Russlands in der Ukraine scheint vor allem die japanische Politik gegenüber Russland stark verändert zu haben. Doch auch in Ländern, die enge Beziehungen zu Japan pflegen – darunter Europa und die USA – sind ähnliche Veränderungen eingetreten; so sah sich beispielsweise auch Deutschland dazu gezwungen, seine Beziehungen zu Russland und die diesbezüglichen Verteidigungsbemühungen grundlegend zu ändern. Darüber hinaus hat Japan in seinen Beziehungen zu Russland bis 2022 zwar Fortschritte bei der bilateralen praktischen Zusammenarbeit gemacht; jedoch konnte es keinen deutlich vorteilhafteren strategischen Nutzen daraus gewinnen. Japan hatte Russland gegenüber in Bezug auf wichtige Entscheidungen wie dem Programm zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit sowie bei den Verhandlungen über einen Friedensvertrag auf Grundlage der Gemeinsamen Japanisch-Sowjetischen Erklärung von 1956 stets eine flexible Haltung eingenommen, doch in Bezug auf den Territorialstreit zeigt sich Russland immer unnachgiebiger. Aufgrund dieser Erfahrungen hegt Japan

seit Februar 2022 nur sehr geringe Hoffnungen in Hinblick darauf, dass eine flexible Haltung gegenüber Russland Wirkung zeigen wird.

Literaturangaben

Hiroshi Kimura (2000), *Distant Neighbors*, 2 vols, Armonk, NY: M. E. Sharpe

Hiroshi YAMAZOE



Hiroshi Yamazoe ist Leiter der Abteilung Amerika, Europa und Russland, Abteilung für regionale Studien am National Institute for Defense Studies (NIDS) des japanischen Verteidigungsministeriums, Japan. Zu seinen Forschungsinteressen gehören russische Sicherheit und internationale Geschichte.

Zu seinen Arbeiten gehören „Russia's Classical Notion of Great Power and Waning ‚Sphere of Influence‘“, in Masayuki Masuda (Hrsg.), *The Shifting Dynamics of Great Power Competition* (NIDS, 2023); „The Growing Influence of China as seen from Central Asia and Russia: Cooperation in Eurasian Space and Pursuit of Autonomy“, in Masayuki Masuda (Hrsg.), *NIDS China Security Report 2020: China Goes to Eurasia* (NIDS, 2019); „Russia's Eastward Approach to East Asia: The Qing, Japan, and Boundary Issues with Russia“, in Takashi Okamoto (Hrsg.), *A World History of Suzerainty: A Modern History of East and West Asia and Translated Concepts* (Toyo Bunko, 2019); „Sino-Russian Cooperation from the Perspective of the U.S.- Japan Alliance“, *Asia Policy*, Vol. 13, No. 1, National Bureau of Asian Research, 2018; „Russia's Involvement in the Issue of Syria“, *NIDS Briefing Memo*, 2016; „The Prospects and Limits of the Russia-China Partnership“, *RUSF Briefing*, Swedish Defence Research Agency (FOI), 2015; „Three Level Factors of the Conflict in Eastern Ukraine“, *NIDS Briefing Memo*, 2015; [In Japanese] *International Conventional Weapons Market and Russia* (Toyo Shoten, 2014); „Russian Security Policy and Counterterrorism Efforts in Central Asia“ in Shinji Hyodo and Carolina Vendil Pallin (eds.), *Neighbourhood Watch: Japanese and Swedish perspectives on Russian security* (FOI-NIDS, 2012); „Friends or Rivals? Sino-Russian ‚Naval Cooperation 2012‘“, *RUSI Newsbrief*, Vol. 32, No. 4 (2012); [In Japanese] „Russia's Security Relations with China: Less Future Risks, More Practical Benefits“, *Russian and East European Studies* (Tokyo), Vol. 40 (2012); [In Japanese] „Defense Policy Debates in the Russian Military Doctrine: Emphasis on Traditional Military Concept and Nuclear Forces“, *The Journal of International Security* (Tokyo), Vol. 39, No.1 (2011).

Er erwarb 2005 einen M.A. in Russlandstudien an der School of Slavonic & East European Studies und 2008 einen Ph.D. in Human and Environmental Studies an der Universität Kyoto.

19

Japan und die Ukraine/ Mittelosteuropa

Atsuko HIGASHINO

Einleitung

Der russische Überfall auf die Ukraine im Februar 2022 hat auch Japan zutiefst bestürzt. Wenn man bedenkt, dass Japans allgemeines Interesse an Russlands illegaler Besetzung der Krim im März 2014 und dem Ausbruch der Kämpfe in der Ostukraine im Sommer desselben Jahres nicht gerade hoch war, kommt es einem vor, als befände man sich nun in einem gänzlich anderen Zeitalter. Im Zuge des Wandels, der sich in Europa nach dem Kalten Krieg vollzog, begann Japan zunächst damit, Kooperationsbeziehungen mit den mittel- und osteuropäischen Ländern aufzubauen, die gerade der Europäischen Union (EU) und der NATO beigetreten waren. Außerdem vertiefte es schrittweise seine Beziehungen zu ehemaligen Sowjetrepubliken wie der Ukraine. Wie in diesem Beitrag erörtert wird, war der Aufbau dieser Beziehungen zwar teilweise erfolgreich. Doch das Hauptaugenmerk der japanischen Außenpolitik lag eindeutig bei Russland. Dieser Trend blieb auch nach der Besetzung der Krim im Jahr 2014 und den Kämpfen im Donbass im Wesentlichen unverändert. Der Überfall auf die Ukraine im Jahr 2022 sollte diesen Ansatz der japanischen Diplomatie, Russland zu priorisieren, jedoch empfindlich ins Wanken bringen und zu zahlreichen Neubetrachtungen und Änderungen führen.

Dieser Beitrag beginnt mit einer Rückschau auf die Außenpolitik Japans – darunter auch auf seine

„Eurasien-Diplomatie“ sowie den „Bogen der Freiheit und Prosperität“ – und analysiert im Anschluss ihre wesentlichen Merkmale ab 2014. Abschließend wird erörtert, wie der russische Überfall auf die Ukraine im Jahr 2022 die japanische Außenpolitik in Bezug auf diese Region verändert hat. Entsprechend dem Sprachgebrauch der EU werden EU-Mitgliedstaaten wie Polen und die Tschechische Republik in diesem Beitrag als „mittel- und osteuropäische Länder“, Nachbarländer der EU wie die Ukraine, Moldawien und Georgien als „osteuropäische Länder“ bezeichnet.

Von der „Eurasien-Diplomatie“ zum „Bogen der Freiheit und Prosperität“

(1) „Eurasien-Diplomatie“

Der erste Versuch Japans, seine Außenpolitik stärker auf den Aufbau von Beziehungen zu den ehemaligen Sowjetstaaten auszurichten, fand im Rahmen der von Premierminister Ryutaro Hashimoto im Juli 1997 präsentierten „Eurasien-Diplomatie“ statt. Der Schwerpunkt dieses Konzepts lag auf Russland, gefolgt von Zentralasien und den Ländern rund um das Kaspische Meer. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass Japan zu jener Zeit gemeinsam mit den USA und den europäischen Staaten aktiv an der Entwicklung der Regionen rund um das Kaspische Meer beteiligt war, während Länder wie die Ukraine oder Moldawien

nicht zu den ausdrücklich genannten Zielen dieses Konzepts gehörten.

Der Initiative „Bogen der Freiheit und Prosperität“, den der japanische Außenminister Taro Aso rund zehn Jahre später im November 2006 vorschlug, wies hingegen eine völlig andere Ausrichtung als die oben erwähnte „Eurasien-Diplomatie“ auf. In seiner Rede, in der er dieses Konzept präsentierte, sprach Außenminister Aso sich dafür aus, dass die Zusammenarbeit mit den mittel- und osteuropäischen Ländern und den osteuropäischen Ländern neben der „Stärkung der japanisch-amerikanischen Allianz und einer Vertiefung der Beziehungen zu benachbarten Staaten wie China, Südkorea und Russland eine neue, zusätzliche Säule der japanischen Außenpolitik darstellen solle“, und zwar durch eine innovative Modernisierung der japanischen Diplomatie.

In seiner Rede skizzierte Aso ein Konzept zur Förderung der Demokratie in jener Großregion, die laut eigener Aussage „drastischen Veränderungen im Anschluss an das Ende des Kalten Krieges und des Ost-West-Konflikts“ unterworfen war. Diesen Raum, der sich von Nordostasien über Zentralasien und den Kaukasus bis über die Türkei hin zu den baltischen Ländern in Mittel- und Osteuropa erstreckt, bezeichnete er als „Bogen der Freiheit und Prosperität“. Diese Unterstützung richtete sich sowohl an die sogenannten GUAM-Staaten (Georgien, Ukraine, Aserbaidschan und Moldawien) als auch auf

die „Gemeinschaft für demokratische Wahl“, die unter anderem mit dem Ziel gegründet worden war, die Demokratie zu fördern und den Schutz der Menschenrechte zu gewährleisten.

Die Bedeutung dieses Konzepts lag darin, dass nun vermittels der bisherigen Kooperation mit den mittel- und osteuropäischen Ländern, die Japan gemeinsam mit EU und NATO nach dem Ende des Kalten Kriegs unterstützt hatte, eine neue Diplomatie gegenüber den ehemaligen Sowjetstaaten formuliert wurde. Im Jahr 2006, als dieses Konzept vorgestellt wurde, hatten die jeweils von der EU und der NATO durchgeführten Großprojekte zur Osterweiterung ihre vorläufige Endphase erreicht, und die europäische internationale Politik nach dem Kalten Krieg befand sich an einem Wendepunkt. Zunächst traten Polen, Ungarn und die Tschechische Republik im März 1999 der NATO bei, gefolgt von Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, der Slowakei und Slowenien im März 2004. Im selben Jahr traten zehn mittel- und osteuropäische Länder und Mittelmeerländer, darunter die Tschechische Republik und Polen, der EU bei, gefolgt von Rumänien und Bulgarien im Jahr 2007. Dies führte dazu, dass sich die Grenzlinien der EU und der NATO deutlich nach Osten verschoben, wodurch die Ukraine, Moldawien und Weißrussland nun zu direkten Grenznachbarn von EU und NATO wurden. Aus diesem Grund versteht es sich, dass die EU und die NATO ihre Outreach-Aktivitäten in diesen Regionen verstärkten. So begann

die EU beispielsweise ab 2004 ernsthaft an der sogenannten Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) zu arbeiten, um die Beziehungen zu Ländern zu stärken, die kurzfristig nicht für eine EU-Erweiterung in Frage kamen.

Ebenso ist von Bedeutung, dass parallel zu diesen EU-Initiativen eine Welle von sogenannten „Farbrevolutionen“ in den ehemaligen Sowjetstaaten stattfanden. Insbesondere die „Rosenrevolution“ in Georgien in den Jahren 2003 und 2004, die „Orange Revolution“ in der Ukraine im Jahr 2004 und die „Tulpenrevolution“ in Kirgisistan im Jahr 2005 ereigneten sich jeweils in kurzer Folge und steigerten sowohl innerhalb als auch außerhalb Europas die Hoffnung auf eine beschleunigte Demokratisierung der betroffenen Länder.

Angesichts dieser Umstände in Europa kam das Konzept „Bogen der Freiheit und Prosperität“ gerade zur rechten Zeit. Gleichwohl konnte man weder bei der japanisch-europäischen Zusammenarbeit, auf der diese Initiative basierte, noch bei den Beziehungen zu denjenigen Ländern, an die sich diese Unterstützung richtete, von bedeutsamen Fortschritten sprechen. Grund hierfür war vor allem, dass das System der GUAM-Länder sowie das der „Gemeinschaft für demokratische Wahl“ u. a. nicht ausreichend funktionierte und immer mehr schwächelte. Darüber hinaus wurde dieses Konzept in starkem Maße als individuelles Projekt von Außenminister Aso angesehen, weshalb nach dessen Rücktritt im

August 2007 in der japanischen Außenpolitik deutlich seltener darauf Bezug genommen wurde.

Die osteuropäischen Länder, die das Hauptziel des „Bogens der Freiheit und Prosperität“ dargestellt hatten, traten ab Mitte der 2000er Jahre in eine Ära der enormen Instabilität. In der Ukraine nahm die Innenpolitik nach der Orangen Revolution einen unsteten Verlauf und es folgte eine lange Periode innerer Wirren, die schließlich zur „Maidan-Revolution“ von 2014 führte. Darüber hinaus erlebte Georgien im Sommer 2008 einen Krieg mit Russland. In der EU führte dieser russisch-georgische Krieg dazu, dass man die Dringlichkeit erkannte, mit der die Beziehungen zu den ehemaligen Sowjetrepubliken, die zwischen der EU und Russland liegen, aufgebaut werden mussten, weshalb im Jahr 2009 das politische Projekt der „Östlichen Partnerschaft“ (engl. *Eastern Partnership*, kurz EaP) mit der Ukraine, Georgien, Moldawien, Armenien, Aserbaidschan und Belarus ins Leben gerufen wurde. Dieses Projekt erzielte einige wichtige Ergebnisse, darunter verschiedene Reformen in den betreffenden Ländern sowie den Abschluss von Kooperationsverträgen zwischen jeweils der Ukraine, Moldawien, Georgien und der EU.

Da die Östliche Partnerschaft und der „Bogen der Freiheit und Prosperität“ dieselben Länder umfassten, wäre unter Umständen eine Kooperation bei der Unterstützung dieser Länder mit gewissen Synergieeffekten möglich

gewesen, wenn Japan und Europa bei ihren jeweiligen Aktivitäten eine Zusammenarbeit angestrebt hätten. Ein solcher Wunsch nach Zusammenarbeit mit der EU und der NATO in dieser Region wurde auch im Rahmen des „Bogens der Freiheit und Prosperität“ klar zum Ausdruck gebracht. Jedoch waren in den tatsächlichen Beziehungen zwischen Japan und Europa keine Anzeichen einer solchen Absicht erkennbar. Einer der Gründe hierfür lag zweifellos auch in einer Diskrepanz im Timing, da zur Zeit, als die Östliche Partnerschaft begann, der „Bogen der Freiheit und Prosperität“ in der japanischen Diplomatie kaum noch Erwähnung fand. Ein weiterer entscheidender Grund war, dass es der japanischen Osteuropa-Politik an Dringlichkeit mangelte, während die EU ihre Osteuropa-Politik vor dem Hintergrund der realen Befürchtung verfolgte, dass eine Instabilität in den direkt angrenzenden osteuropäischen Regionen unmittelbar auch zu einer Instabilität in der EU führen könne. So endete der „Bogen der Freiheit und Prosperität“ zur Unterstützung der rein osteuropäischen Länder als ein innovativer Versuch der Zusammenarbeit zwischen Japan und der EU, der NATO und den neuen mittel- und osteuropäischen Ländern, der keine nennenswerten Spuren in der Region Osteuropa hinterließ. Die Initiative stand in keinem Vergleich zur internationalen Reichweite und Wirkung des später formulierten Plans eines „Freien und Offenen Indopazifik“ (FOIP).

(2) Die Besetzung der Krim und Japans Antwort: Zwischen Russozentrismus und Unterstützung der Ukraine

Vor diesem Hintergrund sah sich die Ukraine durch den Zusammenbruch der Regierung unter Präsident Janukowytsch nach der Maidan-Revolution im Februar 2014 sowie der illegalen russischen Besetzung der Krim im März desselben Jahres enormen unmittelbaren Schwierigkeiten ausgesetzt. Japan verhängte gegen Russland aufgrund der Besetzung der Krim Sanktionen und teilte mit der G7 und der EU die Erkenntnis, dass weder eine gewaltsame Veränderung des Status quo noch die Verletzung der Einheit, Souveränität und territorialen Integrität der Ukraine toleriert werde. Gleichzeitig war es jedoch auch Fakt, dass die damalige Regierung unter Premierminister Abe der russischen Seite immer wieder die Botschaft vermittelt hatte, dass sie die Sanktionen gegen Russland nur widerwillig und unter dem Druck der USA verhängt habe. So soll der ehemalige Premierminister Yoshiro Mori, als er sich im September 2014 im Zuge der Übergabe eines Briefs von Premierminister Abe mit Präsident Putin traf, behauptet haben, dass die USA Japan zu den Sanktionen gegenüber Russland gedrängt hätten, Japan dabei in Wirklichkeit jedoch so vorgehe, dass Russland kein Schaden entstehe (Akiyoshi Komaki: Abe vs. Putin, 2020). Tatsächlich beschränkten sich die japanischen Sanktionen gegenüber Russland nach 2014 auf bewusst begrenzte „beziehungsverträgliche

Einschränkungen“ wie das Einfrieren von Vermögenswerten von 40 Einzelpersonen und zwei Einrichtungen gemäß dem Gesetz zur Kontrolle des Devisen- und Außenhandels sowie Einfuhrbeschränkungen für Waren aus der Autonomen Republik Krim und der Stadt Sewastopol, die einen Sonderstatus innehat. Die „Eurasien-Diplomatie“ der Regierung unter Premierminister Abe konzentrierte sich überwiegend auf Russland und war eindeutig darauf ausgerichtet, den Beziehungen zu Russland keinen Schaden zuzufügen – und das, obwohl Russland mit der Besetzung der Krim eindeutig gegen das Völkerrecht verstoßen hatte.

Gleichzeitig stimmt jedoch auch, dass die japanische Regierung die Ukraine, in deren Osten seit 2014 fortlaufend gekämpft wird, weiterhin kontinuierlich unterstützt hatte. So erstellte die japanische Regierung zwischen 2018 und 2019 beispielsweise einen Plan zur „Verbesserung der Sicherheit der Bevölkerung und Stärkung der Reaktionsfähigkeit in Notsituationen in der Ostukraine“ (ca. 123.000 USD) und stattete Militärkrankenhäuser der Ukraine über die Vereinten Nationen mit modernster medizinischer Ausrüstung wie Beatmungs- und Anästhesiegeräten sowie Erste-Hilfe-Sets aus. Insgesamt stellte die japanische Regierung der Ukraine zwischen 2014 und 2019 medizinische Ausrüstung im Wert von rund 1,5 Millionen USD zur Verfügung. So betrieb Japan eine zweigleisige Diplomatie, indem sie unter der Prämisse der Aufrechterhaltung der Beziehungen zu Russland gleichzeitig

die von einem langwierigen Krieg im Osten betroffene Ukraine unterstützte. Mit anderen Worten: Die japanische Diplomatie gegenüber Russland und die Unterstützung der Ukraine waren zu jener Zeit nahezu konfliktfrei miteinander vereinbar.

(3) Osteuropa in der „Konnektivität“ zwischen Japan und der EU

Nach der gescheiterten Initiative des „Bogens der Freiheit und Prosperität“ entstand in den späten 2010er Jahren ein neues Konzept der Zusammenarbeit zwischen der EU und Japan zur Unterstützung anderer Regionen. So präsentierte die Regierung unter Premierminister Abe im September 2019 die „Partnerschaft für nachhaltige Konnektivität und hochwertige Infrastruktur zwischen der Europäischen Union und Japan“. Diese zielte auf den Aufbau einer „Partnerschaft der Konnektivität“ ab, die „auf dem festen Glauben an die Vorteile der gemeinsamen Werte von Nachhaltigkeit, einer hochwertigen Infrastruktur und fairen Wettbewerbsbedingungen in den vier Bereichen – Digitalisierung, Transport, Energie und persönlichem Austausch – basierte“. In Zusammenhang mit den Regionen, in denen die Kooperation zwischen Japan und der EU im Rahmen dieser „Konnektivität“ stattfinden sollte, wurde neben den Westbalkanstaaten, Zentralasien, dem indopazifischen Raum und Afrika auch Osteuropa genannt.

Diese Initiative entstand vor dem Hintergrund der enormen Infrastrukturinvestitionen, die China im Rahmen seiner im Jahr 2013 ins Leben gerufenen „Neuen Seidenstraße“ – einem Projekt zur Schaffung eines Wirtschafts großraums, der China mit Europa verbindet – tätigte, und die durch ungezügelter Entwicklung zahlreiche Probleme wie Umweltzerstörung und Schuldenfallen verursachten. Das Konzept der „Konnektivität“ vonseiten Japans und der EU zielte darauf ab, die von der „Neuen Seidenstraße“ umfassten Regionen mit einer nachhaltigen und qualitativ hochwertigen Infrastruktur zu versorgen, um die potenziell negativen Auswirkungen dieser Großraumwirtschaft einzudämmen.

Während es in den westlichen Balkanländern tatsächlich gelang, durch Synergien mit der von Premierminister Abe im Jahr 2018 ins Leben gerufenen „Kooperationsinitiative im Westbalkan“ gewisse Erfolge zu erzielen, ließ sich Dasselbe im Fall der osteuropäischen Länder nicht behaupten.

Der russische Überfall auf die Ukraine und die japanische Diplomatie

Als die Sorge vor einem russischen Überfall auf die Ukraine ab Ende 2021 zunahm, geriet die japanische Diplomatie in ein großes Dilemma. Die G7-Länder warnten Russland nachdrücklich davor, militärisch in die

Ukraine einzufallen, und erklärten, dass sie anderenfalls „gemeinsam unverzüglich starke Gegenmaßnahmen ergreifen“ würden (G7-Finanzministertreffen, 14. Februar 2022), wobei sich Japan als Mitglied der G7 dieser Erklärung anschloss.

Gleichzeitig betonten jedoch viele Stimmen in Japan selbst kurz vor der Invasion, dass die Aufrechterhaltung der japanisch-russischen Beziehungen oberste Priorität haben solle. Diese Auffassung zeigte sich in dem vom Plenum des japanischen Unterhauses am 8. Februar 2022 verabschiedeten „Antrag zur Beschlussfassung zur Verbesserung der besorgniserregenden Lage in der Ukraine“. Dieser Beschluss ließ deutlich erkennen, dass man sehr darum bemüht war, Russland nicht beim Namen zu nennen und jegliche Anschuldigungen zu vermeiden. So sprach man etwa lediglich davon, dass „die Lage nahe der Grenze zur Ukraine durch Bewegungen einer ‚Fremdmacht‘ instabil geworden und weiterhin angespannt sei“ und „eine gewaltsame Änderung des Status quo in ‚welchem Land auch immer‘ völlig inakzeptabel sei“.

Gleichwohl schloss sich die japanische Regierung nach dem Überfall am 24. Februar desselben Jahres den G7-Staaten an und leitete beispiellos harte Sanktionen gegen Russland ein. Diese bestanden hauptsächlich aus Finanzsanktionen, Ausfuhrbeschränkungen nach Russland, Aufhebung bzw. Entzug der Gewährung der Meistbegünstigung,

Importbeschränkungen auf russische Waren und das Einfrieren von Vermögenswerten von Oligarchen. Anschließend wurden die Sanktionen infolge der von Russland erklärten Annexion von vier östlichen und südlichen Regionen der Ukraine ausgeweitet, wobei sie grundsätzlich im Einklang mit den G7-Staaten und der EU erfolgten.

Zudem stellte die japanische Regierung auf Ersuchen des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (engl. *United Nations High Commissioner for Refugees*, kurz UNHCR) im Rahmen von „internationalen humanitären Hilfsmaßnahmen“ auf Grundlage des PKO-Gesetzes über friedenserhaltende UN-Operationen auch Unterstützungen für ukrainische Flüchtlinge bereit. Basierend auf dem vom Kabinett am 28. April 2022 beschlossenen „Umsetzungsplan für internationale Friedenskooperationseinsätze zur Unterstützung der betroffenen Bevölkerung in der Ukraine“ wurden im Mai und Juni desselben Jahres etwa 103 Tonnen Hilfsgüter – darunter Decken, Plastikplanen, Solarlampen und Küchensets, die in den Vereinigten Arabischen Emiraten gelagert waren – mit acht Transportflugzeugen an die wichtigsten Evakuierungszentren der ukrainischen Flüchtlinge in Polen und Rumänien geliefert. Lobenswert ist zudem, dass bis April, d. h. in den ersten etwa zwei Monaten nach Beginn der Invasion Hilfspflichter von rund 7,25 Mio. USD an die Ukraine, rund 3,652 Mio. USD an Polen und rund 3,652 USD an Moldawien geflossen sind.

Darüber hinaus verdient auch die Bereitstellung nichttödlicher Waffen an die Ukraine besondere Erwähnung. Eine Anfrage des ukrainischen Verteidigungsministers Oleksij Resnikow von Ende Februar 2022, in der er in einem Schreiben an den japanischen Verteidigungsminister Nobuo Kishi um Bereitstellung von Ausrüstung bat, wurde ab dem 4. März desselben Jahres geprüft. Noch im selben Monat wurden der Ukraine nichttödliche Ausrüstungsgüter wie kugelsichere Westen, Helme, Schutzmasken, Schutzkleidung und kleine Drohnen im Rahmen der „Drei Grundsätze für den Transfer von Wehrgütern“ zur Verfügung gestellt. Damit kugelsichere Westen unter die Kategorie der Wehrausrüstung gemäß der eben genannten Drei Grundsätze fielen und eine Belieferung in die Ukraine möglich wurde, ergänzte die Regierung die operativen Richtlinien am 8. März 2022 um den Eintrag der „völkerrechtswidrig angegriffenen Ukraine“. Im August desselben Jahres wurde zudem die Bereitstellung neuer ziviler Fahrzeuge angekündigt.

Darüber hinaus überarbeitete die Regierung im Jahr 2022 ihre Nationale Sicherheitsstrategie und beschloss im Januar 2023 die Lockerung der operativen Richtlinien betreffend der „Drei Grundsätze für den Transfer von Wehrgütern“, um die Ausfuhr tödlicher Waffen in befreundete Staaten zu ermöglichen. Es wurde bekannt gegeben, dass man erwäge, als Exportziele auch solche Staaten in Betracht zu ziehen, die wie die

Ukraine völkerrechtswidrig angegriffen wurden. Dies würde im Fall einer tatsächlichen Umsetzung einen enormen Wendepunkt für die Ausfuhr japanischer Wehrgüter bedeuten. Außerdem beschloss die japanische Regierung im Mai 2023, verwundete ukrainische Soldaten in Krankenhäusern der japanischen Selbstverteidigungstreitkräfte zu behandeln, sodass tendenziell von einer sich intensivierenden Unterstützung Japans gesprochen werden kann.

Zum Abschluss

Der russische Einmarsch in die Ukraine im Jahr 2022 hat verschiedene Veränderungen in der japanischen Diplomatie gegenüber Russland sowie der Ukraine und den umliegenden Ländern mit sich gebracht, und auch – obwohl dieser Aspekt in diesem Artikel nicht ausführlich behandelt wurde – in der Diplomatie gegenüber den USA und den europäischen Ländern, die der Ukraine Hilfe leisten. Während sich die Diplomatie gegenüber Russland, die für Japan bis dahin unzweifelhaft im Fokus stand, nun im Stillstand befindet, wurden die Beziehungen Japans mit der Ukraine und den sie unterstützenden Ländern infolge der russischen Invasion gestärkt.

Bei den japanischen Energiesanktionen gegenüber Russland lässt sich indes eine gewisse Zurückhaltung erkennen, da die Beschaffung von Rohöl aus Sachalin II – einem Erdöl- und Erdgasförderungsprojekt, an dem auch japanische Unternehmen beteiligt sind – nach wie

vor von den Sanktionen ausgenommen ist. Auf der anderen Seite hat die japanische Außenpolitik gegenüber der Ukraine und die Kooperation bei Hilfsmaßnahmen mit den G7- und EU-Staaten insbesondere ab 2023 zahlreiche Ergebnisse hervorgebracht. Im März 2023 konnte endlich ein Besuch von Premierminister Kishida in Kiew stattfinden, und im Mai desselben Jahres nahm Präsident Selenskyj persönlich am G7-Gipfel in Hiroshima teil. Japan hat im Rahmen der „Erklärung der Staats- und Regierungschefs der G7 im Zusammenhang mit der Ukraine“ mit großem Nachdruck betont, dass es neue Maßnahmen ergreifen werde, um dafür zu sorgen, dass der rechtswidrige Überfall Russlands auf den souveränen Staat Ukraine scheitert und die ukrainische Bevölkerung in seinem Streben nach einem gerechten, auf Achtung des Völkerrechts beruhenden Frieden unterstützt werde. Außerdem nahm Japan eine Vermittlerrolle ein, indem es Präsident Selenskyj auch mit den Staats- und Regierungschefs von zum G7-Gipfel eingeladenen Ländern wie Indien und Korea zusammenbrachte.

Insgesamt lässt sich also sagen, dass Japan eine wichtige Rolle bei der Wiederaufbauhilfe für die Ukraine spielen kann, und die Ukraine dementsprechend hohe Erwartungen in Japan setzt. Es bleibt abzuwarten, wie Japan das Wissen, das es bei der Unterstützung anderer Länder erworben hat, im Rahmen seiner Hilfen für die Ukraine einsetzen wird.

Literaturangaben


Atsuko Higashino (2022), "The U.S. and European Negotiations with Russia and the Puzzling Japanese Diplomacy," *World Insight*, <https://worldinsight.com/news/politics/the-u-s-and-european-negotiations-with-russia-and-the-puzzling-japanese-diplomacy/>

Michito Tsuruoka (2023), "Tokyo's awakening: Japan in the Indo-Pacific after Russia's invasion of Ukraine," *DIIS Comment, Danish Institute for International Studies*, <https://www.diis.dk/en/research/tokyos-awakening-japan-in-the-indo-pacific-after-russias-invasion-of-ukraine>

Atsuko HIGASHINO



Atsuko Higashino ist Professorin an der Fakultät für Internationale Studien der Universität Tsukuba, Japan. Sie hat einen Dokortitel in Politikwissenschaft von der Universität Birmingham, Vereinigtes Königreich, und einen Master- und Bachelorabschluss in Politikwissenschaft von der Keio-Universität, Japan. Bevor sie an der Universität Tsukuba arbeitete, war sie Dozentin an der Universität Birmingham und Associate Professorin an der Hiroshima City University. Außerdem arbeitete sie als Sonderassistentin für die japanische Delegation bei der OECD in Paris, wo sie für die Recherchen zu den Outreach-Aktivitäten der OECD zuständig war. Gegenwärtig unterrichtet sie Internationale Beziehungen, Internationale Geschichte und Politik sowie Politik der Europäischen Union. Ihre Forschungsinteressen umfassen die EU-Erweiterung (Türkei und westliche Balkanstaaten), European Neighbourhood Policy (ENP), Eastern Partnership (EaP), Beziehungen zwischen der EU und China. Sie hat ausführlich über die Ukraine-Krise (seit 2014) sowie den Russland-Ukraine-Krieg (seit 2022) und die Reaktion der EU darauf geschrieben.



