

Frieden und Stabilität mit oder gegen China

Der Konflikt im Südchinesischen Meer stellt alle Beteiligten vor Grundsatzentscheidungen

EDITORIAL

Seit einigen Jahren mehren sich die Meldungen über Zusammenstöße und Provokationen im Südchinesischen Meer. Verfolgt man die mediale Berichterstattung, scheint der Schuldige schnell ausgemacht: die VR China. In der Tat haben sich ihre Aktivitäten in dieser Region in den letzten Jahren deutlich erhöht: Patrouillen, Überwachungen, militärische Aktivitäten und künstliche Landaufschüttungen im Meer, durch die kleine Inseln entstehen, wo vorher nicht viel mehr als ein paar schroffe Felsen aus dem Meer ragten.

Tritt hier eine aggressive VR China ohne Not immer wieder gegen ein „Pulverfass“? Bei der Antwort ist Vorsicht geboten. Nicht nur die VR verfolgt hier handfeste Interessen. In diesem Gebiet kollidieren bzw. überlappen sich die sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Anliegen von sieben Anrainerstaaten, dazu gesellen sich geostrategische Interessen der USA und Japans. Das führt zu einer Situation, in der zwar alle ihre friedlichen und legitimen Zielvorstellungen betonen, „eindeutige“ Sachverhalte aber einer genauen Überprüfung oft nicht standhalten.

Peter Kreuzer zeigt die Entwicklung der letzten Jahrzehnte auf, vergleicht die Aktivitäten der beteiligten Akteure, hinterfragt die Legitimität ihrer Ansprüche und stellt die amerikanische Politik im Südchinesischen Meer auf den Prüfstand. Einmal mehr zeigt es sich, dass klare Schuldzuweisungen fehl am Platz sind. Sinnvoller ist es, aus Sicht der regionalen Akteure, anhand positiver Ansätze aus der Vergangenheit, Wege zu finden, um Eskalationsspiralen zu vermeiden. *Karin Hammer*



Eine chinesische Sandburg im Südchinesischen Meer: Lässt hier eine aggressive Großmacht ihre Muskeln spielen? In der Tat werden die Erdaufschüttungen als Militärbasen genutzt. Doch ein Blick in die Vergangenheit zeigt, dass Chinas bisheriges Handeln sich nicht substantiell von dem der anderen Akteure unterscheidet. Foto: © picture alliance/dpa

Peter Kreuzer

Im Südchinesischen Meer braut sich etwas zusammen, das großes Eskalationspotenzial hat, gänzlich disproportional zur Größe der Streitobjekte, ein paar Inseln, die flächenmäßig zusammengenommen gerade einmal ein paar Quadratkilometer umfassen.

Seit Jahrzehnten kollidieren hier die territorialen und maritimen Ansprüche von insgesamt sieben Staaten. Die VR China und die Republik China auf Taiwan erheben Anspruch auf alle Inselgruppen und Atolle bis weit in den Süden (siehe Karte S.2). Kaum geringer sind die Ansprüche Vietnams, das wie die erstgenannten, sowohl die Paracel- als auch die Spratly-Inseln als Teil seines Staatsgebiets für sich reklamiert. Die Philippinen wiederum beanspruchen eine 200 Seemeilen breite aus-

schließliche Wirtschaftszone und darüber hinausgehend noch den nördlichen Teil der Spratly Inseln. Malaysia, Brunei und Indonesien reklamieren eine 200 Seemeilen breite Wirtschaftszone einschließlich der darin liegenden Inseln.

Schon zweimal, 1974 und 1988, führte die Konkurrenz um die Souveränität über die verschiedenen Inselgruppen und die damit einhergehende Kontrolle großer Meeresgebiete zu militärischen Auseinandersetzungen zwischen der VR China und Vietnam. 1974 vertrieb China südvietnamesische Truppen aus dem westlichen Teil der Paracel-Inseln. 1988 besetzte es mehrere Atolle und Riffe auf den Spratlys, was zu einem militärischen Zusammenstoß mit vietnamesischen Einheiten führte, aus dem China als Sieger hervorging. In den 1990er Jahren eskalierte die Situation zwischen China und den Philippinen, als China ein

weit im Osten der Spratlys gelegenes Riff besetzte, was jedoch kein Blutvergießen nach sich zog.

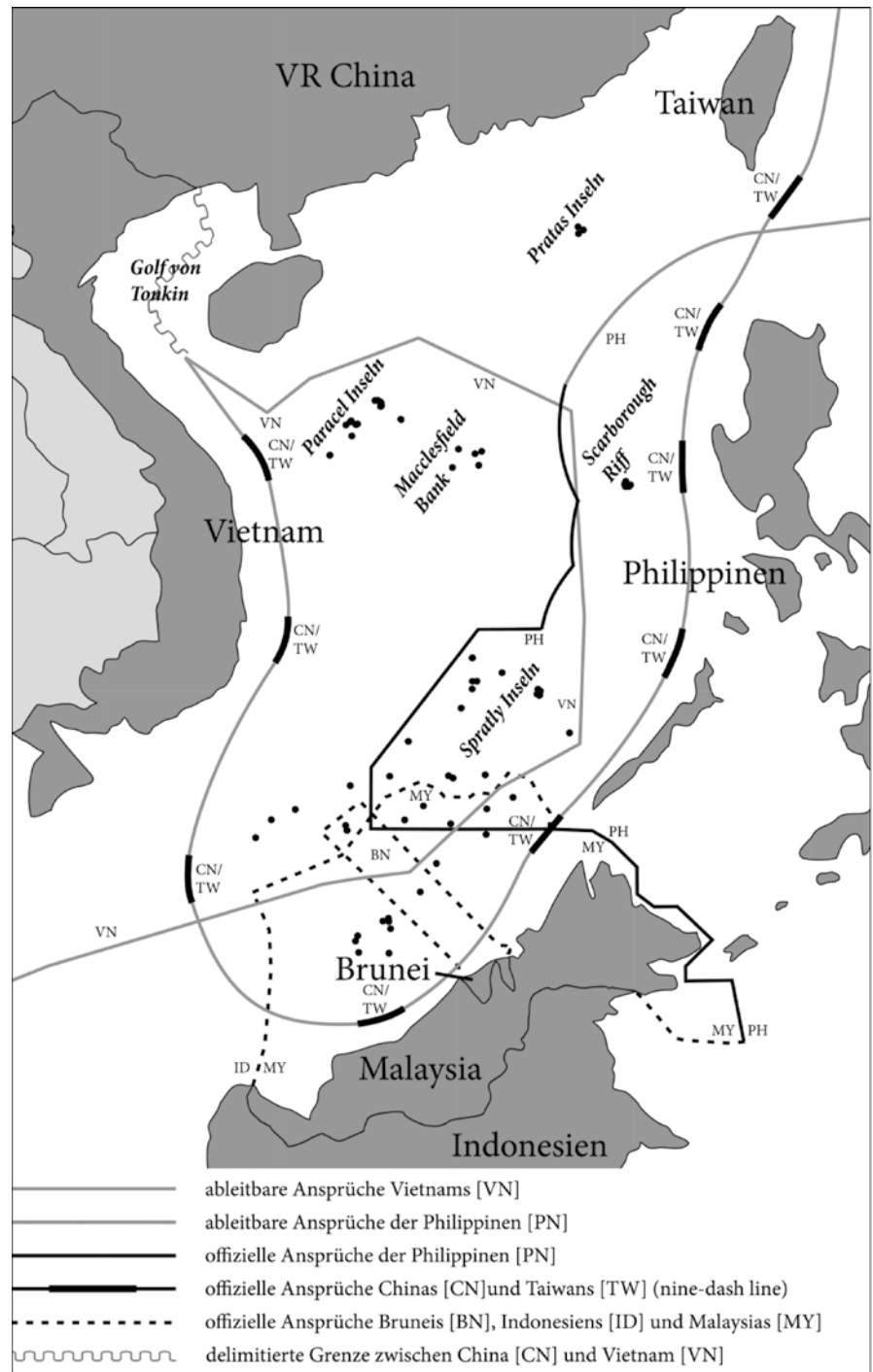
Diese Phasen der Eskalation wurden 2002 mit der Unterzeichnung einer von der südostasiatischen Staatengemeinschaft ASEAN (zur ASEAN siehe Randspalte) initiierten Erklärung zum Verhalten im Südchinesischen Meer beendet, die nicht nur von allen ASEAN-Staaten, sondern auch von China unterzeichnet wurde.

Es folgte beinahe ein Jahrzehnt relativer Ruhe. Doch in den letzten Jahren eskalierten die Konflikte zwischen China auf der einen und Vietnam sowie den Philippinen auf der anderen Seite wieder. Seit einigen Monaten hat sich die zunehmend prekäre Lage im Südchinesischen Meer weiter destabilisiert. China hat mehrere schon seit Langem besetzte Riffe und Atolle, die bis dato bei Flut kaum die Wasseroberfläche überragten, mithilfe massiver Landaufschüttungen in künstliche Inseln verwandelt. Mit entsprechender militärischer Infrastruktur wie Häfen und Flughäfen ausgerüstet, entstehen hier gerade formidable „Sandburgen.“

Einmal fertiggestellt würden es diese militärischen Installationen China ermöglichen, eine dauerhafte militärische Präsenz in der über 1000 Kilometer vom Festland entfernten Region aufrechtzuerhalten und seine territorialen und maritimen Ansprüche gegen die militärisch weit unterlegenen Philippinen, Vietnam, Malaysia, Brunei und Indonesien durchzusetzen.

