

Europäische Kooperation mit dem Indopazifik

Diese Untersuchung der europäischen Sicherheitskooperation mit indopazifischen Partnern umfasst eine Diskussion der Haupttreiber der Kooperation und der verschiedenen Arten von Beziehungen zwischen den Akteuren. Es stellt sich die Frage, inwieweit alle Beteiligten diese ehrgeizigen Ziele unterstützen und davon profitieren.

Von Gorana Grgić

Angesichts des zunehmenden europäischen Interesses und Engagements im indopazifischen Raum stellen sich unweigerlich drängende Fragen nach dem Nutzen im Hinblick auf die Sicherheit in Europa und im Indopazifik. Schon vor dem Einmarsch Russlands in die Ukraine im Februar 2022 haben verschiedene europäische Länder China erstmals als sicherheitspolitische Herausforderung eingestuft. Sie haben die Notwendigkeit erkannt, sich globalen Bedrohungen wie dem Klimawandel und der Cyberkriegsführung zu stellen. Dies führte schliesslich zu einem Wandel in der Aussen- und der Sicherheitspolitik. Zahlreiche strategiepolitische Äusserungen in Europa – von nationalen Sicherheitsstrategien bis hin zu Verteidigungsberichten – deuten darauf hin, dass Partnerschaften mit gleichgesinnten Staaten im Indopazifik zentral sind für die Bewältigung dieser Herausforderungen und für die Stärkung der Sicherheit in Europa.

Die überregionale Kooperation zwischen dem euroatlantischen und dem indopazifischen Raum wird mit unterschiedlichen Begriffen beschrieben (siehe [CSS Strategic Trends 2022](#)). In Berichten und Analysen ist häufig die Rede von «interregionaler», «gebietsübergreifender» und «atlantisch-pazifischer» Kooperation sowie von der Vorstellung, dass die geopolitischen Grenzen zunehmend verschwimmen. Aus Sicht der US-Aussenpolitik kann die euroatlan-



Ein Konzeptmodell des Kampffjets des Global Combat Air Programme (GCAP) an der Verteidigungsmesse DSEI in Tokio im März 2023. *Kim Kyung-Hoon / Reuters*

tische und indopazifische Kooperation unter anderem als «Brückenschlag zwischen Verbündeten» betrachtet werden. Diese Kooperationsformen umfassen mindestens zwei staatliche oder zwischenstaatliche Akteure aus diesen Regionen in den Bereichen Diplomatie, Wirtschaft, Militär und Nachrichtendienst. Ein weiterer entscheidender Faktor ist die Tatsache, dass die zur Diskussion stehenden Staaten alle Teil des US-Bündnis- und Partnernetzes sind.

Obwohl es unerlässlich ist, die verschiedenen Formen der überregionalen Zusammenarbeit zu verstehen, konzentriert sich diese Analyse auf die Sicherheitskooperation. Diese umfasst verschiedenste Aktivitäten, verfolgt aber vor allem die Förderung von Partnerschaften in Einklang mit den strategischen Zielen der Partnerstaaten. Unter diesem Konzept werden verschiedene Programme und Begriffe auf strategischer, operativer und taktischer Ebene

zugunsten des eigenen und/oder des Partnerlands eingesetzt. Dies beinhaltet oft Massnahmen zur Stärkung der Kapazitäten, zur direkten Unterstützung, Ausbildung und Stärkung der Sicherheitskräfte und der Landesverteidigung. Die Kooperationen reichen von öffentlichkeitswirksamen Aktivitäten wie gemeinsamen Ausbildungsübungen und Waffenhandelsabkommen bis hin zu diskreteren Massnahmen wie diplomatischen Gesprächen, Workshops, hegen militärischer Ausbildung und Initiativen für die Förderung der Interoperabilität.