20

Japan und der Nahe Osten:

Vertiefung der Beziehungen über
Energiesicherheit hinaus

Amane KOBAYASHI

Einleitung

Das Jahr 2023 markierte einen äußerst wichtigen Meilenstein in Hinblick auf die Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft der Beziehungen zwischen Japan und dem Nahen Osten. Denn die erste Ölkrise bzw. der erste Ölschock, der sich fünfzig Jahre zuvor im Jahr 1973 ereignet hatte, erschütterte Japans Politik und Wirtschaft drastisch und prägt seine Nahost-Diplomatie bis heute.

Japan deckt beinahe seinen gesamten Ölbedarf durch Importe ab, die zu etwa 90 % aus dem Nahen Osten stammen. Fünfzig Jahre nach der Ölkrise hat sich die Abhängigkeit vom Nahen Osten in Bezug auf Erdöl eher noch erhöht und liegt seitdem bei über 95 %. Auch nimmt die Präsenz Chinas und Russlands im Nahen Osten weiter zu, während das Engagement der USA sinkt und sich die Beziehungen zwischen der Welt und dem Nahen Osten in den Bereichen Energie und Handel dramatisch verändern. Aus breiterer Perspektive der Energiesicherheit und der Aufrechterhaltung der internationalen Ordnung steht auch Japans Nahost-Diplomatie unter dem Druck, sich zu verändern.

Dieser Beitrag fasst Japans Nahost-Diplomatie und die Bedeutung des Nahen Ostens für Energiesicherheit zusammen und analysiert die Stärkung der Japan-Nahost-Beziehungen während der Regierung unter Premierminister Abe sowie die neuen Tendenzen in Bezug auf eine veränderte regionale Ordnung

im Nahen Osten und die dortige „Dekarbonisierung“. In diesem Beitrag werden nordafrikanische Länder ebenfalls als Teil des Nahen Ostens behandelt.

Die japanische Nahost-Diplomatie: Historischer Hintergrund und Energiesicherheit

Zwischen 1957 und 1958 erwarb das private Unternehmen Arabian Oil Company (früher Japan Export Oil Company) Ölförderungsrechte von Saudi-Arabien und Kuwait, woraufhin es mit der unabhängigen Ölgewinnung begann. Seither hat Öl aus dem Nahen Osten Japans rasches Wirtschaftswachstum unterstützt und steht bis heute im Mittelpunkt der Beziehungen zwischen Japan und dem Nahen Osten. Darüber hinaus wurde die Nahost-Diplomatie Japans seit der ersten Ölkrise 1973 davon bestimmt, dass Japans Ölimporte zum Großteil vom Nahen Osten – und somit auch von der dort herrschenden sicherheitspolitischen (In-)Stabilität – abhängig sind. Die japanische Regierung verfolgt seit jeher die Richtlinie, den Frieden und die Stabilität im Nahen Osten zu fördern und gute Beziehungen zu den dortigen Ländern zu unterhalten, um dadurch gleichermaßen den Frieden und Wohlstand in Japan zu sichern.

Gleichzeitig war es für Japan in Hinblick auf die Sicherheitslage nach dem Golfkrieg von 1991 sowie dem darauf folgenden von den USA geführten “Krieg

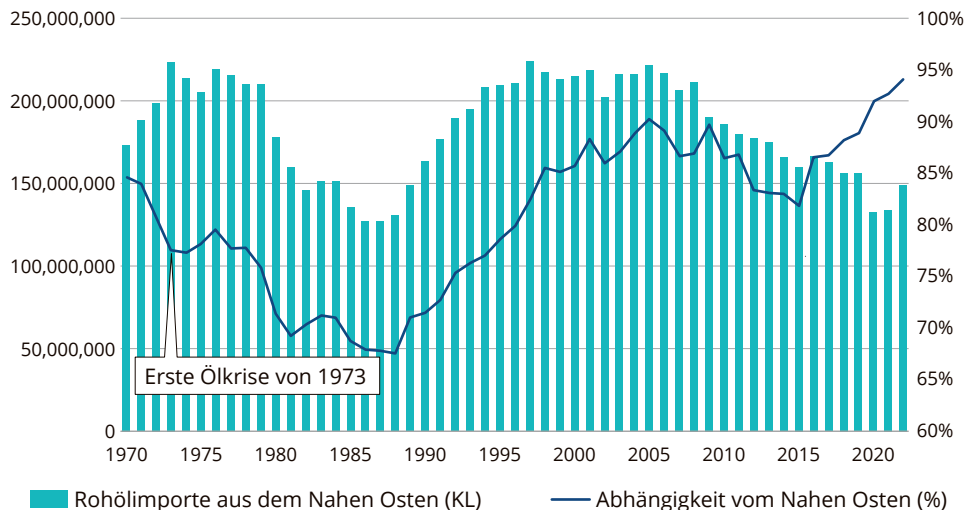
gegen den Terror“ nach den Anschlägen vom 11. September 2001 schwierig, das Gleichgewicht zwischen der japanisch-amerikanischen Allianz und seinem Engagement im Nahen Osten aufrechtzuerhalten. Bemerkenswert ist auch, dass die durch die Verfassung stark eingeschränkten japanischen Selbstverteidigungsstreitkräfte ihre Einsätze zur Stabilisierung des Nahen Ostens – darunter Seeminenräumungen im Persischen Golf nach dem Ende des Golfkriegs, Auslandseinsätze im Irak sowie Versorgungseinsätze im Indischen Ozean im Rahmen zweier Sondergesetze – als Gelegenheit genutzt haben, ihren operativen Handlungsspielraum zu erweitern und die unterstützenden rechtlichen Rahmenbedingungen zu verbessern. Darüber hinaus führten sie noch weitere Aktivitäten im Nahen Osten durch, darunter die Überwachung des Waffenstillstands in den Golanhöhen zwischen Israel und Syrien (im Rahmen der *United Nations Disengagement Observer Force*, kurz UNDOF) und auf der Halbinsel Sinai (im Rahmen der Friedenstruppe *Multinational Force and Observers*, kurz MFO), die Bekämpfung von Piraterie vor der Küste Somalias und dem Golf von Aden sowie die Informationsgewinnung im Golf von Oman und im nördlichen Arabischen Meer.

Nach der schweren Erdbebenkatastrophe in Ostjapan im Jahr 2011 schaltete Japan die meisten seiner Kernkraftwerke ab, was dazu führte, dass der Selbstversorgungsgrad mit Energie von 20 % auf etwa 10 % sank.

Japan ist beim Großteil seiner Energieressourcen wie Erdöl, Erdgas und Kohle auf Importe angewiesen und trotz der Zunahme der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen sowie der teilweise Wiederinbetriebnahme von Kernkraftwerken und der Einführung von Energiesparmaßnahmen in den letzten Jahren stellt die stabile Energieversorgung nach wie vor eine große Herausforderung dar. Etwa 40 % des gesamten japanischen Primärenergieverbrauchs entfallen auf Erdöl, bei dem Japan zu 99 % von Rohölimporten abhängig ist, die vor allem aus dem Nahen Osten stammen. Nach der ersten Ölkrise förderte Japan die Diversifikation seiner Ölimportquellen, wodurch seine Abhängigkeit vom Nahen Osten bis zum Geschäftsjahr 1987 auf rund 68 % gesunken war. Als China und Indonesien jedoch aufgrund des Aufschwungs der asiatischen Länder ihre Ölexportkapazitäten verloren, nahm die Abhängigkeit vom Nahen Osten erneut zu und lag in den letzten Jahren bei etwa 90 %.

So stellt die instabile politische und sicherheitspolitische Lage im Nahen Osten stets ein großes Risiko für die Energiesicherheit Japans und die Sicherheit seiner Staatsangehörigen dar. Während des Golfkriegs wurden 213 japanische Staatsangehörige in Kuwait und im Irak von der irakischen Regierung festgehalten und als „menschliche Schutzschilde“ eingesetzt. Auch in den letzten Jahren kamen bei einem Terroranschlag in Südalgerien im Jahr 2013 zehn japanische Staatsbürger ums

Rohölimporte aus dem Nahen Osten und diesbezügliche Abhängigkeit



(Erstellt vom Autor auf Grundlage von Quellen des Amtes für Rohstoffe und Energie)

Leben. Und der Vorfall im Juni 2019, als ein Tanker einer japanischen Reederei in der Nähe der Straße von Hormuz angegriffen wurde, macht ebenfalls deutlich, dass die Instabilität im Nahen Osten eine direkte Bedrohung der japanischen Interessen darstellt.

Allerdings lässt sich die Abhängigkeit vom Nahen Osten bei Erdöl- und Erdgasimporten nicht einfach kurzfristig drastisch reduzieren. Zum einen können im Nahen Osten, wo sich etwa die Hälfte der globalen nachgewiesenen Erdölreserven befinden, aufgrund der großen Exportkapazitäten enorme Mengen an Rohöl gekauft und verladen werden, was für die Importländer sehr wirtschaftlich ist. Auch die Kosten der Ölförderung gehören hier zu den niedrigsten der Welt. Umgekehrt sind die Fördermengen und Entwicklungskosten von Erdöl in

den ölproduzierenden Staaten außerhalb des Nahen Ostens häufig instabil, sodass es schwierig ist, sich mittel- bis langfristig stabile Mengen an Rohöl zu sichern. Außerdem liegt der Nahe Osten aus Sicht der asiatischen Länder, einschließlich Japan, geografisch näher als andere ölproduzierende Staaten, wodurch die Transportkosten niedrig sind. Da die meisten Ölfabriken in Japan für das Raffinieren von Rohöl aus dem Nahen Osten ausgelegt sind und dementsprechend betrieben werden, ist es aus technologischer und wirtschaftlicher Sicht nicht einfach, kurzfristig größere Änderungen an der Quelle dieser Rohölimporte vorzunehmen. Außerdem kann sich die japanische Regierung im Gegensatz zu China, wo die Regierung inländische Ölfirmen kontrollieren können, nur schwer in die privaten Ölfirmen Japans einmischen,

um deren Abhängigkeit vom Nahen Osten zu verringern.

Japans Rohölimporte sind seit ihrem Höchststand Mitte der 1990er Jahre auf eine Tagesmenge von etwa 1,5 Millionen Barrel gesunken, und es wird erwartet, dass der diesbezügliche Bedarf aufgrund des Bevölkerungsrückgangs und der Entwicklung energiesparender Technologien auch in Zukunft weiter zurückgehen wird. Andererseits ist es aus den im Vorherigen genannten Gründen selbst bei einem solchen Rückgang der Ölimporte und des Ölverbrauchs nicht sehr wahrscheinlich, dass die Abhängigkeit vom Nahen Osten kurzfristig abnimmt. Die japanische Regierung geht davon aus, dass der Ölbedarf zwischen 2021 und 2027 um mehr als 7,5 % zurückgehen wird. Doch selbst, wenn dieser Rückgang vollständig auf verringerte Rohölimporte aus dem Nahen Osten zurückzuführen wäre, ist es unwahrscheinlich, dass Japans Abhängigkeit vom Nahen Osten unter 70 % fallen wird.

Das verstärkte Nahost-Engagement der Regierung unter Premierminister Abe

Die zweite Regierungszeit von Premierminister Abe (Dezember 2012 bis September 2020) hat sich im Gegensatz zu vorherigen Regierungen aktiv im Nahen Osten engagiert. Nach der Regierung unter Premierminister Koizumi (April 2001 bis September 2006), die

sowohl die Terroranschläge vom 11. September 2001 als auch die US-Invasion in Afghanistan und den Irakkrieg erlebte, war Premierminister Abe der erste japanische Premierminister, der den Nahen Osten besuchte – einmal während seiner ersten und neunmal während seiner zweiten Amtszeit.

Dies ist auf die enorme Wichtigkeit der dortigen Stabilität für die Energiesicherheit Japans sowie auf die zunehmende Zahl von Vorfällen zurückzuführen, bei denen japanische Staatsangehörige und japanische Interessen inmitten der Instabilität dieser Region zum Ziel von Terroranschlägen und militärischen Konflikten wurden. Die Regierung unter Premierminister Abe betonte mit ihrer Politik des „aktiven Pazifismus“ ihr Engagement für die Stabilisierung des Nahen Ostens ebenso unter dem Gesichtspunkt, damit einen Beitrag zur Stabilität der internationalen Ordnung zu leisten.

In der Nationalen Sicherheitsstrategie, die erstmals im Dezember 2013 formuliert worden war, heißt es:

„Die Stabilität im Nahen Osten ist im Zusammenhang mit einer stabilen Energieversorgung für das Überleben und den Wohlstand unseres Landes von unmittelbarer Bedeutung. Die Golfstaaten stellen die größte Rohölquelle für unser Land dar, und um die Stabilität in dieser Nahost-Region zu gewährleisten, (...) werden wir uns um

den Aufbau einer vielschichtigen Kooperationsbeziehung bemühen, die unter anderem die Bereiche Wirtschaft, Politik und Sicherheit umfasst. Japan wird eine aktive Rolle bei der Lösung von Fragen spielen, die für die Stabilität im Nahen Osten von Bedeutung sind – darunter die durch den Arabischen Frühling ausgelöste Frage nach der dortigen Demokratisierung, die Lage in Syrien, die iranische Nuklearfrage, der Frieden im Nahen Osten und die Friedenskonsolidierung in Afghanistan.“

Außerdem sind Terroranschläge auf japanische Staatsangehörige und japanische Interessen zu einer ernsthaften Bedrohung geworden, nachdem der Arabische Frühling 2011 in den Ländern des Nahen Ostens und Afrika Bürgerkriege und Regierungszusammenbrüche ausgelöst hatte und internationale Terrororganisationen wie Al-Qaida und der „Islamische Staat“ (IS) aktiv geworden waren. Kurz nach dem zweiten Amtsantritt von Premierminister Abe im Januar 2013 verübten bewaffnete Organisationen der Al-Qaida einen Anschlag auf eine Erdgasanlage im Südosten Algeriens, bei dem zehn

Besuche von japanischen Premierministern im Nahen Osten

Erste Regierung unter Premierminister Abe	April - Mai 2007	Saudi-Arabien, VAE, Kuwait, Katar, Ägypten
Zweite bis vierte Regierung unter Premierminister Abe	April - Mai 2013	Saudi-Arabien, VAE, Türkei
	August 2013	Bahrain, Kuwait, Katar, Dschibuti
	Oktober 2013	Türkei
	Januar 2014	Oman
	Januar 2015	Ägypten, Jordanien, Israel, Palästina
	November 2015	Türkei
	April - Mai 2018	VAE, Jordanien, Israel, Palästina
	Juni 2019	Iran
	Januar 2020	Saudi-Arabien, VAE, Oman
Regierung unter Premierminister Kishida	April - Mai 2023	Ägypten (sowie Ghana, Kenia, Mosambik und Singapur)
	Juli 2023	Saudi-Arabien, VAE, Katar

(Erstellt vom Autor auf Grundlage von Quellen des Außenministeriums)

japanische Staatsangehörige ums Leben kamen. Im Jahr 2015 wurden darüber hinaus japanische Staatsangehörige vom IS in Syrien festgehalten und getötet, während weitere japanische Staatsangehörige in demselben Jahr bei einem IS-Anschlag auf ein Museum in Tunesien ums Leben kamen. Vor dem Hintergrund dieser Vorfälle hat die japanische Regierung ihr System zum Sammeln und Konsolidieren von Informationen über die Situation im Nahen Osten und den internationalen Terrorismus verstärkt und im Dezember 2015 die *Counter-Terrorism Unit* (CTU) eingerichtet. Auf dem G7-Gipfeltreffen in Ise-Shima im Mai 2016 hat Japan als vorsitzendes Land außerdem den „G7-Aktionsplan zur Bekämpfung von Terrorismus und gewalttätigem Extremismus“ erarbeitet.

Japan hat versucht, eine „Vermittlerrolle“ im Nahen Osten einzunehmen, während das dortige Engagement der US-Regierung unter Präsident Trump, der 2017 sein Amt antrat, nachließ, und die Konflikte zwischen den Ländern dieser Region sich verschärften. Im Juni 2019 stattete Premierminister Abe dem Iran den ersten Besuch eines amtierenden Premierministers seit fast 41 Jahren ab, woraufhin Staatspräsident Rohani im Dezember nach Japan reiste. So setzte man sich aktiv dafür ein, dass die Spannungen zwischen den USA und dem Iran nachließen. Zudem beschloss das Kabinett zum Zweck der Informationsbeschaffung die Entsendung von Selbstverteidigungsstreitkräften in das nördliche Arabische Meer und den

Golf von Aden, um auf diese Weise die Sicherheit der japanischen Schiffe zu gewährleisten. Die Ermordung des iranischen Kommandeurs Soleimani durch das US-Militär am 3. Januar 2020 führte jedoch zu einer Eskalation der Spannungen zwischen den USA und dem Iran, wodurch die japanischen Vermittlungsbemühungen nun weitestgehend aussichtslos waren. Dennoch reiste Premierminister Abe ab dem 11. Januar nach Saudi-Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate und Oman, um dazu beizutragen, die Spannungen in dieser Region abzubauen.

Als die USA ihr Engagement im Nahen Osten reduzierten und das dortige politische und sicherheitspolitische Umfeld immer unbeständiger wurde, bemühte sich Japan verstärkt um eine entspannte und stabile Situation in dieser Region, um sowohl Energiesicherheit als auch die Sicherheit von Seestraßen zu gewährleisten. Traditionell konzentrierten sich die Beziehungen Japans zu den Ländern des Nahen Ostens auf wirtschaftliche und kulturelle Aspekte, während der Einfluss in diplomatischer und sicherheitspolitischer Hinsicht eher begrenzt war. Um diese Herausforderung zu meistern, hat die Regierung unter Premierminister Abe ihre Präsenz durch eine verstärkte Gipfeldiplomatie, den Einsatz von Selbstverteidigungsstreitkräften und die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit anderen Ländern gefördert.

Japans Engagement in Hinblick auf den Wandel der regionalen Nahost-Ordnung und die „Dekarbonisierung“

Ab 2020 zeigten die Dialoge und inoffiziellen Verhandlungen in Bezug auf einen Spannungsabbau in den Ländern des Nahen Ostens Fortschritte, und die im Juni 2017 abgebrochenen diplomatischen Beziehungen zwischen Katar und den Nachbarländern (Katar-Krise) wurden im Januar 2021 wieder aufgenommen, wonach sich das Verhältnis zwischen Saudi-Arabien und dem Iran nach sieben Jahren im März 2023 erneut normalisierte. Seit August 2020 normalisierten sich zudem die diplomatischen Beziehungen zwischen Israel und den arabischen Golfstaaten, Marokko und Sudan. Aufgrund dieser Entwicklungen zeigte sich das Risiko, dass ein plötzlicher Wandel der Situation im Nahen Osten die Energiesicherheit Japans bedrohe, wesentlich geringer als ein paar Jahre zuvor.

Andererseits hat sich der Ukraine- Krieg, der im Februar 2022 ausbrach, erheblich auf die japanische Energiesicherheit ausgewirkt. Zuvor hatte Japan knapp 4 % seines Rohöls aus Russland importiert; als die japanische Regierung jedoch beschloss, den Import von russischem Rohöl und Erdölerzeugnissen oberhalb des Höchstpreises zu verbieten, nahmen die Unternehmen Abstand davon, Öl aus Russland zu beziehen, wodurch die

Abhängigkeit Japans von Rohöl aus dem Nahen Osten stieg. Im Juni 2023 lag die Abhängigkeit von Rohölimporten aus dem Nahen Osten bei 97,3 %, darunter 41,5 % aus Saudi-Arabien, 37,4 % aus den VAE, 10,1 % aus Kuwait und 4,9 % aus Katar.

Die japanische Energiepolitik konzentrierte sich sowohl auf die Diversifikation von Öl-Beschaffungsquellen jenseits des Nahen Ostens als auch auf die Erschließung anderer, von Erdöl abweichender Energiequellen; darüber hinaus hat sie sich um Energieeinsparungen bemüht. Die Beschaffung von russischem Rohöl und Erdgas stand dabei im Einklang mit ebendieser Politik, wobei die Ironie des Schicksals dazu geführt hat, dass sich die Abhängigkeit vom Nahen Osten durch den Wegfall der russischen Importe auf fast 100 % erhöht hat.

Im diplomatischen Blaubuch von 2023 heißt es, dass der Nahe Osten mit etwa 50 % der weltweiten Erdölreserven und etwa 40 % der Erdgasreserven sowohl eine wichtige Energieversorgungsregion auf globaler Basis darstellt als auch über ein hohes Marktpotenzial verfügt, indem wirtschaftliche Diversifikation und Dekarbonisierung aufgrund des hohen Bevölkerungswachstums insbesondere in den Golfstaaten weiter voranschreiten. Im Blaubuch heißt es noch, dass gleichzeitig in dieser Region historisch bedingte Konflikte und Konfrontationen sowie eine Reihe von Unsicherheitsfaktoren und Herausforderungen existieren, darunter die

Spannungen zwischen dem Iran und seinen Nachbarländern, die politischen Unruhen seit dem Arabischen Frühling und das Risiko der Ausbreitung von gewalttätigem Extremismus. Ferner heißt es, dass in Bezug auf die Aufrechterhaltung und Stärkung einer freien und offenen Weltordnung auf Grundlage der Rechtsstaatlichkeit aktive diplomatische Bemühungen unternommen werden, um im Rahmen verschiedener Gespräche wie dem „Japan-Arab Political Dialogue“ zum Spannungsabbau und zur Stabilisierung der Situation im Nahen Osten beizutragen, wobei die Probleme und Bedürfnisse der einzelnen Länder vollumfänglich berücksichtigt werden.

Wie bereits erwähnt, zielt Japans gegenwärtige Nahost-Diplomatie nicht nur auf die Sicherstellung einer Versorgung mit Erdöl und Erdgas ab, sondern auch darauf, Potenzial für eine umfassendere Zusammenarbeit zu finden. Im Juli 2023 besuchte Premierminister Kishida die arabischen Golfstaaten. Dies war der erste Besuch eines japanischen Premierministers in Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten seit dreieinhalb Jahren und der erste in Katar seit einem Jahrzehnt. Zusätzlich zur Stabilisierung der Energiebeschaffung wurde im Rahmen dieses Besuchs eine Kooperation in Bezug auf die Herstellung von Wasserstoff und Ammoniak sowie die praktische Anwendung von Technologien zur Dekarbonisierung vorgeschlagen, um den Nahen Osten als zukünftiges globales Versorgungszentrum für saubere Energie und wichtige

Mineralien zu etablieren. Darüber hinaus wurden während des Besuchs von Premierminister Kishida über 50 Memoranda zwischen Regierungen bzw. Unternehmen verschiedener Länder mit japanischen Unternehmen unterzeichnet.

Premierminister Kishida betonte dabei die Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen Japan und dem Nahen Osten zu einer „neuen globalen Partnerschaft, die über die konventionelle Energiebeziehung zwischen ölverbrauchenden und ölproduzierenden Ländern hinausgeht“. Eine stärkere Beziehung zu den Ländern des Nahen Ostens, in deren Mittelpunkt die wirtschaftliche und technologische Kooperation in Zusammenarbeit mit der Dekarbonisierung steht, stellt eine sinnvolle diplomatische Strategie dar, die auf den japanischen Stärken und der gegenwärtigen internationalen Lage basiert und im Zuge des Übergangs zur Dekarbonisierung zu einer stabilen Versorgung mit Erdöl und Erdgas beitragen kann. So lässt sich der Besuch von Premierminister Kishida in den Golfstaaten als Grundlage für Japans erweiterte politische und wirtschaftliche Präsenz im Nahen Osten ansehen.

Der Angriff der bewaffneten palästinensischen Organisation Hamas auf Israel am 7. Oktober 2023 sowie die dadurch ausgelöste anschließende Großoffensive des israelischen Militärs im Gazastreifen haben das Risiko für eine enorme Instabilität des Nahen Ostens jedoch deutlich erhöht. Auch die USA,

die ihr Engagement im Nahen Osten eigentlich reduzieren wollten, werden vermutlich gezwungen sein, ihre diesbezügliche Politik zu ändern. Es wurden zudem bereits japanische Schiffe im Roten Meer angegriffen und gekapert, weshalb die japanische Regierung das Engagement aufrechterhalten muss, um eigene Interessen zu schützen und Spannungen im Nahen Osten abzubauen.

Zum Abschluss: Ist der Nahe Osten Teil der indopazifischen Region?

Da der Nahe Osten nach wie vor auf unterschiedlichste Weise dem Risiko von Instabilität ausgesetzt ist, gleichzeitig jedoch auch ein Potenzial für wirtschaftliche Entwicklung aufweist, ist die Verknüpfung (*Nexus*) zwischen den Maßnahmen für politische Stabilität und Wirtschaftswachstum von entscheidender Bedeutung. Wenn Japan eine umfassendere Kooperationsbeziehung mit dem Nahen Osten aufbauen und dadurch zu politischer Stabilität und wirtschaftlicher Entwicklung in der Region beitragen kann, ließe sich dadurch auf einige Erfolge hoffen – darunter aus kurzfristiger Sicht die Verringerung des Konfliktrisikos und aus mittel- bis langfristiger Sicht sowohl die Gewährleistung der Energiesicherheit in der asiatischen Region, einschließlich Japans, als auch die Förderung der Dekarbonisierung weltweit.

In dieser Hinsicht könnte das Konzept bzw. die Strategie des „Freien und

Offenen Indopazifiks“ (FOIP) in Form eines geostrategischen und multilateralen Kooperationsmechanismus, der wirtschaftliche, diplomatische und sicherheitspolitische Aspekte miteinander vereint, als Achse der japanischen Nahost-Diplomatie dienen. Anders gesagt, wird dadurch gegenüber dem Nahen Osten vermutlich Raum für die Zusammenarbeit und das Engagement der Länder außerhalb dieser Region – Japan inbegriffen – geschaffen, um die Sicherheit der Seewege und der Energie im Indopazifik zu gewährleisten.

Andererseits sind sich die vier Staaten des Quadrilateralen Sicherheitsdialogs (QUAD), die das Konzept bzw. die Strategie des FOIP anführen, nicht darüber einig, ob der Nahe Osten und afrikanische Regionen in den indopazifischen Raum miteinbezogen werden sollen. Insbesondere in der jeweiligen indopazifischen Strategie der USA und Australiens findet der Nahe Osten kaum Erwähnung. Traditionell pflegt Indien enge Beziehungen zu den Golfstaaten des Nahen Ostens sowie zu Ostafrika, wobei es sich ausschließlich um bilaterale Beziehungen handelt, die nicht auffallend in den indopazifischen Kontext eingebunden sind.

Im Jahr 2017 betonte der damalige Außenminister Taro Kono, dass der Nahe Osten im Mittelpunkt der japanischen indopazifischen Strategie stünde, und gerade die Wahrung von Frieden und Stabilität im Nahen Osten für die Gewährleistung einer freien und

offenen Seeordnung unerlässlich sei. Im diplomatischen Blaubuch 2023 heißt es außerdem, dass Oman ein geopolitisch vorteilhafter Standort mit Zugang zum Golf von Aden und zum Indischen Ozean sei und daher ein wichtiges Land im Zuge der Umsetzung des FOIP-Konzepts darstelle. Es wurde jedoch keine klare Strategie geäußert, auf welche Weise diese Nahost-Region in ebendieses Konzept miteinbezogen werden soll.

In dieser Hinsicht weist China mit seiner Initiative „Neue Seidenstraße“ (*Ein Gürtel, eine Straße*) strategisch und inhaltlich einen erheblichen Vorsprung auf, indem es den Nahen Osten und afrikanische Regionen klar in seine makropolitische regionale Strategie einbezieht und konkrete Projekte auf den Weg gebracht hat. Der Nahe Osten ist eine Region, in der sich „Gürtel“ und „Straße“ der Neuen Seidenstraße verknüpfen und durch welche die Seewege zwischen dem Mittelmeer und den Indischen Ozean verlaufen und ist aus diesem Grund für diese Initiative von enormer Bedeutung. Außerdem verstärkt China sein Engagement im Nahen Osten im politischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Bereich, unter anderem durch die Teilnahme von Präsident Xi Jinping

am chinesisch-arabischen Gipfeltreffen und der Vermittlerrolle zwischen Saudi-Arabien und dem Iran. Allerdings liegt Chinas Energieabhängigkeit vom Nahen Osten in Bezug auf Rohölimporte bei weniger als 50 % (2021), was im Vergleich zu Japan äußerst gering ist. Dies lässt sich auf die Tatsache zurückführen, dass viele große chinesische Energieunternehmen vom Staat verwaltet und von der Regierung so reguliert werden, dass nicht übermäßig viele Importe nur aus bestimmten Regionen oder Ländern erfolgen.

Die gegenwärtige Situation im Nahen Osten und in afrikanischen Regionen, wo die USA ihr Engagement reduzieren und gleichzeitig die politische und militärische Präsenz Russlands und Chinas zunimmt, wirkt sich erheblich auf wirtschaftliche Aktivitäten Japans und seine Sicherheit aus. Für Japan ist es nicht nur zur Gewährleistung der Energiesicherheit, sondern auch zur Gewährleistung der Sicherheit von Seewegen, zur Aufrechterhaltung einer liberalen Weltordnung sowie aus Sicht seiner geopolitischen Strategie im Indopazifik zunehmend notwendig, seine Beziehungen zum Nahen Osten zu vertiefen, zu erweitern und zu diversifizieren.

