



#BAKS-Arbeitspapiere

Der Nahe Ferne Osten: Die NATO braucht mehr als nur ein strategisches Selbstgespräch über China

von Henning Riecke

China ist in Europa aktiv – das hat sicherheitspolitische Auswirkungen, welche die NATO verstehen muss. Investitionen, Einfluss und militärische Präsenz dienen der geopolitischen Positionierung der Volksrepublik und können die Handlungsfähigkeit der Allianz beeinträchtigen. Gefragt sind jetzt interne Abstimmung und Informationsaustausch im Bündnis, aber auch zielgerichteter Dialog mit China.

Die NATO versucht sich seit über einem Jahr an einer gemeinsamen Haltung gegenüber China. Das Außenministertreffen Anfang Dezember 2020 lieferte eine Zwischenbilanz dieser mühsam angelaufenen Diskussion, die sowohl die ungleichen Interessen der Verbündeten als auch ihre wachsende Übereinstimmung zu Tage gebracht hat. Die Volksrepublik ist keine militärische Bedrohung, aber für die westlichen Staaten ein systemischer Kontrahent, der seine wirtschaftliche und technologische Expansion inzwischen mit der Fähigkeit zur militärischen Machtprojektion unterlegt. Damit droht China die Handlungsfähigkeit der NATO zu beschneiden. Eine interne Debatte und erhöhte Wachsamkeit gegenüber Chinas Fähigkeiten, wie im Expertenbericht *NATO 2030* jüngst empfohlen, sind die richtigen Schritte für die Allianz.

Ziel ist jetzt ein einheitlicher Ansatz, der Aufmerksamkeit für die sicherheitspolitischen Konsequenzen von Chinas Aufstieg mit dem Interesse der Verbündeten an stabilen Wirtschaftsbeziehungen vereint. Die Allianz darf jedoch nicht beim Selbstgespräch stehen bleiben. Sie muss praktikable Maßnahmen zur Sicherung ihrer Handlungsfähigkeit und Erhöhung ihrer Resilienz beschließen, der Widerstandsfähigkeit gegen die politische Einmischung und Manipulation von außen. Auch sollte die NATO im Gespräch mit China direkt die Sorgen ansprechen, die ihre Mitglieder umtreiben und zugleich deutlich machen, dass die Volksrepublik den wirtschaftlichen Nutzen ihrer Expansionspolitik verspielt, wenn sie die Sicherheitsbedenken der Bündnisstaaten nicht ausräumt.

Europa ist Partei im Systemkonflikt

China stellt aktuell keine direkte militärische Bedrohung für die NATO dar; sein Aufstieg hat aber längst auch ein militärisches Gesicht. Die Volksrepublik hat den zweitgrößten Militärhaushalt der Welt, welcher – glaubt man den offiziellen Zahlen Chinas – allerdings hinter jenem der USA und auch den Verteidigungsausgaben aller weiteren NATO-Mitglieder zusammengenommen deutlich zurückbleibt. Das chinesische Ziel, im Rahmen des Programms *Made in China* bis 2025 in einer Reihe von High-Tech-Segmenten Weltmarktführer zu sein, hat auch eine militärische Komponente. Chinas Investition in militärische Fähigkeiten –

neben der Modernisierung der Nuklearwaffen für den Aufbau einer Hochseemarine, verbesserte U-Boote sowie Mittel- und Langstreckenraketen – zeigt, dass Pekings Verteidigungspolitik auf Machtprojektion und die Absicherung gegen US-Aktivitäten im asiatisch-pazifischen Raum ausgerichtet ist. Mit einem Militärstützpunkt in Dschibuti hat China auch in Afrika sowie im Indischen Ozean Fuß gefasst und führt mit Russland im Mittelmeer sowie in der Ostsee gemeinsame Militärübungen durch. Die Volksrepublik gewinnt gleichzeitig über die *Belt and Road Initiative* (BRI) seit 2013 mit wirtschaftlichen Mitteln große Marktanteile über Handelswege, Infrastruktur und Netzwerke der Telekommunikation in Asien, Afrika und Europa. Zwar bleibt der Umfang der durchgeführten BRI-Projekte hinter den Ankündigungen zurück, und auf Seiten der europäischen Adressaten hat sich Ernüchterung in die Begeisterung über die Investitionen gemischt, doch hat sich die Volksrepublik strategisch platziert.

