



Metis

Studie

Entlastung und Engagement – Deutsche Impulse für eine verstärkte transatlantische Zusammenarbeit

Nr. 22 | Januar 2021

Metis Studien geben die Meinung der Autor*innen wieder. Sie stellen nicht den Standpunkt der Bundeswehr, des Bundesministeriums der Verteidigung oder der Universität der Bundeswehr München dar. Metis Studien richten sich an die politische Praxis. Sie werten Fachliteratur, Reports, Presstexte sowie Hintergrundgespräche mit Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Ministerien und Denkfabriken aus. Auf Referenzen wird verzichtet. Rückfragen zu Quellen können per Email an die Autor*innen gerichtet werden.

Institut für
Strategie & Vorausschau

Zusammenfassung

O b und wie die Staaten des transatlantischen Raumes sich auf eine gemeinsame Strategie gegenüber China einigen können, wird der Lackmустest für ihre zukünftige Zusammenarbeit. Rufe nach mehr Verantwortungsübernahme klingen auch unter der neuen Biden-Administration nicht ab. Die USA sehen sich inmitten einer systemischen Auseinandersetzung und erwarten von ihren Bündnispartnern konkrete Initiativen, diplomatischen

Beistand und substanzielle Unterstützung, um den Herausforderungen durch den chinesischen Machtzuwachs zu begegnen. Europa und Deutschland muss ein Spagat gelingen: Einerseits gilt es, Eigeninteressen im wirtschaftlichen Bereich, die sich von denen der USA unterscheiden, zu schützen. Andererseits kommt es darauf an, die USA bei sicherheitspolitischen Aufgaben durch die Übernahme von mehr Verantwortung zu entlasten.

Geopolitische Rahmenbedingungen

Das unipolare Moment liegt hinter uns. Den USA als schwächelndem Hegemon treten in einer multipolaren Welt China und Russland als systemische Herausforderer entgegen. Für Russland kann diese Rollenzuschreibung aufgrund seiner militärischen Kapazitäten und aggressiven Außenpolitik gelten – allerdings mit Einschränkungen, denn Moskau fehlt es an der notwendigen ökonomischen Robustheit, politischen Stabilität und Innovationsfähigkeit, um der Rolle eines systemischen Herausforderers langfristig wirklich gerecht zu werden. Demgegenüber hat China in den letzten Dekaden eine beispiellose Entwicklung hinter sich, die nicht nur durch seine wirtschaftspolitische Erfolgsgeschichte und die rasche Modernisierung und Aufrüstung seiner Streitkräfte, sondern auch durch nachhaltig gewachsenen Einfluss in internationalen Foren und als globaler Standardsetzer, etwa im Bereich der Hochtechnologie, gekennzeichnet ist. Kurz, wirtschaftliche Prosperität und verteidigungspolitische Investitionen haben China einen rapiden Machtzuwachs beschert, sein zunehmend selbstbewusstes und raumgreifendes Agieren in der Region unterfüttert, den relativen Abstand zur Führungsmacht USA reduziert und die Möglichkeit eröffnet, sich als systemische Antithese zur *Pax Americana* zu positionieren. Die USA versuchen seit einigen Jahren den Machtzuwachs Chinas zu bremsen, dessen Expansionspolitik durch sicherheitspolitische Eindämmung entgegenzuwirken und

Partnerstaaten zu mehr Engagement und Verantwortungsübernahme zu bewegen.

Europäische und deutsche Optionen

Für die europäischen Staaten stellt dieser Systemkonflikt eine politische und ökonomische Herausforderung dar. Auf der einen Seite ist es wichtig, die wirtschaftlichen Eigeninteressen, die sich von jenen der USA unterscheiden, zu sichern. Auf der anderen Seite sollten die USA bei sicherheitspolitischen Aufgaben durch die Übernahme von mehr Verantwortung entlastet werden. Viele vergangene Meinungsverschiedenheiten zwischen den transatlantischen Partnern gehen auf diesen Spagat und die bisherige europäische Position gegenüber China zurück.

