

Deutschlands Wertepartnerschaften im Indo-Pazifik

Heiduk, Felix

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Heiduk, F. (2024). *Deutschlands Wertepartnerschaften im Indo-Pazifik*. (SWP-Studie, 2/2024). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://doi.org/10.18449/2024S02>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

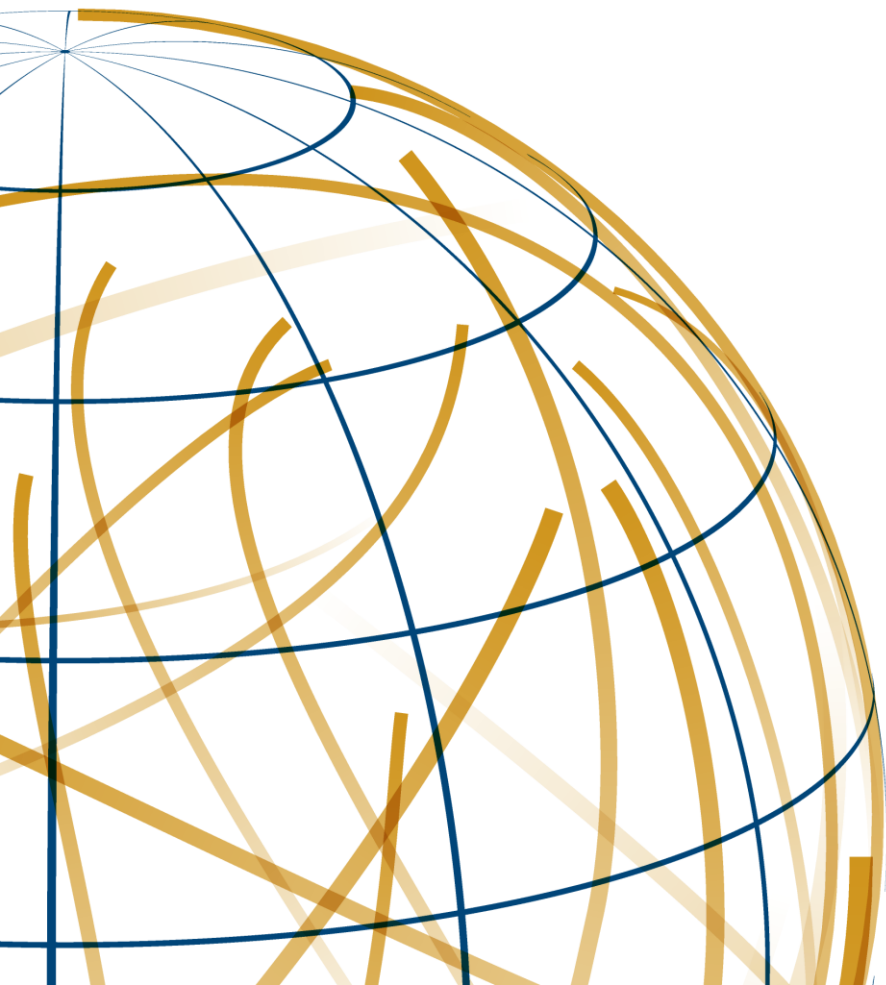
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Felix Heiduk

Deutschlands Wertepartnerschaften im Indo-Pazifik



Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 2
Februar 2024, Berlin

- Deutschlands bilaterale Partnerschaften im Indo-Pazifik zu diversifizieren ist eines der zentralen Ziele deutscher Politik. Diese Diversifizierung soll zum einen die wirtschaftliche Abhängigkeit von China reduzieren, zum anderen – im Kontext systemischer Rivalität mit autoritären Staaten – eine Kooperation mit solchen Staaten herbeiführen, mit denen Deutschland gemeinsame Werte teilt: mit sogenannten Wertepartnern.
- Dabei wird jedoch nicht klar benannt, welche Werte grundlegend für Wertepartnerschaften sind. Auch bleibt unklar, welche Staaten im Indo-Pazifik zur Gruppe der Wertepartner gezählt werden und wie die Wertepartnerschaften sich von »normalen« bilateralen Beziehungen zu anderen Staaten in der Region unterscheiden.
- Die Studie zeigt vielmehr, dass die Bedeutsamkeit, die der Kooperation mit Wertepartnern rhetorisch beigemessen wird, im Widerspruch steht zu dem vagen Konzept »Wertepartnerschaft« und seiner geringen Aussagekraft für die Grundlagen bilateraler Kooperation.
- Der Vergleich von Wertepartnern mit einer Kontrollgruppe von Nicht-Wertepartnern für unterschiedliche Politikbereiche ergibt einen gemischten Befund. Die angenommene Korrelation zwischen einer Zuschreibung als Wertepartner und engerer internationaler Kooperation auf der Basis gemeinsamer Normen und Werte ist empirisch kaum darstellbar.
- Es empfiehlt sich eine umfassende Revision des bislang diffusen Konzepts der Wertepartnerschaften – entweder durch eine normative Schärfung, verbunden mit einer Einengung des Kreises der als Wertepartner bezeichneten Staaten, oder durch Tilgung des Begriffs aus dem politischen Vokabular.

SWP-Studie

Felix Heiduk

Deutschlands Wertepartnerschaften im Indo-Pazifik

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

SWP-Studie 2
Februar 2024, 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 Verfahren der Begutachtung durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*), sie werden zudem einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/>. SWP-Studien geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2024

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 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6372
ISSN (Online) 2747-5115
DOI: 10.18449/2024S02

Inhalt

- 5 Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 Partnersuche im Indo-Pazifik:
Diversifizierung statt Konzentration auf China**
- 10 Wertepartnerschaften als eine Form von
Sonderbeziehungen in der internationalen Politik**
- 12 Werte und Wertepartner im Indo-Pazifik**
- 12 Wertepartner
- 13 Zugrunde liegende Werte
- 15 Internationale Kooperation und Wertepartner
im Indo-Pazifik
- 24 Schlussfolgerung und Empfehlungen**
- 26 Abkürzungen**

Dr. Felix Heiduk ist Leiter der Forschungsgruppe Asien.

Der Autor dankt Simona Beckemeier für ihre Unterstützung bei der Literaturrecherche sowie der Umsetzung der Datenanalyse mit MAXQDA.

Deutschlands Wertepartnerschaften im Indo-Pazifik

Der Indo-Pazifik zwischen der Ostküste Afrikas und der amerikanischen Pazifikküste ist die wirtschaftlich dynamischste Region der Welt und zudem zentraler Austragungsraum der sino-amerikanischen Großmächterivalität. Eine Destabilisierung selbst von Teilen der Region infolge einer weiteren Verschlechterung der sino-amerikanischen Beziehungen hätte massive negative Auswirkungen auf die vor allem wirtschaftlichen Interessen Deutschlands im Indo-Pazifik. Denn über Jahrzehnte hat Deutschland hauptsächlich auf einen regionalen Partner gesetzt: die Volksrepublik China. Die entsprechend über Jahrzehnte aufgebaute Abhängigkeit von der VR China soll nun durch eine gezielte Politik der Diversifizierung der Partnerschaften reduziert werden. Dies soll jedoch nicht nur die wirtschaftliche Abhängigkeit Deutschlands von China verringern. Vielmehr wird die Debatte um eine Diversifizierung der regionalen Partner eingebettet in einen breiteren internationalen Kontext, in dem man Deutschland in einem globalen Systemwettbewerb mit autoritär verfassten Staaten sieht, allen voran mit China. Deutschland ist daher seit einiger Zeit verstärkt auf Partnersuche im Indo-Pazifik.

In diesem Zusammenhang kommt den sogenannten Wertepartnerschaften besondere Bedeutung zu – also Partnern, die als gleichgesinnt wahrgenommen werden und mit denen Deutschland, im Kontext eines systemischen Wettbewerbs zwischen liberalen Demokratien und autoritär verfassten, illiberalen Staaten, gemeinsame Werte teilt. Über derartige Allgemeinplätze hinaus bleibt das Konzept der Wertepartnerschaft indes weitgehend nebulös. Weder benennen Entscheidungsträgerinnen und -träger klar, welche Werte konstitutiv für Wertepartnerschaften sind, noch welche Staaten der Region zur Gruppe der Wertepartner gezählt werden und wie die Wertepartnerschaften sich von »normalen« bilateralen Beziehungen zu anderen Staaten in der Region unterscheiden. Hier setzt die vorliegende Studie an.

Die Analyse macht deutlich, dass die Bedeutsamkeit, die der Kooperation mit sogenannten Wertepartnern rhetorisch zugestanden wird, nicht nur im Widerspruch zu dem vagen Konzept von Wertepartnerschaften steht, sondern auch zu seiner äußerst

geringen Bedeutung in der politischen Praxis. Erkennbar ist dies erstens daran, dass der Begriff »Wertepartner« auf eine durchaus heterogene Gruppe von Staaten angewendet wird, deren Mitglieder sehr unterschiedliche Qualitäten in puncto demokratischer Regierungsführung aufweisen. Zweitens zeigt die Analyse der im Zusammenhang mit Wertepartnerschaften verwendeten Attribute, dass diese mehrheitlich gar nicht so sehr auf normative Governance-Aspekte fokussieren, sondern vielmehr auf das erwartbare internationale Verhalten der Wertepartner – beispielsweise hinsichtlich des Erhalts der regelbasierten internationalen Ordnung. Ein drittes Ergebnis der Untersuchung ist, dass kein beobachtbarer Zusammenhang besteht zwischen der Zuschreibung als Wertepartner und der internationalen Kooperation mit einem so charakterisierten Staat auf der Grundlage geteilter Normen und Werte. Ganz im Gegenteil: Der Vergleich von Wertepartnern mit einer Kontrollgruppe von Nicht-Wertepartnern für unterschiedliche Politikbereiche (u. a. internationale Menschenrechtspolitik oder Schutz der Rechtsstaatlichkeit) ergibt derart gemischte Befunde, dass die angenommene Korrelation zwischen einer Zuschreibung als Wertepartner und engerer internationaler Kooperation auf der Basis gemeinsamer Normen und Werte empirisch kaum darstellbar ist.

In Anbetracht dieser Befunde empfiehlt sich eine umfassende Revision des bislang diffusen Konzepts der Wertepartnerschaften. Mindestens zwei Vorgehensweisen sind hier denkbar: Zum einen wäre eine Nachschärfung des Konzepts im Sinne eines engen, auf liberalen Werten fußenden Normengerüsts möglich. In deren Folge würden einige der derzeitigen Wertepartner nicht mehr als solche bezeichnet. Der Kreis der Wertepartner im Indo-Pazifik würde somit auf einige wenige Staaten begrenzt, mit denen eine weitgehende Normenkonvergenz besteht und mit denen internationale Kooperation in den jeweiligen Politikfeldern eng abgestimmt werden könnte. Die andere Option wäre, den vagen, inkohärenten Begriff »Wertepartnerschaft« stillschweigend aus dem politischen Vokabular zu tilgen. Statt durch dieses Label eine allgemeine Sonderbeziehung zu bestimmten Staaten zu signalisieren, würden dann bei der Partner-suche im Indo-Pazifik spezifische gemeinsame Interessen in den Mittelpunkt gerückt. Dies würde der bislang zu beobachtenden Praxis deutscher Außenpolitik in der Region mehr entsprechen.

