

Partner und Konkurrent

China etabliert sich in der internationalen Sicherheitspolitik

Thomas S. Eder | **In den vergangenen Jahren hat Peking seine Anstrengungen verstärkt, weltweit als Sicherheitsanbieter aufzutreten – durch intensivierte Militärdiplomatie, durch die verstärkte Lieferung von Waffen und anderem Material und auch den stärkeren Einsatz des eigenen Militärs im Ausland. Der Westen täte gut daran, sich darauf einzustellen.**

Die drei Angreifer kamen nur bis ans Tor des chinesischen Konsulats in Karatschi: Am 23. November 2018 fuhren die Terroristen in zwei Wagen vor und eröffneten das Feuer. Zwei Polizisten und zwei Passanten kamen ums Leben, bis die Attentäter – militante Separatisten aus der pakistanischen Unruheprovinz Belutschistan – selbst von Sicherheitskräften erschossen wurden. Die Autos brannten aus.

Vertretungen westlicher Regierungen sind in Südasien seit Jahrzehnten Ziel von Anschlägen. Dass aber nun auch Peking ins Fadenkreuz gerät, beschreibt eine neue, beunruhigende Realität und illustriert seine gewachsene Rolle im fragilen Sicherheitsgefüge der Region. Der Anschlag richtete sich gegen Chinas wachsenden wirtschaftlichen Einfluss durch Projekte im Rahmen der Belt and Road Initiative (BRI) in Pakistan – was deutlich macht, warum für Peking eine Stabilisierung seiner Nachbarländer so wichtig ist.

Seit einigen Jahren schon begleitet die Volksrepublik ihre wirtschaftliche Expansion mit Sicherheitsangeboten, von Militärhilfe bis zum Einsatz eigener Sicherheitskräfte, wie etwa seit 2017 bei gemeinsamen Antiterror-Patrouillen der bewaffneten Volkspolizei mit der afghanischen Armee. Schon seit den frühen 1990er Jahren – Peking wollte damals die internationale Isolation nach der Niederschlagung der Demokratieproteste 1989 durchbrechen – stellt China Mediziner, Ingenieure und Logistikpersonal für Auslandseinsätze ab, seit 2014 wächst Chinas Beitrag zur internationalen Sicherheit auch durch die Teilnahme bewaffneter Soldaten an Blauhelm-Einsätzen der Vereinten Nationen.

Wie sich Chinas stärkeres Engagement auswirken wird, ist aus westlicher Sicht allerdings eine offene Frage. Das Land ist jedenfalls dabei, sich als globaler Mitspieler in der Sicherheitspolitik zu etablieren und in manchen Regionen selbst zum „security provider“ zu werden, also zum Dienstleister oder Anbieter in Sachen Sicherheit. Solche schützen nicht nur sich selbst, sondern

auch andere Staaten vor Bedrohungen, die alle betreffen. Dazu gehören etwa Naturkatastrophen und Schiffsunglücke, transnationales organisiertes Verbrechen, Terrorismus oder Piraterie. Sicherheitsanbieter treten als Diplomaten auf, helfen beim Kapazitätsaufbau in anderen Staaten, liefern aber auch militärische Güter oder setzen eigene Militäreinheiten ein.

Um global agieren zu können, müsse China die erforderlichen Kapazitäten aufbauen, erklärte Staats- und Parteichef Xi Jinping Anfang 2017 in einer Rede vor der Nationalen Sicherheitskommission. Seitdem untermauert Peking seinen Anspruch immer aktiver und bietet sich im Rahmen der BRI explizit als Sicherheitspartner an. In den vergangenen zwei Jahren publizierte die chinesische Regierung hierzu zwei wichtige Strategiepapiere. In der „Vision für maritime Zusammenarbeit im Rahmen der BRI“ (2017) fügte China die Sicherheitskooperation zu seiner Prioritätenliste hinzu. Ein eigenes Unterkapitel wirbt für China als Partner bei Katastrophenprävention und -hilfe sowie bei humanitären Einsätzen oder der Verbrechensbekämpfung; auch der Einsatz von Chinas eigenem Satelliten-Navigationssystem „Beidou“ wird in diesem Kontext angeboten. In der „Arktis-Strategie“ (2018) bekräftigte Peking – nach Erweiterung der BRI um eine „polare Seidenstraße“ – dieses Angebot auch als Beitrag zur Erhaltung von Frieden und Stabilität in der Arktis.

