

## Freie Schifffahrt oder „Kanonenbootpolitik“

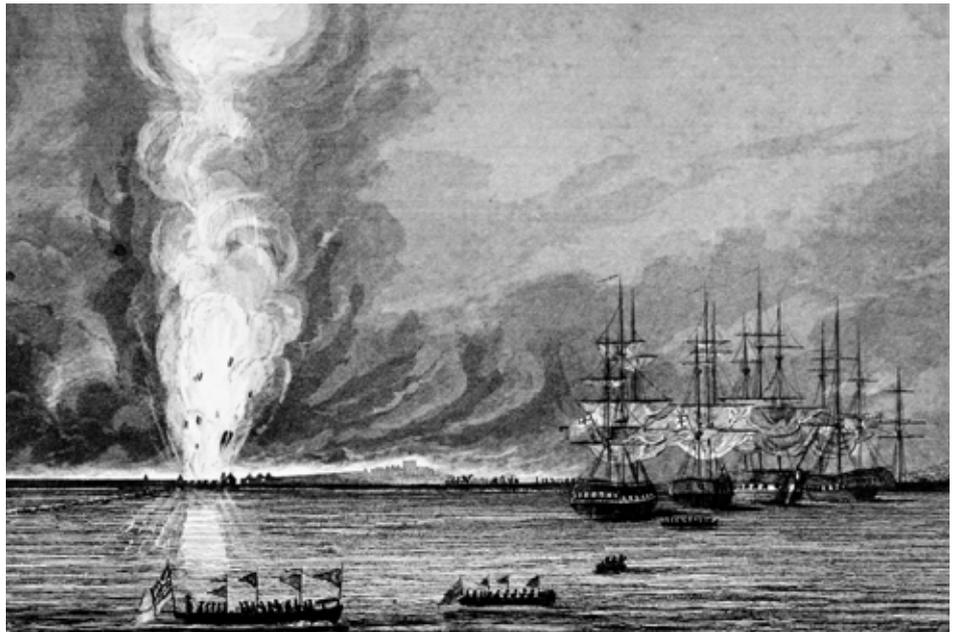
Der Konflikt zwischen den USA und China im Südchinesischen Meer muss rechtlich geklärt werden

### EDITORIAL

Mit ein paar Kanonenbooten und mehreren Tausend Soldaten zwangen die großen kolonialen Seemächte im 19. Jahrhundert das Kaiserreich China in die Knie. Das einstige Feudalreich musste unter anderem seine Häfen dem internationalen Handel öffnen, den Opiumhandel legalisieren, Hongkong abtreten und der Etablierung ausländischer Botschaften zustimmen.

Die Kolonialzeit ist lange vorbei, China ist mittlerweile zum militärischen und wirtschaftlichen Schwergewicht geworden. Doch vor seiner Küste kommt es wieder zu gefährlichen Zusammenstößen. Amerikanische Militärschiffe patrouillieren und China antwortet seinerseits mit Provokationen und riskanten Manövern. Aus chinesischer Sicht dringt wieder eine fremde Großmacht mit ihren Schiffen in die eigene 200-Meilen-Zone ein. Die USA sehen sich dagegen als Verteidiger der Freiheit der Schifffahrt im Südchinesischen Meer.

Peter Kreuzer zeigt, dass es in diesen Fällen nicht, wie Medienberichte oft suggerieren, um die Freiheit der Schifffahrt generell bzw. die Freiheit der Meere geht. Vielmehr geht es um die Frage, wie nahe Militärschiffe den Küsten fremder Staaten kommen dürfen. Das ist in der geltenden Seerechtskonvention von 1982, der die USA im Übrigen nie beigetreten sind, nicht eindeutig geregelt. Deutlich wird, wie wichtig es wäre, diese rechtliche Grauzone zu beseitigen. Der Autor empfiehlt dringend einen regelgeleiteten Prozess auf internationaler Ebene im Rahmen der Vereinten Nationen und macht Vorschläge, wie er angestoßen werden könnte. *Karin Hammer*



*Kanonenbootpolitik gegen China: Britischer Angriff auf chinesische Verteidigungslinien bei Guangzhou 1841 im Rahmen des ersten Opiumkriegs. Mit den zwei Opiumkriegen in der Mitte des 19. Jahrhunderts bezwangen Großbritannien und später auch Frankreich das Kaiserreich China.*

Bild: Edward Belcher 1843: Narrative of a Voyage Round the World, Volume 2, S. 155; <http://bit.ly/1OMhmN0> (2.12.15).