Die USA sehen sich im Systemkonflikt auf vielfältige Weise von China herausgefordert, durch legitime Handelstätigkeit und Investitionen ebenso wie durch Cyberangriffe auf das demokratische System oder aggressive Technologiepolitik. Zu diesem vielschichtigen Machtkonflikt mit der Volksrepublik gehört die Sicherheit der demokratischen Bündnispartner Amerikas in der Asien-Pazifikregion. Auch für die Regierung Biden steht China oben auf der außenpolitischen Agenda. Eine Task Force im Pentagon soll in der ersten Jahreshälfte 2021 einen Bericht über die verteidigungspolitischen Aspekte einer Chinastrategie erarbeiten. Biden wird sich auf Verbündete in Asien stützen, doch der Umgang der NATO mit China sollte dieser Strategie nicht widersprechen. Die Europäer sind ohnehin längst Partei im Systemkonflikt. Mittlerweile haben sie verstanden, dass sie mit ihrer Offenheit für wirtschaftliche Partnerschaft der Volksrepublik als einem geopolitisch denkenden Machtstaat wirksame Hebel überlassen haben. Für dieses Umdenken spricht auch die härtere Haltung gegenüber China in der EU. Gleichwohl gibt es diesseits des Atlantiks Bewertungsunterschiede über ein tragfähiges Gleichgewicht zwischen Zusammenarbeit, Absicherung und Konfrontation.

Großbritannien, wohl auch um nach dem Brexit seine Rolle in der NATO zu stärken, macht sich an der Seite der USA für den Fokus der Allianz auf China stark. Frankreich akzeptiert zwar die Herausforderung für Europa durch die neuen Machtkonstellationen, sieht aber nach wie vor den internationalen Terrorismus als die direktere Bedrohung. Deutschland, traditionell zurückhaltend gegenüber neuen Aufgaben der NATO, drängt auf ein ausbalanciertes Herangehen, im Einklang mit dem in der EU vertretenen Ansatz, China gleichermaßen als Partner, Wettbewerber und strategischen Konkurrenten zu sehen. Es gibt auch mehrere europäische Verbündete, die sich der BRI angeschlossen haben, darunter Griechenland, der G7-Staat Italien und eine Reihe ostmitteleuropäischer NATO-Staaten. Letztere befürchten, dass die Allianz ihre Bemühungen zur Abwehr Russlands verringern könnte, wenn sie sich auf die Herausforderung China einlässt. Die Volksrepublik ist inzwischen auch einer der größten Handelspartner der Türkei, stützt die türkische Lira und investiert in Infrastruktur und Rohstoffe, von einer sich entwickelnden militärischen Zusammenarbeit ganz zu schweigen. Der Einfluss Pekings hat Zielkonflikte für die europäischen Regierungen zwischen wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interessen geschaffen.

Noch keine Strategie

Um eine China-Strategie ging es in der NATO bis zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht, eher darum, bestehende Konflikte auszubügeln. Die jüngst vorgelegten Empfehlungen der Reflexionsgruppe *NATO 2030*, gewissermaßen eine Vorarbeit zu einem neuen Strategischen Konzept der Allianz, nennen China zwar einen „*full-spectrum systemic rival*“, konzentrieren sich aber auf die interne Abstimmung und die Arbeit an der Resilienz der Bündnispartner. Die Bewertungen der Expertengruppe kreisen um einen Kompromiss, nach dem Chinas militärischer Aufwuchs im Kontext des Systemwettbewerbs beobachtet werden muss, das Land selbst aber kein Gegner der NATO ist. Das Papier benennt allerdings die Uneinigkeit der Verbündeten als offene Flanke gegenüber China.

Die NATO muss ein Dilemma auflösen: Robuste Maßnahmen gegen Chinas sicherheitspolitische Einflusspolitik werden angesichts einer nur potenziellen Bedrohung leicht auf Widerstand unter den Alliierten stoßen, die sich wirtschaftliche Vorteile aus der Zusammenarbeit mit China erhoffen. Peking könnte mit diesem Hebel schon jetzt die Konsensfindung in der NATO erschweren. Ist die Allianz aber in Zeiten internationaler Spannungen einmal gegenüber China lahmgelegt, wäre es für ein geschlossenes Eingreifen zu spät. Die Kernempfehlung der Reflexionsgruppe ist daher auch vertiefte Konsultation und Koordination innerhalb des Bündnisses über den Umgang mit der Volksrepublik. Die Analyse der Gefahren durch Chinas Einwirkung muss im Vordergrund stehen; auch ein neues Konsultationsgremium für die Alliierten steht dazu in den Empfehlungen. Die Verbündeten sollen, koordiniert durch die NATO, in ihre Fähigkeiten zur Aufklärung und Abwehr all jener Aktivitäten Chinas investieren, die die kollektive Verteidigung beeinträchtigen können.