Treiber der Kooperation

Es gibt drei verschiedene Faktoren, die die jüngste Welle der überregionalen Sicherheitskooperation vorangetrieben haben: Erstens haben die europäischen und die indopazifischen Staaten zunehmend den Wert enger Partnerschaften mit anderen Weltregionen erkannt. So haben sich die strategischen Prioritäten aller Beteiligten in den letzten fünf oder sechs Jahren deutlich verschoben. Zweitens haben der Einmarsch Russlands in die Ukraine im Februar 2022 und seine globalen Auswirkungen vielen Staaten vor Augen geführt, dass die auf festen Regeln basierende internationale Ordnung geschützt werden muss – durch eine intensivere diplomatische, wirtschaftliche

Die überregionale Kooperation erhielt nach dem Einmarsch Russlands in die Ukraine neuen Auftrieb.

und verteidigungspolitische Zusammenarbeit. Drittens setzt die Biden-Regierung auf bündnisübergreifende Kooperation und Stärkung von Partnerschaften zwischen verlässlichen Akteuren statt nur auf rein geografische Bündnisse.

Erstens haben spätestens seit 2018 verschiedene europäische Staaten und zwischenstaatliche Institutionen spezifische Strategien für die Sicherheitskooperation mit der indopazifischen Region formuliert, was auf eine erkennbare Verschiebung der Geopolitik hin zu mehr Koordination hindeutet. An dieser strategischen Neuausrichtung waren wichtige Akteure wie Frankreich, Deutschland, die Niederlande, das Vereinigte Königreich, Italien, die EU und die NATO beteiligt. Sie alle haben eigene, auf ihre besonderen Bedürfnisse und Prioritäten zugeschnittene Ansätze ausgearbeitet. So unterhalten Frankreich und das Vereinigte Königreich eine ständige

Militärpräsenz im indopazifischen Raum, während Deutschland und die Niederlande 2021 zum ersten Mal nach langer Zeit Militärschiffe in die Region entsandten und anschliessend an Militärübungen mit regionalen Partnern teilnahmen. Andere wie etwa Italien wurden kritisiert, dass sie im Indopazifik Ambitionen hegen, die nicht mit den vorhandenen Ressourcen einhergehen. Allen gemeinsam war jedoch die Erkenntnis, dass die Bedeutung der Region im globalen Kontext zunimmt und es notwendig ist, sich an Sicherheitsvereinbarungen, die über traditionelle geografische Grenzen hinausgehen, zu beteiligen. Diese Ansätze zeigten, dass kooperative Massnahmen wie eine koordinierte maritime Präsenz und Trainings zur Kompetenzentwicklung entscheidend zur Bewältigung von Herausforderungen und Chancen in der indopazifischen Region beitragen können. Die von europäischen Instanzen geleistete Vorarbeit ist besonders wichtig für das Verständnis des geopolitischen Kontexts im Zusammenhang mit Russlands anhaltender Aggression in der Ukraine.

Zweitens erhielt die überregionale Kooperation unmittelbar nach dem Einmarsch Russlands in die Ukraine neuen Auftrieb. Einige der mächtigsten Staaten im Indopazifik, wie Australien, Japan und Südkorea, stellten sich hinter die Ukraine, indem sie militärische, finanzielle und humanitäre Hilfe leisteten und Wirtschaftssanktionen gegen Russland verhängten. Darüber hinaus schlossen sich die Staaten der Region der grossen Mehrheit europäischer Staaten an, mit denen sie in globalen Foren wie der UNO-Generalversammlung Koalitionen gegen Russland bildeten. Gleichzeitig unterzeichneten europäische und indopazifische Partner formelle Vereinbarungen zur Beschaffung von Rüstungsgütern und Material, um Defizite in der europäischen Verteidigungsindustrie auszugleichen.

Drittens räumt die Biden-Regierung Bündnissen wieder einen höheren Stellenwert als wichtiges aussenpolitisches Instrument und als Quelle geostrategischer Vorteile ein. Der amtierende US-Präsident ist bestrebt, die unter seinem Vorgänger belasteten Beziehungen zu den Verbündeten wieder zu verbessern. Vor allem aber hat seine Regierung die Idee einer bündnisübergreifenden Kooperation über geografische Grenzen hinweg vorangetrieben. In der Nationalen Sicherheitsstrategie 2022 heisst es ausdrücklich: «Wir haben auch Amerikas herausragendes Netzwerk von Bündnissen und

Weiterführende Literatur

Gabriele Abbondanza / Thomas Wilkins, «Europe in the Indo-Pacific: Economic, security, and normative engagement», in: *International Political Science Review*, 2023.

