

Die Nato im Fernen Osten

Die atlantisch-pazifische Kooperation zwischen der Allianz und Japan im Kontext des amerikanischen »Pivot to Asia«

Michael Paul

Europa solle die amerikanische Schwerpunktverlagerung nach Asien nicht fürchten, sondern sich daran beteiligen, forderte US-Verteidigungsminister Leon Panetta im Januar 2013. Ein Schritt in diese Richtung ist die neue Kooperation der Nordatlantischen Allianz mit Japan. Die Nato wird kein Weltpolizist, nimmt aber zunehmend eine globale Perspektive ein. Statt auf militärische Intervention will sie auf Stabilisierung durch Konsultation und Kooperation setzen. Japan erwartet somit auch nicht, dass die Nato eine militärische Rolle in der asiatisch-pazifischen Region spielen wird, sondern es hofft auf einen Partner, der seine Perzeptionen und Ansätze teilt. Die Gemeinsame Politische Erklärung, die Nato-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen und Japans Premierminister Shinzo Abe am 15. April 2013 unterzeichnet haben, kann so als Grundlage dienen, um eine politische Partnerschaft aufzubauen und weitere Initiativen zur Einbindung regionaler Akteure zu entwickeln.

In der Vergangenheit beschränkten sich die Beziehungen zwischen der Nato und Japan auf einen allgemeinen und gelegentlichen Dialog mit wenig konkreten Inhalten. Dies hat sich geändert, seitdem sich die Nato im Interesse der internationalen Sicherheit auch jenseits ihres traditionellen geographischen Raumes engagiert. Zum Katalysator für die Kooperation mit Japan wurde der Nato-Einsatz in Afghanistan. Entsprechend der Erklärung vom April 2013 wollen die Allianz und Japan neue globale Sicherheitsfragen in Zukunft gemeinsam angehen. Aber was beinhaltet diese Zusammenarbeit konkret? Natürlich sind die Nato-Staaten an einer verbesserten Kooperation mit Japan

im Bereich der verteidigungsrelevanten Forschung und Technologie interessiert. Naheliegende Themen sind die Cyber-Verteidigung, die Terrorismusbekämpfung und die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen. Darüber hinaus haben die europäischen Nato-Staaten ein weiteres Anliegen: die maritime Sicherheit. Als Exportnationen haben Deutschland und Japan ein eminentes Interesse an freien Seewegen und ungehindertem Handel. Dies setzt weltweit Sicherheit und Stabilität voraus. Doch der Westpazifik wird in dieser Hinsicht zunehmend gefährlich.

Gefährliche See

In den vergangenen Monaten gab es eine Serie von Krisen in der Ostchinesischen und Südchinesischen See, die außer Kontrolle zu geraten drohten. Regionale Sicherheitsexperten stimmen darin überein, dass die Hauptgefahr daraus resultiert, wie regionale Akteure maritime Operationen durchführen, um ihre Rechte auf territorialen Besitz und marine Ressourcen durchzusetzen oder zu behaupten. Zudem sind alle Akteure angesichts des nationalistischen Drucks, unter dem sie stehen, zu einem effektiven Krisenmanagement weder bereit noch fähig. Droht die Nato, wenn sie nun ihre Beziehungen mit Japan stärkt, in die asiatischen Konflikte involviert zu werden?

Nato-Generalsekretär Rasmussen hat erklärt, dass die globale Perspektive nicht bedeute, dass die Allianz eine Präsenz in der asiatisch-pazifischen Region anstrebe. Vielmehr wolle die Nato mit den Staaten in der Region zusammenarbeiten, um Sicherheit und Stabilität zu erhöhen. Japan ist ein Schlüsselpartner für dieses Unternehmen. Aber was bedeutet dies für das maritime Ostasien?

