

Südostasien: Brennpunkt der Grossmachtrivalität

In Südostasien fordert die aufstrebende Grossmacht China die Vormachtstellung der USA heraus, die an ihrer Führungsrolle in der Region festhalten. Zwar sind sich die Länder Südostasiens einig, dass der Grossmachtkonflikt ihnen einzeln und als Region schadet, trotzdem suchen sie in Reaktion auf den kleiner werdenden Spielraum vor allem punktuelle, länderspezifische Lösungen.

Von Linda Maduz und Simon Stocker

Der sich zuspitzende amerikanisch-chinesische Konflikt manifestiert sich in Südostasien in aller Deutlichkeit. China und die USA verfolgen unvereinbare Ziele und Ordnungsvorstellungen und sehen sich als potenzielle militärische Gegner. Im Wettbewerb um Einfluss in den Ländern der Region spielen nicht nur Sicherheits- und Handelspolitik, sondern auch Technologie- und Infrastrukturpolitik eine zunehmend wichtige Rolle. Diese unterschiedlichen Politikfelder sind fortschreitend eng miteinander verknüpft.

Der neue US-Präsident Joe Biden trifft auf ein Südostasien, das sich über die letzten Jahre wirtschaftlich stark nach China ausgerichtet hat, aber nach wie vor auf die USA als wichtigen strategischen Partner setzt. Die US-amerikanische Asienpolitik war während der vergangenen US-Präsidentschaften alles andere als gradlinig. Zu den ersten Amtshandlungen von Bidens Vorgänger, Donald Trump, gehörte zum Beispiel der formelle Rückzug der USA aus dem transpazifischen Handelsabkommen (TPP), einer Errungenschaft der Obama-Präsidentschaft. China hingegen konnte seine Position in der Region schrittweise stärken und ist heute die dominierende Handelsmacht und wichtiger Kapitaleporteur.



Regierungsoberhäupter der ASEAN-Staaten nehmen im November 2020 in virtueller Form am 37. ASEAN-Gipfel teil. *Nguyen Huy Kham / Reuters*

Die Machtverschiebung in Südostasien birgt Risiken für die Stabilität in der Region. Während sich die Wirtschaftsordnung Südostasiens immer mehr nach China hin orientiert, bleibt die Sicherheitsordnung auf absehbare Zeit US-dominiert. Im immer offener ausgetragenen Grossmachtkonflikt sind die südostasiatischen Länder (siehe Karte) vermehrt mit Entscheidungszwängen konfrontiert und können nicht

wie bisher die Beziehungen zu China und den USA parallel vorantreiben.

Dies fordert die Länder der Region einzeln, aber auch als Kollektiv heraus. Sie teilen ein starkes Interesse an einer regelbasierten Ordnung, die sie als Grundlage für Frieden, Stabilität und Wirtschaftswachstum sehen. Chinas Expansionswille, der im vergangenen Jahrzehnt unter anderem zahlreiche

Konflikte im Südchinesischen Meer geschürt hat, aber auch das unilaterale Vorgehen der USA während der Trump-Präsidentschaft, liefen diesem Interesse zuwider. Obwohl der Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN) eine etablierte, gemeinsame Plattform bietet, suchen die Länder im Ringen auf eine Antwort auf die Grossmachtrivalität vermehrt länderspezifische Lösungen oder Partnerschaften mit Ländern ausserhalb der Region. Im Fokus stehen dabei Australien, Indien, Japan und zunehmend auch potenzielle europäische Partner.

US-Asienpolitik: quo vadis?

Die Trump-Präsidentschaft schwächte den amerikanischen Einfluss in Südostasien und das Vertrauen der Länder in die Führungsrolle der USA. Das von Trump im Januar 2017 versenkte Freihandelsabkommen TPP war das Kernstück des *«Pivot to Asia»* – der strategischen Hinwendung der USA zum asiatisch-pazifischen Raum, die sein Vorgänger Barack Obama seit 2011 angestrebt hatte. Anders als Obama blieb Trump hochrangigen Gipfeltreffen der ASEAN weitestgehend fern. Handelspartnern mit einem Handelsbilanzüberschuss wie Vietnam, Malaysia, Thailand und Indonesien drohte er mit Strafzöllen.