Literaturangaben

Amane Kobayashi (2020), "Challenges for Japan in Integrating the Middle East and Africa into the Free and Open Indo-Pacific Strategy/Vision," in JIME Center, the Institute of Energy Economics, Japan, *The Changing Security Environment in the Middle East and the Role of the US-Japan Cooperation*

Amane Kobayashi (2021), "Destabilization in the Middle East and Its Impacts on Japan's Energy Security," in JIME Center, the Institute of Energy Economics, Japan, *The Changing Security Environment in the Middle East: China's Expansion, Security-development Nexus, and the Possibility of US-Japan Cooperation*

Amane KOBAYASHI



Amane Kobayashi, Ph.D., ist Senior Researcher am Institute of Energy Economics, Japan (IEEJ). Zu seinen Fachgebieten gehören Politik und Sicherheit des Nahen Ostens und Nordafrikas mit Schwerpunkt auf Libyen, internationale Sicherheit und Energiegeopolitik.

Von 2021 bis 2023 arbeitete er als stellvertretender Missionsleiter in der japanischen Botschaft in Libyen, wo er für politische und wirtschaftliche Angelegenheiten sowie für die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen zuständig war. Zuvor war er für das Japan Institute of International Affairs (JIIA), das Center for Strategic and International Studies (CSIS) in den USA und die Keio-Universität in Japan tätig. Von 2013 bis 2014 arbeitete er außerdem für die Japan International Cooperation Agency (JICA) an der Entwicklung Libyens nach dem Konflikt. Er lehrt/lehrt internationale Beziehungen und Sicherheit, zeitgenössische Politik im Nahen Osten und Energiepolitik an mehreren Universitäten in Japan.

Er promovierte in Medien und Governance und erwarb einen B.A. in Politikmanagement an der Keio-Universität, Japan. Er war Forschungsstipendiat an der Universität von Nairobi, Kenia.

Teil IV

Globale Herausforderungen

21

Menschenrechtsdiplomatie in der japanischen UN-Politik:

Die Rolle von Menschenrechtsnormen und der Wandel des Multilateralismus

Maiko ICHIHARA

Einleitung

Derzeit weist Japan unter den asiatischen Ländern das größte Engagement in Bezug auf Menschenrechtsdiplomatie auf. Das Land hat Tausende Flüchtlinge aus der von Russland überfallenen Ukraine aufgenommen, und in diplomatischen Dokumenten und Erklärungen wird fast immer auf die Bedeutung liberaler Werte wie Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit hingewiesen. Sogar Diskussionen über eine japanische Version des *Magnitsky Act* finden im Rahmen der Parlamentariergruppe statt. Dieses Phänomen hat sich seit dem Ende des Kalten Krieges und insbesondere im 21. Jahrhundert neu etabliert. Die japanische Menschenrechtsdiplomatie befindet sich seitdem noch immer in einer Übergangsphase.

Sehen wir uns nun einmal an, wie Japan zu seiner gegenwärtigen Form der Menschenrechtsdiplomatie gefunden hat und welche Herausforderungen sich in diesem Zusammenhang erkennen lassen. Dieser Beitrag analysiert den Wandel der japanischen Menschenrechtsdiplomatie mit Schwerpunkt auf die sich verändernde Rolle der Menschenrechtsnormen, wobei er sich auf Japans Menschenrechtsdiplomatie in Bezug auf die UN stützt.

Historischer Hintergrund

(1) Von regulativen zu konstitutiven Normen

In Analysen hat sich gezeigt, dass die japanische Außenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg von Werten wie Pazifismus, Antimilitarismus und Antitraditionalismus geprägt ist. Es wurde erklärt, der Grund dafür liege darin, dass der Geist der japanischen Verfassung, die eine Remilitarisierung Japans verhindern soll, von der japanischen Öffentlichkeit akzeptiert und verinnerlicht wurde. Dieses Streben nach Frieden und Antimilitarismus entstand aus der Erkenntnis, dass Menschenrechte wie das Leben, die Würde und verschiedene Freiheiten des Menschen im Kriegsfall missachtet werden. In diesem Sinne sind Menschenrechtsnormen in den Normen des Friedens und Antimilitarismus schon eingeschlossen. Neben der Sozialistischen Partei Japans, den Gewerkschaften und progressiven Intellektuellen forderte damals auch die japanische Öffentlichkeit die demilitarisierte Neutralität Japans sowie die Abschaffung der Selbstverteidigungstreitkräfte und die Aufhebung der japanisch-amerikanischen Allianz.

Hierbei handelte es sich um eine ernsthafte Diskussion über die Verantwortung Japans und die Überprüfung seiner Außenpolitik. Aber die Auseinandersetzung konzentrierte sich nicht darauf, die aktive Rolle des japanischen Volkes bei der Schaffung des internationalen

Friedens zu überdenken, sondern eher darauf, der japanischen Regierung Beschränkungen für externe Handlungen aufzuerlegen. Infolgedessen war es so, dass der japanische Pazifismus und Antimilitarismus nicht unbedingt Menschenrechte als universale Werte ergänzten. Daher lässt sich sagen, dass diese Normen als selbstregulierende „regulative Normen“ (Peter Katzenstein) fungierten.

Das spiegelte sich auch in Menschenrechtsdiskursen im diplomatischen Kontext wider. Betrachtet man beispielsweise die außenpolitischen Grundsatzreden der Außenminister im Parlament, wird das Wort „Menschenrechte“ in den 1950er und 1960er Jahren kein einziges Mal erwähnt. Stattdessen taucht es erstmals im Januar 1975 in einer Rede von Außenminister Kiichi Miyazawa im Kabinett Miki auf, wobei es lediglich als die gemeinsamen Werte Japans und der USA genannt wurde. Im September 1978 erschien das Wort wieder, als Außenminister Sunao Sonoda aus dem Kabinett Fukuda das Parlament zur Zustimmung des Abschlusses der Internationalen Menschenrechtscharta aufforderte; doch davon abgesehen tauchte der Begriff der „Menschenrechte“ nicht weiter auf.

Im Januar 1988 sprach Außenminister Sosuke Uno im Kabinett Takeshita in einer außenpolitischen Grundsatzrede im Parlament erstmals von der Notwendigkeit der Verteidigung der Menschenrechte in der internationalen

Gemeinschaft. Dort ging er darauf ein, wie wichtig die Lösung von Menschenrechtsfragen sei, und brachte seine Absicht zum Ausdruck, sich mithilfe der UN und der japanisch-amerikanischen Beziehungen für den Schutz der Menschenrechte einzusetzen. Dahinter standen sowohl das japanische Selbstbewusstsein, zur Wirtschaftsmacht aufgestiegen zu sein, als auch die Liberalisierung in Asien – darunter die Demokratisierung auf den Philippinen und in Südkorea, Friedensbemühungen in Kambodscha sowie die Reform- und Öffnungspolitik in China. Seitdem wurde der Begriff Menschenrechte im Rahmen außenpolitischer Grundsatzreden fast immer erwähnt, und im Januar 1997 kam es schließlich so weit, dass Außenminister Yukihiko Ikeda aus dem Kabinett Hashimoto eindeutig erklärte, Japan werde auch bei der Förderung der Demokratie und dem Schutz der Menschenrechte eine aktive Rolle spielen.

Bhubhindar Singh hat diesen Wandel identifiziert und argumentiert, dass sich die Identität Japans von einer „friedlichen“ zu einer „internationalen“ Nation gewandelt habe. Anders gesagt haben die Menschenrechtsnormen seit dem Ende der 1980er Jahre durch den Aufstieg Japans zur Wirtschaftsmacht sowie durch die asiatische Liberalisierungswelle nicht nur als „regulative“, sondern auch als „konstitutive“ Normen in der japanischen Außenpolitik an Bedeutung gewonnen.

(2) Menschenrechte in der japanischen UN-Politik

Die tatsächliche Menschenrechtsdiplomatie in der japanischen UN-Politik zeigte sich jedoch inhaltlich begrenzt. Es gibt nur wenige Fälle, in denen sich die japanische Regierung aktiv in der Menschenrechtsdiplomatie der UN engagiert. Die Regierung hat zwar seit der zweiten Hälfte der 2000er Jahre dem Menschenrechtsrat jedes Jahr eine Resolution vorgelegt, in der die Entführungen japanischer Bürger durch Nordkorea verurteilt und die sofortige Rückkehr der Opfer gefordert wird; doch ist dies ihre bisher einzige selbsttätige und ernsthafte Handlung geblieben. Zudem handelt es sich hierbei zwar um einen Versuch, die Menschenrechtssituation in anderen Ländern zu verbessern, aber gleichzeitig auch um einen Aufruf zur Verbesserung der Menschenrechtssituation der von Nordkorea entführten japanischen Staatsbürger. Als Hauptmotiv für diese Forderung lassen sich daher lediglich die eigenen Interessen nennen.

Japan weitete seine Unterstützung auch auf das Büro des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (engl. *United Nations High Commissioner for Refugees*, kurz UNHCR) aus, indem es die Hochkommissarin Sadako Ogata unterstützte und UN-diplomatische Aktivitäten über sie durchführen ließ. Der Finanzierungsbetrag an die UNHCR war besonders hoch, wodurch Japan in diesem Zusammenhang zu einem der

größten Geldgeber wurde. Allerdings hat sich die Aufnahme von Flüchtlingen in Japan kaum gesteigert; während andere fortschrittliche Demokratien jedes Jahr Zehntausende von Konventionsflüchtlingen aufnehmen, ist die Aufnahmezahl in Japan nicht einmal zweistellig.

Die japanische Regierung hat sich bei der UN auch dafür eingesetzt, das Konzept der menschlichen Sicherheit zu fördern. Auf Vorschlag Japans wurden nacheinander der *Trust Fund for Human Security*, die *Commission on Human Security* und das *Friends of Human Security Forum* gegründet. Im Jahr 2003 veröffentlichte die *Commission on Human Security* unter dem gemeinsamen Vorsitz von Sadako Ogata und Amartya Sen ihren Abschlussbericht. Andererseits konzentriert sich das von der japanischen Regierung geförderte Konzept der menschlichen Sicherheit auf „Freiheit von Not“ mit Schwerpunkt auf Armutsbekämpfung, Gesundheit und Hygiene; bei diesem Verständnis stehen demnach die „Freiheit von Angst“ oder die „auf Freiheit und Rechten basierende Rechtsstaatlichkeit“, die in der Klassifizierung von Fen Hampson genannt wird, nicht im Mittelpunkt. Aus diesem Grund stellen die von der japanischen Regierung durch das Konzept der menschlichen Sicherheit geförderten Menschenrechte keine Freiheitsrechte dar, sondern verkörpern vielmehr das Recht auf Leben und soziale Rechte.

Darüber hinaus wurde im Jahr 1992 das Gesetz über die internationale

Friedenszusammenarbeit erlassen, das die japanische Beteiligung an friedenserhaltenden UN-Maßnahmen (engl. *Peacekeeping Operations*, kurz PKO) erweiterte. So wurde die zweite Generation der PKO nacheinander durchgeführt und neben der Überwachung des Waffenstillstands und den Entmilitarisierungsoperationen um weitere, den Staatsaufbau unterstützende Maßnahmen ergänzt. Im Rahmen dieser UN-PKO unterstützte Japan die Gründung demokratischer Staaten, die als politisches System den Schutz der Menschenrechte gewährleisten können, durch Wahlunterstützung und andere Hilfen. Allerdings bestand aufgrund antimilitaristischer Normen starker öffentlicher Widerstand gegen eine Beteiligung an ausländischen Einsätzen (insbesondere im Zusammenhang mit der Entsendung von Selbstverteidigungsstreitkräften). Daher war Japan gezwungen, seine Rolle einzuschränken. Außerdem liegt Japans Stärke nicht im Bereich der Menschenrechte, sondern in der wirtschaftlichen Unterstützung. Aus diesem Grund wurde von Japan oft erwartet, auf diesem Bereich eine Führungsrolle einzunehmen.

Insgesamt ist die Verteidigung der Menschenrechte in der japanischen UN-Politik seit langem sowohl in Hinblick auf ihren Stellenwert als Universalismus als auch in Bezug auf den Inhalt der praktischen Unterstützung eklatant schwach ausgeprägt. Ein Grund dafür liegt darin, dass Menschenrechtsnormen zwar damit begonnen haben, als konstitutive

Normen eine Rolle zu spielen; dies passiert jedoch zumindest teilweise durch das nationale Interesse, als Weltmacht anerkannt zu werden, und stellt daher in Hinblick auf die tatsächliche Förderung universaler Werte eine eher schwache treibende Kraft dar. Als ein weiterer Grund ist zu nennen, dass der Pazifismus als restriktive Norm Handlungen Japans im Ausland einschränkte und zu Diskussionen führte, in denen das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten betont wurde.

Aktueller Stand und Herausforderungen

Wie beschrieben, wurde die Menschenrechtsdiplomatie in der japanischen UN-Politik in ihrer Entwicklung durch regulative Normen eingeschränkt. Aber seit den 2010er Jahren hat sich eine Wandlung ergeben. Zum einen ist die Menschenrechtsdiplomatie deutlich aktiver geworden, zum anderen verlagerte sich ihr Schwerpunkt von der UN auf andere multilaterale Rahmen.

(1) Verstärkte Menschenrechtsdiplomatie

Die zunehmende Tendenz in Japan, die Menschenrechtslage in anderen Ländern ernster zu nehmen, stellt einen bedeutenden Wandel dar. Die ersten Veränderungen manifestierten sich bereits im „Bogen der Freiheit und Prosperität“ der ersten Regierungszeit

von Premierminister Shinzo Abe sowie in der Wertediplomatie und dem „Freien und Offenen Indopazifik“ (FOIP) seiner zweiten Regierungszeit. Obwohl hierbei liberale Werte in Form von universalen Prinzipien propagiert wurden, verlor der Status der Menschenrechte im Laufe der Jahre immer mehr an Bedeutung. Dies lag daran, dass zwischen China, das Menschenrechtsverletzungen nicht problematisierte, und Japan, das sich für die Verteidigung der Menschenrechte einsetzte, eine Dichotomie entstand, bei der die anderen südostasiatischen Staaten nicht gezwungen sein wollten, sich zwischen beiden Ländern entscheiden zu müssen. Japan wollte diese Reaktion der südostasiatischen Nachbarländer nicht außer Acht lassen. So verlagerten sich die universalen Prinzipien der japanischen Regierung von Mitte der 2010er Jahre von Werten wie Menschenrechte und Demokratie, die für chinesische und russische Seite schwer zu akzeptieren sind, zu Governance-Normen mit international verhältnismäßig annehmbaren Charakteristika wie Transparenz, Verantwortlichkeit und Rechtsstaatlichkeit.

Als jedoch die Regierung von dem stark konservativen Kabinett Abe zum Kabinett Suga wechselte, stieg innerhalb der Liberaldemokratischen Partei der Druck zur erneuten Durchsetzung einer sehr konservativ geprägten Politik. Diese nahm häufig die Form eines anti-chinesischen Nationalismus an, der sich in der Kritik an der gewaltsamen Unterdrückung der Menschenrechte

in Hongkong und der Uiguren durch die chinesische Regierung sowie in der zunehmenden Forderung nach diplomatischen Maßnahmen zur Lösung dieses Problems äußerte. Dies ist zweifellos auf die zunehmende Notwendigkeit zurückzuführen, sich mit schwerwiegenden Menschenrechtsproblemen befassen zu müssen, die nacheinander im asiatischen Raum auftraten – darunter der Verlust der Freiheit, symbolisiert durch das sogenannte Gesetz zur Bewahrung der nationalen Sicherheit in Hongkong, der Militärputsch in Myanmar und die aufgedeckte Zwangsarbeit und Zwangssterilisation in der autonomen Region Xinjiang. Allerdings wurde das Projektteam für Menschenrechtsdiplomatie beim außenpolitischen Ausschuss der Liberaldemokratischen Partei erst im Jahr 2021 während der Regierung unter Premierminister Suga eingerichtet. Und nicht etwa 2019, als die Demonstration gegen das „Gesetz über flüchtige Straftäter und Rechtshilfe in Strafsachen“ in Hongkong unterdrückt wurde oder als die New York Times über geheime Xinjiang-Dokumente berichtete, die den Völkermord an den Uiguren bestätigten. Diese Verzögerung ist nicht durch Zufall entstanden.

(2) Verlagerung des Schwerpunkts von der UN auf die G7

Beim Einsatz zur Verteidigung der Menschenrechte im Rahmen der UN haben sich jedoch neue

Schwierigkeiten gezeigt. Denn die beiden autoritären Staaten, China und Russland, bei denen Kritik von anderen Ländern an Menschenrechtsverletzungen nicht gerne gesehen sind, haben nun im Gleichschritt damit begonnen, Gegennarrative in Bezug auf Menschenrechtsnormen aufzuzeigen.

Seit Gründung der Volksrepublik China hat die chinesische Regierung stets eine eigene Menschenrechtsdiplomatie betrieben. Wie Andrew Nathan und Robert Ross darlegen, hat die chinesische Regierung seit den Anfängen des Kalten Krieges eine Definition von Menschenrechten verfolgt, die sich auf Antiimperialismus, nationale Selbstbestimmung, das Recht auf Entwicklung und kulturellen Relativismus stützt. Dieses chinesische Gegennarrativ fing seit den 2020er Jahren an, deutlich im Gleichschritt mit dem der russischen Regierung zu erscheinen. So veröffentlichten der russische und chinesische Botschafter in den USA am 26. November 2021, kurz vor dem Demokratiegipfel der US-Regierung im Dezember, einen gemeinsamen Artikel in der Fachzeitschrift „National Interest“, in dem sie versuchten, liberale Konzepte wie Menschenrechte und Demokratie neu zu definieren. Beide Botschafter führten aus, dass es sich sowohl bei China als auch bei Russland um Demokratien handele, und die Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Länder unter dem Vorwand des Menschenrechtsschutzes ein antidemokratischer Akt sei.

Die Lage wurde dadurch verschärft, dass das ethische Ansehen der USA im Zuge des zunehmenden Populismus und ihres Austritts aus dem UN-Menschenrechtsrats zurückging. Die Entwicklungsländer lassen sich von China in Bezug auf Menschenrechtsfragen leichter als zuvor beeinflussen. Als z.B. dem UN-Menschenrechtsrat im Juli 2021 Erklärungen zur Verurteilung bzw. zur Unterstützung des eben erwähnten Sicherheitsgesetzes in Hongkong vorgelegt wurden, sprachen sich nur 27 fortschrittliche Demokratien – darunter Europa, Japan, Australien und Neuseeland – für eine Verurteilung aus, während 53 Länder aus Asien, Afrika und Lateinamerika China unterstützten. Sollte sich diese Bewegung fortsetzen, ist in Zukunft eine weitere Verwässerung des Menschenrechtskonzepts im Rahmen der UN zu befürchten.

Die Menschenrechtsdiplomatie kann eigentlich in minilateralen Rahmen wie G7 schneller und wirksamer geführt werden als im Rahmen der UN. Das liegt daran, dass die G7 auf fortschrittliche Demokratien beschränkt ist, die universale Werte teilen und eher dazu bereit sind, gemeinsame Schritte zu unternehmen. So war der UN-Sicherheitsrat beispielsweise nicht in der Lage, eine Erklärung zur Verurteilung des Militärputsches vom 1. Februar 2021 in Myanmar abzugeben, da China und andere Länder dies zu verhindern versuchten. Als der UN-Menschenrechtsrat sich schließlich am 12. Februar zu einer Resolution durchgerungen

hatte, wurden darin keine verurteilenden Worte, sondern lediglich Bedenken gegenüber dem Militärputsch geäußert. Im Gegensatz dazu hatte die G7 bereits zwei Tage nach dem Putsch eine Erklärung abgegeben, in der sie ebendiesen verurteilte. Ähnlich verhielt es sich mit dem Sicherheitsgesetz in Hongkong, über das die Außenminister der G7-Staaten am 18. Juni 2020 eine Erklärung abgaben, in der sie „große Bedenken“ gegenüber diesem Gesetz ausdrücklich äußerten. Die Worte von den G7-Außenministern in dieser Erklärung sind außerdem schärfer formuliert als die in der von Japan abgegebenen Erklärung seines Außenministers. Da das chinesisch-russische Gegennarrativ im Rahmen der UN vermutlich fort dauern wird, hängt alles davon ab, wie man mit den Nicht-G7-Staaten in Zukunft zusammenarbeiten kann, ohne die Einheit der G7 zu gefährden.

Zum Abschluss: Zukünftige Herausforderungen

Japans gegenwärtige Menschenrechtsdiplomatie steht im multilateralen Rahmen zwei großen Herausforderungen gegenüber. Die erste ist die Notwendigkeit, sich aktiv an der Bildung von Narrativen zu beteiligen, bei denen liberale Werte aufrechterhalten werden. Dabei lassen sich von der japanischen Regierung sogar mehr Maßnahmen ergreifen, als es den westlichen Regierungen möglich wäre. Das liegt daran, dass Japan nicht zu den westlichen Staaten

gehört, von denen China und Russland behaupten, sie würden nicht-westlichen Ländern die Idee der Menschenrechte als Teil ihrer eigenen, auf Freiheitsrechten basierenden „westlichen Werte“ aufzwingen. Wenn Japan aber als nicht-westlicher Staat nun nachdrücklich Menschenrechtsnormen fördert, die auf Freiheitsrechten basieren, stellt dies das Gegennarrativ zu dem chinesisch-russischen verzerrten Verständnis von Menschenrechten dar.

Dafür muss die japanische Regierung ihr Verständnis der Menschenrechte über die Aspekte des Rechts auf Leben und des Sozialrechts, wie sie im Konzept der menschlichen Sicherheit vorkommen, hinaus bearbeiten und sich intensiv mit der Rolle der Freiheitsrechte auseinandersetzen. Wie Amartya Sen bereits argumentierte, ist es auch zur Bekämpfung von Armut von entscheidender Bedeutung, die individuelle Freiheit jedes Einzelnen zu gewährleisten. Das muss die japanische Regierung erneut erkennen.

Den Worten müssen stets Taten folgen, damit sie überzeugen können. Aus diesem Grund ist es notwendig, dass sich die japanische Regierung im In- und Ausland aktiver für die Förderung der Freiheitsrechte einsetzt. Dabei soll sie nicht nur ausländische Menschenrechtsverletzungen kritisieren, unterdrückte Menschenrechtsaktivisten und Flüchtlinge unterstützen sowie Lieferketten umstrukturieren, sondern gleichzeitig auch die Menschenrechtslage

im eigenen Land verbessern, um ihr Engagement für universale Werte unter Beweis zu stellen. Tatsächlich gibt es viele Menschenrechtsfragen in Japan, die überprüft werden müssen, darunter die gleichgeschlechtliche Ehe, das wahlweise Führen eines unterschiedlichen Ehenamens, die Rechte ausländischer Arbeitnehmer, die Rechte von Beamten bei Arbeitskonflikten, sowie Fragen im Zusammenhang mit der Todesstrafe.

Und zu guter Letzt muss ein von der Regierung unabhängiger Rahmen zur Verteidigung der Menschenrechte geschaffen werden, um substanzielle Handlungen in diesem Bereich außerhalb des Landes zu ermöglichen. Die Menschenrechtsdiplomatie steht immer in Konkurrenz zu den Normen der Souveränität. Infolgedessen tendiert die Regierung dazu, die Menschenrechtsdiplomatie nur zögerlich zu fördern – sie befürchtet, die zwischenstaatlichen

Beziehungen in Bereichen wie Wirtschaft und Sicherheit zu schwächen. Wenn die Hilfe über inländische Nichtregierungsorganisationen bereitgestellt werden könnte, wie es bei der schwedischen Behörde für internationale Entwicklungszusammenarbeit (engl. *Swedish International Development Cooperation Agency*, kurz SIDA) der Fall ist, könnte die Menschenrechtsdiplomatie als gesamtjapanische Initiative vorangebracht werden. Denkbar wäre, Handlungen zum Schutz der Menschenrechte durch private Akteure unter einer öffentlich-privaten Partnerschaft zu institutionalisieren. Der von der US-Regierung veranstaltete Demokratietagipfel und die von privaten Akteuren im indopazifischen Raum geführte Sunnylands-Initiative sind gute Beispiele dafür. Ein solch kreativer Ansatz wäre wünschenswert, um die japanische Menschenrechtsdiplomatie aktiv zu beleben.

Literaturangaben

Yoichi Funabashi and G. John Ikenberry, eds. (2020), *The Crisis of Liberal Internationalism: Japan and the World Order*, Washington DC: Brookings Institution Press

Maiko Ichihara (2017), *Japan's International Democracy Assistance as Soft Power: Neoclassical Realist Analysis*, New York and London: Routledge

Maiko ICHIHARA



Maiko Ichihara ist Professorin der Graduate School of Law and the School of International and Public Policy an der Hitotsubashi-Universität in Japan.

Sie ist außerdem Mitglied der Leitungsausschüsse des World Movement for Democracy, des East Asia Democracy Forum und des Japan Fact-Check Center. Im Laufe ihrer Karriere hat sie Forschungen zu internationalen Beziehungen, Demokratieförderung, japanischer Außenpolitik und *influence operations* durchgeführt. Sie promovierte in Politikwissenschaften an der George Washington University.

Zu ihren jüngsten Veröffentlichungen gehören: „Japanese Democracy After Shinzo Abe“, *Journal of Democracy* 32-1 (2021); „Universality to Plurality? Values in Japanese Foreign Policy“, in Yoichi Funabashi und G. John Ikenberry, Hrsg., *The Crisis of Liberalism: Japan and the International Order* (Washington DC: Brookings Institution Press, 2020); und *Japan's International Democracy Assistance as Soft Power: Neoclassical Realist Analysis* (New York and London: Routledge, 2017).

22

Die japanische Cybersicherheitspolitik

Mihoko MATSUBARA

Einleitung

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit den Schäden, die in Japan durch Cyberangriffe verursacht wurden, beginnend mit einer Cyberattacke im Jahr 2000, die Auslöser der japanischen Bemühungen um mehr Cybersicherheit war, bis hin zu den aktuellen Bedrohungen im Zusammenhang mit dem russischen Überfall auf die Ukraine im Jahr 2022 und den bis zum Sommer 2023 aufgetretenen Ransomware-Angriffen. Dabei möchte ich untersuchen, welche Art von Politik und internationaler Kooperation Japan angesichts dieser sich verändernden Bedrohungslagen bisher verfolgt hat und was für eine Politik in Zukunft erforderlich sein wird.

Historischer Hintergrund

Ein wichtiger Auslöser für die Bemühungen der japanischen Regierung im Bereich der Cybersicherheit war ein Vorfall im Januar 2000, bei dem die Websites staatlicher und kommunaler Behörden wie der Nationalen Behörde für Wissenschaft und Technik und des Ministeriums für Inneres und Telekommunikation manipuliert worden waren. Mit dem zunehmenden Einsatz von Informationstechnologie (IT) entstand ein dringender Bedarf für Sicherheitsmaßnahmen und Strategien in diesem Bereich, was Ende Februar 2000 zur Einrichtung des „Büros zur Förderung von Informationssicherheitsmaßnahmen des Kabinettssekretariats“ führte (2005 wurde es dann im Rahmen

einer Umstrukturierung in *National Information Security Center* umbenannt). Im September 2011 folgten Cyberangriffe auf die Unternehmen Mitsubishi Heavy Industries, IHI und Kawasaki Heavy Industries, wodurch das Interesse am Thema Cybersicherheit in Japan zunehmend wuchs.

Vor diesem Hintergrund wurde Tokyo im September 2013 als Austragungsort für die Olympischen und Paralympischen Sommerspiele 2020 ausgewählt. Die Olympischen Spiele, die weltweite Aufmerksamkeit auf sich ziehen, waren bereits in der Vergangenheit Ziel von Cyberangriffen. Die Sicherheit sowohl im physischen Raum als auch im Cyberspace war für den Erfolg der Olympischen Spiele von entscheidender Bedeutung, weshalb Japan seinen Einsatz zur Stärkung der Cybersicherheit erhöhte. Die japanische Regierung führte daraufhin im November 2014 eine Umstrukturierung ihres Sicherheitszentrums auf Grundlage des Grundgesetzes zur Cybersicherheit durch, indem sie das *National center of Incident readiness and Strategy for Cybersecurity* (NISC) einrichtete. Zu den wichtigsten Aufgaben des NISC gehören die Planung grundlegender Strategien für die japanische Cybersicherheitspolitik und die Zusammenarbeit mit allen Ministerien und Behörden. Außerdem fungiert es als Kontaktstelle für die internationale Zusammenarbeit sowie als öffentlich-private Partnerschaft für den Schutz kritischer Infrastrukturen. Darüber hinaus werden dort die

neuesten Informationen zum Thema Cyberangriffe gesammelt. Weitere zentrale Behörden, die für die Cybersicherheitspolitik zuständig sind, sind das Außenministerium (Cyberdiplomatie), das Verteidigungsministerium (Sicherheit), die Nationale Polizeibehörde (Cyberkriminalität), das Ministerium für Inneres und Telekommunikation (Information und Kommunikation), das Ministerium für Wirtschaft, Handel und Industrie (Gesamtheit der Industrie) und die Digitalbehörde (digitale Transformation).

