

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Alexandra Sakaki

Japans Sicherheitspolitik: Richtungswechsel unter Abe?

S 21
Dezember 2014
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2014

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 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Schlussfolgerungen**
- 7 **Sicherheitspolitisches Umfeld**
- 7 Machtverschiebung: Amerikas Abstieg, Chinas Aufstieg
- 8 Chinas außenpolitisches Auftreten
- 9 Konfliktpotential mit China
- 10 Nordkoreas Raketen- und Atomprogramm
- 11 Ambivalenz gegenüber Russland
- 12 **Etablierung eines Nationalen Sicherheitsrats**
- 12 Die Rolle des NSC in der Strategie-Entwicklung
- 13 Sicherheitspolitischer Dialog durch das National Security Secretariat
- 14 Geheimdienstlicher Austausch
- 16 **Neues Leitmotiv »Proaktiver Pazifismus«:
Abkehr von bisheriger Politik?**
- 16 Grundprinzipien
- 17 Abes Konzept des proaktiven Pazifismus:
Gegenentwurf zur Yoshida-Doktrin
- 18 Neuauslegung von Artikel 9
- 19 Änderung der Richtlinien für den Waffenexport
- 20 Neue Entwicklungshilfe-Charta
- 21 Reaktionen innerhalb und außerhalb Japans
- 22 **Die drei zentralen Handlungsfelder der
japanischen Sicherheitspolitik**
- 22 Eigene Fähigkeiten und Verteidigungs-
maßnahmen
- 22 *Strategische Pläne: Mobile und schnell einsatzbereite
Truppen*
- 23 *Umsetzung: Inselstreit als zentrales Motiv*
- 26 Das Bündnis mit den USA
- 26 *Strategische Pläne: Reibungslose Kooperation
mit Washington*
- 26 *Umsetzung: Bemühungen im »Futenma«-Streit*
- 27 Kooperation mit weiteren Staaten
- 27 *Strategische Pläne: Bilaterale Kooperation und maritime
Ordnung*
- 28 *Umsetzung: Alte und neue Partner*
- 33 **Fazit und Ausblick**
- 35 **Abkürzungsverzeichnis**
- 35 **Literaturhinweise**

Dr. Alexandra Sakaki, wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Asien, ist Senior Fellow der Robert Bosch Stiftung zum Thema »Japan im internationalen System«.

Japans Sicherheitspolitik: Richtungswechsel unter Abe?

In Japan herrscht Aufbruchsstimmung unter Premierminister Shinzo Abe. »Japan is back«, verkündete der neu gewählte Regierungschef im Februar 2013 bei einem Besuch in Washington. Zwei Monate zuvor hatte er die Liberaldemokratische Partei Japans (LDP) nach drei Oppositionsjahren mit einem Erdrutschsieg bei den Unterhauswahlen wieder an die Macht gebracht. Für Abe selbst war es eine Rückkehr ins höchste Regierungsamt, das er bereits 2006/2007 für ein Jahr bekleidet hatte. In seiner zweiten Amtszeit will der Premier nicht nur den wirtschaftlichen Verfall Japans aufhalten. Er möchte auch verhindern, dass das Land weiter an geopolitischer Bedeutung verliert, und es zu alter Stärke zurückführen. Für seine Vorhaben sicherte sich Abe in vorgezogenen Unterhauswahlen am 14. Dezember 2014 vier weitere Jahre Amtszeit.

Während Abes Wirtschaftspolitik, bekannt als »Abenomics«, in der internationalen Presse gemischte Bewertungen erfährt, stößt seine Sicherheitspolitik überwiegend auf negative Reaktionen. Dem rechtsnationalistischen Premier wird vorgeworfen, sich von den Traditionslinien der japanischen Sicherheitspolitik zu entfernen. Dabei wird auf seine Absicht verwiesen, die pazifistische Nachkriegsverfassung des Landes zu reformieren. Im Einzelnen sorgen mehrere Neuerungen, die Abe eingeleitet hat, für Beunruhigung, vor allem in China und Südkorea: die seit Jahren erste Erhöhung des Verteidigungsetats (im Haushaltsjahr 2013), die Einführung eines Nationalen Sicherheitsrates und einer Sicherheitsstrategie (Dezember 2013), die Lockerung von Rüstungsexport-Restriktionen (April 2014) und die Neuauslegung des »Friedensartikels« der Verfassung (Juli 2014). Nach Ansicht vieler Beobachter zeichnen sich damit einschneidende Veränderungen in Japans Sicherheitspolitik ab.

Das Misstrauen, das Abe entgegengebracht wird, kommt nicht von ungefähr. Er ist ein revisionistischer Politiker, der Japans Verantwortung für Krieg und Gräueltaten in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts herunterspielt. In den Nachbarländern China und Südkorea, die damals besonders unter der japanischen Aggression zu leiden hatten, herrscht Argwohn gegenüber Abes sicherheitspolitischer Agenda. Man wittert Gefahr, wenn Tokio militärpolitische Restriktionen aufhebt, um mehr regionalen Einfluss zu gewinnen,

gleichzeitig aber seine Kriegsgeschichte beschönigt. Tokio weist derartige Befürchtungen als unbegründet zurück und betont, einen aktiven Beitrag zum internationalen Frieden leisten zu wollen.

Die Neuerungen in Abes Sicherheitspolitik sind nur im Kontext des sich wandelnden regionalen Umfelds zu verstehen. Bedroht fühlt sich Japan vor allem durch China, das sein Militär modernisiert und außenpolitisch selbstbewusst agiert, sowie durch Nordkoreas Nuklear- und Raketenprogramm. Ambivalent ist hingegen die japanische Wahrnehmung von Russland, mit dem Tokio fast siebzig Jahre nach Ende des Zweiten Weltkriegs noch immer keinen Friedensvertrag geschlossen hat.

Mit der Einführung des Nationalen Sicherheitsrates reagiert Tokio institutionell auf die sicherheitspolitischen Veränderungen in seiner Nachbarschaft. In der außenpolitischen Strategie-Entwicklung wird der Sicherheitsrat künftig wohl kaum eine ähnlich große Bedeutung spielen wie sein amerikanisches Vorbild. Er ermöglicht Tokio jedoch, die sicherheitspolitische Kooperation mit den USA und weiteren Ländern zu intensivieren.

In den unter Abe neu herausgegebenen Strategiedokumenten stellt Japan seine Sicherheitspolitik erstmals unter ein Leitmotiv – das des »proaktiven Pazifismus«. Der Premier wendet sich mit diesem Konzept explizit gegen die idealistischen Pazifismusvorstellungen der Nachkriegszeit und begründet so die Lockerung militärpolitischer Beschränkungen. Dadurch soll die internationale Zusammenarbeit im rüstungspolitischen und militärischen Bereich erleichtert werden.

Wie entsprechende Papiere in der Vergangenheit definieren die neuen Strategiedokumente drei zentrale Handlungsfelder der japanischen Sicherheitspolitik: (1) Japans eigene Fähigkeiten zur Friedenssicherung, (2) das Bündnis mit den USA sowie (3) die Kooperation mit anderen Ländern. In den drei Bereichen entsprechen Abes Ziele durchaus jenen früherer Administrationen, er verfolgt sie jedoch entschlossener. Auffällig ist vor allem die Aufwertung des dritten Handlungsfeldes, der internationalen Kooperation – ein Trend, der sich bereits in den letzten Jahren abgezeichnet hat. Insgesamt lässt sich festhalten:

- ▶ Eine detaillierte Analyse zeigt, dass den sicherheitspolitischen Neuerungen unter Abe international zu viel Bedeutung beigemessen wird. Beobachter, die von bahnbrechenden Veränderungen oder gar einem Richtungswechsel sprechen, übersehen den Wandlungsprozess, den Tokio bereits seit Ende des Kalten Krieges absolviert. Abes Reformen sind logi-

sche Konsequenz dieser graduellen sicherheitspolitischen Neuausrichtung. Selbst die umstrittene Neuauslegung des »Friedensartikels« (Artikel 9) der Verfassung formalisiert nur, was de facto bereits praktiziert wird.

- ▶ Auch wenn die Abe-Regierung militärpolitische Restriktionen lockert, wäre es eine Fehleinschätzung, darin den Beginn eines neuen Militarismus zu sehen. Die Bevölkerung des Landes steht dem Einsatz militärischer Machtmittel nach wie vor mit großer Skepsis gegenüber. Vor dieser Öffentlichkeit muss Abe sich rechtfertigen und verantworten.
- ▶ Das Bündnis mit den USA genießt weiterhin oberste Priorität, doch zugleich hat Tokio seine Kooperation mit Partnern wie Australien, Indien und einigen südostasiatischen Staaten intensiviert. Durch eine nicht mehr ausschließlich auf die USA gerichtete Sicherheitspolitik verschafft sich Japan neuen Gestaltungsspielraum. Knappe finanzielle Ressourcen begrenzen indes Tokios Möglichkeiten für ein stärkeres sicherheitspolitisches Engagement in Ostasien. Die künftige Ausrichtung der japanischen Sicherheitspolitik hängt auch davon ab, ob es gelingt, die stagnierende Wirtschaft wiederzubeleben.
- ▶ Unter japanischen Entscheidungsträgern besteht Konsens, dass China und Nordkorea die größten Sicherheitsrisiken darstellen. Abes ausgrenzende China-Politik, mit der er sich von seinen Vorgängern unterscheidet, taugt dabei eher zur Verschärfung als zur Entspannung der Lage. Dass er in außenpolitischen Stellungnahmen Werte wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte betont, weckt in Peking den Verdacht, Japan verfolge eine Eindämmungsstrategie. Ohne ein vertrauensvolles, konstruktives Verhältnis zu China wird es Japan nicht gelingen, die sicherheitspolitische Lage in Ostasien nachhaltig zu verbessern.
- ▶ Die aktuellen sicherheitspolitischen Debatten in Japan und Deutschland lassen eine Reihe von Parallelen erkennen. Politische Entscheidungsträger in beiden Ländern fordern mehr Bereitschaft, Verantwortung für die internationale Sicherheit zu übernehmen, notfalls unter Einsatz militärischer Mittel. Mit diesen Forderungen reagieren sie auf Veränderungen im sicherheitspolitischen Umfeld und auf gestiegene Erwartungen der USA wie anderer Partner. Trotz Wirtschaftskrise wird Japan wohl auf absehbare Zeit zu den wichtigsten Akteuren der Weltpolitik gehören. Deutschland und Europa sollten die Beziehungen zu diesem verlässlichen, demokratischen Partner daher pflegen.

Sicherheitspolitisches Umfeld

Seit dem letzten Jahrzehnt fühlt sich Japan in seinem regionalen Umfeld zunehmend bedroht. Für japanische Sicherheitsexperten gehen die größten Risiken von zwei Ländern aus – von China, das außenpolitisch immer selbstbewusster auftritt und dessen Militärbudget beständig steigt, und von Nordkorea mit seinem Nuklear- und Raketenprogramm. Diese Wahrnehmung wird von der Bevölkerung geteilt. Nach einer Umfrage von Juni/Juli 2014 beurteilen 69 Prozent der Japaner Nordkorea und 64 Prozent China als militärische Gefahr – weit vor Russland, das nur von 25 Prozent der Befragten genannt wurde.¹

Tatsächlich kommt es in Ostasien immer wieder zu Spannungen. Ursachen sind der Aufstieg Chinas, territoriale Konflikte, etwa im Ost- und im Südchinesischen Meer, die fragile Lage auf der Koreanischen Halbinsel und in der Taiwan-Straße sowie historische Animositäten. Zudem sind in den letzten Jahren die Rüstungsausgaben in der Region deutlich gestiegen.² In Japan ist man allgemein ernüchtert, was die Einflussmöglichkeiten multilateraler Institutionen und Sicherheitsforen angeht. Diese konnten bisher lediglich zur Vertrauensbildung, nicht aber zur Beilegung oder Entspannung zwischenstaatlicher Konflikte beitragen.³ Insgesamt schätzen Japaner die Sicherheitslage ihres Landes pessimistisch ein. Nach einer Umfrage des Kabinettsbüros von Januar 2012 befürchteten damals 72 Prozent der Bürger, dass Japan in einen Krieg verwickelt werden könnte, während nur 22 Prozent dieses Risiko als gering oder nicht gegeben ansahen.⁴

1 Genron-NPO/China Daily (Hg.), *Dai jukkai nicchū yoron chōsa* [Zehnte japanisch-chinesische Meinungsumfrage], 9.9.2014, S. 30, <www.genron-npo.net/pdf/2014forum.pdf> (eingesehen am 20.9.2014).

2 Siehe beispielsweise Sam Perlo-Freeman/Carina Solmirano, *Trends in World Military Expenditure, 2013*, April 2014 (SIPRI Factsheet) <http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=476> (eingesehen am 5.7.2014).

3 Takeshi Yuzawa, »Japan's Changing Conception of the ASEAN Regional Forum: From an Optimistic Liberal to a Pessimistic Realist Perspective«, in: *Pacific Review*, 18 (2005) 4, S. 463–497.

4 Kabinettsbüro (Hg.), *Jieitai bōei mondai ni kansuru yoron chōsa* [Umfrage zu den Selbstverteidigungsstreitkräften und zu Verteidigungsproblemen], Januar 2012, <www8.cao.go.jp/survey/h23/h23-boueij/2-6.html> (eingesehen am 1.7.2014).

Machtverschiebung: Amerikas Abstieg, Chinas Aufstieg

Zentrales Thema der japanischen Außen- und Sicherheitspolitik ist der rasante Aufstieg Chinas und die damit einhergehende Machtverschiebung im asiatisch-pazifischen Raum. Seit Jahrzehnten erzielt China beeindruckende wirtschaftliche Wachstumsraten. 2010 überholte es Japan als zweitgrößte Volkswirtschaft der Welt. Parallel zum ökonomischen Aufstieg investiert Peking immer größere Summen in sein Militär, vor allem in See- und Luftstreitkräfte, was in Japan mit großem Unbehagen verfolgt wird. Seit 1989 stiegen Chinas Militärausgaben Jahr für Jahr (mit Ausnahme von 2010) um mehr als 10 Prozent.⁵ Das offizielle Militärbudget des Landes ist 2014 mit 134 Milliarden US-Dollar etwa dreimal so hoch wie das Japans.⁶ Zwar sind die japanischen Streitkräfte den chinesischen technologisch überlegen, doch dieser Vorsprung schrumpft stetig. Eine Studie der Tokyo Foundation, eines außenpolitischen Think-Tanks, kommt zum Ergebnis, dass China in naher Zukunft gegenüber Japan eine »überwältigende [militärische] Überlegenheit« erreichen werde.⁷ Nach Ansicht der Experten könnten die chinesischen Verteidigungsausgaben um das Jahr 2030 sogar die amerikanischen übertreffen.⁸

Dem aufstrebenden China mit seinem wachsenden wirtschaftlichen, politischen und militärischen Einfluss steht ein seit zwei Jahrzehnten stagnierendes Japan gegenüber. Die USA, Japans wichtigster Bündnispartner, leiden unter den Folgen der Immobilien- und Finanzkrise von 2008. Zwar verkündete Präsident Obama, der asiatisch-pazifische Raum habe höchste außenpolitische Priorität und die dortige US-Präsenz bleibe von Einsparungen bei den Verteidigungsausga-

5 »China Should Stop Its Dangerous Military Expansion«, in: *Asahi Shimbun*, 6.3.2014, <<http://ajw.asahi.com/article/views/editorial/AJ201403060028>> (eingesehen am 3.7.2014).

6 Ebd.

7 Tokyo Foundation (Hg.), *Japan's Security Strategy toward China: Integration, Balancing and Deterrence in the Era of Power Shift*, Tokio, Oktober 2011, S. 27, <www.tokyofoundation.org/en/additional_info/security_strategy_toward_china.pdf> (eingesehen am 4.5.2014).

8 Ebd., S. 26.

ben unberührt. Doch in Japan herrscht eine weitverbreitete Skepsis hinsichtlich des langfristigen Engagements der USA in der Region.⁹ Haushaltspolitische Engpässe und die Instabilität des Mittleren Ostens, so die Befürchtung, könnten die USA dazu zwingen, ihren Asien-Fokus zu überdenken.¹⁰ Wie man in Tokio annimmt, sind die USA nach den Militäreinsätzen in Afghanistan und im Irak nicht mehr willens, die Rolle des Weltpolizisten zu übernehmen. Als Beleg dafür gilt, dass die amerikanische Regierung darauf verzichtet, im Ukraine-Konflikt militärisch einzuschreiten.

Nach Ansicht einiger japanischer Beobachter könnte die Machtverschiebung Washington zudem mittel- bis langfristig veranlassen, gegenüber Peking trotz bestehender Meinungsverschiedenheiten und Spannungen auf eine kooperative Politik der strategischen Zugeständnisse (»strategic accommodation«) zu setzen, um Amerikas globalen Einfluss zu bewahren.¹¹ Damit geht die Sorge einher, die USA könnten Absprachen mit China treffen, die Japans Interessen ignorieren oder ihnen gar zuwiderlaufen. Eine sino-amerikanische Annäherung befürchtete man vor allem nach Obamas Amtsantritt 2009, als der neue US-Präsident eine engere Kooperation mit Peking in regionalen und globalen Fragen ankündigte. Obwohl sich das amerikanisch-chinesische Verhältnis seitdem abgekühlt hat, schließt man in Japan weiterhin nicht aus, dass Washington auf einen Kurs der Zugeständnisse gegenüber China umschwenken wird.¹²

9 Vgl. Takashi Kawakami, »Beikoku no senraku kijiku no Ajia shifuto to nichibei dōmei« [Die Verschiebung der strategischen Achse nach Asien und das japanisch-amerikanische Bündnis], in: *Kaigai Jijō*, 5.1.2012, S. 55–72.

10 Vgl. Izuru Sugawara/Toshiyuki Yasui/Kaneko Masafumi, »PHP gurōbaru risuku bunseki« [PHP Globale Risikoanalyse], in: *Seisaku Shinkutanku PHP Sōken*, Januar 2011, S. 27f, <http://research.php.co.jp/research/foreign_policy/pdf/PHP_Global_Risks_2012.pdf> (eingesehen am 2.5.2014).

11 Ukeru Magosaki, »Nichibei dōmei o zettaishisubekarazu: beigun ga nihon o mamoru to kagiranai riyū« [Die japanisch-amerikanische Allianz darf nicht als Selbstverständlichkeit betrachtet werden: Gründe dafür, dass die US-Streitkräfte Japan nicht unbedingt beschützen werden], in: Bungei Shunju (Hg.), *Nihon no Renten 2012*, Tokio 2012, S. 120–123.

12 Ryo Asano, »Japan-China Relations in a Gray Zone: Search for Stability through Coercion and Deterrence«, in: Akio Watanabe (Hg.), *Japan under the Power Shift: Its Security in the 2010s*, Tokio: The National Institute for Defense Studies, 2014, S. 69–89 (76).

Chinas außenpolitisches Auftreten

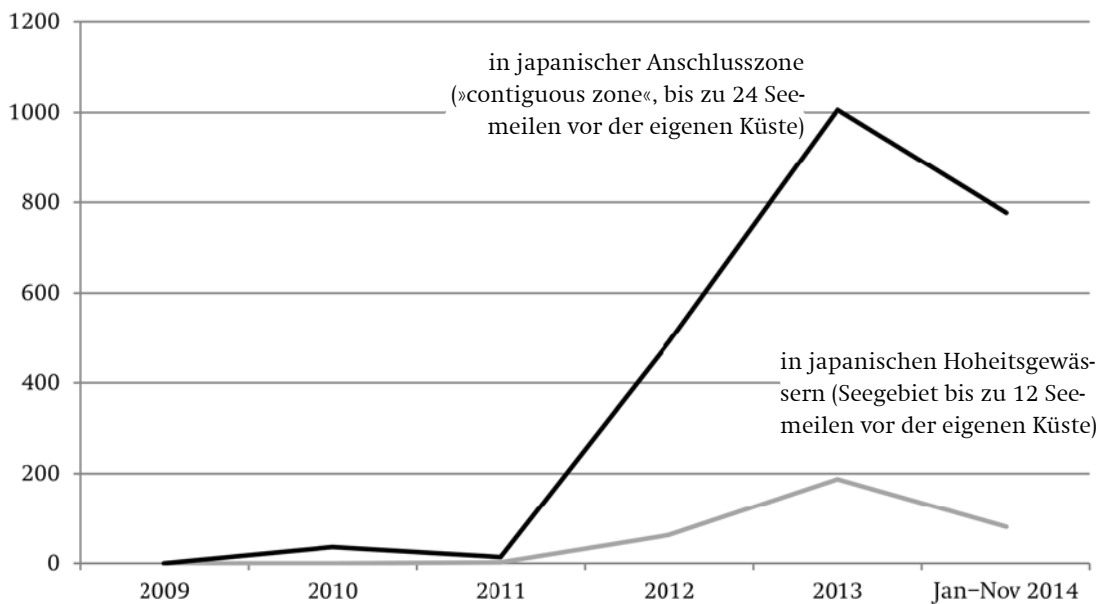
China vertritt seine Interessen immer selbstbewusster und aggressiver. Besonders beunruhigt ist Tokio über die demonstrative Präsenz chinesischer Schiffe und Flugzeuge im Gebiet der Senkaku-Inseln (chin. Diaoyu) im Ostchinesischen Meer, die von Japan kontrolliert und von China beansprucht werden. Im September 2010 spitzte sich der Inselstreit zu, nachdem die japanische Küstenwache den Kapitän eines chinesischen Fischerboots festgenommen hatte, das in den umstrittenen Gewässern um die Inseln mit zwei Patrouillenbooten kollidiert war. Als Provokation fasste es China auf, als die japanische Regierung im September 2012 beschloss, drei der unbewohnten Inseln ihrem Privatbesitzer abzukaufen, um so dem damaligen rechtsnationalistischen Bürgermeister von Tokio, Shintaro Ishihara, zuvorzukommen. Peking wertete den Kauf als Verletzung chinesischer Souveränität und als einseitige Veränderung des Status quo um die Inseln durch »Verstaatlichung«.