Unsicherheitsfaktoren für militärische Mobilität und Kommunikation

Ein sensibler Bereich ist die Mobilität der Streitkräfte – eine Kernvoraussetzung für die Fähigkeit des Bündnisses, Abschreckung und Verteidigung zu gewährleisten. So lief beispielsweise die Verlegung für die Großübung Defender Europe 2020 über die Häfen von Antwerpen, Bremerhaven und Paldiski in Estland, in denen chinesische Unternehmen jeweils umfangreiche Investitionen an Containerterminals vorgenommen haben. Ähnlich sieht es im Mittelmeerraum aus, wo der chinesische Staatskonzern COSCO zum Beispiel einen Mehrheitsanteil an der Hafengesellschaft von Piräus hält. Das nährt die Sorge, dass China vereinfachten nachrichtendienstlichen Einblick in militärische Logistik der NATO erhält, Streitkräftebewegungen einfacher aufklären und sie gegebenenfalls sogar sabotieren kann. Die NATO muss prüfen, ob ihre Bewegungsfreiheit beeinträchtigt werden könnte, und gegebenenfalls ihre Logistik der Streitkräfteverlegung umstellen oder neu absichern.

Die technologische Führungsrolle, die China anstrebt, kann der NATO ebenfalls nicht gleichgültig sein. Die technologische Omnipräsenz der Volksrepublik schafft Instrumente und Zugänge für Cyberangriffe, Aufklärung und Spionage. Aggressiv drängen chinesische Unternehmen auf den europäischen Telekommunikationsmarkt. Dies birgt auch transatlantischen Konfliktstoff, wie der Streit um die Einbeziehung der chinesischen Firma Huawei in den Aufbau der geplanten 5G-Netze in Europa zeigt, welcher auch unter Biden weitergehen wird. Die Abschlusserklärung des Londoner NATO-Gipfels vom Dezember 2019 zeigt, wie wichtig dieser Aspekt für die NATO ist – die Verbündeten mussten sich verpflichten, „die Sicherheit unserer Kommunikation, einschließlich 5G, zu gewährleisten“.

China entwickelt derweil seine offensiven militärischen Cyberfähigkeiten weiter, so dass diese der Kommunikation und der operativen und logistischen Infrastruktur der NATO-Streitkräfte zusetzen könnten. Nicht zuletzt ist es absehbar, dass die Volksrepublik in Russlands Fußstapfen tritt, wenn es um die offensive Beeinflussung der öffentlichen Meinung geht – dies hat der Kampf der Narrative in der Corona-Pandemie gezeigt. Die Frage bleibt aber, was die Allianz selbst konkret tun kann, um die Verwundbarkeit angesichts Chinas Einflussnahme zu senken. Eine Forderung könnte sein, dass NATO-Mitglieder chinesische Investoren aus bestehenden Verträgen drängen – ähnlich haben es die USA vorgemacht, als sie Ende 2019 aus geoökonomischen Gründen ein chinesisches Unternehmen zwangen, Anteile am Containerhafen von Long Beach abzutreten. Allerdings wird das in Europa kaum die Regel werden, schließlich gibt es handfeste wirtschaftliche Interessen und einflussreiche Nutznießer vor Ort.

Die Allianz hat aber noch andere Möglichkeiten, ihre Resilienz zu erhöhen. Wachsamkeit und Informationsaustausch über Chinas sicherheitsrelevante Aktivitäten sind bereits beschlossene Sache. Die Qualität der Bewertung hängt vom routinierten Austausch von Geheimdienstinformationen ab, der bislang nicht immer gelingt. Die NATO könnte jedoch von ihren Mitgliedern eine Sicherheitsbewertung bestimmter Investitionen verlangen. Ambitioniert aber sinnvoll wäre es, wenn das Bündnis seine Lieferketten und Transportwege so gestalten würde, dass sie chinesisch dominierte Anlagen umgehen.

Auch für diejenigen, denen das Geschäft mit China am Herzen liegt, sollten verbesserte Übersicht und Schutz der Abläufe an Umschlagplätzen wichtig sein – ein Anliegen auch der weit entwickelten zivilen Hafensicherheit. Chinas Störpotenzial muss schließlich bei der Entwicklung regionaler Strategien und Doktrinen als eine Rahmenbedingung hinsichtlich der Logistik mitgedacht werden, zum Beispiel bei einer Neuauflage der *Alliance Maritime Strategy* und bei der Planung der Marinepräsenz.

