

Japans neue Allianzkrise

Verfassung contra Bündnisverpflichtung

Markus Tidten

Seit 1952 bilden Japan und die USA mit ihrem Sicherheitsvertrag eine im asiatisch-pazifischen Raum einzigartige Allianz. Die ursprünglich vorrangige Schutzfunktion gegenüber einer im Kalten Krieg empfundenen Bedrohung durch die Sowjetunion ist durch den Wegfall des Ost-West-Konflikts indes obsolet geworden. Die Wirksamkeit einer wichtigen Hintergrundfunktion des Vertrags, nämlich die erneute Aufrüstung Japans zur asiatischen Militärmacht zu verhindern, wird von Tokyos Hauptkritikern, Nordkorea und der Volksrepublik China, in Frage gestellt. Der Vertrag wird nach wie vor als eine wichtige Säule in der Sicherheitsarchitektur der Region gesehen. Das Verhalten der USA in Nordostasien wie auch Tokyos Unsicherheit gegenüber bestimmten Bündnisanforderungen deuten jedoch eine Krise an, die ebendiese regionale Sicherheitsstruktur zu destabilisieren droht.

Der »japanisch-amerikanische Sicherheitsvertrag«, der aus dem 1952 unterzeichneten »Mutual Security Assistance Pact« und dem Vertrag zur »Mutual Cooperation and Security« von 1960 besteht, ist bis heute die wichtigste Säule der amerikanischen Sicherheitsstrategie in Asien. Das Bündnis ist ein Garant für Japans territoriale Integrität wie auch für Frieden und Stabilität in der Region. Ursprüngliche Intention des Vertrags war der Schutz Japans vor einer sowjetischen Aggression und eine Beruhigung der Nachbarn, die eine unkontrollierte Wiederbewaffnung Japans fürchteten. Asiens größte Wirtschaftsmacht mit seiner pazifistischen Verfassung bietet den USA einen unverzichtbaren militärischen und auch politischen Stützpunkt im pazifischen

Asien. Die Allianz überlebte das Ende des Kalten Krieges, was viele japanische Kritiker der amerikanischen militärischen Präsenz überrascht hat. Angesichts der neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen in Gestalt der innerkoreanischen Spannungen und der terroristischen Bedrohungen entfernte sich das Bündnis zunehmend von seinem klassischen Charakter als Verteidigungspakt. So wurde aus dem – nach einem Zitat des früheren japanischen Regierungschefs Yasuhiro Nakasone (1982–1987) – »un-sinkbaren Flugzeugträger« für die US-Pazifikflotte ein militärischer Kooperationspartner im Irak-Krieg und innerhalb der US-geführten »Operation Enduring Freedom« (OEF).

Die Allianzkrise konkret

Wegen des Bündnisses mit den USA wie auch wegen der eigenen Streitkräfte stehen Japans Regierungen gegenüber der Bevölkerung seit jeher unter einem Rechtfertigungsdruck. Schon die Bezeichnung »Selbstverteidigungsstreitkräfte« (Self-Defense Forces, SDF) ist Ausdruck dieser Befangenheit. Doch Japans Nachbarn, insbesondere China und Korea, kritisieren, dass sich die SDF trotz des in Artikel 9 der japanischen Verfassung verbrieften Verzichts auf Streitkräfte und auf ein Kriegführungsrecht zu einer der technisch bestausgerüsteten Armeen in der Region entwickelt haben.

Mit einer Mannstärke von etwas über 240 000 ist Japans Militär den Armeen Nordkoreas (ca. 1 Mio.) oder der Volksrepublik China (ca. 2,3 Mio.) zwar zahlenmäßig weit unterlegen, sein technischer Standard dürfte dieses personelle Defizit aber mehr als kompensieren. Die gemeinsamen amerikanisch-japanischen Entwicklungen für ein Raketenabwehrsystem erhöhen Japans Schutz beträchtlich, allerdings könnte die dominante Kontrolle der USA über diese Systeme, zumal wenn dessen seegestützte und damit mobile Variante weiterhin so erfolgreich vorangetrieben wird, dem Bündnispartner Japan verfassungsrechtlich erhebliche Probleme bereiten.