Europäisches Eigeninteresse zeigt sich beispielsweise am neuen EU-China Abkommen, welches wenige Tage vor der Amtsübernahme des neuen amerikanischen Präsidenten Joe Biden gezeichnet wurde. Da die US-Administration eigentlich gemeinsam mit der EU gegen China vorgehen will, sind die Reaktionen aus Washington eher verhalten. Das Abkommen, welches unter anderem den gegenseitigen Marktzugang erleichtert, kann auch als politisch-diplomatischer Teilerfolg für Peking gewertet werden, da die Lage der Uiguren oder das Sicherheitsgesetz in Hongkong vorerst unbeachtet blieben. Auch Diskussionen um Lastenausgleich (*Burden-sharing*), strategische Autonomie und der Reduktion oder des Anstiegs



von Verteidigungsausgaben im Zuge der Zwei-Prozent-Debatte führten in Washington in den letzten Jahren zu Verstimmungen. Im Gegensatz zu Europa sind die USA bereit, trotz bestehender ökonomischer Abhängigkeit, stärker gegen die autokratischen und expansiven Tendenzen Chinas vorzugehen. Die meisten EU-Staaten hingegen sehen die aktuelle US-Sanktionspolitik gegenüber Peking kritisch und fürchten weitreichende Handelskonflikte und geopolitische Verwerfungen. Anders als die USA setzte Europa bisher weniger auf sicherheitspolitische Eindämmung und restriktive Sanktionsmechanismen, sondern hoffte vielmehr darauf, durch eine tief greifende wirtschaftliche Interdependenz stark regulierend auf Peking Einfluss nehmen zu können. Auch das neuerliche Abkommen verfolgt diesen Ansatz.

Die bisherige Herangehensweise gegenüber China wird sich langfristig ändern müssen, denn europäische Zugeständnisse wurden auch in der Vergangenheit in Peking neu interpretiert. Da die USA sich zunehmend auf Asien und den Pazifik konzentrieren müssen, sind die europäischen NATO-Staaten und die EU angehalten, mehr Verantwortung in Europa, Afrika und auf den Weltmeeren zu übernehmen. Die Verantwortungsübernahme wird stets im Lichte des oben skizzierten Spagats bewältigt werden müssen. Auch die deutsche Strategie mit Blick auf das transatlantische Verhältnis und China ist somit immer mit dem Dilemma konfrontiert, dass die Bundesrepublik ihre wirtschaftlichen Interessen im Reich der Mitte wahren muss. Zugleich muss aber den USA ein sicherheitspolitisches Angebot unterbreitet werden, um (a) den amerikanischen Schutz Deutschlands und Europas auch weiterhin zu sichern, (b) seine wirtschaftlichen Interessen in China und in Asien auch weiterhin verfolgen zu können (beispielsweise durch Freiheit der Seewege) und (c) eine zukünftige neuerliche transatlantische Diskussion um *Burden-sharing* antizipierend zu verhindern. Wie eine solche Strategie aussehen könnte, wird im folgenden Abschnitt skizziert.

Entlastung und Engagement – eine deutsche E2-Strategie?

Ein europäischer Sonderweg gegenüber China ist im Bereich der Sicherheitspolitik kaum umsetzbar; zu sehr würde das transatlantische Verhältnis darunter leiden und zu fundamental sind die Unterschiede mit China bei rechtlichen und normativen Auffassungen sowie sicherheitspolitischen Interessen. Stattdessen müssten die europäischen Staaten vielmehr die USA, die sich auf den asiatisch-pazifischen Raum konzentrieren, in Europa, in Afrika, im mittleren Osten und im maritimen Raum global zu entlasten versuchen. Denn genau im asiatisch-pazifischen Raum, in dem China in den letzten Jahren schrittweise aggressiver agiert, ist die EU sicherheitspolitisch kein präsender Akteur. In der Region sind aber sicherheits- und wirtschaftspolitische Fragen besonders miteinander verzahnt. Alle

EU-Staaten haben essenzielle wirtschaftliche Interessen und sind von freien Seewegen und ungestörtem Handel abhängig. Frankreich und dem ehemaligen EU-Mitglied Großbritannien reagieren auf diese Abhängigkeiten bereits durch maritime Präsenz in Ostasien.