Die militärische Aufrüstung Chinas, speziell die Marinerüstung, hat beträchtliche Auswirkungen auf die Sicherheit der Nachbarstaaten und erlaubt es Peking, den maritimen Status quo in einer Weise in Frage zu stellen, wie es noch vor zehn Jahren unvorstellbar war. Nun besitzt China Fähigkeiten, mittels deren es den Zugang zu kritischen Regionen im Westpazifik verwehren (Anti-Access/A2) oder die Operationsfreiheit darin einschränken (Area-Denial, AD) kann. Sie basieren maßgeblich auf Drohnen, ballistischen Raketen und Marschflugkörpern, einer starken Luftwaffe, einer wachsenden Zahl von Unterseebooten und Überwasserschiffen sowie weitreichenden Radar- und hochentwickelten Informations- und Führungssystemen. In Kombination mit einer zunehmenden militärischen und paramilitärischen Präsenz entlang und jenseits der ostasiatischen Küstengewässer hat China damit seine Möglichkeiten vergrößert, die Sicherheitsbedingungen in der asiatisch-

pazifischen Region zu beeinflussen. Zwar muss Peking eine direkte Konfrontation mit den USA und ihren Verbündeten nach wie vor vermeiden, doch es kann Washington mit seinen Bündnisverpflichtungen in peripheren Angelegenheiten herausfordern, wie der Streit um die Inselgruppe zeigt, die in China als Diaoyu- und in Japan als Senkaku-Inseln bezeichnet werden. Der Zuwachs an militärischen Fähigkeiten Pekings könnte langfristig sogar das Vertrauen Tokios in die Sicherheitszusagen der USA schwächen und in Japan jenen Kräften Aufschwung geben, die größere und offensive Streitkräfte und möglicherweise sogar eine nukleare Abschreckung wollen (auch wenn dies ein höchst hypothetisches Szenario ist). Deshalb kommt eine Analyse der amerikanischen Carnegie-Stiftung zu dem Ergebnis, dass – wenn Tokio und Washington nicht effektiv darauf reagieren – »Chinas wachsende maritime militärische Fähigkeiten die Wahrscheinlichkeit politisch-militärischer Krisen in Ostasien erhöhen, die amerikanisch-japanische Allianz schwächen und die regionale Stabilität unterhöhlen könnten.« Frieden und Wohlstand der gesamten asiatisch-pazifischen Region könnten dann in Gefahr geraten. Einige dieser problematischen Entwicklungen im Verhältnis zwischen China, Japan und den USA sind bereits sichtbar geworden – der Konflikt über die Souveränität der Senkaku-Inseln ist nur ein, wenn auch signifikantes Beispiel.

Der Aufstieg Chinas als regionale Großmacht und – in einigen Aspekten – globale Macht bringt für Japan auf wirtschaftlicher Ebene viele positive Anreize mit sich, hat aber auch ein klares Bedrohungspotential (und in politisch-militärischen Kreisen gibt es keinen Zweifel, dass Peking eine hegemoniale Rolle in Asien anstrebt). Auch Brüssel verbindet mit der Entwicklung Chinas viele Erwartungen, wenngleich europäische Nato-Verbündete wie die baltischen Staaten und Polen einem neuen Schwerpunkt im Fernen Osten gegenüber höchst skeptisch sein dürften. Sie haben vor allem Zweifel an den Absichten ihrer sehr viel näheren östlichen Nachbarschaft, sprich Russlands.

Die Nato-Japan-Kooperation und der Dialog mit China müssen gleichermaßen voran gebracht werden. Deutschland kann auf die Erfahrung von 20 Jahren Streitkräftedialog mit Russland verweisen, die gezeigt haben, dass ein offener Dialog über Sicherheitsfragen und Bedrohungsperzeptionen viel verändern kann. In Europa wie in Russland wird jedoch nach wie vor in Kategorien des Kalten Krieges gedacht. In der asiatisch-pazifischen Region (und Russland ist auch eine pazifische Macht), geht es nicht nur darum, durch Fähigkeiten und Handeln von bedrohlichem Verhalten abzuschrecken, sondern auch, Misstrauen abzubauen, die Zusammenarbeit zu stärken und dabei Peking zu versichern, dass vitale Interessen, wie maritime Versorgungslinien, nicht tangiert werden. Die Marinerüstung Chinas ist einer der Faktoren, mit denen in Washington der »Pivot to Asia« begründet wird. Aber wie soll Peking maritime Handelswege absichern ohne eine starke, hochseefähige Marine?