Partnersuche im Indo-Pazifik: Diversifizierung statt Konzentration auf China

Der Indo-Pazifik ist wegen seiner starken wirtschaftlichen Dynamiken von steigender geökonomischer Bedeutung für Deutschland. Im indopazifischen Raum liegen nicht nur wichtige Handels- und Investitionspartner Deutschlands wie China, Japan, Südkorea, Indien oder die südostasiatische Staatengemeinschaft Association of Southeast Asian Nations (ASEAN),¹ sondern er beherbergt zudem einige der am schnellsten wachsenden Volkswirtschaften der Welt. Der Indo-Pazifik ist allerdings weit mehr als ein geographischer oder wirtschaftlicher Raum. Er ist auch eine ordnungspolitische Antwort auf den Aufstieg Chinas und die damit zusammenhängenden Machtansprüche Pekings in der Region. Denn Pekings Machtansprüche werden mittlerweile nicht mehr nur von den USA, sondern auch von immer mehr Anrainerstaaten als strategische Herausforderung angesehen. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass genau in dieser Region die amerikanisch-chinesische Rivalität primär ausgetragen wird, deren Verlauf wiederum die Entwicklung der regionalen wie internationalen Ordnung maßgeblich beeinflussen wird, ist »Indo-Pazifik« ebenso ein dezidiert geopolitischer Begriff.²

Diesen Entwicklungen hat die Bundesregierung 2020 unter Kanzlerin Angela Merkel mit ihren Leitlinien zum Indo-Pazifik versucht, Rechnung zu

tragen. In den Leitlinien hat die damalige Bundesregierung nicht nur die Interessen Deutschlands im Indo-Pazifik definiert, sondern auch eine Reihe außenpolitischer Ziele dargelegt. Eine der zentralen Zielsetzungen – auch der aktuellen Bundesregierung – besteht darin, die in erster Linie wirtschaftliche Abhängigkeit Deutschlands von China zu verringern, einem China, das unter der Führung Xi Jinpings in Berlin längst nicht mehr nur als Wirtschaftspartner betrachtet wird, sondern gleichermaßen als Konkurrent und systemischer Rivale. Die Reduzierung der Abhängigkeit von China, in Berlin oft »De-risking« genannt, soll vornehmlich durch eine Diversifizierung der Beziehungen Berlins erreicht werden, das heißt durch eine Hinwendung zu anderen Partnern in der Region.³

Jahrzehntelang konzentrierte sich deutsche Asienpolitik auf die bilaterale Kooperation mit der VR China. Andere Staaten Asiens, selbst regionale Schwergewichte wie Japan oder Indien, spielten über Jahrzehnte weder in den strategischen Debatten noch im beobachtbaren außen- und sicherheitspolitischen Agieren Deutschlands eine nennenswerte Rolle. Ebenso wenig bei Handel und Investitionen.

Die Diversifizierung erfolgt aus Sicht Berlins jedoch nicht allein aufgrund wirtschaftlicher Abhängigkeiten. Vielmehr wird die Debatte um eine Diversifizierung der regionalen Partner in einen breiteren internationalen Kontext eingebettet, in dem man Deutschland in einem globalen Systemwettbewerb sieht.⁴ In diesem

¹ Mitgliedstaaten der ASEAN sind Brunei Darussalam, Indonesien, Kambodscha, Laos, Malaysia, Myanmar, die Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam.

² Felix Heiduk/Gudrun Wacker, *Vom Asien-Pazifik zum Indo-Pazifik. Bedeutung, Umsetzung und Herausforderung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2020 (SWP-Studie 9/2020), doi: 10.18449/2020S09; Angela Stanzel/Clara Hörning, *Deutscher Balanceakt im Indo-Pazifik. Geostrategische Herausforderungen und Möglichkeiten für die Bundesrepublik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2022 (SWP-Aktuell 64/2022), doi: 10.18449/2022A64.

³ Die Bundesregierung, *Leitlinien zum Indo-Pazifik*, Berlin, August 2020, <<https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2380500/33f978a9d4f511942c241eb4602086c1/200901-indo-pazifik-leitlinien--1--data.pdf>>.

⁴ Bundesministerium der Verteidigung, *Positionspapier: Gedanken zur Bundeswehr der Zukunft*, Berlin, 9.2.2021.

stehen autoritär verfasste Staaten, allen voran China und Russland, liberalen Demokratien wie Deutschland gegenüber und setzen, so die dominierende Sichtweise in Berlin, nicht nur die regelbasierte Ordnung, das Völkerrecht und die universellen Menschenrechte unter Druck, sondern versuchen darüber hinaus durch hybride Bedrohungen, Desinformation und Manipulation liberale Gesellschaften zu schwächen.

Im Prozess der Diversifizierung erfahren jene Partner besondere Aufmerksamkeit, mit denen Deutschland gemeinsame Werte teilt.

Daher geht es mit Blick auf die Diversifizierung der Partner Deutschlands im Indo-Pazifik immer auch um die »Stärkung der politischen Dimension der Beziehungen«, weswegen »dem Schulterschluss mit den Demokratien und Wertepartnern der Region besondere Bedeutung« zukommt.⁵ Im Prozess der Diversifizierung gilt somit jenen Partnern besonderes Augenmerk, die als »gleichgesinnt«⁶ wahrgenommen werden und mit denen Deutschland gemeinsame Werte teilt.

So sieht es auch die amtierende Bundesregierung, die im Koalitionsvertrag von einer »wertebasierten«⁷ Aufstellung der deutschen Außenpolitik spricht und auf eine Intensivierung der Beziehungen zu Wertepartnern in der Region Indo-Pazifik abzielt.⁸ Erste Anzeichen hierfür gibt es bereits, zum Beispiel in der Sicherheitspolitik: Japan, Südkorea, Australien und Neuseeland nahmen 2022 zum ersten Mal als Gäste an einem Nato-Gipfel teil. Und Staaten aus Europa, unter anderem Deutschland mit der Entsendung der Fregatte »Bayern«, engagieren sich wiederum verstärkt sicherheitspolitisch im Indo-Pazifik.

Dahinter steht offensichtlich die Annahme, dass die sogenannten Wertepartner aufgrund einer Wertekongruenz enge und verlässliche Partner für die deutsche Außenpolitik im Indo-Pazifik darstellen. Jedoch fällt auf, dass in der Debatte um die Diversifizierung

von offizieller Seite weder klar benannt wird, welche Gruppe von Staaten im indopazifischen Raum zur Kategorie »Wertepartner« gehört, noch eindeutig definiert wird, welche Werte genau konstitutiv für Wertepartnerschaften sind. Nicht zuletzt dieser Umstand öffnet Kritikern einer stärker wertebasierten deutschen Außenpolitik eine Angriffsfläche.⁹

Auch die politikwissenschaftliche Forschung zu Sonderbeziehungen, die sich mit »strategischen Partnerschaften«, »Wertepartnerschaften« und verwandten Formen bilateraler Beziehungen auseinandersetzt, liefert mit Blick auf Asien bzw. den Indo-Pazifik kaum Ergebnisse. Im Fokus dieser Forschungsarbeiten standen lange Zeit die Beziehungen Deutschlands zu anderen europäischen Staaten wie Frankreich oder Polen, die Beziehungen zu Israel oder aber die transatlantischen Beziehungen. Etwaige Sonderbeziehungen Deutschlands mit Partnern in Asien bzw. dem Indo-Pazifik sind hingegen, mit Ausnahme der deutsch-chinesischen strategischen Partnerschaft,¹⁰ bislang kaum erforscht. Generell bleibt so die Debatte um Wertepartner im Indo-Pazifik nebulös und schwer fassbar.

Hier setzt die vorliegende Studie an. Sie geht drei eng miteinander verbundenen Forschungsfragen nach. Erstens: Welche Staaten werden von deutscher Seite als Wertepartner bezeichnet bzw. welche bilateralen Beziehungen zu Staaten in der Region werden als Wertepartnerschaften verstanden? Zweitens: Welche Normen und Werte sind für die Wertepartnerschaften im Indo-Pazifik zentral? Und drittens: Wie unterscheiden sich (konzeptionell und in der Praxis) die sogenannten Wertepartnerschaften von »norma-

9 Daniel Marwecki, »Die neue Außenpolitik ist selbstgerecht«, in: *JACOBIN Magazin* (Blog), 17.12.2021, <<https://jacobin.de/artikel/die-neue-aussenpolitik-ist-selbstgerecht-annalena-baerbock-china-russland-wertegeleitete-aussenpolitik>>; Eric Gujer, »Annalena Baerbock will Deutschland auf einen gefährlichen Irrweg führen«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 24.12.2021, <<https://www.nzz.ch/meinung/der-andere-blick/annalena-baerbock-ihre-aussenpolitik-ist-ein-irrweg-ld.1661731>>.

10 Felix Heiduk, »What Is in a Name? Germany's Strategic Partnerships with Asia's Rising Powers«, in: *Asia Europe Journal*, 13 (2015) 2, S. 131 – 146; Thomas Heberer/Anja Senz, »Die deutsche Chinapolitik«, in: Thomas Jäger/Alexander Hösel/Kai Oppermann (Hg.), *Deutsche Außenpolitik*, 2., akt. u. erw. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011, S. 673 – 692; Hans Kundnani/Jonas Parello-Plesner, *China and Germany: Why the Emerging Special Relationship Matters for Europe*, London: European Council on Foreign Relations, Mai 2012 (Policy Brief 55).

5 Bundesregierung, *Leitlinien zum Indo-Pazifik* [wie Fn. 3], S. 9.

6 Auswärtiges Amt, »Eröffnungsrede von Außenminister Heiko Maas anlässlich des Berliner Forum Außenpolitik der Körber Stiftung«, Berlin, 23.11.2021, <<https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-koerber/2497280>>.

7 Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen, Freie Demokraten (FDP), *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*, Koalitionsvertrag 2021 – 2025, Berlin 2021, S. 113.

8 Ebd., S. 125.

len« bilateralen Beziehungen zu Staaten der Region? Der Untersuchungszeitraum umfasst die Jahre von 2020, dem Jahr, in dem der Begriff »Indo-Pazifik« Einzug hielt in den offiziellen Sprachgebrauch (bis dato wurde von »Asien-Pazifik« gesprochen), bis 2022.

Obwohl der Begriff »Wertepartnerschaften« mit Bezug auf den Indo-Pazifik erst seit einigen Jahren Verwendung findet, wird in der Studie davon ausgegangen, dass die Wertepartnerschaften an sich auf einer angenommenen Wertekonvergenz beruhen, die bereits in der Vergangenheit Bestand hatte und gewissermaßen das historische Fundament bildet, auf dem nunmehr die Klassifizierung als Wertepartner erfolgt. (Andernfalls würde die Zuschreibung mit primär transformatorischen Annahmen verbunden; das heißt, es würde davon ausgegangen, dass die Charakterisierung als Wertepartner in der Zukunft zu liberaler Transformation beim Wertepartner führte und darüber letztlich mittel- oder langfristig eine Wertekonvergenz bewirkt würde.)