Der chinesische „Sandburgenbau“ wird auch von den USA sehr genau beobachtet, hat er doch direkte Auswirkungen auf ihre strategische Position. Chinesische „Sandburgen“ auf den Spratlys, d.h. weit im Süden des Südchinesischen Meeres stellen aus US-amerikanischer Sicht eine potenzielle Bedrohung der Freiheit der Schifffahrt in einer Meeresregion dar, durch die ein beträchtlicher Teil des Welthandels verkehrt. Die „Sandburgen“ bedrohen auch das Ziel der USA, die direkte bzw. indirekte Kontrolle über die „erste Inselkette“ aufrechtzuerhalten und dadurch den chinesischen Zugang zum Pazifik zu kontrollieren (siehe Karte S.5). Die USA unterhalten Militärallianzen mit Japan und den Philippinen und garantieren über den Taiwan Relations Act auch die Sicherheit Taiwans. Darüber hinaus kooperieren die USA sicherheitspolitisch eng mit Singapur. Abgerundet wird dieses Kon-

Territoriale und maritime Ansprüche im Südchinesischen Meer



Quelle: Erstellt auf Grundlage der Länderumrisskarte zu Osasien; http://d-maps.com/carte.php?num_car=28783&lang=de (3.2.14), Bearbeitung Christian Pogies.

trollsystem durch die Sicherheitsverträge der USA mit Südkorea im Nordosten und Thailand im Westen.

Die USA sehen sich als wohlwollenden Hegemon, der mit seinen überragenden militärischen Fähigkeiten und den von ihm geführten Allianzen in (Süd-)Ostasien die regionale Sicherheit und Stabilität garantiert. Die chinesischen Sandburgen sind aus US-amerikanischer Sicht nicht nur Mittel im Konflikt um Souveränitätsansprüche, sondern sie sind auch ein wichtiger Bau-

stein innerhalb einer umfassenden chinesischen Strategie, die darauf abzielt, dem US-Militär den Zugang zur chinesischen Nachbarschaft zu erschweren und langfristig gänzlich zu verbauen. Innerhalb des Südchinesischen Meeres würden es entsprechende militärische Installationen auf den Inseln der chinesischen Küstenwache und Marine erlauben, den Druck auf die anderen Konfliktparteien zu erhöhen. Damit unterminieren die chinesischen „Sandburgen“ die bestehende asiatische Sicher-

heitsarchitektur, die aus einer Reihe von bilateralen Allianzen zwischen den USA und den (süd-)ostasiatischen Staaten der ersten Inselkette beruht.

Angesichts des forcierten Baus künstlicher Inseln erscheint es auf den ersten Blick offensichtlich, dass China mit seinem scheinbar kaum gebremsten Willen zur Durchsetzung territorialer Ansprüche die Hauptverantwortung für die derzeitige Situation trägt. En vogue sind derzeit auch Rezepte, die dem chinesischen Expansionsstreben über klare Signale wie der Vorbeifahrt von militärischen Schiffen oder dem Überflug von Kampfflugzeugen begegnen möchten und so die aufstrebende Großmacht dazu bringen wollen, ihre Ansprüche wieder im Rahmen des internationalen Rechts zu verfolgen.

Gegen diesen Trend der einseitigen Schuldzuweisung erklärte Tommy Koh, einer der prominentesten Diplomaten Singapurs, dass nicht nur China, sondern alle anderen Anspruch stellenden Staaten mit Ausnahme Bruneis, in den letzten Jahrzehnten den Wortlaut und den Geist der gemeinsamen Erklärung über das angemessene Verhalten im Südchinesischen Meer verletzt haben, und zwar bei der Bestimmung ihrer Ansprüche, bei der Vergabe von Öl- und Gasexplorations- und Förderlizenzen, aber auch durch die vielfältigen Versuche, den Status quo zum eigenen Gunsten zu verändern.¹

Ich stimme mit der kritischen Stellungnahme des singapurischen Spitzendiplomaten überein und werde dies im Hauptteil dieses Standpunkts anhand mehrerer Fragen erläutern. Im abschließenden Teil diskutiere ich, wie man auf die chinesischen Aktionen reagieren sollte. Ich differenziere zwei idealtypische Alternativen der Sicherung von Frieden und Stabilität *gegen* oder *mit* China und beleuchte deren zu erwartende Konsequenzen für den Konfliktaustrag und die umfassendere Frage der regionalen Stabilität und Sicherheit.

Zusammengefasst argumentiere ich, dass der US-amerikanische Schwenk nach Asien zu einer sicherheitspolitischen Destabilisierung und einer verschärften Konkurrenz ordnungspolitischer Vorstellungen in der Region geführt hat. Der US-amerikanischen Vision einer unipolar garantierten hegemonialen Stabilität steht die chinesische Vision einer multipolaren zwischen mehreren

Mächten ausgehandelten Ordnung gegenüber. China strebt zwar an, langfristig die US-amerikanische militärische Dominanz in seinem unmittelbaren Umfeld zu beenden. Allerdings ist dies keine Bedrohung der Freiheit der zivilen Schifffahrt. China setzt auch keinen ökonomischen Druck gegen seine Kontrahenten ein. Selbst wenn die derzeitigen Aktivitäten Chinas aus strategischer Sicht eine neue Qualität aufweisen, folgt China damit den Handlungsmustern anderer Konfliktparteien und geht nur in Bezug auf die Dimension des „Sandburgenbaus“ deutlich darüber hinaus. Die chinesischen Ansprüche weisen große rechtliche Schwächen auf. Allerdings gilt dies ebenso für die der anderen Staaten. Eine Einigkeit letzterer über den Umgang mit dem großen Nachbarn besteht nicht. In der Verfolgung ihrer Interessen gegenüber China nutzen Vietnam und die Philippinen eine konfrontative, öffentlichkeitswirksame Strategie, die den Konflikt internationalisiert und mit den strategischen Zielvorstellungen der USA verknüpft. Demgegenüber zielt Malaysia seit Jahrzehnten auf eine Minimierung des Konfliktpotenzials durch eine bewusste Politik der „Verharmlosung“, die den Territorialdisput als begrenzten negativen Faktor innerhalb weit umfassenderer positiver bilateraler Beziehungen darstellt. Die malaysische Elite verzichtet auch darauf, China öffentlich zu kritisieren oder die eigene Sicherheit rhetorisch mit den USA zu verknüpfen. Zumindest bislang gelang es Malaysia damit nicht nur, chinesische Handlungsmuster zu mäßigen, sondern auch Krisensituationen ohne substanzielle Kompromisse schnell und problemlos zu entschärfen.

Die Involvierung der USA als Schutzmacht, die öffentlichkeitswirksame Skandalisierung chinesischen Verhaltens und der unilateral vorangetriebene Weg über die internationale (Schieds-)gerichtsbarkeit werden den chinesischen Durchsetzungswillen eher befeuern und bestenfalls eine prekäre Sicherheit gegen China erwirken. Produktiver im Sinn einer integrativen Sicherheit erscheint es, auf Chinas Präferenz für bilaterale und regionale Mechanismen der Konfliktbearbeitung einzugehen. Modelle hierzu finden sich in der Vergangenheit, etwa Verträgen über gemeinsame Exploration und die gemeinsame Verwaltung von Fischereizonen.

Die ASEAN

Der Verband Südostasiatischer Nationen, ASEAN, wurde 1967 von Indonesien, Malaysia, den Philippinen, Singapur und Thailand gegründet. Im Verlauf der letzten Jahrzehnte traten ihm alle anderen Staaten Südostasiens mit Ausnahme Ost-Timors bei. Ursprüngliches Ziel der ASEAN war die Stärkung wirtschaftlicher und sozialer Stabilität sowie ökonomischer Entwicklung und die Förderung des regionalen Friedens. Schon im Gründungsdokument spiegelt sich die zentrale Zielsetzung, die Zukunft der Region selbstbestimmt zu gestalten und gegen äußere Einmischung zu schützen. Dies wurde später unter dem Schlagwort der regionalen Widerstandskraft (*regional resilience*) im Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit von 1976 zu einem fundamentalen Grundprinzip regionaler Ordnung erklärt.

Im Konflikt um das Südchinesische Meer war es bislang das zentrale Ziel von ASEAN, einen Katalog von Verhaltensnormen zu etablieren, an den sich die konfligierenden Staaten halten sollten. Erstmals wurde ASEAN 1992 in einem Konfliktfall aktiv, als die Mitglieder eine gemeinsame Deklaration zum Südchinesischen Meer vorlegten, die darauf abzielte, die beteiligten Parteien zu einer Mäßigung ihres Verhaltens anzuhalten. Im Jahr 2002 gelang es ASEAN nach mehrjährigen Verhandlungen mit China, eine gemeinsame, aber unverbindliche Erklärung über das Verhalten im Südchinesischen Meer (Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DoC) zu verabschieden, die weitgehend auf der einseitigen ASEAN-Deklaration von 1992 aufbaut. 2011 folgte der Leitfaden zur Implementierung des DoC. Seit einigen Jahren verhandeln ASEAN und China über einen verbindlichen Verhaltenskodex, der die unverbindliche Erklärung von 2002 ersetzen soll. China verzögert hier jedoch und argumentiert, dass zunächst die Bestimmungen des DoC entlang des 2011 verabschiedeten Leitfadens umgesetzt werden sollen.

Die gegenwärtige Doppelstrategie der Philippinen und zunehmend auch Vietnams, einerseits auf die ASEAN zu setzen, aber gleichzeitig die USA als Sicherheitsgaranten im Streit mit China einzusetzen und darüber eigene Optionen des Widerstands zu maximieren, vertieft die Schwäche dieser Regionalorganisation. Sie fördert chinesisches Misstrauen und macht chinesische Kompromisse bei der Suche nach einem verbindlichen Verhaltenskodex unwahrscheinlicher, weil dies eine Aufrechterhaltung der strategischen Überlegenheit der USA in der Region zur Folge hätte. Soll der Strategie der ASEAN, einen verbindlichen Verhaltenskodex zu etablieren, Erfolg beschieden sein, dann müssen die USA kooperieren, etwa indem sie im Gegenzug gegen eine „verbriefte“ chinesische Selbstbeschränkung ihren Schwenk nach Asien neu justieren.