Seither bewegen sich chinesische Flugzeuge und Schiffe vermehrt im Inselgebiet, wo sie den japanischen Luftraum verletzen bzw. in japanische Hoheitsgewässer eindringen. Die Zahl der Einsätze von Japans Luftwaffe, mit denen Luftraumverletzungen durch China verhindert werden sollen, ist seit 2010 drastisch gestiegen. Während im Haushaltsjahr 2009 gerade einmal 38 solcher Einsätze geflogen wurden, stieg die Zahl bis zum Haushaltsjahr 2013 auf 415.¹³ Die japanische Küstenwache meldete für das Jahr 2013 zudem 188 Fälle, in denen chinesische Schiffe in Japans Hoheitsgewässer eingedrungen waren. 2009 hatte sich kein einziger derartiger Vorfall ereignet (siehe Abb. 1).¹⁴ Wegen der verstärkten Präsenz Chinas im Inselgebiet warnen Tokios Regierungsvertreter vor unbeabsichtigten Zwischenfällen, die zu weiterer Eskalation führen könnten. Im Mai 2014 etwa flogen Militärflugzeuge beider Seiten über dem Ostchinesischen Meer in nur 30 Meter Entfernung aneinander

13 Japanisches Verteidigungsministerium (Hg.), *Heisei 25 Nendo no Kinkyū Hasshin jishi jōkyō ni tsuite* [Über die Ausführung von Alarmstarts im Haushaltsjahr 2013], 9.4.2014, S. 3, <www.mod.go.jp/js/Press/press2014/press_pdf/p20140409.pdf> (eingesehen am 13.5.2014). Das japanische Verteidigungsministerium berechnet Einsatzzahlen pro Haushaltsjahr.

14 Japanische Küstenwache (Hg.), *Senkakushotō shūhen katiki ni okeru chūgoku kōsentō no dōkō to wa ga kuni no taisho* [Die Aktivitäten chinesischer offizieller Schiffe o.ä. in Gewässern um die Senkaku-Inseln und die Gegenmaßnahmen unseres Landes], Juli 2014, <www.kaiho.mlit.go.jp/senkaku/index.html> (eingesehen am 13.8.2014).

Abb. 1:
Anzahl chinesischer Schiffe in japanischen Seegebieten um die Senkaku-Inseln seit 2009



Quelle: Japanisches Verteidigungsministerium, <www.kaiho.mlit.go.jp/senkaku/index.html>.

vorbei – eine gefährliche Situation, für die Japan und China sich gegenseitig verantwortlich machten.¹⁵

Besorgnis löst dabei nicht allein Chinas zunehmende Präsenz aus, sondern vor allem auch sein aggressives Vorgehen. Für Aufruhr sorgte beispielsweise ein Vorfall im Januar 2013, als japanischen Angaben zufolge ein chinesisches Kriegsschiff einen japanischen Zerstörer mit dem Feuerleitradar ins Visier nahm. Japans damaliger Verteidigungsminister Itsunori Onodera erklärte, das chinesische Handeln könne gemäß Charta der Vereinten Nationen als »Androhung militärischer Gewalt« verstanden werden.¹⁶ Zu einem ähnlichen Zwischenfall soll es nach japanischen Berichten im Mai 2014 gekommen sein.¹⁷ Mit Entrüstung reagierte Japan auch, als Peking im November 2013 eine Luftverteidigungszone (Air Defense Identification

Zone, ADIZ) einrichtete, die große Teile des Ostchinesischen Meeres einschließlich der umstrittenen Inselgebiete umfasst. Für den gesamten Luftverkehr innerhalb dieser Zone, so Pekings Forderung, müssten die Flugpläne vorab den chinesischen Behörden gemeldet werden.

Konfliktpotential mit China

Japanischen Sicherheitsexperten zufolge bedient sich China einer »Salami-Taktik« (salami senjutsu). Demnach sucht Peking Vorwände, um sukzessive seine Kontrolle über umstrittene Territorien und umliegende Seegebiete auszuweiten und zu festigen.¹⁸ Ähnlich schätzen japanische Beobachter das chinesische Vorgehen in den Territorialkonflikten um Inseln im Südchinesischen Meer ein.¹⁹ Offensichtlich vermeidet es China mit seiner Schritt-für-Schritt-Methode bewusst, eindeutig kriegerische Handlungen zu begehen. In

¹⁵ »Beijing Defends Scrambling of Fighters against SDF Aircraft in East China«, in: *Asahi Shimbun*, 26.5.2014, <http://ajw.asahi.com/article/behind_news/politics/AJ201405260051> (eingesehen am 27.5.2014).

¹⁶ »China's Dangerous Conduct«, in: *Japan Times*, 8.2.2013, <www.japantimes.co.jp/opinion/2013/02/08/editorials/chinas-dangerous-conduct/#.U9jyIxAviaM> (eingesehen am 14.4.2014).

¹⁷ »Japan Says Chinese Warship Could Have »Locked« on SDF Vessel, Patrol Plane«, in: *Asahi Shimbun*, 14.6.2014, <http://ajw.asahi.com/article/behind_news/politics/AJ201406140031> (eingesehen am 14.6.2014).

¹⁸ »Seiji no genba« nichū reisen: minami-shina-kai muhōna kakuchō« [Politische Praxis: Kalter Krieg zwischen Japan und China: Rücksichtslose Expansion im Südchinesischen Meer], in: *Yomiuri Shimbun*, 12.2.2014.

¹⁹ Siehe hierzu auch: Gerhard Will, *Tough Crossing: Europa und die Konflikte in der Südchinesischen See*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2014 (SWP-Studie 10/2014).

Tokio spricht man von »Grauzonen-Konflikten« im Grenzbereich zwischen Frieden und Krieg. Als mögliches Zukunftsszenario für einen solchen Konflikt um die Senkaku-Inseln nennen japanische Regierungsvertreter die Landung als Fischer getarnter chinesischer Spezialeinheiten.²⁰ Zugeständnisse gegenüber Peking im Inselstreit will Tokio unbedingt vermeiden, weil China sich dadurch in seiner Salami-Taktik bestätigt sehen und diese noch entschlossener anwenden könnte.

Aufgrund der nuklearen Abschreckung durch den Bündnispartner USA halten Vertreter des japanischen Verteidigungsministeriums einen sino-japanischen Krieg für unwahrscheinlich.²¹ Allerdings werde die derzeitige Sicherheitslage durch ein »stability-instability paradox« geprägt; nicht auszuschließen sei ein bewaffneter Konflikt, der auf die Senkaku-Inseln begrenzt bleibt.²² Paradoxerweise könne nämlich bei wechselseitiger Abschreckung auf Ebene der Atomwaffen das Instabilitätsrisiko auf niedrigerer Eskalationsstufe steigen. Sollte die Führung in Peking zu dem Schluss kommen, Washington wolle einen Krieg mit China unbedingt vermeiden und reagiere daher entsprechend zurückhaltend, könnte sie versucht sein, die Kontrolle über die umstrittenen Inseln mit konventionellen militärischen Mitteln zu gewinnen. Sorge bereitet Tokio in diesem Zusammenhang, dass die Senkaku-Inseln – ebenso wie umliegende Inseln – kaum zu schützen wären, da sie für die Stationierung größerer Luftverteidigungssysteme zu klein sind.²³

20 »Gree zōn jitai, jikō de taisho ni mizo. Kyōgi nankō ka« [Grauzonen-Fälle, Kluft über Reaktion zwischen LDP und Komeito. Beratungen kommen mühselig voran], in: *Asahi Shimbun*, 19.5.2014. Das russische Vorgehen in der Ukraine wird ebenfalls als Beispiel eines Grauzonen-Konflikts diskutiert.

21 Japanisches Verteidigungsministerium (Hg.), *National Defense Program Guidelines for FY 2014 and beyond*, 17.12.2013, <www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2014/pdf/20131217_e2.pdf> (eingesehen am 15.4.2014). Im Folgenden mit NDPG 2013 abgekürzt.

22 Sugio Takahashi, »Kakuheiki o meguru shomondai to Nihon anzen hoshō: NPR Shin START taisei, »kakuheiki no nai sekai«, kakudai yokushi« [Verschiedene Probleme bezüglich Nuklearwaffen und Japans Sicherheit – NPR und Neues START-System, »Welt ohne Nuklearwaffen«, Erweiterte Abschreckung], in: *Kaigai jijō*, 58 (2010) 7/8, S. 30–51.

23 Daisaku Sakaguchi, »Aratana Bōei Senryaku no Sōzō Nansai Chiiki ni okeru Sekkyokuteki Eashii Batoru no shinajii kōka« [Erstellung einer neuen Verteidigungsstrategie: Synergetische Effekte von aktiver Verteidigung und Air-Sea-Battle in der Südwestlichen Region], in: *Kokusai anzen hoshō*, 39 (2011) 3, S. 3–13 (3).

Beunruhigt zeigen sich japanische Strategen zudem über Chinas asymmetrische Fähigkeiten etwa in Form von Anti-Schiff-Raketen und U-Booten, mit denen Peking amerikanischen Truppen den Zugang zur Region verwehren oder ihre Operationsfreiheit einschränken könnte.²⁴

Aus zwei Gründen erwarten japanische Beobachter keine Verbesserung der bilateralen Beziehungen zu China. Erstens wird sich das Machtverhältnis auf absehbare Zeit weiter zugunsten der chinesischen Seite verschieben, so dass Peking dem stagnierenden Japan gegenüber nicht zu Zugeständnissen bereit sein dürfte.²⁵ Zweitens nutzt Chinas Führung unter Staats- und Parteichef Xi Jinping einen antijapanischen Nationalismus, um sich die Unterstützung der Bevölkerung für eine unnachgiebige Außenpolitik gegenüber dem ehemaligen Besatzer zu sichern und gleichzeitig von innenpolitischen Problemen – wie politischer Korruption, Umweltverschmutzung oder einer Abschwächung des Wirtschaftswachstums – abzulenken.²⁶

Nordkoreas Raketen- und Atomprogramm

Als Sicherheitsrisiko sehen japanische Beobachter auch die Fortschritte Nordkoreas in der Raketen- und Nukleartechnologie. Japans Regierung hat während der letzten Jahre verfolgt, wie das Regime in Pjöngjang bei wiederholten Tests die Reichweite und Zielgenauigkeit ballistischer Raketen deutlich steigern konnte.²⁷ Zudem lasse sich nicht ausschließen, so das Verteidigungsministerium in Tokio, dass Nordkorea nach seinem dritten Atomtest im Februar 2013 nukleare Sprengköpfe entwickelt hat, die klein genug sind, um ballistische Raketen damit zu bestücken.²⁸ Seit der nordkoreanische Geheimdienst in den 1970er und

24 Satoru Fuse, »Taichū akusesu kyōhi senryaku – aratana taichū bōei senryaku no arikata o mezashite« [Anti-Access-Strategie gegenüber China – Streben nach einer neuen Verteidigungsstrategie gegenüber China], in: *Kokusai anzen hoshō*, 39 (2011) 3, S. 63–73.

25 National Institute for Defense Studies (Hg.), *NIDS China Security Report 2013*, Tokio, Januar 2014, S. 3, <www.nids.go.jp/publication/chinareport/pdf/china_report_EN_web_2013_A01.pdf> (eingesehen am 15.4.2014).

26 National Institute for Defense Studies (Hg.), *East Asian Strategic Review 2014*, S. 3, <www.nids.go.jp/english/publication/east-asian/pdf/2014/east-asian_e2014_introduction.pdf> (eingesehen am 15.7.2014).

27 Verteidigungsministerium (Hg.), *NDPG 2013* [wie Fn. 21], S. 3.

28 Ebd.

1980er Jahren japanische Bürger entführte, um sie bei der Ausbildung eigener Spione und Agenten in japanischer Kultur und Sprache einzusetzen, dominiert bei Japans Bevölkerung das Bild eines unberechenbaren, heimtückischen Nachbarn. Etliche vermutete Entführungsfälle konnten wegen mangelnder Kooperation Pjöngjangs bisher nicht aufgeklärt werden.

Nach Ansicht japanischer Sicherheitsexperten wird die nordkoreanische Führung nicht leichtfertig Raketen oder gar Nuklearwaffen gegen Japan oder Südkorea einsetzen, da sie einen vernichtenden Gegenschlag zu fürchten hätte.²⁹ Pjöngjang könnte jedoch versuchen, Japan mit der Drohung von Angriffen zu erpressen.³⁰ Wie der Torpedobeschuss des südkoreanischen Kriegsschiffs »Cheonan« im März 2010 und der Artillerieangriff auf die südkoreanische Insel Yeonpyeong im November 2010 gezeigt hätten, scheue das Regime nicht vor militärischen Provokationen zurück. Sogar den Einsatz von Raketen und Nuklearwaffen halten japanische Beobachter für möglich. Sollte ein Zusammenbruch des nordkoreanischen Regimes drohen und der junge, unerfahrene Führer Kim Jong-Un die Lage als ausweglos einschätzen, könnte er in seiner Verzweiflung den Einsatz solcher Waffen anordnen.³¹

Ambivalenz gegenüber Russland

Russland wird in Japan ambivalent wahrgenommen. Zwar zeigen Umfragen, dass seit Ende des Kalten Krieges immer weniger Japaner eine militärische Bedrohung in Moskau sehen. Doch nach wie vor belastet die russische Annexion der fünf südlichen Inseln des Kurilen-Archipels gegen Ende des Zweiten Weltkriegs das Verhältnis beider Länder.³² Der andauernde Territorialstreit verhindert bis heute die Unterzeichnung eines Friedensvertrags. Wie japanische Sicherheitsexperten beobachten, wird seit 2011 die russische Mili-

tärpräsenz auf den Inseln ausgebaut.³³ Die Aktivitäten der dortigen Einheiten versetzen Japans Streitkräfte immer häufiger in Alarmbereitschaft. Im Haushaltsjahr 2013 wurden laut Verteidigungsministerium 359-mal japanische Abfangjäger entsandt, weil russische Flugzeuge den Luftraum des Landes zu verletzen drohten.³⁴

Die russischen Machtdemonstrationen um die Kurilen-Inseln werden in Japan jedoch nicht als unmittelbare militärische Bedrohung gewertet, sondern eher als Versuch, Tokio zu politischen oder militärischen Zugeständnissen zu bewegen, etwa in den Verhandlungen zur Kurilen-Frage selbst.³⁵ Überdies ist japanischen Strategen bewusst, dass die Manöver nicht allein Japan gelten, sondern ebenso das aufstrebende China beeindrucken sollen. Seit einigen Jahren verfolgt Tokio interessiert, wie in Russland mittlerweile offen über eine mögliche militärische Bedrohung durch China debattiert wird.³⁶ Angesichts dieser Entwicklung hoffen einige japanische Beobachter auf engere Kooperation mit Moskau, wodurch ein Gegengewicht zu China gebildet werden könnte. Andere wiederum betrachten dies als überzogene Hoffnung, da Moskau weiterhin auf Zusammenarbeit mit Peking setzen dürfte.³⁷ Bestätigt sehen sich Letztere durch die Ukraine-Krise, in deren Verlauf Russland wegen der westlichen Sanktionspolitik wirtschaftlich, militärisch und geostrategisch näher an China rückte.

²⁹ Narushige Michishita, »N. Korean Nuke Test Increases Threat Level«, in: *Asahi Shimbun*, 14.2.2013, <<http://ajw.asahi.com/article/views/AJ201302140040>> (eingesehen am 17.2.2013).

³⁰ Patrick M. Cronin, »Time to Actively Deter North Korea«, in: *The Diplomat*, 25.6.2014, <<http://thediplomat.com/2014/06/time-to-actively-deter-north-korea/>> (eingesehen am 27.6.2014).

³¹ Michishita, »N. Korean Nuke Test« [wie Fn. 29].

³² Akio Kawato, »How Russia Matters in Japan-US Alliance«, in: Takashi Inoguchi/G. John Ikenberry/Yoichiro Sato (Hg.), *The US-Japan Security Alliance: Regional Multilateralism*, New York 2011, S. 177–193 (179).

³³ Japanisches Verteidigungsministerium (Hg.), *Defense of Japan 2012*, S. 54, <www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2012.html> (eingesehen am 3.5.2014).

³⁴ Verteidigungsministerium (Hg.), *Heisei 25 Nendo no Kinkyū Hashhin jishi jōkyō ni tsuite* [wie Fn. 13], S. 3.

³⁵ Siehe dazu auch: Margarete Klein, *Russland als euro-pazifische Macht: Ziele, Strategien und Perspektiven russischer Ostasienpolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2014 (SWP-Studie 12/2014), S. 13.

³⁶ National Institute for Defense Studies (Hg.), *East Asian Strategic Review 2014* [wie Fn. 26], S. 231.

³⁷ National Institute for Defense Studies (Hg.), *East Asian Strategic Review 2013*, S. 271, <www.nids.go.jp/english/publication/east-asian/pdf/2013/east-asian_e2013_07.pdf> (eingesehen am 3.5.2014).

Etablierung eines Nationalen Sicherheitsrats

Mit Blick auf die sicherheitspolitischen Herausforderungen in Japans regionalem Umfeld gründete die Abe-Regierung im Dezember 2013 einen Nationalen Sicherheitsrat (National Security Council, NSC) mit dazugehörigem Sekretariat.³⁸ Durch regelmäßige Beratungen im kleinen Expertenkreis des NSC will der Premierminister mehr Einfluss auf die Strategie des Landes gewinnen.³⁹ Als Vorbild für die neue Institution diente der Nationale Sicherheitsrat der Vereinigten Staaten, der bei Formulierung und Umsetzung amerikanischer Außenpolitik eine führende Rolle spielt. Dass der japanische NSC ähnlich große Bedeutung in der außenpolitischen Strategie-Entwicklung erlangen wird wie sein US-Pendant, ist jedoch unwahrscheinlich. Deutlich wird hingegen, dass Japan das neue National Security Secretariat nutzt, um die sicherheitspolitische Kooperation mit den USA und weiteren Staaten zu intensivieren.

Die Rolle des NSC in der Strategie-Entwicklung

In der Vergangenheit bestimmte mehr die elitäre Ministerialbürokratie als der Premierminister und sein Kabinett die Ausrichtung von Japans Außenpolitik. Dabei mangelte es jedoch an ressortübergreifender strategischer Planung und an Zusammenarbeit zwischen dem Außen- und dem Verteidigungsministerium.⁴⁰ Künftig soll der politischen Führung durch

den NSC eine bessere mittel- bis langfristige Planung ermöglicht werden.⁴¹

Vorläufer des NSC war der »Security Council of Japan«, ein aus neun Ministern bestehendes Gremium mit dem Auftrag, über sicherheitspolitische Herausforderungen, Verteidigungspläne und Krisenreaktionen zu beraten. Allerdings galt der Security Council wegen der relativ großen Teilnehmerzahl als ineffektiv, weshalb er teils monatelang nicht einberufen wurde.⁴² Schon seit Abes erster Amtszeit 2006/2007 diskutierte man in japanischen Regierungskreisen darüber, einen NSC mit nur wenigen Mitgliedern einzuführen; ein entsprechendes Gesetz wurde jedoch erst in der zweiten Amtszeit des Premiers ausgearbeitet.⁴³

Analog zum amerikanischen Vorbild gehören dem neuen NSC vier Regierungsmitglieder an, die sich in zweiwöchigem Rhythmus treffen: der Premierminister als Vorsitzender, der Chef des Kabinettssekretariats (Chief Cabinet Secretary)⁴⁴ sowie der Außen- und der Verteidigungsminister. Die Beratungen im Rahmen des alten Security Council der neun Minister werden beibehalten, um Grundsatzdokumente wie die Nationalen Verteidigungsrichtlinien oder Auslandseinsätze der Selbstverteidigungsstreitkräfte (Self-Defense Forces – SDF), Japans Militär, zu erörtern. Darüber hinaus kann der Premierminister in Krisensituationen die jeweiligen Experten zu Sitzungen einberufen. All diese Treffen werden bei der Strategieformulierung durch das neu eingerichtete National Security Secretariat

Errichtung eines übergreifenden Systems der Beschlussfassung nötig], in: *Kokusai anzen hoshō*, 39 (2011) 3, S. 14–27 (14f).