**Peking hat graduell
mehr Verantwortung
übernommen**

Chinas Aufstieg als Sicherheitsanbieter lässt sich anhand des größeren diplomatischen Engagements, der verstärkten Lieferung militärischer Güter und der wachsenden Zahl von Militäreinsätzen illustrieren. Von einem niedrigen Niveau ausgehend, hat Peking in den vergangenen Jahren graduell mehr Verantwortung übernommen. Es versucht, über regionale Institutionen, Konfliktmediation und Militärdiplomatie Vertrauen aufzubauen und im globalen Konfliktmanagement eine wichtige Rolle zu spielen. Gleichzeitig rüstet China ausländische Armeen für den Umgang mit transnationalen Bedrohungen aus und setzt auch eigene Truppen zu deren Bekämpfung ein.

Mehr Militärdiplomatie wagen

Schon 2015 kündigte Präsident Xi eine neue Phase der chinesischen Militärdiplomatie an; zahlreiche Papiere rückten diese dann ins Zentrum der nationalen Sicherheitsstrategie. Ob Besuche, Austausch, Übungen und Training: China will auf das strategische Denken anderer Armeen Einfluss nehmen und sich an Risikomanagement und Spannungsabbau aktiv beteiligen. Xis Ehrgeiz schlägt sich auch in den Staats- und Parteistrukturen nieder, etwa in Form des „Büros für internationale Militärkooperation“, das direkt der einflussreichen Zentralen Militärkommission unterstellt ist.

Die ranghohen Mitglieder der Kommission haben die Frequenz und geografische Breite ihrer Auslandsbesuche deutlich erhöht. Die chinesische Marine stattet über ihre Antipiraterie Task Force ausländischen Häfen immer häufiger Besuche ab. Die Volksbefreiungsarmee vernetzt sich zudem aktiv mit ausländischen Streitkräften. So bildet sie zum Beispiel tansanische Offiziere in China und an einer chinesisch finanzierten Militärakademie in dem afrikanischen Land selbst aus. Auch in Deutschland gab es vor zwei Jahren gemein-

same Übungen mit der Bundeswehr für nichtkriegerische Einsätze; mit den ASEAN-Staaten fand Ähnliches 2018 statt.

Aber auch institutionelle Diplomatie ist für China im Sicherheitskontext sehr wichtig. Eine interessante Entwicklung war der – von Peking lange blockierte, dann aber genehmigte – gemeinsame Beitritt der verfeindeten Staaten Indien und Pakistan zur Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ). Zwar zeigt die Geschichte, dass die gemeinsame Mitgliedschaft in einer Institution auch weniger explosive Konflikte (wie den zwischen Usbekistan und Kirgistan) keineswegs sicher löst. Dennoch ist die erste gemeinsame Teilnahme Indiens und Pakistans an internationalen Militärübungen bei der SOZ-„Friedensmission 2018“ zumindest eine Chance für den Aufbau von Vertrauen. Bei der NATO sorgt derweil für Unruhe, dass der türkische Präsident Recep Tayyip Erdogan, wenn auch wenig glaubwürdig, mit einem Beitritt zur SOZ kokettiert.