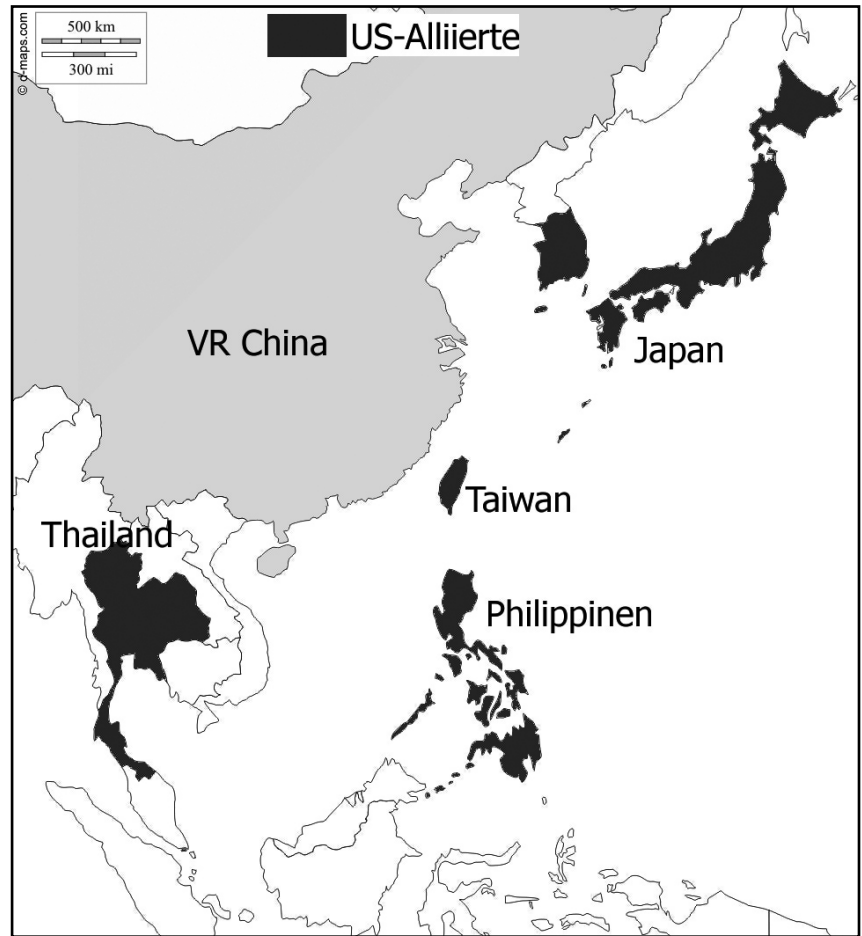
Der US-amerikanische Schwenk nach Asien

Auch unter Präsident Obama streben die USA danach, die zentralen Faktoren der Weltordnung zu bestimmen. Das setzt voraus, dass sie sich notfalls immer auch gegen Widerstand durchsetzen können.

Unter dem Schlagwort des „Schwenks nach Asien“ betreiben die USA deshalb seit einigen Jahren eine Stärkung ihrer militärischen Fähigkeiten im asiatisch-pazifischen Raum. Sie bauen bestehende sicherheitspolitische Partnerschaften aus, errichten neue und unterstützen befreundete Staaten der Region beim Ausbau ihrer maritimen Fähigkeiten. Darüber hinaus verlegen sie zusätzliche Truppen und Kriegsschiffe in die Region. Dieser Schwenk nach Asien ist Teil einer umfassenden Strategie, „die globale Führung der USA aufrechtzuerhalten“, wie es der Titel eines Strategiepapiers des amerikanischen Verteidigungsministeriums von 2012 formuliert.²

Sicherheit erwächst aus dieser Perspektive aus eigener Stärke und militärischen Allianzen. Sie basiert auf der Überlegenheit eines von den USA geführten Clubs, der potenzielle Gefährder des Friedens ausschließt. Dabei handelt es sich um Staaten, die „versuchen, grundlegende Aspekte der internationalen Ordnung zu revidieren oder auf eine Art handeln, die unsere [i.e.

Die erste Inselkette: das zentrale Problem chinesischer Verteidigungsplanung



Quelle: <http://d-maps.com/m/asia/asioorientale/asioorientale09.gif> (15.7.15); Bearbeitung: P.K.

die US-amerikanischen; P.K.] nationalen Sicherheitsinteressen bedrohen“. Ziel ist es „potenzielle staatliche Widersacher abzuschrecken, [...] und, wenn nötig, zu besiegen“.³

Sicherheit wird hegemonial gedacht. Dies ist aus US-amerikanischer Sicht kein Problem, verstehen sie sich doch als wohlwollender Hegemon. So betont Admiral Samuel Locklear, der ehemalige Kommandeur des Pazifikkommandos der USA, dass die „Militärpräsenz der USA hier ziemlich wohlwollend war, dass wir gegenüber den Staaten hier nicht aggressiv waren, und dass wir eine Sicherheitsarchitektur zur Verfügung gestellt haben, die den Aufstieg aller Länder hier [...] ermöglicht hat, und dass das für die nächsten 70 Jahre fortgesetzt werden sollte. Die Idee, dass man in der komplexen Welt von heute ein sicheres maritimes Umfeld haben könnte, wenn [die USA; P.K.] nach Hause gingen und das Management den angrenzenden Staaten überließe ist nicht realistisch, nicht in diesem Jahrhundert“.⁴

Während die US-Politik davon ausgeht, dass „Frieden und Stabilität unter amerikanischer Hegemonie blühen“ und diese folgerichtig aufrechterhalten werden muss,⁵ sehen chinesische Politiker und Analysten diese Situation als „historische Anomalie, die einer ausgeglicheneren Machtverteilung weichen sollte“.⁶ Während China in den Worten des chinesischen Botschafters in den USA, Cui Tiankai, für „ein Sicherheitskonzept eintritt, das für umfassende, kooperative und nachhaltige Sicherheit steht“, zielt die US-Politik darauf, „die eigene absolute Sicherheit auf Kosten anderer zu erreichen“.⁷

In dieses Bild passt aus chinesischer Sicht, dass die USA in den letzten Jahren zunehmend ihre Neutralität im Konflikt um die Inseln im Südchinesischen Meer aufgegeben haben, etwa indem sie äußerten, dass die chinesischen Ansprüche nicht mit dem internationalen Recht vereinbar seien. Obgleich sich die USA selbst generell internationaler Gerichtsbarkeit entziehen oder in der Vergangenheit sogar deren Urteile

explizit nicht anerkannt haben, unterstützen sie aktiv die einseitige Anrufung des Ständigen Schiedshofs (siehe Randspalte S.5) durch die Philippinen. Anfang 2013 hatten die Philippinen diesen angerufen, um, vereinfacht gesagt, überprüfen zu lassen, inwieweit die von China behaupteten, auf einer alten Karte aus den 1940er Jahren beruhenden, chinesischen Ansprüche mit dem modernen Seerecht vereinbar sind. Was auf den ersten Blick wie der Versuch aussieht, internationalem Recht Geltung zu verschaffen, erweist sich bei näherer Betrachtung jedoch als eine feine Form der „asymmetrischen Konfliktführung“. Denn das Verfahren wurde gegen den ausdrücklichen Willen Chinas angestrengt. Es zielt nicht darauf ab, die konkurrierenden Ansprüche aller Parteien, sondern allein den rechtlichen Status der sog. Neun-Striche-Linie (*nine-dash-line*), durch die die chinesischen Ansprüche auf besagter Karte bestimmt sind, beurteilen zu lassen (siehe Karte S. 2). So umgeht die philippinische Strategie bewusst die von China in Bezug auf die Seerechtskonvention abgegebene Erklärung, dass es die in der Konvention vorgesehenen Streit-schlichtungsmechanismen, u.a. für Streitigkeiten über die Grenzziehung, nicht akzeptiert. Damit wollen Staaten wie China, aber unter anderem auch Großbritannien, Frankreich, Kanada oder Dänemark, die ebenfalls entsprechende Noten bei den Vereinten Nationen hinterlegt haben, sicherstellen, dass ein Rekurs auf internationale (Schieds-)gerichtsbarkeit im Einzelfall auf freiwilliger Basis erfolgt. Obwohl sie die philippinische Strategie unterstützen, sind die USA der Seerechtskonvention bislang nicht beigetreten.

So gesehen resultiert der größere Durchsetzungswillen Chinas während der letzten Jahre möglicherweise nicht so sehr aus einem unilateral gesteigerten Willen zur Macht, als vielmehr aus (1) dem US-amerikanischen Schwenk nach Asien und (2) der geänderten US-Position zur Konfliktbearbeitung im Südchinesischen Meer sowie (3) den resultierenden „Automatismen“ der Großmächtekonkurrenz:

„Wie man es von einer Großmacht erwarten kann, die mit einem sich verschlechternden strategischen Umfeld konfrontiert ist, hat sich China gegen den Schwenk [der USA nach Asien; P.K.] mit konkreten Poli-

tiken und nicht bloß mit aggressiver Rhetorik wie in der Vergangenheit gewehrt“.⁸

Bedroht China die freie Schifffahrt?