Gorana Grgić, «What Type of Actor? The EU's Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific», in: *The EU in a Globalized World*, Routledge, 2023.

Luis Simón, «Bridging US-Led Alliances in the Euro-Atlantic and Indo-Pacific», in: *CSIS Briefs*, 2022.

Luis Simón / Zack Cooper, «Rethinking Tradeoffs Between Europe and the Indo-Pacific», in: *War on the Rocks*, 9.5.2023.

United States Institute of Peace, «Report of the Expert Study Group on NATO and Indo-Pacific Partners», Februar 2024.

Partnerschaften wiederbelebt (...) Wir engagieren uns stärker, um unsere Partner und unsere Strategien über Regionen hinweg zu verbinden (...) und wir bahnen uns kreative neue Wege, um mit Partnern an Themen von gemeinsamem Interesse zu arbeiten.» Bekräftigt wird dies durch die jüngsten Äusserungen wichtiger politischer Entscheidungsträger wie des Nationalen Sicherheitsberaters Jake Sullivan in einer Rede vor dem Council on Foreign Relations Anfang 2024: «Wir haben auch daran gearbeitet, unsere europäischen und indopazifischen Bündnisse miteinander zu verbinden (...) Der japanische Premierminister [Fumio Kishida] hat besonders deutlich gemacht, dass das, was in der Ukraine passiert, auch für den indopazifischen Raum von Bedeutung ist, und [der südkoreanische] Präsident Yoon [Suk Yeol] hat dies ebenfalls bekräftigt.»

Formen überregionaler Kooperation

Im Zuge des Ausbaus der europäischen und indopazifischen Partnerschaften ist es wichtig, deren Entwicklung genau zu verstehen. Bislang lässt sich die Sicherheitskooperation in drei Kategorien einteilen, wobei das Hauptunterscheidungsmerkmal die Anzahl der an einem solchen Austausch beteiligten Parteien ist: bilaterale, minilaterale und multilaterale Kooperation.

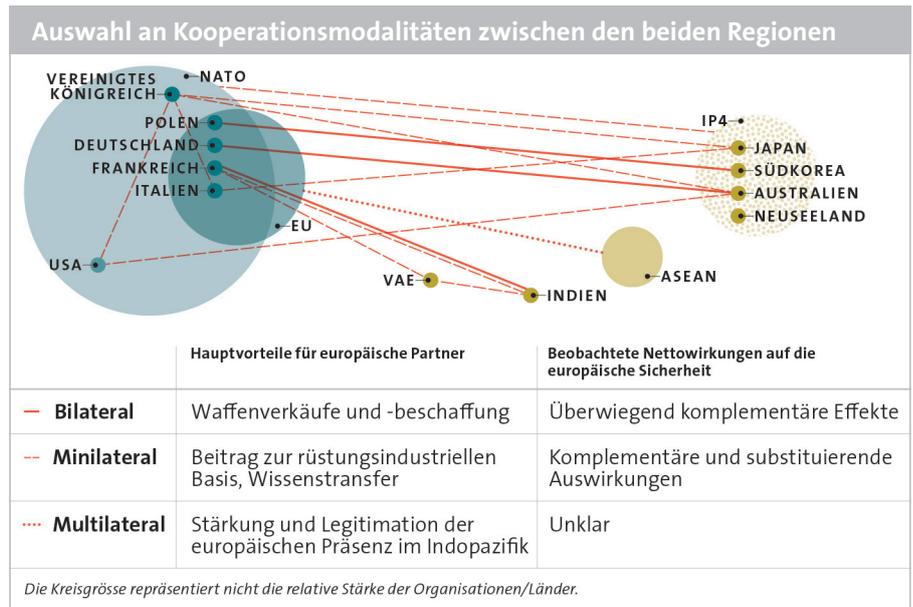
Die Stärkung der bilateralen Beziehungen zwischen den beiden Regionen wird vielleicht am deutlichsten, wenn man Anzahl und Volumen der Waffentransfers betrachtet. 2023 verzeichneten die europäischen NATO-Staaten angesichts der zunehmenden Besorgnis über russische Bedrohungen