Anders als in der Handelspolitik zeichnen sich die Beziehungen der USA mit Südostasien im Bereich der Sicherheits- und Militärzusammenarbeit durch grössere Kontinuität aus. Seit dem Zweiten Weltkrieg stellen die USA mit ihren bilateralen Partnerschaften die Sicherheitsarchitektur in Südost- und Nordostasien. Als US-Alliierte sind die Philippinen und Thailand Teil dieser Architektur. Ihre Anfang der 1950er-Jahre abgeschlossenen formellen Verteidigungsbündnisse mit den USA sind allerdings weniger umfassend und zentral als diejenigen von Australien, Japan und Südkorea. Mit Singapur unterhalten die USA ebenfalls eine jahrzehntealte, vertiefte Sicherheitskooperation, die sie unter anderem mit jährlichen gemeinsamen Militärbungen pflegen.

Der neue US-Präsident hat fortan die Aufgabe, die USA in einem internationalen politischen Umfeld zu positionieren, das durch starke geopolitische Verschiebungen und das disruptive Verhalten seines Vorgängers geprägt ist, und muss dabei neuen Prioritäten gerecht werden. China wird in den USA parteiübergreifend als strategischer Konkurrent gesehen und seit 2017 in offiziellen US-Strategiepapieren als solcher bezeichnet. Der von Trump angestossene

Die Rolle der EU

Die EU hat **bis jetzt noch keine Strategie für Südostasien** verabschiedet. Aufgrund der gegenseitigen wirtschaftlichen Abhängigkeit sowie dem gemeinsamen Interesse an einer regelbasierten internationalen Ordnung scheint **ein europäisches Engagement immer notwendiger**. Als erstes EU-Mitglied hat Frankreich 2019 eine eigene Strategie vorgelegt. Da Paris über Territorien in der Region verfügt, stehen hier auch direkte nationale Interessen im Vordergrund. In diesem Kontext **betont Frankreich strategische Partnerschaften** mit örtlichen Akteuren und Rüstungsexporte. Im letzten Herbst haben auch Deutschland und die Niederlande eigene Strategiepapieren für die Region vorgelegt. Beide betonen, dass eine Zuschauerrolle für die EU unvorteilhaft wäre.

Der Begriff «Indo-Pazifik» hat keine klare Definition und dies **könnte eine Chance für die EU sein**, mit einem eigenen Vorgehen als gestaltende Kraft aufzutreten. Da die US-amerikanische FOIP-Politik primär auf eine Eindämmung Chinas zielt, war es für die EU deshalb nie eine Option, dem amerikanischen Kurs zu folgen. Aufgrund zunehmend gewichtiger Differenzen zwischen Brüssel und Peking scheint eine Strategie der Äquidistanz für die EU aber auch keine Option. Die EU wird deshalb **einen eigenen Ansatz** vorlegen müssen. Ein Fokus könnten hier Bereiche sein, die von anderen Akteuren nicht als prioritär gesehen werden wie etwa die **Klimapolitik**. Frankreich wird wohl spätestens während seiner Ratspräsidentschaft 2022 das Thema auf die Agenda setzen.

Handelskonflikt entwickelte sich schnell in eine multidimensionale strategische Rivalität zwischen den USA und China, in der beide Grossmächte versuchen, auf Drittländer Einfluss zu nehmen. Der neue protektionistische Kurs erhält ebenfalls breite Unterstützung und könnte Biden hinsichtlich Verhandlung und Abschluss von Freihandelsabkommen, die gerade auch in Südostasien zunehmend von geopolitischer Bedeutung sind, die Hände binden.

Von den USA unter Biden wird erwartet, dass sie auf den multilateralen Pfad zurückkehren und versuchen, wieder eine Führungsrolle in internationalen Politikbereichen wie der Klimapolitik oder der globalen Gesundheitspolitik einschliesslich der Coronavirus-Pandemie zu übernehmen – eine Rolle, die unter Trump auch in Südostasien vermisst wurde. Bidens Regierung wird in allen Bereichen und insbesondere auch mit Blick auf China wieder vermehrt die Zusammenarbeit mit alten und neuen Partnern in allen Weltregionen suchen.