Das Liebäugeln Ankaras mit der SOZ beunruhigt die NATO

Schließlich hat China seine Aktivitäten auch auf dem Feld der Konfliktlösung und Mediation kontinuierlich ausgeweitet. Dabei stehen vor allem Staaten entlang der ursprünglich deklarierten BRI-Handelsrouten im Fokus. So wurde China zu einem der prominentesten Teilnehmer multilateraler Friedensgespräche zu Afghanistan, wie die Vier- und Sechs-Nationen-Gespräche mit amerikanischer beziehungsweise russischer Beteiligung. Peking selbst regte vor allem trilaterale Gespräche mit Pakistan an und lud Delegationen der afghanischen Regierung, aber auch der Taliban, nach China ein. Bei den Verhandlungen über das Atomabkommen mit Teheran saß man ohnehin mit am Tisch.

Als Mediator konnte Peking aber bisher kaum Erfolge erzielen. Allerdings hielt es sich auch nicht an UN-Richtlinien, in denen die Einbeziehung möglichst vieler Interessengruppen empfohlen wird. In vielen Fällen bemühte sich China nicht konsequent genug um Konfliktlösungen: Um die Verfolgung der Rohingya-Volksgruppe in Myanmar zu stoppen, trafen chinesische Unterhändler zum Beispiel zwar Vertreter aus Bangladesch und Myanmar. Da aber wichtige Parteien am Verhandlungstisch fehlten, kam es zu keiner Annäherung. Auch ist das internationale Vertrauen in die chinesische Volksbefreiungsarmee als Partner nicht größer geworden, seit diese neue Stützpunkte im Südchinesischen Meer errichtete und auf das auch (mit Indiens Unterstützung) von Bhutan beanspruchte Doklam-Plateau im Himalaya-Gebirge vorrückte.

Mehr militärische Güter liefern

China will seinen politischen Einfluss auch durch die Lieferung von militärischen Gütern vergrößern. Dazu leistet es Militärhilfe unter anderem durch kostenfreien Transfer von Material. Zudem ist es in kurzer Zeit zum drittgrößten kommerziellen Waffenexporteur der Welt aufgestiegen. Bei den kommerziellen Exporten geht es zwar in erster Linie um Gewinne und die Fortentwicklung der chinesischen Waffenindustrie. Doch auch dies ist für Chinas Positionierung als Sicherheitsanbieter von zentraler Bedeutung. China bringt immer modernere Waffen zu sehr günstigen Preisen auf den Markt und ist bereit, auch sensible Technologien wie etwa bewaffnete Drohnen zu exportieren. Potenzielle Importeure seiner Militärprodukte lockt China mit günstigen Krediten.

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Eine Reihe von Staaten sind bereits Chinas Kunden oder Hilfsempfänger. Die afghanische Armee bezieht neben der Unterstützung durch NATO-Staaten seit 2016 auch erste Materiallieferungen aus China. Vorerst handelt es sich dabei um Militärfahrzeuge, Handfeuerwaffen und Munition, nicht um schweres Gerät. Neben Zahlungen in Höhe von 70 Millionen Dollar ist das eine zusätzliche Unterstützung für Kabuls Kampf gegen Terrorismus und Instabilität – die natürlich aber in keiner Weise vergleichbar ist mit der Verantwortungsübernahme der USA und NATO als zentrale Stützen der afghanischen Regierung.

Mittlerweile haben überdies Irak und Nigeria chinesische Drohnen für den Einsatz gegen islamistische Terrorgruppen wie den so genannten Islamischen Staat (IS) und Boko Haram gekauft. Liberia, Ghana und die Elfenbeinküste erhielten kostenfreie Marineausrüstung für den Kampf gegen Piraterie im Golf von Guinea, die Philippinen Waffen für ihr Vorgehen gegen mit dem IS verbündete Aufständische in der Stadt Marawi, Madagaskar kaufte Patrouillenboote. Und die Eingreiftruppe der Afrikanischen Union will China mit 100 Millionen Dollar kofinanzieren.