Seit einigen Monaten warnen Sicherheitspolitiker in Japan vor einem sinkenden Interesse der USA an diesem »ungleichen« Vertrag und seinen Bündnisverpflichtungen. Anlass sind vor allem Washingtons Chinapolitik und eine aus Tokyoter Sicht zu laxen Verhandlungsführung der USA gegenüber Nordkorea. Insbesondere spekulieren Japans Politiker seit einiger Zeit offen darüber, dass eine neue, möglicherweise von den Demokraten gestellte US-Regierung den Sicherheitsvertrag und die nach Ansicht Tokyos damit verbundene absolut vorrangige Berücksichtigung japanischer Interessen als weniger bindend ansehen könnte. Auch die von Tokyo selbst initiierten Entwicklungen stellen den Status der Allianz als zentrale, singuläre sicherheitspolitische Säule mehr und mehr in Frage.

US-Militärbasen

Im japanischen Oberhaus hat die Opposition seit den Oberhauswahlen im Juli 2007 die Mehrheit. Die Kammer verzögerte daraufhin erstmals seit Bestehen des Sicherheitsvertrags die Abstimmung zum Haushaltsartikel »Host Nation Support«. Die Zahlungen an Washington (für die nächsten drei Fiskaljahre bis 2010 zahlt Tokyo jährlich umgerechnet ca. 1,3 Mrd. US-Dollar für den Unterhalt der amerikanischen Militärbasen; der Verteidigungshaushalt wird 2008 bei ca. 38 Mrd. Dollar liegen) mussten für einen Monat unterbrochen werden, was auf Seiten Washingtons zu erheblichen Irritationen führte. Aber auch auf japanischer Seite häufen sich die Klagen über die US-Streitkräfte im Land. Die Konzentration der US-Soldaten auf Okinawa (hier sind 75% aller US-Militäreinrichtungen angesiedelt) stößt bei der örtlichen Bevölkerung auf immer größeren Widerstand. Lärmbelästigung durch militärischen Flugverkehr und kriminelle Handlungen von US-Militärangehörigen belasten das Zusammenleben. Zahlreiche Ansätze zur Verlegung von Einrichtungen sind schon unternommen worden, aber meist protestierte dann auch die Bevölkerung in den Zielorten. Für den Umzug ganzer Truppenteile aus Japan nach Guam – bis 2014 sollen 8000 US-Marines von Okinawa dorthin verlegt werden – übernimmt Tokyo sogar den Hauptanteil der Kosten.

Kollektive Selbstverteidigung

Nach der herrschenden Interpretation der Verfassung sind Japan im Fall kollektiver Selbstverteidigung sehr enge Grenzen gesetzt. Pläne der früheren Regierung unter Koizumi, die Eingreifmöglichkeiten des japanischen Militärs zugunsten des Bündnispartners USA durch Verfassungsreformen zu erweitern, konnten von seinem Nachfolger Shinzo Abe nicht weiterverfolgt werden. Die jetzige Regierung unter Yasuo Fukuda ist zu schwach, um eine innenpolitisch derart kontroverse Angelegenheit, wie sie eine Verfassungsrevision darstellt, an-

zugehen. Die parlamentarische Auseinandersetzung um die Verlängerung des OEF Mandats vom November 2007 zeigt exemplarisch Tokyos Schwierigkeiten bei diesem Thema. Erst nach mehrmaligen Versuchen und drastischen Einschränkungen des Einsatzumfangs konnte nach dreimonatiger Unterbrechung im Februar 2008 die den OEF-Mitgliedstaaten zugesagte Betankung ihrer Schiffe fortgesetzt werden. Die Opposition problematisierte vor allem die Frage, inwieweit die Regierung sicherstellen könne, dass alliierte Marineeinheiten nicht mit japanischem Treibstoff in Kampfhandlungen verwickelt würden. So sahen sich beispielsweise die USA genötigt, der japanischen Regierung zu erklären, dass ihre Marineeinheiten nach der Betankung erst dann wieder Einsatzzonen mit möglichen Kampfhandlungen ansteuern würden, wenn der japanische Treibstoff verbraucht wäre. Eine von allen OEF-Teilnehmerstaaten (auch Fregatten der Bundesmarine wurden betankt) hochgeschätzte Kooperationsleistung gerät so aufgrund der innerjapanisch nicht ausreichend geklärten verfassungsrechtlichen Problematik zur Farce. Mehr noch, die Planung und Logistik der Partner wird erschwert, was die langfristige Fortsetzung des Engagements insgesamt gefährdet.