Notwendiger Dialog

Es gibt reichlich Gelegenheit für Missverständnisse im Indo-Pazifischen Raum. Umso notwendiger ist der Dialog. Vertreter der USA und Chinas trafen sich im September 2013 in Peking (14. Defense Consultative Talks) und diskutierten, wie das gegenseitige Vertrauen erhöht und die Zusammenarbeit insbesondere im humanitären Bereich, bei der Katastrophenhilfe, beim Peacekeeping und beim Schutz maritimer Infrastruktur ausgebaut werden könnte. Darüber hinaus wurden Mittel und Wege besprochen, wie sich die Kommunikation verbessern und Fehlperzeptionen vermeiden ließen. Für die sino-japanischen Beziehungen wäre ein vergleichbares positives Momentum zu begrüßen.

Der wirtschaftliche Erfolg Chinas beruht auf einer stabilen, regelbasierten Weltordnung. Eine Politik, die auf deren Erhaltung gerichtet ist, muss fähig sein, Akteure an einem Verhalten zu hindern, das darauf abzielt, den Status quo zu ignorieren, zu

verletzen oder einseitig neu zu definieren. Die Nato kann in diesem Ordnungssystem unterstützend tätig sein, ebenso wie die Europäische Union, die diesen Auftrag in ihrer neuen maritimen Sicherheitsstrategie formulieren dürfte. Aber vorrangig muss ein bilateraler Dialog zwischen Japan und China etabliert werden. Auf lange Sicht sind multilaterale Strukturen auch in der asiatisch-pazifischen Region denkbar. Europäer teilen gerne ihre Erfahrung, wie ein freies und friedliches Europa auf multilateraler Ebene entstehen konnte. Allerdings ist stets daran zu erinnern, dass dies wesentlich aufgrund einer starken transatlantischen Allianz möglich war.

Realistische Schwerpunktverlagerung oder Wunschdenken?

Schließlich wird entscheidend sein, ob der »Pivot to Asia« tatsächlich zu einer Schwerpunktverlagerung militärischer Fähigkeiten der USA führen und dadurch eine diffizile regionale Balance zwischen Alliierten wie Japan und Partnern wie China geschaffen werden wird. Anstelle einer küstenfernen Ausgleichsstrategie (»offshore balancing«), die ein gewisses Maß an Rückzug bedeuten würde, erscheint eine partnerschaftliche Präsenz besser geeignet, wenn man eine Arbeits- und Kostenteilung sowie Interoperabilität anstrebt.

Eine Verlagerung des amerikanischen Interesses vom Atlantik zum Pazifik hat zur Folge, dass die Sicherheit im Mittelmeer für die europäischen Marinen bedeutsamer wird. Aber es wird keine Schwerpunktverlagerung ohne Beteiligung anderer Länder in der Region geben. Wenn sich Staaten wie Australien und Singapur nicht an der neuen Partnerschaft, die die USA anbieten, beteiligen, könnte das ganze Unternehmen rasch scheitern. Washingtons Verbündete wären dann mit dem Voranrücken Chinas als neue Hegemonialmacht alleingelassen und die Stabilität, die mit der starken Präsenz der USA im Westpazifik einherging, Geschichte.

Prinzipiell wären multilaterale Strukturen und Institutionen geeignet, in der asia-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

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

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

ISSN 1611-6364

Bei diesem Aktuell handelt es sich um die deutsche Version des SWP Comments 33/2013: »NATO Goes East: NATO-Japan Cooperation and the 'Pivot to Asia'«, Oktober 2013, www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2013C33_pau.pdf

Siehe zu diesem Thema auch:
Nadine Godehardt / Alexandra Sakaki / Gudrun Wacker, »Sino-japanischer Inselstreit und europäische Beiträge zur Eskalation«, in: Volker Perthes / Barbara Lippert, *Ungeplant bleibt der Normalfall. Acht Situationen, die politische Aufmerksamkeit verdienen*, SWP-Studie 16/2013, September 2013