41 Administrative Reformen seit Mitte der 1990er Jahre stärkten die Rollen von Premierminister und Kabinett vor allem in Krisensituationen, etwa bei einer Erdbebenkatastrophe. Siehe Alexandra Sakaki/Kerstin Lukner, »Japan's Crisis Management amid Growing Complexity: In Search of New Approaches«, in: *Japanese Journal of Political Science*, 14 (2013) 2, S. 155–176 (160ff).

42 Satoshi Morimoto, *Nihon Bōei saikōron* [Überdenken japanischer Verteidigungspolitik], Tokio 2008, S. 237.

43 Japanische Parlamentsbibliothek (Hg.), »Nihon ban NSC no gaiyō to kadai« [wie Fn. 39], S. 2.

44 Der japanische Chief Cabinet Secretary hat den Status eines Kabinettsmitglieds. Er spielt nicht nur eine wichtige Rolle bei der Politikgestaltung – durch Koordination und Mediation zwischen verschiedenen Regierungsbehörden –, sondern ist auch zentraler Regierungssprecher.

38 Kommentare des Premierministers Shinzo Abe im Unterhaus, 25. Oktober 2013, siehe <<http://kokkai.ndl.go.jp>> (eingesehen am 4.5.2013).

39 Japanische Parlamentsbibliothek (Hg.), »Nihon ban NSC (Kokka anzen hoshō kaigi) no gaiyō to kadai: Nihon ban NSC kōsō, beiei tonō hikaku, kadai o chūshin ni« [Umriss und Aufgabe des japanischen NSC (Nationalen Sicherheitsrates): Idee des japanischen NSC, zentrale Fragestellungen im Vergleich mit USA und Großbritannien und Probleme], in: *Issue Brief*, 801 (Oktober 2013), S. 4.

40 Hideyuki Takahashi, »Kokka anzen hoshō senryaku sakutei ni fukaketsu na nihon ban NSC setsuritsu ni mukete: kokunan no imakoso ōdanteki ishi kettei shisutemu kakuritsu o« [Zur Gründung des NSC, der für die Sicherheitsstrategie unabdingbar ist: Gerade jetzt, in Zeiten der Krise, ist die

unterstützt. Ungefähr 60 sicherheitspolitische Experten aus verschiedenen Ministerien, etwa dem Außen- und dem Verteidigungsministerium, werden jeweils für begrenzte Zeit dorthin abgeordnet.⁴⁵ Mit der Leitung des Sekretariats betraute Abe seinen ehemaligen Vize-Außenminister und sicherheitspolitischen Berater Shotaro Yachi.

Zwar bieten die regelmäßigen Treffen der vier Regierungsmitglieder Gelegenheit, sicherheitspolitische Herausforderungen, Prioritäten und Handlungsoptionen im engen politischen Führungskreis zu diskutieren und abzustimmen. Doch die Ministerien werden wohl auch zukünftig die Politikgestaltung mitbestimmen. Wie schon bei früheren Reformversuchen wird sich die Ministerialbürokratie vermutlich dagegen wehren, zugunsten des Kabinetts an Einfluss zu verlieren.⁴⁶ Da es sich bei den Mitarbeitern des National Security Secretariat um nur vorübergehend aus ihren Ministerien entsandte Beamte handelt, dürfen ihre Loyalitäten gegenüber den »Heimat«-Ressorts bestehen bleiben. So wird der interministerielle Konkurrenzkampf in das Sekretariat hineingetragen und die ressortübergreifende Planung erschwert.

Außerdem steht zu erwarten, dass die durchschnittlich mehr als einmal pro Jahr stattfindenden Kabinettsumbildungen die strategischen Überlegungen im NSC behindern werden. Der Premierminister nutzt solche Revirements, um sich durch Postenvergabe die Unterstützung der rivalisierenden innerparteilichen Faktionen zu sichern.⁴⁷ Bei den Mitgliedern des NSC ist also eine hohe Fluktuation zu erwarten. Neue Mitglieder müssen sich aber erst einarbeiten, und wenn ihre Ideen und Sichtweisen von jenen der Vorgänger abweichen, können bereits laufende Planungen ins Stocken geraten.

Überdies ist die Entscheidungskompetenz des NSC dadurch begrenzt, dass der japanische Premierminister keine so weitreichenden Befugnisse hat wie der

Präsident der Vereinigten Staaten.⁴⁸ Entscheidungen des National Security Council werden nur rechtskräftig, wenn sie einstimmig vom gesamten Kabinett angenommen werden.⁴⁹ Solange aber Kabinettsmitglieder durch ihr Veto Planungen des NSC beeinflussen oder verhindern können, wird der Diskussions- und Entscheidungsprozess kaum an Effizienz gewinnen.

Sicherheitspolitischer Dialog durch das National Security Secretariat

Während der Nachweis für die Leistungsfähigkeit der neuen Institutionen bei der Strategie-Entwicklung also noch aussteht, zeichnet sich bereits ab, dass Japan das National Security Secretariat nutzt, um den sicherheitspolitischen Dialog mit den USA, aber auch mit anderen Partnern zu intensivieren. Der Leiter des Sekretariats, Yachi, reiste unmittelbar nach seinem Amtsantritt im Januar 2014 in die USA und führte dort Gespräche mit der Nationalen Sicherheitsberaterin Susan Rice, Außenminister John Kerry und Verteidigungsminister Chuck Hagel.⁵⁰ Die japanische Regierung ließ weiterhin verlautbaren, dass Yachi auch in Großbritannien, Deutschland, Belgien, Frankreich, Indien und Russland Regierungsvertreter treffen werde.⁵¹ Über die Gesprächsinhalte ist nur bekannt, dass es unter anderem um die Sicherheitslage in Ostasien gehen sollte.⁵² Außerdem wurde mit den USA und Großbritannien vereinbart, zwischen Yachi und dem jeweiligen Nationalen Sicherheitsberater eine Hotline zu etablieren, um in Notfallsituationen rund um die Uhr schnell und sicher vertrauliche Informationen austauschen zu können.⁵³ Geprüft werden soll auch,

48 Japanische Parlamentsbibliothek (Hg.), »Nihon ban NSC no gaiyō to kadai« [wie Fn. 39], S. 7.

49 Ebd., S. 12.

50 J. Berkshire Miller, »How Will Japan's New NSC Work?«, in: *The Diplomat*, 29.1.2014, <<http://thediplomat.com/2014/01/how-will-japans-new-nsc-work/>> (eingesehen am 15.5.2014).

51 Ebd.

52 »Japan, U.S. Security Advisers Agree on Closer Bilateral Cooperation«, in: *Japan Times*, 18.1.2014, <www.japantimes.co.jp/news/2014/01/18/national/politics-diplomacy/japan-u-s-security-advisers-agree-on-closer-bilateral-cooperation/> (eingesehen am 22.1.2014).

53 »Japan to Set Up National Security Hotline with Britain«, in: *Asahi Shimbun*, 24.10.2013, <http://ajw.asahi.com/article/behind_news/politics/AJ201310240072> (eingesehen am 20.5.2013). Zur Rolle von Hotlines siehe auch: Euan Graham, »Maritime Hotlines in East Asia«, *S. Rajaratnam School of International Studies Policy Brief*, Mai 2014, <www.rsis.edu.sg/wp-

45 Yuriko Koike, »Securing Japan«, in: *Project Syndicate*, 31.10.2013, <www.project-syndicate.org/print/yuriko-koike-on-japan-s-new-national-security-council> (eingesehen am 27.5.2013).

46 Sakaki/Lukner, »Japan's Crisis Management amid Growing Complexity« [wie Fn. 41], S. 160f.

47 Seit dem Jahr 2000 gab es in Japan 27 Kabinette. Siehe <www.kantei.go.jp/jp/rekidainaikaku/index.html> (eingesehen am 20.10.2014). Die größeren japanischen Parteien LDP und DPJ sind in rivalisierende innerparteiliche Faktionen (oder Gruppierungen) gespalten. Diese beruhen meist auf Loyalitäts- oder Patronagebeziehungen und spielen eine wichtige Rolle bei innerparteilichen Machtkämpfen.

ob Hotlines mit Australien, Frankreich, Deutschland, Indien, Südkorea und Russland eingerichtet werden können.⁵⁴

Anders als japanische Kabinettsmitglieder unterliegt Yachi aufgrund seiner Position nicht der Anwesenheitspflicht bei den häufig stattfindenden Parlamentssitzungen. Das verschafft ihm mehr Terminflexibilität und die Möglichkeit, auch längere Auslandsreisen anzutreten. Seine größere Unabhängigkeit ist eine gute Voraussetzung für spontaneren und engeren persönlichen Austausch mit Regierungsvertretern anderer Länder.⁵⁵ Als Repräsentant einer dem amerikanischen NSC entsprechenden Institution kann Yachi der Sicherheitsberaterin Rice auf Augenhöhe begegnen und so die direkte Kommunikation mit dem National Security Council in Washington stärken. Seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 spielt der amerikanische NSC eine immer wichtigere Rolle bei der Planung und Implementierung von Außenpolitik. Japans institutionelle Veränderungen im sicherheitspolitischen Bereich, die einen neuen Kommunikationskanal ins Weiße Haus eröffnen, können also auch als Reaktion auf die amerikanische Politik verstanden werden.⁵⁶

Geheimdienstlicher Austausch

Im Zusammenhang mit der Schaffung des NSC verabschiedete das japanische Parlament am 6. Dezember 2013 ein umstrittenes Gesetz zur verschärften Bestrafung von Geheimnisverrat. Premierminister Abe erklärte, das Gesetz sei Voraussetzung für einen intensiveren Austausch von Geheimdienstinformationen mit anderen Staaten. Durch diese Änderung erlange der NSC Zugriff auf eine Fülle von Daten, die er als Diskussions- und Entscheidungsgrundlage nutzen

content/uploads/2014/07/RSIS_RFQ_Maritime-Hotlines-in-East-Asia_160514_Web.pdf> (eingesehen am 29.10.2014).

54 »For Japan's New Security Council, It's All about Communication«, in: *Nikkei Asian Review*, 3.12.2013, <<http://asia.nikkei.com/print/article/7592>> (eingesehen am 27.5.2014).

55 Alexandra Sakaki, »Japan und die EU: Enttäuschte Erwartungen«, in: Kai-Olaf Lang/Gudrun Wacker (Hg.), *Die EU im Beziehungsgefüge großer Staaten: Komplex – kooperativ – krisenhaft*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2013 (SWP-Studie 25/2013), S. 53–64 (58).

56 Kurt Campbell, »Watch the Rise of Asia's National Security Councils«, in: *Financial Times*, 9.1.2014, <<http://blogs.ft.com/the-a-list/2014/01/09/watch-the-rise-of-asias-national-security-councils/>> (eingesehen am 10.4.2014).

könne.⁵⁷ Die geheimdienstliche Zusammenarbeit solle beispielsweise mit den USA und Großbritannien ausgebaut werden.⁵⁸

Vor der Gesetzesänderung waren die Strafen in Japan für die Weitergabe von sensiblen Daten im internationalen Vergleich relativ mild. So drohte Beamten, die geheime Informationen weitergaben, maximal ein Jahr Freiheitsstrafe.⁵⁹ Unter dem neuen Gesetz wird der Verrat von Geheimnissen dagegen mit bis zu zehn Jahren Haft und einer Geldstrafe geahndet. Außerdem kann die Regierung Informationen aus den Bereichen Diplomatie, Verteidigung, Spionage und Anti-Terror-Kampf für einen Zeitraum von bis zu 60 Jahren als Staatsgeheimnisse einstufen. Kritiker argumentieren, das Gesetz heble die Presse- und Informationsfreiheit aus und ermögliche der Regierung, Missstände zu vertuschen und die Opposition einzuschüchtern.⁶⁰

Offenbar reagiert Tokio mit dem neuen Gesetz auf amerikanischen Druck. Die USA befürchteten, dass Japans vormals milde Strafen für Geheimnisverrat kaum von fahrlässigem Umgang mit klassifizierten Informationen abschrecken würden.⁶¹ Deshalb gab Washington technische Details über F-35-Tarnkappenjäger, die Japans Luftwaffe ab 2017 erhalten sollen, nur zögerlich weiter.⁶² Entsprechend positiv äußerten sich die USA im Oktober 2013 über Japans Bemühungen um eine neue gesetzliche Regelung.⁶³

57 »Anzen kaigi, kadai nokoshi shidō he, jōhō no atsukai, gijiroku sakusei ›himitsu hogo hō to ittai‹ mujun mo« [Sicherheitsrat nimmt Arbeit auf trotz ungelöster Probleme, Behandlung von Informationen und Anfertigung von Sitzungsprotokollen teils im Widerspruch zum dazugehörigen Geheimhaltungsgesetz], in: *Asahi Shimbun*, 28.11.2013.

58 Kommentare des Premierministers Shinzo Abe im Unterhaus, 25. Oktober 2013 [wie Fn. 38].

59 Morimoto, *Nihon Bōei saikōron* [wie Fn. 42].

60 »NSC secchi hōan to tokutei himitsu hogo hōan« [Gesetzesentwürfe zur Einführung des NSC und zur Geheimhaltung], in: *NHK*, 23.10.2013, <www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/100/170936.html> (eingesehen am 15.5.2014).

61 »Tokutei himitsu hogo hōan wa ›nichibei dōmei no kyōka‹ no tame ni tsukurareru?« [Wird das Geheimhaltungsgesetz entworfen für ›die Stärkung der japanisch-amerikanischen Allianz?], in: *The Huffington Post Japan*, 4.10.2013, <www.huffingtonpost.jp/2013/10/04/japan-nsc_n_4041820.html> (eingesehen am 26.5.2014).

62 »Himitsu hogo hōan dōmei koku to kimitsu kyōyū he NSC hōan to setto« [Geheimhaltungsgesetzesentwurf: Austausch klassifizierter Informationen unter alliierten Ländern, zusammen mit NSC-Gesetzesentwurf], in: *Yomiuri Shimbun*, 27.1.2013.

63 Minister for Foreign Affairs Kishida, Minister of Defense Onodera, Secretary of State Kerry, Secretary of Defense Hagel, *Joint Statement of the Security Consultative Committee Toward a More Robust Alliance and Greater Shared Responsibilities*, 3.10.2013, S. 5,

Auch in Japan selbst wurde in den letzten Jahren ein schärferes Geheimhaltungsgesetz gefordert. Kritisiert wurde vor allem der schlechte Datenaustausch zwischen Regierungsbehörden. Statt ihre Informationen einer zentralen Geheimdienstbehörde zu melden, unterhalten japanische Ministerien jeweils eigene Stellen, um relevante Daten zu sammeln und auszuwerten.⁶⁴ Die einzelnen Behörden halten geheimdienstliche Informationen zurück, unter anderem weil sie einander misstrauen und Erfolge für sich verbuchen möchten.⁶⁵ Das neue Gesetz soll den behördlichen Informationsaustausch fördern und dem NSC so zu einer besseren Entscheidungsgrundlage verhelfen. Um das zu erreichen, wurde innerhalb des National Security Secretariat eine Abteilung eingerichtet, die geheimdienstliche Informationen zentral sammelt, bewertet und dem Premierminister sowie seinem Kabinett vorlegt.

<www.mod.go.jp/e/d_act/us/JointStatement2013.pdf> (eingesehen am 20.5.2014).

64 Morimoto, *Nihon Bōei saikōron* [wie Fn. 42], S. 240ff.

65 »Himitsu hogo hō, naze hitsuyō? NSC unyō he, taisei o seibi« [Warum ist das Geheimhaltungsgesetz nötig? Zur Anwendung des NSC, Anpassung der Organisation], in: *Sankei News*, 6.12.2013, <<http://sankei.jp.msn.com/politics/news/131206/plc13120609450006-n2.htm>> (eingesehen am 26.5.2014).

Neues Leitmotiv »Proaktiver Pazifismus«: Abkehr von bisheriger Politik?

Zwei Publikationen von Dezember 2013 geben Aufschluss über Tokios sicherheitspolitische Ausrichtung unter der Abe-Regierung: die Nationale Sicherheitsstrategie (NSS) und die Nationalen Verteidigungsrichtlinien (National Defense Program Guidelines, NDPG). Beide Dokumente erläutern, wie die Regierung das Land vor Bedrohungen schützen und die regionale wie internationale Stabilität verbessern will. Auffälligste Neuerung in den Strategiedokumenten ist das Leitmotiv des »proaktiven Pazifismus«. Mit diesem Konzept stellt sich Abe explizit gegen die idealistischen Pazifismusvorstellungen der Nachkriegszeit und begründet die aus seiner Sicht notwendige Lockerung militärpolitischer Beschränkungen. Dadurch will er bessere Voraussetzungen für eine sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit anderen Ländern schaffen und Japan mehr Einfluss auf regionale Entwicklungen eröffnen. Im Wesentlichen passen seine Reformen jedoch lediglich den Wortlaut bestehender Richtlinien der Realität an und legitimieren, was die japanische Regierung bereits praktiziert.

Mit der Sicherheitsstrategie verabschiedeten NSC und Kabinett erstmals verbindliche Leitlinien für alle Ressorts. Das Strategiedokument ist auf zehn Jahre angelegt. Bei »bedeutenden Veränderungen« im sicherheitspolitischen Umfeld kann der NSC aber eine frühere Überarbeitung beschließen.⁶⁶ Seit 1976 verabschiedet das japanische Kabinett bereits in unregelmäßigen Abständen Nationale Verteidigungsrichtlinien, die sich mit der Verteidigungsstrategie und dazu notwendigen militärischen Fähigkeiten befassen. Mit den beiden letzten Überarbeitungen 2004 und 2010 entwickelte sich das Papier jedoch zu einem strategischen Rahmendokument, das die sicherheitspolitischen Beziehungen zu den USA und anderen Ländern thematisiert.⁶⁷

⁶⁶ Amt des Premierministers (Hg.), *National Security Strategy*, 17.12.2013, S. 2, <http://japan.kantei.go.jp/96_abe/documents/2013/_icsFiles/afieldfile/2013/12/17/NSS.pdf> (eingesehen am 13.4.2014). Im Folgenden mit NSS abgekürzt.

⁶⁷ National Institute for Defense Studies (Hg.), *East Asian Strategic Review 2014* [wie Fn. 26], S. 55.

Grundprinzipien

Die Strategiedokumente von Dezember 2013 präzisieren die Leitprinzipien der nationalen Sicherheitspolitik. Demnach vertritt Japan universelle Werte wie Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit.⁶⁸ Zudem halte es als »friedliebendes Land« an einer Sicherheitspolitik fest, die ausschließlich auf Verteidigung ausgelegt sei.⁶⁹ Japan werde »keine militärische Macht, die für andere Länder eine Bedrohung darstellt«, und stehe weiter zu seinen »drei nichtnuklearen Prinzipien«, nämlich Kernwaffen weder zu besitzen noch herzustellen oder durch Dritte ins Land bringen zu lassen.⁷⁰ Diese Grundsätze finden sich bereits in den Verteidigungsrichtlinien von 2010 und in vergangenen Weiß- oder Blaubüchern.⁷¹

Erstmals stellt Tokio seine Sicherheitspolitik jedoch unter ein Leitmotiv, den »proaktiven Pazifismus, basierend auf dem Prinzip der internationalen Kooperation«.⁷² In englischer Sprache verfasste Dokumente der japanischen Regierung übersetzen den Begriff »sekkuyokuteki heiwashugi«, zu Deutsch »proaktiver Pazifismus«,⁷³ mit »proactive contributor to peace«. Demnach will Japan künftig gemeinsam mit anderen Ländern aktiv zur internationalen Stabilität beitragen und nicht länger nur auf Ereignisse reagieren.⁷⁴ Das schwieriger werdende sicherheitspolitische Umfeld mit seinen komplexen Herausforderungen verlange nach international abgestimmter Politik. Zudem könne das Land seine nationalen Interessen – wie die Sicherung seiner Souveränität und die Mehrung seines Wohlstands – nur in Kooperation mit der internationalen Gemeinschaft effektiv verfolgen.⁷⁵ Zwar wurden bereits in vergangenen Strategiedokumenten

⁶⁸ Amt des Premierministers (Hg.), NSS [wie Fn. 66], S. 2.

⁶⁹ Ebd., S. 3.

⁷⁰ Ebd., S. 3; Verteidigungsministerium (Hg.), NDPG 2013 [wie Fn. 21], S. 6.

⁷¹ Das Blaubuch ist ein jährlich vom Außenministerium herausgegebener Bericht über Japans Außenpolitik.

⁷² Amt des Premierministers (Hg.), NSS [wie Fn. 66], S. 1; Verteidigungsministerium (Hg.), NDPG 2013 [wie Fn. 21], S. 5.

⁷³ Wörtliche Übersetzung ins Deutsche durch die Autorin.

⁷⁴ Amt des Premierministers (Hg.), NSS [wie Fn. 66], S. 15.

⁷⁵ Ebd., S. 3.

japanische Beiträge zum internationalen Frieden gefordert, etwa in Form von internationalen Friedenseinsätzen, humanitärer Hilfe oder Katastrophenhilfe, doch der Leitgedanke eines »proaktiven Pazifismus« ist neu in der Sicherheitspolitik des Landes.