Raketenabwehr

Zukünftig könnte sich auch bei der japanisch-amerikanischen Zusammenarbeit für ein Raketenabwehrsystem ein gravierendes Bündnisproblem ergeben. Seit Nordkorea zahlreiche Raketentests durchführt, betrachtet Japan das Land als Bedrohung. Beide Allianzpartner sahen die Entwicklung einer effektiven Raketenabwehr deshalb als vorrangige Aufgabe an. Japan investiert insgesamt circa 6 Milliarden Euro in das System. Im März dieses Jahres erließ die Regierung schließlich auch sogenannte »emergency response guidelines«, die den Verteidigungsminister ermächtigen, bei hinreichenden Anzeichen eines unmittelbar bevorstehenden Raketenangriffs ohne vorherige Rücksprache mit dem Minister-

präsidenten dem japanischen Militär die Order zum Abschuss der Raketen zu erteilen. Solange es sich um Raketenangriffe auf japanisches Territorium handelt, die mit den stationären PAC3-Batterien abgewehrt werden können, handelt es sich zweifelsfrei um reine Verteidigungsmaßnahmen. Seit die amerikanischen und japanischen Streitkräfte allerdings im Dezember 2007 gemeinsam und mit Erfolg seegestützte Abwehrraketen getestet haben, stellt sich Tokyo einmal mehr das verfassungsrechtliche Problem der kollektiven Selbstverteidigung. Ohne eine grundsätzliche Klärung dieser Verfassungsfrage ist Japan seinem Sicherheitspartner nur bedingt von Nutzen, da es ihm nur dann zu Hilfe kommen kann, wenn dieser sich in Japan bzw. seiner unmittelbaren Umgebung direkt mit der Verteidigung Japans befasst.

Japan – Nordkorea

Nordkorea, einst ultimative Raison d'être für den Sicherheitsvertrag und den Aufbau der SDF, ist inzwischen zum Stolperstein im sicherheitspolitischen Dialog der Bündnispartner geworden. Tokyo fürchtet, dass Washington im Sinne der gemeinsamen Erklärung der sechs Parteien (Nord- und Südkorea, China, Russland, USA, Japan) zur Denuklearisierung Nordkoreas vom 13. Februar 2007 Pyöngyang frühzeitig »diplomatisch belohnen« könnte, indem es das Land von der Liste der Terrorförderstaaten streicht. Alle japanischen Regierungen seit Koizumi haben sowohl gegenüber dem Wähler als auch innerhalb der Sechsparteiengespräche die Position vertreten, dass ohne eine umfassende Lösung der sogenannten Entführtenfrage (in den siebziger Jahren waren zahlreiche junge Japaner von Agenten Pyöngyangs gewaltsam nach Nordkorea entführt und zur Agententätigkeit gegen ihr Heimatland gezwungen worden) keine Kooperation bei Hilfsleistungen für Pyöngyang möglich ist. Eine Lösung, die beide Seiten zufriedenstellt, wird sich aus technischen und taktischen Gründen nicht finden lassen. Zum einen gibt es zu dem