---

Peter Kreuzer

---

Ein Standpunkt über die Freiheit der Schifffahrt erscheint auf den ersten Blick erklärungsbedürftig. Scheint doch die Freiheit der Schifffahrt im Rahmen der geltenden Seerechtskonvention von 1982 umfassend geregelt. Weitgehend ist das auch der Fall, aber eben nicht ganz. Während die Auseinandersetzungen über die Interpretation der relevanten Artikel der Seerechtskonvention lange vor sich hin schlummerten, eskalierten sie in den letzten Jahren im Konflikt zwischen den USA und China im Südchinesischen Meer, in dem der Frage der Freiheit der Schifffahrt eine prominente Rolle zukommt. Die beiden Protagonisten interpretieren die Rechte von Kriegsschiffen in den dem Festland vorgelagerten Meeresgebieten höchst unterschiedlich und ver-

suchen, ihren eigenen Standpunkt vor Ort durchzusetzen. Die USA entsenden ihre Kriegsschiffe regelmäßig bis dicht vor die chinesischen Territorialgewässer und die von China beanspruchten Inseln und Atolle im Südchinesischen Meer. China reagiert mit Protest und vereinzelt mit riskanten Manövern vor Ort, die in der Vergangenheit schon zu brenzlichen Situationen geführt haben.

Ich argumentiere in diesem Standpunkt, dass es sich bei dieser Auseinandersetzung um eine globale ordnungspolitische Frage handelt, die im Rahmen der Verhandlungen zur derzeit gültigen Seerechtskonvention von 1982 nur ungenügend geklärt worden ist. Als Frage globaler Ordnung sollte sie nicht den Machtspielen dieser zwei Mächte überlassen werden, sondern in regelgeleiteter Form im Rahmen der Vereinten Nationen verhandelt werden. Damit könnte

ein normativer Rahmen geschaffen werden, der die beiden konkurrierenden Mächte zu größerer Zurückhaltung im Konfliktaustrag im Südchinesischen Meer bringen könnte.

## China als Bedrohung der Freiheit der Schifffahrt?

Wer in den letzten Monaten die Berichterstattung über die Aufschüttung künstlicher Inseln im Südchinesischen Meer durch China verfolgt hat, stieß auf Meldungen, wie die in der FAZ, die titelte: „Der wichtigste Seeweg der Welt wird zum Faustpfand“.<sup>1</sup> Der britische Guardian fragte nach „der Freiheit der Schifffahrt in einer Wasserstraße, durch die jährlich Seehandel im Wert von 5 Billionen US-Dollar geht“.<sup>2</sup> Die New York Times erklärte, dass China mit seinen Aktionen „versucht seine Interessen entlang der unverzichtbaren Schifffahrtsstraßen die vom Südchinesischen Meer durch die Straße von Malacca [...] führen“ zu sichern.<sup>3</sup> Nachdem die USA einen Zerstörer in unmittelbarer Nähe einer der künstlichen Inseln hatten vorbeifahren lassen, berichtete die schweizerische NZZ, dass die USA damit „ihren Anspruch auf freie Navigation (‘Freedom-of-Navigation Operations’) in der für den Welthandel wichtigen Region untermauern wollen“.<sup>4</sup>

Dabei geht es bei den Auseinandersetzungen im Südchinesischen Meer zunächst einmal gar nicht um die Freiheit der Schifffahrt, sondern darum, wer rechtmäßig auf die verschiedenen Inselgruppen Anspruch erheben kann. Vielfach überlagern sich die Ansprüche der Anrainerstaaten, sodass sich vielfach nicht nur zwei, sondern bis zu fünf Parteien gegenüberstehen.

Ogleich selbst nicht Partei und offiziell neutral in Bezug auf die Territorialfrage, sind die USA in diesem Konflikt prominent vertreten. Sie sind Schutzmacht für ihren Alliierten, die Philippinen, aber auch für Malaysia und Vietnam, mit denen die USA ebenfalls mehr oder weniger eng militärisch kooperieren. Sie sind aber auch die weltweit führende Seemacht, die hier wie in allen anderen Regionen der Welt mittels eines militärisch unterfütterten Programms vor Ort die „Freiheit der Schifffahrt“ verteidigt. Diese Freiheit, so die Befürchtung der US-amerikanischen Politik, aber auch vieler Anrainerstaaten, könnte zukünftig bedroht sein. Die wach-

sende Militärmacht Chinas und die immer energischere Durchsetzung seiner territorialen und maritimen Ansprüche im Südchinesischen Meer wecken Befürchtungen.