Chinesische Aktivitäten im Südchinesischen Meer stellen eine Bedrohung der freien Schifffahrt dar. Dies ist eines der zentralen Argumente der USA und anderer Staaten, die immer wieder betonen, dass „alle Länder das Recht auf freie Schifffahrt und Überflug haben müssen, so dass der globale Handel ungestört weitergehen kann. [...] Das sind die Rechte aller Nationen. [...] Es sind keine Privilegien, die durch ein Land gewährt oder entzogen werden können“.⁹

Für eine Bedrohung der Freiheit der zivilen Schifffahrt durch China gibt es jedoch keinerlei Hinweise. Bislang hat China zu keinem Zeitpunkt versucht, zivile internationale Schifffahrt in den von ihm kontrollierten Gebieten einzuschränken. Als weltgrößte Exportnation, die noch dazu einen großen Teil ihrer Rohstoffe importiert, hängt China selbst von genau dieser Freiheit ab. Daher ist es extrem unwahrscheinlich, dass es einen derartigen Schritt unternehmen würde.

Deutlich anders sieht es in Bezug auf die vor allem für die USA bedeutsame Freiheit militärischer Operationen innerhalb der chinesischen ausschließlichen Wirtschaftszone (Exclusive Economic Zone, EEZ) aus. Hier versucht China schon seit Langem, eine von der US-Interpretation abweichende Sicht der internationalen Seerechtskonvention durchzusetzen. Im Kern geht es dabei um die Frage, welche militärischen Aktivitäten fremder Mächte innerhalb dieser in der Regel 200 Seemeilen umfassenden Zone erlaubt sind. Während China diese auf die friedliche Durchfahrt beschränken möchte, beharren die USA auf dem Recht, innerhalb dieser Zonen frei operieren zu dürfen, also auch Spionage zu betreiben. Mit der Verschmelzung der Freiheit der (zivilen) Schifffahrt mit den entsprechenden militärischen Aktivitäten porträtieren sich die USA als Garant eines allgemeinen Gutes, das allen zusteht. So formuliert der amerikanische Verteidigungsminister Ashton Carter:

„Die USA werden fortfahren, die Freiheit der Schifffahrt und des Überflugs zu ver-

Der Ständige Schiedshof

Der Ständige Schiedshof hat seinen Sitz in Den Haag. Es handelt sich um eine intergouvernementale Organisation mit derzeit 117 Mitgliederstaaten. Er ist kein internationales Gericht, sondern tritt in der Regel aufgrund einer gemeinsamen Absprache der Konfliktparteien zusammen, die staatlich und nichtstaatlich sein können. Diese bestimmen auch die Besetzung der Richterbank.

Ein zentrales Unterscheidungskriterium der Schiedsgerichtsbarkeit von der Gerichtsbarkeit ist, dass die Konfliktparteien gemeinsam beschließen, ihren Konflikt an eine externe Institution zu übertragen. Deren Entscheidung ist bindend, nicht weil die Schiedsgerichtsbarkeit mit einer entsprechenden Sanktionsmacht ausgestattet ist, sondern weil dies die Parteien über die gemeinsame Wahl des Verfahrens anerkannt haben. Ziel ist die „friedliche Erledigung internationaler Streitigkeiten“ (*Justenhoven, Heinz-Gerhard* 2000: Die Institutionalisierung internationaler Schiedsgerichtsbarkeit als Beispiel wachsender internationaler Rechtsstrukturen. In: *Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften* Bd. 41. Münster, 178-196, Zitat: S. 183).

Nähere Informationen zur Komplexität des konkreten Falles, insbesondere zur Frage der Zuständigkeit des Ständigen Schiedshofs sind nachzulesen bei *Stefan Talmon* 2014: *The South China Sea Arbitration: Is There a Case to Answer?*. Bonn Research Papers on Public International Law 9, Universität Bonn.

teidigen, Prinzipien, die die Sicherheit und Wohlfahrt dieser Region seit Jahrzehnten gesichert haben. [...] Amerika und seine Alliierten und Partner [...] werden sich nicht davon abschrecken lassen, diese Rechte auszuüben – die Rechte aller Nationen“.¹⁰

Während China bislang zu keinem Zeitpunkt in die Freiheit der zivilen Schifffahrt eingegriffen hat, beschattet es seit Jahren fremde militärische Schiffe und Flugzeuge innerhalb seiner EEZ und in der Ende 2013 eingerichteten Luftraumüberwachungszone im Ostchinesischen Meer. Es hat auch schon mehrfach versucht, US-amerikanische Spionageflugzeuge und -schiffe aus diesen Luft- und Seeräumen abzudrängen. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, agiert China dabei jedoch kaum anders als viele andere Staaten, die die Bewegungen fremden Militärs innerhalb entsprechender Zonen kontrollieren, ohne sie einzuschränken. Mit eigenen Häfen und Flughäfen in den Spratly-Inseln würden sich die Fähigkeiten zu entsprechenden Operationen weit weg vom Festland für China signifikant erhöhen.

Am ehesten ist zu vermuten, dass China die auf den Spratlys gebauten Häfen zur Stationierung von Küstenwachtschiffen nutzen würde, die dann z.B. das chinesische Fischereigesetz deutlich effektiver gegen Fischer der anderen Anspruchsteller durchsetzen könnten. Da die Fischer der anderen Staaten sich bei der Ausübung ihrer Tätigkeit jeweils auf ihr nationales Recht berufen, sind hier größere Konflikte als in der Vergangenheit zu erwarten. Notwendig sind geeignete Regelungen, die die Erzwingung nationalen Rechts in umstrittenen Gewässern pragmatisch beschränken und idealerweise eine gemeinsame Behörde zur Lizenzvergabe errichten, wie es im Ostchinesischen Meer zwischen China und Korea sowie China und Japan schon seit Langem der Fall ist. Ohne derartige Regelungen ist in dieser Hinsicht zukünftig mit mehr krisenhaften Situationen zu rechnen.

Nutzt China seine ökonomische Macht für strategische Ziele?

Analysen, die China eine „tiefgreifende Nutzung geo-ökonomischer Mittel in Asien“¹¹ zur Stärkung der eigenen Position und Unterwerfung der schwächeren Nachbarn unterstellen, sind reich an Ideologie,

jedoch arm an Fakten. Zwei Beispiele werden gerne vorgelegt; zum einen eine angebliche chinesische Beschränkung des Exports seltener Erden nach Japan nach einem Zwischenfall im Jahr 2010. Hier konnte nachgewiesen werden, dass es eine solche Beschränkung zwar temporär gab, doch war diese nicht gegen Japan gerichtet, sondern betraf alle entsprechenden Exporte Chinas weltweit. Diese Beschränkung war auch schon Monate vor dem entsprechenden Zwischenfall angekündigt worden.¹² Obgleich die Exportreduktion nichts mit dem Zwischenfall zu tun hatte, wird sie auch in aktuellen Medienberichten, aber auch wissenschaftlichen Texten immer wieder zur Illustration dafür herangezogen, dass China bereit ist, widerspenstige Nachbarn durch ökonomischen Druck zu disziplinieren.

Im zweiten Fall verweigerten die chinesischen Behörden 2012 im Kontext einer Krise mit den Philippinen um die Kontrolle eines Atolls die Einfuhr einer großen Menge philippinischer Bananen wegen Schädlingsbefalls. Zeitgleich sagten eine Reihe chinesischer Reiseveranstalter Reisen in die Philippinen aus Sicherheitsgründen ab. Hier ist ein Zusammenhang möglich. Analysiert man aber den gesamten Handel zwischen China und den Philippinen,

so finden sich in den letzten Jahren keinerlei Anzeichen dafür, dass China seine Wirtschaftsmacht zu politischen Zwecken einsetzt. Ganz im Gegenteil stieg der bilaterale Handel in den letzten Jahren durchgängig. 2014 exportierten die Philippinen sogar 79 Prozent mehr Waren nach China als noch im Vorjahr.¹³ Das Gleiche gilt für Vietnam. Chinesische Importe vietnamesischer Güter stiegen während der letzten Jahre kontinuierlich – in den ersten acht Monaten des Jahres 2014 lagen sie um gut 15 Prozent über denen des entsprechenden Vorjahreszeitraums.¹⁴

Insgesamt gibt es bislang keinerlei Anzeichen dafür, dass China willens sein könnte, im Krisenfall seine überlegene Position zu einer Beschränkung der zivilen Schifffahrt oder zur Erpressung kleinerer, ökonomisch schwächerer Parteien einzusetzen.

Agiert China in den Spratlys besonders aggressiv?

Über den gesamten Zeitraum seit den ersten Inselbesetzungen in den Spratlys in den 1950er Jahren bis heute unterscheidet sich das chinesische Konfliktverhalten kaum von dem der anderen Anspruchstel-

Eine Zeitreihe der Insel- und Atollbesetzungen

	Taiwan	Philippinen	Vietnam	Malaysia	VR China
1956		(Cloma)			
...					
1971					
...					
1973					
1974					
1975					
...					
1978					
...					
1983					
...					
1986					
1987					
1988					
1989					
1990					
1991					
...					
1995					
...					
1999					

ler mit Ausnahme Bruneis, das keinerlei „Inselfestungen“ oder „Sandburgen“ errichtet hat.

Abgesehen von Taiwan, das schon 1956 die größte Insel der Spratlys besetzte, begann der Sturm auf die Inseln Anfang der 1970er Jahre mit mehreren Besetzungen durch die Philippinen, denen wenig später Vietnam und Anfang der 1980er Jahre Malaysia folgten.

China errichtete 1987 bis 1988 als letzte Macht eine physische Präsenz auf den Spratly-Inseln. Das nutzte Vietnam seinerzeit zur Besetzung einer größeren Zahl weiterer Erhebungen in den Jahren 1987 bis 1991. 1995 zog China mit einer und 1999 zog Malaysia mit zwei weiteren Besetzungen nach. Seitdem haben sich die verschiedenen Mächte auf ihren Positionen eingegraben, ohne neue zu besetzen. Derzeit unterhalten China, die Philippinen und Malaysia jeweils weniger als zehn militärische Außenposten auf den Spratly-Inseln, Vietnam hat über 25, Taiwan einen.