Der chinesische Waffenexportboom hat viele Kehrseiten. Er befeuert beispielsweise das pakistanisch-indische Wettrüsten, er beschleunigt die Verbreitung von bewaffneten Drohnen und stärkt autoritäre Regierungen. Auch die fortdauernde Aufrüstung Myanmars, seit 2013 Chinas vierthester Kunde und Empfänger militärischer Hilfslieferungen, droht die Sicherheitslage vor dem Hintergrund der brutalen Verfolgung der Rohingya zu verschlechtern.

Das eigene Militär öfter einsetzen

Die dritte Stoßrichtung, sich international als Mitspieler in der Sicherheitspolitik zu etablieren, sind Chinas Militäreinsätze und der Aufbau entsprechen-

der militärischer Kapazitäten. In der regionalen Nachbarschaft bis hin nach Ostafrika ist China inzwischen zu einer relevanten Größe herangewachsen und hat große Fortschritte gemacht, auch wenn die Kapazitäten sowie die unterstützende Infrastruktur noch im Aufbau begriffen sind.

**In der regionalen
Nachbarschaft ist
China eine Größe**

Mit der Teilnahme an Such- und Rettungsaktionen, Katastrophenhilfe und Evakuierungen, Antipiraterie- und Antiterror-Einsätzen bedient Chinas Führung die gesteigerte Erwartungshaltung sowie wachsende wirtschaftliche Interessen der eigenen Bürger und Unternehmen. So beteiligten sich chinesische Einheiten an der Suche nach dem verschollenen Passagierflugzeug MH370 und an humanitären Einsätzen von Guinea-Bissau bis Papua-Neuguinea. Nachdem die chinesische Marine bei der Evakuierung chinesischer Staatsbürger aus Libyen 2011 noch auf europäische Hilfe angewiesen war, brachte sie 2015 auch Bürger einiger anderer Staaten erfolgreich aus dem Bürgerkriegsland Jemen in Sicherheit. Solche Erfolgsmeldungen stützen das Ansehen der Regierung Xi vor allem im eigenen Land.

Die Volksbefreiungsmarine hat nun bereits ein Jahrzehnt lang Erfahrungen im Kampf gegen Piraterie am Horn von Afrika gesammelt und beginnt, sich auch für den Golf von Guinea anzubieten. An UN-Friedenssicherungseinsätzen nimmt sie seit 2014 auch mit bewaffneten Truppen teil. China entsandte bereits Soldaten in Missionen jenseits von Kampfeinsätzen nach Zentralasien und in den Nahen Osten. Über die Kooperation mit anderen Staaten in UN-Blauhelm-Missionen und Antipiraterie-Operationen hat China Vertrauen aufgebaut – auch bei an den Missionen beteiligten NATO-Mitgliedstaaten. Für eine Sicherung globaler Schifffahrtsrouten, wie sie die US-Marine übernommen hat, fehlen allerdings die Kapazitäten.

Auch die Rolle der NATO oder Russlands als Sicherheitsanbieter beiderseits der afghanisch-tadschikischen Grenze kann China noch nicht einnehmen, da das Vertrauen lokaler Regierungen fehlt und Peking keine zu tiefen Verwicklungen riskieren will. Erst nach langem Zögern bestätigte Peking 2017 gemeinsame Antiterror-Patrouillen mit Afghanistan in der an Xinjiang grenzenden Provinz Badachschan – bei denen es aus chinesischer Sicht um die Sicherheit der Grenze zur muslimischen Provinz Xinjiang, aber auch um die Stabilität Tadschikistans, Pakistans und Afghanistans selbst geht – und betonte, dass dies kein Militäreinsatz gewesen sei. Seit Januar 2018 untersteht die damals eingesetzte Bewaffnete Volkspolizei jedoch ganz klar dem Militär.