Die jüngsten Strategiepapiere lassen allerdings offen, ob das Konzept auch für neue Politikinhalt steht. Wie schon die vorhergehenden verweisen die beiden letzten Papiere auf drei zentrale Handlungsfelder der japanischen Sicherheitspolitik: (1) eigene Fähigkeiten und Verteidigungsmaßnahmen, (2) die Allianz mit den USA sowie (3) Kooperation mit anderen Ländern. Aus den geforderten Maßnahmen in diesen drei Bereichen erschließen sich keine grundsätzlichen Änderungen für die japanische Außenpolitik (siehe dazu das nächste Kapitel).

Abes Konzept des proaktiven Pazifismus: Gegenentwurf zur Yoshida-Doktrin

Japanische Beobachter stimmen darin überein, dass der Begriff »proaktiver Pazifismus« für Abes Ziel steht, Japan als eine »normale« Macht zu etablieren, die den Einsatz militärischer Mittel nicht grundsätzlich ablehnt.⁷⁶ Der gewählte Begriff soll dabei offenbar für Akzeptanz in der Bevölkerung sorgen, die Militäreinsätzen äußerst skeptisch gegenübersteht.⁷⁷ In seinen Reden führt Abe als Beispiele eines »proaktiven Pazifismus« gern Japans nichtmilitärisches Engagement bei internationalen Krisen und Katastrophen an, wie die Notfallhilfe nach dem Taifun »Haiyan« auf den Philippinen 2013.⁷⁸ Zugleich fordert er aber die Lockerung militärpolitischer Restriktionen, die Japan sich mit seiner »Friedensverfassung« auferlegt hat.⁷⁹ Dies sei Voraussetzung, um gemeinsam mit Partnern einen

⁷⁶ »Sekkyokuteki ›heiwashugi‹ no shōtai wa?« [Was ist das wahre Gesicht des ›proaktiven Pazifismus‹?], in: *Asahi Shimbun*, 30.5.2014; Shinichi Kitaoka, »Sekkyokuteki heiwashugi ga kannyō« [Die Relevanz von ›proaktivem Pazifismus‹], in: *Yomiuri Shimbun*, 3.11.2013.

⁷⁷ »Shushō no iu ›Sekkyoku heiwashugi‹ tte?« [Was ist denn der ›aktive Pazifismus‹ von Premierminister Abe?], in: *Asahi Shimbun*, 15.1.2014.

⁷⁸ Shinzo Abe, *Rede im Unterhaus*, 26.3.2014, <<http://kokkai.ndl.go.jp/>> (eingesehen am 10.6.2014).

⁷⁹ Shinzo Abe, *Remarks by Prime Minister Shinzo Abe on the Occasion of Accepting Hudson Institute's 2013 Herman Kahn Award*, 25.9.2013, The Pierre Hotel, New York City, <http://japan.kantei.go.jp/96_abe/statement/201309/25hudson.html> (eingesehen am 2.6.2014).

größeren Beitrag zur internationalen Stabilität zu leisten.

Nach Artikel 9 der Verfassung von 1946 verzichtet das japanische Volk nicht nur auf das Recht zur Kriegführung, sondern auch auf eine eigene Armee. Doch ein Jahr nach Ende des Koreakriegs (1950–1953) wurden Japans »Selbstverteidigungstreitkräfte« geschaffen. Tokio argumentierte damals, die Verfassung lasse die Verteidigung des eigenen Territoriums zu (individuelle Selbstverteidigung).⁸⁰ Dagegen dürfe Japan keinem anderen Land beistehen, das angegriffen werde (kollektive Selbstverteidigung). Forderungen der USA nach militärischen Beiträgen wich Japan lange Zeit geschickt aus. Das Land hielt sich aus internationalen Konflikten heraus – gemäß einer Politik, die von der »Yoshida-Doktrin« vorgegeben wurde. Sie geht zurück auf Shigeru Yoshida, der 1946/47 sowie von 1948 bis 1954 als Premierminister amtierte und Tokios Außenpolitik maßgeblich prägte. Durch sicherheitspolitische Selbstbeschränkung wollte Japan internationales Vertrauen zurückgewinnen und sich auf seinen wirtschaftlichen Wiederaufbau konzentrieren. In diesem Sinne verpflichtete sich das Land zu strengen Richtlinien beim Waffenexport (1967), zu den »drei nichtnuklearen Prinzipien« (1967) und einer Obergrenze für die Verteidigungsausgaben von einem Prozent des Bruttosozialprodukts (1976).

Abes Konzept des »proaktiven Pazifismus« basiert auf einem Gegenentwurf zur Yoshida-Doktrin, den der Präsident des Think-Tanks Japan Forum on International Relations, Kenichi Ito, bereits 2009 vorstellte.⁸¹ Der passive Pazifismus gemäß Yoshida-Doktrin, so Ito, habe Japans Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf eine Negativliste reduziert, die hinsichtlich der Nutzung militärischer Mittel nur aus Verzicht und Verbot bestehe. Eine strategische Debatte über Japans Ziele in der internationalen Politik wie auch der Ausbau seiner Verteidigungsfähigkeiten seien in der Vergangenheit abgeblockt worden.⁸² Es sei an der Zeit, so Ito weiter, dass Japan klar definiere, welches außen-

⁸⁰ Vgl. Markus Tidten, *Japans Militär. Neuer Auftrag und alte Grenzen?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2003 (SWP-Studie 23/2003), S. 7.

⁸¹ Akiko Fukushima, *Japan's »Proactive Contribution to Peace« a Mere Political Label?*, 19.6.2014, <www.tokyofoundation.org/en/articles/2014/japans-proactive-contribution-to-peace> (eingesehen am 24.6.2014).

⁸² Japan Forum on International Relations (Hg.), *Sekkyokuteki heiwashugi to nichibei dōmei no arikata [Proaktiver Pazifismus und das Leitbild der japanisch-amerikanischen Allianz]*, Oktober 2009, S. 7, <www.jfir.or.jp/j/activities/pr/pdf/32.pdf> (eingesehen am 14.5.2014).

politische Instrumentarium nötig sei, um die eigenen Ziele zu erreichen. Ähnlich wie Ito kritisieren enge Berater Abes die bisherige Sicherheitspolitik.⁸³ Laut Shinichi Kitaoka, dem Präsidenten der International University of Japan, beweisen Chinas militärische Ausrüstung und Nordkoreas Raketen- und Nuklearwaffenprogramme das Scheitern des passiven Pazifismus.⁸⁴

In drei Bereichen hat die Abe-Regierung unter dem Banner des »proaktiven Pazifismus« selbstauferlegte Beschränkungen aufgehoben: (1) durch Neuauslegung von Artikel 9 der Verfassung, (2) mit Änderung der Rüstungsexport-Richtlinien und (3) durch Überarbeitung der Charta zur Entwicklungshilfe. Dabei beschleunigen die Initiativen Abes aber nur einen seit Jahren erkennbaren »Normalisierungsprozess« in der japanischen Sicherheitspolitik. Die Regierung legitimiert eine weniger restriktive Praxis im Umgang mit militärischen Mitteln, wie sie bereits seit längerem üblich ist.

Neuauslegung von Artikel 9

Da Abe nicht mit den notwendigen Mehrheiten im Parlament und bei einem Referendum rechnen konnte, die für eine grundsätzliche Verfassungsrevision nötig wären, beschränkte er sich auf eine neue Auslegung von Artikel 9.⁸⁵ Nach kontroversen Diskussionen einigten sich die LDP und ihr Koalitionspartner, die Komeito, am 1. Juli 2014 auf eine entsprechende Interpretation. Demnach darf Tokio im Rahmen der kollektiven Selbstverteidigung militärisch aktiv werden, wenn ein bewaffneter Angriff auf einen in enger Beziehung zu Japan stehenden Staat vorliegt und infolgedessen Japans Existenz und das Recht seiner Bürger auf Leben, Freiheit und das Streben nach Glück

⁸³ »Sekkyokuteki ›heiwashugi‹ ga kannyō Kitaoka Shinichishi« [wie Fn. 76]; Shotaro Yachi, »More Proactive Contribution to Peace: Changes Japan's Diplomacy. Abe Administration's Policy Toward Asia and the United States«, in: *Diplomacy*, 20 (April 2014), <www.japanpolicyforum.jp/en/archives/diplomacy/pt20140412012137.html> (eingesehen am 15.4.2014).

⁸⁴ Shinichi Kitaoka, »The Turnabout of Japan's Security Policy: Toward ›Proactive Pacifism‹«, in: *Nippon.com*, 2.4.2014, <www.nippon.com/en/currents/d00108/> (eingesehen am 20.5.2014).

⁸⁵ Abe sah sich dem Vorwurf ausgesetzt, per Kabinettsbeschluss das formelle Verfahren einer Verfassungsrevision zu umgehen und auf diese Weise Japans demokratische Prinzipien zu schwächen.

grundsätzlich infrage gestellt sind.⁸⁶ Kollektive Selbstverteidigung ist nach dieser Auslegung also zulässig, wenn eine konkrete Bedrohung für Japan und seine Bürger besteht.

Als hypothetische Einsatzbeispiele für die Streitkräfte nannte Abe die Verteidigung eines unter Beschuss stehenden amerikanischen Schiffes, das gerade japanische Zivilisten aus einem Krisengebiet evakuiert, oder die Abwehr nordkoreanischer Raketen, die in Richtung von US-Streitkräften auf der Pazifikinsel Guam abgefeuert werden und japanisches Territorium überfliegen.⁸⁷ Japanische Militäreinsätze in einem Konflikt wie dem von Washington angeführten Irak-Krieg 2003 schloss der Premier dagegen aus.⁸⁸

Mit dem Kabinettsbeschluss reagiert Japan auf Forderungen Washingtons, die US-Asienpolitik zu unterstützen. Regierungsvertreter in Tokio betonen, das Land könne in einer sino-japanischen Krise nur dann auf Beistand des Bündnispartners zählen, wenn es im Gegenzug bereit sei, für die amerikanische Sicherheit einzutreten. Anderenfalls bestehe die Gefahr, dass Washington seine Unterstützung verweigert.⁸⁹ Abe rechtfertigte die Neuauslegung von Artikel 9 mit dem schwierigen Sicherheitsumfeld; Japans Status als pazifistisches Land ändere sich dadurch aber nicht.⁹⁰ Die partielle Ausübung des Rechts auf kollektive Selbst-

⁸⁶ Botschaft von Japan in Deutschland (Hg.), *Zum Kabinettsbeschluss zu Maßnahmen für die Gesetzgebung über die Sicherheit vom 1.7.2014*, <www.de.emb-japan.go.jp/aktuelles/140701_kabinettsbeschluss.html> (eingesehen am 4.7.2014). Zwei weitere Kriterien für die Ausübung des Rechts auf kollektive Selbstverteidigung sind, dass (1) keine anderen geeigneten Mittel zur Verfügung stehen, um auf den Angriff zu reagieren, und dass (2) der Einsatz von Waffen das nötige Minimum nicht überschreitet. Vergleichbare Kriterien gelten auch für die Ausübung des Rechts auf individuelle Selbstverteidigung.

⁸⁷ Adam Liff, »Japan's Article 9 Challenge«, in: *The National Interest*, 27.6.2014, <<http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/japans-article-9-challenge-10766>> (eingesehen am 28.6.2014).

⁸⁸ »New defense era for Japan: Collective right OK'd in severe security environment«, in: *Yomiuri Shimbun*, 1.7.2014, <<http://the-japan-news.com/news/article/0001394249>> (eingesehen am 2.7.2014).

⁸⁹ Gabriel Domínguez, »Japan's Security Policy Shift: ›A Blow to Ties with East Asia‹. Interview with Jeremy A. Yellen«, in: *Deutsche Welle*, 1.7.2014, <www.dw.de/japans-security-policy-shift-a-blow-to-ties-with-east-asia/a-17748656> (eingesehen am 14.7.2014).

⁹⁰ »Tokushū shūdanteki jieiken, shushō no kisha kaiken yōshi ›kenpō kaishaku no kihon kawarazu‹ [Spezial: Zusammenfassung der Pressekonferenz des Premierministers zum Recht auf kollektive Selbstverteidigung, ›Die Grundlage der Verfassungsinterpretation ist unverändert], in: *Nihon Keizai Shimbun*, 2.7.2014.

verteidigung erhöhe im Verbund mit den USA das Abschreckungspotential, was es unwahrscheinlicher mache, in einen Krieg verwickelt zu werden.⁹¹

Die Neuauslegung von Artikel 9 löst die seit den 1950er Jahren geltende Interpretation ab, nach der sich Japan einzig das Recht auf individuelle Selbstverteidigung zugestanden hat. Einige Beobachter sehen in dieser Neuauslegung die »größte Veränderung« in der japanischen Sicherheitspolitik seit Gründung der Selbstverteidigungsstreitkräfte.⁹² Bei näherer Betrachtung entpuppt sich der Vorgang jedoch allenfalls als symbolischer Wendepunkt, denn in der Praxis wich die rigorose Ablehnung kollektiver Selbstverteidigung bereits seit den 1980er Jahren einem zunehmenden Pragmatismus. Tokio genehmigte immer mehr Interaktion und Integration zwischen eigenen und ausländischen Truppen bei gemeinsamen Übungen oder VN-Blauhelm-Missionen. Den japanischen Truppeneinsatz im Indischen Ozean von 2001 bis 2010, der im Zusammenhang mit dem Afghanistan-Krieg erfolgte, sehen Beobachter als De-facto-Ausübung des Rechts auf kollektive Selbstverteidigung.⁹³ Insofern ist die Neuauslegung von Artikel 9 eher ein evolutionärer als ein revolutionärer Schritt in Japans Verteidigungspolitik.

Der Kabinettsbeschluss zu Artikel 9 ermöglicht bei der Krisenplanung eine engere Zusammenarbeit mit dem Bündnispartner USA. Abe plädiert darüber hinaus für eine Beteiligung japanischer Truppen an friedensschaffenden Einsätzen der VN oder bei der Minenräumung.⁹⁴ Aus LDP-Kreisen kam der Vorschlag, die Philippinen und andere Staaten bei ihren Territorialstreitigkeiten mit China zu unterstützen.⁹⁵ Doch Koalitionspartner Komeito lehnt derartige Einsätze strikt ab.⁹⁶ Innerhalb der LDP wiederum herrscht Uneinig-

keit über den neu gewonnenen Handlungsspielraum, wie übrigens auch zwischen den Oppositionsparteien. Um das Recht auf kollektive Selbstverteidigung auszuüben, muss Tokio mehr als zehn Gesetze anpassen, darunter auch das Selbstverteidigungsstreitkräfte-Gesetz.⁹⁷ So könnten die parlamentarischen Beratungen über legislative Änderungen Monate, wenn nicht Jahre dauern.⁹⁸ Auswirkungen auf Japans Sicherheitspolitik außerhalb des Bündnisses mit den USA lassen sich daher noch nicht abschätzen.

Nach wie vor lehnt die Bevölkerung des Landes den Einsatz militärischer Mittel mehrheitlich ab. In Umfragen spricht sich über die Hälfte der Bürger dagegen aus, notfalls das Recht auf kollektive Selbstverteidigung auszuüben, während nur etwa ein Drittel dafür votiert.⁹⁹ Deshalb dürfte Japan trotz aller Unwägbarkeiten auch zukünftig nur ein geringes militärisches Engagement in der Welt zeigen.

Änderung der Richtlinien für den Waffenexport

Am 1. April 2014 lockerte die Abe-Regierung die Exportrichtlinien für Rüstungsgüter. Künftig ist die Ausfuhr solcher Güter erlaubt, wenn sie zur Sicherheit Japans und zum Frieden beiträgt und mit dem Prinzip des »proaktiven Pazifismus« in Einklang steht.¹⁰⁰ Waffenexporte in Konfliktgebiete oder an Länder, die VN-Sanktionen unterliegen, sind weiterhin untersagt. Die neuen Prinzipien ersetzen im Jahr 1967 eingeführte und 1976 verschärfte Waffenexport-Richtlinien, die einem Ausfuhrverbot gleichkamen.

Diskussionen über eine Lockerung bzw. Revision der Richtlinien sind nicht neu. Seit den 1980er Jahren hat Japans Regierung die Vorgaben immer weiter auf-

91 »Sensō arienu« shushō kaiken, nando mo kyōchō« [Krieg ist unmöglich], betont Premierminister mehrfach bei Pressekonferenz], in: *Nihon Keizai Shimbun*, 2.7.2014.

92 »Japan's Democracy to Be Put to the Test«, in: *Asahi Shimbun*, 2.7.2014, <<http://ajw.asahi.com/article/views/editorial/AJ201407020038>> (eingesehen am 5.7.2014).

93 Liff, »Japan's Article 9 Challenge« [wie Fn. 87].

94 »Abe Offers 1st Explanation in Diet, But Many Not Buying It«, in: *Asahi Shimbun*, 15.7.2014, <http://ajw.asahi.com/article/behind_news/politics/AJ201407150054> (eingesehen am 16.7.2014).

95 »Shūdanteki jieiken – Kōshi yōnin, shūsei isogu, jimin, kōmei ni hairyo, shūnai gōi no kanōsei« [Recht auf kollektive Selbstverteidigung, Bedingungen für Ausübung. Bei eiligen Nachbesserungen nimmt LDP auf Komei-Partei Rücksicht, Einigung innerhalb dieser Woche möglich], in: *Nihon Keizai Shimbun*, 22.6.2014.

96 »Abe Offers 1st Explanation in Diet, But Many Not Buying It« [wie Fn. 94].

97 »Kokkai Ronsen, Shushō, teineina setsumeishi« [In Parlamentsdebatten achtet Premierminister auf sorgfältige Begründung], in: *Yomiuri Shimbun*, 15.7.2014.

98 »Opposition Parties Divided over Collective Self-defense«, in: *Mainichi Shimbun*, 2.7.2014, <<http://mainichi.jp/english/english/newsselect/news/20140702p2a00m0na008000c.html>> (eingesehen am 3.7.2014).

99 »Shūdanteki jieiken – Kōshi yōnin kettei, hantai ga 54%, kyōdōtsūshin yoron chōsa« [Meinungsumfrage der Nachrichtenagentur Kyodo: 54 Prozent gegen die beschlossene Ausübung des Rechts auf kollektive Selbstverteidigung], in: *Nihon Keizai Shimbun*, 3.7.2014.

100 »Buki yushutsu shin gensoku, kakugi kettei, NSC ga hatsu no unyōshishin« [Kabinettsentscheidung zu neuen Prinzipien des Waffenexports – NSC erlässt seine erste Implementierungsrichtlinie], in: *Yomiuri Shimbun*, 1.4.2014.

geweicht, indem sie Ausnahmen vom Exportverbot zuließ. 1983 begann Japan, seiner Schutzmacht USA Rüstungstechnologie zu liefern. 2004 beschloss Tokio, im Rahmen japanisch-amerikanischer Kooperation die gemeinsame Entwicklung und Herstellung von Raketenabwehr-Technologie zu erlauben.¹⁰¹ Die der Abe-Administration vorausgehende Regierung unter der Demokratischen Partei Japans (DPJ) genehmigte 2011 schließlich generell Rüstungs Kooperationen mit befreundeten Staaten. Dies ebnete den Weg für Rüstungsprojekte mit den USA, Großbritannien, Frankreich und Australien.¹⁰² Mit Großbritannien entwickelt Japan beispielsweise Raketentechnologie, mit Australien arbeitet es an der U-Boot-Konstruktion.¹⁰³

Die Kürzungen in Japans Verteidigungsetat hatten das Auftragsvolumen der heimischen Rüstungsindustrie kontinuierlich schrumpfen lassen. Zwischen 2003 und 2014 stiegen mehr als 100 japanische Firmen aus dem Rüstungsgeschäft aus.¹⁰⁴ Die jüngste Lockerung der Exportrichtlinien hat den Zweck, diesen Prozess aufzuhalten. Ausfuhren und internationale Kooperationsprojekte sollen die japanische Rüstungsindustrie erhalten und wieder konkurrenzfähig machen.¹⁰⁵ Die Neuregelung ermöglicht Japan den Verkauf von Rüstungsgütern aus multinationalen Projekten an Drittstaaten, wodurch es zu einem international attraktiven Kooperationspartner wird. Die US-Regierung hatte wegen der Zusammenarbeit in der Raketentechnolo-

gie und bei der Produktion des Tarnkappenjägers F-35 auf diese Änderung gedrängt.¹⁰⁶

Unter den neuen Richtlinien weitet Japan seine Rüstungsexporte in der Region Ostasien aus. Die Regierung hat sich die Neuregelungen bereits zunutze gemacht; derzeit verhandelt sie mit Indien über die Lieferung von amphibischen Flugzeugen des Typs US-2. Auch unter den südostasiatischen Ländern hofft Japan auf neue Kundschaft für seine Rüstungsindustrie.¹⁰⁷ Indonesien, Vietnam und den Philippinen stellt Tokio den Verkauf von Schiffen, Flugzeugen und U-Booten in Aussicht.¹⁰⁸ Japans Bevölkerung lehnt derartige Pläne allerdings mehrheitlich ab. In Umfragen begrüßten nur 17 Prozent die von Abe verkündete Lockerung der Vorgaben, während sich 77 Prozent dagegen aussprachen.¹⁰⁹

Neue Entwicklungshilfe-Charta

Premierminister Abe plant, bis Ende 2014 die japanische Entwicklungshilfe-Charta überarbeiten zu lassen, die Prinzipien und Prioritäten der Vergabe festlegt. Ziel ist, die Förderung ausländischer Militäreinheiten zu erleichtern.¹¹⁰ Bereits 2002 wurden die Vergaberichtlinien in dieser Hinsicht gelockert. Während unter der Charta von 1992 die Nutzung von Entwicklungshilfe für militärische Zwecke grundsätzlich verboten war, empfiehlt die revidierte Fassung lediglich, derartige Hilfen zu vermeiden.¹¹¹ Zwar unterstützte

101 Stephanie Nayoung Kang, »Arms Export Control Policies in Japan: Revising the ›Three Principles‹ and the Role of the Japan-US Security Alliance«, *CSIS Issues & Insights*, 14 (2014) 12, S. 18–27 (19).