Da es sich bei dem Begriff »Wertepartner« bzw. »Wertepartnerschaft« in erster Linie um eine politische Zuschreibung handelt, vorgenommen von politischen Entscheidungsträgern und -trägerinnen, und weniger um ein feststehendes Konzept oder um eine analytische Kategorie, geht diese Studie induktiv vor. In einem ersten Analyseschritt sollen die Wertepartner im Indo-Pazifik identifiziert werden. Dies geschieht mit Hilfe eines umfangreichen Dokumentenkörpus aus Strategiepapieren und anderen offiziellen Dokumenten, aus Transkriptionen von Parlamentsdebatten und Pressekonferenzen sowie Medieninterviews. Im zweiten Schritt werden die im Zusammenhang mit den Wertepartnern bzw. Wertepartnerschaften im Indo-Pazifik am häufigsten aufgeführten Normen und Werte ermittelt, und zwar durch eine qualitative Inhaltsanalyse des Dokumentenkörpus. Weil die Werte und Normen fast nie erschöpfend aufgelistet werden, sollen aus der Salienz bestimmter Attribute wesentliche Rückschlüsse auf das normative Fundament von Wertepartnerschaften gezogen werden. Je häufiger also Attribute wie »Demokratie/demokratisch« oder »Rechtsstaat/Rechtsstaatlichkeit« im politischen Diskurs Erwähnung finden, desto wichtiger erscheint, ob der höheren Salienz, diese Attribution als Teil der normativen Basis der Wertepartnerschaften.

Im dritten Schritt schließlich werden auf Grundlage der identifizierten Attribute von Wertepartnerschaften Politikbereiche ausgemacht, die als bedeutsam für die internationale Kooperation mit Wertepartnern gelten können. Für diese Politikfelder wird anhand

eines Vergleichs zwischen acht der genannten Wertepartner und einer gleich großen Kontrollgruppe von Nicht-Wertepartnern¹¹ untersucht, ob sich die angenommene Wertekongruenz darstellen lässt und ob sich hinsichtlich dieser angenommenen Wertekongruenz Unterschiede in der Kooperation Deutschlands mit Wertepartnern und Nicht-Wertepartnern nachzeichnen lassen.

11 Die Kontrollgruppe umfasst Bangladesch, China, Fidschi, Kambodscha, Malaysia, Sri Lanka, Thailand und Vietnam. Um etwaige Ergebnisverfälschungen zu minimieren, ist sie so zusammengesetzt worden, dass sie größtmögliche Diversität aufweist im Hinblick auf Faktoren wie Regimetyp, Bevölkerungsgröße, wirtschaftliche Entwicklung sowie Grad der bilateralen Beziehungen zu Deutschland.

Wertepartnerschaften als eine Form von Sonderbeziehungen in der internationalen Politik

Der Begriff »Sonderbeziehung« (special relationship) wird auf diplomatischer Ebene seit Jahrzehnten häufig gebraucht, um bilaterale Beziehungen in der internationalen Politik zu charakterisieren. Er geht zurück auf Winston Churchill, der die intensiven Beziehungen zwischen den USA und dem Vereinigten Königreich 1946 als »special relationship« bezeichnete und dies mit ihren engen historischen, kulturellen, politischen, wirtschaftlichen und insbesondere militärischen Verbindungen begründete.¹² Seitdem haben politische Entscheidungsträger und -trägerinnen ebenso wie Personen aus der Wissenschaft den Begriff verwendet, um eine Vielzahl bilateraler Beziehungen zu beschreiben oder zu analysieren. Neben den Beziehungen zwischen Washington und London wurden unter anderem auch die französisch-deutschen, israelisch-deutschen, polnisch-deutschen sowie die amerikanisch-australischen als Sonderbeziehungen gekennzeichnet. Die Popularität dieses Konzepts steht jedoch zumindest teilweise im Widerspruch zu seiner mangelnden analytischen und definitorischen Klarheit. Zwar ist gemeinhin festzustellen, dass Sonderbeziehungen

- (fast) immer bilaterale Beziehungen zwischen Staaten bzw. staatlichen Entitäten umfassen,
- einen partikularistischen und exklusiven Charakter besitzen, womit sie die formelle, qua Völkerrecht kodifizierte Gleichheit aller Staaten aufheben,
- fast durchweg als positives Attribut verstanden werden sowie
- oftmals als dauerhafter, stabiler Gegenpol zu temporären Ad-hoc-Partnerschaften gedeutet

12 Winston Churchill, »The Sinews of Peace«, Fulton, 5.3.1946, <<https://winstonchurchill.org/resources/speeches/1946-1963-elder-statesman/the-sinews-of-peace/>>.

werden, und zwar sowohl von den Partnern selbst als auch von Dritten.¹³

Zudem wird argumentiert, dass Sonderbeziehungen sich von »normalen« bilateralen Beziehungen dadurch unterscheiden, dass Erstere nicht allein auf geteilten politischen und wirtschaftlichen, materiellen Interessen basieren. Sie fußten zusätzlich auf einer gemeinsamen Wertebasis.¹⁴ Weithin vorherrschend ist hierbei die Annahme, der Regimetypus (Demokratie) sei konstitutiv für die Formierung und den Fortbestand einer Sonderbeziehung. Aber auch diese Argumentation wirft mehr Fragen auf, als sie Antworten liefert: Denn eine reine, völlig utilitaristische Interessenpolitik kommt in der Realität selten vor. Und die Bedeutung demokratischer Governance für die Entstehung von Sonderbeziehungen ist durch vergleichende Forschungsarbeiten in Frage gestellt worden, die belegen, dass sowohl demokratische als auch autoritäre Staaten Sonderbeziehungen eingehen: »[...] die Etablierung und der Fortbestand von Sonderbeziehungen zwischen Staaten [kann] nicht eindeutig auf die Komplementarität des Regimetypus zurückgeführt werden«.¹⁵

Vielmehr legen systematisch erhobene Befunde nahe, dass eine Kombination von »materiellen Zielsetzungen« und »ideellen Überzeugungen« Regierungen dazu veranlasst, Sonderbeziehungen anzustreben

13 Kai Oppermann/Mischa Hansel, »The Ontological Security of Special Relationships: The Case of Germany's Relations with Israel«, in: *European Journal of International Security*, 4 (2019) 1, S. 79–100, doi: 10.1017/eis.2018.18.

14 Heiduk, »What Is in a Name?« [wie Fn. 10].

15 Sebastian Harnisch/Kai Oppermann/Klaus Brummer, »Konklusion: Sonderbeziehungen zwischen Außenpolitik und internationalen Beziehungen«, in: dies. (Hg.), *Sonderbeziehungen als Nexus zwischen Außenpolitik und internationalen Beziehungen*, Baden-Baden: Nomos, 2015, S. 369–380 (377).

oder zu erhalten. Ungeklärt ist in der Forschung allerdings weiterhin,

- welche Rolle der Regimetyp bei der Formierung von Sonderbeziehungen spielt,
- in welchem Verhältnis materielle Zielsetzungen und ideelle Überzeugungen zueinander stehen,
- welche Bedeutung die Anerkennung einer bilateralen Beziehung als »Sonderbeziehung« durch Drittstaaten hat und
- welche Faktoren einen Wandel (bzw. gar eine Terminierung) von Sonderbeziehungen erklären können.¹⁶

Daher kommen selbst einschlägige Fachpublikationen zu dem Schluss, dass das Konzept »Sonderbeziehungen« bislang in den internationalen Beziehungen in definitorischer Hinsicht sehr vage bleibt und sein analytischer Nutzen in vielerlei Hinsicht als fragwürdig einzuschätzen ist. Wenn der Begriff als analytische Kategorie verwendet wird, dann werden Deutungsmuster und Definitionen zumeist direkt aus den Darstellungen politischer Akteure übernommen.¹⁷ Mehr noch, der Begriff wird mittlerweile für die Beschreibung einer Vielzahl sehr unterschiedlicher bilateraler Beziehungen gebraucht – von den britisch-amerikanischen¹⁸ über die deutsch-chinesischen¹⁹ bis hin zu den chinesisch-äthiopischen.²⁰

»Wertepartnerschaften« sind vor allem eine Kategorie der politischen Praxis und weniger eine analytische Kategorie.

Hinzu kommt, dass unter dem Oberbegriff »Sonderbeziehungen« Begriffe wie »strategische Partnerschaft«²¹ und »Wertepartnerschaft« subsumiert werden und somit als Teil einer (wachsenden) Familie an Sonderbeziehungen in der internationalen Politik verortbar sind. »Strategische Partnerschaften« und »Wertepartnerschaften« werden in der politischen Praxis zudem mit sehr ähnlichen Attributen versehen und die beiden

Begriffe teils sogar synonym verwendet. Im Gegensatz zur konzeptionellen Vagheit wird in der außenpolitischen Praxis von »Sonderbeziehungen«, »strategischen Partnerschaften« und »Wertepartnerschaften« in einer Art und Weise gesprochen, die zumindest suggeriert, es handele sich hierbei um feststehende, klar definierte Begriffe.

Wenn man aber alle möglichen bilateralen Beziehungen allein durch den Umstand, dass sie von offizieller Seite als Sonderbeziehung tituliert werden, gleichsam auch analytisch als solche betrachtet, stellt dies den Nutzen einer derartig weiten und offenen analytischen Kategorie in Frage: »If special relationships are everywhere, then they are nowhere.«²² Einige Beobachter stellen den Begriff »Sonderbeziehungen« deshalb generell als »Mythos« dar.²³

All dies macht eine deduktive Annäherung an das Thema Wertepartnerschaften schwierig. Trotzdem ist der Begriff derzeit aus der politischen Praxis nicht wegzudenken, so dass eine Nichtbeschäftigung allein aufgrund konzeptioneller Unklarheiten keine Alternative ist. »Sonderbeziehungen«, inklusive »Wertepartnerschaften«, so die Grundannahme dieser Untersuchung, sind in erster Linie eine Kategorie der politischen Praxis und weniger eine analytische Kategorie.

16 Ebd.

17 Kristin Haugevik, *Special Relationships in World Politics*, London: Routledge, 2020, S. 14.

18 John Dumbrell, *A Special Relationship: Anglo-American Relations from the Cold War to Iraq*, 2. Aufl., Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan, 2006.

19 Kundnani/Parello-Plesner, *China and Germany* [wie Fn. 10].

20 Jean-Pierre Cabestan, »China and Ethiopia: Authoritarian Affinities and Economic Cooperation«, in: *China Perspectives*, (2012) 4, S. 53–62, doi: 10.4000/chinaperspectives.6041.