Da sich ein durch Cyberangriffe verursachter Schaden über die gesamte Lieferkette und damit über Geschäftszweige und Landesgrenzen hinweg verbreiten kann, ist ein Informationsaustausch zur Vorgehensweise bei Cyberangriffen und den diesbezüglichen Maßnahmen sowie eine internationale Kooperation im Bereich der Förderung der Personalentwicklung erforderlich. Japan hat sich im Zusammenhang mit cyberbezogenen Themen unter anderem um bilaterale Verhandlungen mit Israel, Indien, der Ukraine, dem Vereinigten Königreich, Estland, Australien, Deutschland, Frankreich und den USA bemüht und engagiert sich zudem für die multilaterale Zusammenarbeit mit der EU.

Die Gewährleistung eines sicheren Geschäftsumfelds ist auch in Südostasien wichtig, wo viele japanische Unternehmen Niederlassungen gegründet haben und die Zusammenarbeit Japans

mit dem Verband Südostasiatischer Nationen (engl. *Association of Southeast Asian Nations*, kurz ASEAN) gefördert wurde. Seit 2009 findet jedes Jahr das *Japan-ASEAN Information Security Policy Meeting* (nun *Japan-ASEAN Cyber Security Policy Meeting* genannt) statt, zu dem Beamte auf Abteilungsleiterebene und Regierungsräte eingeladen werden, um unter anderem über den Schutz kritischer Infrastrukturen zu diskutieren. Im Jahr 2018 gründete das Ministerium für Inneres und Telekommunikation zudem das *ASEAN-Japan Cybersecurity Capacity Building Centre* im thailändischen Bangkok.

Außerdem hat das Gastgeberland Japan auf dem G7-Gipfel in Ise-Shima im Mai 2016 als eines der Ergebnisdokumente die „Grundsätze und Maßnahmen der G7 zum Thema Cybersicherheit“ herausgegeben und sich mit allen Teilnehmenden darauf geeinigt, die diesbezügliche Kooperation innerhalb der G7 zu verstärken. Darüber hinaus ist die Zusammenarbeit im Bereich der Cybersicherheit auch Teil des Quadrilateralen Sicherheitsdialogs zwischen Japan, den USA, Australien und Indien (QUAD).

Aktueller Stand und Herausforderungen

Die Olympischen und Paralympischen Spiele 2020 in Tokyo, die inmitten der Coronavirus-Pandemie stattfanden, kamen im September 2021 erfolgreich zum Abschluss. Obwohl die zur Durchführung der Spiele verwendeten

Systeme und Netzwerke ganzen 450 Millionen Cyberangriffen – doppelt so vielen wie bei den Olympischen Spielen 2012 in London – ausgesetzt waren, wurden keine Schäden verursacht, die den Ablauf der Spiele beeinträchtigten. Dies stellt eine großartige Leistung aus Sicht der Cyberabwehr in der Geschichte der Olympischen Spiele dar. Assistenzprofessor Brian Gantt von der Maryville University in den USA, der schwerpunktmäßig zu Cybersicherheit forscht, lobte die Cybersicherheitsmaßnahmen im Rahmen der Tokyo-Olympiade 2020 in den höchsten Tönen und bezeichnete sie als ein vorbildliches Beispiel, dem alle Organisationen von Veranstaltungen folgen sollten.

Vor dem Hintergrund der Lieferkettenprobleme während der Pandemie verabschiedete Japan im Mai 2022 außerdem ein Gesetz zur Förderung der wirtschaftlichen Sicherheit. Kein Aspekt dieses Gesetzes – weder die Sicherstellung einer stabilen Versorgung mit essenziellen Gütern, die stabile Bereitstellung kritischer Infrastrukturleistungen noch die Unterstützung der Entwicklung fortschrittlicher Schlüsseltechnologien – lässt sich ohne Cybersicherheit verwirklichen, weshalb dieses Gesetz zu deren Stärkung von essenzieller Bedeutung ist.

Darüber hinaus hat die japanische Regierung in ihrer im September 2021 veröffentlichten Cybersicherheitsstrategie „drastische Maßnahmen zur Erhöhung der Abschreckungskraft

gegenüber Cyberangriffen“ beschlossen, und zwar unter Einsatz „aller verfügbaren politischen, wirtschaftlichen, technischen, rechtlichen, diplomatischen und sonstigen Mittel und Fähigkeiten“. Diese Formel lässt sich als Vorreiterin des Konzepts der „aktiven Cyberabwehr“ betrachten, das durch seine Integration in die „Nationale Sicherheitsstrategie“ vom Dezember 2022 für Aufmerksamkeit sorgte. Diese aktive Cyberabwehr ermöglicht es der japanischen Regierung, darunter dem Verteidigungsministerium und den Selbstverteidigungstreitkräften, Maßnahmen zur rechtzeitigen Beseitigung einer Bedrohung durch Cyberangriffe und zur Verhinderung einer Ausbreitung von Schäden zu ergreifen, wenn „die Gefahr eines ernsthaften Cyberangriffs besteht, der Sicherheitsbedenken für den Staat und kritische Infrastrukturen usw. zur Folge haben könnte“ – auch wenn ein solcher Angriff die Schwelle eines bewaffneten Angriffs nicht überschreitet.

Denn auch Cyberangriffe, die die Schwelle eines bewaffneten Angriffs nicht überschreiten, können erheblichen Schaden anrichten. Der Ransomware-Angriff auf die Colonial Pipeline in den USA im Mai 2021 bewies, dass ein solcher Schaden sich selbst dann auf die gesamte Lieferkette ausweiten und zu einer nationalen Sicherheitskrise führen kann, wenn nur ein einziges Unternehmen innerhalb der kritischen Infrastruktur zum Opfer von Cyberkriminalität wird, die finanziell motiviert ist. Auch in Japan unterbrach

ein Ransomware-Angriff auf den Hafen von Nagoya im Juli 2023 die Be- und Entladevorgänge für etwa zwei Tage und hatte erhebliche Auswirkungen auf den Betrieb in der Automobil- und Bekleidungsindustrie zur Folge. Deshalb ist es umso wichtiger, eine „aktive Cyberabwehr“ zu realisieren und sicherzustellen, dass der öffentliche und private Sektor zum Schutz kritischer Infrastrukturen miteinander kooperieren.

Zum Abschluss

Nach dem russischen Überfall auf die Ukraine, der im Februar 2022 begann, kommt es auch weiterhin zu gezielten Cyberangriffen gegenüber der Ukraine. Während der Krieg sich weiter hinzieht, müssen Länder, die die Ukraine unterstützen – darunter auch Japan – darauf achten, dass ihre militärischen und humanitären Hilfen für die Ukraine nicht durch solche Cyberangriffe beeinträchtigt werden.

Weder die Wirtschaft noch der Sicherheitssektor können heutzutage ohne IT existieren – daher stellt Cybersicherheit einen zentralen Eckpfeiler der wirtschaftlichen und nationalen Sicherheit dar. Darüber hinaus sind auch öffentlich-private Partnerschaften auf

nationaler und internationaler Ebene unerlässlich, da sich Schäden von Cyberangriffen über Lieferketten grenzüberschreitend ausbreiten können. Gerade in der jetzigen Zeit muss Japan all seine Kräfte bündeln und sich darum bemühen, kritische Infrastrukturen zu schützen und seinen Informationsaustausch zu erweitern.

Literaturangaben

Brian Gant (2021), "The Tokyo Olympics are a cybersecurity success story," *Security Magazine*, <https://www.securitymagazine.com/articles/95880-the-tokyo-olympics-are-a-cybersecurity-success-story>

Microsoft Threat Intelligence (2022), "New "Prestige" ransomware impacts organizations in Ukraine and Poland," <https://www.microsoft.com/en-us/security/blog/2022/10/14/new-prestige-ransomware-impacts-organizations-in-ukraine-and-poland/>

Tonya Riley (2022), "Iranian hackers planned attack on Boston Children's Hospital last summer, FBI director says," *CyberScoop*, <https://cyberscoop.com/iran-hospital-wray-fbi-boston-children/>

Mihoko MATSUBARA



Mihoko Matsubara ist Chef-Cybersicherheitsstrategin bei der NTT Corporation in Tokio und verantwortlich für die Führung im Bereich Cybersicherheit. Sie war im japanischen Verteidigungsministerium tätig, bevor sie an der Johns Hopkins School of Advanced International Studies im Rahmen eines Fulbright-Stipendiums ihren Masterabschluss machte. Bevor sie zu NTT kam, arbeitete sie als Vice President und Public Sector Chief Security Officer für den asiatisch-pazifischen Raum bei Palo Alto Networks. Von 2014 bis 2018 war sie Mitglied des Ausschusses für Forschung und Entwicklung im Bereich der Cybersicherheit der japanischen Regierung.

Sie ist Adjunct Fellow am Pacific Forum, Honolulu, und Associate Fellow für Cyber am International Institute for Strategic Studies, London. Im Jahr 2019 veröffentlichte sie ein Buch über Cybersicherheit auf Japanisch bei Shinchosha Publishing Co. Ltd. und wurde dafür von der Okawa Foundation for Information and Telecommunications für 2020 ausgezeichnet.

Sie leistete außerdem einen Beitrag zu „Japans 5G-Sicherheitsstrategie und Wettbewerb in aufstrebenden Technologien“ für das Projekt „Strategisches Japan“ (Wettbewerb in neuen Bereichen) am Japan-Lehrstuhl des Center for Strategic and International Studies im Jahr 2022. Ihr zweites Buch, *Ukraine's Cyber War*, wurde im August 2023 von Shinchosha veröffentlicht und 2024 vom Digital Policy Forum ausgezeichnet.

23

Japans Klimaschutzpolitik

Yasuko KAMEYAMA

Einleitung

Seit den 1980er Jahren, als die globale Erwärmung und der Klimawandel international thematisiert wurden, wird von Japan als Mitglied der Industriestaaten erwartet, sich mit dieser Frage zu befassen. Im Gegensatz zu den europäischen Ländern ist Japan jedoch nicht immer proaktiv an dieses Problem herangegangen. Nachdem der damalige Premierminister Yoshihide Suga allerdings im Oktober 2020 die Kohlenstoffneutralität zum Ziel erklärt hatte, begann man in Japan rasch damit, sich in Richtung Dekarbonisierung zu bewegen. In diesem Beitrag erläutere ich die bisherige Haltung Japans zum Klimawandel und die dahinter stehenden Gedanken; außerdem möchte ich folgern, welche Faktoren zu dem eben genannten Richtungswechsel im Jahr 2020 geführt haben könnten. Darüber hinaus werde ich die zukünftige Entwicklung thematisieren.

Kohlenstoffdioxid aus der Energieverbrennung macht etwa 70 % der gesamten globalen Treibhausgasemissionen aus. Der Rest ist auf Landnutzungsänderungen wie Abholzung und Ausweitung der landwirtschaftlichen Nutzfläche sowie auf Nicht-CO₂-Treibhausgase wie Methan und Distickstoffoxid zurückzuführen. Da jedoch rund 90 % der Treibhausgasemissionen in Japan auf Kohlenstoffdioxid aus der Energieverbrennung entfallen, ist die Untrennbarkeit von Klimaschutz- und Energiepolitik eine wichtige

Voraussetzung für das Verständnis der folgenden Ausführungen.

Historischer Hintergrund

Seit den 1980er Jahren beschloss die internationale Gemeinschaft, dass zunächst die verhältnismäßig reichen Industriestaaten mit einer Senkung ihrer Emissionen beginnen sollten, weshalb im Jahr 1992 die UN-Klimarahmenkonvention und im Jahr 1997 das Kyoto-Protokoll verabschiedet wurden. In Japan war die Existenz des Klimawandels zwar schon anerkannt, aber man vertrat die Meinung, dass die großen Emittentenländer – konkret gesagt die USA und China, welche mit den Energieeinsparungen hinterherhinken – höhere Emissionssenkungen vorweisen sollten als Japan, weil Japan mit den Energiesparmaßnahmen vergleichsweise weit vorangeschritten sei. In ihren Bemühungen um eine Reduzierung der Kohlenstoffintensität hatte die japanische Regierung auch geplant, den Anteil der Atomenergie zu erhöhen, während erneuerbaren Energien aufgrund ihrer Kostspieligkeit nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Die schwere Erdbebenkatastrophe in Ostjapan im März 2011 und der daraus resultierende Unfall im Kernkraftwerk Fukushima Daiichi stärkte jedoch die negative öffentliche Meinung gegenüber Kernenergie, wodurch der Anteil der Atomenergie an der Stromerzeugung verringert wurde. Seit diesem Zeitpunkt begann man endlich, Maßnahmen zur Förderung erneuerbarer Energien zu

ergreifen; jedoch lag Japan in diesem Zusammenhang bereits weit hinter anderen Ländern zurück.

Zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Pariser Abkommens im Jahr 2015 waren vor allem in Europa und den USA zahlreiche Unternehmen gegründet worden, die sich auf Grundlage von erneuerbaren Energien, Elektrofahrzeugen und IT-bezogenen Geschäften mit Emissionssenkungen als neuem Geschäftszweig beschäftigten. Man könnte sogar behaupten, dass gerade der Auftrieb dieser Industrien zur Verabschiedung des Pariser Abkommens geführt hat. Währenddessen hielt Japan auch im Jahr 2015 immer noch an seinen bisherigen Vorstellungen fest, was – kurz gesagt – daran lag, dass Unternehmen zur Emissionssenkung zusätzliche, teure Investitionen in Energieeinsparungen hätten tätigen müssen, die man zum Wohle der wirtschaftlichen Aktivität des Landes lieber vermeiden wollte. So wurde im Juli 2015 das Ziel beschlossen, die Emissionen bis 2030 um „26 % gegenüber 2013“ zu reduzieren – ein Wert, der sich ohne große Anstrengungen erreichen lassen könnte.

Der Trend zur Dekarbonisierung wurde danach aber weltweit nur verstärkt. Das ist teils auch darauf zurückzuführen, dass sich die Öffentlichkeit den zunehmend extremen Wetterereignissen bewusst geworden ist, die wir inzwischen alle in unserem Alltag spüren können. So haben sich seit 2019 immer mehr Länder verpflichtet, bis 2050

praktisch keine Emissionen mehr zu verursachen, weshalb auch der Finanzsektor und zahlreiche andere Betriebe diesem Vorbild folgten und eigene Ziele für eine Netto-Null-Emission festlegten. Diese Entwicklung überraschte die japanischen Unternehmen. Um mit den vollkommen veränderten internationalen Unternehmen Schritt zu halten, verpflichteten sie sich zu Emissionsenkungen und setzten sich gleichzeitig dafür ein, dass der Staat ähnliche Ziele festlegte und ein System zu ihrer Unterstützung einrichtete. Daraus entstand die eingangs erwähnte Erklärung zur Kohlenstoffneutralität vom Oktober 2020. Im April 2021 änderte Japan auf Ersuchen der neuen US-Regierung unter Präsident Biden sein Reduktionsziel für 2030 auf „46 % gegenüber 2013“ und kündigte an, sogar eine Senkung um 50 % anzustreben. So macht die Dekarbonisierung inzwischen einen Teil der neuen Wachstumsstrategie Japans aus, zu der die Entwicklung und Verbreitung innovativer Technologien mit Wasserstoff und Ammoniak gehört.

Aktueller Stand und Herausforderungen

Warum hinkte Japan bis 2015 anderen Nationen in Bezug auf Maßnahmen gegen den Klimawandel hinterher? Eine Antwort kann sein, dass Japan seine Rolle als Vorreiter beim Energiesparen überschätzte und gleichzeitig ein mangelndes öffentliches Interesse im Land herrschte. In Hinblick auf das

Einsparen von Energie ist es tatsächlich so, dass viele japanische Produkte die weltweit höchsten Energieeffizienzwerte aufweisen – darunter Klimaanlage, Kühlschränke, anderweitige Haushaltsgeräte sowie Hybridfahrzeuge. Dies lässt sich auf die unermüdlichen Anstrengungen der japanischen Unternehmen zurückführen. Im Gegensatz dazu ist beispielsweise die Wärmedämmleistung japanischer Häuser noch nicht auf einem Niveau, auf das man stolz sein kann. Bis zur Gesetzesänderung im April 2022 wurde eine verstärkte Gebäudedämmung mit dem Argument immer weiter aufgeschoben, dass sie eine kostspielige Erstinvestition sei, die sich frühestens nach 30 Jahren rentiere. Außerdem lag der Schwerpunkt bis dahin vor allem auf der Energieeinsparung, da die Politik die Dekarbonisierung und Verbreitung erneuerbarer Energien – wie bereits erwähnt – erst nach dem Atomunfall in Angriff nahm. Elektrofahrzeuge sind in Japan noch nicht verbreitet. Auch der US-Austritt aus dem Pariser Abkommen und andere Rückschläge in der US-Klimapolitik unter der republikanischen Trump-Regierung zwischen 2017 und 2020, trübte das Urteilsvermögen der japanischen Regierung. Obwohl die Investitionen in die Emissionsminderung in den Bundesstaaten und der Industrie in den USA weiter zunahmen, wurde dies von den japanischen politischen Entscheidungsträgern übersehen.

Noch schwerwiegender war jedoch das Desinteresse der Bevölkerung. Es wurde offensichtlich über Jahre hinweg dem

Bewusstsein der Japaner eingeprägt, dass Japan in Bezug auf das Energiesparen bereits ein Vorreiter sei, weshalb es zunächst an den USA und China läge, sich um Emissionssenkungen zu kümmern. Außerdem haben die Medien trotz zunehmender Schäden durch sintflutartige Wolkenbrüche und große Taifune vermieden, diese Phänomene mit dem Klimawandel in Verbindung zu bringen. Solange das öffentliche Interesse fehlt, ist dieses Thema nicht einmal für den Wahlkampf geeignet. Die Ergebnisse eines kürzlich durchgeführten internationalen Vergleichsprojekts von Meinungsumfragen zeigen, dass das Bewusstsein der japanischen Teilnehmenden für den Klimawandel geringer ist als das der Befragten aus anderen Ländern.

Japan und Deutschland haben viele Gemeinsamkeiten, aber es gibt noch vieles, was Japan von Deutschland lernen muss, um das Bewusstsein der Menschen für den Klimawandel zu schärfen – z. B. wie wir durch schulische Aufklärungen zu den Themen Umwelt und Klimawandel oder durch angemessene Informationsverbreitung die Fähigkeit verbessern können, direkte Gefahren für die Menschheit als eigenes Problem zu betrachten.

Bis 2030 verbleiben noch sechs Jahre. Obwohl die Treibhausgasemissionen in Japan im Vergleich zu 2013 bereits um 20 % gesunken sind – was zum Teil auf die Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie zurückzuführen ist – wird es

keineswegs einfach sein, diese auch in Zukunft in derselben Geschwindigkeit zu reduzieren. Es bleibt zu hoffen, dass die Regierung die bisher aufgeschobenen Maßnahmen so bald wie möglich in Angriff nehmen und die Bemühungen, das gesetzte Ziel auch zu erreichen, weiter beschleunigen wird.

Yasuko Kameyama (2017), *Climate Change Policy in Japan: from the 1980s to 2015*, Abingdon and New York: Routledge

Yasuko Kameyama (2021), "Climate Change Policy: Can New Actors Affect Japan's Policy-Making in the Paris Agreement Era?" *Social Science Japan Journal*, Vol. 24, No. 1

Literaturangaben

Ipsos Global Advisor (2022), "Earth Day 2022 Public opinion on climate change," <https://www.ipsos.com/en-uk/earth-day-2022-global-attitudes-climate-change>

Yasuko KAMEYAMA



Yasuko Kameyama, Ph.D., ist seit Mai 2022 Professorin an der Graduate School of Frontier Sciences an der Universität Tokio. Zuvor war sie von 2020 bis 2022 Direktorin der Abteilung für soziale Systeme am National Institute of Environmental Studies (NIES). Sie war seit 1992 30 Jahre lang für das NIES tätig. In diesen Jahren nahm sie an vielen Konferenzen der Vertragsparteien (COP) der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) teil, seit der COP1 in Berlin im Jahr 1995, entweder als Mitglied der japanischen Delegation oder als Wissenschaftlerin. Zwischen 1999 und 2000 war sie Gastforscherin am Department of Government and Politics der University of Maryland.

Ihr Hintergrund sind internationale Beziehungen, und ihre Hauptforschungsthemen sind: internationale Institutionen zum Klimawandel, Bewertung der Klimapolitik, globale Umweltabkommen und Nachhaltigkeitsstudien. Sie hat mehr als 200 Veröffentlichungen, hauptsächlich auf Japanisch und einige auf Englisch, u.a. *Climate Change Policy in Japan: From the 1980s to 2015* (Routledge, 2017). Sie ist Mitglied mehrerer staatlicher und akademischer Komitees und Ausschüsse, darunter der Central Environmental Council der japanischen Regierung, der Environmental Council of Tokyo Metropolitan Government und der Science Council of Japan.

24

Japans Handelspolitik:

Durch Mega-Freihandelsabkommen
unterstützter Multilateralismus

Yorizumi WATANABE

Einleitung

Rückblickend stellt das Jahr 2016 einen großen Stolperstein für das internationale Wirtschaftssystem dar. Einer dieser Stolpersteine lag im Referendum des Vereinigten Königreichs im Juni über den Austritt aus der Europäischen Union, dem so genannten Brexit, und ein weiterer im Sieg von Donald Trump bei der US-Präsidentschaftswahl im November. Angetrieben von einer Mischung aus Nostalgie nach vergangenen glorreichen Zeiten und irreführender Rhetorik über Einwanderung untergrub die Brexit-Diskussion tragischerweise die Vorzüge der wirtschaftlichen Integration. Die britische Wirtschaft zahlt nun den Preis in Form einer hohen Inflation und eines geringen Wachstums. Darüber hinaus hat Trumps „America First“-Politik den Handelskrieg mit China unnötig verschärft und die globalen Lieferketten gestört, wodurch sich auch die internationale Handelsordnung von einer „regelbasierten Ordnung“ (*rule-based order*) zu einer „machtbasierten Unordnung“ (*power-based disorder*) gewandelt hat. Das Auftreten der Coronavirus-Pandemie sowie der Ausbruch des Ukraine-Krieges haben dieses Durcheinander zusätzlich verstärkt.

Der vorliegende Beitrag erörtert, wie Japan seine Handelsstrategie in diesen unberechenbaren Zeiten entwickeln sollte.

Historische Entwicklung der japanischen Handelsdiplomatie

(1) Vereinbarung der TPP zum 60. Jubiläum des GATT-Beitritts Japans

Der Beitritt Japans zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (engl. *General Agreement on Tariffs and Trade*, kurz GATT), der als Ursprung der japanischen Handelspolitik bezeichnet werden sollte, erfolgte im September 1955. 60 Jahre später, im Oktober 2015, wurde schließlich die Transpazifische Partnerschaft (TPP) geschlossen – ein Abkommen von enormer Bedeutung.

Der Beitritt Japans zum GATT war keineswegs einfach gewesen. 1953 erfolgte ein vorläufiger Beitritt, durch den Japan einen Beobachterstatus erhielt; bis zur vollwertigen Mitgliedschaft musste es sich jedoch zwei weitere Jahre gedulden. Obwohl Japan durch die Unterstützung der USA zum Vertragsstaat geworden war, wandten einige westliche Länder wie das Vereinigte Königreich, Frankreich und die drei Benelux-Staaten Artikel 35 des GATT gegen Japan an. Dieser Artikel entspricht inhaltlich einem „Vetorecht“, durch das eine Art „Diskriminierung“ des neu beigetretenen Vertragsstaates toleriert wird, indem ihm die Gewährung der GATT-Privilegien wie der Meistbegünstigung (engl. *Most Favored Nation*, kurz MFN) und der Inländerbehandlung vorbehalten werden – trotz dessen, dass der

Beitritt selbst genehmigt worden war. Dies bedeutete, dass Japan bis Anfang der 1960er Jahre von GATT-Beziehungen zu anderen westlichen Ländern als den USA faktisch ausgeschlossen war.

Um aus dieser Situation zu entkommen, hatte Japan keine andere Wahl, als „Grauzonen“-Maßnahmen zu akzeptieren, die gegen die GATT-Regelungen verstießen oder die GATT-Grundsätze umgehen – unter anderem in Form diskriminierender Mengenkontrollen und freiwilliger Ausfuhrkontrollen (*voluntary export restraint*), mit der eine „Marktstörung“ (*market disruption*) durch japanische Produkte vermieden werden sollte, die den westlichen Ländern Sorgen bereiteten. Diese Maßnahmen dauerten bis zum Ende der Uruguay-Runde (1986-1994) an.

Nach der ersten Ölkrise im Oktober 1973 wuchs bei den westlichen Verbrauchern die Nachfrage nach Energie- und Ressourceneinsparungen, beispielsweise durch eine verbesserte Kraftstoffeffizienz von Fahrzeugen. Außerdem verlagerte sich die verarbeitende Industrie von den früheren „Schwerindustrien“ hin zu Industrien mit Schwerpunkt auf „Verkleinerung und Gewichtsreduktion“. Die japanische Elektrik-, Elektronik- und Automobilindustrie haben diesen Wandel erfolgreich mitgemacht. Japans wichtigste Industriezweige intensivierten sich daraufhin in den Bereichen „Technologieintegration“ und „Wissensintegration“, was zu heftigen Handelskonflikten (*trade*

friction) mit den USA und der Europäischen Gemeinschaft (EG) führte.

Ausschlaggebend hierfür war die hohe internationale Wettbewerbsfähigkeit der japanischen Produkte und das daraus resultierende Ungleichgewicht in der Handelsbilanz. Als jedoch aufgrund des abweichenden Handelsbrauches der „Geschlossenheit des japanischen Marktes“ verschiedene „nichttarifäre Handelshemmnisse“ auftraten, profitierte Japan zwar vom Freihandelssystem, wurde jedoch aufgrund dessen, dass es die Marktöffnung nicht aktiv förderte, häufig als „Land der unlauteren Handelspraktiken“ bezeichnet. Die EG griff Japan sogar wegen einer fehlenden „Ausgewogenheit der Vorteile“ (*balance of benefits*) an, sodass es beinahe zur Zielscheibe der Verhandlungen auf der GATT-Ministerkonferenz in Punta del Este (Uruguay) im September 1986 wurde. Japan argumentierte gegenüber der EG, dass das GATT zwar ein System sei, das durch Verhandlungen ein „Gleichgewicht von Rechten und Pflichten“ anstrebe und darauf abziele, die Wettbewerbsbedingungen im Handel anzugleichen. Es sei jedoch nicht dazu da, die Ergebnisse des Wettbewerbs anzugleichen. Auf diese Weise gelang es Japan, das Argument des Interessenausgleichs zu besiegeln und zu verhindern, dass das Japan-Problem zum Tagesordnungspunkt der Verhandlungen der Uruguay-Runde wurde.

Zu jener Zeit unterstützte Japan immer noch ausschließlich ein Multi-Handelsystem und lehnte eine regionale

Integration ab. Die Zollunion und das Freihandelsabkommen (FHA) stellen bereits an sich schon Abweichungen vom MFN-Grundsatz des GATT dar und wurden daher als akzeptable regionale Integrationsausnahmen positioniert. Während die Uruguay-Runde große multilaterale Handelsgespräche über Dienstleistungen und die Rechte am geistigen Eigentum voranbrachte, schlich sich mit der dritten Erweiterung der EG im Jahr 1986 (durch den Beitritt Spaniens und Portugals) und der Schließung des FHA zwischen den USA und Kanada im Jahr 1989 bereits eine große Welle der regionalen Integration ein.

Insbesondere die schrittweise Neigung der USA zu einer solchen Integration hatte einen erheblichen Einfluss auf den späteren Regionalismus. So unterzeichneten die USA im Jahr 1985 ein FHA mit Israel. Außerdem handelten sie parallel zur Uruguay-Runde ein FHA mit Kanada aus, zu dem sie anschließend auch Mexiko mit einbezogen, wonach im Jahr 1994 das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (engl. *North American Free Trade Agreement*, kurz NAFTA) in Kraft trat. Im April 1994 fand die Ministerkonferenz in Marrakesch statt, auf der die Verhandlungen der Uruguay-Runde als „Marrakesch-Abkommen“ zeremoniell beschlossen wurden. Es war offensichtlich, dass die USA – die in der Nachkriegszeit stets die Spitze des Freihandelssystems darstellten – einen Richtungswechsel hin zu einer Handelspolitik vollzogen hatten, die sowohl mit dem Multilateralismus des

GATT als auch mit dem Regionalismus des „Hub and Spoke“-Freihandelssystems mit Schwerpunkt auf das NAFTA einherging. Infolgedessen führte die Stagnation der Doha-Entwicklungsagenda der Welthandelsorganisation (engl. *World Trade Organization*, kurz WTO), die auch als „Doha-Runde“ bekannt ist, zu einer Verlagerung der US-Handelspolitik hin zu einem Regionalismus mit Schwerpunkt auf das FHA. Während der Regierung unter Präsident Trump, die die NAFTA missbilligte, wurde das USA-Mexiko-Kanada-Abkommen (engl. *United States-Mexico-Canada Agreement*, kurz USMCA) unterzeichnet, das jedoch eher ein verwaltetes statt freies Handelsabkommen darstellte; so war beispielsweise die Menge an Fahrzeugen, die Kanada und Mexiko in den US-Markt einführen durften, auf 2,6 Mio. begrenzt.