102 »Japan, France Agree on Development, Exports of Weapons«, in: *Asahi Shimbun*, 10.1.2014, <http://ajw.asahi.com/article/behind_news/social_affairs/AJ201401100087> (eingesehen am 14.4.2014).

103 Paul Kallender-Umezumi/Nigel Pittaway, »Japan, Australia Deal Poses Tech Issues«, in: *Defense News*, 15.6.2014, <www.defensenews.com/article/20140615/DEFREG03/306160010/Japan-Australia-Deal-Poses-Tech-Issues> (eingesehen am 17.7.2014); *Agence France-Presse*, »Japan, Britain to Launch Joint Missile Research«, in: *Defense News*, 17.7.2014, <www.defensenews.com/article/20140717/DEFREG03/307170036/Japan-Britain-Launch-Joint-Missile-Research> (eingesehen am 17.7.2014).

104 »Buki yushutsu kijun meikaku ni, shin san gensoku, kakugi kettei, shishin de hadome« [Kabinettsbeschluss zu den neuen drei Prinzipien bringt Klarheit über Maßstab in Waffenexport-Richtlinien], in: *Yomiuri Shimbun*, 2.4.2014.

105 »Sōbi okusai kaihatsu o suishin, bōeishō soan ›kikon wa kokusan‹ minaoshi« [Förderung internationaler Entwicklung von Ausrüstung – das Verteidigungsministerium plant Überarbeitung des ›Grundsatzes von heimischer Produktion‹], in: *Yomiuri Shimbun*, 4.4.2014.

106 Shannon Dick / Hana Rudolph, »Japan Updates Arms Export Policy«, in: *Stimson Spotlight*, 24.4.2014, <www.stimson.org/spotlight/japan-updates-arms-export-policy/> (eingesehen am 30.4.2014).

107 »Japan hopes to sell Asean on defense tech«, in: *Nikkei Asian Review*, 22.8.2014, <<http://asia.nikkei.com/Politics-Economy/Policy-Politics/Japan-hopes-to-sell-Asean-on-defense-tech>> (eingesehen am 24.8.2014).

108 Corey J. Wallace, »Japan's Strategic Pivot South: Diversifying the Dual Hedge«, in: *International Relations of the Asia-Pacific*, 13 (2013) 3, S. 479–517 (490).

109 »Shūdanteki jieiken, kōshi yōnin ni hantai 63%, sakunen yori zōka« [63% dagegen, die Anwendung des Rechts auf kollektive Selbstverteidigung zu erlauben], Zunahme gegenüber letztem Jahr], in: *Asahi Shimbun*, 7.4.2014.

110 »Anposenryaku ni katsuyō nerau, gaikokugun shien ni michi, ODA minaoshi teigen« [Vorschläge zur ODA-Revision: Ziel einer Nutzung für Sicherheitsstrategie und Möglichkeit zur Unterstützung ausländischer Truppen], in: *Asahi Shimbun*, 27.6.2014.

111 »Govt Mulls Relaxing ODA Ban on Military-related Projects«, in: *Yomiuri Shimbun*, 27.6.2014, <<http://the-japan-news.com/news/article/0001385619>> (eingesehen am 29.6.2014).

Japan auch nach 2002 keine fremden Militäreinheiten, doch stand es zunehmend ausländischen Küstenwachen im Kampf gegen »nichttraditionelle« Sicherheitsprobleme wie Piraterie oder Terrorismus bei. 2006 lieferte Tokio drei aus Entwicklungshilfemitteln finanzierte Küstenwachschiffe zur Piraterie-Bekämpfung an Indonesien aus.¹¹² Damit bewegt sich Japan in seiner Vergabepolitik zunehmend in einer Grauzone.

Im Juni 2014 legte eine von Abe eingesetzte Expertenkommission Vorschläge zur Revision der Charta vor. Demnach käme die Förderung ausländischer Militäreinheiten in Betracht, wenn damit »nichtmilitärische Aktivitäten« wie Katastrophenhilfe unterstützt werden.¹¹³ Kritiker bemängeln jedoch, es sei unmöglich, militärische von nichtmilitärischen Aktivitäten abzugrenzen.¹¹⁴ In den letzten Jahren hat Tokio südostasiatische Länder beim Aufbau ihrer (para-)militärischen Fähigkeiten gegenüber dem mächtigen China unterstützt. Unter der neuen Entwicklungshilfe-Charta könnte Japan vermehrt solche Projekte verfolgen.

Reaktionen innerhalb und außerhalb Japans

Insgesamt stößt Abes Bemühen, Japans selbstauferlegte Beschränkungen beim Einsatz militärischer Mittel zu lockern, in der Bevölkerung mehrheitlich auf Ablehnung. Nach Ansicht der meisten Japaner liegt die Aufgabe der nationalen Streitkräfte darin, die territoriale Landesverteidigung im Verbund mit den USA sicherzustellen und gleichzeitig Beiträge in der Katastrophenhilfe und bei friedenserhaltenden Missionen der VN zu leisten.¹¹⁵ Eine darüber hinausgehende militärische Rolle Japans in der Welt lehnt die Öffentlichkeit dagegen ab. Diese ausgeprägte Skepsis gegenüber dem Einsatz militärischer Machtmittel begrenzte bisher stets Tokios Spielraum bei internationalen Einsät-

zen seiner Truppen (etwa hinsichtlich Umfang der Truppenkontingente oder Auflagen zur Anwendung militärischer Gewalt).¹¹⁶ Befürchtungen, die japanische Regierung könnte ihre Streitkräfte in Zukunft zur Machtprojektion in Asien oder anderen Regionen der Welt nutzen, scheinen daher unbegründet.

Aufmerksam verfolgten japanische Beobachter in den letzten Monaten die Reaktionen in den Nachbarstaaten auf die sicherheitspolitischen Veränderungen unter Abe. Eher linksgerichtete Zeitungen wie »Asahi« oder »Mainichi« warnen vor einer weiteren Verschlechterung der ohnehin angeschlagenen Beziehungen zu Südkorea und China; sie verweisen dabei auf das weitverbreitete Misstrauen, das Abe in diesen Ländern entgegengebracht wird.¹¹⁷ Rechtsgerichtete Zeitungen wie »Yomiuri« oder »Sankei« betonen hingegen, dass eine Mehrheit der Nachbarländer Verständnis und sogar Unterstützung für Abes Sicherheitspolitik bekunde. In Erwartung größerer japanischer Beiträge zur internationalen Sicherheit begrüßten beispielsweise Indonesien, Singapur, die Philippinen, Vietnam, Australien und Neuseeland die Neuinterpretation von Artikel 9 der Verfassung.¹¹⁸ Nach Ansicht der rechtsgerichteten Blätter geht die südkoreanische und chinesische Kritik an Abe auf politische Motive zurück.

112 Atsushi Hiroshima, »Abe Administration Seeks to Revise ODA Charter to Assist Militaries«, in: *Asahi Shimbun*, 1.4.2014, <http://ajw.asahi.com/article/behind_news/politics/AJ201404010044> (eingesehen am 5.7.2014).

113 »Gun ni ODA kaikin, Chuugoku kensei, minsei karatenkan, Yūhikisha kondankai« [Erlaubnis für die ODA-Vergabe an Militär, Eindämmung Chinas, Umstellung von Zivilpolitik, Expertentreffen], in: *Asahi Shimbun*, 27.6.2014.

114 Atsushi Hiroshima, »Panel Calls for ODA to Foreign Militaries for Nondefense Use«, in: *Asahi Shimbun*, 27.6.2014, <http://ajw.asahi.com/article/behind_news/politics/AJ201406270060> (eingesehen am 27.6.2014).

115 Kabinettsbüro (Hg.), *Jieitai bōei mondai ni kansuru yoron chōsa* [wie Fn. 4].

116 Paul Midford, *Japanese Public Opinion and Security: From Pacifism to Realism?*, Stanford: Stanford University Press, 2011.

117 »Kiken haramu gunji yūsen shūhenkoku shigeki kinchō maneku kenen, shūdanteki jieiken kakugi kettei« [Priorität auf Militär birgt Risiko. Es gibt Bedenken, dass die Nachbarländer sich dadurch provoziert fühlen und so Spannungen entstehen. Kabinettsbeschluss zum Recht auf kollektive Sicherheit], in: *Asahi Shimbun*, 2.7.2014.

118 »Shūdanteki jieiken: Chūkan nozoku Kantaiheiōshokoku wa shiji, Shūhenkoku hantairon no »kyozō« [Recht auf kollektive Selbstverteidigung: Panpazifische Staaten außer China und Südkorea zeigen Unterstützung. »Illusorisches Bild« der Opposition von Nachbarländern], in: *Sankei Shimbun*, 3.8.2014, <www.sankei.com/politics/news/140803/pl1408030008-n1.html> (eingesehen am 5.11.2014).

Die drei zentralen Handlungsfelder der japanischen Sicherheitspolitik

Japans Sicherheitspolitik basiert auf drei zentralen Säulen: (1) den eigenen Fähigkeiten und Verteidigungsmaßnahmen, (2) der Allianz mit den USA und (3) der Kooperation mit weiteren Ländern. In keinem dieser drei Bereiche lassen die jüngsten Strategiedokumente eine Neuausrichtung erkennen. Von unterschiedlichen Akzenten abgesehen, werden dieselben Risikovorkehrungen und Antworten auf Provokationen gefordert wie in den Verteidigungsrichtlinien von 2010.

Abe verfolgt diese Ziele jedoch entschlossener als vorangegangene DPJ-Administrationen, auch wenn finanzielle Engpässe, innenpolitische Widerstände und gegensätzliche Interessen von Partnerländern seine Möglichkeiten begrenzen. Besonders die dritte Säule der Sicherheitspolitik, die internationale Kooperation, wertet Japan unter Abe deutlich auf – ein Trend, der sich bereits in den letzten Jahren abzeichnete. Der Schwerpunkt liegt dabei mehr auf bilateraler Kooperation als auf Zusammenarbeit mit bestehenden multilateralen Institutionen.

Eigene Fähigkeiten und Verteidigungsmaßnahmen

Strategische Pläne: Mobile und schnell einsatzbereite Truppen

Nach der NSS soll Japan mehr »diplomatische Kreativität« entfalten und seiner Stimme in internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen – etwa durch Entsendung von Mitarbeitern – mehr Gewicht verleihen.¹¹⁹ Im Fokus der Überlegungen zu den eigenen Fähigkeiten stehen allerdings die Selbstverteidigungstreitkräfte. Sie sind laut NSS die »ultimative Garantie« für die nationale Sicherheit und den Schutz vor Bedrohungen.¹²⁰

Trotz der Restriktionen durch die Verfassung gehören Japans Streitkräfte zu den bestausgerüsteten weltweit. Was die Truppenstärke von etwa 247 000 Soldaten betrifft, nimmt Japan in Ostasien nach China, den

USA, Nordkorea und Russland zwar nur den fünften Platz ein. Doch seine hochmodernen und professionellen Streitkräfte sind den Armeen dieser Länder in Ausrüstung und Waffensystemen teils deutlich überlegen; auch China hat den Vorsprung Japans trotz größter Modernisierungsanstrengungen noch nicht eingeholt.¹²¹ Unter den regionalen Mächten übersteigen lediglich die Verteidigungsetats der USA, Chinas und Russlands den japanischen, der sich auf knapp 4,8 Billionen Yen beläuft (rund 33 Milliarden Euro, Haushaltsjahr 2014).¹²² Außerdem verfügt Japan über eine ebenfalls gut ausgerüstete, 13 200 Mann starke Küstenwache mit einem Budget von etwa 183 Milliarden Yen (rund 1,3 Milliarden Euro, Haushaltsjahr 2014).¹²³

Die neuen Strategiedokumente betonen, dass die SDF sich schwerpunktmäßig auf Grauzonen-Ereignisse im Inselstreit mit China vorbereiten sollen. Zentrales Ziel sei, die SDF zu einer »dynamic joint defense force« auszubauen, die schnell einsatzbereit, mobil und flexibel ist und bei der Heer, Marine und Luftstreitkräfte eng miteinander kooperieren.¹²⁴ Eine Aufstockung von Truppen in Japans südwestlicher Inselprovinz Okinawa sowie regelmäßige Aufklärungs- und Überwachungsaktivitäten im umstrittenen Inselgebiet sollen Japans »Entschlossenheit untermauern, keine gewaltsame Änderung des Status quo zu tolerieren.«¹²⁵ Diese Ankündigung ist eine unmissverständliche Warnung an China und fällt deutlicher aus als in den letzten Verteidigungsrichtlinien. Dort hatte es lediglich geheißen, Japan müsse »seinen nationalen Willen und seine starken Verteidigungsfähigkeiten klar demonstrieren.«¹²⁶

¹²¹ Klein, *Russland als euro-pazifische Macht* [wie Fn. 35], S. 19.

¹²² Japanisches Verteidigungsministerium (Hg.), *Defense of Japan 2014*, <www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2014.html> (eingesehen am 2.10.2014); Klein, *Russland als euro-pazifische Macht* [wie Fn. 35], S. 19.

¹²³ Japanische Küstenwache, *Kaijō Honanchō Panfuretto* [Broschüre zur japanischen Küstenwache], März 2014, S. 3, <www.kaiho.mlit.go.jp/jpam.pdf> (eingesehen am 17.8.2014).

¹²⁴ Amt des Premierministers (Hg.), *NSS* [wie Fn. 66], S. 15; Verteidigungsministerium (Hg.), *NDPG 2013* [wie Fn. 21], S. 7f.

¹²⁵ Verteidigungsministerium (Hg.), *NDPG 2013* [wie Fn. 21], S. 13f.

¹²⁶ Japanisches Verteidigungsministerium (Hg.), *National Defense Program Guidelines for FY 2011 and beyond*, 17.12.2010,

¹¹⁹ Amt des Premierministers (Hg.), *NSS* [wie Fn. 66], S. 14f.

¹²⁰ Ebd., S. 15.

Das neue Konzept einer »dynamic joint defense force« unterscheidet sich jedoch nur wenig von jenem der DPJ-Regierung aus dem Jahr 2010. Der damalige Ansatz zielte ebenfalls auf Schaffung schnell einsatzfähiger, mobiler Streitkräfte, die China und Nordkorea durch Demonstrationen ihrer Fähigkeiten von Provokationen abschrecken sollten. Die neuen NDPG heben hervor, dass Japan nicht nur versuchen solle, in Grauzonen-Situationen abzuschrecken, sondern jederzeit einsatzbereit sein müsse. Auch wenn kein eindeutiger bewaffneter Angriff vorliege, müsse Japan in der Lage sein, »nahtlos« zu reagieren.¹²⁷ Zudem habe das Land seine Verteidigungsmöglichkeiten dahingehend auszubauen, dass es auch im Falle von militärischer Eskalation seine See- und Luftherrschaft sicherstellen könne.¹²⁸

Vor Abfassung der neuen Verteidigungsrichtlinien hatte die Frage, ob Japan sich für einen Gegenschlag oder gar einen Präventivschlag auf nordkoreanische Raketenbasen rüsten müsse, zu hitzigen Debatten geführt. Während einige LDP-Politiker, unter ihnen Premierminister Abe, dafür plädierten, mit den neuen Richtlinien solche Fähigkeiten anzustreben – etwa durch Erwerb von Marschflugkörpern –, lehnte Abes Koalitionspartner, die Komeito, diese innenpolitisch äußerst umstrittenen Vorschläge ab.¹²⁹ Die Richtlinien erklären daher nur, Japan werde weiterhin Möglichkeiten ausloten, wie es auf die Raketenbedrohung reagieren könne.¹³⁰

Umsetzung: Inselstreit als zentrales Motiv

An den wichtigsten Rüstungsplänen ihrer Vorgänger, der Modernisierung von Marine und Luftwaffe, hält die Abe-Regierung fest. Unverändert liegen die Schwerpunkte auf dem Ausbau von Überwachungs- und Aufklärungskapazitäten, der Abwehr ballistischer Raketenangriffe, schneller und flexibler Reaktion auf Provokationen sowie der Sicherstellung von See- und

Luftherrschaft (maritime and air superiority).¹³¹ Dazu soll die Flotte dieselektrisch angetriebener U-Boote der Soryu-Klasse von 16 auf 22 Einheiten erweitert werden. Zwei »Hubschrauberzerstörer« der Izumo-Klasse, die jeweils bis zu 14 Hubschrauber transportieren können, befinden sich derzeit im Bau und sollen zwischen 2015 und 2017 ausgeliefert werden. Diese Zerstörer sind in der Lage, U-Boot-Angriffe abzuwehren.¹³² Um besser auf das Abfangen ballistischer Raketen vorbereitet zu sein, erhöht Japan die Zahl der mit einem modernen SM-3-Raketenabwehrsystem ausgerüsteten Aegis-Zerstörer von vier auf sechs. Und wie schon die Vorgängerregierung plant Abe, bis etwa 2021 die Luftwaffe mit 42 Mehrzweck-Kampfflugzeugen vom Typ F-35 auszurüsten. Mit dieser Ausstattung wird Japan zunehmend über Fähigkeiten zur Machtprojektion (power projection) verfügen, die es bisher aufgrund seiner defensiv ausgerichteten Verteidigungspolitik vermieden hatte.¹³³

In Erwartung zukünftiger militärischer Konflikte um die Senkaku-Inseln setzt die Abe-Regierung die Vorgaben der jüngsten Strategiedokumente beschleunigt um. Erstens beschloss Tokio im Dezember 2013, eine amphibische Einheit ähnlich den US-Marines zu gründen. Sie wird aus Mitgliedern aller drei Teilstreitkräfte bestehen und soll bei einer gegnerischen Invasion in der Lage sein, auf Inseln zu landen und sie zurückzuerobern. Obwohl gemeinsame amphibische Trainings von SDF-Truppen mit amerikanischen Marines bereits unter der DPJ-Regierung stattgefunden hatten, lehnte Tokio eine solche Spezialeinheit bisher als zu offensiv ab.¹³⁴ Die neue Einheit soll innerhalb von fünf Jahren auf 3000 Mann anwachsen und im Südwesten Japans entweder auf der Insel Kyushu oder den Nansei-Inseln stationiert werden.¹³⁵ Um den Trup-

131 Verteidigungsministerium (Hg.), *NDPG 2013* [wie Fn. 21].

132 Japanisches Verteidigungsministerium (Hg.), *Heisei 21 nendo seisaku hyōka sho [Politik-Evaluation für das Haushaltsjahr 2009]*, Oktober 2009 <www.mod.go.jp/j/approach/hyouka/seisaku/results/21/jizen/honbun/01.pdf> (eingesehen am 14.8.2014).

133 Christopher W. Hughes, *Japan's Remilitarization*, London: Routledge for International Institute for Strategic Studies, 2009, S. 51.

134 Justin Goldman, »An Amphibious Capability in Japan's Self-Defense Force: Operationalizing Dynamic Defense«, in: *Naval War College Review*, 66 (2013) 4, S. 117–134 (125).

135 Yuka Hayashi, »Japan Builds Amphibious Force Modeled on U.S. Marines«, in: *Wall Street Journal*, 18.7.2014, <<http://online.wsj.com/articles/japan-builds-amphibious-force-modeled-on-us-marines-1405597172>> (eingesehen am 15.8.2014).

S. 6, <www.mod.go.jp/e/d_act/d_policy/pdf/guidelinesFY2011.pdf> (eingesehen am 13.6.2014).

127 Verteidigungsministerium (Hg.), *NDPG 2013* [wie Fn. 21], S. 13.

128 Ebd., S. 19.

129 »Japan Eyes Cruise Missiles to Attack N. Korea«, in: *Chosun Ilbo*, 21.2.2013, <http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2013/02/21/2013022101139.html> (eingesehen am 5.6.2014).

130 »Shasetsu: Abe seiken no anpo senryaku, heiya syugi o toritigaeruna« [Editorial: Sicherheitsstrategie der Abe-Regierung – Verwechsle nicht den Pazifismus], in: *Asahi Shimbun*, 18.12.2013.