einen massiven Anstieg der Waffenimporte um insgesamt 65 Prozent. Ähnlich stiegen auch die Waffenimporte in der gesamten indopazifischen Region, wobei Indien, Australien, Japan und Südkorea den grössten Zuwachs verzeichneten. Dies spiegelt sich auch überregional wider. So stellte 2022 ein Waffengeschäft, bei dem für 13,7 Milliarden USD Raketenartilleriesysteme und Kampffjets an Polen geliefert wurden, den grössten Waffenverkauf in der Geschichte Südkoreas dar. Auch Australien hat vor Kurzem sein grösstes Rüstungsexportgeschäft abgeschlossen. Im März 2024 gab der Deutsche Bundestag grünes Licht für den Kauf Schwerer Radpanzer des Typs «Boxer» über 660 Millionen USD, die von Rheinmetall in Australien produziert werden sollen. Bereits 2021 gingen rund 50 Prozent der französischen Waffenexporte nach Indien, und rund 47 Prozent der Waffenimporte Indiens stammten aus Frankreich. Im Jahr 2023 ist Frankreich zum weltweit zweitgrössten Waffenexporteur geworden.

Neben den Waffentransfers ist eine beachtliche Vertiefung überregionaler bilateraler Beziehungen festzustellen. Dies wurde beispielsweise bei der Intensivierung der Beziehungen zwischen Litauen und Taiwan beobachtet, die eindeutig auf ein sicherheitspolitisches Signal gegenüber China abzileit, sowie bei den Niederlanden und Südkorea, die eine «Chip-Allianz» angekündigt haben.

Minilaterale Kooperationsformen haben sich am stärksten weiterentwickelt. Das internationale System wird immer kompetitiver und instabiler, und viele Staaten wollen eine stärkere multilaterale Governance im Umgang mit dieser neuen Realität. Paradoxerweise sind multilaterale Mechanismen zur Bewältigung der Herausforderungen bei der globalen Sicherheit derzeit eher umstritten und oft nicht funktionsfähig. Dies zeigt sich in den zahlreichen Blockaden und erfolglosen Resolutionen im UNO-Sicherheitsrat, insbesondere im Hinblick auf die akuten Krisen und Konflikte wie in der Ukraine und in Gaza. Obwohl Minilaterale, also kleine Gruppen von bis zu sechs Staaten, die in losem Format an bestimmten Themen arbeiten, nicht neu sind, haben sie im letzten Jahrzehnt einen Aufschwung erlebt. Er erfolgt bezeichnenderweise in einer Zeit, in der sich der Multilateralismus bei der Erarbeitung von Lösungen als unzureichend erwiesen hat.

Die grösste Aufmerksamkeit erregte das 2021 angekündigte trilaterale Sicherheits-



abkommen zwischen Australien, dem Vereinigten Königreich und den USA (AUKUS). Das Abkommen beinhaltet unter anderem die Lieferung von Atom-U-Booten an Australien, was bei Befürwortern und Gegnern des Abkommens für viel Aufsehen gesorgt hat. Mit AUKUS soll die Kooperation zwischen den drei Ländern in den Bereichen KI, Cyber-, Quanten- und Unterwassertechnologien ausgebaut werden. Zudem unterzeichneten Italien, Japan und das Vereinigte Königreich 2023 einen Vertrag zur Entwicklung eines Kampffjets der sechsten Generation im Rahmen des *Global Combat Air Program* (GCAP). Ein weiteres neues überregionales Minilateral wurde zwischen Frankreich, Indien und den Vereinigten Arabischen Emiraten geschlossen und Anfang 2023 offiziell angekündigt. Die Staats- und Regierungschefs der drei Länder erklärten, gemeinsam eine starke Sicherheitskooperation anzustreben, mit Schwerpunkt auf Verteidigung, Technologie und Energie. Auch der Zusammenschluss im Rahmen der *Blue Pacific* (PBP) unter Führung der USA, in erster Linie eine entwicklungspolitische und diplomatische Initiative, weist ein Element der überregionalen Kooperation im Bereich Cybersicherheit auf. Das Vereinigte Königreich ist eines der fünf ursprünglichen Mitglieder, Deutschland ist Partnerstaat.