Dies erscheint wegen der herausragenden Rolle des Südchinesischen Meers im Welt-handel besonders brisant. Ein Drittel des weltweit mit Schiffen transportierten Rohöls und mehr als die Hälfte des Flüssiggases gehen durch das Südchinesische Meer. Insgesamt werden Güter im Wert von fünf Billionen US-Dollar, d.h. beinahe 30 Prozent des weltweiten Seehandels durch dieses Meer transportiert. Daher ist ein China, das seine Kontrolle über das Südchinesische Meer als Druckmittel in Konflikten mit anderen Staaten nutzen kann, ein Horror-szenario nicht nur für die Anrainerstaaten, sondern gleichermaßen für Japan, Taiwan, Südkorea, die USA oder Europa. Die medialen Befürchtungen erscheinen insofern vorderhand wichtig und nachvollziehbar.

Ein Blick auf die Geografie der Region macht freilich deutlich, dass derartige Szenarien genauer betrachtet werden sollten. Die vielfach dramatischen Darstellungen übersehen, dass China vom freien Welt-handel nicht weniger abhängig ist als die anderen Anrainerstaaten des Südchinesischen Meeres, oder Taiwan, Südkorea und Japan. Insbesondere hat China ein „Malacca Dilemma“.<sup>5</sup> Damit ist gemeint, dass ein großer Teil der chinesischen Exporte und

Importe, die das Südchinesische Meer passieren, durch die Straße von Malacca muss, die an ihrem engsten Punkt gerade einmal 2,8 km breit ist. Diese liegt zwischen Festlandsmalaysia und der indonesischen Insel Sumatra und damit weit entfernt von jeder potenziellen chinesischen Kontrolle. Doch ist der chinesische Handel nicht nur im Süden von der Bereitschaft Singapurs, Malaysias und Indonesiens abhängig, die Freiheit der Schifffahrt aufrechtzuerhalten. Im Osten werden alle Zugänge zum Pazifik von Japan kontrolliert. Sollte China versuchen, die Seewege durch das Südchinesische Meer zu beschränken, ist in jedem Fall mit entsprechenden Gegenmaßnahmen zu rechnen, gegen die es sich kaum wehren könnte. Mit seiner immensen Machtprojektionsfähigkeit sind im Konfliktfall letztlich auch die USA jederzeit in der Lage, jeglichen überseeischen Handel Chinas zu blockieren.

So erscheint das Bedrohungsszenario eines mächtigen China, das seine Kontrolle über das Südchinesische Meer dazu nutzt, seine Rivalen oder widerspenstigen Nachbarn durch ökonomischen Druck zur Unterwerfung zu zwingen, wenn nicht völlig widersinnig, so doch reichlich hochgespielt. Warum also dann das gerade auch von der US-Regierung beständig wiederholte und von internationalen Medien verbreitete Mantra der Bedrohung der Freiheit der Schifffahrt durch China?

## US-Freedom-of-Navigation Operationen 2007 bis 2014

| Jahr | Länder insgesamt | Gegen:  |
|------|------------------|---|
| 2007 | 8                | <b>China</b> , Indien, Indonesien, Iran, Malaysia, Malediven, Oman, Philippinen   |
| 2008 | 9                | Burma, <b>China</b> , Indien, Indonesien, Iran, Malaysia, Malediven, Oman, Philippinen  |
| 2009 | 11               | Argentinien, <b>China</b> , Indien, Indonesien, Liberia, Iran, Malaysia, Malediven, Oman, Philippinen, Togo   |
| 2010 | 12               | Kambodscha, <b>China</b> , Indien, Indonesien, Iran, Japan, Liberia, Malediven Oman, Philippinen, Vietnam   |
| 2011 | 15               | Argentinien, Brasilien, Burma, <b>China</b> , Kambodscha, Ecuador, Indien, Indonesien, Iran, Malaysia, Malediven, Oman, Taiwan, Thailand, Vietnam   |
| 2012 | 12               | Kambodscha, <b>China</b> , Indien, Indonesien, Iran, Japan, Malaysia, Malediven, Oman, Philippinen, Taiwan, Vietnam   |
| 2013 | 12               | Kambodscha, <b>China</b> , Indien, Indonesien, Iran, Libyen, Malaysia, Malediven, Oman, Philippinen, Taiwan, Vietnam  |
| 2014 | 19               | Argentinien, Brasilien, <b>China</b> , Ecuador, Indien, Indonesien, Iran, Libyen Malaysia, Malediven, Nicaragua, Oman, Peru, Philippinen, Südkorea, Sri Lanka, Taiwan, Venezuela, Vietnam |

Quelle: Jahresberichte auf der Homepage des US-Verteidigungsministeriums (<http://policy.defense.gov/OSDPOffices/FON.aspx>).