Karte:

Die Senkaku-/Diaoyu-Inseln im regionalen Umfeld



pen Landemanöver zu ermöglichen, plant Japan den Kauf von 17 Kipprotor-Flugzeugen des Typs V-22 Osprey mit vertikaler Start- und Landefähigkeit sowie von 52 amphibischen Fahrzeugen, darunter das AAV-7 (Assault Amphibious Vehicle 7), ein schwimmfähiges Panzerfahrzeug, das auch die US-Marines einsetzen.¹³⁶

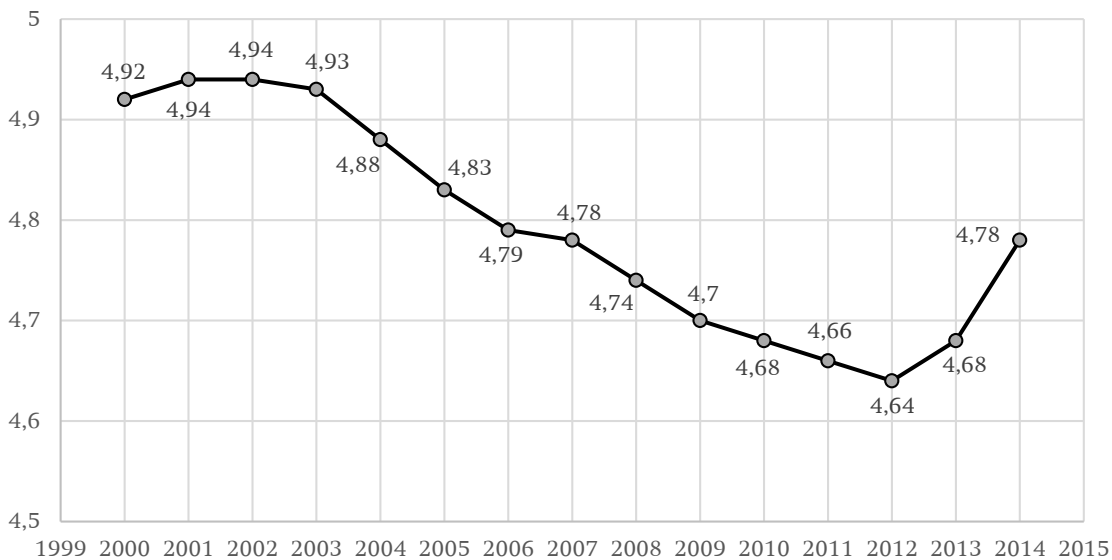
Zweitens verstärkt die Abe-Regierung die Präsenz der Selbstverteidigungsstreitkräfte in unmittelbarer

Nähe der umstrittenen Senkaku-Inseln. Im April 2014 begann Japan mit dem Bau einer Radarstation und eines Stützpunkts für etwa 100 Soldaten auf Yonaguni – Japans westlichster Insel, die nur gut 100 Kilometer von Taiwan und etwa 150 Kilometer von den Senkaku-Inseln entfernt liegt (siehe Karte).¹³⁷ Damit realisiert Abe einen seit 2011 bestehenden Plan der DPJ-Regierung. Weitere Stützpunkte sollen in den nächsten Jahren auf den Inseln Amami Oshima, Ishigakijima und

¹³⁶ Koji Sonoda, »A Lot of New Equipment Purchases in Latest 5-year Defense Plan«, in: *Asahi Shimbun*, 14.12.2013, <http://ajw.asahi.com/article/behind_news/politics/AJ201312140033> (eingesehen am 20.12.2013).

¹³⁷ »Bōei shō, yonaguni jima ni kanshi shisetsu chakkō« [Verteidigungsministerium beginnt Bau einer Überwachungsstation auf Yonaguni], in: *Nihon Keizai Shimbun*, 20.4.2014.

Abb. 2:
Japanisches Verteidigungsbudget (in Billionen Yen), Fiskaljahre 2000–2014



Anm.: 5 Billionen Yen entsprechen etwa 34 Milliarden Euro (Stand Dezember 2014). Ausgaben beinhalten nicht die Kosten für die Reduktion negativer Auswirkungen der US-Militärpräsenz auf die lokale Bevölkerung in Okinawa. – Quelle: Weißbuch 2014.

Miyakojima im Südwesten Japans entstehen.¹³⁸ Die Küstenwache soll zudem bis 2016 durch eine 600 Mann starke Einheit erweitert werden, die ausschließlich für Patrouillenfahrten im umstrittenen Inselgebiet zuständig sein wird.¹³⁹ All diese Maßnahmen sollen Japan bei einem künftigen Konflikt um die Senkaku-Inseln in die Lage versetzen, schneller zu reagieren.

Drittens plant die Abe-Regierung, im Haushaltsjahr 2015 drei Aufklärungsdrohnen des Typs Global Hawk anzuschaffen. Damit verbessert sie die Voraussetzungen zur Aufklärung und Überwachung chinesischer Aktivitäten um die Senkaku-Inseln. Es erleichtert den Datenaustausch, dass der Bündnispartner USA im Mai 2014 auf Japans südlicher Insel Kyushu ebendiesen Drohnen-Typ stationiert hat.¹⁴⁰ Zudem wollen Japan und die USA in den nächsten Jahren gemeinsam ein

unbemanntes U-Boot für Aufklärungsaktivitäten entwickeln.¹⁴¹

Die finanziellen Spielräume sind jedoch begrenzt, wenn es darum geht, die Streitkräfte personell aufzustocken und moderner auszurüsten. Der staatliche Schuldenberg Japans ist bereits auf etwa das Zweieinhalbfache seiner jährlichen Wirtschaftsleistung angewachsen. Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass nur etwa 17 Prozent des Verteidigungsbudgets für neue Rüstungsanschaffungen verwendet werden, während der Personalkostenanteil 44 Prozent ausmacht.¹⁴² Zwar erhöhte Japan seinen Verteidigungsetat im Haushaltsjahr 2013 zunächst um 0,8 Prozent und 2014 dann noch einmal um 2,2 Prozent, doch folgten diese Zuwächse einem Jahrzehnt von Budgetkürzungen (siehe Abb. 2). Zudem wurde die Etaterhöhung durch gestiegene Importkosten aufgrund des schwachen Yen teilweise wieder aufgezehrt.¹⁴³

138 »Ritō bōei ›kūhaku‹ o kaishō, amami ni rikujī, senkaku no kanshi kyōka« [Eliminierung des ›Vakuums‹ bei Verteidigung entlegener Inseln, Landstreitkräfte auf Amami-Inselkette, Stärkung der Überwachung um die Senkaku-Inseln], in: *Nihon Keizai Shimbun*, 24.8.2014.

139 Cherrie Lou Billone, »Japan Coast Guard to Form 600-member Unit Tasked Solely with Patrolling Senkakus«, in: *Japan Daily Press*, 31.1.2013, <<http://japandailynews.com/japan-coast-guard-to-form-600-member-unit-tasked-solely-with-patrolling-senkakus-3122472/>> (eingesehen am 3.8.2014).

140 US Air Force, Misawa Base, »RQ-4 Global Hawk Arrives at Misawa«, in: *Misawa Air Base*, 23.5.2014, <www.misawa.af.mil/news/story.asp?id=123412132> (eingesehen am 20.8.2014).

141 »Japan, U.S. to Develop Unmanned Submarine«, in: *Yomiuri Shimbun*, 8.8.2014, <<http://the-japan-news.com/news/article/0001482239>> (eingesehen am 9.8.2014).

142 Verteidigungsministerium (Hg.), *Defense of Japan 2014* [wie Fn. 122]. Weitere Kosten fallen beispielsweise für Reparaturen oder die Modernisierung von Stützpunkten an.

143 Kiichi Fujiwara/Yuichi Hosoya/Akiko Yamanaka, »Year Two of the Abe Administration: Prospects for the Future of Japanese Foreign Policy«, in: *Chatham House Asia Summary*, 11 (2014), S. 3, <www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/home/chatham/public_html/sites/default/files/2014021>

Das Bündnis mit den USA

Strategische Pläne: Reibungslose Kooperation mit Washington

Die auf gemeinsamen strategischen Interessen und Werten beruhende Beziehung zu den USA gilt als »Eckstein« japanischer Außen- und Sicherheitspolitik.¹⁴⁴ In dem 1951 unterzeichneten und 1960 revidierten amerikanisch-japanischen Sicherheitsvertrag verpflichtet sich Washington, für Japans Sicherheit einzustehen. Im Gegenzug gewährt Japan den USA Stützpunkte auf Okinawa und auf der Hauptinsel Honshu, wo derzeit insgesamt etwa 49 000 amerikanische Soldaten stationiert sind.¹⁴⁵ Laut NSS spielt die Allianz eine »unverzichtbare Rolle« für Frieden und Sicherheit Japans sowie der asiatisch-pazifischen Region insgesamt.

Eine weitere Intensivierung der Allianz soll potentielle Aggressoren wirksam abschrecken und Japans Sicherheit erhöhen.¹⁴⁶ Tokio beabsichtigt, die gemeinsamen Übungen und Überwachungsaktivitäten sowie die bilaterale Krisenplanung auszuweiten.¹⁴⁷ Darüber hinaus will Japan zusammen mit dem Allianzpartner zur internationalen Stabilität beitragen, etwa durch gemeinsame Initiativen bei humanitären Einsätzen oder dem Katastrophenschutz, mit Hilfen zur Selbsthilfe (capacity building) oder internationalen Friedenseinsätzen. Diese Ziele finden sich bereits in den Verteidigungsrichtlinien von 2010.

In den unter Abe herausgegebenen Dokumenten wird zusätzlich auf zwei Aspekte besonderer Nachdruck gelegt. Erstens soll eine »nahtlose Kooperation« mit den USA in allen Situationen gewährleistet sein, wobei explizit auch Grauzonen-Ereignisse genannt werden.¹⁴⁸ Zweitens weisen die neuen Strategiepapiere stärker auf Japans Verpflichtung hin, für eine »reibungslose und effektive Stationierung« amerikanischer Truppen zu sorgen.¹⁴⁹ Zwar wird eingeräumt,

dass die massive US-Militärpräsenz sich negativ auf die Lebensqualität der lokalen Bevölkerung auswirke – durch Umweltverschmutzung, Lärmbelästigung oder Einschränkungen aufgrund militärischer Sperrgebiete. Doch das Ziel, den Umfang amerikanischer Truppen in der Region Okinawa zu reduzieren, scheint zweitrangig zu sein.

Umsetzung: Bemühungen im »Futenma«-Streit

Die Abe-Regierung drängt, wie in den strategischen Plänen angekündigt, zu noch engerer Kooperation mit Washington. In diesem Zusammenhang lässt der Premier bis Mitte 2015 die Richtlinien von 1997 über die militärische Kooperation zwischen beiden Ländern (Guidelines for US-Japan Defense Cooperation) überarbeiten – ein Vorhaben, für das sich bereits sein Vorgänger Yoshihiko Noda von der DPJ ausgesprochen hatte. Die Richtlinien definieren die Rollen und Aufgaben der Streitkräfte beider Länder bei gemeinsamen Operationen. Im Zuge der Überarbeitung will Tokio mit den USA Strategien und Reaktionspläne für einen möglichen Konflikt um die Senkaku-Inseln entwickeln.¹⁵⁰

Abe bemüht sich zudem, das jahrelange Tauziehen um die Verlegung des US-Stützpunkts Futenma auf der Insel Okinawa zu beenden, was in Washington große Zustimmung findet. Bereits 1996 hatten sich die beiden Bündnispartner darauf geeinigt, den Heliport aus der Stadt Ginowan in ein weniger dicht besiedeltes Gebiet zu verlagern. Die Umsetzung dieser Vereinbarung scheiterte allerdings immer wieder, weil die Bevölkerung Okinawas die Errichtung eines neuen Stützpunkts mehrheitlich ablehnt.¹⁵¹ Auftrieb bekam die lokale Protestbewegung durch das Wahlkampfversprechen der DPJ im Jahr 2009, die 4000-Mann-Basis komplett in eine andere Präfektur zu verlegen – eine Zusage, die sich gegen den Willen der USA jedoch nicht durchsetzen ließ.¹⁵² Unter dem enormen Druck der Abe-Regierung gab Okinawas Gouverneur Hiro-

1AbeAdministrationFujiwaraHosoyaYamanaka.pdf> (eingesehen am 25.6.2014).

144 Amt des Premierministers (Hg.), *NSS* [wie Fn. 66], S. 20; Verteidigungsministerium (Hg.), *NDPG 2013* [wie Fn. 21], S. 8.

145 »US Forces in Japan. Welcome«, in: *U.S. Forces Japan Official Website*, <www.usfj.mil/Welcome.html> (eingesehen am 15.8.2014).

146 Verteidigungsministerium (Hg.), *NDPG 2013* [wie Fn. 21], S. 9; Amt des Premierministers (Hg.), *NSS* [wie Fn. 66], S. 20.

147 Verteidigungsminist. (Hg.), *NDPG 2013* [wie Fn. 21], S. 9.

148 Ebd.

149 Amt des Premierministers (Hg.), *NSS* [wie Fn. 66], S. 22; Verteidigungsministerium (Hg.), *NDPG 2013* [wie Fn. 21], S. 10.

150 »Japan, U.S. Agree to Revise Defense Guidelines by End of 2014«, in: *Asahi Shimbun*, 1.10.2013, <http://ajw.asahi.com/article/behind_news/politics/AJ201310010069> (eingesehen am 25.10.2013).

151 Emma Chanlett-Avery u.a., *Japan-U.S. Relations: Issues for Congress*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 20.2.2014 (CRS Report for Congress), S. 1.

152 Christopher W. Hughes, »The Democratic Party of Japan's New (But Failing) Grand Security Strategy: From »Reluctant Realism« to »Resentful Realism?«, in: *Journal of Japanese Studies*, 38 (2012) 1, S. 109–140.

kazu Nakaima im Dezember 2013 seinen Widerstand gegen die Verlegungspläne schließlich auf. Er genehmigte eine Landaufschüttung in der Bucht von Henoko im Nordosten Okinawas, wo der neue Stützpunkt mit zwei Landebahnen entstehen soll. Mit Nakaimas Einverständnis waren die rechtlichen Hürden für die Verlegung ausgeräumt. Im Gegenzug sicherte Tokio der Präfektur eine jährliche Wirtschaftshilfe von mehr als 300 Milliarden Yen (rund zwei Milliarden Euro) bis ins Jahr 2021 zu.¹⁵³

Dennoch ist unwahrscheinlich, dass der Stützpunkt Futenma nun zügig verlegt wird. Im Januar 2014 erhielten Abes Pläne durch die Bürgermeisterwahl der Gemeinde Nago, zu der Henoko gehört, einen herben Dämpfer. Susumu Inamine, ein Gegner des Henoko-Stützpunkts, wurde im Amt bestätigt und kündigte Widerstand an.¹⁵⁴ Die Gouverneurswahlen der Präfektur im November 2014 gewann ebenfalls ein Gegner der Basenverlegung, Takeshi Onaga, der den bisherigen Amtsinhaber Nakaima ablöst. Gegen den Widerstand der lokalen Verwaltungen lassen die Henoko-Pläne sich wohl kaum noch durchsetzen.

Abes Bemühungen um eine engere Kooperation mit den USA stoßen auch in anderen Bereichen an Grenzen. Im Juli 2013 beschloss Tokio, an den von Washington vorangetriebenen Verhandlungen über ein transpazifisches Wirtschaftsabkommen (Trans-Pacific Partnership, TPP) teilzunehmen. Die geplante Freihandelszone, der neben Japan und den USA auch Australien, Brunei, Chile, Kanada, Malaysia, Mexiko, Neuseeland, Peru, Singapur und Vietnam beitreten wollen, gilt als wichtiger Bestandteil von Obamas »rebalancing«-Politik in Richtung Asien.¹⁵⁵ Doch da die Ansichten über die Marktöffnung des japanischen Agrarsektors zwischen Washington und Tokio weit auseinander liegen, sind der Fortgang der Gespräche und Japans weitere Beteiligung noch offen.¹⁵⁶

153 Gavan McCormack, »Bitter Soup for Okinawans – The Governor’s Year-End Betrayal«, in: *The Asia-Pacific Journal*, 12 (2014) 1:2, <<http://japanfocus.org/-Gavan-McCormack/4056>> (eingesehen am 5.2.2014).

154 »Nago shichōsen Henoko hantai, Inamine-shi saisen« [Bürgermeisterwahl Nago gegen Henoko, erneuter Wahlsieg von Inamine], in: *Yomiuri Shimbun*, 20.1.2014.

155 Chanlett-Avery u.a., *Japan-U.S. Relations* [wie Fn. 151], S. 31.

156 »TPP May Leave Japan Behind: U.S. Farm Chief«, in: *Japan Times*, 29.4.2014, <www.japantimes.co.jp/news/2014/04/29/business/economy-business/tpp-may-proceed-without-japan-fails-open-agriculture-sector/#.U-tkTBBCyAM> (eingesehen am 20.8.2014).

Für Unmut sorgte überdies, dass Abe im Dezember 2013 den umstrittenen Yasukuni-Schrein besuchte, in dem japanischer Kriegstoter – darunter verurteilter Kriegsverbrecher des Zweiten Weltkriegs – gedacht wird. In ungewöhnlich scharfer Weise kritisierten die USA diesen Schritt und warnten vor einer weiteren Verschlechterung der ohnehin angeschlagenen Beziehungen Japans zu Südkorea und China.¹⁵⁷ Washington befürchtet, dass dadurch die sicherheitspolitische Koordination zwischen seinen beiden wichtigsten asiatischen Bündnispartnern, Japan und Südkorea, ungeachtet der angespannten Lage um Nordkorea und China, schwieriger wird.¹⁵⁸

Kooperation mit weiteren Staaten

Strategische Pläne: Bilaterale Kooperation und maritime Ordnung

Der dritte Pfeiler der japanischen Sicherheitspolitik, Tokios Kooperation mit anderen Ländern, wird in den neuen Strategiedokumenten ausführlicher behandelt als in den vorangegangenen. Dabei liegt der Fokus unverändert auf bilateraler Kooperation und weniger auf Zusammenarbeit mit bestehenden multilateralen Institutionen und Sicherheitsforen wie dem ASEAN Regional Forum (ARF), dem East Asia Summit (EAS) oder dem ASEAN Defense Ministers’ Meeting-Plus (ADMM-Plus).¹⁵⁹ In der asiatisch-pazifischen Region bevorzugt Japan eine sicherheitspolitische Kooperation mit Staaten, die seine »universellen Werte und strategischen Interessen« teilen.¹⁶⁰ Dazu zählen Südkorea, Australien, einige ASEAN-Mitglieder sowie Indien – Länder, die auch schon in den letzten Richtlinien als wichtigste Partner genannt wurden. In der neuen Sicherheitsstrategie wird Südkorea als »Nachbarland von allergrößter geopolitischer Bedeutung für die Sicherheit Japans« hervorgehoben.¹⁶¹ Die Beziehung zu Seoul spiele eine wichtige Rolle für die

157 George Nishiyama, »Abe Visit to Controversial Japanese Shrine Draws Rare U.S. Criticism«, in: *Wall Street Journal*, 26.12.2013, <<http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702304483804579281103015121712>> (eingesehen am 13.1.2014).

158 Chanlett-Avery u.a., *Japan-U.S. Relations* [wie Fn. 151], S. 1.

159 Siehe dazu: Gudrun Wacker, *Sicherheitskooperation in Ostasien. Strukturen, Trends und Leistungsgrenzen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (im Erscheinen).

160 Amt des Premierministers (Hg.), *NSS* [wie Fn. 66], S. 23.

161 Ebd.

regionale Stabilität und den Umgang mit der Bedrohung durch Nordkorea. Um die Beziehungen zwischen den US-Bündnispartnern in Asien zu stärken, erklären es die neuen Strategiedokumente erstmals zum Ziel, eine trilaterale Sicherheitskooperation zwischen den USA, Japan und weiteren Verbündeten wie Südkorea, Australien oder Indien anzustreben.¹⁶²

Die alten Richtlinien verlangten gegenüber Russland und China gleichermaßen vertrauensbildende Maßnahmen und die Förderung kooperativer Beziehungen. Sie machten also keinen Unterschied zwischen beiden Ländern.¹⁶³ Die neuen Dokumente widmen Russland dagegen einen eigenen Abschnitt; gefordert werden darin ein aktiver sicherheitspolitischer Dialog und eine Ausweitung der Zusammenarbeit. Es sei »entscheidend für Japan«, die Beziehungen zu Russland zu verbessern und so mit Moskau »den Frieden und die Stabilität der Region Asien-Pazifik zu sichern«.¹⁶⁴ Die Zusammenarbeit mit China wird hingegen ähnlich behandelt wie in den letzten Richtlinien. Japan befürwortet bilateralen Dialog und vertrauensbildende Maßnahmen und ermutigt China, als verantwortungsvoller und konstruktiver internationaler Akteur aufzutreten. Versuchen Pekings, den Status quo in Territorialstreitigkeiten gewaltsam zu verändern, werde Japan »entschieden, aber besonnen« entgegenzutreten.¹⁶⁵

Japans Absicht, eine auf internationalem Recht und der Freiheit der Schifffahrt basierende maritime Ordnung zu schaffen, bildet einen weiteren Schwerpunkt der neuen Strategiedokumente.¹⁶⁶ Zum einen soll Tokio helfen, internationale Regeln für den maritimen Raum zu etablieren, etwa durch Unterstützung des von ASEAN vorgeschlagenen Verhaltenskodex für das Südchinesische Meer.¹⁶⁷ Zum anderen will Japan mit Anrainerstaaten seiner wichtigsten Schifffahrtsrouten, vor allem in Südostasien, enger zusammenarbeiten und deren Fähigkeiten bei der Überwachung von Küstengewässern durch gemeinsames Training verbessern (capability building assistance).¹⁶⁸ Durch

Stärkung dieser Länder trage Japan aktiv dazu bei, Stabilität in der Region zu schaffen.¹⁶⁹

Umsetzung: Alte und neue Partner

Sowohl im eigenen Land wie auch außerhalb wird der Regierung in Tokio seit langem vorgeworfen, sie mache Japan durch die einseitige Abhängigkeit von der amerikanischen Sicherheitsgarantie zum Vasallenstaat der USA.¹⁷⁰ Seit etwa zehn Jahren bemüht sich die japanische Führung aber zunehmend, neben der Allianz mit den USA weitere sicherheitspolitische Beziehungen aufzubauen und vorhandene zu vertiefen. Premierminister Abe arbeitet besonders nachdrücklich an der Umsetzung dieses Ziels. Im Gegensatz zur Vorgängerregierung nähert sich Abe auch Russland und Nordkorea an. Gegenüber China ist seine Haltung hingegen eher konfrontativ. Ohne konstruktive Einbindung Pekings wird Tokio aber dem eigenen Ziel nicht gerecht, eine auf gemeinsamen Regeln basierende maritime Ordnung aufzubauen.