China zementiert seine Macht

Mit dem Abschluss des Freihandelsabkommen RCEP Ende 2020 ist China ein Coup gelungen. Die Schaffung der bisher grössten Freihandelszone der Welt umfasst alle zehn ASEAN-Länder, China, Japan und Südkorea. China war bereits zuvor der wichtigste Handelspartner der ASEAN und umgekehrt. Zwischen 2010 und 2017 haben sich die chinesischen Direktinvestitionen im ASEAN-Raum fast verdreifacht, blieben aber hinter den aus ASEAN-Ländern und Japan getätigten Investitionen zurück. Gerade für die kleineren Länder Südostasiens ist China auch

zum wichtigen Kreditgeber geworden. Die Verschuldung Kambodschas und Laos' beträgt heute über 25 Prozent ihrer Wirtschaftsleistung.

Chinas Vorgehen in Südostasien kennzeichnet sich durch eine Mischung aus Expansionswillen und Streben nach Sicherheit durch stabile Partnerschaften. Die Geopolitik Chinas des 21. Jahrhunderts orientiert sich stark in Richtung Meer. Zu wirtschaftlichen Aspekten kommen Sicherheitsprioritäten hinzu. Seit 2012 hat Peking das Ziel, eine Grossmacht auf See zu werden und verfügt heute zahlenmässig über die grösste Marine der Welt. China erhebt im Südchinesischen Meer historische Gebietsansprüche. Obwohl diese 2016 vom Haager Schiedsgericht im Fall Philippinen gegen China als unrechtmässig zurückgewiesen wurden, schafft China anhand von Seemanövern, künstlichen Inseln und Verwaltungsordnungen entsprechende Fakten. Den resultierenden Konflikt mit Brunei, Indonesien, Malaysia, den Philippinen und Vietnam nimmt es dabei in Kauf. China sieht das Südchinesische Meer als seine Einflussosphäre und weist die von den USA angeführte Forderung nach Freiheit der Schifffahrt im Südchinesischen Meer zurück.

Hinter der 2013 lancierten *Belt and Road Initiative* (BRI) stand für China ursprünglich auch die geostrategische Überlegung, den Konflikten in Südostasien und insbesondere der Rivalität mit den USA ein Stückweit auszuweichen und nach Westen zu expandieren. In der Zwischenzeit hat sich die BRI aber zum globalen Investitions- und Infrastrukturprogramm entwickelt. Mit der BRI und weiteren

Kooperationsinitiativen, die China seit der Machtübernahme Xi Jinpings 2012 vermehrt ergreift, intensiviert China seine wirtschaftlichen und politischen Beziehungen sowohl weltweit als auch in der Region. Zu solchen für Südostasien wichtigen Kooperationsformaten gehören etwa die Asiatische Infrastruktur-Investitionsbank oder die Lancang-Mekong-Kooperation. (siehe CSS Analyse 272)