## Freiheit der Schifffahrt oder Sicherheitsinteressen globaler Seemächte?

Der Begriff der Freiheit der Schifffahrt beinhaltet zwei unterschiedliche Dimensionen: zum einen die Freiheit der kommerziellen Schifffahrt, an der alle Nationen dieser Welt ein hohes Interesse haben. Zum anderen gehört hierzu aber auch die Frage nach der Freiheit militärischer Schifffahrt, also die Frage danach, welche Rechte Kriegsschiffe in fremden Territorialgewässern (generell 12 Seemeilen breit ab der Küstenlinie) und darüber hinaus in den von allen Küstenstaaten der Welt auf der Basis des Seerechts beanspruchbaren ausschließlichen Wirtschaftszonen haben. Diese sogenannten EEZs (vom Englischen *exclusive economic zone*) reichen 200 Seemeilen ins Meer und können unter Rekurs auf die sogenannte Festlandssockelregelung noch weit darüber hinausgehen.

Die Rede von der Bedrohung der Freiheit der Schifffahrt, mit der generell die der kommerziellen Schifffahrt assoziiert wird, ist, so die hier vertretene Position, nur die vorgeschobene Fassade der gegenwärtigen Auseinandersetzung. Dahinter verbirgt sich als eigentlicher Kern die Frage danach, was fremden Kriegsschiffen in nationalen Territorialgewässern und insbesondere in den darüber hinausgehenden exklusiven Wirtschaftszonen erlaubt sein soll. Für die USA geht es darum, diese Rechte soweit als möglich zu fassen und damit, wie das US-Verteidigungsministerium formuliert, „die US-amerikanische militärische Dominanz im 21. Jahrhundert zu sichern und sicherzustellen, dass die Vereinigten Staaten Gegner abschrecken und sich in einem Konflikt [...] durchsetzen“ (DOD 2015: 22). Noch klarer ist die Formulierung von Admiral Mullen im Rahmen einer Senatsanhörung. Für die USA ist es unabdingbar „die Freiheit [der Schifffahrt; P.K.] sicherzustellen, „um zum Kampf zu kommen, an vierundzwanzig Stunden täglich und sieben Tagen in der Woche; es ist notwendig im Interesse der Nationalen Sicherheit der Vereinigten Staaten“.<sup>6</sup> Für China geht es darum, genau das für die Meeresregionen vor seiner Küste zu unterbinden und damit nationale Sicherheit zu maximieren.

Damit aber handelt es sich um eine Auseinandersetzung um die Interpretation der

Seerechtskonvention von 1982, in der unter anderem festgeschrieben ist, wer mit Kriegsschiffen in welchem Meeresgebiet, wie operieren darf.

Dieser gerade im Südchinesischen Meer eskalierende Konflikt ist Teil einer langen Auseinandersetzung zwischen einer großen Zahl von Küstenstaaten der „Dritten Welt“ und den führenden Seemächten, der mit der Seerechtskonvention zugunsten der Seemächte vordergründig entschieden aber nicht beendet wurde. Während sich die Küstenstaaten erhofften, über das Seerecht den eigenen Schutz gegen eine eventuelle „Kanonenbootpolitik“ der Starken substanziell zu verbessern, ging es den Seemächten darum, die eigene globale militärische Operationsfähigkeit und damit das eigene Ordnung schaffende Potenzial aufrechtzuerhalten.

Eine inhaltlich ähnliche Position wie China, die auf eine Beschränkung der Rechte fremder Streitkräfte in nationalen EEZs abzielt, vertreten unter anderem so bevölkerungsstarke Länder wie Indien, Brasilien oder Pakistan. Allerdings stellt sich nur China seit ca. 15 Jahren vereinzelt aktiv gegen militärische Aktionen der USA innerhalb seiner EEZ, wohingegen die anderen Staaten entweder nur mit diplomatischem Protest reagieren, oder amerikanische Operationen stillschweigend dulden.