21 Heiduk, »What Is in a Name?« [wie Fn. 10].

22 Haugevik, *Special Relationships in World Politics* [wie Fn. 17], S. 17.

23 John Baylis, »The ›Special Relationship: A Diverting British Myth?«, in: Cyril Buffet/Beatrice Heuser (Hg.), *Haunted by History. Myths in International Relations*, Oxford: Berghahn Books, 1998, S. 119–125; Priya Chacko, »A New ›Special Relationship?‹: Power Transitions, Ontological Security, and India–US Relations«, in: *International Studies Perspectives*, 15 (2014) 3, S. 329–346, doi: 10.1111/insp.12029; Patrick Porter, »Last Charge of the Knights? Iraq, Afghanistan and the Special Relationship«, in: *International Affairs*, 86 (2010) 2, S. 355–375, doi: 10.1111/j.1468-2346.2010.00886.x.

Werte und Wertepartner im Indo-Pazifik

Wertepartner

In den 2020 veröffentlichten Leitlinien für den Indo-Pazifik werden explizit Singapur, Australien, Japan und Südkorea als Wertepartner Deutschlands aufgeführt. Im Koalitionsvertrag von 2021 werden Australien, Japan, Neuseeland und Südkorea als Wertepartner genannt.²⁴ Deutsche Regierungsvertreter und -vertreterinnen haben zudem in den letzten Jahren auch die Mongolei,²⁵ Indien,²⁶ Taiwan²⁷ und Indonesien²⁸ öffentlich als Wertepartner bezeichnet. Der Begriff wird dabei vom Kanzleramt über unterschiedliche Ministerien bis hin zum Bundestag verwendet. Daraus ergibt sich eine Liste von neun Akteuren in der Region, die deutsche Offizielle seit Einzug des Begriffs »Indo-Pazifik« als Wertepartner klassifiziert haben: Australien, Indien, Indonesien, Japan, die Mongolei, Neuseeland, Singapur, Südkorea und Taiwan. Die kumulative Auflistung ist hier nötig gewesen, da es in offiziellen Strategiepapieren wie den Indo-Pazifik-Leitlinien keine erschöpfende Aufzählung der regionalen Wertepartner gibt.

24 SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP, *Mehr Fortschritt wagen* [wie Fn. 7], S. 125.

25 Deutsche Botschaft Ulan Bator, »Mongolisch-deutsche Kooperation im Verteidigungsbereich«, 2.8.2022, <<https://ulan-bator.diplo.de/mn-de/-/2545506>>.

26 »Besuch in Neu-Delhi. Baerbock würdigt Indien als Wertepartner«, *tagesschau.de*, 5.12.2022, <<https://www.tagesschau.de/ausland/asien/baerbock-indien-111.html>>.

27 Auswärtiges Amt, »Deutschland und Taiwan: Bilaterale Beziehungen«, Berlin, 22.9.2023, <<https://www.auswaertigesamt.de/de/service/laender/taiwan-node/bilateral/200904>>.

28 Die Bundesregierung, »Rede von Bundeskanzler Scholz zu der Teilnahme am deutsch-japanischen Wirtschaftsdialog am 28. April 2022 in Tokio«, Tokio, 28.4.2022, <<https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/rede-von-bundeskanzler-scholz-zu-der-teilnahme-am-deutsch-japanischen-wirtschafts-dialog-am-28-april-2022-in-tokio-2028764>>.

Während dem Dreiklang aus »Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechten«²⁹ als normativer Grundlage einer »wertebasierten«³⁰ Außenpolitik offenbar große Bedeutung beigemessen wird, sprechen die Indo-Pazifik-Leitlinien explizit von »Demokratien und Wertepartnern«.³¹ Daraus lässt sich im Gegenzug zunächst ableiten, dass Wertepartner nicht zwangsläufig immer Demokratien sein müssen. Allerdings werden alle neun als Wertepartner im Indo-Pazifik klassifizierten Staaten in den gängigen Indizes auch als Demokratien eingestuft (siehe Seite 18ff). Ebenso gelten alle neun als relativ liberale Volkswirtschaften. In diesem Zusammenhang darf jedoch nicht unerwähnt bleiben, dass sich die genannten Staaten in einem äußerst weiten Spektrum bewegen, was die Qualität demokratischer Regierungsführung sowie Marktliberalismus angeht. Daraus wiederum kann man schließen, dass die Zuschreibung als Wertepartner einigermaßen statisch erfolgt. Mit Blick auf den offiziellen Diskurs ist nämlich nicht ersichtlich, dass etwa innenpolitische Veränderungen wie demokratische Regression oder die systematische Verletzung von Menschen- oder Bürgerrechten notwendigerweise eine Veränderung des Status als Wertepartner nach sich ziehen. Die Bandbreite der »Qualität« demokratischer Regime, die offiziell als Wertepartner fungieren, stützt diese Annahme.

Nichtsdestotrotz lässt die aktuelle Auswahl der Wertepartner die Schlussfolgerung zu, dass die implizierten fundamentalen Werte und Normen zunächst dezidiert demokratischer wie liberaler Natur sind.

29 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, »Fortschritt für eine gerechte Welt«, Berlin, 1.1.2023, <<https://www.g7germany.de/g7-de/suche/g7-abschluss-2154642>>.

30 SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP, *Mehr Fortschritt wagen* [wie Fn. 7], S. 113.

31 Bundesregierung, *Leitlinien zum Indo-Pazifik* [wie Fn. 3], S. 9.

Äußerungen von Mitgliedern der Bundesregierung bekräftigen diese Folgerung: Beispielsweise ist Indien, als Wertepartner Deutschlands, »aufstrebende Wirtschaftsmacht und gefestigte Demokratie«. ³² Und die Partnerschaft mit Japan »trägt gerade in schwierigen Zeiten, weil sie auf gemeinsamen Werten beruht«. Dazu gehört vor allem das gemeinsame Eintreten Deutschlands und Japans »für Freiheit, Offenheit, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie«. »Offenheit« wird in diesem Kontext überwiegend als »offene Volkswirtschaften« verstanden. ³³

Zugrunde liegende Werte

Die systematische Analyse des Inhalts offizieller Dokumente im Hinblick auf die zentralen Attribute, die zur Beschreibung von Wertepartnerschaften benutzt werden, stützt die zuvor angesprochenen anekdotischen Beobachtungen indes nur teilweise. Denn es fällt auf, dass die am häufigsten vorgenommene Attribution eines gemeinsamen bzw. geteilten Wertes im Zusammenhang mit einer Wertepartnerschaft das gemeinsame bzw. geteilte Streben für den Erhalt oder die Verteidigung der regelbasierten internationalen Ordnung ist. In fast 80 Prozent der insgesamt 38 analysierten Dokumente wird im Zusammenhang mit Wertepartnerschaften im Indo-Pazifik das Attribut »Erhalt« bzw. »Verteidigung der regelbasierten internationalen Ordnung« verwendet (siehe Tabelle 1, Seite 13). Zum Beispiel verwies Bundeskanzler Scholz darauf bei einer Pressekonferenz in Tokio: »Deutschland und Japan stehen Seite an Seite bei der Verteidigung der regelbasierten internationalen Ordnung, bei der Aufrechterhaltung der Grundprinzipien der UN-Charta und in unserem Einsatz für die universellen Menschenrechte.« ³⁴

³² Annalena Baerbock, zit. n. Johannes Leithäuser, »Baerbock in Indien. Mobilitätspartnerschaft zwischen Berlin und Neu Delhi«, *FAZ.net*, 6.1.2023, <<https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/annalena-baerbock-in-indien-abkommen-zu-mobilitaet-und-migration-18511539.html>>.

³³ »Rede von Bundeskanzler Scholz zu der Teilnahme am deutsch-japanischen Wirtschaftsdialog am 28. April 2022 in Tokio« [wie Fn. 28].

³⁴ Die Bundesregierung, »Pressekonferenz von Bundeskanzler Scholz und Ministerpräsident Kishida zum Besuch von Bundeskanzler Scholz in Japan am 28. April 2022«, Tokio, 28.4.2022, <<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenz-von-bundeskanzler-scholz-und-ministerpraesident-kishida-zum-besuch-von-bundeskanzler-scholz-in-japan-am-28-april-2022-2028824>>.

Tabelle 1

Attribute (Häufigkeit der Nennung) von Wertepartnerschaften im Indo-Pazifik

Attribut	Nennung in Dokumenten*	Prozent
Ordnung	30	78,95
Sicherheit	20	52,63
Wirtschaft	18	47,37
Demokratie	17	44,74
Forschung, Bildung	10	26,32
Technologie	9	23,68
Klima, Umwelt	8	21,05
Rechtsstaatlichkeit	7	18,42
Menschenrechte	7	18,42

* Insgesamt wurden 38 Dokumente untersucht.
Quelle: Eigene Zusammenstellung des Autors.

Diese Attribution wird in einigen Fällen zusätzlich mit dem Adjektiv »liberal« versehen, das heißt, es ist von der »liberalen regelbasierten internationalen Ordnung« die Rede – jedoch nicht immer. Daher bleibt unklar, was genau als normatives Fundament der erwähnten regelbasierten internationalen Ordnung angesehen wird: das Völkerrecht, basierend auf der souveränen Gleichheit aller Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (VN), oder liberalere Interpretationen einer regelbasierten Ordnung, die den Schutz individueller Freiheits- und Menschenrechte stärker betonen. Offizielle Strategiepapiere wie die Nationale Sicherheitsstrategie bieten ebenfalls keine Klärung, da hier die internationale Ordnung gleichsam als auf zweierlei Grundlagen fußend dargestellt wird: zum einen auf dem »Völkerrecht und der Charta der Vereinten Nationen«, ³⁵ zum anderen auf »freien Entfaltungsmöglichkeiten für alle Menschen, wie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte beschrieben«. ³⁶ In jedem Fall aber macht die Inhaltsanalyse deutlich, dass zumindest in puncto Salienz Attribute wie »Demokratie / Regierungsform«, »Rechtsstaatlichkeit« oder »Menschenrechte« viel weniger häufig Verwen-

ministerpraesident-kishida-zum-besuch-von-bundeskanzler-scholz-in-japan-am-28-april-2022-2028824>.

³⁵ Die Bundesregierung, *Nationale Sicherheitsstrategie*, Berlin, Juni 2023, S. 11.

³⁶ Ebd., S. 48.

Tabelle 2

Attribute (gemeinsame Nennung) von Wertepartnerschaften im Indo-Pazifik*

Attribut	Ordnung	Sicherheit	Wirtschaft	Demokratie	Forschung, Bildung	Technologie	Klima, Umwelt	Rechtsstaatlichkeit	Menschenrechte
Ordnung	0	18	14	14	7	8	7	7	5
Sicherheit	18	0	6	8	2	3	3	3	2
Wirtschaft	14	6	0	10	8	9	8	3	6
Demokratie	14	8	10	0	5	4	4	5	5
Forschung, Bildung	7	2	8	5	0	4	1	0	4
Technologie	8	3	9	4	4	0	6	2	2
Klima, Umwelt	7	3	8	4	1	6	0	2	2
Rechtsstaatlichkeit	7	3	3	5	0	2	2	0	0
Menschenrechte	5	2	6	5	4	2	2	0	0

* Insgesamt wurden 38 Dokumente untersucht. Quelle: Eigene Zusammenstellung des Autors.

derung finden als etwa der »Erhalt« bzw. die »Verteidigung der regelbasierten internationalen Ordnung«.