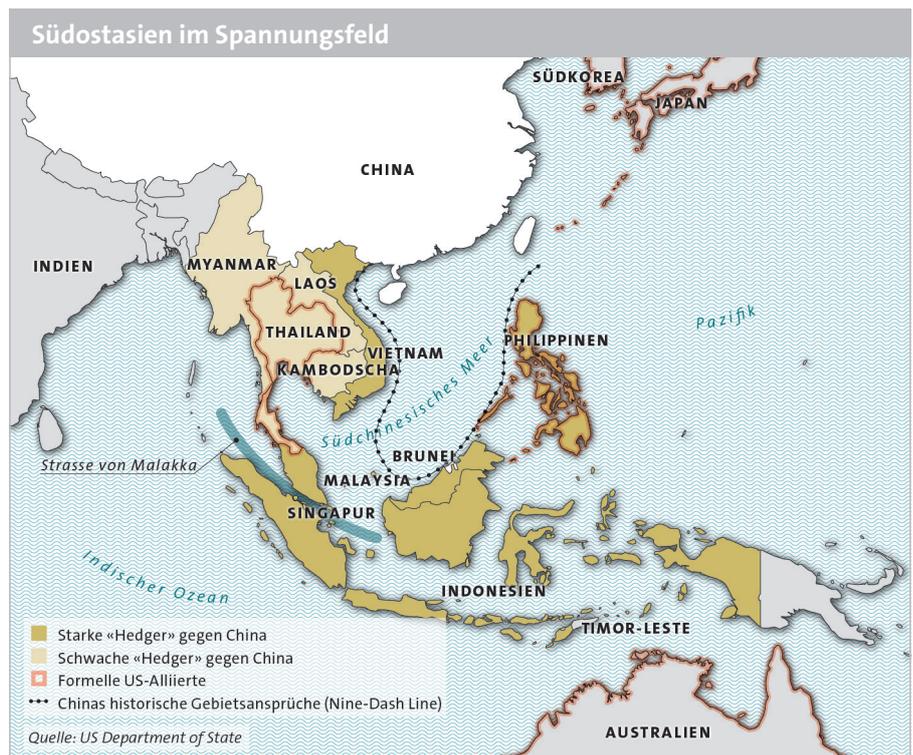
Druck auf Südostasien steigt

Obwohl Trump Südostasien nicht dieselbe Beachtung schenkte wie Obama, versuchte er, der wachsenden strategischen Bedeutung Südasiens im amerikanisch-chinesischen Konflikt Rechnung zu tragen und lancierte eine Reihe von Initiativen. Mit der seit 2017 propagierten, amerikanischen Version des *Free and Open Indo-Pacific* (FOIP) bekräftigen die USA ihr regionales Engagement. Im Rahmen der FOIP-Politik verstärkten die USA ihre Bemühungen in der Sicherheitszusammenarbeit. Konkret ging es dabei um die Wiederbelebung des 2007 initiierten multilateralen Sicherheitsdialogs mit Australien, Indien und Japan sowie der Intensivierung von *Freedom-of-Navigation*-Operationen im Südchinesischen Meer. Die USA versuchen auch mit Initiativen in der Entwicklungszusammenarbeit, Infrastrukturfinanzierung und Technologieausbau dem Einfluss Chinas zu begegnen.

Die Länder Südasiens sind zunehmend in der Zwickmühle. Chinas Expansion im Südchinesischen Meer führt zu einer Zuspitzung von Territorialkonflikten. Die wachsende wirtschaftliche Abhängigkeit Südasiens von China schürt Befürchtungen, dass China versuchen wird, mit seinem ökonomischen Gewicht auch die sicherheitspolitische Ordnung der Region neu zu formieren. Aber auch der konfrontative Kurs der USA gegenüber China und Versuche, südostasiatische Alliierte und Partner – etwa mit der gegen Huawei gerichteten *5G-Clean-Network-Initiative* – auf ihre Seite zu ziehen, sind nicht im Sinne jener Länder. Überdies geht die amerikanische FOIP-Politik bisher nur bedingt auf die realen Bedürfnisse der jeweiligen Staaten Südasiens ein.

Schwächere «Hedger»

Die Länder Südasiens positionieren sich im Spannungsfeld der beiden Grossmächte unterschiedlich. Deutlich sichtbar ist der chinesische Einfluss in den südostasiatischen Festlandstaaten Laos, Kambodscha und Myanmar. Diese Länder hängen zwar



stark von chinesischen Investitionen, Hilfgeldern und diplomatischer Unterstützung ab, sollten aber nicht als Satellitenstaaten Pekings erachtet werden. Auch sie verfügen über Absicherungsstrategien gegenüber China. So liess 2011 der damalige Präsident Myansmars, Thein Sein, die Arbeiten an dem von China vorgeschlagenen Myitsone-Staudamm aufgrund grossen gesellschaftlichen Drucks einstellen. Trotz geringerem

Die Länder Südasiens sind zunehmend in der Zwickmühle.

geopolitischem Gewicht dürften daher auch Kambodscha und Laos künftig in der Lage sein, auf ähnliche Weise schwierigen Entscheidungen aus dem Weg zu gehen – zum Beispiel mit Blick auf Chinas viel kritisierten Mekong-Staudammprojekte.

Die beiden US-Verbündeten Thailand und die Philippinen haben sich zuletzt stärker China zugewandt. Thailand war nach dem Kalten Krieg Hauptpartner Washingtons in der Region. Nach dem Militärputsch 2014 verschlechterten sich die Beziehungen zu den USA und Thailand schloss mehrere Rüstungsgeschäfte mit China ab, einschliesslich eines Ankaufs von drei U-Booten. Die Militärjunta sieht in China einen zuverlässigen Partner und kooperiert

mit China bei zahlreichen BRI-Projekten. Auch wenn die USA und Thailand noch regelmässig Militärübungen durchführen, die Strukturen der Streitkräfte gut aufeinander abgestimmt sind und der Luftstützpunkt U-Tapao ein wichtiger Knotenpunkt für die USA in der Region ist, scheint Thailand für die USA längst kein Vorzeigegesellschaft mehr zu sein. Gleichzeitig macht sich in Thailand aufgrund verzögerter BRI-Projekte zunehmendes Misstrauen gegenüber China breit.