Zwar fand die Politik der Besetzung neuer Positionen Ende der 1990er Jahre zu einem vorläufigen Ende, nicht jedoch der Ausbau der militärischen und zivilen Infrastruktur. Wie bei der Besetzung war China auch beim Ausbau der Infrastruktur vor Ort bis zur aktuellen Phase des „Sandburgenbaus“ nicht der herausragende Akteur. Sowohl die Philippinen als auch Vietnam und Taiwan unterhalten auf den Spratly-Inseln seit Jahrzehnten jeweils einen Flughafen, Taiwan und Vietnam verfügen über Häfen. Beides, Häfen und Flughäfen, wurden in den letzten Jahren mittels Sandaufschüttung und Beton vergrößert.¹⁵ Demgegenüber steht die Fertigstellung des ersten chinesischen Hafens und Flughafens in den Spratlys noch aus.

Auch in Bezug auf die Öl- und Gasexploration und -ausbeutung in den umstrittenen Gebieten erweist sich China als Nachzügler. Alle anderen Anspruchsteller begannen in den 1970er Jahren mit der Exploration in umstrittenen Gebieten. Erste Schritte der Untermauerung von territorialen Ansprüchen durch die Vergabe von Explorationsrechten durch Vietnam und die Philippinen datieren auf die frühen 1970er Jahre. Die gefundenen philippinischen Vorkommen werden seit 1979 ausgebeutet. Auf diese und andere Explorationen reagierte China zunächst vor allem mit diplomatischen Mitteln, aber auch mit Militärmanövern in

den umstrittenen Regionen. Immer wieder wurde in offiziellen Publikationen kritisiert, dass diese „kleinen Länder [...], still und leise das dortige Öl plündern, indem sie Chinas Toleranz und Zurückhaltung ausnutzen“.¹⁶

Mit gleicher Münze zahlte China erst Anfang der 1990er Jahre zurück, als es Explorationsaufträge in umstrittenen Gebieten vergab. In der Folge gab es wiederholt Konflikte zwischen China, Vietnam und den Philippinen, die alle versuchten, eigene Exploration voranzutreiben und gegnerische zu verhindern.

Zur gleichen Zeit bauten Malaysia und Brunei ihre Öl- und Gasförderung in umstrittenen Gebieten zügig aus. Das wurde jedoch kaum zur Kenntnis genommen. Bemerkenswert ist, dass China, das auf die meisten der Offshore-Fördergebiete von Brunei und (Ost-)Malaysia Anspruch erhebt, keinen nennenswerten Protest eingelegt hat. Stattdessen ist China einer der Hauptabnehmer für malaysisches Öl und Gas.¹⁷

Ein positiver Wechsel der Dynamiken folgte nach der Unterzeichnung der gemeinsamen Erklärung zum Verhalten im Südchinesischen Meer, als die Philippinen und China 2004 einen bilateralen Vertrag zur gemeinsamen Öl- und Gasexploration in Teilen der Spratlys unterzeichneten, dem sich 2005 Vietnam anschloss. Die erste Phase dieses Projekts wurde zwar erfolgreich abgeschlossen. Doch wurde dieses Abkommen, das von vielen Seiten als erster Schritt in eine kooperativere und konstruktivere Richtung der Konfliktbearbeitung interpretiert worden war, ein Opfer philippinischer Innenpolitik und lief 2008 aus.

Nachdem dieser Versuch einer gemeinsamen Exploration gescheitert war, kehrten die Konfliktparteien zu ihren unilateralen Strategien zurück. 2011 nahmen sowohl Vietnam als auch die Philippinen gegen chinesischen Widerstand die einseitige Exploration wieder auf. Wenig später folgte China. Die chinesischen Aktivitäten resultierten 2014 in einer wochenlangen Konfrontation mit Vietnam über eine chinesische Ölbohrinsel in umstrittenen Meeresgebieten südwestlich der Paracel-Inseln.

Entsprechende Zeitreihen ließen sich für alle anderen Dimensionen des Konfliktaustrags erstellen. Alle würden aufzeigen, dass sich chinesisches Handeln in der Ver-

Eindeutige Rechtslage?

Man muss nur auf die Karte schauen. Eine der Fragen, die ich das chinesische Volk fragen möchte, ist: Wenn Ihr die Philippinen wärt, und plötzlich wäre [...] Eure ganze westliche Küstenlinie verschwunden und Ihr würdet nur Eure Ostküste behalten; würdet Ihr dann sagen: „Ja, bitte, nehmt die Hälfte unserer Wasserstraßen“? Ich glaube nicht, dass das irgendein Land aus freiem Willen tun würde. Wir stehen nur für unsere Rechte ein. Wir respektieren die Rechte aller anderen. Wir fordern, dass unsere Rechte auch respektiert werden.

Benigno S. Aquino, Präsident der Philippinen, in einer Rede während eines Treffens mit dem Japan National Press Club am 5.6.2015, in Tokio (Übersetzung: P.K.): <http://bit.ly/1Ez9MLv> (13.8.15).

gangenheit nicht substanziell von dem der anderen Konfliktparteien unterscheidet. China hat kaum je die Initiative ergriffen, sondern übernahm Handlungsmuster, die so oder ähnlich auch von einer oder mehreren der anderen Parteien schon genutzt worden waren. Auch hat China in den Jahren, in denen die Philippinen und Vietnam Zurückhaltung übten, seinerseits keine eskalativen Schritte unternommen und sich ebenfalls kooperativ verhalten. Der zentrale Unterschied zwischen den chinesischen Aktivitäten und denen der anderen Konfliktparteien liegt in den Kapazitäten, die die einzelnen Länder im Konfliktaustrag zur Anwendung bringen können.

Die konkurrierenden Ansprüche und das internationale Recht

In der gegenwärtigen Diskussion steht die Legitimität der chinesischen Ansprüche des Südchinesischen Meeres im Vordergrund. Diese werden seit den späten 1940er Jahren durch die oben erwähnte Karte illustriert, auf der eine gestrichelte Linie praktisch das ganze Südchinesische Meer umreißt. Diese wurde zunächst von der Regierung der Republik China auf Taiwan benutzt, fand aber nach einigen Jahren auch Eingang in die Legitimationsstrategie der VR China. Unklar ist dabei bis heute, was die beiden Chinas innerhalb dieser Linie eigentlich beanspruchen: alle Inseln mitsamt der dadurch generierten Territorialgewässer und ausschließlichen Wirtschaftszonen oder den gesamten eingeschlossenen Raum.

Sowohl China als auch Vietnam argumentieren, dass sie historische Rechte auf die umstrittenen Inselgruppen hätten, weil diese schon vor über 2000 (China) bzw. vor vielen Hundert Jahren (Vietnam) von ihnen entdeckt und anschließend in die Verwaltung des Reiches eingegliedert worden seien. Demgegenüber betonen die Philippinen, dass die von ihnen beanspruchten Inseln bis 1951 zu Japan gehört hätten. In diesem Jahr hat Japan im Vertrag von San Francisco auf alle Rechte über die Inseln verzichtet. Damit seien die Inseln Niemandsland (*terra nullius*) geworden, da die Rechte an keinen anderen Staat übertragen worden seien. Als solches hat sie der philippinische Abenteurer und Geschäftsmann Tomas Cloma 1956 in Besitz genommen

und später seine Rechte an die Philippinen abgetreten. Malaysia und Brunei argumentierten allein auf der Basis des Seerechts und erklärten alle innerhalb der von ihnen beanspruchten ausschließlichen Wirtschaftszonen liegenden Inseln zu Teilen ihres Staatsgebietes.

Sowohl die chinesischen Ansprüche auf die Spratly-Inseln und auf eine Reihe von Riffen und Atollen vor der philippinischen und malaysischen Küste als auch die Ansprüche aller anderen Staaten stehen auf schwacher rechtlicher Grundlage, wenn gleich aus unterschiedlichen Gründen. Genau deshalb messen alle Akteure tatsächlicher territorialer Kontrolle und der Demonstration nationaler Souveränität eine große Bedeutung bei.

Es ist in genau diesem Feld, in dem China mit dem „Sandburgenbau“ nun deutlich über die Aktionen hinausgegangen ist, die andere Anspruchsteller zur Untermauerung ihrer Ansprüche unternehmen. In Anbetracht der Zurückhaltung in der Vergangenheit sieht sich China hier im Recht. Aus chinesischer Sicht hat China in der Vergangenheit immer defensiv agiert. Allerdings könne und werde China es nicht mehr zulassen, dass „jemand China einen unilateralen ‚Status quo‘ aufzwingt“.¹⁸

Sind sich alle einig über China?

Insbesondere die Philippinen, aber auch zunehmend Vietnam haben einen konfrontativen Umgang gewählt, der auf die Internationalisierung des Konflikts und die Involvierung der USA als Sicherheitsgaranten setzt. Demgegenüber verfolgen Brunei und Malaysia seit Jahrzehnten eine diametral entgegengesetzte Strategie, die zentrale chinesische Forderungen zur Konfliktbearbeitung (insbesondere den Fokus auf bilaterale Verhandlungen) aufgreift, eine Medialisierung des Konflikts vermeidet und auf einen expliziten Rückgriff auf den möglicherweise verfügbaren Schutz durch die USA verzichtet. Stattdessen betont insbesondere Malaysia die Eigenständigkeit der nationalen Außenpolitik und nutzt Geheimgespräche in Krisensituationen. Chinesische Provokationen werden öffentlich ignoriert und über verstärkte bilaterale Diplomatie bearbeitet, freilich ohne dass irgendwelche Ergebnisse öffentlich bekannt gegeben würden.