Am zweithäufigsten, in über 50 Prozent der untersuchten Dokumente, werden »regionale Sicherheit« bzw. »regionale Stabilität im Indo-Pazifik« attribuiert. Beispielsweise nennen die Indo-Pazifik-Leitlinien »die cybersicherheitspolitische Zusammenarbeit und den Dialog mit Wertepartnern der Region (u. a. Singapur, Australien, Japan, Südkorea)«, die unter anderem zum Ziel haben, »den Schutz der eigenen Informations- und Kommunikationssysteme, die kollektive Verteidigungsfähigkeit und Resilienz gegenüber wachsenden Bedrohungen im Cyber- und Informationsraum zu stärken.«³⁷

Am dritthäufigsten ist das Attribut »offene Märkte« bzw. »freie Marktwirtschaft« anzutreffen. Zum Beispiel bezeichnete die ehemalige Verteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer die Entsendung der Fregatte »Bayern« in den Indo-Pazifik als »ein klares Zeichen für freie Handelswege« – ein Symbol, »das insbesondere von unseren Partnern im Indo-Pazifik, die die gleichen Werte teilen wie wir, sehr wohl wahrgenommen wird.«³⁸ Dieses Attribut wird oft verknüpft mit der Darstellung Deutschlands als »Handelsnation«.

³⁷ Bundesregierung, *Leitlinien zum Indo-Pazifik* [wie Fn. 3], S. 16.

³⁸ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, *Dokumentation 12. Nationale Maritime Konferenz. Wirtschaft braucht MEER*, Berlin, Dezember 2021, S. 36, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Maritime%20Wirtschaft/12-nationale-maritime-konferenz.pdf?__blob=publicationFile&v=4>.

So heißt es in den Indo-Pazifik-Leitlinien: »Als global agierende Handelsnation und Verfechter einer regelbasierten internationalen Ordnung hat Deutschland – eingebettet in die Europäische Union – ein hohes Interesse, an den Wachstumsdynamiken Asiens zu partizipieren und an der Gestaltung des Indo-Pazifiks sowie der Umsetzung globaler Normen in regionalen Strukturen mitzuwirken.«³⁹

Erst an vierter Stelle kommt das Attribut »Demokratie« ins Spiel. »Menschenrechte« und »Rechtsstaatlichkeit« werden noch deutlich seltener ins Feld geführt: Sie werden in weniger als 20 Prozent der untersuchten Dokumente thematisiert und bilden damit das Schlusslicht.

Analysiert man Mehrfachnennungen von Attributen im Zusammenhang mit Wertepartnern bzw. Wertepartnerschaften im Indo-Pazifik, zeigt sich, dass »internationale Ordnung« und »Sicherheit« am häufigsten miteinander kombiniert werden. Am zweithäufigsten ist die Kombination »internationale Ordnung« und »Wirtschaft«, gleichauf mit »internationale Ordnung« und »Demokratie« (siehe Tabelle 2, Seite 14). Zentrale Attribute, allein oder in Kombination, die im deutschen Diskurs zum Indo-Pazifik den Wertepartnern sowie der Kooperation mit diesen zugeschrieben werden, sind somit nur bedingt deckungsgleich mit dem erwartbaren Dreiklang aus Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit. Statt dass sie auf normative Governance-Aspekte abheben, handelt es sich

³⁹ Bundesregierung, *Leitlinien zum Indo-Pazifik* [wie Fn. 3], S. 8.

oft um Attribute, die auf das zu erwartende internationale Verhalten dieser Partner verweisen – beispielsweise hinsichtlich des Erhalts der regelbasierten internationalen Ordnung.

Des Weiteren wird offenbar, dass im Verständnis der Mehrheit der untersuchten deutschen außenpolitischen Akteure diese Motive und Ziele auf allgemeiner Ebene vor allem defensiver Natur sind. Es geht um die Abwehr von Bedrohungen und Herausforderungen, den Schutz im Verbund mit Wertepartnern. Die Bedrohungen und Herausforderungen umfassen die Gefährdung von Frieden und internationaler Stabilität, eine drohende Fragmentierung der regelbasierten internationalen Ordnung, aber ebenso die Unsicherheit im Cyberspace (insbesondere Desinformationskampagnen im Internet), den wachsenden Einfluss autoritärer Staaten sowie den Klimawandel. All dem soll sich Deutschland, so die inhärente Annahme, durch Wertepartnerschaften strategisch besser entgegenstellen können.

Internationale Kooperation und Wertepartner im Indo-Pazifik

Die Art und Weise, wie der Begriff »Wertepartnerschaft« laut vorstehender Analyse verwendet wird, wird dazu genutzt bzw. dient dazu, eine besondere Beziehung, eine besondere Verbundenheit mit einem oder mehreren Wertepartnern darzustellen, beruhend auf gemeinsamen Normen und Werten. Der Begriff wird damit ausschließlich positiv konnotiert gebraucht. Hierbei ist implizit immer auch die Abgrenzung zur Gruppe der Nicht-Wertepartner relevant. Diese stehen entweder ursächlich hinter den genannten Herausforderungen (z. B. indem sie die regelbasierte internationale Ordnung in Frage stellen) oder sie eignen sich nicht in vergleichbarem Maße wie Wertepartner für Kooperationen.

Die verwendeten Attribute sind zudem mehr als eine reine Beschreibung einer Sonderbeziehung auf Grundlage postulierter gemeinsamer Werte. In fast allen untersuchten Quellen verweisen sie überdies auf außenpolitische Motive und angenommene geteilte strategische Ziele der Wertepartner. Zumindest implizit kann man deshalb davon ausgehen, dass bei den handelnden Akteuren die Vorstellung präsent ist, mittels Schließung einer Wertepartnerschaft und auf der Basis einer postulierten Wertekongruenz ließen sich diese außenpolitischen Motive bzw. Ziele besser verfolgen. Die Akteure nehmen also an, die spezifi-

schen Werte, die die Grundlage der Wertepartnerschaft bilden (sollen), stünden in einem Zusammenhang mit dem, was die deutsche Außenpolitik erreichen will. Daher sei Ziel und Zweck von Wertepartnerschaften mindestens, die postulierten gemeinsamen Werte durch die Kooperation mit Wertepartnern international zu bewahren oder gar zu stärken.

Auf den ersten Blick entspricht diese Annahme der Realität, betrachtet man etwa den Institutionalisierungsgrad der bilateralen Beziehungen mit einigen (obgleich nicht mit allen) sogenannten Wertepartnern Deutschlands: Beispielsweise unterhält Berlin Regierungskonsultationen mit den USA, Frankreich, den Niederlanden und Indien. Allerdings auch mit Nicht-Wertepartnern wie China, was die Aussagekraft des Grades der Institutionalisierung bilateraler Beziehungen wiederum schmälert.

In der Folge wird anhand der fünf Interessensfelder Schutz der regelbasierten internationalen Ordnung, freier Handel/offene Märkte, demokratisches Regieren, Rechtsstaatlichkeit sowie internationale Menschenrechtsnormen überprüft, inwiefern die oben genannten Annahmen begründet sind. Dies geschieht mit Hilfe eines Vergleichs zwischen einer acht Länder umfassenden Experimentalgruppe aus den identifizierten Wertepartnern im Indo-Pazifik und einer gleich großen Kontrollgruppe von regionalen Nicht-Wertepartnern.

Regelbasierte internationale Ordnung

Im Zusammenhang mit der Bedeutung von Wertepartnerschaften im Indo-Pazifik äußern deutsche Offizielle immer wieder das Ziel, die regelbasierte internationale Ordnung zu erhalten und die multilaterale Kooperation zu stärken. Mit Blick auf den Stellenwert dieser Ziele war 2022 sicherlich die völkerrechtswidrige Invasion Russlands in die Ukraine das zentrale Ereignis. Als Reaktion auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine unterstützte Deutschland 2022 fünf verschiedene Resolutionen, über die im Rahmen der VN-Generalversammlung in New York abgestimmt wurde. Deutschland stimmte bei allen Resolutionen mit Ja. Das Abstimmungsverhalten der acht indopazifischen Wertepartner bei den fünf Resolutionen ist, wenngleich keines der acht Länder gegen eine der von Deutschland unterstützten Resolutionen votierte, durchaus heterogener, als das Label »Wertepartner« vermuten lässt (siehe Tabelle 3, Seite 16).

Tabelle 3

Abstimmungsverhalten in der VN-Generalversammlung zur russischen Invasion in die Ukraine, 2022

Land	Resolution A/RES/ES-11/1, Draft Resolution A/ES-11/L.1 A/ES-11/L.1/Add.1, 2.3.2022	Resolution A/RES/ES-11/2, Draft Resolution A/ES-11/L.2 A/ES-11/L.2/Add.1, 24.3.2022	Resolution A/RES/ES-11/3, Draft Resolution A/ES-11/L.4 A/ES-11/L.4/Add.1, 7.4.2022	Resolution A/RES/ES-11/4, Draft Resolution A/ES-11/L.5, 12.10.2022	Resolution A/RES/ES-11/5, Draft Resolution A/ES-11/L.6, 14.11.2022
Wertepartner					
Australien	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Indien	Enthaltung	Enthaltung	Enthaltung	Enthaltung	Enthaltung
Indonesien	Ja	Ja	Enthaltung	Ja	Ja
Japan	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Mongolei	Enthaltung	Enthaltung	Enthaltung	Enthaltung	Enthaltung
Neuseeland	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Singapur	Ja	Ja	Enthaltung	Ja	Ja
Südkorea	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Deutschland (zum Vergleich)	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Nicht-Wertepartner (Kontrollgruppe)					
Bangladesch	Enthaltung	Ja	Enthaltung	Ja	Enthaltung
China	Enthaltung	Enthaltung	Nein	Enthaltung	Nein
Fidschi	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Kambodscha	Ja	Ja	Enthaltung	Ja	Enthaltung
Malaysia	Ja	Ja	Enthaltung	Ja	Enthaltung
Sri Lanka	Enthaltung	Enthaltung	Enthaltung	Enthaltung	Enthaltung
Thailand	Ja	Ja	Enthaltung	Enthaltung	Enthaltung
Vietnam	Enthaltung	Enthaltung	Nein	Enthaltung	Enthaltung

United Nations (UN) Digital Library, »Voting Data«, <<https://digitallibrary.un.org/search?cc=Voting+Data&ln=en&c=Voting+Data>>.

Zunächst fällt auf, dass sich Indien und die Mongolei bei allen fünf Resolutionen enthielten. Namentlich die Weigerung Indiens, mit Ja zu stimmen, löste sowohl in deutschen diplomatischen Kreisen als auch in der deutschen Presse Verwunderung und Kritik aus, vor allem im Kontext der ersten Resolution: Verwunderung über die Enthaltung Neu Delhis bei einer Resolution, die von fast allen anderen Demokratien der Welt offen unterstützt wurde und die Indien als größte Demokratie der Welt doch quasi »naturgemäß« hätte mittragen müssen. Die Kritik bezog sich auf die

indische Positionierung in den VN, die in der Wahrnehmung deutscher Beobachter vornehmlich auf indischen Partikularinteressen fußte, das heißt insbesondere Waffen- und Energielieferungen aus Russland.⁴⁰

Bei der Kontrollgruppe der Nicht-Wertepartner ist das Abstimmungsverhalten ebenfalls heterogen.