Deutschland könnte als substanziellen Beitrag eine geeignete *Entlastungs- und Engagement-Strategie (E2-Strategie)* formulieren. Nur so kann Berlin durch die nachhaltige Entlastung der USA seinen Verpflichtungserklärungen gegenüber Washington gerecht werden. National würde dies bedeuten, seine Verpflichtungen im Rahmen der Allianz zu bekräftigen und ihnen auch durch sichtbare Schritte nachzukommen. Hierzu zählen die Fragen nach der Höhe der zukünftigen Verteidigungsausgaben und den Versprechen, diese schrittweise zu erhöhen. Die zukünftige finanzielle Ausstattung der deutschen Streitkräfte ist wegen der momentan nicht abzuschätzenden wirtschaftlichen Langzeitfolgen von COVID-19 nicht abzusehen. Daher gilt es, die Idee von Bundesministerin Annegret Kramp-Karrenbauer zu revitalisieren, den Beitrag von Staaten zur NATO nicht anhand des Verhältnisses von Prozent anteilig zum BIP zu bemessen, sondern anhand zur Verfügung gestellter Fähigkeiten. Dies sollte dann innerhalb der Allianz zum Gegenstand von Beratungen und Beschlüssen gemacht werden. Auch die Zusagen an die NATO, bis 2031 drei voll ausgestattete und einsatzbereite Divisionen des Heeres in Bereitschaft zu haben, stellen solch einen Schritt dar. Mit Deutschland und Frankreich als Vorreiter könnte in Europa das Gros der Sicherheits- und Bündnisaufgaben übernommen werden. Dazu gehört auch die Abschreckung gegenüber Russland zu Land und zu Wasser. Bei der Bereitstellung von Fähigkeiten unabhängig von den USA ist auch an die Flugabwehr in den baltischen Staaten zu denken. Diese sollte von einem Konsortium europäischer NATO-Staaten finanziert werden. Deutschland und GB könnten durch die Aufstellung einer *Standing Maritime Group* aus den Mitgliedsstaaten der Northern Group¹ ein entsprechendes Signal nach Washington senden. Dadurch zeigen die europäischen NATO-Staaten, dass sie die zunehmende Bedrohung der nördlichen Flanke der Allianz ernst nehmen. Diese *Standing Maritime Group* müsste zwar außerhalb der

¹ Die Northern Group (NG) ist ein informelles, nicht-institutionalisiertes Forum zur Konsultation und pragmatischen Zusammenarbeit in Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik unter den Nord- und Ostseeanrainerstaaten. Sie wurde auf Initiative Großbritanniens im Jahr 2010 gegründet. Mitglieder sind die Staaten der Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO) Dänemark, Norwegen, Finnland, Schweden, Island sowie Großbritannien, die baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen, Polen, die Niederlande und Deutschland. Die Northern Group soll ein Konsultations- und Kooperationsformat bieten, das a) eine klare regionale Perspektive aufweist und b) es NATO und Nicht-NATO-Staaten ermöglicht zusammen zu arbeiten.



Abb. 1 Übung NORTHERN COASTS: SEA LYNX Bordhubschrauber startet von der Fregatte Rheinland-Pfalz am 01.09.2011. | © Bundeswehr/Björn Wilke

NATO-Strukturen aufgestellt werden, jedoch eng mit der Allianz kooperieren.² Die durch diese Maßnahmen freigewordenen Kräfte und Mittel hätte Washington für den pazifischen Raum zur Verfügung. Auch eine Erweiterung der NATO hin zu einer globalen Allianz der Demokratien unter amerikanischer Führung sollte die diplomatische Unterstützung Berlins finden, ohne allerdings die Frage einer möglichen zukünftigen Mitgliedschaft von Staaten wie Australien oder Neuseeland positiv vorwegzunehmen. Alle diese Maßnahmen könnten für eine spürbare Entlastung der USA sorgen.

Was den pazifischen Raum anbetrifft, so kann festgehalten werden, dass die deutschen Fähigkeiten, dort eine aktivere Rolle zu spielen, aus budgetären und materiellen Gründen begrenzt sind. Dennoch gibt es Möglichkeiten, den USA durch ein aktiveres deutsches Engagement zu

signalisieren, dass Deutschland die Bedrohungswahrnehmung Washingtons mit Blick auf China teilt. Als Schlüsselstaaten für eine engere sicherheitspolitische Kooperation kommen zunächst Australien, Neuseeland, Japan und Südkorea in Frage. Neben den bereits verabschiedeten Leitlinien der Bundesregierung zum Indopazifik sowie der Ankündigung 2021 eine Fregatte nach Australien zu senden, würde zu solch einem Signal auch die Bereitschaft zur Teilnahme deutscher Offiziere an *Freedom of Navigation* Operationen amerikanischer, französischer und britischer Verbündeter zählen. Ferner wäre ein weiteres Signal an die USA, die Intensivierung der militärischen Kooperation mit den seitens des BMVg bereits identifizierten Schlüsselstaaten Australien und Neuseeland weiter auszubauen. Beiderseitige Teilnahme spezialisierter Kräfte an Übungen und Manövern wäre ein erster Schritt in diese Richtung. All diese Ansätze müssten in enger Abstimmung mit den USA und den zentralen europäischen Partnern Frankreich und Großbritannien erfolgen, würden aber klare und deutliche Signale eines deutschen Engagements in der Region setzen, die über reine Symbolpolitik hinausgehen.

² Siehe „Maritimes strategisches Denken: Das Beispiel GIUK“, Metis Studie Nr. 17 (Juni 2020).