So haben 2013 und 2014 chinesische Kriegsschiffe mehrfach in direkter Küstennähe zu Ostmalaysia Operationen durchgeführt und Souveränitätsmarkierungen ins Meer geworfen. Was in den Philippinen und Vietnam zu öffentlichen Protesten oder Gegenaktionen geführt hätte, wurde von den malaysischen Behörden verschwiegen. Als die Aktionen dennoch öffentlich wurden, bestritten die malaysischen Behörden zunächst, dass sie in malaysisch beanspruchten Gewässern stattgefunden hatten, um sich später dahin gehend zu korrigieren, dass es sich nicht um Provokationen gehandelt habe, da sich die chinesischen Schiffe in internationalen Gewässern befunden hätten. Der malaysische Verteidigungsminister Hishammuddin erklärte mit Blick auf die Nachbarn Vietnam und die Philippinen gar: „Nur weil ihr Feinde habt, heißt das nicht, dass eure Feinde unsere Feinde sind.“ Aus seiner Sicht „können die Chinesen jeden Tag patrouillieren, solange sie nicht beabsichtigen in den Krieg zu ziehen. [...] Ich denke, wir haben genug Vertrauen, dass wir nicht von alltäglicher Politik oder Emotionen davongetragen werden“.¹⁹ Gleichzeitig äußern malaysische Politiker, dass die Bearbeitung der Territorialkonflikte erschwert würde, wenn sie mit der neuen Mächtekonkurrenz zwischen China und den USA verknüpft würde. Stattdessen betonen sie durchgängig die positiven Aspekte der gewachsenen Rolle Chinas in der neuen multipolaren Welt – und nehmen damit eine zentrale Zielvorstellung chinesischer Weltordnungspolitik, Multipolarität, auf.

Im Juni 2015 wurde bekannt, dass möglicherweise schon seit zwei Jahren ein chinesisches Küstenwachschiff innerhalb der von Malaysia beanspruchten exklusiven Wirtschaftszone ankert. Diesmal änderte die malaysische Führung ihre Öffentlichkeitsarbeit und betonte, dass das chinesische Schiff von der malaysischen Marine beobachtet werde und Malaysia wie auch in früheren Fällen diplomatischen Protest eingelegt habe. Von manchen Autoren wird argumentiert, dass dies einen langsamen Richtungswechsel Malaysias signalisiert. Allerdings wurde Anfang 2015 ein weiteres chinesisches Küstenwachschiff von der malaysischen Marine beschattet, ohne dass dies öffentlich gemacht worden wäre. Dies übernahm die Online-Publikation „The Diplomat“, der

Das Südchinesische Meer in der chinesischen Innenpolitik: Ergebnisse einer Befragung

Was soll China tun?	befürworten
Wirtschaftssanktionen	>70%
Diplomatische Maßnahmen	>60%
Notfalls Krieg führen	>40%
Die fremde Besetzung der Inseln im Südchinesischen Meer	
beeinträchtigt die Würde der chinesischen Regierung	>80%
beeinträchtigt die Würde des chinesischen Volkes	>80%
ist eine Fortsetzung des „Jahrhunderts der Demütigung“	>80%
ist für mich demütigend und mit Gesichtsverlust verbunden	>60%

Quelle: Andrew Chubb 2014. *Exploring China's „Maritime Consciousness“: Public Opinion on the South and East China Sea Disputes.*

entsprechende Satellitenaufnahmen zugespielt worden waren.²⁰ Dies lässt vermuten, dass der öffentlichen Reaktion Malaysias im Jahr 2015 weniger eine geänderte Strategie zugrunde liegt, als vielmehr das grundlegende Problem, dass die Strategie der Geheimdiplomatie für Malaysia im Angesicht internationaler, gezielt gefütterter medialer Öffentlichkeit immer schwerer fortzuführen ist, ohne Gefahr zu laufen, die eigene innenpolitische Legitimität zu beschädigen.

Was tun?

Aufgrund ihrer Komplexität und der auf allen Seiten verhärteten Positionen ist eine Lösung der Territorialkonflikte im Südchinesischen Meer nicht zu erwarten. Worum es gehen muss, ist ihre Verwaltung auf einem möglichst niedrigen Konfliktniveau. Idealtypisch lassen sich zwei Wege der Sicherung von Frieden und Stabilität in der Region denken: mit oder gegen China.

In der gegenwärtigen Situation gilt es im Blick zu behalten, dass es in den vergangenen Jahrzehnten noch nie gelang, eine Partei, die den Status quo durch die Besetzung neuer Erhebungen oder deren Ausbau zu ihrem Gunsten verändert hat, zum Rückzug zu zwingen. Dies ist auch nicht für die gegenwärtigen chinesischen Aktivitäten zu erwarten.

Pronounced Gegenreaktionen erscheinen deshalb zwar auf den ersten Blick als Signale des Missfallens sinnvoll. Allerdings können sie ihrerseits zum Ausgangspunkt für Eskalationsspiralen werden, aus denen auszuweichen mit jedem Schritt schwieriger wird.

Gegenwärtig verfolgen die Philippinen und Vietnam eine Strategie der Sicherung des regionalen Status quo, die auf die Einhegung der chinesischen Ambitionen durch die Verkoppelung der Territorialkonflikte mit den strategischen Zielvorstellungen der USA mitsamt des dahinter stehenden militärischen Potenzials setzt. Damit folgen diese Akteure im Wesentlichen der Logik exklusiver Sicherheit der Mitglieder eines von den USA geführten „Clubs“ über die Methode der Abschreckung.

Der Kalte Krieg mit der Sowjetunion zeigt, dass solch eine Strategie erfolgreich sein kann. Allerdings hat sie einen hohen Preis. Mittel- und langfristig wären die Staaten der Region gezwungen, zwischen den Lagern zu wählen. Die Territorialkonflikte würden zu Geiseln der Großmächtekonkurrenz und die Optionen einer Vertiefung ökonomischer Kooperation und Integration würden zunehmend durch den Primat militärstrategischer Notwendigkeiten gemindert. Die ohnehin starke Konkurrenz zwischen China und den USA, würde weiter eskalieren, zum Schaden aller. Schon jetzt ist die Rhetorik bedrohlich, wenn etwa US-Präsident Obama in Bezug auf das geplante US-dominierte Freihandelsabkommen TPP (Trans-Pacific Partnership) ausführt, „wir müssen sicherstellen, dass wir diese Handelsregeln in der am schnellsten wachsenden Region der Welt, Asien-Pazifik, schreiben, anstatt dass China diese für uns schreibt“.²¹

Eine derartige Strategie, Sicherheit gegen China zu garantieren, wird China nicht dazu bringen, im Konflikt um nationale Souveränität klein beizugeben. Der Souve-

Anmerkungen

- 1 *International Institute for Strategic Studies (IISS)* 2014: Shangri-La Dialogue, 13th Asia Security Summit 2014. The Challenges of Maintaining and Managing Open Seas: <http://bit.ly/1UvFTpE> (31.7.15).
- 2 *U.S. Department of Defense* 2012: Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense. January, Washington: <http://1.usa.gov/1CkXYa> (31.7.15); diese und alle weiteren Übersetzungen: P.K.
- 3 *US Joint Chiefs of Staff* 2015: The National Military Strategy of the United States of America 2015, S. 1–2: <http://1.usa.gov/1Itrd5v> (31.7.15).
- 4 *International Institute for Strategic Studies (IISS)* 2014: The Shangri-La Dialogue: Special Session 1: The Challenges of Maintaining and Managing Open Seas, 31 May 2014: <http://bit.ly/1J2a5zT> (31.7.15).
- 5 *Blackwill, Robert/Tellis Ashley* 2015: Revising U.S. Grand Strategy Toward China. U.S. Council on Foreign Relations. Council Special Report Nr. 72, März: <http://ceip.org/1AYA3B2> (31.7.15).
- 6 *Swaine, Michael* 2015: The Real Challenge in the Pacific: A Response to „How to Deter China“. In: *Foreign Affairs*, Mai/Juni: 145–153; Zitat: S. 146.
- 7 *Cui, Tiankai* 2015: Keynote Speech by Ambassador Cui Tiankai at the International Conference on China-US Cooperation in Global Security Affairs, April 16 2015, Washington D.C., Asia Maritime Transparency Initiative: <http://bit.ly/1HacsiL> (31.7.15).
- 8 *Ross, Robert* 2012: The Problem With the Pivot. Obama's New Asia Policy Is Unnecessary and Counterproductive. In: *Foreign Affairs* November/Dezember: S. 70–82, Zitat: S. 79.
- 9 *Carter, Ashton* 2015: Speech of the Secretary of Defense, United States, at the First Plenary Session of the 14th Asia Security Summit, The IISS Shangri-La Dialogue 30. Mai: <http://bit.ly/1TiFLIr> (31.7.15).
- 10 *ibid.*
- 11 *Blackwill/Tellis* 2015: a.a.O.: S. 21.
- 12 *Johnston, Alastair Iain* 2013: How New and Assertive Is China's New Assertiveness?. In: *International Security* 37/4: 7–48.
- 13 *Inquirer.net* 20.2.2014: PH-China Economic Relations Seen to Remain Unaffected by Territorial Disputes: <http://bit.ly/1IGESWY> (31.7.15).