Japans »Pivot South«: Koalition der Willigen

Gemäß den Strategiedokumenten sind die japanischen Diversifizierungsbemühungen besonders auf Australien, Indien und die ASEAN-Mitgliedstaaten ausgerichtet, unter Letzteren vor allem auf die Philippinen, Vietnam und Indonesien. Tokio ist an Partnern interessiert, die Chinas Aufstieg ebenso besorgt verfolgen und dabei selbst demokratische Werte vertreten, wobei allerdings Vietnam das zweite Kriterium nicht erfüllt. Durch Kooperation mit strategischen Partnern der USA möchte Japan zur amerikanischen Sicherheitsstrategie beitragen und auf die globale Machtverschiebung reagieren.¹⁷¹ Das beeindruckende Tempo, mit dem Tokio die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit diesen Ländern vorantreibt, lässt einige Beobachter bereits von einem japanischen

¹⁶² Verteidigungsministerium (Hg.), *NDPG 2013* [wie Fn. 21], S. 11; Amt des Premierministers (Hg.), *NSS* [wie Fn. 66], S. 26.

¹⁶³ Verteidigungsministerium (Hg.), *National Defense Program Guidelines for FY 2011 and beyond* [wie Fn. 126], S. 9.

¹⁶⁴ Amt des Premierministers (Hg.), *NSS* [wie Fn. 66], S. 25.

¹⁶⁵ Ebd.

¹⁶⁶ Verteidigungsministerium (Hg.), *NDPG 2013* [wie Fn. 21], S. 4; Amt des Premierministers (Hg.), *NSS* [wie Fn. 66], S. 17.

¹⁶⁷ Amt des Premierministers (Hg.), *NSS* [wie Fn. 66], S. 8, 24.

¹⁶⁸ Ebd., S. 17.

¹⁶⁹ Verteidigungsministerium (Hg.), *NDPG 2013* [wie Fn. 21], S. 16.

¹⁷⁰ Wilhelm Vosse, »Grundzüge und Tendenzen der japanischen Außenpolitik«, in: Deutsche Vereinigung für sozialwissenschaftliche Japanforschung (Hg.), *Japan 2007*, Hamburg 2007, S. 101–124 (115).

¹⁷¹ Policy Research Division, Tokyo Foundation (Hg.), *New Security Strategy of Japan: Multilayered and Cooperative Security Strategy*, 8.10.2008, S. 21f, <www.tokyofoundation.org/en/additional_info/New%20Security%20Strategy%20of%20Japan.pdf> (eingesehen am 30.8.2014).

»Pivot South« sprechen – analog zum amerikanischen »Pivot to Asia«. ¹⁷²

Besonders etabliert ist die strategische Partnerschaft mit Australien. 2007 unterzeichneten Tokio und Canberra die »Gemeinsame Erklärung zur Zusammenarbeit im Bereich der internationalen Sicherheit«, in der eine engere Abstimmung über strategische Fragen in der Region, eine Kooperation der Nachrichtendienste und gemeinsame militärische Übungen festgeschrieben wurden. ¹⁷³ Seither werden regelmäßig sogenannte 2+2-Gespräche abgehalten, an denen die Außen- und die Verteidigungsminister beider Länder teilnehmen. Seit 2006 treffen Tokio und Canberra in trilateralen sicherheitspolitischen Gesprächen mit den USA zusammen (Trilateral Strategic Dialogue). ¹⁷⁴ Außerdem unterzeichneten Japan und Australien ein Abkommen zur Informationssicherheit (2012) sowie ein sogenanntes Acquisition and Cross-Servicing Agreement (2013), das eine gegenseitige logistische Unterstützung der Streitkräfte bei Einsätzen vorsieht. ¹⁷⁵

Auch mit Indien hat Japan seine Kooperation intensiviert. 2008 unterzeichneten Tokio und Neu-Delhi eine »Gemeinsame Erklärung zur sicherheitspolitischen Zusammenarbeit«, im Folgejahr verabschiedeten sie einen Aktionsplan zur Umsetzung. Seit 2010 treffen einmal jährlich hohe Vertreter der Außen- und Verteidigungsministerien zu 2+2-Gesprächen zusammen. ¹⁷⁶ Ein trilateraler strategischer Dialog mit den USA existiert seit 2011. ¹⁷⁷ Die maritimen Streitkräfte beider Länder führten 2012 und 2013 jeweils ein gemeinsames Training durch. Seit Ende 2013 verhandeln Tokio und Neu-Delhi über die Lieferung von min-

destens 15 japanischen Seeflugzeugen des Typs US-2. ¹⁷⁸

Eine enge sicherheitspolitische Kooperation verfolgt Japan auch mit ASEAN-Ländern, wie die strategischen Partnerschaften mit Indonesien (seit 2006), Vietnam (2009), den Philippinen (2011), Thailand (2012), Kambodscha (2013) und der ASEAN selbst (2011) verdeutlichen. ¹⁷⁹ In nur elf Monaten Amtszeit besuchte Abe 2013 als erster japanischer Premier alle zehn ASEAN-Mitgliedstaaten, womit er die Bedeutung dokumentierte, die er Südostasien beimisst. ¹⁸⁰

Wie aus den jüngsten Strategiedokumenten hervorgeht, setzt sich Japan in Südostasien besonders für Hilfe zur Selbsthilfe (capacity building assistance) ein. Durch gemeinsame Übungen oder Infrastrukturprojekte unterstützt Tokio den Aufbau paramilitärischer und militärischer Fähigkeiten von ASEAN-Ländern. Im Haushaltsjahr 2011 errichtete das japanische Verteidigungsministerium ein Capacity Building Assistance Office, das andere Länder dabei unterstützt, Fähigkeiten zur Katastrophenhilfe und Überwachung von Küstengewässern aufzubauen. Damit China gegenüber nicht der Eindruck einer Eindämmungsstrategie entsteht, umfasst das Programm auch Projekte außerhalb der Region Asien-Pazifik. ¹⁸¹ Das Budget ist mit 236 Millionen Yen (1,6 Millionen Euro, Haushaltsjahr 2014) bisher sehr begrenzt, doch könnte es in den nächsten Jahren deutlich aufgestockt werden. ¹⁸²

Großes Aufsehen erregten die Ankündigungen der Abe-Regierung im Dezember 2013 bzw. August 2014, zehn Patrouillenboote an die philippinische Küsten-

172 Wallace, »Japan's Strategic Pivot South« [wie Fn. 108].

173 Tokyo Foundation (Hg.), *Japan's Security Strategy toward China* [wie Fn. 7], S. 54f.

174 Daisuke Akimoto, »The Japan-Australia Security Alignment: Its Development and the Implications for Regional Integration of the Asia-Pacific«, in: *Electronic Journal of Contemporary Japanese Studies*, 13 (2013) 4, <www.japanesestudies.org.uk/ejcs/vol13/iss4/akimoto.html> (eingesehen am 14.5.2014).

175 Hayley Channer/Andrew Davies/Peter Jennings, *Something New under the Rising Sun: Expanding Australia-Japan Defence Cooperation*, Barton, AUS: Australian Strategic Policy Institute, Juni 2013 (ASPI Policy Analysis Nr. 111), <<https://www.aspi.org.au/publications/something-new-under-the-rising-sun-expanding-australia-japan-defence-cooperation-by-hayley-channer-andrew-davies-and-peter-jennings>> (eingesehen am 14.4.2014).

176 Daniel M. Kliman/Daniel Twining, *Japan's Democracy Diplomacy*, 11.7.2014 (GMF Asia Paper Series), S. 14, <www.spf.org/media/upload/3_GMF_final.pdf> (eingesehen am 12.7.2014).

177 Ebd., S. 15.

178 »India Close to Buying Japan-made Military Aircraft«, in: *Asahi Shimbun*, 29.1.2014 <http://ajw.asahi.com/article/behind_news/politics/AJ201401290013> (eingesehen am 29.6.2014).

179 Thuy Thi Do, *Locating Vietnam-Japan's Strategic Partnership in the Changing East Asian Political Landscape*, 11.7.2014, (JIIA Paper), <www2.jiia.or.jp/pdf/fellow_report/140711_Vietnam-Japan_Strategic_Partnership-Final_paper_Thuy_Thi_Do.pdf> (eingesehen am 30.7.2014).

180 »With Visits to all 10 ASEAN Nations, Abe's China Containment Strategy Complete«, in: *Asahi Shimbun*, 18.11.2013, <http://ajw.asahi.com/article/behind_news/politics/AJ201311180082> (eingesehen am 25.11.2013).

181 Yoshihiro Makino, »Defense Ministry Quietly Begins Providing Assistance to Military Forces Overseas«, in: *Asahi Shimbun*, 27.8.2012, <http://ajw.asahi.com/article/behind_news/AJ201208270082> (eingesehen am 13.8.2014).

182 Japanisches Verteidigungsministerium (Hg.), *Heisei 25nen gyōsei jigyo rebyū shiito, nōryoku kōchiku shien jigyo, jigyo bangō 11* [Verwaltungsgutachten 2013: Auftrag Nummer 11 zu Capacity Building Assistance], <www.mod.go.jp/j/approach/others/service/kanshi_koritsu/h25_res/r-sheet/0011.pdf> (eingesehen am 28.8.2014).

wache sowie sechs an die vietnamesische zu liefern und damit Pläne der DPJ-Vorgängerregierung umzusetzen.¹⁸³ Manila kann seine Küstenwache damit von neun auf neunzehn Schiffe mehr als verdoppeln.¹⁸⁴ Zwar wird auch dieser Fähigkeitszuwachs der Philippinen und Vietnams die Machtbalance gegenüber dem hochgerüsteten China kaum verändern. Doch Tokio signalisiert damit, dass es nicht bereit ist, dem aggressiven Verhalten Pekings im Südchinesischen Meer tatenlos zuzusehen. Der japanische Politikwissenschaftler Yoshihide Soeya sieht hinter Tokios sicherheitspolitischen Kooperationen die Absicht, eine »eigene Koalition der Willigen« aufzubauen, die China davon abhalten soll, seine Interessen und Territorialansprüche mit Gewalt durchzusetzen.¹⁸⁵

Japan und Südkorea verbinden gleiche Wertvorstellungen wie Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie ähnliche strategische Interessen gegenüber Nordkorea und China. Beide sind Allianzpartner der USA. Man würde erwarten, dass sie enge sicherheitspolitische Partner sind. Doch entgegen den Ankündigungen in den neuesten Strategiedokumenten wird Seoul von der japanischen Regierung bei ihrem »Pivot South« kaum berücksichtigt. Historische Animositäten, die nie hinreichend aufgearbeitet wurden, und ein Territorialstreit stehen einer engeren Zusammenarbeit immer wieder im Wege. Seit dem Amtsantritt Abes haben sich die Beziehungen erneut verschlechtert. Verantwortlich dafür sind der Besuch des Premiers im Yasukuni-Schrein und seine apologetische Haltung im Streit um die »Trostfrauen« – Zwangsprostituierte der japanischen Armee in der Kolonialzeit, die mehrheitlich koreanischer Herkunft waren. Die Spannungen zeigen, wie wenig belastbar das bilaterale Verhältnis zwischen Japan und Südkorea nach wie vor ist.

183 Vu Trong Khanh, »Japan to Help Vietnam Improve Maritime Capability«, in: *Wall Street Journal*, 1.8.2014, <<http://online.wsj.com/articles/japan-to-help-vietnam-improve-maritime-capability-1406883961>> (eingesehen 2.8.2014).

184 Jerry E. Esplanada, »Patrol Boats from Japan to Start Arriving in 2015«, in: *Philippine Daily Inquirer*, 31.3.2014, <<http://newsinfo.inquirer.net/590453/patrol-boats-from-japan-to-start-arriving-in-2015>> (eingesehen 2.8.2014).

185 Martin Fackler, »Japan Is Flexing Its Military Muscle to Counter a Rising China«, in: *New York Times*, 26.11.2012, <www.nytimes.com/2012/11/27/world/asia/japan-expands-its-regional-military-role.html?pagewanted=all> (eingesehen am 2.8.2014).

Werteorientierte Außenpolitik und Ausgrenzung Chinas

Stärker als seine Vorgänger betont Abe die außenpolitische Bedeutung von Werten wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte. Bereits in seiner ersten Amtszeit 2006/2007 hatte er eine werteorientierte Außenpolitik propagiert.¹⁸⁶ Im In- und Ausland warf man ihm damals vor, China mit dieser Akzentuierung von der Zusammenarbeit auszuschließen.¹⁸⁷ Abes Vorhaben, ein formelles »Quadrilateral Partnership« zwischen den USA, Japan, Indien und Australien ins Leben zu rufen, verurteilte Peking als Eindämmungsstrategie. Daraufhin stellten Indien und Australien die 2007 begonnene Kooperation in der Vierer-Gruppe schnell wieder ein.¹⁸⁸ Nach Abes Rücktritt intensivierten sowohl LDP- als auch DPJ-Regierungen die bilaterale Zusammenarbeit mit Indien und Australien, vermieden es dabei jedoch, China durch den Werte-Fokus explizit auszugrenzen.¹⁸⁹

In Abes zweiter Amtszeit zeigt sich, dass seine werteorientierte Außenpolitik tatsächlich auf Eindämmung und Exklusion Chinas abzielt. Nach eigener Aussage beabsichtigt er, einen »demokratischen Sicherheitsdiamanten für Asien« zu bilden, unter Beteiligung von Japan, den USA (Hawaii), Indien und Australien. Mit diesem Vorschlag versucht Abe, die Kooperation zwischen den vier großen indopazifischen Demokratien wiederzubeleben.¹⁹⁰ Da sich abzeichne, dass das Südchinesische Meer zum »Peking-Meer« werde, solle die Vierer-Gruppe das Hegemonialstreben Chinas unter Kontrolle halten und die Freiheit der Schifffahrt vom Indischen Ozean bis zum westlichen

186 Yuichi Hosoya, »The Rise and Fall of Japan's Grand Strategy: The ›Arc of Freedom and Prosperity‹ and the Future Asian Order«, in: *Asia Pacific Review*, 18 (2011) 1, S. 13–24.

187 »Kachi no gaikō wa nihon gaikō no shin-kijiku to narieru ka – dai 166 kokkai ni okeru gaikō rōngi no shōten« [Kann eine »werteorientierte Außenpolitik« eine neue Maxime der Außenpolitik Japans bilden? Die Schwerpunkte der außenpolitischen Diskussion in der 166. Sitzungsperiode des Parlaments], in: *Rippō to Chōsa*, 272 (2007) 9, S. 3f.

188 Kliman/Twining, *Japan's Democracy Diplomacy* [wie Fn. 176], S. 17.

189 Ken Jimbo, »Long Term Outlook for Japan's Foreign and Security Policies«, in: *The Tokyo Foundation Website*, 8.5.2009, <www.tokyofoundation.org/en/articles/2009/long-term-outlook-for-japan2019s-foreign-and-security-policies> (eingesehen am 12.4.2014).

190 Yuichi Hosoya, »Japan's Two Strategies for East Asia: The Evolution of Japan's Diplomatic Strategy«, in: *Asia-Pacific Review*, 20 (2013) 2, S. 146–156 (154).

Pazifik sichern.¹⁹¹ Auch Großbritannien und Frankreich könnten als demokratische Schifffahrtstaaten zur Stabilität Asiens beitragen. Zudem fordert Abe in seinen Reden immer wieder die Achtung internationalen Rechts – ebenfalls eine verdeckte Kritik an China und dessen aggressivem Vorgehen bei den Territorialstreitigkeiten im Süd- und Ostchinesischen Meer. In einer Grundsatzrede beim sogenannten Shangri-La-Dialog in Singapur, einem Forum für Sicherheitsexperten und Funktionäre, versprach Abe im Mai 2014, südostasiatischen Ländern beizustehen, die ihre territoriale Integrität durch das zunehmend forschere Auftreten Pekings gefährdet sehen.¹⁹²

Abes wertorientierte Außenpolitik ist unschwer als Vorwand zu durchschauen, um China zu isolieren. Wie sonst passt seine enge Kooperation mit dem autokratisch geführten Vietnam dazu? Etliche japanische Beobachter zweifeln jedoch daran, dass Abes Politik langfristig Bestand haben wird, da China als zentraler Akteur in wichtigen sicherheitspolitischen Fragen der Region (etwa Taiwan-Frage, Nordkorea) nicht ausgeschlossen werden könne.¹⁹³

Mit seiner konfrontativen Wertepolitik konnte Abe in den ersten zwei Jahren seiner zweiten Amtszeit keine wesentlichen Fortschritte im sino-japanischen Verhältnis erreichen, auch wenn er beteuert, gegenüber Peking »ein Verhältnis von beiderseitigem Nutzen, basierend auf gemeinsamen strategischen Interessen«, aufbauen zu wollen.¹⁹⁴ Im multilateralen Rahmen lässt Japan kreative Ideen vermissen, wie sich China konstruktiv in eine regelbasierte internationale Ordnung einbinden ließe. Immerhin warb Tokio erfolgreich für ein bilaterales Gipfeltreffen am Rande des in Peking stattfindenden Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) Forums Mitte November 2014, unter anderem durch mehrfache China-Besuche Shotaro

Yachis, der das National Security Secretariat leitet, sowie des ehemaligen Premierministers Yasuo Fukuda. Bilaterale Gipfeltreffen hatte Peking zunächst mit dem Hinweis verweigert, Abe habe die Gefühle der Chinesen durch den Besuch des Yasukuni-Schreins verletzt.

Umstrittene Beziehungen: Russland und Nordkorea

Während Japans Kooperationsbestrebungen im indopazifischen Raum beim Bündnispartner USA insgesamt Zustimmung finden, betrachtet Washington Abes Annäherung an Russland und Nordkorea mit Argwohn. Die Obama-Administration befürchtet, dass Tokio die multilateralen Bemühungen im Umgang mit der Ukraine-Krise und dem nordkoreanischen Atomprogramm untergräbt.¹⁹⁵

Seit 2013 haben sich die japanisch-russischen Beziehungen merklich verbessert. Im April 2013 besuchte Abe Moskau, zehn Jahre nach dem letzten offiziellen Russland-Besuch eines japanischen Premierministers.¹⁹⁶ Dabei verständigten sich Abe und Putin darauf, regelmäßige 2+2-Gespräche zwischen den Außen- und Verteidigungsministern beider Seiten zu organisieren. Ein erstes 2+2-Treffen fand im November 2013 statt. Im Februar 2014 nahm Abe an der Auftaktveranstaltung der Olympischen Winterspiele in Sotschi teil, während die übrigen G7-Regierungschefs aus Protest gegen die Menschenrechtslage in Russland fernblieben.

Tokios Annäherung an Moskau hat mehrere Gründe. Seit der Nuklearkatastrophe in Fukushima 2011 ist Japans Bedarf an Energie gestiegen, weshalb Tokio beabsichtigt, den Import von Flüssigerdgas aus Russland zu erhöhen. Darüber hinaus hofft Abe auf einen historischen Durchbruch im Verhältnis zu Russland, nicht zuletzt wegen der schlechten Beziehungen seines Landes zu China und Südkorea. Sowohl Abe als auch Putin beabsichtigen, den Territorialstreit um die vier südlichen Inseln der Kurilen-Kette zu beenden und sieben Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg endlich einen Friedensvertrag zu schließen. Auch aus Sorge über das immer selbstbewusstere Auftreten Chinas will die Abe-Regierung die sicherheitspolitische

191 Shinzo Abe, »Ein demokratischer Sicherheitsdiamant für Asien«, in: *Project Syndicate*, 27.12.2012 <<https://www.project-syndicate.org/commentary/a-strategic-alliance-for-japan-and-india-by-shinzo-abe/german>> (eingesehen am 27.12.2012).

192 Shinzo Abe, *Shangri-La Dialogue 2014 Keynote Address*, Mai 2014, International Institute for Strategic Studies, <<https://www.iiss.org/en/events/shangri%20a%20dialogue/archive/2014-c20c/opening-remarks-and-keynote-address-b0b2/keynote-address-shinzo-abe-a787>> (eingesehen am 1.6.2014).