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Vorgang kaum belastbare Daten aus Nordkorea, zum anderen werden die Ereignisse auf beiden Seiten politisch instrumentalisiert. Auch muss Tokyo auf die mittlerweile politisch sehr einflussreiche Bürgerbewegung der Angehörigen dieser Entführungsoffer Rücksicht nehmen. Washington wird zwar nicht müde zu betonen, dass ohne eine Normalisierung der Beziehungen zwischen Japan und Nordkorea eine Lösung der Nordkoreafrage nicht möglich sei, und auch nach amerikanischer Darstellung ist die Aufklärung der Entführungen dafür eine *Conditio sine qua non*. Doch die direkten Kontakte zwischen dem amerikanischen Verhandlungsführer Christopher R. Hill und seinen Gesprächspartnern in Beijing und Pyöngyang lassen Japans politische Kreise zunehmend nervös werden. Tokyo vermutet zu Recht, dass die Aussicht auf eine Lösung der Nuklearfrage Nordkoreas nach mehr als fünfzehnjährigen Verhandlungen für jede amerikanische Administration ein sehr verlockendes außenpolitisches Ziel darstellt. Eine »Bilateralisierung« der Entführtenproblematik oder im Extremfall auch ihre definitive Ausklammerung aus der Agenda der Sechsparteiengespräche wäre als Preis für alle außer Japan nicht zu hoch. Damit drohen Japan die Isolierung und ein weiterer Verlust an politischem Gewicht, sowohl innerhalb der Allianz als auch in der Region. Auch diese Gefahr ist für Kritiker des Sicherheitsvertrags ein sehr willkommenes Argument.

Tokyo sucht Alternativen

Shinzo Abe (Regierungschef von September 2006 bis September 2007) sprach beim Japanbesuch des australischen Premiers John Howard im März 2007 von einer zukünftigen strategischen Kooperation beider Staaten und der seiner Ansicht nach anzustrebenden Einrichtung von Zwei-plus-vier-Gesprächen, an denen die Regierungschefs und die Außen- und Verteidigungsminister teilnehmen sollten. Die »Koordination der Nordkoreapolitik beider Staaten«, der »gemeinsame Kampf gegen den internatio-

nen Terrorismus« und der »weitere Ausbau gemeinsamer Trainingsprogramme für VN-Friedensmissionen« sind die Eckpunkte in der japanisch-australischen Erklärung.

Neben Australien trat auch Indien auf Außenministerebene in einen sogenannten »strategischen« Dialog mit Japan ein. Offensichtlich bemüht sich Tokyo, seine zukünftige Sicherheit nicht mehr nur innerhalb der japanisch-amerikanischen Allianz zu strukturieren. Auch die japanisch-indische Erklärung enthält die erwartbaren Kernpunkte: »Sicherheitspolitische Themen in Ostasien, Förderung der Verteidigungskooperation, um gemeinsam zu Sicherheit, Stabilität und Prosperität sowohl in Asien als auch global beizutragen«.

Die Vereinbarungen mit Canberra bzw. Neu-Delhi mögen von der Substanz her lediglich sicherheitspolitische Rhetorik sein, sie manifestieren aber deutlich die in Japan wachsenden Zweifel, ob die USA allein tatsächlich ausreichender Garant für die Sicherheit des Landes und die Wahrung seiner nationalen Interessen sein können. Eine zurzeit schwache Regierung Fukuda (deren Arbeit im Mai nur noch 26% der Japaner zustimmten) sieht sich mit einer Reihe von Herausforderungen konfrontiert, die alle einen Bezug zur Verfassung haben. Ohne eine überzeugende Klärung dieser konstitutionellen Fragen wird Tokyo für keinen Sicherheitspartner eine große Hilfe sein.

Fazit

Gelingt es Washington und Tokyo nicht, den Sicherheitsvertrag auf eine neue Basis zu stellen, wird Japan zunehmend isoliert. Unter solchen Voraussetzungen wäre eine maximale Ausschöpfung des Kooperationspotentials dieses Landes nicht zu erwarten. Für europäische Staaten, die bisher, meist im zivilen, begrenzt auch im militärischen Bereich, von der Kooperation mit Japan profitiert haben, stiegen die finanziellen und personellen Belastungen. Für Ostasien erhöhte sich das Risiko von Rüstungswettlauf und Proliferation.