(2) „Regionale Integration“ als globaler Trend und die Reaktion Japans

Die Globalisierung besteht im Wesentlichen aus vier Elementen, die sich grenzüberschreitend bewegen: Waren, Dienstleistungen, Kapital und Menschen. Die 1958 als Zollunion gegründete Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG, die heutige EU) hat die Marktkonsolidierung seit 1993 weiter vertieft und einen „Binnenmarkt“ geschaffen, der den freien Verkehr dieser vier Elemente erleichtert. Nach dem erfolgreichen Vorbild der EU hat sich dieser Trend der regionalen Wirtschaftsintegration

Tabelle 1: Liste der japanischen WPA (Stand: Januar 2021)

in Kraft oder unterzeichnet	<ul style="list-style-type: none"> • Japan-Singapore Economic Partnership Agreement • Japan-Mexico Economic Partnership Agreement • Japan-Malaysia Economic Partnership Agreement • Japan-Chile Economic Partnership Agreement • Japan-Thailand Economic Partnership Agreement • Japan-Indonesia Economic Partnership Agreement • Japan-Brunei Economic Partnership Agreement • ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership Agreement • Japan-Philippines Economic Partnership Agreement • Japan-Switzerland Economic Partnership Agreement • Japan-Viet Nam Economic Partnership Agreement • Japan-India Economic Partnership Agreement • Japan-Peru Economic Partnership Agreement • Japan-Australia Economic Partnership Agreement • Japan-Mongolia Economic Partnership Agreement • Trans-Pacific Partnership Agreement (TPP12) • Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (TPP11) • Japan-EU Economic Partnership Agreement • Japan-US Trade Agreement • Japan-US Digital Trade Agreement • Japan-UK Comprehensive Economic Partnership Agreement • Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) Agreement
in Verhandlung	<ul style="list-style-type: none"> • Japan-Turkey Economic Partnership Agreement • Japan-Colombia Economic Partnership Agreement • Japan-China-Republic of Korea Free Trade Agreement
ausgesetzt	<ul style="list-style-type: none"> • Japan-GCC Free Trade Agreement • Japan-Republic of Korea Economic Partnership Agreement • Japan-Canada Economic Partnership Agreement

(Erstellt vom Autor auf Grundlage von Daten des Außenministeriums und des Ministeriums für Wirtschaft, Handel und Industrie)

inzwischen weltweit durchgesetzt – auch in den Entwicklungsländern. Die häufigste Form der Wirtschaftsintegration sind FHA, die von Ländern geschlossen werden, in denen Handelsbeschränkungen (wie Zölle oder nichttarifäre Maßnahmen) gegenseitig aufgehoben werden. Laut der „World FTA Database“ von der Japanischen Außenhandelsorganisation (JETRO)

bestanden im Dezember 2023 weltweit 476 FHA.

Während die bilaterale oder regionale Marktkonsolidierung weltweit voranschreitet, hat sich auch Japan seit Beginn des 21. Jahrhunderts aktiv mit ihr beschäftigt. So führte es Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) ein, die in ihrem Umfang über die FHA

hinausgehen sollen. Beginnend mit dem 2001 ausgehandelten WPA mit Singapur hat Japan bis Dezember 2023 weitere 21 WPA mit 24 Ländern und Regionen unterzeichnet und in Kraft gesetzt. Der Handel, der unter diese WPA fällt, macht etwa 80 % der gesamten japanischen Handelssumme aus (siehe Tabelle 1: Liste der japanischen WPA).

Das wichtigste Merkmal der japanischen WPA besteht darin, dass sie die Ergebnisse ausländischer Direktinvestitionen (engl. *foreign direct investment*, kurz FDI) aus Japan verstärken. Das bedeutet, dass der Schwerpunkt auf die Aufhebung von Handelsbeschränkungen und die Schaffung eines Investitionsklimas in Partnerländern gelegt wird, um das „Produktionsnetzwerk“, das die japanischen Hersteller in Ostasien aufgebaut haben, wettbewerbsfähiger zu gestalten. Nach dem „Plaza-Abkommen“ vom September 1985 stabilisierte sich der starke Yen, woraufhin viele Hersteller die Stützpunkte ihrer Komponentenproduktion in die ASEAN-Länder (Verband Südostasiatischer Nationen) verlagerten. Die dort hergestellten Komponenten wurden über Grenzen hinweg gehandelt und vermarktet, weshalb man sie unter anderem auch in westliche Länder und nach Japan exportierte. Auf diese Weise sind die japanischen WPA ein Mittel zur Erhaltung und Entwicklung dieser ausländischen Produktionsaktivitäten japanischer Unternehmen, und zwar in Form von Verträgen mit ebendiesen Ländern. Anders gesagt handelt es sich bei den WPA um ein „rechtliches

Instrument“ (*legal instrument*), um die „De-facto-Integration“ auf Grundlage des Produktions- und Vertriebsnetzwerkes, das sich im Zuge der japanischen Direktinvestitionen im Ausland gebildet hat, weiter aufrechtzuerhalten und zu stärken. Die WPA mit den ASEAN-Ländern stellen ein richtungsweisendes Beispiel hierfür dar.

Somit werden die japanischen WPA durch den Aufbau von Produktionsnetzwerken auf Grundlage einer Kombination von aktiven FDI und der lokalen Produktion japanischer Unternehmen als internationale Abkommen „konsolidiert“, die auf diese Weise für rechtliche Stabilität sorgen, und sich in diesem Sinne als Instrument zur Verwirklichung einer „Integration nach geltendem Recht“ (*de-jure integration*) betrachten lassen.

(3) Drei von Japan vorangetriebene Mega-FHA: CPTPP, EU-Japan-EPA und RCEP

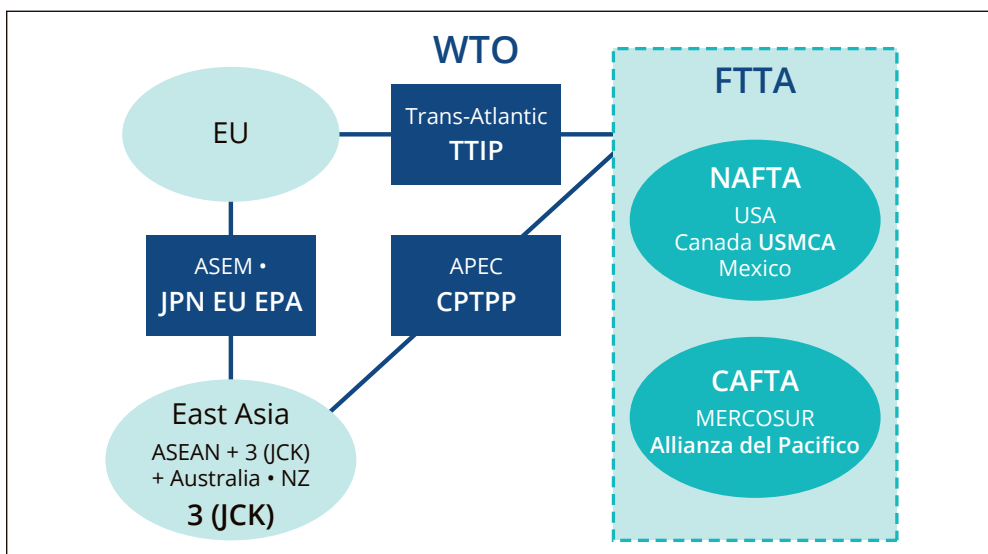
Meiner Meinung nach sind drei „Wachstumspole“ für den Antrieb der Weltwirtschaft verantwortlich. Zum einen die EU, die über die fortschrittlichste Wirtschaftsintegration verfügt, und in der in 20 ihrer 27 Mitgliedstaaten eine gemeinsame Währung in Form des Euros verwendet wird; zum anderen die nordamerikanische Region des USMCA mit Fokus auf die USA, wobei auch Kanada und Mexiko mit einbezogen werden; und zu guter Letzt die

ostasiatische Region, die sich durch hohe Wachstumsraten auszeichnet und insgesamt 15 Länder – davon zehn ASEAN-Länder sowie China, Japan, Korea, Australien und Neuseeland – beinhaltet, in denen ein regional umfassendes Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (engl. *Regional Comprehensive Economic Partnership*, kurz RCEP) gilt (siehe Abbildung 1: Drei Megaregionen und interregionale FHA).

In jeder dieser drei Megaregionen schreitet die intraregionale Integration voran, während gleichzeitig die enorme Entwicklung von Mega-FHA auf interregionaler Ebene auffällt. Das bemerkenswerteste dieser Abkommen war die TPP, ursprünglich P4 genannt – ein von Singapur, Brunei, Chile und Neuseeland initiiertes FHA,

dem gegenüber sowohl Peru, das Gastgeberland der APEC-Konferenz (Asiatisch-Pazifische Wirtschaftsgemeinschaft) vom November 2008, als auch Australien, ihre Absicht zur Teilnahme bekundeten; auch die USA zeigten Interesse am Dienstleistungssektor der TPP. Zu jener Zeit waren die USA besorgt über eine voranschreitende Marktkonsolidierung in Ostasien, bei der sie selbst außen vor gelassen würden, weshalb sie das im Zuge der APEC im Jahr 2006 vorgeschlagene Konzept der Asiatisch-Pazifischen Freihandelszone (engl. *Free Trade Area of the Asia-Pacific*, kurz FTAAP), welches ein „APEC-weites FHA“ darstellte, aktiv unterstützten. So wurde aus der P4-Bewegung eine P9-Bewegung, die sich zur P11-Bewegung entwickelte und nach dem Beitritt Japans im Juli 2013 zu einer „kritischen Masse“ im asiatisch-pazifischen Raum

Abbildung 1: Drei Megaregionen und interregionale FHA



(Erstellt vom Autor)

mit insgesamt zwölf Mitgliedsstaaten heranwuchs. Die TPP wurde im Oktober 2015 in Atlanta vereinbart, wobei der ehemalige US-Präsident Trump sich im Januar 2017 aus diesem Abkommen zurückzog.

Obwohl der Rückzug der USA aus der TPP ein großer Rückschlag für die Gestaltung einer starken Handelsordnung in der asiatisch-pazifischen Region darstellte, behielt Japan das Momentum bei, indem es die verbliebenen elf Länder im Rahmen des Abkommens über die umfassende und fortschrittliche Transpazifische Partnerschaft (engl. *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*, kurz CPTPP bzw. TPP11) zusammenbrachte und das Abkommen im Dezember 2018 in Kraft setzte.

Neben dem CPTPP stellt auch das EU-Japan-EPA ein wichtiges interregionales Mega-FHA dar. Hierbei handelt es sich um ein wahrlich umfangreiches FHA, auf das etwa 25 % des globalen Bruttoinlandsprodukts und etwa ein Drittel des Welthandels entfallen. Es trat im Februar 2019 in Kraft und ist ein Beispiel dafür, wie Japan und die EU an der Spitze des Freihandels mit gutem Beispiel gemeinsam vorangehen. Das EU-Japan-EPA wird durch das Abkommen über eine strategische Partnerschaft (engl. *Strategic Partnership Agreement*, kurz SPA) ergänzt, das stark von einer politischen Zusammenarbeit geprägt ist. In ihr sind gemeinsame universale Werte wie Demokratie,

Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Marktprinzipien verankert.

Und schließlich ist da noch das RCEP, das im Januar 2022 in Kraft trat. Die Vorlage für den Prototyp des RCEP war das im Jahr 2006 von Japan vorgeschlagene „ASEAN+6“ (China, Japan, Korea, Australien, Neuseeland und Indien), welches ursprünglich als Umfassendes Wirtschaftspartnerschaftsabkommen für Ostasien (engl. *Comprehensive Economic Partnership for East Asia*, kurz CEPEA) bezeichnet wurde. Das CEPEA war ein Gegenvorschlag zu dem Ostasiatischen Freihandelsabkommen EAFTA (engl. *East Asia Free Trade Agreement*), das im Rahmen der von China beantragten „ASEAN+3“ (Japan, China, Korea) im Jahr 2004 vorgelegt wurde. Es wird angenommen, dass Japan hierbei durch die Einbeziehung Indiens versuchte, einen Ausgleich zum befürchteten chinesischen Aufstieg zu schaffen. Auf dem im Jahr 2012 abgehaltenen ASEAN-Gipfeltreffen in Kambodscha wurde schließlich beschlossen, dass die „ASEAN+6“ die Grundlage für das Ostasiatische FHA darstellen sollte, woraufhin das RCEP entstand, dessen Verhandlungen im Mai 2013 begannen. Indien, das über den Vormarsch chinesischer Produkte besorgt war, zog sich in der Schlussphase aus den Verhandlungen zurück, weshalb das von Japan erhoffte System zur Kontrolle und zum Ausgleich gegenüber China scheiterte; dennoch war der RCEP-Rahmen für Japan wichtig gewesen, da sie erstmalig zu einem FHA mit China und Korea führten.

Aktueller Stand und Herausforderungen

Kurz nach dem RCEP-Abkommen beantragte China am 16. September 2021 offiziell den Beitritt zum CPTPP. Japan, das eine Allianz mit den USA sowie enge wirtschaftliche Beziehungen zu China – insbesondere in den Bereichen Handel und Investitionen – unterhält, geriet so in das Dilemma, sich genau im Spannungsfeld zwischen diesen beiden Ländern zu befinden. So gehen zahlreiche Analysten davon aus, dass Japan die Frage, wie es auf den Beitritt Chinas zur TPP reagieren solle, Kopfzerbrechen bereitet. Meine persönliche Meinung ist jedoch, dass dies eine günstige Gelegenheit ist, das eigentliche Wesen der japanischen Handelsdiplomatie zu demonstrieren.

Zum einen hat Japan bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt 21 WPA abgeschlossen – darunter auch ein Abkommen mit der EU, dem größten Handelspartner der Welt. Auch mit den USA wurde ein – wenn auch auf den Warenhandel beschränktes – Handelsabkommen unterzeichnet. Zudem trug Japan zur Einigung über das RCEP bei, an dem 15 Länder, einschließlich China, beteiligt sind. Darüber hinaus ist es vor allem Japan zu verdanken, dass die TPP nach dem Rückzug der USA im Januar 2017 vor dem Auseinanderfallen bewahrt wurde, indem es Vietnam und Malaysia, die nach dem Rückzug der USA das Interesse an der TPP verloren, zum Bleiben überzeugte. Dadurch genießt das Verhandlungsgeschick Japans hohes

Ansehen. Dieses Verhandlungsgeschick kann es dazu nutzen, China dazu zu bringen, die bestehenden TPP-Regeln unverändert einzuhalten. Hierbei drängt Japan insbesondere darauf, eine Haltung einzunehmen, die keine Kompromisse gegenüber den Bestimmungen staatlicher Unternehmen sowie gegenüber der Transparenz und Fairness im Umgang mit Daten erlaubt.

Zum anderen ist man in Japan zwar über die Reaktion der USA besorgt; dies ist jedoch mehr eine Frage der Stärke des gegenseitigen Vertrauens zwischen beiden Ländern. Japan muss gegenüber den USA lediglich klarstellen, dass es in ihrem Namen („on behalf of the US“) mit China verhandelt.

Zu guter Letzt sind Verhandlungen immer auch Glückssache. Wichtig ist hierbei die Tatsache, dass es eine Machtdifferenz zwischen dem ursprünglichen Mitgliedstaat Japan und dem „beitrittswilligen“ China gibt. Dies ist keine gleichberechtigte Position, denn neue Mitglieder müssen die von den ursprünglichen Mitgliedstaaten festgelegten Regeln akzeptieren – oder sie geben auf und verlassen den Verhandlungstisch. Dies ist, was man mit anderen Worten als „take it or leave it“ bezeichnet. Es kann und darf nicht sein, dass China als ein Land, das der TPP beitreten möchte, die bestehenden Regeln ändert. Chinas Beitrittsantrag beruht auf dem Wissen, dass die USA während der Regierung unter Präsident Biden vermutlich nicht so bald zur TPP zurückkehren werden.

Doch auch wenn die Verhandlungen mit China über den Beitritt zur TPP begonnen haben, so ist dies keine Angelegenheit, die in zwei oder drei Jahren abgeschlossen sein wird.

Nach der Präsidentschaftswahl der USA im Herbst 2024 dürfte wieder etwas Bewegung in die US-Politik kommen. Die Hindernisse für den erneuten Beitritt der USA zur TPP, dem sie bereits 2015 zugestimmt haben, werden vermutlich schneller ausgeräumt sein als die Verhandlungen über die neue Mitgliedschaft Chinas. So ist auch die Wahrscheinlichkeit höher, dass die Rückkehr der USA in die TPP schneller geschieht als der Beitritt Chinas. Für Japan wäre es das Beste, dem Ergebnis der Verhandlungen nicht vorzugreifen, sondern auf Chinas Beitrittsge such mit der Einstellung „wer kommt, ist willkommen“ zu reagieren. So sollte Japan die chinesische Seite bei schwerwiegenden Problemen technisch unterstützen und ihr gegenüber Gefallen erweisen – in der Hoffnung, dass diese erwidert werden.

Zum Abschluss

Am 23. Mai 2022 verkündete US-Präsident Biden in Tokyo den Beginn eines neuen Wirtschaftszonenkonzepts, dem Indopazifischen Wirtschaftsrahmen (engl. *Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity*, kurz IPEF). Dies war die erste US-Initiative seit fünf Jahren, nachdem der damalige Präsident Trump im Januar 2017 aus der TPP ausgetreten

war. Der IPEF ist gemeinsam mit 14 Ländern, darunter Japan und den USA, in Kraft getreten.

Der IPEF besteht aus vier Säulen: (1) Handel, (2) Lieferketten, (3) saubere Energie/Dekarbonisierung/Infrastruktur (saubere Wirtschaft) sowie (4) Steuern und Anti-Korruptionsmaßnahmen (faire Wirtschaft); er unterliegt jedoch keiner Handelsliberalisierung wie der Aufhebung von Zöllen. Der IPEF umfasst „TPP-plus“-Elemente wie die Zusammenarbeit in der digitalen Wirtschaft, Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Lieferkette und Kooperationen für eine nachhaltige Entwicklung der Infrastruktur.

Doch was hält China eigentlich von diesem IPEF? Aus der Sicht des chinesischen Staates, der trotz des Inkrafttretens des RCEP offiziell einen Antrag auf Beitritt zum CPTPP gestellt hat, dürfte der IPEF wie ein zerbrechlicher „Papiertiger“ wirken. China ist sich zudem der großen Hürde bewusst, die eine Teilnahme an dem CPTPP – welche auch in Bezug auf Richtlinien zur Aufhebung von Zöllen ein deutlich höheres Niveau als das RCEP aufweist – darstellt. So wird China vermutlich den von den USA vorgeschlagenen IPEF vorsätzlich ignorieren, und stattdessen immer stärker versuchen, den Beginn der Verhandlungen zum CPTPP-Beitritt zu beschleunigen. Auch der Premierminister Singapurs, Lee Hsien Loong, erklärte bereits, dass er einen Beitritt Chinas begrüßen würde. China versucht

indes aktiv, das Tor zur Aufnahme der Verhandlungen in den Hauptstädten der CPTPP-Mitgliedstaaten zu öffnen, wobei Japans eher widerwillige Haltung leicht hervorsteicht.

Die Verhandlungen über den Beitritt Chinas zum CPTPP werden, sobald sie beginnen, mindestens fünf Jahre andauern. Da der Beitritt des Vereinigten Königreichs zum CPTPP früher erfolgen wird, lässt sich in diesem Zusammenhang auch ein Kooperationsrahmen mit ebendiesem schaffen, um für strengere Verhandlungen gegenüber China zu sorgen. Die Teilnahme des Vereinigten Königreichs, das bei den chinesisch-britischen Verhandlungen im Zusammenhang mit Hongkong bittere Erfahrungen gemacht hat, dürfte eine willkommene Verstärkung für Japan bedeuten.

Für Japan ist die Wahl zwischen den USA und China eine Dichotomie, die vermieden werden muss. Die Beziehungen zwischen den USA und China werden nicht ewig so konfrontativ und gespalten bleiben, wie sie es gegenwärtig sind. Stattdessen stehen die Chancen gut, dass sich die USA und China auf eine Entspannung, insbesondere im wirtschaftlichen Bereich, zubewegen, da der Handel zwischen den beiden Ländern trotz der Sanktionen gegenüber China weiter zunimmt. Japan muss strategisch handeln, um den Handel als „Katalysator“ für den Frieden zu nutzen, indem es einerseits die USA dazu drängt, auf Grundlage des IPEF so schnell wie

möglich in die TPP zurückzukehren, und andererseits vorsorgliche Verhandlungen führt, um China dazu zu bringen, in den TPP-Beitrittsverhandlungen eine auf Regeln basierende Handelsordnung zu akzeptieren. Mit dieser Initiative sollte Japan dafür sorgen, die USA und China gemeinsam in eine Wirtschaftszone des Friedens und des Wohlstands im asiatisch-pazifischen Raum zu integrieren.

Literaturangaben

Will Kenton (2022), "Trans-Pacific Partnership: Meaning, Overview, Alternatives," *Investopedia*, <https://www.investopedia.com/terms/t/transpacific-partnership-tpp.asp>

Wolfgang Alschner, Julia Seiermann, and Dmitriy Skougarevskiy (2017), "The Impact of the TPP on Trade Between Member Countries: A Text-As-Data Approach," *ADB Working Paper Series*, No.745

Yorizumi WATANABE



Yorizumi Watanabe ist Präsident der Fuji Women's University und emeritierter Professor der Keio-Universität. Nach mehreren Stationen im japanischen Außendienst, wo er sich auf internationale handelspolitische Fragen spezialisierte, brachte er diese Fähigkeiten und Erfahrungen in die hochrangige akademische Position ein, die er seit 2005 an der Keio-Universität innehat, und übernahm im Oktober 2023 das Amt des Vizepräsidenten der Fuji Women's University in Sapporo, nachdem er von April 2019 bis März 2023 Dekan der School of International Communication an der Kansai-Universität of International Studies in Kobe war.

In seiner herausragenden Karriere war er an allen wichtigen bilateralen und multilateralen Handelsverhandlungen beteiligt, an denen Japan in den letzten drei Jahrzehnten teilgenommen hat. Dabei war er unter anderem als politischer Berater der zuständigen Ministerien tätig und arbeitete in den diplomatischen Vertretungen Japans in Genf und Brüssel.

Von 2002 bis 2004 war er stellvertretender Generaldirektor des Wirtschaftsbüros im japanischen Außenministerium und fungierte als Chefunterhändler für das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) zwischen Japan und Mexiko sowie für die Arbeitsgruppe zum Beitritt Russlands zur WTO. Im Jahr 2004 war er Sonderassistent des japanischen Außenministers. Er war Mitglied mehrerer Task Forces, z.B. der Task Force für das WPA zwischen Japan und der EU und der Task Force für das WPA zwischen Japan und Indien.

Er schloss seinen B.A. und M.A. ab und war Doktorand in internationalen Beziehungen an der Sophia-Universität in Tokio. Außerdem studierte er im Rahmen eines Stipendiums der belgischen Regierung am Europakolleg in Brügge. Er ist Autor einer Reihe von Veröffentlichungen über GATT/WTO sowie Handels- und Wirtschaftspartnerschaftsabkommen. Sein jüngstes Buch über das strategische transpazifische Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (TPP) wurde im Dezember 2011 in Tokio als eines der zehn meistverkauften Wirtschaftsbücher eingestuft.

Derzeit ist er Mitglied des Kabinettsausschusses für das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen der WTO.



25

Japans maritime Sicherheitspolitik:

FOIP, QUAD, Ostchinesisches und
Südchinesisches Meer

Tetsuo KOTANI

Einleitung

Für Japan, das zwar eine vollständig vom Meer umgebene Handelsnation mit langen Küsten und vielen Inseln, jedoch arm an Ressourcen ist, stellt die maritime Sicherheit eine große Herausforderung dar – um sowohl die Souveränität und territoriale Integrität zu wahren als auch die Seeverkehrswege sicherzustellen. Nachdem Japan mit dem Inkrafttreten des Friedensvertrags von San Francisco wieder in die internationale Gemeinschaft eingetreten war, verfügte es de facto über keine militärische Stärke und war im Zusammenhang mit der maritimen Sicherheit auf die USA angewiesen. Um die Aktivitäten der sowjetischen Fernostflotte einzuschränken, die von ihrem Stützpunkt in Wladiwostok aus kontinuierlich ausgebaut wurde, bemühte sich Japan seit den 1970er Jahren darum, seine Fähigkeit zur Blockierung der Straßen von Tsushima, Tsugaru und Soya aufrechtzuerhalten. Gleichzeitig verstärkte Japan unter der Bezeichnung „1.000-Seemeilen-Verteidigung“ seine Überwachungskapazitäten in den Gewässern um die Nansei- und Ogasawara-Inseln herum, um die Unterstützung des US-Militärs sicherzustellen. Seine Bemühungen, die Meerengen zu blockieren und die japanische Inselgruppe aufmerksam zu überwachen, ermöglichten faktisch, die sowjetische Flotte im Japanischen Meer erfolgreich einzudämmen.

Doch bald darauf, nach dem Ende des Kalten Krieges, begann anstelle der

Sowjetunion China damit, in die Meere zu expandieren, was für Japan erneut zu einem Problem der maritimen Sicherheit wurde. In den 1980er Jahren formulierte China eine Strategie zur Verteidigung seiner küstennahen Gewässer bis zur Ersten und Zweiten Inselkette, woraufhin die Volksbefreiungsarmee seit etwa 2008 im Bereich der Ersten Inselkette zunehmend aktiv wurde. 2020 hatte sie die Zweite Inselkette überschritten und begann routinemäßig im Westpazifik zu agieren. Die Volksbefreiungsarmee führt im Ostchinesischen Meer militärische Übungen und Manöver durch und betreibt Informationsgewinnung. Im Südchinesischen Meer militarisiert sie große künstliche Inseln und entsendet Marineschiffe, darunter auch U-Boote zur Bekämpfung der Piraterie in den Indischen Ozean. Diese werden als Mittel zur Aufrechterhaltung der Seeverkehrswege angesehen, um gleichzeitig ein Eingreifen des US-Militärs im Fall einer Krise zu verhindern. Zusammen mit Chinas wachsenden Raketenkapazitäten wird dadurch das militärische Gleichgewicht in der Region erheblich verändert. Darüber hinaus setzt China weiterhin Schiffe in öffentlichem Auftrag sowie Fischerboote ein, um den Status quo unter anderem auf den Senkaku- und Spratly-Inseln völkerrechtswidrig zu verändern. So sind Grauzonensituationen, die weder Friedenszeiten noch Krisenzeiten darstellen, zur Regel geworden. Seit 2016 erhöht China den Druck auf die regierende Demokratische Fortschrittspartei in Taiwan und erweitert seine dortigen militärischen

Aktivitäten. Daher wächst auch die Besorgnis, dass Japan in den Konflikt mit hineingezogen werden könnte, wenn sich eine Taiwan-Krise ereignen sollte.

Diese maritime Expansion vonseiten Chinas stellt in Hinblick auf die territoriale Abwehr Japans und die Gewährleistung der Sicherheit seiner Seeverkehrswege ein großes Problem dar. Darüber hinaus ist Chinas Versuch, die eigenen maritimen Interessen geltend zu machen, eine schwerwiegende Herausforderung für die maritime Rechtsordnung. Dies hat die japanische Regierung dazu veranlasst, sowohl die Initiative eines „Freien und Offenen Indopazifiks“ (FOIP) als auch den Quadrilateralen Sicherheitsdialog zwischen Japan, den USA, Australien und Indien (QUAD) voranzutreiben, damit die maritime Rechtsordnung sowie die Verteidigungsposition der ersten Inselkette aufrechterhalten werden. Der folgende Abschnitt gibt einen Überblick über die maritime Sicherheitspolitik Japans, bei der die Verteidigung der Inselkette und die Aufrechterhaltung der maritimen Rechtsordnung im Mittelpunkt stehen. Anschließend werden der aktuelle Stand und die Herausforderungen erörtert.

Die Initiative für maritime Sicherheit während der Regierung unter Premierminister Abe

Seit 2008 begann China damit, Schiffe zur Durchsetzung des Seerechts in die

Hoheitsgewässer der Senkaku-Inseln zu entsenden sowie den Aktionsradius seiner Marineschiffe und Militärflugzeuge vom Ostchinesischen Meer auf den Pazifischen Ozean auszuweiten. Daraufhin überarbeitete die japanische Regierung im Jahr 2010 ihre „Richtlinien des Nationalen Verteidigungsplans“ (engl. *National Defense Program Guidelines*, kurz NDPG) und änderte den bisherigen Schwerpunkt des Verteidigungssystems vom Norden hin zum Südwesten. Somit verstärkte sie die Überwachungsaktivitäten auf den Nansei-Inseln mithilfe einer „dynamischen Wehrkraft“. Zudem wurde in den durch die zweite Regierungszeit unter Premierminister Abe im Jahr 2013 überarbeiteten NDPG eine „integrative mobile Wehrkraft“ zur Stärkung der Verteidigung der Nansei-Inseln eingerichtet. Dabei wurde die See- und Luftüberlegenheit beibehaltend, der Schwerpunkt auf die mobile Fähigkeit der Landstreitkräfte gelegt, vom Festland bis zu diesen Inseln zu operieren. Dies führte unter anderem zur Stationierung von weiteren Kampfflugzeugen und Frühwarnflugzeugen in Naha, zur Einführung von Stand-off-Raketen, zum verstärkten Einsatz von U-Booten, zur Einrichtung der neuen amphibischen und schnellen Eingreiftruppen zur Verteidigung der von der japanischen Hauptinsel abgelegenen Inseln sowie zur Stationierung von Frühwarntruppen und Boden-Schiff- bzw. Boden-Luft-Lenkflugkörpertruppen auf den Nansei-Inseln. Außerdem wurde die japanische Küstenwache verstärkt und

eine spezielle Senkaku-Truppe auf der Insel Ishigaki eingerichtet.