Riskante Koalitionen

Ein Aspekt des gewandelten sicherheitspolitischen Blicks auf die Volksrepublik ist, dass Russland und China ihre Beziehungen zu einer operativen Koalition ausgebaut haben. Obwohl dies keine Verbindung zwischen Gleichen ist, überschneiden sich Moskaus und Pekings Interessen an der Eindämmung der westlichen Handlungsfähigkeit. Beide Staaten haben ihre militärische Zusammenarbeit ausgeweitet und gemeinsame Übungen durchgeführt. China hat sich mit Marineeinheiten an Übungen im Mittelmeer, in der Ostsee und im Schwarzen Meer beteiligt. Das ist allein noch kein Grund für Alarmismus, aber es besteht die Sorge, dass damit Voraussetzungen für eine Kooperation gelegt sind, die rasch intensiviert werden kann. So könnte China Russland in Europa allein deshalb unterstützen, um die USA bei einer militärischen Neuorientierung auf den Raum Asien-Pazifik zu behindern und zur Präsenz gleichermaßen in Europa und Asien zu zwingen. Die Evolution dieser Zusammenarbeit muss die NATO wachsam verfolgen, auch um das Ausmaß des Informationsaustausches bewerten zu können. Es wäre gut, die sich aus dieser Kollaboration ergebenden Fragen direkt mit China anzusprechen – dabei steht schließlich auch Chinas Image als Wirtschaftspartner auf dem Spiel.

Keine Krisenreaktion ohne Blick auf China

Wenngleich die Bereitschaft vieler Mitgliedsstaaten zu langjährigen Stabilisierungsmissionen inzwischen gering ist, bleibt Krisenmanagement in Konflikten, durch die Sicherheitsbedrohungen für die Allianzmitglieder entstehen, eine der Kernaufgaben des Bündnisses. China ist in verschiedenen Krisengebieten, in denen NATO-Einsätze stattfinden oder vorstellbar sind, zu einem Akteur geworden. Investitionen im Rohstoffsektor in Afghanistan oder dem Irak sichert die Volksrepublik unter anderem mit privaten Sicherheitsfirmen ab, hat aber kein Interesse an einer Rolle als Stabilisationsmacht. In Syrien steht China bereits für den Wiederaufbau der zerstörten Infrastruktur in den Startlöchern. China beeinflusst die politische Entscheidungsfindung bei Konfliktparteien vor Ort, bei Regionalorganisationen und im UN-Sicherheitsrat, der Einsätze mandatieren muss. Chinesische Interessen in Krisenregionen sind daher längst ein Faktor, mit dem die NATO bei Erwägungen und Planungen zur Friedenssicherung rechnen muss. Für das Bündnis gilt es jetzt, auch mit Blick auf das nächste Strategische Konzept, zu ermitteln, wo und wie China im Krisenmanagement Hürden aufbaut oder Chancen bietet. Die NATO kann China mit seinem Anspruch auf globale Führung auch beim Wort nehmen und die Übernahme von Verantwortung vorschlagen – auch als Partner, den sie für Friedensprozesse und internationale Mandatierung gewinnen kann.

Ambivalente Partnerschaften

Auch wenn die NATO im Sinne kooperativer Sicherheitspolitik ihre externen Partnerschaften mit Drittstaaten weiterentwickeln will, ist der Faktor China inzwischen relevant. Die zentralasiatischen Mitglieder im Euroatlantischen Kooperationsrat gehören längst auch der chinesisch dominierten *Shanghai Organization for Cooperation* an. Chinas fester Zugriff in den Staaten Zentralasiens über die BRI-Investitionen unterminiert den Versuch der NATO, eine dauerhafte Zusammenarbeit, orientiert an westlichen Werten und Stabilitätsvorstellungen, herzustellen. Chinas Einfluss am Persischen Golf wächst, und zwar nicht nur im Iran, sondern auch in den sunnitischen Golfstaaten, die gleichzeitig im Mittelmeerdialog und der *Istanbul Cooperation Initiative* mit der NATO verbunden sind. Viele Staaten sehen die Volksrepublik als attraktiven Kooperationspartner, der wirtschaftliche und militärische Angebote macht, ohne diese mit Forderungen nach Demokratie und Menschenrechten zu verbinden. Die Allianz muss ihre Partnerschaftsprogramme demnach neu bewerten, mit Blick auf die Analyse chinesischer Einflussnahme in den Nachbarregionen.