⁴⁰ David Pfeifer, »Narendra Modi. Ein Premier, der Moskaus Kunde ist«, in: *Süddeutsche.de*, 3.3.2022, <<https://www.sueddeutsche.de/politik/modi-indien-generalversammlung-russland-china-1.5540491>>.

Tabelle 4

EU-Freihandelsabkommen mit Wertepartnern und Nicht-Wertepartnern

Land	Abkommen	Status	Datum
Wertepartner			
Australien	EU – Australia Free Trade Agreement	Verhandlungen 2023 ausgesetzt	Seit 2018
Indien	EU – India Free Trade Agreement	In Verhandlung	Seit 2022 (Wiederaufnahme)
Indonesien	EU – Indonesia Free Trade Agreement	In Verhandlung	Seit 2016
Japan	EU – Japan Economic Partnership Agreement	Ratifiziert	2019
Mongolei	–	–	–
Neuseeland	EU – New Zealand Trade Agreement	Unterzeichnet	2022
Singapur	EU – Singapore Free Trade Agreement	Ratifiziert	2019
Südkorea	EU – Republic of Korea Free Trade Agreement	Ratifiziert	2015
Nicht-Wertepartner (Kontrollgruppe)			
Bangladesch	–	–	–
China	Comprehensive Agreement on Investment	Ausverhandelt, aber nicht unterzeichnet und ratifiziert	2020
Fidschi	–	–	–
Kambodscha	–	–	–
Malaysia	EU – Malaysia Free Trade Agreement	Verhandlungen 2012 ausgesetzt	Seit 2010
Sri Lanka	–	–	–
Thailand	EU – Thailand Free Trade Agreement	In Verhandlung	Seit 2013
Vietnam	EU – Vietnam Free Trade Agreement	Ratifiziert	2020

Quellen: European Commission, »Negotiations and Agreements«, <https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/negotiations-and-agreements_en>; dies., »EU Trade by Country/Region«, <https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions_en>; dies., »Free Trade Agreements«, <<https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/free-trade-agreements>>.

Fidschi, Kambodscha oder Malaysia werden zwar nicht als Wertepartner klassifiziert, unterscheiden sich in ihrem Abstimmungsverhalten aber nicht grundlegend von dem der Wertepartner Indonesien oder Singapur. Sie liegen sogar näher an der deutschen Position als die Wertepartner Indien und Mongolei. Kambodscha gehörte zusammen mit Deutschland und anderen Staaten zu den Initiatoren der VN-Resolution A/RES/ES-11/4. Andere Länder wie China oder Vietnam sind jedoch in ihrem Abstimmungsverhalten erwartungsgemäß weit von der Positionierung Deutschlands entfernt.

Freier Handel, offene Volkswirtschaften

Um die deutsche (und europäische) wirtschaftliche Abhängigkeit von China zu reduzieren, wird regelmäßig eine »Freihandelsinitiative« angemahnt, die »nur transatlantisch und in Kombination mit unseren Wertepartnern im [Indo-]Pazifik Sinn macht« und die dazu führen soll, dass der Handel und das Investitionsvolumen mit »marktwirtschaftlichen Demokratien« ausgebaut werden.⁴¹ Ein zentrales Instrument hierfür

⁴¹ Deutscher Bundestag, *Stenografischer Bericht*, 66. Sitzung, Berlin, 10.11.2022, S. 7585f, <<https://dserver.bundestag.de/>>

ist der Abschluss von Freihandelsabkommen zwischen der EU und Wertepartnern im Indo-Pazifik.⁴²

Für diese Gruppe ergibt sich ein relativ homogenes Bild: Die Liste abgeschlossener wie geplanter EU-Freihandelsabkommen mit Wertepartnern im Indo-Pazifik zeigt, dass nur mit der Mongolei bisher keins angestrebt wird (siehe Tabelle 4, Seite 17). Vier Wertepartner haben bereits Freihandelsabkommen mit der EU unterzeichnet bzw. ratifiziert (Japan, Neuseeland,⁴³ Singapur und Südkorea), andere befinden sich in Verhandlungen darüber (Indien, Indonesien). Die Verhandlungen mit Australien wurden allerdings im Herbst 2023 erfolglos abgebrochen und liegen seitdem auf Eis.

Zudem gibt es mit Vietnam und der VR China auch in der Kontrollgruppe wichtige Akteure, die erfolgreich Freihandelsabkommen mit der EU ausverhandelt haben – im Falle Chinas hat jedoch von europäischer Seite die Ratifizierung bislang nicht stattgefunden. Die Verhandlungen mit Thailand dauern noch an.

Demokratisches Regieren

Im Bereich demokratisches Regieren ist der Unterschied zwischen Wertepartnern und Nicht-Werte-

[btp/20/20066.pdf](#)>.

⁴² EU-Freihandelsabkommen sind zwar seit dem Vertrag von Lissabon Gemeinschaftsaufgabe und entsprechende Verhandlungen werden von der Europäischen Kommission geführt, aber das Mandat für die Verhandlungen wird der Kommission von den Mitgliedstaaten erteilt. Auch müssen die Parlamente der EU-Staaten nach Verhandlungsende den Abkommen zustimmen. Es ist daher extrem unwahrscheinlich, dass EU-Freihandelsabkommen quasi über den Kopf Deutschlands – des größten Mitgliedstaates mit dazu noch stark exportorientierter nationaler Wirtschaft – hinweg verhandelt und ratifiziert werden könnten. Hier wird deshalb angenommen, dass Deutschland Verhandlungsaufnahme und Ratifizierung aller in diesem Kapitel analysierten EU-Freihandelsabkommen zugestimmt hat.

Zudem verfügen alle seit 2014 abgeschlossenen EU-Freihandelsabkommen über umfassende Nachhaltigkeitskapitel, in denen sich die Parteien unter anderem dazu verpflichten, die grundlegenden Arbeitnehmerrechte einzuhalten, die in den Abkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) verankert sind. Auch sind mit allen Vertragsparteien zuvor politische Rahmenabkommen mit Menschenrechts- und Demokratieklauseln geschlossen worden, mit denen die Freihandelsabkommen wiederum verknüpft sind.

⁴³ Das Freihandelsabkommen zwischen der EU und Neuseeland wird voraussichtlich 2024 ratifiziert.

partnern recht deutlich erkennbar. Die Übersicht in Tabelle 5 (Seite 19) zeigt, wie die Wertepartner in den gängigen Demokratieindizes eingestuft werden. Zwar sind dies abstrakt vorgenommene Bewertungen, die scheinbar wenig Konkretes zur tatsächlichen Qualität der Regierungsführung unter demokratischen Gesichtspunkten liefern. Diese Bewertungen decken sich jedoch weitgehend mit den Berichten staatlicher wie nichtstaatlicher Organisationen zur Qualität demokratischer Regierungsführung in den einzelnen Ländern. Im Democracy Index werden alle deutschen Wertepartner im Indo-Pazifik als Demokratien gelistet, keiner von ihnen wird als hybrides Regime zwischen Demokratie und Autokratie oder gar als autoritäres Regime eingestuft.

Allerdings werden vier Wertepartner als »flawed democracies« klassifiziert: Indien, Indonesien, die Mongolei und Singapur. Das heißt, in diesen Ländern werden zwar freie und faire Wahlen abgehalten, in Bezug auf die Rechte politischer Oppositioneller oder die Medienfreiheit zum Beispiel sind aber Einschränkungen demokratischer Teilhabe zu verzeichnen. Untermauert wird diese Einschätzung durch die Bewertung dieser vier Länder in den aufgeführten Freiheitsindizes (Global Freedom Index, Human Freedom Index, Rangliste der Pressefreiheit), die kaum einen Unterschied zur Bewertung von Nicht-Wertepartnern wie Bangladesch oder Malaysia aufweist.

Ein Blick auf die Kontrollgruppe wiederum zeigt, dass sich in den fünf ausgewählten Rankings für Malaysia, Thailand und Sri Lanka kein signifikanter Unterschied zu Wertepartnern wie Indien oder Indonesien feststellen lässt. Erstere werden beispielsweise ebenso als »flawed democracies« eingeordnet wie Letztere.

Im Übrigen besteht eine Korrelation zwischen der Klassifizierung von Wertepartnern wie Indien als »flawed democracy« und der internationalen Kooperation dieser Länder im Bereich Demokratieförderung. So ist Indien seit Jahren ein eher zurückhaltender Partner, wenn es um regionale und globale Demokratieförderung geht. Die Gründe dafür liegen unter anderem darin, dass Neu Delhi unter der Regierung Modi nach innen ein immer stärker ethnisch definiertes Verständnis von Demokratie vertritt⁴⁴ und nach außen anderen Normen wie »staatlicher Souveränität« und »Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten« einen wesentlich höheren

⁴⁴ Christophe Jaffrelot, *Modi's India. Hindu Nationalism and the Rise of Ethnic Democracy*, Princeton: Princeton University Press, 2021.

Tabelle 5

Ranking der Wertepartner und Nicht-Wertepartner in Demokratie- und Freiheitsindizes, 2021–2022

Land	Democracy Index 2021 (Economist Intelligence Unit)	Democracy Index 2022 (Economist Intelligence Unit)	Global Freedom Index 2022 (Freedom House)	Human Freedom Index 2022 (Fraser Institute)	Rangliste der Pressefreiheit 2022 (Reporter ohne Grenzen)
Wertepartner					
Australien	8,90, full democracy	8,71, full democracy	95, free	8,51, Rang 11	39, zufriedenstellend
Indien	6,91, flawed democracy	7,04, flawed democracy	66, partly free	6,30, Rang 112	150, schwierig
Indonesien	6,71, flawed democracy	6,71, flawed democracy	59, partly free	6,74, Rang 85	117, schwierig
Japan	8,15, full democracy	8,33, full democracy	96, free	8,39, Rang 16	71, erkennbare Probleme
Mongolei	6,42, flawed democracy	6,35, flawed democracy	84, free	7,62, Rang 51	90, erkennbare Probleme
Neuseeland	9,37, full democracy	9,61, full democracy	99, free	8,75, Rang 2	11, zufriedenstellend
Singapur	6,23, flawed democracy	6,22, flawed democracy	47, partly free	7,70, Rang 44	139, schwierig
Südkorea	8,16, full democracy	8,03, full democracy	83, free	8,11, Rang 30	43, zufriedenstellend
Deutschland (zum Vergleich)	8,67, full democracy	8,97, full democracy	94, free	8,33, Rang 18	16, zufriedenstellend
Nicht-Wertepartner (Kontrollgruppe)					
Bangladesch	5,99, hybrid regime	5,99, hybrid regime	39, partly free	5,51, Rang 139	162, sehr ernst
China	2,21, authoritarian regime	1,94, authoritarian regime	9, not free	5,22, Rang 152	175, sehr ernst
Fidschi	5,61, hybrid regime	5,55, hybrid regime	58, partly free	7,28, Rang 64	102, erkennbare Probleme
Kambodscha	2,90, authoritarian regime	3,18, authoritarian regime	24, not free	6,24, Rang 116	142, schwierig
Malaysia	7,24, flawed democracy	7,30, flawed democracy	50, partly free	6,78, Rang 82	113, schwierig
Sri Lanka	6,14, flawed democracy	6,47, flawed democracy	55, partly free	6,33, Rang 110	146, schwierig
Thailand	6,04, flawed democracy	6,67, flawed democracy	29, not free	6,49, Rang 104	115, schwierig
Vietnam	2,94, authoritarian regime	2,73, authoritarian regime	19, not free	5,64, Rang 132	174, sehr ernst

Quellen: The Economist Intelligence Unit, »Democracy Index 2021«, <<https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/>>; Freedom House, »Global Freedom Scores«, <<https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>>; Ian Vásquez et al., *The Human Freedom Index 2022*, Washington, D.C.: Cato Institute/Vancouver: Fraser Institute, 2022, <<https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/human-freedom-index-2022.pdf>>; Reporter ohne Grenzen, »Rangliste der Pressefreiheit«, <<https://www.reporter-ohne-grenzen.de/rangliste/rangliste-2022/>>.