Stärkere «Hedger»

Der philippinische Präsident Rodrigo Duterte hat letztes Jahr zwar das Besuchsrecht für US-amerikanische Truppen suspendiert und betonte in der Vergangenheit, eine engere militärische Kooperation mit China anstreben zu wollen. Fachleute gehen aber davon aus, dass dies kein langfristiger Trend sein dürfte und sich das Land nach dem Ende von Dutertes Amtszeit 2022 auf eine weniger China-freundliche Linie begeben wird. Dann dürften auch die Streitigkeiten um die Grenzziehungen im Südchinesischen Meer wieder zunehmen.

Indonesien, Singapur, Vietnam und bisweilen auch Malaysia versuchen, möglichst selbständige Positionen zwischen den USA und China zu finden. Dabei nehmen sie auch punktuell Konflikte in Kauf. Trotz

starken Handels- und Investitionsbeziehungen zu China suchen diese Länder vermehrt die diplomatische und militärische Zusammenarbeit mit den USA und anderen externen Akteuren wie Australien, Indien oder Japan. Diesen Ländern bereitet das vermehrt konfrontative Auftreten Chinas im Südchinesischen Meer sowie der wachsende wirtschaftliche Einfluss grosse Sorgen. Malaysias ehemaliger langjähriger Premierminister Mahathir Mohamad führte 2018 sogar eine erfolgreiche Wahlkampagne, in der er den chinesischen Einfluss kritisierte. Er strich anschliessend auch ein als zu kostspielig taxiertes 20 Milliarden USD schweres BRI-Eisenbahnprojekt. Nach Neuverhandlungen reduzierten sich die Kosten für Malaysia um einen Drittel. Indonesien zeigt sich ebenfalls immer geschickter im Umgang mit China.

Indonesien, Vietnam und Malaysia haben auch begonnen, ihre Marine und Küstenwachen weiterzuentwickeln und ihre Abschreckungsfähigkeiten zu stärken. Für den indonesischen Präsidenten Joko Widodo war die Aufrüstung der Seestreitkräfte ein Eckpfeiler seines Kurses, der die Wahrung der maritimen Souveränität zum Ziel hat. Vietnam und bis zu einem gewissen Grad auch Singapur weiten ihre strategischen Beziehungen mit Indien, Japan und Frankreich aus. So werden die vietnamesischen U-Boot-Truppen von der indischen Marine ausgebildet, die mit den gleichen U-Booten operiert. Zudem legen australische und französische Kriegsschiffe regelmässig zum Auftanken oder Unterhalt in Vietnam an.

ASEAN am Limit?

1967 gegründet, steht die Regionalorganisation auch heute für den Erhalt einer regelbasierten Ordnung und die Stärkung multilateraler Kooperation. Die ASEAN ist auch Vermittlerin für Vertrauensbildung zwischen Nicht-Mitgliedstaaten. Dieser inklusive Ansatz führt zu einer vielschichtigen regionalen Sicherheitsarchitektur. Im *ASEAN Regional Forum* tauschen sich 27 Länder zu sicherheitsrelevanten Themen aus. Bei ASEAN+3 kommen zu den zehn

ASEAN-Staaten China, Japan und Südkorea dazu, bei ASEAN+6 zusätzlich Australien, Indien und Neuseeland. Trotz zahlreicher diplomatischer Foren stellt der

Nach wie vor sehen die ASEAN-Länder China als ihren wichtigsten Wirtschaftspartner und die USA als bedeutenden Sicherheitsgaranten.

Wiederaufstieg Chinas für die Einigkeit der ASEAN eine grosse Herausforderung dar, der nicht nur die Beziehung der ASEAN-Staaten mit China verändert, sondern auch die Beziehungen der ASEAN-Staaten untereinander.