Um sich dem umfassenden Ausbau der chinesischen Kapazitäten rund um die Nansei-Inseln entgegenstellen zu können, zielten die im Jahr 2018 erneut überarbeiteten NDPG auf den Aufbau einer „integrativen mobilen Wehrkraft“ ab, in deren Rahmen unter Beibehaltung des Konzepts „Dynamic Joint Defense Force“ zusätzlich zu den traditionellen Bereichen von Land, See und Luft auch bereichsübergreifende Operationen in den neu hinzugekommenen Bereichen Weltraum, Cyberspace und elektromagnetische Wellen durchgeführt werden sollen. Selbst wenn Luft- und Seeüberlegenheit nur schwer aufrechtzuerhalten wären, soll der durch die bereichsübergreifenden Operationen entstehende Synergieeffekt die Unterlegenheit in bestimmten Bereichen ausgleichen. Zu diesem Zweck wurden unter anderem die Anzahl und Kapazitäten der Kampfflugzeuge erhöht, neue Hyperschall-Gleitprojektil-Einheiten für die Verteidigung der Inseln eingeführt, die Überwachung der Pazifikseite durch den Einsatz von Drohnen verstärkt, STOVL-Flugzeuge von Zerstörern der Izumo-Klasse eingesetzt, die Luft- und die Raketenabwehrfähigkeit umfassend aufgebaut sowie neue dedizierte Einheiten für den Weltraumbereich, für die Cyberverteidigung und für elektronische Kampfführung geschaffen. Auch die japanische Küstenwache hat ihre Position weiter gestärkt und die

Zusammenarbeit mit den maritimen Selbstverteidigungsstreitkräften ausgebaut.

Darüber hinaus hat Japan auch seine Kooperation mit den USA intensiviert. Mit der Überarbeitung der „Richtlinien für die Wehrkooperation zwischen Japan und den USA“ im Jahr 2015 wurde die Zusammenarbeit zwischen den beiden Ländern in Friedenszeiten unter anderem auf die Bereiche Informationsgewinnung, Überwachung und Aufklärung, maritime Sicherheit, Übungen und Manöver, Luftverteidigung und Raketenabwehrsysteme ausgeweitet. Für den Fall eines bewaffneten Angriffs auf Japan wurde die Zusammenarbeit für die Verteidigung der Inseln und bereichsübergreifende Operationen (einschließlich im Cyber- und Weltraumbereich) neu beschlossen, wobei die Selbstverteidigungsstreitkräfte für die Verteidigung der Inseln mit Unterstützung des US-Militärs in erster Linie Landungen verhindern und Rückeroberungen durchführen sollen. Darüber hinaus wurden verschiedene Mechanismen eingerichtet, um die Wirksamkeit der Bündniskooperation zu gewährleisten (z.B. Mechanismen zur Stärkung der politischen und operativen Koordinierung sowie der bilateralen Planung).

Auf den für Japan wichtigen Seewegen im Südchinesischen Meer und Indischen Ozean hat Japan damit angefangen, den Kapazitätsaufbau der Küstenstaaten verstärkt zu unterstützen und die Selbstverteidigungsstreitkräfte

Präsenzoperationen durchführen zu lassen. Im November 2016 kündigte Verteidigungsministerin Tomomi Inada die „Vientiane Vision“ an, welche die Richtlinien für eine Wehrkooperation zwischen Japan und der ASEAN darstellt, bei der die Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit, die Stärkung der maritimen Sicherheit und die Verbesserung der ASEAN-Kapazitäten in mehreren Bereichen unterstützt werden. Auf dieser Grundlage wurden beispielsweise den Philippinen in selbigem Jahr zwölf Patrouillenboote – zwei davon im Großformat – sowie fünf Trainingsflugzeuge bereitgestellt. Im Jahr 2020 stellte Japan den Philippinen außerdem ein Warn- und Kontrollradar zur Verfügung. Es wird erwartet, dass sie die Bewegungen der Volksbefreiungsarmee in der Bashistraße überwachen und diese Informationen mit Japan teilen. Darüber hinaus haben die maritimen Selbstverteidigungsstreitkräfte ab 2017 ihren Einsatz im Indopazifik begonnen, bei dem sie jährlich Marineschiffe – darunter auch Helikopter-Zerstörer – in das Südchinesische Meer und den Indischen Ozean entsenden, um dort Übungen mit anderen Ländern durchzuführen und Hafenanlauf als Zeichen der Freundschaft zu erstatten.

Angesichts der wackeligen maritimen Rechtsordnung in der indopazifischen Region fordert die japanische Regierung in ihrer Nationalen Sicherheitsstrategie vom Dezember 2013 die Aufrechterhaltung eines „offenen und stabilen Ozeans“ auf Grundlage des Völkerrechts

und der internationalen Regeln. Zur Konkretisierung dieser Forderung schlug Premierminister Abe auf der asiatischen Sicherheitskonferenz (Shangri-La-Dialog) im Mai 2014 die „Drei Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit“ vor, die alle Länder dazu auffordern, gerechte Ansprüche auf Grundlage des Völkerrechts geltend zu machen, Streitigkeiten nicht mit Gewalt oder Zwang zu lösen, sondern sie friedlich beizulegen. Im August 2016 wurde mit der Initiative des FOIP begonnen, die Rechtsstaatlichkeit, Konnektivität und maritime Sicherheit zu fördern. Im September 2019 fand die erste QUAD-Konferenz der Außenminister statt, bei der gemeinsame Anstrengungen zur Förderung des FOIP diskutiert und eine enge Zusammenarbeit in den Bereichen maritime Sicherheit, hochwertige Infrastruktur und Konnektivität beschlossen wurden. Der FOIP wurde anschließend auch von der ASEAN, dem Vereinigten Königreich, Frankreich und anderen europäischen Ländern unterstützt, und die Bedeutung zur Aufrechterhaltung einer auf Regeln basierenden Seeordnung wurde gemeinhin anerkannt.

Wie beschrieben, hat Japan während der Regierung unter Premierminister Abe angesichts der maritimen Expansion Chinas die Verteidigung der Nansei-Inseln durch die Selbstverteidigungsstreitkräfte verstärkt und die internationale Zusammenarbeit durch FOIP erweitert, um die maritime Rechtsordnung aufrechtzuerhalten. Diese Politik wurde auch von den

darauffolgenden Regierungen unter Premierminister Suga und Premierminister Kishida weitergeführt und hat sich als grundlegender Ansatz für die maritime Sicherheit Japans etabliert.

Initiativen und Herausforderungen der Regierungen unter Premierminister Suga und Premierminister Kishida

Am 16. April 2021 fand in Washington D.C. ein Gipfeltreffen zwischen Premierminister Suga und US-Präsident Biden statt. In ihrer gemeinsamen Erklärung betonten beide Regierungschefs zum ersten Mal seit 52 Jahren – genauer gesagt seit 1969 – die Bedeutung der Sicherheit in der Taiwanstraße. Seit die Vorsitzende der Demokratischen Fortschrittspartei, Tsai Ing-wen, im Jahr 2020 als taiwanesishe Präsidentin wiedergewählt wurde, haben chinesische Militärflugzeuge wiederholt die Mittellinie der Taiwanstraße überquert und sind dabei in die taiwanesishe Flugüberwachungszone eingedrungen, wodurch die Besorgnis über unvorhergesehene Zwischenfälle zusätzlich verstärkt wurde. In diesem Zusammenhang bekräftigten die beiden Regierungschefs die Bedeutung von Frieden und Stabilität in der Taiwanstraße und sprachen sich für eine friedliche Lösung einer Taiwan-Krise aus. Gleichzeitig brachte Premierminister Suga seine Entschlossenheit zum Ausdruck, Japans Wehrkraft zu stärken,

und gab seine Zustimmung dazu, dass Japan und die USA damit anfangen sollen, die Möglichkeit der gemeinsamen Maßnahmen für eine Taiwan-Krise zu prüfen. Darüber hinaus hat Japan die Bedeutung des Friedens und der Stabilität in der Taiwanstraße auch mit anderen gleichgesinnten Ländern wie Australien und der EU bestätigt.

Als die Vorsitzende des US-Repräsentantenhauses, Nancy Pelosi, im August 2022 nach Taiwan reiste, führte China groß angelegte Militärübungen im taiwanesischen Umkreis durch. Eine Seeblockade gegen Taiwan wurde simuliert und sechs Übungszonen wurden in diesem Umkreis eingerichtet. Dabei wurden aber fünf ballistische Raketen in die ausschließliche Wirtschaftszone Japans abgefeuert, was die lokale Fischereindustrie dazu zwang, den Fischfang zu unterlassen. Zudem mussten Handelsschiffe das Übungsgebiet meiden und einige Fluggesellschaften ihren Betrieb einstellen. Dieses Ereignis zeigte deutlich, welch großes Risiko eine tatsächliche Seeblockade Taiwans vonseiten Chinas für globale Lieferketten bedeuten würde. Für Japan könnte eine Taiwan-Krise nicht nur zu einem Angriff auf japanisches Territorium führen, sondern auch erhebliche Störungen im Zusammenhang mit Fischerei und Handel verursachen. Da die Volksbefreiungsarmee nach diesen Übungen routinemäßig über die Mittellinie der Taiwanstraße hinaus operiert, liegt eine weitere Sorge darin, zwischen einer Übung und einem tatsächlichen

Übergriff nicht mehr unterscheiden zu können.

Im Dezember 2022 überarbeitete die Regierung unter Premierminister Kishida ihre Nationale Sicherheitsstrategie und bezeichnete sowohl Chinas Versuche, den Status quo auf den Senkaku- und Spratly-Inseln zu ändern, als auch dessen zunehmende Einschüchterung Taiwans als „größte strategische Herausforderung“ für die japanische Sicherheit und internationale Ordnung. Zudem äußerte sie sich besorgt über verstärkte strategische Kooperation zwischen China und Russland, das seine Invasion in der Ukraine fortsetzt. Die Nationale Sicherheitsstrategie und die Nationale Verteidigungsstrategie fordern, unter Einsatz von Japans nationaler Gesamtstärke und in Zusammenarbeit mit Verbündeten bzw. gleichgesinnten Staaten zu agieren. Zur Umsetzung dieser neuen Strategien wird eine Verdoppelung des Wehretats auf 2 % des BIP vorgesehen. Das ermöglicht, die Fähigkeiten zum Gegenschlag in Form von Stand-off-Verteidigungsfähigkeiten, IAMD (*Integrated Air and Missile Defense*), unbemannten Verteidigungsfähigkeiten sowie dauerhaften und robusten Fähigkeiten für die Fortsetzung des Krieges zu erhöhen. Dadurch können Vorbereitungen auf die in der Nationalen Verteidigungsstrategie aufgezeigte „neuartige Kriegsführung“ durch Raketenangriffe, hybride Kämpfe, asymmetrische Angriffe und nukleare Bedrohungen getroffen werden.

Bei den Fähigkeiten zum Gegenschlag geht es vor allem darum, einen Zweit- oder Folgeschlag des Gegners zu vereiteln; denn auf die qualitativ und quantitativ zunehmende Raketenkompetenz Chinas und Nordkoreas lässt sich nicht länger nur mit einer Verbesserung der Raketenabwehrfähigkeiten reagieren. So gesehen sind diese Fähigkeiten auch ein Teil der Abschreckung durch Vereitelung, mit der die Angriffe des Gegners neutralisiert werden sollen. In der Praxis würde das bedeuten, feste Ziele wie Luft- oder Marinestützpunkte, teilweise auch Kriegsschiffe in Bewegung, anzugreifen, um zu verhindern, dass der Gegner Luft- und Seeüberlegenheit erlangt.

Man kann davon ausgehen, dass die im Vorherigen genannten Bemühungen vor allem in Hinblick auf eine Taiwan-Krise erfolgen. Bei diesem Ereignis müsste Japan die Nansei-Inseln verteidigen, die Operationsbasis des US-Militärs aufrechterhalten und logistische Unterstützung für es leisten. Damit würde Japan versuchen, Landoperationen auf japanischem Grund zu verhindern und die Seeverkehrswege zu bewahren. Die Ausarbeitung einer gemeinsamen japanisch-amerikanischen Einsatzplanung im Falle einer Taiwan-Krise scheint sich in der Endphase zu befinden; noch ist jedoch unklar, ob die japanische Öffentlichkeit die Teilnahme an einem Krieg zum Schutz Taiwans unterstützen würde. In diesem Zusammenhang ist durchaus denkbar, dass China mithilfe von Informationskriegen die öffentliche

Meinung in Japan beeinflussen wird, um einen Keil in die japanisch-amerikanischen Beziehungen zu treiben; aus diesem Grund sind Gegenmaßnahmen dringend erforderlich.

Zu den Bemühungen um die Aufrechterhaltung der Seeordnung gehörte die Höherstufung des QUAD auf die Ebene der Regierungschefs unter den Regierungen unter Premierminister Suga und Premierminister Kishida. Im März 2021 wurde hierzu ein Gipfeltreffen per Videokonferenz abgehalten. Seit September desselben Jahres findet auf jährlicher Basis Gipfeltreffen in Präsenzform statt. Die Staats- und Regierungschefs bekräftigen dabei ihre Zusammenarbeit bei der Umsetzung des FOIP und teilen ihre Besorgnis über die Lage im Ost- und Südchinesischen Meer. Auf dem Gipfeltreffen im Mai 2022 wurde der Start der *Indo-Pacific Partnership for Maritime Domain Awareness* (IPMDA) angekündigt, mit welcher der intra-regionale Informationsaustausch zum besseren Verständnis der Situation in den Weltmeeren erleichtert werden soll. Damit sollen in erster Linie die illegale Fischerei und andere Aktivitäten Chinas überwacht werden. Da das aber auch zum Schutz von Fischfang und Umweltressourcen beiträgt, ist es zu erwarten, dass das schließlich auch zur verstärkten Unterstützung der ASEAN-Länder und der pazifischen Inselstaaten führt. Der QUAD hat sich zudem zu einem regionalen Rahmen entwickelt, der als öffentliches Gut fungiert, weil er über die ursprüngliche Zusammenarbeit

zur Stärkung der maritimen Sicherheit, Infrastruktur und Konnektivität hinausgeht und zusätzliche Bereiche wie den Klimawandel, neue Technologien, Cybersicherheit und die Ertüchtigung der Lieferkette umfasst. Darüber hinaus nimmt Australien seit 2020 an den Malabar-Marineübungen teil, die von den USA, Japan und Indien durchgeführt werden. Dadurch stellen sie faktisch die Marineübungen auf Grundlage des QUAD dar. Da der QUAD ursprünglich mit starken Erwartungen an die militärische Zusammenarbeit geknüpft wurde, ist es fraglich, ob der derzeitige Rahmen als öffentliches Gut zukunftsfähig ist.

Ferner hat die Regierung unter Premierminister Kishida Schritte zur Stärkung der Sicherheitskooperation mit den Philippinen und Südkorea unternommen. Zunächst erwog die Regierung den Abschluss "Visiting Forces Agreement" mit den Philippinen, führte gemeinsame Manöver mit den japanischen, amerikanischen und philippinischen Küstenwachen durch und unterhielt Besprechungen mit den zuständigen Sicherheitsberatern der Länder. Vermutlich wird damit die Absicht verfolgt, die Beziehungen zu den Philippinen in Hinblick auf eine Taiwan-Krise zu stärken. Doch da die Philippinen gezwungenermaßen auch auf ihr Verhältnis zu China achten müssen, lässt sich nicht absehen, wie weit die effektive Zusammenarbeit tatsächlich gehen wird. Die Regierung unter Präsident Yoon in Südkorea, die mit der Frage der Geschichtsauffassung zu kämpfen hat, setzt sich für

eine pragmatische Sicherheitspolitik ein und bemüht sich sowohl um die Wiederaufnahme der Zusammenarbeit zwischen Japan, den USA und Südkorea in Hinblick auf U-Boot-Bekämpfung und Raketenabwehrsysteme als auch um die Ausweitung der Kooperationen im Zusammenhang mit der Sicherheit in der indopazifischen Region. Das zentrale Anliegen Südkoreas ist zwar Nordkorea, doch mit der Regierung unter Präsident Yoon lässt sich erwarten, dass die Sicherheit der Seeverkehrswege erhöht wird und die Küstenstaaten beim Aufbau von Kapazitäten verstärkt unterstützt werden.

Was diese Unterstützung des Kapazitätsaufbaus für die Küstenstaaten betrifft, so wurde im Rahmen der neuen Nationalen Sicherheitsstrategie „Official Security Assistance“ (OSA) eingerichtet, welche eine direkte Unterstützung ausländischer Streitkräfte ermöglicht. Während sich der bisherige Rahmen der öffentlichen Entwicklungshilfe (engl. *Official Development Assistance*, kurz ODA) auf die Unterstützung ausländischer Strafverfolgungsbehörden beschränkte, lässt sich mit der OSA eine Verbesserung der Abschreckungskraft in gleichgesinnten Ländern erreichen. Gleichzeitig erwägt die Regierung eine Gesetzesänderung, um die Lieferung tödlicher Waffen an das Ausland zu ermöglichen. Durch diese Änderung lässt sich erwarten, noch leistungsfähigere Waffen durch OSA bereitstellen zu können.

Zum Abschluss

Aufgrund seiner geopolitischen Gegebenheiten muss sich Japan zur territorialen Abwehr und zur Aufrechterhaltung der Seeverkehrswege mit der maritimen Sicherheit befassen. Während des Kalten Krieges entwickelte Japan auf Grundlage seiner Allianz mit den USA, die über eine überwältigende Seemacht verfügen, die Fähigkeiten zur U-Boot-Bekämpfung und Minenabwehr sowie zur Luftverteidigung auf dem Ozean; dies war notwendig gewesen, um die Unterstützung des US-Militärs sicherzustellen. Doch aufgrund der maritimen Expansion Chinas und dem relativen Rückgang der amerikanischen Seemacht sieht sich Japan gezwungen, seine Ressourcen anstatt in die Sicherung der Seeverkehrswege vielmehr in die territoriale Abwehr zu investieren. Dies äußert sich unter anderem darin, dass für die U-Boot-Bekämpfung entwickelte Zerstörer zu Flugzeugträgern für die Luftverteidigung umgebaut werden müssen. In diesem Zusammenhang ist es unumgänglich, dass Japan seine Einstellung und Einsatzphilosophie von der Sicherung der Seeverkehrswege auf die territoriale Abwehr umstellt. Auf der anderen Seite wird es aber auch immer wichtiger, die Seeverkehrswege zu sichern. Aus diesem Grund unterstützt Japan verstärkt die Küstenstaaten beim Kapazitätsaufbau und intensiviert seine internationale Kooperation im Rahmen des FOIP, um die Seeordnung aufrechtzuerhalten. China zeigt sich jedoch in Hinblick auf die Änderung

des Status quo nicht einmal zögerlich, sondern bringt eher eine zunehmend aggressive Haltung zum Vorschein. Vor diesem Hintergrund wird es für Japan notwendig, sich nicht nur mit der internationalen Zusammenarbeit in Friedenszeiten zu befassen, sondern auch an der internationalen Kooperation aktiver zu arbeiten, die im Fall von gescheiterten Abschreckungsversuchen zum Einsatz kommt.

Literaturangaben

Tetsuo Kotani (2012), "Reluctant Sea Power: Geopolitics in Asia and Japan's Maritime Strategy," in Peter Dutton, Robert Ross, and Øystein Tunsjø, eds, *Twenty-First Century Seapower: Cooperation and Conflict at Sea*, London and New York: Routledge

Tetsuo Kotani (2014), "U.S.-Japan Allied Maritime Strategy: Balancing the Rise of Maritime China," *CSIS Strategic Japan*, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/2023-06/140422_Kotani_Strategic_Japan.pdf?VersionId=EmA1gY__MH1akMbTILfKtjyWRVpHJfIT

Tetsuo Kotani (2020), "China's Military and Paramilitary Activities in the East China Sea: Implications for the U.S.-Japan Alliance," *Asia Policy*, Vol. 15, No. 3

Tetsuo KOTANI



Tetsuo Kotani ist Professor an der Meikai-Universität und Senior Fellow am Japan Institute of International Affairs (JIIA). Seine Forschungsschwerpunkte sind die Außen- und Sicherheitspolitik Japans, die amerikanisch-japanische Allianz sowie die internationalen Beziehungen und die maritime Sicherheit im indo-pazifischen Raum. Er wurde 2003 mit dem Preis des japanischen Verteidigungsministers ausgezeichnet.

Er hat zahlreiche Artikel sowohl auf Englisch als auch auf Japanisch veröffentlicht. Zu seinen jüngsten Veröffentlichungen auf Englisch gehören „Crisis Management in the East China Sea“ (*SIPRI Policy Brief*, 2015) und „China's Military and Paramilitary Activities in the East China Sea: Implications for the U.S.-Japan Alliance“ (*National Bureau of Asian Research*, 2020). Er erhielt einen Master-Abschluss von der Doshisha-Universität.

26

Japans Rüstungskontroll- und Nichtverbreitungspolitik

Nobumasa AKIYAMA

Einleitung: Rahmen und Herausforderungen der japanischen Atompolitik

Um die Struktur der japanischen Abrüstungspolitik und Nichtverbreitung von Atomwaffen zu verstehen, kann es hilfreich sein, sie im Rahmen der „vier Säulen der Atompolitik“ sowie unter dem Gesichtspunkt dreier Faktoren und zweier Dilemmata zu betrachten. Die „vier Säulen der Atompolitik“, die der ehemalige Premierminister Eisaku Sato in seiner politischen Rede im Januar 1968 formulierte, umfassen vier Ansätze, aus denen die japanische Atompolitik besteht: (1) die drei nicht-nuklearen Prinzipien (Japan soll keine Nuklearwaffen besitzen, herstellen oder einführen), (2) Abschaffung von Atomwaffen bzw. nukleare Abrüstung, (3) Vertrauen in die nukleare Abschreckungskraft der USA, sowie (4) die friedliche Nutzung der Nuklearenergie. Diese vier Säulen haben auch heute noch im Großen und Ganzen Bestand.

Darüber hinaus müssen drei Faktoren berücksichtigt werden, denen die japanische Atompolitik unterliegt. Diese sind erstens die geopolitischen Bedingungen in Ostasien, zweitens die Notwendigkeit von Wirtschaftswachstum und Nachhaltigkeit – dabei insbesondere der Energiesicherheit – sowie zu guter Letzt die historische Erfahrung einer wachsenden Anti-Atomwaffen-Bewegung in Japan, das aufgrund der

Atombombenabwürfe in Hiroshima und Nagasaki im Zweiten Weltkrieg bisher als einziges Land zum Opfer nuklearer Angriffe wurde und darüber hinaus noch den „Daigo Fukuryu Maru-Vorfall“ im Jahr 1954 zu beklagen hatte.

Aufgrund dieser Politik und der Faktoren, die ihre Grundlage bilden, sieht sich Japan mit zwei Dilemmata konfrontiert. Das erste Dilemma liegt im Zweispaß zwischen der Förderung der nuklearen Abrüstung als nationaler Aufgabe des „einzigen Landes, das in einem Krieg mit Atomwaffen angegriffen wurde“ und der Tatsache, dass in einem schwierigen strategischen Umfeld die erweiterte nukleare Abschreckung der USA für die Sicherheit des Landes unerlässlich ist. Das zweite Dilemma liegt darin, dass Japan, dem es an eigenen Ressourcen mangelt, aus Gründen der Erhaltung der Energiesicherheit den nuklearen Brennstoffkreislauf vorangetrieben hat; genau dieser bringt jedoch das Risiko der Verbreitung von Nuklearwaffen mit sich.

Nukleare Abrüstung und die japanisch- amerikanische Allianz

(1) Die anti-nukleare öffentliche Meinung in Japan und der japanisch-amerikanische Sicherheitsvertrag

Im August 1945 wurden nacheinander Atombomben auf Hiroshima und Nagasaki abgeworfen, woraufhin bis

Ende 1945 etwa 140.000 Menschen in ersterer und 74.000 Menschen in zweiterer Stadt ums Leben kamen. Im Jahr 1954 wurde die *Daigo Fukuryu Maru* (dt. „Glücklicher Drache V“), ein im Südpazifik operierendes Fischerboot für den Thunfischfang, dem radioaktiven Niederschlag eines US-Wasserstoffbombentests auf dem Bikini-Atoll ausgesetzt, wodurch die Besatzung und ihr Fang verstrahlt wurden. Anlässlich dieses Vorfalls hatten einige Hausfrauen im Tokioter Bezirk Sugunami eine Anti-Atom-Unterschriftenkampagne gestartet, die landesweite Ausmaße annahm und dazu führte, dass im August 1954 eine Ratsversammlung im Zusammenhang mit ebendieser Kampagne zum Verbot von Atom- und Wasserstoffbomben einberufen wurde. Diese Bewegung gewann zunächst als überparteiliche nationale Bewegung an Schwung. Dieser Schwung ließ jedoch nach, als sie parteilicher wurde, nachdem Mitglieder der Liberaldemokratischen Partei die Bewegung verließen, und es zu einer Spaltung zwischen Anhängern der Kommunistischen und der Sozialistischen Partei kam. In jedem Fall lässt sich jedoch sagen, dass sich dadurch in der japanischen Gesellschaft das Prinzip der Abschaffung von Atomwaffen in Form einer sogenannten „Allergie gegenüber Atomwaffen“ manifestiert hatte.

Gleichzeitig wuchs in Hinblick auf die Sicherheit das Bedürfnis nach einer erweiterten nuklearen Abschreckung durch die USA. Im Oktober 1964 führte China seinen ersten erfolgreichen

Atomwaffentest durch und wurde damit zur Atommacht. Dies löste eine Debatte darüber aus, ob auch Japan über Nuklearwaffen verfügen sollte. In Japan, wo die Anti-Atomwaffen-Bewegung immer stärker wurde, sprachen sich unterdessen nicht zuletzt auch innerhalb der Liberaldemokratischen Partei immer mehr Stimmen gegen eine Rücknahme Okinawas aus, solange dort noch Nuklearwaffen stationiert waren. Für den damaligen Premierminister Eisaku Sato war es politisch sehr wichtig, in den Verhandlungen mit den USA eine Rückgabe eines „atomwaffenfreien“ Okinawa zu erzielen. So verkündete er im Dezember 1967 die Drei nicht-nuklearen Prinzipien, die besagten, dass Japan keine Nuklearwaffen besitzen, herstellen oder einführen dürfe. Für diese Drei nicht-nuklearen Prinzipien wurde Premierminister Sato 1974 mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet.

(2) Die „Nuklearfrage“ im Rahmen der japanisch-amerikanischen Allianz

Auf der anderen Seite hatte Premierminister Sato ein geheimes Abkommen mit Präsident Nixon unterzeichnet, das die Einfuhr von Nuklearwaffen durch das US-Militär im Ernstfall ermöglichte. Im Jahr 1981 erklärte der ehemalige US-Botschafter in Japan, Edwin Reischauer, dass Schiffe der US-Marine im Rahmen einer Vereinbarung zwischen den beiden Ländern japanische Stützpunkte mit Nuklearwaffen

an Bord angelaufen hatten, wodurch bekannt wurde, dass das Prinzip des „Nicht-Einführens“ verletzt worden war. 1991 erklärte der damalige US-Präsident George H. W. Bush den Abzug von land- und seegestützten taktischen Nuklearwaffen, und tatsächlich legten im Anschluss keine mit solchen Waffen beladenen Schiffe mehr an japanischen Häfen an.

Die größte Herausforderung für beide Länder besteht heute darin, die Glaubwürdigkeit der erweiterten nuklearen Abschreckung aufrechtzuerhalten. Im Jahr 2009, als während der Obama-Regierung die *Nuclear Posture Review* (NPR) ausgearbeitet wurde, diskutierte man auch über eine Beschränkung der Rolle von Nuklearwaffen, unter anderem durch einen Verzicht auf den Ersteinsatz (engl. *No First Use*, kurz NFU) sowie die Festlegung eines „alleinigen Zwecks“ (*sole purpose* – Begrenzung der Rolle von Nuklearwaffen auf Abschreckung und Vergeltungsschläge). In diesem Zusammenhang äußerte sich die japanische Regierung im selben Jahr bei einer Anhörung vor der Kommission für strategische Ausrichtung des US-Kongresses besorgt darüber, dass eine solch deklarative Politik zu einer Schwächung der nuklearen Abschreckungskraft der USA in Ostasien führen könnte. Schließlich kam es vonseiten der USA zu keiner bedingungslosen Erklärung des NFU, da nicht nur Japan, sondern auch Südkorea und europäische Verbündete Bedenken gegen diese deklarative Politik äußerten. Dieser Prozess wies mit großer

Deutlichkeit auf die Notwendigkeit hin, die Wahrnehmung und das Verständnis zwischen (und sogar innerhalb der) beiden Regierungen in Bezug auf die erweiterte nukleare Abschreckung in Einklang zu bringen.

Die japanische Regierung unterstützt weder die NFU-Erklärung der USA noch ihr Konzept des „alleinigen Zwecks“ von Nuklearwaffen. Grund dafür ist zum einen, dass gegenüber Nordkorea neben einer Abschreckung vor dem Einsatz von Atomwaffen auch eine Abschreckung vor dem Einsatz nicht-nuklearer Massenvernichtungswaffen nötig ist. Um auch die Schwelle für deren Einsatz zu erhöhen, muss die Möglichkeit von Vergeltungsschlägen mit Nuklearwaffen offen gelassen werden. Zum anderen ist – obwohl China eine NFU-Erklärung abgegeben hat – unklar, ob es sich an diese halten wird, wenn man die Entwicklung seiner Streitkräfte sowie seine militärischen Übungen betrachtet. Die Vertrauenswürdigkeit seiner deklaratorischen Politik bleibt aufgrund mangelnder Transparenz fraglich. Wenn dann Japan und die USA ihre politischen Optionen durch eine NFU-Erklärung selbst einschränken, besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass sie stärker daran gebunden sein werden.

Vor diesem Hintergrund wurden zwischen den Regierungen der USA und Japan erweiterte Abschreckungsgespräche (engl. *Extended Deterrence Dialogue*, kurz EDD) mit dem Ziel begonnen, die Glaubwürdigkeit

der erweiterten nuklearen Abschreckung der USA aufrechtzuerhalten und zu stärken.