## Freedom-of-Navigation: Recht unilateral (durch)gesetzt

Aktionen wie die Vorbeifahrt des US-Militärkreuzers an der von China kürzlich aufgeschütteten künstlichen Insel im Oktober 2015, finden seit den späten 1970er Jahren im Rahmen eines wenig bekannten, aber umfangreichen Programms statt (Freedom-of-Navigation Programme; FON). Dieses will die US-Interpretation des Seerechts auch durch militärische Aktivitäten global vor Ort durchzusetzen. In diesem Zusammenhang fordern die USA regelmäßig mit Kriegsschiffen vor Ort die Staaten heraus, die aus ihrer Sicht überzogene maritime Ansprüche haben. Aus Sicht der USA stellen insgesamt weit mehr als 100 Staaten solche überzogenen Ansprüche. Gegen mehr als 50 wurden in den letzten Jahrzehnten mehr oder weniger regelmäßig FON-Operationen durchgeführt. Die offensiv pro-

## Die Ohnmacht der Küstenstaaten

In der Konvention von 1982 gibt es kein Recht, von Kriegsschiffen, die die Gesetze des Küstenstaats in den EEZ verletzen, zu verlangen, die EEZ zu verlassen. [...] Darüber hinaus schließt ihre staatlicher Immunität die Verhaftung aus. Küstenstaaten erscheinen machtlos im Umgang mit absichtlichen und beständigen Verletzungen ihrer Gesetze durch fremde Kriegsschiffe in ihren EEZs.

Lowe, A.V. 1987: Some Legal Problems Arising from the Use of the Seas for Military Purposes, in: *Marine Policy*, 10/3, 171–184, Zitat: 180.

vokative Bedeutung dieser Operationen macht ein Marinemitglied der Obersten Militärstaatsanwaltschaft der USA im vertraulichen Gespräch klar: „Es ist eine ‚herausfordernde‘, eine ‚ich reib es dir unter die Nase‘ Operation, die die Leute wissen lässt, wer der Chef ist. Zumindest in Bezug auf FON fungieren die USA als der Welt-polizist“.<sup>7</sup>

Protagonisten des FON-Programms beklagen, dass die USA mit diesem Programm weltweit allein stehen und selbst von Verbündeten nicht aktiv unterstützt werden. Aus dieser Sicht befinden sich nicht nur die Küstenstaaten der „Dritten Welt“, sondern selbst die Mehrheit der europäischen Küstenstaaten „auf einem unaufhaltsamen Marsch zur Erweiterung der staatlichen Kontrolle über das Meer“<sup>8</sup>.

Insofern erklärt sich die kompromisslose Haltung Washingtons nicht nur aus der spezifischen Logik der Konflikte im Südchinesischen Meer, sondern dient der umfassenden Abschreckung von Nachahmern. Das US-Verteidigungsministerium betont dahingehend auch explizit, dass

„die Bedeutung dieser Operationen nicht überbewertet werden kann. Zahlreiche Länder [...] machen übertriebene maritime Forderungen geltend, die, wenn sie nicht herausgefordert werden, die Freiheit der Meere beschränken könnten. Diese übertriebenen Forderungen umfassen unter anderem [...] unrechtmäßige Beschränkungen des Rechts auf friedliche Durchfahrt

von Kriegsschiffen durch die Küstenmeere der anderen Staaten und die Freiheit für militärische Aktivitäten innerhalb der EEZs anderer Staaten. [...] Wenn diese übertriebenen Ansprüche unangefochten bleiben, könnten sie in mehr als einem Drittel der Ozeane der Welt die Fähigkeit der Vereinigten Staaten und anderer Länder beschränken, militärische Routine-Operationen oder Übungen durchzuführen“.<sup>9</sup>

2007 verdeutlichte der wenig später zum Chef des Vereinten Generalstabs ernannte Admiral Mullen, dass erst die Fähigkeit der US-Streitkräfte „im Frieden und im Krieg frei auf der gewaltigen Fläche der Ozeane dieser Welt operieren zu können, die ungehinderte Projektion amerikanischen Einflusses und Macht möglich macht“.<sup>10</sup>