Fortsetzung auf S. 11.

ränitätskonflikt im Südchinesischen Meer ist von großer Bedeutung für das chinesische Regime. In Anbetracht des großen Legitimationsbedarfs der kommunistischen Elite als Sachwalter nationaler Größe, grenzt ein Nachgeben im Inselstreit für jede chinesische politische Führung an politischen Selbstmord. Der Inselstreit ist im innerchinesischen Diskurs durchaus prominent und symbolisch hoch aufgeladen. Besonders besorgniserregend ist, dass der Inselstreit allgemein durch die Brille des Jahrhunderts der Demütigung gesehen wird. Damit ist die Phase vom ersten Opiumkrieg 1839 bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs gemeint, als die westlichen imperialen Mächte und Japan China durch eine Reihe von Kriegen zu demütigenden Verträgen zwangen, in deren Verlauf es Teile seiner Souveränität verlor. In einer aktuellen Befragung sahen über 80 Prozent der Befragten den Status quo im Südchinesischen Meer als Fortsetzung genau dieses nationalen Traumas (siehe Tabelle S.9). Über 60 Prozent der Befragten stimmten der Aussage zu, dass die Besetzung von Inseln im Südchinesischen Meer durch die Philippinen und Vietnam sie (persönlich) „demütigt und sie das Gesicht verlieren lässt“.²² Eine starke Minderheit von über 40 Prozent der Bevölkerung sprach sich dafür aus, die chinesischen Ansprüche auch mit militärischer Gewalt durchzusetzen. Hohe Zustimmungsraten von über 70 Prozent erhielten Wirtschaftssanktionen, gefolgt von diplomatischen Sanktionen wie der Streichung offizieller Besuche oder der Verminderung bzw. Aussetzung von kooperativen Projekten.

Vor diesem Hintergrund drängt eine konfrontative, öffentlichkeitsbedachte Politik der anderen Konfliktparteien und der USA die chinesische Elite zu einer Politik der Härte, die darauf zielt, die imaginierte fortgesetzte nationale Demütigung durch Signale der Stärke auszugleichen und damit gleichzeitig die eigene Legitimität als Sachwalter nationaler Größe zu stärken.

Hinzu kommt, dass Großmächte ungeachtet ihrer inneren politischen Verfasstheit „immer empfindlich gegenüber politischen Bedingungen an ihren Grenzen sind. Und normalerweise sind sie bereit, mit harten Bandagen ihre vitalen Interessen zu schützen“.²³ Dies gilt für China nicht weniger als für die USA oder Russland.

Auch der von den Philippinen beschriftete und von den USA, Japan, aber auch der EU unterstützte Weg über die internationale Schiedsgerichtsbarkeit ist ein Irrweg. Selbst wenn der Ständige Schiedshof sich für zuständig erklärt und gegen China entscheidet, steht zu erwarten, dass China das Urteil ignorieren wird. Damit zerschlägt in einem Konflikt, dessen Einhegung auf die Kooperation der involvierten Großmacht angewiesen ist, ein unilateral vorangetriebener Rekurs auf die internationale Schiedsgerichtsbarkeit viel Porzellan, ohne dass eine positive Konsequenz in Aussicht wäre.

Die bessere Alternative für die mit China um Territorien konkurrierenden Staaten basiert auf der Idee einer inklusiven regionalen Friedensordnung, die versucht, Sicherheit *mit* China herzustellen. Der einzig gangbare Weg hierzu führt über die Regionalorganisation ASEAN (siehe Randspalte S.3). Diese wurde jedoch in den letzten Jahren von außen und innen geschwächt.

So stabilisiert der amerikanische Schwenk nach Asien zwar möglicherweise kurz- und mittelfristig die regionale Ordnung, indem er Sicherheit notfalls auch gegen ein aggressives China verspricht, allerdings schwächt er die zentrale ideelle Grundlage der ASEAN: die Idee der regionalen Widerstandsfähigkeit (*regional resilience*), d.h. das Bestreben der Staaten der Region eine eigenständige Kontrolle über die Geschicke der Region aufrechtzuerhalten, auch im Angesicht der scheinbar übermächtigen Großmächte mit Interessen in der Region.

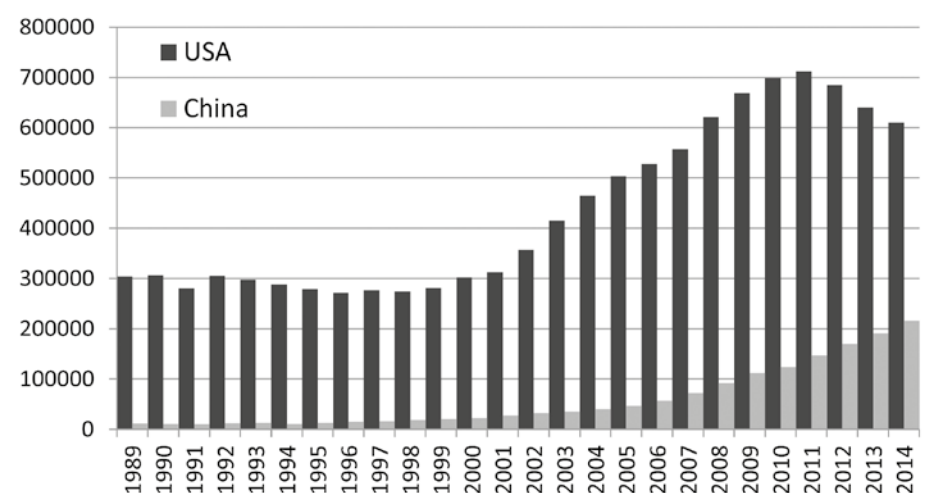
Er stärkt gleichzeitig die Optionen einzelner ASEAN-Mitglieder, die eigenen Interessen durch eine zweigleisige Strategie zu optimieren. Sie versuchen einerseits die ASEAN gegen den Widerstand eines beträchtlichen Teils ihrer Mitglieder zu öffentlichen chinakritischen Positionen zu animieren und stärken gleichzeitig ihre Beziehungen zu den USA und verknüpfen damit die Territorialkonflikte mit der Großmächtekonkurrenz. Dagegen formieren sich „Parteigänger“ Chinas, die von dessen Wirtschaftskraft profitieren wollen, oder amerikanischer Demokratieförderung kritisch gegenüberstehen.

Die ASEAN-Staaten müssen sich angesichts des wachsenden Eskalationspotenzials der Territorialkonflikte wieder auf das in die Jahre gekommene Konzept der „regionalen Widerstandsfähigkeit“ besinnen, das davon ausgeht, dass die Staaten der Region ihre Interessen am besten wahren, wenn die regionale Neutralität bewahrt und gegen äußere Mächte verteidigt werden kann.

Eine Sicherung des regionalen Friedens kann nur erfolgreich sein *mit* China und *mit* den USA. Sie bedarf der Rückbesinnung auf die führende Rolle der ASEAN bei der Sicherung regionaler Stabilität. Das Ziel der ASEAN ist schon klar formuliert: die Erarbeitung eines gemeinsamen verbindlichen Verhaltenskodex für das Südchinesische Meer, durch den die ASEAN-Anspruchsteller und China gebunden werden.

Die Chancen darauf, dass ASEAN hinter den Kulissen eine stärkere Rolle spielen kann, stehen derzeit relativ gut, da mit Ma-

Militärausgaben in Millionen US\$



Quelle: SIPRI Military Expenditure Database: <http://bit.ly/1S5uWHj> (1.8.15).

aysia und Singapur, trotz ihrer Kleinheit, zwei relativ starke Akteure in Schlüsselpositionen der ASEAN-Diplomatie sind. Seit Anfang des Jahres hat Malaysia den Vorsitz inne und ab August dieses Jahres ist es darüber hinaus ASEAN-Länderkoordinator für die Beziehungen zu den USA, während Singapur für die Beziehungen zu China verantwortlich ist.

Singapur pflegt auf der einen Seite seit Langem eine intensive sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit den USA, hat aber auch zu China exzellente Beziehungen. So konnte Singapur Ende 2013 mit Taiwan ein bilaterales Freihandelsabkommen unterzeichnen, ohne dass China dagegen Protest einlegte. Malaysia ist zwar Konfliktpartei unterhält jedoch gleichzeitig immer noch sehr gute Beziehungen zu China und unterstützt entschieden grundlegende normative chinesische Vorstellungen der Konfliktbearbeitung. Beide Länder verfügen damit über ein hohes Maß an „sanfter Macht“ (*soft power*) gegenüber China, was sie zu vergleichsweise idealen Mediatoren macht.

Allerdings ist die ASEAN letztlich ein Zwerg, der versucht, zwei konkurrierende Riesen zu zähmen. Die Gestaltungskraft dieses Zwerges hängt grundsätzlich davon ab, inwieweit die Riesen sein Handeln tolerieren und positiv begleiten. Daher hängt ein Erfolg der ASEAN bei der Schaffung eines verbindlichen Verhaltenskodex, dem auch China zustimmt, letztlich von der Positionierung der USA ab. Ein verbindlicher Verhaltenskodex für das Südchinesische Meer würde China binden, nicht jedoch die USA. Solange die USA ihre sicherheitspolitische Agenda kompromisslos durchsetzen, resultiert ein verbindlicher Kodex für das Südchinesische Meer aus chinesischer Sicht nur in einer Schwächung der eigenen nationalen Sicherheit. Deshalb müssen die USA so agieren, dass ein Kompromiss Chinas mit der ASEAN in der Frage des Verhaltenskodex nicht als Schwächung der chinesischen nationalen Sicherheit erscheint. Vereinfacht gesagt müssen die USA für Chinas Bereitschaft zu einer verpflichtenden Selbstbeschränkung einen Gegenwert erbringen. Dies könnte etwa in Form einer Selbstbeschränkung beim Ausbau ihrer Sicherheitspartnerschaften, bei der Stationierung von Truppen und Waffensystemen oder bei den für China besonders herausfordernden Freedom-of-Navigation-Ope-

rationen erfolgen, mit denen die USA ihre Interpretation internationalen Rechts gegen chinesische Opposition durchsetzen. Ebenso denkbar wäre eine Reduktion der US-amerikanischen Spionagetätigkeit entlang von Chinas Küsten. Die USA haben hierzu alle Chancen. Trotz aller Berichte über die chinesische Aufrüstung der letzten Jahrzehnte besteht die umfassende militärische Überlegenheit der USA und ihrer Verbündeten weitgehend unverändert fort (siehe Grafik). Anders als den USA fehlt es China in Asien auch an strategischen Verbündeten. Das erlaubt den USA das kalkulierte Risiko einer Politik der ausgestreckten Hand. Damit könnten sie temporär einseitig auf das verzichten, was der anderen Seite besonders bedrohlich erscheint und damit idealerweise Vertrauen generieren, das einen Kreislauf positiver Wechselwirkung ermöglicht.