Ein weiteres Minilateral, das zunehmend an Bedeutung gewinnt, lässt sich am besten als Aufwertung der bestehenden Beziehungen zwischen der NATO und ihren indopazifischen Partnern zu einem kohären-

teren Ganzen beschreiben. Die vier indopazifischen Partnerstaaten Australien, Japan, Südkorea und Neuseeland (*Indo-Pacific Four*, IP4) haben ihre Beziehungen zur NATO verstärkt. Sie führen Gespräche zu euroatlantischen und indopazifischen Sicherheitsfragen und fokussieren sich auf die Zusammenarbeit in Bereichen mit erhöhtem Nutzen, insbesondere Cybersicherheit und Zukunftstechnologien. Führende Vertreter der IP4-Staaten haben an den NATO-Gipfeln in Madrid (2022) und Vilnius (2023) teilgenommen, was auf die Ausweitung des Einflusses der NATO auf den indopazifischen Raum hindeutet. Der Trend zum Minilateralismus verdeutlicht ganz allgemein eine neue Art von Bündnisstruktur und die gegenseitige Anerkennung gemeinsamer strategischer Aufgaben bei der Bewältigung aktueller Sicherheitsherausforderungen.

Auf multilateraler Ebene gab es Elemente der überregionalen Sicherheitskooperation, wenn auch viel weniger als bei bilateralen und minilateralen Initiativen. So haben sich die Beziehungen der EU zu den ASEAN-Staaten in den letzten zehn Jahren gefestigt. Im Umsetzungsplan der strategischen Partnerschaft wird ausdrücklich festgehalten, dass die Sicherheitskooperation in einer ganzen Reihe von Bereichen vertieft werden muss – vom Kapazitätsaufbau über maritime Sicherheitsinitiativen bis hin zur Cybersicherheit. Die «EU-Strategie für die Zusammenarbeit im indopazifischen Raum» von 2021 unterstreicht die Bedeutung der ASEAN.

Allerdings besteht auch eine beträchtliche Kluft zwischen der EU und der ASEAN wegen unterschiedlicher Haltungen gegenüber Russlands Aggression gegen die Ukraine. Hinzu kommt die Komplexität aufgrund des aussenpolitischen Ansatzes der EU, da sie in erster Linie eine wirtschaftliche und normative Macht und weniger ein Sicherheitsakteur ist.

Diese überregionalen Kooperationen haben unterschiedliche Auswirkungen auf die Sicherheitslage in Europa. Viele sind noch vage, scheinen aber von komplementär bis substitutiv zu reichen. Die bilaterale Zusammenarbeit, vor allem bei der Rüstungsbeschaffung, hat sich vorwiegend als komplementär erwiesen. Die europäische Rüstungsindustrie war nicht in der Lage, die gestiegene Materialnachfrage zu decken, und die Aufstockung vorhandener Bestände durch Waffenimporte hat offenbar die kollektiven Verteidigungsfähigkeiten verbessert. Minilaterale Kooperationen haben dagegen eine Mischung aus komplementären und substitutiven Auswirkungen. Die Partnerschaft zwischen dem Vereinigten Königreich, Italien und Japan beispielsweise zeigt komplementäre Wirkungen, da sie eine Steigerung der Produktion und der Fähigkeiten im Verteidigungsbereich verspricht. Dagegen hat AUKUS den Wettbewerb zwischen den NATO-Verbündeten verstärkt, was vor allem zu einer stärkeren Substitutionsdynamik führt. An der multilateralen Front haben Initiativen, die auf die Förderung von Stabilität und Krisenmanagement im Indopazifik abzielen, unklare Auswirkungen auf die Sicherheitslage in Europa, wie die Zusammenarbeit zwischen der EU und der ASEAN zeigt. Das komplexe Zusammenspiel dieser Kooperationsbemühungen unterstreicht den nuancierten und vielfältigen Charakter ihrer Auswirkungen auf die europäische Sicherheitslage.