In wichtigen Bereichen der ASEAN-Zusammenarbeit bietet sich China als natürlicher Partner an. Gemäss dem *G20 Global Infrastructure Outlook* klafft in Südostasien bis 2040 eine 600 Milliarden USD grosse Finanzierungslücke im Bereich der Infrastruktur. BRI-Projekte dürften die Vernetzung in der Region verbessern und als Grundlage für weiteres wirtschaftliches Wachstum dienen. In den Mekong-Staaten zeigt sich China auch in der Bildung und Gesundheit aktiv. China will auch in den Bereichen Digitalisierung und Urbanisierung behilflich sein und unterstützt die ASEAN-Länder mit seiner digitalen Seidenstrasseninitiative und dem Bau sogenannter «*Smart Cities*». Diesen Versprechungen steht aber auch die Befürchtung gegenüber, dass die Region zunehmend China-zentriert wird und die ASEAN ihre Zentralität verliert. Gleichzeitig wollen die ASEAN-Länder auch nicht von den USA bei der Eindämmung Chinas instrumentalisiert werden und sich etwa zur FOIP bekennen müssen.

Nach wie vor sehen die ASEAN-Länder China als ihren wichtigsten Wirtschaftspartner und die USA als bedeutenden Sicherheitsgaranten. Dazu kommen Japan als wichtige Investitionsquelle und Indien als vielversprechender Absatzmarkt. Am liebsten wünscht man sich das weitere Engagement aller Akteure, denn mit dieser Aquidistanzstrategie ist die Region in den letzten Jahren gut gefahren. Ebenso könnte ein verstärktes europäisches Engagement interessant werden (siehe Infobox). Es stellt sich aber auch die Frage, ob die ASEAN die Grenzen der regionalen Kooperation nicht bereits erreicht hat. ASEAN hatte in der Vergangenheit Mühe bekundet, weitere Integrationschritte zu gehen. Dies galt lange als Stärke der Organisation, denn so konnten Konflikte vermieden werden. Chinas wachsender Einfluss scheint ASEAN aber zunehmend zu lähmen.

distanzstrategie ist die Region in den letzten Jahren gut gefahren. Ebenso könnte ein verstärktes europäisches Engagement interessant werden (siehe Infobox). Es stellt sich aber auch die Frage, ob die ASEAN die Grenzen der regionalen Kooperation nicht bereits erreicht hat. ASEAN hatte in der Vergangenheit Mühe bekundet, weitere Integrationschritte zu gehen. Dies galt lange als Stärke der Organisation, denn so konnten Konflikte vermieden werden. Chinas wachsender Einfluss scheint ASEAN aber zunehmend zu lähmen.

Auswege aus der Zwickmühle

Die südostasiatischen Länder versuchen im Spannungsfeld der amerikanisch-chinesischen Rivalität individuell und als Region mit verschiedenen Strategien ihre Interessen zu wahren. Tiefere Lohnkosten und eine vorteilhafte Altersstruktur ermöglichen den ASEAN-Staaten in Zusammenarbeit mit anderen Ländern die wirtschaftliche Abhängigkeit von China zu reduzieren. Chinas teilweise konfrontatives Auftreten bietet auch den USA die Möglichkeit, sich stärker zu engagieren und Partnerschaften substanziell zu vertiefen. Auch Europa kann hier eine Rolle spielen. Die ASEAN-Staaten würden indes von einem geschlossenen Auftreten und kohärenter Kommunikation gemeinsamer Interessen profitieren. In einem ersten Schritt wäre ein Dialog zum Umgang mit den Rivalen China und den USA essenziell. So können die verschiedenen südostasiatischen Interessen abgewogen, priorisiert und falsche Bedrohungswahrnehmungen abgebaut werden mit dem Ziel, die Kooperation untereinander zu stärken.

Für mehr zur «neuen Seidenstrasse», siehe CSS Themenseite.

Linda Maduz ist Senior Researcher am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich.

Simon Stocker ist Masterstudent am Graduate Institute of International and Development Studies (IHEID) in Genf.

Die **CSS Analysen zur Sicherheitspolitik** werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch.

Herausgeber: Julian Kamasa
Lektorat: Julian Kamasa, Benno Zogg
Layout und Grafiken: Miriam Dahinden-Ganzoni

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Weitere Ausgaben und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

China und die nukleare Rüstungskontrolle Nr. 276
Tumult im östlichen Mittelmeerraum Nr. 275
Söldner im Dienst autoritärer Staaten Nr. 274
Die Internetfreiheit auf dem Rückzug Nr. 273
China, multilaterale Banken und Geopolitik Nr. 272
Manöver von China und Russland im Nahen Osten Nr. 271

© 2021 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich
ISSN: 2296-0236; DOI: 10.3929/ethz-b-000464408