Eine besondere Rolle für die China-Politik der NATO können die Kooperationspartner im Raum Indo-Pazifik spielen – vor allem Japan, Südkorea, Australien, Neuseeland und die Mongolei. Die Forderung, die NATO-Partnerschaften in dieser Region mit Blick auf China auszubauen, ist beliebt, doch muss das Bündnis an seinen Angeboten feilen. Die vier oben genannten Demokratien in diesem Kreis haben enge Wirtschaftsbeziehungen zu China – gleichzeitig ist die Kooperation mit der NATO ein Vehikel für sie, um die Bindung an die Schutzmacht USA zu festigen. Die Allianz könnte sich diesen vier Partnern durch gemeinsame Ausbildung und Übungen, mit Blick auf die Interoperabilität, und mit einem besseren Informationsaustausch weiter annähern. Im Falle eines Konfliktes der Partner mit China wäre dann aber auch stärker als heute politische oder wirtschaftliche Solidarität durch die NATO-Staaten gefragt.

Vertrauensbildung und zielgerichtete Zusammenarbeit

Zu einem umfassenden Lagebild muss der Austausch mit China gehören – zu viele Fragen sind offen. Die NATO sollte mit Peking in einen zielgerichteten Dialog treten, nicht weil sie eine asiatische Macht sein will, sondern weil die Volksrepublik eine europäische Macht wird. Ein institutionalisiertes Dialogformat mit China steht nicht in den Empfehlungen der Reflexionsgruppe; erst solle die NATO sich intern besser abstimmen. Wünschenswert wäre die Koordinierung der chinapolitischen Strategiedebatten in der NATO und der EU, wobei kaum eine gemeinsame Strategie, aber abgestimmte Bewertungskriterien ein realistisches Ziel wären. Das greift aber immer noch zu kurz: Gefragt ist verstärkter direkter Kontakt mit China. Der NATO-China-Dialog könnte der Ort sein, an dem der Westen der Volksrepublik deutlich macht, dass sie die wirtschaftlichen Vorteile ihrer Investitionen verspielt, wenn sie damit sicherheitspolitische Risiken heraufbeschwört. Dialoge der Allianz mit China gibt es seit 2002, beginnend mit dem Engagement der NATO in Afghanistan; diese Prozesse sind dichter geworden, aber noch nicht institutionalisiert.

Das Format eines solchen Dialoges zu finden, dürfte knifflig werden, denn dies enthielte Signale über den Charakter der Beziehung. Es wäre ein schlechtes Omen, jetzt einen NATO-China-Rat in die Welt zu setzen – das Vorbild mit Russland war keine Erfolgsgeschichte. Auch wäre das Etikett als neuer „*Partner around the globe*“ kein echtes Angebot an China, das sich gleichrangig mit Kolumbien oder der Mongolei wiederfinden würde. Und ein verlässlicher Partner der NATO dürfte China nicht werden; es bleibt ein Kontrahent. Vielmehr sollten bestehende Dialogformate in einen Mechanismus überführt werden – zu einem Sicherheitsdialog, der Probleme adressiert und Lösungen vorschlägt. Dazu können gehören:

- Chinas Einfluss auf die Infrastruktur Europas – Ziel könnte Transparenz oder Vertrauensbildung zum Beispiel durch Garantien, Inspektionen, Rückbau und Einbeziehung europäischer Unternehmen sein
- die Zusammenarbeit zwischen China und Russland
- Doktrinen-Seminare und militärischer Austausch
- Vertiefung von Partnerschaften, zum Beispiel durch Konferenzen vor Ort oder trilaterale Programm-Gespräche über die Lage in Krisengebieten, über die Lagebeurteilung, die Arbeitsteilung oder gegebenenfalls sogar über gemeinsame Operationen
- konkrete Schritte in der Rüstungskontrolle

Ein solch flexibler Sicherheitsdialog wäre ein vertrauensbildendes Signal, dass China kein Gegner der NATO ist. Aber auch für die bessere Abstimmung unter den Verbündeten selbst wären diese Gesprächsrunden eine wichtige Grundlage.

Dr. Henning Riecke organisiert Studiengruppen für Bundestag und Bundesregierung bei der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) und arbeitet dort im Themenschwerpunkt Internationale Ordnung und Demokratie. Der Autor gibt seine persönliche Meinung wieder.