193 Tanaka Hitoshi, *Forging a Common Regional Approach to China*, Tokio: Japan Center for International Exchange, Juli 2014 (*East Asia Insights* 9:3), S. 3.

194 »Japan PM Says Door Always Open for China Talks«, in: *Channel News Asia*, 8.7.2014, <www.channelnewsasia.com/news/asiapacific/japan-pm-says-door-always/1244520.html> (eingesehen am 10.7.2014).

195 »Washington Irritated by Abe Diplomacy on Russia, North Korea«, in: *Asahi Shimbun*, 26.7.2014, <http://ajw.asahi.com/article/behind_news/politics/AJ201407260033> (eingesehen am 27.7.2014).

196 Dmitri Streltsov, »Japanese Prime Minister Abe's Visit to Russia«, in: *East Asia Forum*, 15.5.2013, <www.eastasiaforum.org/2013/05/15/japanese-prime-minister-abes-visit-to-russia/> (eingesehen am 18.5.2013).

Partnerschaft mit Moskau ausbauen. Durch die russische Annexion der Krim wurde die Annäherung der beiden Länder zwar vorerst gestoppt. Angesichts der sich zuspitzenden Ukraine-Krise verhängte Tokio im April und August 2014 Sanktionen gegen Russland. Diese beschränken sich jedoch auf Maßnahmen, die die russische Seite nicht allzu hart treffen.¹⁹⁷ Japan wird wohl auch weiterhin vor einer härteren Gangart gegenüber Russland zurückscheuen, denn andernfalls könnte sich Moskau veranlasst sehen, engere Beziehungen zu Peking einzugehen.¹⁹⁸

Auch in das seit Jahren stagnierende Verhältnis zu Nordkorea hat Abe Bewegung gebracht. Im Juli 2014 kündigte die japanische Regierung an, einige gegen das kommunistische Regime verhängte Sanktionen zu lockern. Im Gegenzug versprach Pjöngjang, den Verbleib nach Nordkorea verschleppter Japaner zu untersuchen. Tokio hofft, so das Schicksal der in den 1970er und 1980er Jahren verschwundenen Personen noch aufzuklären – ein Ziel, dem sich Abe bereits vor längerer Zeit verschrieben hat. Die USA und Südkorea befürchten allerdings, dass Japan bei seinem Bemühen, Licht in das Schicksal der Vermissten zu bringen, aus der gemeinsamen Linie gegenüber Nordkorea ausscheren könnte.

Regionale Kooperation: ASEAN-Zusammenhalt stärken

Gemäß den Strategiedokumenten unterstützt Tokio regionale Institutionen wie den East Asia Summit (EAS) oder das ASEAN Regional Forum (ARF), räumt ihnen jedoch keine Priorität ein. Japan betrachtet eine funktionale Kooperation im multilateralen Rahmen, wie etwa Katastrophenhilfe, als Beitrag zur Vertrauensbildung.¹⁹⁹ Angesichts von Pekings aggressivem Auftreten bei Territorialkonflikten hat Tokio allerdings kaum noch Hoffnungen, dass China sich in regionalen Institutionen »sozialisieren« lässt und damit bestehende internationale Normen und Praktiken akzeptieren wird.

¹⁹⁷ Vgl. Nadine Godehardt/Alexandra Sakaki/Christian Wagner, *Krise in der Ukraine – Kaum Reaktionen in Asien. Nationale Interessen gegenüber Russland haben Vorrang für China, Indien und Japan*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2014 (SWP-Aktuell 33/2014).

¹⁹⁸ »Tokyo-Pyongyang Abduction Talks Still on Despite N. Korean Missile Launch«, in: *Asahi Shimbun*, 30.6.2014, <http://ajw.asahi.com/article/behind_news/politics/AJ201406300036> (eingesehen am 1.7.2014).

¹⁹⁹ Hideshi Futori, *Japan's Disaster Relief Diplomacy: Fostering Military Cooperation in Asia*, Washington, D.C.: East-West Center, Mai 2013 (Asia Pacific Bulletin 213).

Vielmehr sind Tokio und Peking zunehmend bestrebt, einander die Einflussmöglichkeiten in regionalen Foren streitig zu machen.²⁰⁰ Die Rivalität beider Großmächte behindert so den Aufbau einer regionalen Sicherheitsarchitektur, die dauerhaft tragfähig wäre. Bei Gründung des EAS im Jahr 2005 und zum Start der Verhandlungen über das Freihandelsabkommen Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) hatte Japan jeweils darauf bestanden, auch Australien, Neuseeland und Indien zu beteiligen, um die Dominanz Chinas zurückzudrängen.²⁰¹ In den letzten Jahren bemüht Japan sich zunehmend, den Zusammenhalt und die Bedeutung von ASEAN zu stärken, damit die Mitglieder einen kollektiven Rückhalt im Umgang mit China erhalten.²⁰² Beispielsweise versprach Premierminister Yoshihiko Noda im Jahr 2011 rund 2 Milliarden Yen (ca. 14 Millionen Euro) für Projekte, die die Vernetzung von ASEAN fördern.²⁰³ Bei einem Gipfeltreffen der Organisation im Dezember 2013 erklärte Abe ebenfalls seine Unterstützung für südostasiatische Integrationsbestrebungen; dabei sicherte er der Region weitere 2 Milliarden Yen an Entwicklungshilfe zu.²⁰⁴

²⁰⁰ Chien-Peng Chung, »China and Japan in ›ASEAN Plus‹ Multilateral Arrangements: Raining on the Other Guy's Parade«, in: *Asian Survey*, 53 (2013) 5, S. 801–824.

²⁰¹ Jinsoo Park, »Political Rivals and Regional Leaders: Dual Identities and Sino-Japanese Relations within East Asian Cooperation«, in: *Chinese Journal of International Politics*, 6 (2013) 1, S. 85–107 (103).

²⁰² Tanaka Hitoshi, *Forging a Common Regional Approach to China* [wie Fn. 193], S. 3.

²⁰³ Außenministerium (Hg.), *14th ASEAN-Japan Summit (Overview)*, 18.11.2011, <www.mofa.go.jp/announce/jfpu/2011/11/1118-02.html> (eingesehen am 27.8.2014).

²⁰⁴ Mizuho Aoki, »Japan, ASEAN Tie Up on Flight Rights«, in: *Japan Times*, 14.12.2013, <www.japantimes.co.jp/news/2013/12/14/national/japan-asean-tie-up-on-flight-rights/#.UqxWUuImOpU> (eingesehen am 20.12.2013).

Fazit und Ausblick

Wer unter Premierminister Abe einen Kurswechsel in der japanischen Sicherheitspolitik festzustellen glaubt, übersieht dabei, dass diese bereits seit Ende des Kalten Krieges einen graduellen Wandlungsprozess durchläuft. Tokio hat während der letzten Jahrzehnte seine sicherheitspolitische Passivität widerstrebend aufgegeben und sich schrittweise von früheren pazifistischen Prinzipien gelöst. Neue Herausforderungen und die gestiegenen Erwartungen des Bündnispartners USA veranlassten Japan, seine Politik anzupassen. Besonders Nordkoreas Raketen- und Nuklearprogramme sowie Chinas allmählicher Aufstieg zur Wirtschafts- und Militärmacht haben das Land zu einer engeren sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit Washington genötigt, die im Krisenfall auch einen militärischen Beitrag Japans einschließen würde.

Angesichts des komplexen Sicherheitsumfeldes sucht die Abe-Regierung das Land besser vor sicherheitspolitischen Risiken zu schützen und regionale Entwicklungen im Sinne Japans zu beeinflussen. Dreh- und Angelpunkt der japanischen Außen- und Sicherheitspolitik bleibt dabei das Bündnis mit Washington. Eine engere Zusammenarbeit mit den USA soll die Abschreckungswirkung erhöhen. Gleichzeitig diversifiziert Japan seine sicherheitspolitischen Beziehungen. Inhaltlich knüpft Abe zwar überwiegend an bereits vorhandene Initiativen und Überlegungen an. Verglichen mit seinen Vorgängern treibt er die Anpassungen und Reformen der Sicherheitspolitik jedoch entschlossener und mit mehr Tempo voran. Dies gilt etwa für die seit Jahren diskutierten Pläne zur Einführung eines National Security Council oder für die Lockerung der Waffenexport-Richtlinien. Den Ausbau vielfältiger außen- und sicherheitspolitischer Beziehungen verfolgt Abe mit einer präzedenzlosen Besuchsdiplomatie. In kaum mehr als anderthalb Jahren Amtszeit reiste er in 49 Länder, womit er unter Japans Nachkriegspremiers einen Besuchs-Rekord aufstellte.²⁰⁵

²⁰⁵ Bisheriger Rekordhalter war Premierminister Junichiro Koizumi, der in seiner rund fünfeinhalbjährigen Amtszeit 48 Länder besuchte. Siehe »Premier's Travel Log Totals 47 countries«, in: *Yomiuri Shimbun*, 3.8.2014, <<http://the-japan-news.com/news/article/0001471631>> (eingesehen 5.8.2014).

Abes Sicherheitspolitik hält an zwei Trends der letzten Jahre fest. Erstens verstärkt Tokio die sicherheitspolitische Zusammenarbeit außerhalb seiner Bündnisbeziehung mit den USA. Bevorzugte Adressaten sind Australien und Indien sowie einige südostasiatische Staaten. Die neuen Partnerschaften ergänzen Japans bisher fast exklusiv auf Washington ausgerichtete Sicherheitspolitik. Angesichts der verfallenden Hegemonialstellung Amerikas und der zahlreichen regionalen Herausforderungen sucht Japan weitere Partner, um seinen Gestaltungsspielraum zu vergrößern. Im Dialog mit einzelnen Staaten soll ausgelotet werden, welche übereinstimmenden Interessen sich gemeinsam verfolgen lassen. Erforderlich ist die auf Kooperation ausgerichtete Außenpolitik auch vor dem Hintergrund, dass die wirtschaftlichen Machtressourcen schwinden, mit denen Japan bisher das internationale Geschehen zu beeinflussen wusste. Das Netz von vorwiegend bilateralen Beziehungen wird Tokio künftig Möglichkeiten eröffnen, eine größere sicherheitspolitische Rolle in Ostasien zu spielen.

Zweitens setzt Japan unter Abe den »Normalisierungsprozess« fort, mit dem das Land schrittweise seine Beschränkungen im Einsatz von Streitkräften und militärischen Mitteln lockert. In ungewohnt offener Art kritisiert der Premier die bisherige Passivität und kategorische Ablehnung militärischer Mittel in der Sicherheitspolitik, die lediglich individuelle Selbstverteidigung zuließ. Für ihn ist offenkundig, dass sich der idealistische Pazifismus der Nachkriegszeit nicht mit den geopolitischen Realitäten der Gegenwart vereinbaren lässt. Abes Reformen, wie die Neuinterpretation von Artikel 9 oder die geplante Änderung der Entwicklungshilfe-Charta, legitimieren allerdings nur, was die japanische Regierung de facto bereits praktiziert. Beispielsweise deutet Tokio seit Jahren Fälle von kollektiver Selbstverteidigung zu individueller Selbstverteidigung um, wie etwa den Einsatz japanischer Streitkräfte beim »Kampf gegen den Terrorismus« im Indischen Ozean.²⁰⁶ Abes Neuregelungen in den Bereichen kollektive Selbstverteidigung, Waf-

²⁰⁶ Axel Berkofsky, *Die Neuen Amerikanisch-Japanischen Leitlinien für Verteidigungskooperation: Implikationen für Japans regionale Sicherheitspolitik*, Münster 2005, S. 278.

fenexporte und Entwicklungshilfe machen legitimatorische Klimmzüge wie in der Vergangenheit nun überflüssig.

Im Zuge der »Normalisierung«, die Tokio durchlaufen hat, wurde der sicherheitspolitisch relevante Artikel 9 der Verfassung zwar neu ausgelegt, aber nicht umformuliert oder aufgehoben. Nach wie vor ist die Mehrheit der japanischen Bevölkerung gegen Änderungen an diesem Artikel, der die Abkehr des Landes vom Militarismus symbolisiert. Die Skepsis gegenüber dem Einsatz militärischer Machtmittel ist tief verwurzelt. So verwundert es nicht, dass Abe mit seinem Versuch einer Verfassungsänderung an innenpolitischen Widerständen gescheitert ist. Wegen der antimilitaristischen Haltung der Bevölkerung muss die Regierung jeden Kurswechsel in der Militärpolitik ausführlich diskutieren und begründen. Die Gefahr scheint also gering, dass der japanische Militarismus wiederaufflammen wird. Ohne Reform von Artikel 9 wird Japans Sicherheitspolitik allerdings auch künftig in einem Spannungsfeld zwischen Verfassungstext und politischer Praxis agieren.

Zwei Schwächen japanischer Sicherheitspolitik treten unter Abe besonders stark zutage. Erstens vermochte die Regierung bisher nicht, das Misstrauen Chinas und Südkoreas gegenüber Tokios erweiterter sicherheitspolitischer Rolle zu zerstreuen. Beide Länder haben leidvolle historische Erfahrungen mit japanischer Militärdominanz gemacht und hegen Argwohn gegen Abes Reformen und Initiativen. Problematisch ist für sie, dass die Ausweitung der japanischen Rolle ohne Aufarbeitung der Vergangenheit erfolgt. Stattdessen spielt Abe die Kriegsverbrechen Japans in Ostasien herunter und besucht den umstrittenen Yasukuni-Schrein, in dem auch Kriegsverbrecher geehrt werden. Sicher wird die Kritik an Abe von Chinas Regierung auch instrumentalisiert, um von innenpolitischen Missständen abzulenken. Doch dies ändert nichts daran, dass Japan mehr Bereitschaft zeigen muss, sich mit seiner Geschichte auseinanderzusetzen.

Zweitens mangelt es Tokios Politik an kreativen Ideen, wie sich die sicherheitspolitische Lage Ostasiens verbessern lässt. Dies wird nur auf Grundlage gegenseitigen Vertrauens zu erreichen sein. Doch nach wie vor verhindert Japans unzureichend aufgearbeitete Vergangenheit ein konstruktives Verhältnis zu China und Südkorea. Statt die regionale Stabilität zu fördern, verschärft Abes ausgrenzende Wertepolitik die Rivalität mit China noch zusätzlich. Obendrein ist Tokio derart ernüchtert, was den Einfluss multilateraler

Institutionen und Sicherheitsforen angeht, dass es kaum noch Interesse an deren Wiederbelebung und Weiterentwicklung zeigt. Die aktuelle Politik der japanischen Regierung gegenüber Nordkorea und Russland bestätigt, dass sie mit ihrem Kurs der sicherheitspolitischen Diversifizierung keinen Multilateralismus anstrebt. Vielmehr verfolgt sie gegenüber beiden Ländern – zögerlich – eine bilaterale Annäherung, die den multilateralen Bemühungen im Umgang mit der Ukraine-Krise und dem nordkoreanischen Atomprogramm zuwiderläuft.

Die Kontinuität in Japans Sicherheitspolitik der letzten Jahre deutet darauf hin, dass es unter den politischen Eliten des Landes einen Konsens über Aufgaben und Prioritäten auf diesem Politikfeld gibt. Deshalb dürfte Tokio unabhängig von der regierenden Partei auch künftig eine aktivere Rolle in der Region anstreben. Die genaue Ausrichtung des japanischen Engagements lässt sich allerdings erst in Teilen absehen. Japan ist offenbar bereit, entschlossen auf Grauzonen-Konflikte zu reagieren, um seine Sicherheit und territoriale Integrität zu wahren. Durch Stärkung der militärischen Fähigkeiten, die Neuinterpretation von Artikel 9 und eine engere Kooperation mit Washington in der Krisenplanung trägt Tokio zur Lastenteilung im Bündnis und damit zur US-zentrierten Sicherheitsarchitektur in der Region bei. Außerdem unterstützt Japan die amerikanische Strategie, indem es mit Ländern wie Australien, Indien und den Philippinen zusammenarbeitet, denen auch die USA große Bedeutung beimessen. Angesichts der antimilitaristischen Einstellung der eigenen Bevölkerung wird Tokio das Recht auf kollektive Selbstverteidigung auf absehbare Zeit wohl allenfalls gegenüber den USA ausüben. Regionale Partnerländer können aber auf japanische Unterstützung beim Ausbau ihrer (para-) militärischen Fähigkeiten (capacity building assistance) hoffen. Langfristig ist noch unklar, ob Tokio sich mit seiner Rolle als Juniorpartner im Bündnis mit Washington zufriedengeben wird oder ob es eine vorsichtige Emanzipation von den USA anstreben könnte.

Die anhaltende wirtschaftliche Stagnation und die auf Rekordniveau gestiegene Staatsverschuldung begrenzen Japans Möglichkeiten, seine sicherheitspolitische Agenda umzusetzen. Zudem büßt das Land an regionalem Einfluss ein, weil es unter asiatischen Ländern nicht mehr als Vorbild für Wirtschaftsentwicklung gilt. Vom Erfolg der »Abenomomics«, Abes Wirtschaftspolitik, hängt es ab, ob Tokio seine Sicherheitspolitik künftig mit entsprechenden finanziellen Ressourcen untermauern kann.

Trotz Unzulänglichkeiten und Risiken bietet Japans aktuelle Sicherheitspolitik auch Chancen, denn Tokio ist offenbar bereit, mehr Verantwortung für die regionale und internationale Stabilität zu übernehmen. Entsprechend begrüßten die damaligen Präsidenten des Europäischen Rats und der Europäischen Kommission, Herman Van Rompuy und José Manuel Barroso, bei einem Treffen mit Abe im Mai 2014 Japans Streben nach einer erweiterten sicherheitspolitischen Rolle.²⁰⁷ Tokios Bemühen um vielfältige sicherheitspolitische Beziehungen sollte Europa als Chance begreifen, gemeinsam konkrete Projekte zu entwickeln und zu verwirklichen. So könnten verbindliche Regeln und Normen zur friedlichen Lösung internationaler Streitfragen aufgestellt und durchgesetzt werden. Sinnvoll wäre etwa, wenn sich beide Seiten für Regeln im Bereich der »global commons« engagieren. Wirtschaftlich sind Japan und Europa von der uneingeschränkten Nutzung der Hohen See, des Luft-, Welt- und Cyberraums abhängig. Mit verbindlichen Regeln ließe sich möglicherweise verhindern, dass Machtrivalitäten und territoriale Besitzansprüche die globalen Handelsrouten im Südchinesischen und Ostchinesischen Meer gefährden. China sollte in solche Initiativen eingebunden werden, damit es diese nicht als gegen sich gerichtet versteht. Gleichzeitig könnte die EU im Dialog mit Tokio Anregungen geben, wie sich Sicherheitsdialoge in Ostasien wiederbeleben und effektiver gestalten lassen.

Für die USA mit ihrer über lange Zeit unbestrittenen Führungsrolle in der Region stellt das aufstrebende China eine Herausforderung dar. Asiens künftige Ordnung könnte kompetitiver und potentiell instabiler werden. Sollte es dabei zu einem militärischen Konflikt kommen, wäre die EU aufgrund enger Handelsbeziehungen direkt betroffen. Es liegt deshalb im europäischen Interesse, sich mit den sicherheitspolitischen Herausforderungen in Ostasien stärker auseinanderzusetzen. Europa sollte also den Dialog über Sicherheitsfragen mit asiatischen Ländern einschließlich Japans unbedingt intensivieren.

²⁰⁷ Council of the European Union (Hg.), *22nd EU-Japan Summit: Joint Press Statement*, Brüssel, 7.5.2014, S. 7, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/142520.pdf> (eingesehen am 2.8.2014).

Abkürzungsverzeichnis

ADIZ	Air Defense Identification Zone
ADMM-Plus	ASEAN Defense Ministers' Meeting Plus
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
ARF	ASEAN Regional Forum
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
CSIS	Center for Strategic and International Studies
DPJ	Demokratische Partei Japans
EAS	East Asia Summit
FY	Fiscal Year
GMF	German Marshall Fund of the United States
JIIA	Japan Institute of International Affairs
LDP	Liberaldemokratische Partei Japans
NDPG	National Defense Program Guidelines (Japan)
NSC	National Security Council (Japan)
NSS	National Security Strategy (Japan)
ODA	Official Development Aid
RCEP	Regional Comprehensive Economic Partnership
SDF	Self-Defense Forces (Japan)
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
TPP	Trans-Pacific Partnership
VN	Vereinte Nationen

Literaturhinweise

Margarete Klein

Russland als euro-pazifische Macht. Ziele, Strategien und Perspektiven russischer Ostasienpolitik

SWP-Studien 12/2014, Juli 2014, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2014_S12_kle.pdf>

Nadine Godehardt / Alexandra Sakaki / Christian Wagner

Krise in der Ukraine – kaum Reaktionen in Asien. Nationale Interessen gegenüber Russland haben Vorrang für China, Indien und Japan

SWP-Aktuell 33/2014, Mai 2014, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2014A33_gdh_skk_wgn.pdf>

Alexandra Sakaki

Die neue Asien-Strategie der USA: Japanische Reaktionen und Perspektiven. Aus japanischen Fachzeitschriften und Think-Tank-Publikationen der Jahre 2011 und 2012

SWP-Zeitschriftenschau 4/2012, August 2012, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/zeitschriftenschau/2012zs04_skk.pdf>