Tabelle 6

Ranking der Wertepartner und Nicht-Wertepartner in Rechtsstaatlichkeitsindizes, 2022

Land	Rule of Law Index 2022 (The World Bank)	WJP Rule of Law Index 2022 (World Justice Project)
Wertepartner		
Australien	1,51, Rang 18	0,79, Rang 13
Indien	0,11, Rang 83	0,50, Rang 77
Indonesien	-0,19, Rang 102	0,53, Rang 64
Japan	1,56, Rang 15	0,79, Rang 16
Mongolei	-0,19, Rang 103	0,54, Rang 62
Neuseeland	1,73, Rang 8	0,83, Rang 7
Singapur	1,78, Rang 3	0,78, Rang 17
Südkorea	1,16, Rang 28	0,73, Rang 19
Deutschland (zum Vergleich)	1,53, Rang 16	0,83, Rang 6
Nicht-Wertepartner (Kontrollgruppe)		
Bangladesch	-0,60, Rang 132	0,39, Rang 127
China	-0,04, Rang 87	0,47, Rang 95
Fidschi	0,32, Rang 74	—
Kambodscha	-0,87, Rang 150	0,31, Rang 139
Malaysia	0,56, Rang 57	0,57, Rang 55
Sri Lanka	-0,06, Rang 88	0,50, Rang 74
Thailand	0,07, Rang 84	0,50, Rang 80
Vietnam	-0,16, Rang 98	0,49, Rang 84

Quellen: The World Bank, »Rule of Law Index, 2022«, <https://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb_ruleoflaw/>; World Justice Project (WJP), »WJP Rule of Law Index (Overall Score), 2022«, <<https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global>>.

Stellenwert einräumt.⁴⁵ Entsprechend spielt das Thema in der bilateralen Kooperation mit Deutschland bislang eine untergeordnete Rolle.

Rechtsstaatlichkeit und Rechtsstaatsförderung

Mit Blick auf die Positionierung der Wertepartner in den Indizes für Rechtsstaatlichkeit ergibt sich folgen-

⁴⁵ Ian Hall, »Not Promoting, Not Exporting: India's Democracy Assistance«, in: *Rising Powers Quarterly*, 2 (2017) 3, S. 81 – 97; Sandra Destradi, »India as a Democracy Promoter? New Delhi's Involvement in Nepal's Return to Democracy«, in: *Democratization*, 19 (2012) 2, S. 286 – 311, doi: 10.1080/13510347.2011.584452.

des Bild: Australien, Japan, Neuseeland und Südkorea sind klar im oberen Viertel der Rankings zu finden (siehe Tabelle 6, Seite 20). Dies entspricht der Einstufung dieser vier Wertepartner in den zuvor erwähnten Demokratieindizes. Das wiederum deckt sich mit Berlins Auffassung, Rechtsstaatlichkeit, vor allem der Schutz der Bürger und Bürgerinnen eines Landes vor staatlicher Willkür, sei die »Grundlage« funktionierender Demokratie.⁴⁶ Singapur als »flawed democracy« nimmt allerdings im Rule of Law Index der Weltbank den höchsten Rang ein.

⁴⁶ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, »Rechtsstaatlichkeit«, <<https://www.bmz.de/de/themen/rechtsstaatlichkeit>>.

Indien, Indonesien und die Mongolei fallen erneut durch deutlich schlechtere Bewertungen auf. Mehr noch, die Nicht-Wertepartner Malaysia und Fidschi werden in puncto Rechtsstaatlichkeit im Rule of Law Index der Weltbank stärker eingeschätzt als diese drei Wertepartner. Sogar China als Autokratie wird dort besser bewertet als Indonesien und die Mongolei.

Deutlich wird diese Heterogenität auch in der internationalen politischen Praxis, zum Beispiel mit Blick auf die Mitgliedschaft im Internationalen Strafgerichtshof (IStGH). Internationale Gerichtsbarkeiten zu stärken, insbesondere internationale Straftribunale wie den IStGH in Den Haag zu fördern, gehört zu den erklärten Zielen deutscher Außenpolitik im Bereich Rechtsstaatsförderung.⁴⁷ Das Römische Statut unterzeichnet und ratifiziert haben die Wertepartner Australien, Japan, Mongolei, Neuseeland und Südkorea; die Nicht-Wertepartner Bangladesch, Fidschi und Kambodscha haben das jedoch ebenfalls getan. Nicht unterzeichnet hingegen haben es die Wertepartner Indien, Indonesien und Singapur.

Internationale Menschenrechtsnormen

Deutschlands Außenpolitik fußt laut offizieller Darstellung nicht nur auf menschenrechtlichen Normen, sondern deren Geltung und weltweite Umsetzung ist offizielles Ziel deutscher Außenpolitik. Dies zu erreichen diene »deutschen Interessen«. Die dahinterstehende Annahme ist, dass eine systematische Verletzung von Menschenrechten Frieden, stabile Entwicklung und wirtschaftliche Prosperität hemmt.⁴⁸ Andersherum formuliert: Um Frieden, Entwicklung und Wohlstand zu erlangen bzw. zu bewahren, ist die weltweite Geltung internationaler Menschenrechtsnormen Voraussetzung. Sie ist zudem – und dies ist für deutsche Außenpolitik potentiell bedeutender – ein normativer Bezugsrahmen für die bi- und multilaterale Kooperation Deutschlands mit anderen Staaten, wenn es darum geht, die Menschenrechte weltweit umzusetzen.

Betrachtet man zentrale internationale Menschenrechtsabkommen und vergleicht, welchen von ihnen

Wertepartner und Nicht-Wertepartner beigetreten sind bzw. nicht beigetreten sind, offenbart sich jedoch ein extrem heterogenes Bild – es lassen sich keine signifikanten Unterschiede zwischen Wertepartnern und Nicht-Wertepartnern ausmachen (siehe Tabelle 7, Seite 22, und Tabelle 8, Seite 23). Mit den Autokratien Vietnam und Kambodscha zum Beispiel gibt es beim Thema Menschenrechte zumindest auf internationaler Ebene mehr normative Überschneidungen als mit den Wertepartnern Indien und Singapur. Und Nicht-Wertepartner wie Fidschi und Sri Lanka sind auf internationaler Ebene kohärenter in Bezug auf Unterzeichnung und Ratifizierung internationaler Menschenrechtsabkommen als etwa Australien, Indonesien, Neuseeland oder Südkorea.

Selbstverständlich sagt dies nichts über die Qualität des Menschenrechtsschutzes in den einzelnen Ländern aus. Ebenso wenig ist damit eine Aussage über das entsprechende internationale Engagement der untersuchten Länder verbunden. Indonesien beispielsweise als Gründer des Bali Democracy Forums (BDF) setzt sich dort wie auch auf ASEAN-Ebene aktiv für Demokratie und Menschenrechte ein – allerdings sehr abstrakt und ohne diese beiden normativen Begriffe zu konkretisieren.⁴⁹ Beobachtern zufolge geht es Jakarta mehr um internationales Prestige als darum, Menschenrechte international wirksam zu fördern.⁵⁰ Im internationalen Verhalten diesbezüglich fehlt Indonesien nachweislich die Kohärenz,⁵¹ was sich zum Beispiel bei Abstimmungen im VN-Menschenrechtsrat zeigt.⁵² Es gleicht seit Jahren eher dem von Autokratien als dem von Demokratien.⁵³ Nichtsdestotrotz gibt die Übersicht in den Tabellen 7 und 8 Aufschluss über die normative Konvergenz auf internationaler Ebene, die wiederum ein Fundament ist für zwischenstaatliche Kooperation im Bereich internationale Menschenrechtspolitik.

49 Mohamad Rosyidin, »Promoting a Home-Grown Democracy: Indonesia's Approach of Democracy Promotion in the Bali Democracy Forum (BDF)«, in: *Asian Journal of Political Science*, 28 (2020) 3, S. 312–333, doi: 10.1080/02185377.2020.1814361.

50 Moch Faisal Karim, »Role Conflict and the Limits of State Identity: The Case of Indonesia in Democracy Promotion«, in: *The Pacific Review*, 30 (2017) 3, S. 385–404, doi: 10.1080/09512748.2016.1249908.

51 Anna Grzywacz, »Democracy in Indonesian Strategic Narratives. A New Framework of Coherence Analysis«, in: *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 39 (2020) 2, S. 250–269.

52 Rizal Sukma, »Do New Democracies Support Democracy? Indonesia Finds a New Voice«, in: *Journal of Democracy*, 22 (2011) 4, S. 110–123, doi: 10.1353/jod.2011.0057.

53 UN Watch, *UNHRC Scorecard*, Genf, Juni 2021.

47 Die Bundesregierung, *Ressortgemeinsame Strategie zur Rechtsstaatsförderung im Bereich Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung*, Berlin, Juli 2019, S. 29, <<https://peaceclub.blog/uploads/190917-rechtsstaatsfoerderung-data.pdf>>.

48 Deutsche Vertretungen in der Türkei, »Menschenrechte: Fundament deutscher Außenpolitik«, 9.12.2022, <<https://tuerkei.diplo.de/tr-de/human-rights-acornerstoneofgermany/1050490>>.

Tabelle 7

Beitritt von Wertepartnern und Nicht-Wertepartnern zu internationalen Menschenrechtsabkommen – Teil I

Land	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 1965	International Covenant on Civil and Political Rights, 1966	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 1979	Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 1984
Wertepartner					
Australien	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Indien	Ja	Ja	Ja	Ja	Unterzeichnet, nicht ratifiziert
Indonesien	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Japan	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Mongolei	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Neuseeland	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Singapur	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein
Südkorea	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Deutschland (zum Vergleich)	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Nicht-Wertepartner (Kontrollgruppe)					
Bangladesch	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
China	Ja	Unterzeichnet, nicht ratifiziert	Ja	Ja	Ja
Fidschi	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Kambodscha	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Malaysia	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein
Sri Lanka	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Thailand	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Vietnam	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

Quelle: United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, »Status of Ratification. Interactive Dashboard«, <<https://indicators.ohchr.org/>>.