Ausblick

Betrachtet man die jüngsten Treiber der überregionalen Kooperation, so kann man hinsichtlich ihrer Stärkung und Vertiefung sowohl optimistisch als auch vorsichtig sein. Ein Blick auf die langfristigen Strategien der europäischen Staaten und der zwischenstaatlichen Institutionen zeigt, dass das Engagement im Indopazifik in einigen Fällen schon lange vor dem Krieg in der Ukraine begonnen hat. Die Realität dieses Krieges hat jedoch für viele Länder den Handlungsspielraum in der Politik eingeschränkt und die Ressourcen für ehrgeizigere Ziele ausserhalb des euroatlantischen Raums belastet. Die USA werden den sicherheitspolitischen Herausforderungen durch China auch weiterhin Priorität einräumen. Andere Staaten werden die Bündnisnetzwerke und die Förderung der Kooperation zwischen den beiden Schauplätzen wohl nicht so stark unterstützen.

Einige entscheidende Fragen bleiben offen: *Erstens* ist immer noch unklar, wie viel Institutionalisierung notwendig ist, um eine maximale Effizienz und Effektivität aktueller Bemühungen zu erreichen. Vielleicht sollte das Ziel darin bestehen, diese Partnerschaften zu institutionalisieren, auch wenn es für regionale Partner besser sein könnte, so flexibel wie möglich zu bleiben. *Zweitens* stehen die Bemühungen um eine überregionale Kooperation einer dichten Sicherheitsarchitektur im euroatlantischen Raum gegenüber. Es bleibt abzuwarten, wie sich insbesondere die neuartigen bilateralen und minilateralen Initiativen am wirksamsten in diese Netzwerke integrieren können. *Drittens* sind einige dieser Initiativen definitionsgemäss ausgrenzend, gegenüber Rivalen und Konkurrenten und gegenüber anderen Verbündeten und potenziellen Partnern. Ist die Öffnung solcher Plattformen ein kluger und wünschenswerter Weg in die Zukunft? *Viertens* wird eine systema-

tische Untersuchung der Rolle der Akteure des Privatsektors sowie des Einflusses von Nichtregierungsorganisationen und der Zivilgesellschaft in den beiden Regionen immer notwendiger. In einigen Fällen müssen beispielsweise private Mittel mobilisiert und vom Staat unterstützt werden, wie der jüngste Streit um den Konsortialkredit Südkoreas zur Unterstützung Polens beim Erwerb von Waffen zeigt. Schliesslich bleibt die langfristige Verpflichtung der USA gegenüber ihren Verbündeten ungewiss. Dies überschattet die Diskussionen und erfordert Ansätze, die die europäische Sicherheit unabhängig von der Position der USA stärken.

Bei der Bewertung der Aussichten für eine überregionale Sicherheitskooperation geht es letztlich um die Frage, inwieweit sämtliche beteiligten Akteure von den Vorteilen einer solchen Kooperation profitieren können. Die künftige Entwicklung der indopazifischen und europäischen Partnerschaften hängt ab vom Erfolg und von der Wirksamkeit dieser Bemühungen um eine Vertiefung und Erweiterung der Sicherheitsbeziehungen. Neben den symbolischen Gesten werden praktische Erwägungen wie politische Zustimmung und Verfügbarkeit von Ressourcen die Ergebnisse beeinflussen – bei der Waffenherstellung und -beschaffung oder der Bereitstellung von militärischer, wirtschaftlicher und humanitärer Hilfe.

Für mehr zu Perspektiven Euro-Atlantischer Sicherheit, siehe [CSS Themenseite](#).

Gorana Grgić ist Senior Researcher im Team Schweizer und Euro-Atlantischer Sicherheit am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich.

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.

HerausgeberInnen: Fabien Merz
Lektorat: Fabien Merz
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:

Knowledge Security: Risiken in der Wissenschaft Nr. 338
Strategisches De-Risking jenseits von Chips Nr. 337
Die Beobachtung bewaffneter Konflikte aus dem All Nr. 336
Ukraine: Meinungsumfragen in Kriegszeiten Nr. 335
Geopolitische Auswirkungen des Berg-Karabach-Konflikts Nr. 334
Neue Dimensionen der Weltraummilitarisierung Nr. 333

© 2024 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich
ISSN: 2296-0236; DOI: 10.3929/ethz-b-000667094