Das Dilemma zwischen der friedlichen Nutzung von Atomenergie und der Nichtverbreitung von Atomwaffen: Energiesicherheit und Atomkraft

Die Ressourcenknappheit Japans und die Abhängigkeit vom Ausland in Bezug auf fossile Brennstoffe stellen seit jeher einen Schwachpunkt der japanischen Wirtschaft dar. Als eine Maßnahme zur Überwindung dieser Schwäche strebte die japanische Regierung eine Diversifikation der Energieversorgung durch Erzeugung von Atomenergie an und wollte durch die Förderung des nuklearen Brennstoffkreislaufs eine „quasi-inländische“ Energiequelle erschließen. Die Förderung der friedlichen Nutzung von Atomenergie ist jedoch untrennbar mit dem Prinzip der Nichtverbreitung von Atomwaffen verbunden.

Nach dem Krieg wurden Japan Forschungsaktivitäten im Bereich der Atomenergie vom Hauptquartier der Besatzungstruppen (GHQ) verboten. Als jedoch US-Präsident Eisenhower im Jahr 1953 vor der UN eine Rede mit dem Titel „Atoms for Peace“ hielt, in der er die internationale Zusammenarbeit bei

der Kontrolle von Kernmaterial sowie die friedliche Nutzung der Atomenergie befürwortete, profitierte auch Japan davon. So wurde im Jahr 1955 das japanische Atomgesetz verabschiedet und ein Abkommen über die nukleare Zusammenarbeit beider Länder geschlossen. Im Jahr 1966 nahm Japan erstmals den kommerziellen Betrieb mit dem aus dem Vereinigten Königreich eingeführten *Calder Hall Improved Reactor* (Graphitreaktor) auf, gefolgt von einer Reihe technisch und wirtschaftlich effizienterer Leichtwasserreaktoren aus den USA, um die Atomenergie zu fördern.

Nach zwei Energiekrisen in den 1970er Jahren wurde die Verringerung der Abhängigkeit von ausländischer Energie ein wichtiges Thema und die Atomenergie wurde als vielversprechende Lösung für Energiesicherheitsfragen propagiert. Im Jahr 1997 betrug der Anteil der Atomenergie etwa 37 % der gesamten Stromerzeugungskapazität. Obwohl dieser Prozentsatz danach aufgrund des Anstiegs der Gesamtenergieproduktion zurückging, lag er noch vor dem Unfall im TEPCO-Kernkraftwerk Fukushima Daiichi nach dem Großen Erdbeben in Ostjapan im Jahr 2011 bei 30 %.

Dieser Unfall jedoch hat das Wesen der nuklearen Sicherheit in Japan drastisch verändert. Nicht wenige Kernkraftwerke haben daraufhin auf die Einhaltung der Sicherheitsnormen verzichtet und ihre Reaktoren stillgelegt, während andere ihre Sicherheitseinrichtungen

nachrüsteten. Jedenfalls waren im Oktober 2022 nur noch sechs Kernreaktoren zur Stromerzeugung in Betrieb (im Vergleich zu 57 vor dem Unfall).

Unter dem Gesichtspunkt der Energiesicherheit trieb Japan zudem sein Programm für den nuklearen Brennstoffkreislauf voran, mit dem Ziel, seine Abhängigkeit von ausländischen Uranquellen zu verringern und eine „quasi-inländische“ Energieversorgung sicherzustellen. Dieser Plan war jedoch wenig erfolgreich – unter anderem aufgrund des gescheiterten Projekts des schnellen Brutreaktors „Monju“. Japan hält an der Wiederaufbereitung abgebrannter Brennelemente unter dem Blickpunkt der Energiesicherheit und technologischen Entwicklung fest, muss bei seinen Plänen zur Verwendung von gespaltenem Plutonium jedoch im Hinblick auf die Nichtverbreitung von Atomwaffen Vorsicht walten lassen.

Abrüstungsdiplomatie im multilateralen Rahmen

(1) Der NVV und Japan

Obwohl die Förderung der nuklearen Abrüstung eine der vier Säulen der japanischen Atompolitik darstellt, hat Japan den Atomwaffensperrvertrag (deutsche amtliche Bezeichnung *Nuklearer Nichtverbreitungsvertrag*, kurz NVV) nicht bereits bei seiner Verabschiedung im Jahr 1968 unterzeichnet, sondern erst im Februar 1970, kurz vor seinem

Inkrafttreten im März desselben Jahres. Ratifiziert wurde er zudem erst sechs Jahre später, im Juni 1976.

Diese Verzögerung bei der Unterzeichnung und Ratifizierung Japans lässt sich mit zwei wesentlichen Gründen erklären. Zum einen gab es Bedenken gegenüber dem Verzicht auf die nukleare Option. Denn nachdem China im Jahr 1964 erfolgreich einen Atomwaffentest durchgeführt hatte und zur Atommacht geworden war, äußerten unter anderem konservative Politiker die Sorge, dass Japans Beitritt zum NVV als Land ohne Atombewaffnung die Möglichkeit ausschließen würde, China mit Nuklearwaffen gegenüberzutreten.

Zum anderen bestanden Bedenken, dass Japan durch seine Zustimmung zu den verbindlichen Sicherungsmaßnahmen des NVV gegenüber den Atommächten benachteiligt würde – entweder durch eine Einschränkung des Rechts auf friedliche Nutzung von Atomenergie oder durch das Durchsickern industrieller Informationen im Rahmen von Inspektionen. Später erfuhr Japan, dass die Europäische Atomgemeinschaft (engl. *European Atomic Energy Community*, kurz EURATOM) ein Sicherheitsabkommen mit der Internationalen Atomenergiebehörde (engl. *International Atomic Energy Agency*, kurz IAEA) unterzeichnen werde, sodass die Frage der Sicherungsmaßnahmen mit der Unterzeichnung eines „EURATOM-ähnlichen“ Sicherheitsabkommens geregelt wurde. Darüber hinaus machte die Gruppe der

Kernmaterial-Lieferländer (engl. *Nuclear Suppliers Group*, kurz NSG), die nach den indischen Atomwaffentests von 1974 gegründet worden war, den Beitritt zum NVV zu einer Bedingung für den internationalen Handel mit nuklearen Materialien und Werkzeugen. So war schließlich auch Japan gezwungen, den NVV zu ratifizieren.

Insgesamt unterstützt Japan den NVV auch, um die Legitimität seiner friedlichen Nutzung von Atomenergie zu gewährleisten. Dabei sieht es sich als „Musterschüler“ der internationalen Nichtverbreitung von Atomwaffen, der die friedliche Nutzung von Atomenergie sowie die Atomwaffensperre gleichermaßen fördert. Außerdem hat Japan sich auf Grundlage seiner Erfahrungen mit Hiroshima und Nagasaki sowie der hohen Zustimmung innerhalb seiner Bevölkerung in internationalen Gremien intensiv für nukleare Abrüstung eingesetzt.

(2) Japans Suche nach Gleichgesinnten im Rahmen des NVV

Die Veröffentlichung des Aufsatzes „Eine Welt ohne Atomwaffen“ von Kissinger, Nunn, Shultz und Perry im Jahr 2007 sowie die Rede von US-Präsident Obama in Prag im Jahr 2009, in der er eine atomwaffenfreie Welt als zukünftiges Ziel nannte, verstärkten den Trend hin zur nuklearen Abrüstung. Nach der Verabschiedung eines 64 Punkte umfassenden

Aktionsplans als Abschlussdokument der NVV-Überprüfungskonferenz von 2010, rief Japan zur Förderung der Umsetzung dieser Punkte die Abrüstungs- und Atomwaffensperrinitiative (engl. *Non-Proliferation and Disarmament Initiative*, kurz NPDI) ins Leben. Diese wurde von zwölf Ländern ohne Atombewaffnung mit jeweils unterschiedlicher regionaler und sicherheitspolitischer Positionierung mitgetragen, und anlässlich der UN-Generalversammlung im September 2010 war Japan gemeinsam mit der australischen Regierung Gastgeber des ersten Außenministertreffens zur nuklearen Abrüstung und Nichtverbreitung. Seitdem wurde die Abrüstung und Nichtverbreitung in diesem Rahmen weiter gefördert, indem unter anderem gemeinsame Erklärungen auf NVV-Überprüfungskonferenzen präsentiert wurden. Themen waren hierbei unter anderem die Verbesserung der Transparenz in nuklearen Fragen, der Vertrag über das Verbot der Herstellung von spaltbarem Material (engl. *Fissile Material Cut-off Treaty*, kurz FMCT) und die Aufklärung über ebensolche Thematiken.

Zu dieser Zeit gab es eine weitere Gruppe, die Koalition für atomare Abrüstung (engl. *New Agenda Coalition*, kurz NAC), die sich für die Abrüstung und Nichtverbreitung von Atomwaffen einsetzte. Die NAC wurde im Jahr 1998 im Rahmen der Veröffentlichung einer Erklärung mit dem Titel „Auf dem Weg zu einer Welt ohne Nuklearwaffen“ gegründet. In dieser Erklärung wurde vorgeschlagen, dass die Atommächte ein

rechtsverbindliches Dokument vorlegen sollten, in dem sie sich zum „Verzicht auf den Ersteinsatz“ verpflichten. Der Grund, weshalb Japan als Befürworter der nuklearen Abrüstung nicht auch dem NAC beigetreten war, liegt in eben dieser Klausel.

Ein anderer freiwilliger Rahmen, an dem Japan teilnimmt, ist die sogenannte *Stockholm Initiative* (SI). Die SI wurde unter Beteiligung von 16 Ländern ins Leben gerufen, um im Zuge der Spaltung der internationalen Gemeinschaft im Hinblick auf nukleare Abrüstung eine Brücke zwischen denjenigen Ländern zu bauen, die den Besitz von Nuklearwaffen als notwendige Sicherheitsmaßnahme ansahen, und denjenigen, die für deren Verbot eintraten. Außerdem sollten Impulse für eine erfolgreiche NVV-Überprüfungskonferenz gesetzt werden, die für 2020 angesetzt war. Die SI erörterte durchführbare, realistische und konkrete Maßnahmen für eine unumkehrbare und überprüfbare nukleare Abrüstung – das so genannte „Trittsstein“-Konzept (*stepping stone*) – welches Maßnahmen wie die Transparenz in nuklearen Fragen und die Einschränkung der Atomdoktrin sowie die Eindämmung von Eskalationsrisiken umfasste. Obwohl die Einschränkung der Nukleardoktrin, darunter Konzepte wie „Verzicht auf den Ersteinsatz“ und „alleiniger Zweck“ (*sole purpose*) konkret erörtert wurden, konnte kein ausdrücklicher Konsens darüber erzielt werden.

(3) Haltung gegenüber dem Atomwaffenverbotsvertrag

Ausgehend von seinen Erfahrungen mit den Atombombenabwürfen auf Hiroshima und Nagasaki hat Japan in Dokumenten, die für UN-Resolutionen und die NVV-Überprüfungskonferenz des Atomwaffensperrvertrags vorgelegt wurden, die Unmenschlichkeit von Nuklearwaffen verurteilt. Dem Atomwaffenverbotsvertrag (engl. *Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons*, kurz TPNW), der 2017 von der UN verabschiedet wurde und 2021 in Kraft trat, steht Japan jedoch weiterhin zurückhaltend gegenüber. In Japan fordern neben der Komeito, die eine Koalition mit der Liberaldemokratischen Partei bildet, auch Oppositionsparteien den Beitritt zum TPNW oder zumindest eine Teilnahme als Beobachter. Jedoch nahm die japanische Regierung an der ersten Konferenz der Vertragsstaaten im Juni 2022 nicht einmal als Beobachter teil. Ein hoher japanischer Regierungsbeamter hatte zwar informell eingeräumt, dass der TPNW und die japanische Regierung dasselbe Endziel teilen würden, doch fand dieser Vertrag bis zum Oktober 2022, als dem Ersten Ausschuss der UN ein Beschlussantrag zur Abschaffung von Atomwaffen vorgelegt wurde, in keinem offiziellen japanischen Dokument Erwähnung.

Hinter der vorsichtigen Haltung der japanischen Regierung stand die Befürchtung, dass eine Unterstützung des TPNW, der die Androhung und den

Einsatz von Nuklearwaffen verbietet, die Glaubwürdigkeit der erweiterten nuklearen Abschreckung untergraben oder das Vertrauensverhältnis zu den USA beschädigen könnte. Im Gegensatz zu Deutschland, das eine Vereinbarung über die gemeinsame Nutzung von Nuklearwaffen mit den USA getroffen hat und sich mithilfe soliderer Systeme sowohl in Hinblick auf Entscheidungen über den Einsatz als auch in Bezug auf Zuständigkeiten im Zusammenhang mit Nuklearwaffen für eine erweiterte nukleare Abschreckung einsetzt, existieren zwischen Japan und den USA keine gemeinsamen institutionellen Vereinbarungen über den Einsatz von Nuklearwaffen (bzw. einer nuklearen Abschreckung) – weder in Bezug auf Fähigkeiten, Entscheidungen noch Verantwortlichkeiten. Zugleich haben China und Nordkorea in Ostasien ihre nukleare Streitkraft erheblich ausgebaut, weshalb es nötig ist, eine stärkere Abschreckungskraft zu entwickeln. In einer solchen Situation soll eine akzeptierende Haltung gegenüber dem TPNW, durch die die Wahrnehmung des Gegenübers hinsichtlich der Glaubwürdigkeit eines Einsatzes von Nuklearwaffen beeinflusst werden könnte, vermieden werden.

(4) UN-Resolution zur Abschaffung von Atomwaffen

Zu Japans Bemühungen, die nukleare Abrüstung in multilateralen Gremien zu fördern, zählen Resolutionsanträge zur

Abschaffung von Atomwaffen, die Japan der UN seit 1994 regelmäßig vorlegt. Seither wurden diese von mehr als 150 Ländern beinahe bei jeder Abstimmung angenommen. Bis 1999 erhielten sie nicht einmal eine Gegenstimme, doch mit Blick auf die Resolution im Jahre 2000 wandten sich die USA dagegen. Daraufhin passte Japan unter Berücksichtigung seiner Beziehungen mit den USA sein Vorgehen an, um deren Widerstand zu umgehen. Zugleich kristallisierte sich seit der Verabschiedung des TPNW im Jahr 2017 eine Spaltung der internationalen Gemeinschaft in Bezug auf nukleare Abrüstung heraus. So bemühte sich die japanische Regierung um eine Resolution, bei der die Atom-mächte in die Abrüstung mit einbezogen werden, zumal Japan die Schaffung einer „Brücke“ zwischen den Staaten, die sich nachdrücklich für ein Verbot von Nukle-arwaffen aussprachen, und denjenigen, die für die Notwendigkeit der nuklearen Abschreckung eintraten, für die Erzielung wesentlicher Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung als unerlässlich erachtete. Dies führte jedoch zu einer Gegenreaktion derjenigen Länder, die die Abschaffung von Atomwaffen nachdrücklich befürworteten, was wiederum eine getrennte Abstimmung zur Folge hatte, bei der einige Paragraphen separat angenommen wurden.

Die getrennte Abstimmung symbolisiert auch den sich vertiefenden Spalt innerhalb der internationalen Gemeinschaft sowie die schrumpfenden Erwartungen in Hinblick darauf, diese Kluft

überbrücken und eine gemeinsame Basis finden zu können – was die Positionierung Japans zunehmend erschwert.

Zum Abschluss: Aktueller Stand der Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik

Wie wir im Vorherigen gesehen haben, bilden die vier Säulen der Atompolitik sowie die genannten drei Faktoren und beiden Dilemmata, die sich über die Zeit verändert haben, noch immer die Grundlage der japanischen Politik im Zusammenhang mit der Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung von Atomwaffen. Die Herausforderungen, vor denen Japan derzeit im Bereich der Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung von Atomwaffen steht, lassen sich wie folgt zusammenfassen.

Auf regionaler Ebene besteht die Herausforderung darin, in einem strategischen Umfeld in Ostasien, das durch den Ausbau der nuklearen Streitkraft Chinas und Nordkoreas immer rauer wird, die Glaubwürdigkeit der Abschreckung und die Reaktionsfähigkeit gegenüber China und Nordkorea durch regionale Partnerschaften und die japanisch-amerikanische Allianz – einschließlich der erweiterten nuklearen Abschreckung – zu gewährleisten und sich gleichzeitig um eine Verringerung des nuklearen Eskalationsrisikos im Rahmen von Dialogen mit China zum Thema Rüstungskontrolle zu bemühen. Darüber hinaus stellt sich die Frage,

wie die „Denuklearisierung“ Nordkoreas, das seine Nuklearkapazitäten und Raketentechnologien in den letzten Jahren erheblich ausgebaut hat, erreicht werden kann und welche Optionen es gibt, falls dies in den nächsten Jahren nicht möglich sein sollte.

Insbesondere im Hinblick auf eine Erhöhung der Glaubwürdigkeit der erweiterten nuklearen Abschreckung hat in Japan die Diskussion über eine „nukleare Teilhabe“ mit den USA sowie die Besorgnis über das so genannte „Stabilitäts-/Instabilitätsparadoxon“ zugenommen, bei dem der „lange Schatten von Atomwaffen“ in einem Umfeld gegenseitiger Abschreckung zwischen den Großmächten die regionale Sicherheit bedroht, während Russland bei seiner Invasion in die Ukraine versucht, mithilfe nuklearer Einschüchterung einen Vorteil im Krieg zu erlangen. In Zukunft könnte je nach Entwicklung der amerikanisch-chinesischen strategischen Beziehungen die Abschreckung gegenüber China zu einer noch größeren Herausforderung werden. China zielt darauf ab, den Einfluss der USA in der Region durch eine Erhöhung seiner Abschreckungskraft einzudämmen und eine gegenseitige Verwundbarkeit zwischen sich und den USA herzustellen. Daher gilt China im Hinblick auf die Rüstungskontrolle als rückwärtsgewandt. Japan muss nun nach Möglichkeiten suchen, wie es mit China und den USA zusammenarbeiten und einen Dialog über die Verringerung der nuklearen Bedrohung führen kann.

Auf globaler Ebene wird es vor allem darum gehen, wie Japan zur Aufrechterhaltung der Glaubwürdigkeit des internationalen Regelwerks zur Nichtverbreitung von Atomwaffen rund um den NVV beitragen wird. Zwischen dem Streben nach einer „Welt ohne Atomwaffen“ bzw. seiner Identität als „einziges Land, das in einem Krieg von Atombomben getroffen wurde“ und der realpolitisch zum Ausdruck gebrachten Notwendigkeit einer erweiterten Abschreckung stellt sich die Frage, welchen Ansatz Japan verfolgen wird. Premierminister Fumio Kishida brachte in der Generaldebatte auf der NVV-Überprüfungskonferenz im Jahr 2022 die Entschlossenheit Japans zum Ausdruck, als „Hüterin“ des NVV diesen „fest aufrechtzuerhalten“. Außerdem erklärte er, dass Japan eine Vermittlerrolle einnehmen wird, indem es die Dynamik der internationalen Gemeinschaft in Bezug auf nukleare Abrüstung durch die Abhaltung einer „internationalen Weisenkonferenz“ zu erhöhen versucht. Darüber hinaus forderte er mit Blick auf Chinas zunehmende Anzahl von Nuklearsprengköpfen ein Moratorium für die Produktion spaltbaren Materials für den Waffeneinsatz – ein Vorschlag, der auf der NVV-Überprüfungskonferenz im Jahr 2022 von China abgelehnt wurde – und sprach sich für mehr Transparenz aus. Die Erhebung von Informationen über Besitz und Stationierung von Nuklearwaffen sowie Produktion, Besitz und Verwaltung von spaltbarem Material ist wichtig, um eine „Baseline“ für die nukleare Abrüstung zu

schaffen, weshalb die NVV-Gemeinschaft eine Verbesserung der Transparenz auf breiter Grundlage unterstützt. Dies hätte auch für Japan enorme Sicherheitsvorteile. China hingegen lehnt eine solche Transparenz entschieden ab, da diese Informationen aufgrund der nach wie vor bestehenden Unterlegenheit Chinas gegenüber der nuklearen Streitkraft der USA äußerst sensibel sind.

Auf dem Gipfeltreffen in Hiroshima im Juli 2023 erarbeitete die G7 mit ihrer sogenannten „Hiroshima Vision“ die erste Gipfelerklärung zur nuklearen Abrüstung. Die Tatsache, dass unter anderem die Staats- und Regierungschefs der G7-Staaten sowie weiterer Länder wie Indien und Brasilien die von Atombomben getroffenen japanischen Städte besuchten, das Atombombenmuseum in Nagasaki besichtigten und sich die Geschichten der Überlebenden anhörten, hat ein wichtiges internationales Zeichen für die weitere Aufrechterhaltung der Nichtverwendung von Nuklearwaffen gesetzt.

In seiner Politik der nuklearen Abrüstung und der Nichtverbreitung musste Japan stets ein Gleichgewicht zwischen sicherheitspolitischem Realismus und seinen idealistischen Bestrebungen finden, die sich aus seiner Identität als einzigem von Atombomben getroffenem Land ergeben. Die Frage, wie diese beiden scheinbar widersprüchlichen Strategien in Einklang gebracht werden können, stellt eine zentrale politische Herausforderung dar.

Literaturangaben

Nobumasa Akiyama (2022), „‘No first use’ in the context of the U.S.-Japan Alliance,” *Asian Security*, Vol. 18, No. 3

Nobumasa Akiyama (2020), „Atoms for Alliance Challenges: Japan in the Liberal International Nuclear Order,” Yoichi Funabashi and G. John Ikenberry, eds., *The Crisis of Liberal Internationalism: Japan and the World Order*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press

Nobumasa AKIYAMA



Nobumasa Akiyama ist Professor für internationale Beziehungen an der Graduate School of Law und Dekan der School of International and Public Policy an der Hitotsubashi-Universität. Außerdem ist er Adjunct Research Fellow am Japan Institute of International Affairs (JIIA).

Vor seiner Ernennung in die derzeitige Position war er von April 2016 bis März 2018 als Gesandter-Botschaftsrat an der Ständigen Vertretung Japans bei den internationalen Organisationen in Wien und als Sonderberater des Botschafters für nukleare Sicherheit tätig, als er an das japanische Außenministerium abgeordnet war. Zu seinen weiteren beruflichen Tätigkeiten gehörten die Mitgliedschaft in der Prüfungskommission für öffentliche Sicherheit des Justizministeriums, in der Eminent Persons Group for the Substantive Advancement of Nuclear Disarmament, einer Beratergruppe des Außenministers, und die Mitgliedschaft in verschiedenen staatlichen Beratungs-/Beiratsgruppen der Außen- und Verteidigungsministerien, der japanischen Atomenergiekommission und der Nuklearen Regulierungskommission Japans sowie die Beratung der japanischen Delegation bei den NPT-Überprüfungskonferenzen seit 2000.

Zu seinen jüngsten Veröffentlichungen gehören: „‘No first use’ in the context of the U.S.-Japan Alliance”, *Asian Security* (2021), „AI Nuclear Winter or AI That Saves Humanity? KI und nukleare Abschreckung“, in Joachim von Braun, Margaret S. Archer, Gregory M. Reichberg, Marcelo Sanchez-Sorondo, eds., *Robotics, AI, and Humanity* (Springer, 2021), „Atoms for Alliance Challenges: Japan in der liberalen internationalen Nuklearordnung“, in Yoichi Funabashi und G. John Ikenberry, Hrsg., *The Crisis of Liberal Internationalism: Japan and the World Order* (Washington, DC, Brookings Institution Press, 2020), und „Japan’s Nuclear Disarmament Dilemma“, in Gorge P. Schultz und James Goodby, Hrsg., *The War That Must Never Be Fought* (Stanford, the Hoover Institution, 2015).



27

Japans Außenhilfepolitik

Ippeita NISHIDA

Einleitung

Im Juni 2023 formulierte die japanische Regierung eine neue Entwicklungszusammenarbeitsgrundlage. In der kürzlich überarbeiteten Nationalen Sicherheitsstrategie wurde die Entwicklungszusammenarbeit als „eines der wichtigsten Instrumente der Diplomatie“ bezeichnet. Traditionell wurde von Japans öffentlicher Entwicklungshilfe (engl. *Official Development Assistance*, kurz ODA) erwartet, dass sie wirtschaftliche Interessen Japans verfolgt und zu seiner Sicherheit beiträgt, während sie gleichzeitig die Anforderungen der internationalen Gemeinschaft erfüllt. Nun, in der neuen Grundlage, soll sie eine vermehrt strategische Rolle spielen. Darüber hinaus wurde im April 2023 ein von der öffentlichen Entwicklungshilfe getrennter Rahmen in Bezug auf die Sicherheit eingeführt. Gegenwärtig, da die Unterstützung des Verteidigungsministeriums für den Aufbau von Kapazitäten ebenfalls gut etabliert ist, werden Japans politische Mittel für die Außenhilfe diversifiziert und beinhalten auch militärische Aspekte, die das Land bisher nur zögerlich zur Verfügung gestellt hat.

Vor diesem Hintergrund gibt der vorliegende Beitrag einen Überblick über die Mittel der Außenhilfe, insbesondere der öffentlichen Entwicklungshilfe, zum Verständnis der japanischen Außen- und Sicherheitspolitik. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die Betonung des strategischen Charakters dieser Hilfe im

Rahmen einer sich wandelnden internationalen Gemeinschaft gelegt und auch die in jüngster Zeit voranschreitenden Initiativen außerhalb der öffentlichen Entwicklungshilfe werden unter die Lupe genommen.

Historischer Hintergrund

(1) Überblick über die japanische Außenhilfe

Grundlegende Positionierung und Merkmale

In der Entwicklungszusammenarbeitsgrundlage 2023 heißt es, dass ihre Ziele darin bestünden, sowohl zur (a) Bildung einer friedlichen, stabilen und wohlhabenden internationalen Gemeinschaft im Rahmen einer freien und offenen internationalen Ordnung auf Grundlage von Rechtsstaatlichkeit als auch zur (b) Schaffung eines wünschenswerten internationalen Umfelds sowie zur Verwirklichung der nationalen Interessen Japans beizutragen. Die grundlegende Richtlinie der Entwicklungszusammenarbeit umfasst die Verbreitung und Umsetzung internationaler Normen wie nichtmilitärische Zusammenarbeit, menschliche Sicherheit, Werteschaffung durch eine gleichberechtigte Partnerschaft mit Entwicklungsländern sowie Inklusion, Transparenz und Fairness. Bei Kooperationen wird ein politischer Schwerpunkt auf die drei vorwiegenden Bereiche gelegt: (1) „Qualitatives Wachstum“ in einer neuen Ära und dadurch bedingte

Beseitigung von Armut, (2) Verwirklichung einer friedlichen, sicheren und stabilen Gesellschaft sowie Aufrechterhaltung und Stärkung einer freien und offenen internationalen Ordnung auf Grundlage von Rechtsstaatlichkeit, (3) sowie Übernahme der Führung bei internationalen Bemühungen zur Bewältigung zunehmend komplexer und schwerwiegender globaler Probleme.

Japan ist seit 1961 Mitglied des Entwicklungshilfesausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (engl. *OECD Development Assistance Committee*, kurz OECD-DAC). Laut DAC-Statistiken war Japan im Jahr 2019 mit rund 15,588 Mrd. USD auf Platz 4 der weltweiten Geberländer für öffentliche Entwicklungshilfe. Bei der Pro-Kopf-Belastung liegt Japan dagegen lediglich auf Platz 16, und der Anteil des Bruttonationaleinkommens (BNE) in diesem Zusammenhang beträgt lediglich 0,29 % – weniger als die Hälfte der internationalen Zielvorgabe von 0,7 %. Von diesem Betrag wird etwa ein Viertel an internationale Organisationen gespendet, während der Rest für bilaterale Entwicklungshilfen vorgesehen ist. Schenkungen, einschließlich der technischen Kooperation, machen etwa 45 % der bilateralen Hilfen aus, während Kreditbeihilfen den größeren Anteil darstellen (etwa 55 %). Was die regionale Verteilung betrifft, besetzt Asien mit einem Anteil von 61,1 % aufgrund seiner räumlichen Nähe und der historischen Verbundenheit die Position des größten Empfängers. Aufgeschlüsselt nach

Sektoren ist die Verteilung an die wirtschaftliche Infrastruktur mit rund 52,1 % am höchsten (Durchschnitt der DAC-Länder: 16,9 %), während die Soforthilfe (humanitäre Hilfe usw.) mit rund 3,6 % das Schlusslicht bildet (Durchschnitt der DAC-Länder: 14,9 %).

Vom Außenhilfeempfänger zum größten Spender

Sieben Jahre lang – von der Niederlage Japans im Zweiten Weltkrieg 1945 bis zur Wiedererlangung der Souveränität im Jahr 1952 – wurde Japan von den USA durch Hilfsfonds für die besetzten Gebiete und den wirtschaftlichen Wiederaufbau finanziell unterstützt. Nach der Unabhängigkeit erhielt das Land zudem Projektkredite von der Weltbank, wodurch die Grundlage für eine bessere zivile und industrielle Entwicklung in der Zeit des Wiederaufbaus nach dem Krieg geschaffen wurde. Diese Erfahrung bildet das philosophische Fundament der japanischen Außenhilfe, die darauf abzielt, die unabhängige Entwicklung von Partnerländern zu unterstützen.

Die japanische Außenhilfe der Nachkriegszeit begann im Jahr 1954. Ursprüngliches Ziel war die Verbesserung der Beziehungen zu anderen asiatischen Ländern und die Wiederherstellung der Position Japans in der internationalen Gemeinschaft durch Nachkriegsreparationen. Während des Kalten Krieges wurde außerdem versucht, die Ausbreitung des Kommunismus innerhalb Asiens mithilfe von Entwicklungszusammenarbeit zu verhindern. Darüber hinaus wurden auch

Exporte durch an Auflagen gebundene Entwicklungshilfen gefördert, um den Wohlstand im eigenen Land zu erhöhen.