Tabelle 8

Beitritt von Wertepartnern und Nicht-Wertepartnern zu internationalen Menschenrechtsabkommen – Teil II

Land	Convention on the Rights of the Child, 1989	International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, 1990	Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 2006	International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, 2010
Wertepartner				
Australien	Ja	Nein	Ja	Nein
Indien	Ja	Nein	Ja	Unterzeichnet, nicht ratifiziert
Indonesien	Ja	Nein	Ja	Unterzeichnet, nicht ratifiziert
Japan	Ja	Nein	Ja	Ja
Mongolei	Ja	Nein	Ja	Ja
Neuseeland	Ja	Nein	Ja	Nein
Singapur	Ja	Nein	Ja	Nein
Südkorea	Ja	Nein	Ja	Nein
Deutschland (zum Vergleich)	Ja	Nein	Ja	Ja
Nicht-Wertepartner (Kontrollgruppe)				
Bangladesch	Ja	Ja	Ja	Nein
China	Ja	Nein	Ja	Nein
Fidschi	Ja	Ja	Ja	Ja
Kambodscha	Ja	Unterzeichnet, nicht ratifiziert	Ja	Ja
Malaysia	Ja	Nein	Ja	Nein
Sri Lanka	Ja	Ja	Ja	Ja
Thailand	Ja	Nein	Ja	Unterzeichnet, nicht ratifiziert
Vietnam	Ja	Nein	Ja	Nein

Quelle: United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, »Status of Ratification. Interactive Dashboard«, <<https://indicators.ohchr.org/>>.

Schlussfolgerung und Empfehlungen

Die vorliegende Studie hat offengelegt, dass die politische Bedeutung von Wertepartnerschaften kontinuierlich betont wird. Die vorige wie die amtierende Bundesregierung, die relevanten Ministerien sowie Vertreter und Vertreterinnen von Regierungs- wie Oppositionsparteien im Parlament unterscheiden sich darin kaum. Die Bedeutsamkeit, die sogenannten Wertepartnern und der Kooperation mit ihnen zugestanden wird, befindet sich nicht nur im Widerspruch zu dem vagen, zum Teil widersprüchlichen Konzept »Wertepartnerschaft« auf strategischer Ebene, sondern auch zu seiner geringen Aussagekraft in Bezug auf die vorhandenen normativen Grundlagen internationaler Kooperation.

Dies zeigt sich erstens in der Anwendung des Begriffs »Wertepartner«. Er wird für eine durchaus heterogene Gruppe von Staaten im Indo-Pazifik gebraucht, die zwar allesamt (noch) als Demokratien klassifizierbar sind, sich aber hinsichtlich der Qualität demokratischer Regierungsführung erheblich unterscheiden. Zudem sind demokratische Entwicklungen in einigen der als Wertepartner deklarierten Staaten seit Jahren klar rückläufig. Andere Staaten wiederum, die ähnliche Parameter bezüglich der Qualität demokratischer Regierungsführung aufweisen, gelten nicht als Wertepartner. Mehr noch, die fehlende Kohärenz bei der Zuschreibung als Wertepartner findet sich nicht nur im Hinblick auf die Qualität demokratischer Regierungsführung, sondern zieht sich durch eine Reihe von anhängigen Attributen wie »Menschenrechtsschutz«, »Rechtsstaatlichkeit« oder auch »freie Marktwirtschaft«.

Zweitens hat die Analyse des Inhalts offizieller Dokumente vor Augen geführt, dass einige der zentralen Attribute, die im Zusammenhang mit Wertepartnerschaften im Indo-Pazifik regelmäßig vergeben werden (allen voran der Schutz der regelbasierten Ordnung), weniger auf die innere Verfasstheit der Wertepartner abheben als vielmehr auf deren erwartetes internationales Verhalten im Kontext massiver

geopolitischer Umbrüche. Demgegenüber steht ein auf rhetorischer Ebene oft deutlich enger gefasstes, auf liberale Werte fokussierendes normatives Korsett von Wertepartnerschaften. Diese beobachtbare Ambiguität bei der Beschreibung des normativen Gerüsts von Wertepartnerschaften durch die untersuchten politischen Akteure selbst belegt die Unklarheit und Widersprüchlichkeit des Konzepts. Verstärkt wird dieser Befund dadurch, dass über die abstrakt gehaltene Attribution »Schutz der regelbasierten Ordnung« hinausgehende Motive und Ziele für die Kooperation mit Wertepartnern keine klar ersichtliche wertebasierte (normative) Dimension haben. Stattdessen wird auf Zielsetzungen verwiesen, die in ähnlicher Formulierung auch gegenüber Nicht-Wertepartnern erwähnt werden: zum Beispiel die Präferenz für multilaterale Kooperation, die Verurteilung des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine und in diesem Zusammenhang das Werben um Unterstützung für Sanktionen gegen Russland, schließlich die Wahrung der Freiheit der Schifffahrt, indem die uneingeschränkte Gültigkeit des VN-Seerechtsübereinkommens betont wird.

Drittens hat die vorliegende Analyse gezeigt, dass keine beobachtbare Korrelation besteht zwischen der Zuschreibung als Wertepartner und der internationalen Kooperation auf der Grundlage geteilter Normen und Werte mit so bezeichneten Staaten. Der Vergleich von Wertepartnern und einer Kontrollgruppe von Nicht-Wertepartnern für die fünf untersuchten Politikbereiche hat sogar ein so gemischtes Ergebnis gezeigt, dass die angenommene Korrelation zwischen einer Zuschreibung als Wertepartner und enger internationaler Kooperation auf der Basis gemeinsamer Normen und Werte empirisch kaum haltbar ist.

Dennoch steht zu vermuten, dass die jeweiligen Partnerländer die von deutscher Seite erfolgte Zuschreibung als Wertepartner als positives Signal im Hinblick auf einen gewissen Sonderstatus wahrnehmen. Dies könnte Erwartungen wecken, dass qua Verwen-

dung dieses Labels die bilaterale Kooperation mit Deutschland ein Stück weit eine Art Selbstläufer ist bzw. man sich einer Art »Vorzugsbehandlung« sicher sein kann. Eventuell vorhandene handfeste Werte- und Interessendivergenzen zwischen Deutschland und einigen Wertepartnern könnten hierbei durch die Klassifizierung als Wertepartner zunächst verdeckt werden und somit Kooperation eher behindern als fördern.

Ferner kann man davon ausgehen, dass der starke Fokus auf Wertepartner im Indo-Pazifik unter Umständen die Aufmerksamkeit schmälert, die einer (potentiellen) Zusammenarbeit mit Nicht-Wertepartnern in der Region entgegengebracht wird – obwohl es durchaus Möglichkeiten gibt, auf der Basis normativer Konvergenz mit jenen Ländern zu kooperieren. Generell könnte eine weitergehende vergleichende Forschung zu unterschiedlichen Regionen (z. B. Indo-Pazifik – Lateinamerika – Afrika) gewinnbringend sein, um Verwendung und Definition des Begriffs »Wertepartner« noch besser zu verstehen.

Schaut man auf die dargelegten Befunde, empfiehlt es sich, den Gebrauch des Begriffs »Wertepartner« hinsichtlich des Indo-Pazifiks grundlegend zu hinterfragen. Aufgrund der konstatierten Unklarheit und Widersprüchlichkeit des Konzepts »Wertepartnerschaft« und seiner praktischen Umsetzung wird davon abgeraten, den Begriff weiterhin so zu verwenden wie bisher. Für die empfohlene Justierung bieten sich mindestens zwei Wege an: Die erste Option wäre eine umfassende Schärfung des Konzepts, die auf strategischer Ebene analog einem stringent liberalen normativen Grundgerüst vorzunehmen wäre. Die Folge wäre eine engere, eingeschränktere Nutzung des Begriffs »Wertepartner(schaft)« in der politischen Praxis – einige der jetzigen Wertepartner Deutschlands im Indo-Pazifik würden nicht mehr als solche bezeichnet. Behielten künftig in der Region nur noch Japan, Südkorea, Australien und Neuseeland diesen Status, erhöhte dies die Normenkonvergenz in den Wertepartnerschaften. Internationale Kooperation könnte auf dieser Grundlage eng mit einer kleineren Gruppe von Wertepartnern im Indo-Pazifik abgestimmt werden. Dem selbstgesteckten Ziel, eine wertegeleitete Außenpolitik zu betreiben, würde man so mit Blick auf diese spezifische Form der Sonderbeziehung zu einem Gutteil entsprechen.

Die zweite Möglichkeit wäre die stillschweigende Tilgung eines unklaren, widersprüchlichen und für die Kooperation mit Staaten in der Region bislang relativ bedeutungslosen Begriffs. Dieser würde folglich

aus dem offiziellen Sprachgebrauch zum Indo-Pazifik gestrichen. Statt ausgewählten Staaten durch das Label »Wertepartnerschaft« einen Sonderstatus bzw. eine Sonderbeziehung zu signalisieren, würde Deutschland zu verstehen geben, dass es generell zur Kooperation mit allen Staaten der Region bereit ist, und zwar auf Augenhöhe und auf Basis geteilter Interessen. Allerdings bedeutete diese Option eine gewisse Dissonanz zum selbstgesetzten Ziel einer wertebasierten Außenpolitik. Auf der anderen Seite würde dieses Vorgehen, das heißt die Tilgung des Begriffs zugunsten pragmatischer, interessen geleiteter Kooperation mit einer Vielzahl von Staaten, Wertepartnern wie Nicht-Wertepartnern, der bisher beobachtbaren Praxis deutscher Außenpolitik im Indo-Pazifik stärker entsprechen.

Abkürzungen

ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BDF	Bali Democracy Forum
EU	Europäische Union
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
IstGH	Internationaler Strafgerichtshof
Nato	North Atlantic Treaty Organization
UN	United Nations
UNHRC	United Nations Human Rights Council
VN	Vereinte Nationen
VR China	Volksrepublik China
WJP	World Justice Project

Literaturhinweise

Felix Heiduk

Sicherheit im Indo-Pazifik.

Die Asianisierung der regionalen Sicherheitsarchitektur

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik,
Oktober 2022 (SWP-Studie 11/2022)

Felix Heiduk/Gudrun Wacker

Vom Asien-Pazifik zum Indo-Pazifik.

Bedeutung, Umsetzung und Herausforderung

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2020
(SWP-Studie 9/2020)

Angela Stanzel/Clara Hörning

Deutscher Balanceakt im Indo-Pazifik.

Geostrategische Herausforderungen und Möglichkeiten für die Bundesrepublik

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik,
Oktober 2022 (SWP-Aktuell 64/2022)

Angela Stanzel/Felix Heiduk

Machtkampf im Indopazifik:

Welche Rolle kann Europa in der Region spielen?

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 22.11.2021
(SWP-Podcast 16/2021)