Michael Paul
Die Flottenrüstung der Volksrepublik China. Maritime Aspekte der sino-amerikanischen Rivalität, SWP-Studie 15/2013, August 2013

tisch-pazifischen Region mehr Transparenz und Vertrauen zu schaffen und solche Dispute wie im Fall der Senkaku-Inseln lösen zu helfen. Es gibt wenig Hoffnung, dass dieser Streit in naher Zukunft beigelegt werden kann. Und gerade deshalb sollten Peking und Tokio zunächst daran arbeiten, neue bilaterale Kommunikationsmechanismen zu etablieren. Natürlich muss es erst eine politische Vereinbarung auf höchster Ebene geben, bevor Gespräche auf ministerieller oder militärischer Ebene stattfinden können. Es wird nicht einfach sein, einen solch substantiellen Dialog wiederaufzunehmen, denn die bilateralen Beziehungen sind allgemein gestört und von Misstrauen überlagert (symptomatisch dafür ist der Verlust der Basis für vertrauliche Hintergrundgespräche). Am Ende der bilateralen Verhandlungen könnte ein Kommunikationssystem entstehen, an dem unterschiedliche Ebenen beteiligt sind, nämlich maritime Einrichtungen, Streitkräfte und Ministerien (wie bereits im Jahr 2010 angestrebt).

Ein permanenter Sicherheitsdialog auf Arbeitsebene (im Botschafterrang mit militärischen Vertretern), wie ihn die Tokioter Professorin Takako Ueta vorgeschlagen hat, wäre ein weiterer Ansatz. Ein solches Format würde den Dialogformen der OSZE ähneln und könnte einen bilateralen Mechanismus enthalten, der die Einhaltung internationaler Normen überwacht. Später könnte es in den »East Asian Summit« oder das ASEAN-Regionalforum integriert werden. Ein derartiger Ansatz würde es auch den USA mit ihren Sicherheitsverpflichtungen leichter machen, da einerseits Sicherheit durch Abschreckung gewährleistet wäre, andererseits aber Risiken verringert würden. Das gemeinsame Interesse Chinas und Japans, einen militärischen Konflikt zu vermeiden und ihre Wirtschaftsbeziehungen aufrechtzuerhalten, sollte genügend Anreiz und ausreichend Grundlage bieten, um einen substantiellen Dialog aufzunehmen.

Es wird für die Nato in den nächsten Jahrzehnten eine kritische Aufgabe sein, sich im Sinne des eingangs zitierten Appells von Leon Panetta an der politisch-militärischen

Neuausrichtung der USA nach Asien zu beteiligen. Die aktive Kooperation mit ihrem großen Nichtbündnismitglied Japan ist dabei essentiell. Aber die Stabilisierung der ostasiatisch-pazifischen Region setzt voraus, dass in naher Zukunft ein neuer sino-japanischer Dialog und ein effektiver Mechanismus zur Krisenreduzierung etabliert werden. Es bedarf sowohl eines Gegengewichts zu den wachsenden militärischen Fähigkeiten Chinas als auch integrativer und institutioneller Maßnahmen. Die asiatisch-pazifische Region befindet sich noch in einer frühen Aufbauphase kooperativer Sicherheits- und Verteidigungssysteme. Sie kann dabei von den Nato-Erfahrungen hinsichtlich multilateraler Planung und Operation profitieren.

Der Inselstreit ist nur ein Symptom des größeren Problems, wie Staaten in Krisen- und Konfliktsituationen effektiv mit Peking kommunizieren können und wie sich China allmählich zu einem verantwortungsvollen Akteur in den internationalen Beziehungen wandeln könnte. Einerseits gibt es einen gewissen Grund zu Optimismus, da die Inseln in der Ostchinesischen See zwar für die chinesische Außenpolitik eine Priorität darstellen, das Hauptziel Pekings aber eine nachhaltig ökonomische Entwicklung bleiben wird. Andererseits ist die chinesische Aufrüstung eine schlichte Notwendigkeit, die sich aus dem raschen wirtschaftlichen Aufstieg ergibt, da es nun viele Interessen zu schützen gilt. Die Nato-Japan-Kooperation muss also eine vorsichtige Balance zwischen Verbündeten der Allianz und Partnern in der Region wahren, wenn die internationale Ordnungspolitik unterstützt werden soll.