In der Phase des hohen Wirtschaftswachstums zwischen den 1960er und 1970er Jahren wurden Hilfssysteme entwickelt und die Nachkriegsreparationen wurden nach und nach durch finanzielle Kooperationen ersetzt. Japan wurde im Jahr 1968 zur zweitgrößten Volkswirtschaft der Welt, wodurch seine internationale Präsenz und sein Einfluss wuchsen. Doch die starke wirtschaftliche Expansion in Verbindung mit den Erinnerungen an die Vorkriegszeit weckte in Südostasien das Misstrauen gegenüber Japan. Darüber hinaus wurde seine Verantwortung als große Wirtschaftsmacht in Frage gestellt und eine allgemeine Überprüfung der japanischen öffentlichen Entwicklungshilfe gefordert, was dazu führte, dass die an Auflagen gebundenen Hilfen reduziert und Überlegungen darüber angestellt wurden, wie man diese Form der Unterstützung – beispielsweise im Bereich des grundlegenden Lebensunterhalts – optimaler auf das jeweilige Partnerland zuschneiden könne.

Zusätzlich wurde sich Japan nach den Ölkrisen der 1970er Jahre der Notwendigkeit einer stabilen Ressourcen- und Energiebeschaffung bewusst, weshalb sich die bisher nur auf Asien konzentrierte Entwicklungszusammenarbeit nun auch auf den Nahen Osten, Afrika und Lateinamerika richtete. Anschließend erhöhte Japan sein Hilfsangebot systematisch und wurde auf diese Weise im Jahr

1991 zum größten Geberland der Welt, das fast doppelt so viel Entwicklungshilfe leistete wie heute.

Das System

Japans Budget für Entwicklungszusammenarbeit wird von allen Ministerien und Behörden mit Ausnahme des Verteidigungsministeriums bereitgestellt. Das Büro für internationale Zusammenarbeit des Außenministeriums, das eine zentrale Rolle spielt, ist für die Planung der Hilfspolitik und deren behördenübergreifende Koordinierung zuständig. Eine weitere Agentur zur Umsetzung dieser Politik ist die Japanische Agentur für internationale Zusammenarbeit (engl. *Japan International Cooperation Agency*, kurz JICA), die technische Kooperationen, Kreditbeihilfen und Zuschüsse einheitlich bereitstellen kann. In den Ländern, die für diese Hilfen in Frage kommen, sind „lokale Taskforces für die öffentliche Entwicklungshilfe“ eingerichtet, in denen Teams unter der Leitung der diplomatischen Vertretungen im Ausland und der örtlichen JICA-Büros Informationen sammeln und Projekte ausarbeiten.

Die internationale humanitäre Soforthilfe unterliegt zwei Regelungen. Das Sekretariat des Hauptquartiers für internationale Friedenskooperation im Kabinettsbüro ist für konfliktbedingte Katastrophenfälle zuständig. Dabei entsendet es auf Grundlage des Gesetzes über die internationale Friedenszusammenarbeit (PKO-Gesetz) sowohl Truppen von Selbstverteidigungstreitkräften als auch

notwendiges Personal in die bedürftigen Gebiete und leistet materielle Unterstützung. Bei großen Naturkatastrophen und menschengemachten Desastern, die nicht aus einem Konflikt heraus entstanden sind, wird ein behördenübergreifendes Katastrophenhilfsteam vom Sekretariat für die internationale Katastrophenhilfe der JICA auf Grundlage des JDR-Gesetzes (kurz für *Japan Disaster Relief*) organisiert und entsandt; zusätzlich erfolgt die Bereitstellung von Hilfsgütern. Darüber hinaus ist im Außenministerium ein Soforthilfeplan für Katastrophenopfer, Flüchtlinge und Vertriebene eingerichtet, um diesen unabhängig von der Art der Katastrophe notwendige Zuschüsse zu gewähren.

Außerdem verfügt das Verteidigungsministerium über eine Abteilung für internationale Politik, in der unter anderem die Zusammenarbeit mit anderen Ländern als den USA sowie mit internationalen Organisationen koordiniert wird; auch externe militärische Hilfsprojekte wie die Unterstützung beim Kapazitätsaufbau werden hauptsächlich von dieser Abteilung geplant und organisiert. Im April 2023 wurde zudem ein von der ODA abweichender Wirtschaftshilfsplan zur „Unterstützung der staatlichen Sicherheitskapazitäten“ (engl. *Official Security Assistance*, kurz OSA) in die Zuständigkeit des Politbüros des Außenministeriums aufgenommen. Dabei handelt es sich um einen Rahmen, der darauf ausgelegt ist, den Verteidigungsbehörden in Entwicklungsländern Ausrüstungsgegenstände

bereitzustellen und den Aufbau von Infrastruktur unterstützt.

(2) Entwicklungszusammenarbeit nach dem Ende des Kalten Krieges und Verbindungen zu internationalen Friedenseinsätzen

Ausweitung und Optimierung der öffentlichen Entwicklungshilfe: Von Quantität zu Qualität

Das Ende des Kalten Krieges führte zu zwei wichtigen Veränderungen in der japanischen Außenhilfe. Eine davon ist die geografische Ausweitung der Zielgebiete für öffentliche Entwicklungshilfe. Hierbei wurde das benachbarte Russland, das nur schwache politische und wirtschaftliche Beziehungen zu Japan unterhielt, sowie die ehemals kommunistischen Länder in Zentralasien sowie Mittel- und Osteuropa unterstützt, um die Region zu stabilisieren und einen reibungslosen Übergang zur Marktwirtschaft zu gewährleisten. Im Hinblick auf die Besorgnis erregende Verbreitung von Massenvernichtungswaffen stellte Japan eine finanzielle und technische Zusammenarbeit bei der Entsorgung und Aufbereitung überschüssiger Nuklearwaffen zur Verfügung. Außerdem rief es im Jahr 1993 die *International Conference on African Development* (TICAD) ins Leben. Bereits in den späten 1980er Jahren hatte Japan rund 10 % seiner gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe für Afrika bereitgestellt und

verstärkte sein Engagement zusätzlich, um den Mangel an Unterstützung durch die westlichen Länder aufzufangen, die nach dem Ende des Kalten Krieges der „Entwicklungshilfe überdrüssig geworden“ waren.

Dieses Engagement äußerte sich unter anderem in der Verlagerung von Quantität zu Qualität. Wie bereits erwähnt, wurde Japan 1991 zum weltweit größten Geberland in Bezug auf Entwicklungshilfe (eine Position, die es bis zum Jahr 2000 halten sollte). Dies erforderte eine klare Darstellung der Grundsätze japanischer Entwicklungshilfe und diesbezüglicher Politik, sowohl für die Hilfsorganisationen als auch für die einheimische Bevölkerung, weshalb man im Jahr 1992 eine erste Übersicht zur staatlichen Entwicklungshilfe („ODA-Charta“) formulierte. Aufgrund einer Konjunkturverschlechterung im gleichen Zeitraum wurde jedoch Ende der 90er Jahre auch das Budget für öffentliche Entwicklungshilfe aus Gründen der Finanzsanierung gekürzt, was eine Verlagerung der japanischen Entwicklungshilfe von Quantität hin zu Qualität erforderte – einschließlich Verbesserungen in der Rechenschaftspflicht gegenüber der japanischen Öffentlichkeit sowie einer effektiveren Hilfspolitik. Dies geschah unter anderem durch die Überprüfung der öffentlichen Entwicklungshilfe gegenüber China, das bereits an wirtschaftlicher und politischer Stärke zugenommen hatte; so wurden Neugewährungen von Yen-Darlehen an China im Jahr 2007 eingestellt.

Initiativen zur Friedensförderung

Als Reaktion auf den Zusammenbruch und die Destabilisierung der internationalen Ordnung nach dem Kalten Krieg wandte sich Japan auch der Friedensförderung zu. Obwohl dies zu jener Zeit einen allgemeinen Trend in der internationalen Gemeinschaft darstellte, hatte Japan hierfür seine eigenen Gründe. Da Japan während des Golfkriegs aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Einschränkungen keine militärische Hilfe leisten konnte, hatte es den multinationalen Streitkräften unter Führung der USA insgesamt 13 Mrd. USD zur Verfügung gestellt. Dies wurde von der internationalen Gemeinschaft jedoch nicht geschätzt, was den japanischen Entscheidungsträgern bis heute noch als „Golfshock“ in Erinnerung geblieben ist. Danach schuf Japan rechtliche Rahmenbedingungen und begann sowohl mit der Entsendung von Selbstverteidigungsstreitkräften – unter anderem zu UN-Operationen zur Friedenssicherung – sowie mit der Unterstützung konfliktreicher und fragiler Staaten im Rahmen der Entwicklungshilfe seit den 2000er Jahren, was die Friedensförderung zu einer Säule seiner internationalen Zusammenarbeit machte. So stellte Japan beispielsweise insgesamt 5,791 Mrd. USD für den Wiederaufbau Afghanistans bereit, was stark auf Zusammenarbeit mit den USA ausgerichtet war, um unter anderem die Kapazitäten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit in dieser Region zu stärken. Im Irak erfolgte die zivile Unterstützung durch die

öffentliche Entwicklungshilfe auf eine Weise, in der sie die Wiederaufbauhilfe der Selbstverteidigungsstreitkräfte so ergänzte, als wären sie „zwei Teile eines Ganzen“. Dadurch entstand ein Prototyp für die Zusammenarbeit in den Bereichen Außenpolitik, Verteidigung und Entwicklung, der sich *All Japan* nennt.

Umstellung auf strategischere Hilfe:

Außenhilfepolitik während der

Regierung unter Premierminister Abe

Die japanische Entwicklungszusammenarbeit erreichte während der zweiten Regierung unter Premierminister Abe, die mit knapp sieben Jahren und acht Monaten von Dezember 2012 bis September 2020 die längste in ihrer Geschichte darstellte, in zweierlei Hinsicht einen Wendepunkt. Der erste davon bestand im Export von Infrastruktursystemen, um das asiatische Wachstum in die japanische Wirtschaft zu „integrieren“. Die Rolle der öffentlichen Entwicklungshilfe bestand darin, private Investitionen zu fördern und Projekte zu gewinnen, während sie nach außen hin damit gerechtfertigt wurde, dass sie die wirtschaftliche Unabhängigkeit des Partnerlandes wertschätze und die Kapazitäten der Staatsführung durch transparente Prozesse verbessere. Außerdem legte Japan – auch, um sich von Chinas undurchsichtigen Hilfspraktiken abzugrenzen – auf „hochwertige Infrastrukturinvestitionen“ Wert, die in seine Initiative für einen „Freien und Offenen Indopazifik“ (FOIP) aufgenommen und durch die G7 und G20 zur internationalen Norm gemacht wurden.

Der zweite Wendepunkt liegt darin, dass die Beziehung zwischen der Entwicklungszusammenarbeit und der Sicherheitspolitik eindeutiger geworden ist. Die im Jahr 2013 entwickelte Nationale Sicherheitsstrategie (NSS) bietet eine „Orientierungshilfe“ für die öffentliche Entwicklungshilfe, die zuvor getrennt von der Sicherheit behandelt wurde, und sieht einen Plan zur Entwicklung eines Unterstützungssystems für Streitkräfte in Partnerländern vor. In Anbetracht dieser und anderer Faktoren wurde der Rahmen für die ODA-Charta im Jahr 2015 als Grundlage für die Entwicklungszusammenarbeit neu festgelegt, und zwar unter der Betonung, dass Frieden und Stabilität in der internationalen Gemeinschaft im nationalen Interesse Japans lägen. In Bezug auf das Militär wurden die Grundsätze, eine militärische Nutzung der Entwicklungshilfe bzw. eine Konfliktförderung durch eben diese zu vermeiden, wie bisher beibehalten. Dabei wurden jedoch die Anforderungen dahingehend gelockert, dass „sofern das Militär des Partnerlandes oder Personen mit militärischem Status bei der Entwicklungszusammenarbeit für zivile oder nichtmilitärische Zwecke, unter anderen im Rahmen der Katastrophenhilfe, beteiligt sind, der einzelne Sachverhalt unter Berücksichtigung der wesentlichen Bedeutung überprüft wird“.

Aktueller Stand und Herausforderungen

(1) Umgang mit neuen Bedrohungen

Nach dem Rücktritt von Premierminister Abe folgte Premierminister Yoshihide Suga, ebenfalls ein Liberaldemokrat mit einer jedoch nur kurzen Amtszeit, sowie im Oktober 2021 die Regierung unter Premierminister Fumio Kishida. Obwohl Japan im Bereich der internationalen Gesundheit, einschließlich der Bekämpfung von Infektionskrankheiten, traditionell stark ist, verzögerte sich die anfängliche außenpolitische Reaktion auf das neuartige Coronavirus (COVID-19) aufgrund des inländischen Umgangs mit dieser Situation. Andererseits haben Japan, die USA, Australien und Indien (QUAD) als Reaktion auf die chinesische „Impfstoffdiplomatie“ ihre Zusammenarbeit mit Sicherheitspartnern im Bereich der humanitären Hilfe und Entwicklung vorangetrieben, unter anderem durch die Schaffung eines Rahmens für die Bereitstellung von Impfstoffen an Länder im Indopazifik. Neben der Hilfe für Entwicklungsländer durch das COVAX Facility-Programm stellte Japan rund 3,4 Millionen überschüssige Impfstoffdosen an Taiwan bereit. Dies entsprach mehr als einem Drittel der damals von Taiwan benötigten Menge, sodass es nicht länger auf chinesische Impfstoffe angewiesen war. Als Reaktion auf den russischen Überfall auf die Ukraine im Februar 2022 änderte Japan seine bisherige Politik gegenüber

Russland, indem es die Verhandlungen über einen Friedensvertrag vertagte und den während der Regierung unter Premierminister Abe vereinbarten wirtschaftlichen Kooperationsplan zwischen Japan und Russland, welcher japanische Investitionen und Kredite in Höhe von 300 Mrd. Yen in den Bereichen Energie und Entwicklung des Fernen Ostens vorsah, auf Eis legte. Außerdem verhängte Japan im Einklang mit Europa und den USA Sanktionen gegen Russland und stellte der Ukraine humanitäre Hilfe sowie nicht-tödliche militärische Ausrüstung zur Verfügung.

Die Regierung unter Premierminister Kishida formulierte Ende 2022 eine neue Nationale Sicherheitsstrategie (NSS) und andere politische Dokumente, die auf der Erkenntnis beruhen, dass das Sicherheitsumfeld aufgrund der durch China und andere Länder verursachten Herausforderungen deutlich erschwert wurde. Die neue NSS forderte den Einsatz der umfassenden nationalen Stärke Japans in den Bereichen Diplomatie, Verteidigung, Wirtschaft, Technologie und Information und wies darauf hin, dass die öffentliche Entwicklungshilfe, einschließlich der Außenhilfe, zum Zweck der Aufrechterhaltung und Entwicklung einer freien und offenen internationalen Ordnung eingesetzt werden soll. Die neue NSS sieht zudem vor, dass zum Nutzen des Militärs und anderer Akteure ein neuer Rahmen für die Zusammenarbeit geschaffen werden soll, in welchem Japan gleichgesinnte Länder unter anderem mit Ausrüstung

und Gütern versorgt und Infrastruktur aufbaut. Darauf folgend wurde im April 2023 die OSA eingerichtet. Die Regierung unter Premierminister Kishida bekundete zudem ihre Bereitschaft, die Entwicklungszusammenarbeit zur Förderung der Stabilität im indopazifischen Raum zu verstärken. Auf dem QUAD-Gipfeltreffen im Mai 2022 wurde angekündigt, dass in den nächsten fünf Jahren mehr als 50 Mrd. USD in den Infrastruktursektor fließen sollen; außerdem wurde der Start einer Partnerschaft für humanitäre und Katastrophenhilfe (engl. *Humanitarian Assistance and Disaster Relief*, kurz HADR) sowie eine verstärkte Unterstützung in unkonventionellen Sicherheitsbereichen angekündigt. Auf der anschließenden asiatischen Sicherheitskonferenz (Shangri-La-Dialog) im Juni kündigte Premierminister Kishida seine „Vision für den Frieden“ an, in der er unter anderem künftige FOIP-Entwicklungen und eine Verstärkung der Sicherheit vorsah, und äußerte darüber hinaus seine Absicht, die öffentliche Entwicklungshilfe zur Stärkung des FOIP auszuweiten.

(2) Zukünftige Herausforderungen

Die japanische Außenhilfe gewinnt zwar als politisches Instrument an strategischem Wert, doch die künftigen Herausforderungen liegen im Budget für öffentliche Entwicklungshilfe und in der Entwicklung eines militärischen Hilfesystems.

So ist in Hinblick auf die Erweiterung der öffentlichen Entwicklungshilfe unklar, in welchem Umfang die Mittel tatsächlich angehoben werden. Bereits geplant ist eine erhebliche Aufstockung des Verteidigungshaushalts, dessen Umfang in den nächsten fünf Jahren verdoppelt werden soll. Steigende Energiepreise aufgrund der Ukraine-Krise und die Abwertung des Yen haben die japanische Wirtschaft getroffen und den Druck auf die Jahresausgaben erhöht. Andererseits ist der Schuldenstand Japans doppelt so hoch wie sein BIP – der anteilig dramatischste Wert unter den Industriestaaten. Die Ausweitung der öffentlichen Entwicklungshilfe in einer solchen Situation steht im Kontrast zum Vereinigten Königreich, das seine Ausgaben für die öffentliche Entwicklungshilfe (0,7 % des BNE) aufgrund der durch das Coronavirus schlechteren Finanzlage umgehend kürzte. In einer Meinungsumfrage des Kabinettsbüros aus dem Jahr 2022 hielten mehr als die Hälfte der Befragten (54,3 %) die derzeitige Höhe der japanischen Entwicklungshilfe für ausreichend. Es ist unklar, inwieweit das japanische Volk eine Aufstockung der Beihilfen, deren Zusammenhang mit dem nationalen Interesse selbst für die Regierung nur schwer ersichtlich ist, nachvollziehen können wird.

Eine weitere Herausforderung liegt in der Systementwicklung. Seit 2012 leistet Japan unter dem Deckmantel der Kapazitätsaufbauhilfe externe Militärhilfe, was im Land selbst noch weitestgehend unerkannt geblieben

ist. Obwohl schon früher ausländische Militärangehörige als Studenten an Verteidigungsakademien und anderen Bildungseinrichtungen aufgenommen wurden, wird das Programm zur Unterstützung des Kapazitätsaufbaus, das den Streitkräften von Entwicklungsländern die direkte Ausbildung von Personal sowie technische Hilfe bietet, als wichtiges Mittel zur Vertiefung der Zusammenarbeit mit anderen Ländern anerkannt. Im Jahr 2021 wurden 47 Projekte für insgesamt 15 Länder und eine Organisation (ASEAN) durchgeführt, die hauptsächlich auf Länder in Südost- und Zentralasien ausgerichtet waren. Ihr Inhalt war zwar auf Nicht-Kriegsgebiete beschränkt, reichte dabei jedoch von humanitärer Hilfe über internationales Luftfahrtrecht bis hin zu Unterwassermedizin und wurde mit strategischem Blick auf China umgesetzt. Darüber hinaus kann als veraltet bewertete Ausrüstung der Selbstverteidigungsstreitkräfte nun für die materielle Zusammenarbeit im Einklang mit den „Drei Grundsätzen für den Transfer von Verteidigungsgütern“ zum Einsatz kommen. Die kürzlich erfolgte kostenlose Bereitstellung von Trainingsflugzeugen der maritimen Selbstverteidigungsstreitkräfte für die Philippinen und die Bereitstellung von Verteidigungsgütern an die Ukraine beruhen auf ebendiesen Grundsätzen.

Andererseits verfügt Japan nicht über die Mittel, ausländischen Regierungen neue Verteidigungsgüter zu liefern, was als „Lücke im japanischen

Auslandshilfsprogramm“ betrachtet wird. Mit der im Vorherigen erwähnten OSA wird versucht, diese Herausforderung zu bewältigen, wobei das ursprüngliche Budget für das Geschäftsjahr 2023 – dem Anfangsjahr des Programms – nur 2 Mrd. Yen betrug. Außerdem ist das Programm eher von kleinem Umfang, da es beispielsweise die Einrichtung von Kommunikationssystemen lediglich für vier Länder, u.a. die Philippinen, vorsieht. Auch wenn es in Zukunft je nach Leistung schrittweise ausgeweitet werden sollte, ist es längst nicht so einfach zu handhaben wie Kreditbeihilfen oder Subventionen für Anschaffungen. Die Umsetzung soll dabei gemäß den „Drei Grundsätzen für den Transfer von Verteidigungsgütern“ sowie den dazugehörigen operativen Richtlinien erfolgen, wobei die Verwendungszwecke begrenzt sind. Obwohl institutionelle Vorkehrungen getroffen werden, stellt die Militärhilfe für Japan einen neuen Bereich dar, dessen Systeme wünschenswerterweise auf Grundlage des öffentlichen Verständnisses eingerichtet werden sollten.

Zum Abschluss

Wie in diesem Beitrag dargelegt, gab es drei Beweggründe, aus denen sich die japanische Außenhilfe mit Schwerpunkt auf die Entwicklungszusammenarbeit gewandelt hat: das Streben nach wirtschaftlichem Nutzen, die Forderungen der internationalen Gemeinschaft und Japans Beitrag zur internationalen Sicherheit. In den letzten Jahren

hat sich das Bewusstsein für Sicherheitsaspekte – gerade in Hinblick auf China – verstärkt, weshalb ich zum Abschluss noch auf die vier folgenden Punkte hinweisen möchte.

Zum einen geht es dabei um die Umsetzung der strategischen Außenhilfe auf Grundlage neuer politischer Richtlinien. Der öffentlichen Entwicklungshilfe wird über die bilaterale Diplomatie hinaus eine strategische Rolle bei der Aufrechterhaltung regionaler Stabilität und internationaler Normen zugewiesen und es wird erwartet, dass die Unterstützung beim Kapazitätsaufbau und die OSA als Mittel für direkte Zusammenarbeit mit den Verteidigungsbehörden dienen, die in den Regierungen vieler Entwicklungsländer weiterhin erheblichen Einfluss ausüben. Sowohl die öffentliche Entwicklungshilfe als auch die OSA zielen darauf ab, der versuchten Änderung der internationalen Ordnung durch China und Russland entgegenzuwirken, und die gemeinsame Koordinierung mit gleichgesinnten Ländern wie den USA und Australien wird zunehmen. Auf diese Weise können der Außenhilfe in Zukunft auch neue Rollen und Funktionen zugewiesen werden.

Zum anderen geht es um das Image der japanischen öffentlichen Entwicklungshilfe in der internationalen Gemeinschaft. Nach dem großen Erdbeben in Ostjapan im März 2011 erhielt Japan Hilfe von 163 Ländern und Regionen sowie von 43 internationalen Organisationen weltweit. Dazu gehörten

auch viele Entwicklungsländer, in denen durch die langjährige lokale Zusammenarbeit der japanischen Regierung laut eigener Angaben „Vertrauen und Dankbarkeit“ aufgebaut worden waren. Wie würde sich der Eindruck und die Bewertung der japanischen öffentlichen Entwicklungshilfe verändern, wenn künftig in diesem Zusammenhang die Sicherheit stärker in den Vordergrund rücken und die Hilfe direkt auf nationale Interessen Japans ausgerichtet werden würde? Zudem ist wahrscheinlich, dass für die am wenigsten entwickelten und gleichzeitig hilfsbedürftigsten Länder noch weniger Unterstützung möglich wäre, was den internationalen Forderungen zuwiderlaufen könnte.

Drittens ist es so, dass Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit mit den Ländern im so genannten „Globalen Süden“ bestehen. Vor dem Hintergrund des Großmachtwettbewerbs zwischen den USA und China sind viele Entwicklungsländer – darunter die südostasiatischen Länder – besorgt, dem einen oder anderen Lager zugeordnet zu werden. Indien hat, obwohl es Mitglied der QUAD ist, seine eigene Diplomatie entwickelt, ohne sich den Sanktionen des Westens gegenüber Russland anzuschließen; und auch andere Länder mittleren Entwicklungsstandes versuchen, ihre Position und ihren Einfluss zu verbessern, indem sie sich flexibel in die multipolaren internationalen Beziehungen einbringen. In diesen Ländern, die sich mitten im Wirtschaftswachstum befinden, befindet sich der Anteil der

Außenhilfe am inländischen Kapital im Rückgang, während der Aufstieg neuer Geldgeber wie China ein Wettbewerbsumfeld schafft, in der die Nachfrageseite begünstigt wird. Da auf diplomatischer Ebene immer mehr Wert auf vorteilhafte Beziehungen gelegt wird, muss der Aspekt abermals überdacht werden, dass Diplomatie und Einfluss nicht mehr wie in der Vergangenheit durch die Entwicklungshilfe aufrechterhalten werden können. Viele Länder zögern, sich zu engagieren, da dies als Intervention in die inneren Angelegenheiten angesehen werden könnte; zudem ist ein achtsames Gleichgewicht zwischen diesem Engagement und den internationalen Normen – darunter grundlegende Menschenrechte – erforderlich.

Zu guter Letzt wäre da noch die OSA. Die Trennung des Sicherheitsrahmens von der ODA sorgte effektiv dafür, Reputationsrisiken für die japanische Außenhilfe zu umgehen. Andererseits haben die Regierungsparteien im Parlament damit begonnen, die „Drei Grundsätze für den Transfer von Verteidigungsgütern“, auf denen die OSA basiert, zu verhandeln – einschließlich der Frage über den Transfer tödlicher Verteidigungsgüter. Diese Entwicklungen gilt es in Zukunft weiter zu verfolgen. In Hinblick auf die Unterstützung der Infrastruktur könnten die Selbstverteidigungsstreitkräfte dafür eingesetzt werden, weiträumige Versorgungstützpunkte und eine operative Basis für künftige HADR-Operationen in Südostasien und anderswo aufzubauen. Wäre dies möglich, hätte Japan

ständigen militärischen Zugang zu den Regionen, was dazu beitrüge, Informationen über regionale Angelegenheiten zu sammeln, die Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Ländern zu fördern und China von Versuchen abzuschrecken, den Status quo mit Gewalt zu verändern. In Zukunft scheint es von entscheidender Bedeutung zu sein, Japans Position als Land, das zur regionalen Stabilität beiträgt, zu stärken und gleichzeitig darauf zu achten, dass sein Engagement in der Region keine unangemessene Kritik hervorruft.

Literaturangaben

- OECD (2020), “OECD Development Co-operation Peer Reviews: Japan 2020”
- Cabinet Secretariat (2022), “National Security Strategy 2022”
- Ministry of Foreign Affairs (2023), “Diplomatic Bluebook 2023”
- Ministry of Foreign Affairs (2023), “White Paper on Development Cooperation 2022”
- Ministry of Foreign Affairs (2004), “Japan’s ODA White Paper 2004”
- Ministry of Foreign Affairs (2006), “Japan’s ODA White Paper 2006”
- Ministry of Foreign Affairs (2015), “Development Cooperation Charter 2015”

Ministry of Foreign Affairs (2023), "Development Cooperation Charter 2023"	OECD (2020), "OECD Development Co-operation Peer Reviews: Japan 2020"
Ministry of Foreign Affairs (2023), "Official Security Assistance (OSA)"	Hiroshi Nakanishi (2011), "The Gulf War and Japanese Diplomacy," <i>Nippon. com</i> , https://www.nippon.com/en/ features/c00202/?cx_recs_click=true
Ministry of Defense, "Security Cooperation"	

Ippeita NISHIDA



Ippeita Nishida ist Senior Fellow des Programms für Sicherheitsstudien bei der Sasakawa Peace Foundation (SPF). In dieser Position forscht er zu Japans Politik und Instrumenten des Auslandsengagements, wie z.B. Auslandshilfe und Sicherheitskooperation, mit besonderem Interesse an HA/DR, Friedensoperationen und regionaler Kooperation im Indopazifik.

Er ist außerdem Mitglied des Redaktionsausschusses von International Information Network Analysis (IINA), der Online-Kommentarseite der SPF zu globalen Angelegenheiten. Er ist Mitherausgeber und Mitautor des Buches *Japan's Defence Diplomacy* (Keiso Shobo, 2021, nur auf Japanisch) und des *Strategievorschlags Strengthening Japan's Defence Diplomacy* (SPF, 2021). Er verfasst auch Artikel für ein nationales und internationales Publikum, darunter *Revising the Development Cooperation Charter: Issues in Linking ODA and Security* (SPF-IINA, 2022) und *Outstanding Issues for Official Security Assistance (OSA) and its Strategic Utilization* (SPF-IINA, 2023).

Er erwarb seinen MSc in Entwicklungsstudien an der London School of Economics and Political Science (LSE). Derzeit ist er Vorsitzender des Expertengremiums für Kapazitätsaufbau im Verteidigungsministerium, Mitglied des Ausschusses für die Rechenschaftspflicht bei Entwicklungsprojekten im Außenministerium und Lehrbeauftragter an der Hosei-Universität.

Links zu wichtigen sicherheitsrelevanten Informationen für Japan

Note: Alle Links auf Englisch.

Die Japanische Verfassung

https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_english.nsf/html/statics/english/constitution_e.htm

Nationale Sicherheitsstrategie Japans

<https://www.cas.go.jp/jp/siryoku/221216anzenhoshou/nss-e.pdf>

Nationale Verteidigungsstrategie Japans

https://www.mod.go.jp/j/policy/agenda/guideline/strategy/pdf/strategy_en.pdf

Sicherheitsvertrag zwischen den USA und Japan

<https://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/q&a/ref/1.html>

Japanisch-amerikanisches Abkommen über militärische Posten

<https://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/q&a/ref/2.html>

Japanisches Diplomatisches Blaubuch

<https://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/index.html>

Japanisches Verteidigungsweißbuch

https://www.mod.go.jp/en/publ/w_paper/index.html

Büro des Japanischen Premierministers

<https://japan.kantei.go.jp/>

Ministerium für auswärtige Angelegenheiten Japans

<https://www.mofa.go.jp/index.html>

Verteidigungsministerium Japans

<https://www.mod.go.jp/en/>

Stand: Mai 2024



Teilen Sie
Ihr Feedback!