Auch sollten die USA ihren Verbündeten, insbesondere den Philippinen, nahebringen, auf alle öffentlichkeitswirksamen Handlungen, die auf die Demütigung Chinas abzielen, oder diese zumindest höchstwahrscheinlich zur Folge haben, zu verzichten. Hier sind beispielsweise die Äußerungen von Präsident Benigno Aquino zu nennen, der Chinas Handeln wiederholt mit dem von Nazi-Deutschland auf eine Stufe stellte. Hier sollten die USA achtgeben, nicht von einer weit über jedes Ziel hinauschießenden Politik, die China in die Knie zwingen will, instrumentalisiert zu werden.

Die Kontrahenten Chinas in den Territorialkonflikten sollten parallel zu den Verhandlungen stärker auf die von China präferierte Zielvorstellung eingehen, die bestehende gemeinsame Erklärung von 2002 umzusetzen. Diese zielt neben vertrauensbildenden Maßnahmen vor allem auf Konsultationen und Verhandlungen zwischen den direkt betroffenen Staaten und schlägt konkret Kooperation in verschiedenen Bereichen vor – von dem Schutz der Meeresumwelt, über Maßnahmen zur Verbesserung der Navigation und Kommunikation auf See bis zur wissenschaftlichen Meeresforschung.

Vorläufer für entsprechende Ansätze finden sich in den bilateralen Beziehungen der Konfliktparteien mit China, wie z.B. der bi- und spätere trilaterale Vertrag zwischen China, Vietnam und den Philippinen zur gemeinsamen Exploration von Boden-

Anmerkungen (Fortsetzung)

- 14 *Vietnam Customs* 2014: Preliminary Assessment of Vietnam International Merchandise Trade Performance in August and the 8 Months of 2014: <http://bit.ly/1fk0ZHJ> (31.7.15).
- 15 Siehe hierzu die vergleichenden Fotos der Asia Maritime Transparency Initiative: <http://bit.ly/1JLyS0L> (31.7.15).
- 16 *Dangdai* 1990: Situation in Nansha (Spratly) Archipelago Has Become Tense Again as Little Neighbors Are Taking Advantage of China's Tolerance, in: FBIS-CHI-90-090, S. 15–16.
- 17 *Li, Guoqiang* 2015: China Sea Oil and Gas Resources. China Institute of International Studies. 11. Mai: <http://bit.ly/1Ag5ZWz> (31.7.15).
- 18 *Cui, Tiankai* 2015: a.a.O.
- 19 Zitiert nach: The Malay Mail online 29.8.2013. Malaysia Spits With Asean Claimants over South China Sea Threat: <http://bit.ly/1KK1841> (31.7.15).
- 20 *Lee, Victor* 2015: South China Sea: Satellite Images Show Pace of China's Subi Reef Reclamation, 19. Juni: <http://bit.ly/1JTGpRi> (31.7.15).
- 21 *Wall Street Journal* 27.4.2015: WSJ Interview Transcript: President Obama on TPP, China, Japan, Pope Francis, Cuba: <http://on.wsj.com/1KoTIGS> (31.7.15) (Hervorhebung P.K.).
- 22 *Chubb, Andrew* 2014: Exploring China's „Maritime Consciousness“: Public Opinion on the South and East China Sea Disputes. Perth USA-sia Centre, S. 6: <http://bit.ly/1ypIGVF> (31.7.15).
- 23 *Walt, Stephen M.* 2015: Putin auf Reagans Spuren. In: Welt-Sichten, April: S. 8–9, Zitat: S. 8.
- 24 *Leifer, Michael* zitiert nach *New York Times* 7.7.1995: Some Analysts See Potential Threat To Security in Asia-Pacific Region. A Resurgent China Sets Off Alarms Over 'Containment.'
- 25 *Lord, Winston* 1995: For China, Not Containment but True Integration. In: *New York Times* 13.10.1995. Lord war von 1985 bis 1989 US-Botschafter in China und von 1993 bis 1997 Staatssekretär für Ostasien und den Pazifik im amerikanischen Außenministerium.
- 26 *Swaine, Michael* 2015: The Real Challenge in the Pacific. In: *Foreign Affairs*, Mai/Juni: S. 145–153; Zitat: 148, 153.

schätzen. Auch Modelle aus dem Ostchinesischen Meer könnten Anwendung finden, wie die zwischen China auf der einen und Japan sowie Südkorea auf der anderen Seite etablierten bilateralen Reglements für die Fischerei in umstrittenen EEZ-Gebieten, die mittels gemeinsam besetzter Fischereikomitees verwaltet werden. Um entsprechende Prozesse anzustoßen, könnten Chinas Kontrahenten befristete einseitige Moratorien in Bezug auf unterseeische Exploration in umstrittenen Gewässern erlassen.

Grundsätzlich sollte man jedoch den gegenwärtigen Alarmismus zurückfahren. Als China 1995 Mischief Reef in den Spratly Inseln besetzte, erklärten renommierte Wissenschaftler wie Michael Leifer, dass diese Aktion „Chinas Entschlossenheit bekräftigt hat, die eigene Souveränität über alle Inseln der Spratly Gruppe auszudehnen und schließlich das maritime Herz Südostasiens zu beherrschen.“²⁴ Glücklicherweise widersprachen einflussreiche Berater in der US-Regierung, wie Winston Lord:

„Bedeutet das alles, dass China eine aggressive Macht ist, die danach strebt ihre Nachbarn zu dominieren oder zu bedrohen und gegen die die richtige Antwort Eindämmung sein sollte? In einem Wort, nein. Das Bild ist viel komplexer als diese beunruhigenden Anzeichen.“²⁵

Obgleich inzwischen zwei Jahrzehnte vergangen sind, herrscht China noch nicht über das maritime Herz Südostasiens. An der grundlegenden Konfliktkonstellation hat sich nichts geändert. Freilich blieb das grundlegende Paradigma US-amerikanischer Asienpolitik über die letzten Jahr-

zehnte bestehen, wonach Sicherheit über hegemoniale Kontrolle garantiert wird. Die USA haben die letzten Jahrzehnte nicht dazu genutzt, im Angesicht der Machtverschiebung im ostasiatischen Raum ihr grundlegendes Ziel einer unilateral von den USA garantierten Ordnung zu überdenken. Dies sollten sie schleunigst nachholen.

Der altgediente Chinaforscher Michael Swaine vom US-amerikanischen Carnegie Endowment for International Peace argumentiert:

„Sowohl für die Vereinigten Staaten als auch China besteht die grundlegende strategische Herausforderung darin, einen für beide Seiten vorteilhaften Weg des Wandels von der US-Dominanz hin zu einem stabileren, gerechteren Mächte-Gleichgewicht im westlichen asiatisch-pazifischen Raum zu finden. Ein [Gleichgewicht; P.K.], in dem keine Nation die eindeutige Fähigkeit hat, sich in einem bewaffneten Konflikt

durchzusetzen, aber in dem beide Länder glauben, dass ihre fundamentalen Interessen trotzdem gesichert bleiben. [...] Tatsächlich macht eine Verzögerung den Prozess des Wandels nur schwieriger. Es gibt keine anderen praktikablen Alternativen.“²⁶

Dem ist aus meiner Sicht nichts hinzuzufügen.



Dr. Peter Kreuzer ist Mitglied des Vorstands und wissenschaftlicher Mitarbeiter im Programmbereich „Herrschaft und gesellschaftlicher Frieden“ an der HSFK. Seine Forschungsinteressen umfassen philippinische Innenpolitik sowie maritime und territoriale Konflikte im Ost- und Südchinesischen Meer.

HSFK-Standpunkte

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik.

Die HSFK, 1970 als unabhängige Stiftung vom Land Hessen gegründet und seit 2009 Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft, arbeitet mit rund 60 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in sechs Programmbereichen zu den Themen „Sicherheits- und Weltordnungspolitik von Staaten“, „Internationale Institutionen“, „Private Akteure im transnationalen Raum“ sowie „Herrschaft und gesellschaftlicher Frieden“. Der Programmbereich „Information und Wissenstransfer“ vereint das Projekt „Akademisches Friedensorchestr Nahost“, die „Schlangenbader Gespräche“, das „Friedensgutachten“ sowie die Institutsbibliothek und die Angebote der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Zudem arbeiten in der HSFK die programmungebundenen Forschungsgruppen „Politische Globalisierung und ihre kulturelle Dynamik“ und „Konflikt und normativer Wandel: Normkonflikte im globalen Regieren“.

Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Baseler Str. 27–31, 60329 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-0945-9332

V.i.S.d.P.: Karin Hammer, Redakteurin an der HSFK, Baseler Straße 27–31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, Fax (069) 558481, E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de.

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Quellenangabe und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der *HSFK-Standpunkte* ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen. Bitte geben Sie Ihre Adresse für die Zuwendungsbestätigung an.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse IBAN DE27 5005 0201 0200 1234 59

Design: David Hollstein · Layout: HSFK · Druck: Henrich Druck + Medien GmbH

ISSN 0945-9332