Chinas größerer Radius bei Auslandseinsätzen fußt auch auf neuem Gerät und einer ersten Überseebasis. Die chinesische Marine verfügt inzwischen über mehr Schiffe als die USA. Der erste in China entwickelte Flugzeugträger absolvierte 2018 seine Jungfernfahrt. Die Volksbefreiungsarmee hat eine Reihe moderner Transportflugzeuge und -helikopter chinesischer Produktion in Dienst genommen. Die 2017 eröffnete Marinebasis in Dschibuti soll die Einsätze in Afrika logistisch unterstützen und wird seit 2018 mit einem neuen Pier stark ausgebaut.

Die Basis in Dschibuti ist zum Symbol für Chinas sicherheitspolitische Ambitionen und Möglichkeiten der Machtprojektion geworden. Pläne für

weitere Militärstützpunkte werden im Westen mit Sorge beobachtet. So zählt China in seinen BRI-Strategiepapieren auch die international heftig kritisierten Stützpunkte auf den künstlichen Inseln im Südchinesischen Meer zu seinem Sicherheitsangebot. Im Pazifik will China gegen den Widerstand der USA und Australiens Stützpunkte in Ländern wie Vanuatu und Papua-Neuguinea errichten mit der Begründung, diese dienen als logistische Unterstützung für Chinas Raumfahrtprogramm. Gerüchten über die mögliche Beteiligung am Bau einer Basis für die afghanische Armee im Nordosten des Landes hat Peking zwar widersprochen, aber sein wachsendes Engagement in dem Land ist kaum zu übersehen. Die NATO betrachtet Chinas Präsenz dort skeptisch, auch weil die chinesische Antiterrorpolitik dem westlichen Ansatz der Deradikalisierung entgegenläuft. In Xinjiang geraten selbst moderate Muslime schnell unter Terrorverdacht und werden ohne Strafprozess zu Opfern unbefristeter Internierung in riesigen Umerziehungslagern.

**China will weitere
Militärstützpunkte
aufbauen**

Ambition und Verwundbarkeit

Chinas neue Rolle als Sicherheitsanbieter wird stark durch Xi Jinpings Ambitionen, aber auch durch die neue Verwundbarkeit des Landes getrieben. Das früher in seiner Rhetorik so zentrale Prinzip der Nichteinmischung hat Peking im Grunde aufgegeben. Im Rahmen der Konfliktmediation trifft die chinesische Seite jetzt auch nichtstaatliche Akteure.

Das sicherheitspolitische Ausgreifen wird aber weiterhin durch die eigene Vorsicht gebremst – und durch das mangelnde Vertrauen anderer Staaten. Die Kommunistische Partei will weder Ressourcen verschwenden noch ihre Legitimität durch „Abenteurertum“ gefährden, für das es in der chinesischen Gesellschaft keinen Rückhalt gibt. Auch ist sie sich bewusst, dass der im Vergleich zu den USA und Russland fehlende operationelle Erfahrungsschatz erst langsam aufgebaut werden muss. Dabei könnten die wachsenden internationalen Sorgen über das rasant aufrüstende, modernisierte und mit neuen Rechtsgrundlagen für Auslandseinsätze ausgestattete chinesische Militär gemeinsame Projekte in Zukunft erschweren. Mangelnde Kompromissbereitschaft bei Gebietsstreitigkeiten und die eindeutige Unterstützung Pakistans gegenüber Indien schaffen auch Widerstände.

Insbesondere in den BRI-Kernregionen ist China als Sicherheitsanbieter nicht mehr von der Landkarte zu wischen. Von Russland wird es bereits als solcher in Zentralasien akzeptiert. Gleichzeitig bietet sich Peking maritim von Südostasien bis Afrika als sicherheitspolitische Stütze an. Auch NATO-Mitglieder werden an dieser neuen Realität nicht vorbeikommen. Sie werden sich von Fall zu Fall auf China als Kooperationspartner, aber auch als sicherheitspolitischen Konkurrenten einstellen müssen.



Thomas S. Eder ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Mercator Institute for China Studies in Berlin. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehört u.a. transnationale Sicherheitspolitik.