Ferner könnte Deutschland in dieser Region als Initiator multilateraler Kooperationsforen auftreten. Hierzu würden Fragen der Nuklearstrategie, der Rüstungskontrolle im konventionellen Bereich, des Austausches über Militärdoktrinen und auch Fragen nach der Regulierung von neuen Technologien im militärtechnologischen Bereich zählen. Generell sollten diese Foren inklusiv sein (das heißt eine entsprechende Einladung sollte auch an China ausgesprochen werden) und darauf abzielen durch Informationsaustausch Erwartungsverlässlichkeit zu produzieren, um die Unsicherheit über die Intentionen des jeweils anderen zu minimieren. Letzen Endes könnten solche Initiativen als vertrauensbildende Maßnahmen – auch im Interesse der USA – wirken, die auf mittlere Sicht die Möglichkeiten zu substantiellen Rüstungskontrollgesprächen eröffnen.

Ferner könnte Deutschland den Anrainerstaaten seine technische Expertise zur Einrichtung maritimer Überwachungssysteme (Über- und Unterwasser) zur Verfügung stellen und dadurch zum Aufbau von *Maritime Surveillance* Systemen in der Region beitragen. Auch die stärkere Kooperation der militärischen Nachrichtendienste der Staaten in dieser Region (ohne China) ist eine Initiative, die seitens Deutschlands ergriffen werden könnte. Dadurch wäre sowohl für die Bundesrepublik wie auch für die an der Kooperation beteiligten Staaten auf mittelfristige Sicht eine Win-Win-Situation denkbar.

Deutschland kann durch die *E2-Strategie* konkret zwei politische Ziele erreichen: Durch Übernahme von Verantwortung in Europa, im Atlantik und Mittelmeer sowie in Nordafrika können die USA entlastet werden, die Kooperation mit Frankreich vertieft und die deutsch-französische Rolle als Stabilitätsanker in Europa gestärkt werden. Durch gesteigertes Engagement in Regionen, in denen die USA Unterstützung suchen, kann Deutschland zudem proaktiv und gestaltend Beiträge leisten, die über bloße Lippenbekenntnisse hinausgehen. Nur so kann eine *E2-Strategie* auch dazu beitragen das verstimmt Verhältnis zu den USA wieder zu rehabilitieren. Damit dies gelingt könnten folgende Maßnahmen angestrebt werden:

In Europa, im mittleren Osten und in Nordafrika

- NATO-Kontingente zum Schutz der Nord-, Ost- und Südflanke stärker europäisieren
- bodengebundene Luftverteidigung im Baltikum als rein europäischen NATO-Beitrag und finanziell aus Mitteln europäischer NATO-Staaten umsetzen

- Aufstellung einer *Standing Maritime Group* im Atlantik
- mehr finanzielle und personelle Verantwortungsübernahme bei den *Individual Cooperation Programmes* (ICP) im Rahmen des *NATO Mediterranean Dialogue* und der *Istanbul Cooperation Initiative*
- die Bindung der Türkei in der NATO durch EU-Politik stützen

Im asiatisch-pazifischen Raum

- Anrainerstaaten im Indopazifik durch Technologietransfer unterstützen
- Unterstützung beim Aufbau neuer und Ausbau vorhandener *Maritime Surveillance* Systeme
- Beteiligung an Manövern mit Marinen und Luftstreitkräften von Partnerstaaten im Indopazifik (insbesondere Australien und Neuseeland) zur Stärkung der maritimen Diplomatie
- engere Kooperation im Bereich *Special Forces* mit Australien und Neuseeland
- regelmäßige Teilnahme von deutschen Offizieren an *Freedom of Navigation* Operationen
- engere Zusammenarbeit mit Geheimdiensten von Partnerstaaten in der Region
- Foren und Konferenzen unter chinesischer Beteiligung in den Bereichen Nuklearstrategie, Rüstungskontrolle, Regulierung von Militärtechnologie und Militärdoktrinen initiieren
- Einführung regionaler Kooperationen bei Naturkatastrophen, *Maritime Search and Rescue* Operationen und zur Cyber- und Terrorabwehr

IMPRESSUM**Herausgeber**

Metis Institut
für Strategie und Vorausschau
Universität der Bundeswehr München
metis.unibw.de

Autoren

Prof. Dr. Carlo Masala
Dr. Konstantinos Tsetsos
metis@unibw.de

Creative Director

Christoph Ph. Nick, M. A.
c-studios.net

Bildnachweis

Titel: © Bundeswehr/Oliver Bender,
Quelle: <https://www.flickr.com/people/bundeswehrfoto/>

S. 5: © Bundeswehr/Björn Wilke,
Quelle: <https://www.flickr.com/people/bundeswehrfoto/>

ISSN-2627-0587

Dieses Werk ist unter einer Creative Commons Lizenz
vom Typ Namensnennung – Nicht kommerziell –
Keine Bearbeitungen 4.0 International zugänglich.