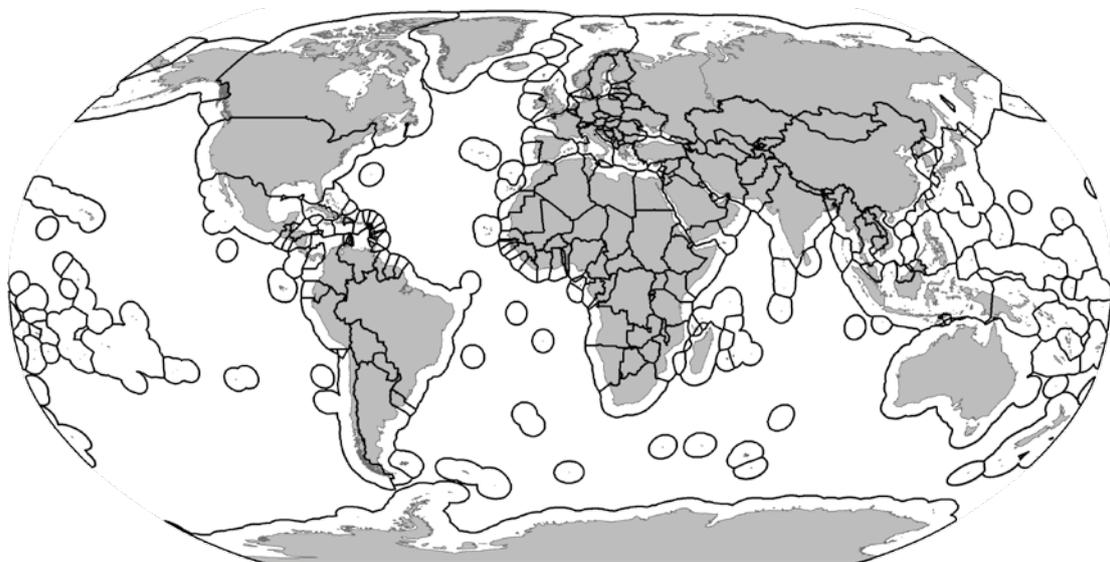
China ist mit seinen Versuchen, genau diese Freiheit militärischer Operation in Teilen des Südchinesischen Meeres infrage zu stellen, nur der prominenteste Widersacher. Die USA sind sich sehr wohl bewusst, dass die „Abweichler“ trotz ihrer weitgehenden Niederlage in den Verhandlungen zur Seerechtskonvention weiterhin „einen Kampf um die Kontrolle über ihre Küstengewässer [...] führen, [...] um ihre Fähigkeit auszuweiten andere Staaten aus diesen Gewässern auszuschließen“.<sup>11</sup> So erscheint der sino-amerikanische Konflikt, der sich am und im Südchinesischen Meer entzündet, lediglich als ein Brennpunkt eines weit umfassenderen und grundsätzlichen globalen Ordnungsproblems.

### Zurück zum internationalen Verhandlungstisch!

In den letzten Jahren der Eskalation im Südchinesischen Meer haben beide Konfliktparteien durchgängig für unilaterale Strategien optiert. Beide versuchen in ihrem Handeln vor Ort, ihre Interpretation des Seerechts und die dahinter stehenden jeweiligen Interessen durchzusetzen. Geht es China darum, die USA aus ihrem „Hinterhof“ als Militärmacht zu verdrängen, so versuchen die USA, die eigenen Machtprojektionsfähigkeiten bis vor die Küste Chinas aufrechtzuerhalten. Beide interpretieren das internationale Recht zu ihrem Gunsten in einer Auseinandersetzung, die vielfach als „lawfare“, als Verwendung des Rechts für Zwecke der Kriegsführung, gekennzeichnet worden ist. Beide Mächte handeln auf der Basis der Selbstermächtigung. Sie erklären sich gleichzeitig zu Anklägern, Richtern und rechtserzwingender Instanz, ohne in irgendeiner Weise durch ein entsprechendes Verfahren oder internationale Institutionen dazu legitimiert zu sein.

Dabei legt die Geschichte des modernen Seerechts nahe, dort weiterzumachen, wo die Konvention von 1982 endete. Die derzeit gültige Seerechtskonvention ist das Resultat eines mehrere Jahrzehnte dauernden Verhandlungsprozesses, innerhalb dessen die unterschiedlichsten Aspekte des Seerechts beständig weiterentwickelt und prä-

### EEZ-Grenzen weltweit



Quelle: Flanders Marine Institute, <http://bit.ly/1GUvr7H>; Bearbeitung P.K. Frei nach Creative Commons Lizenzversion: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/> (14.12.15).

zisiert wurden. Sie stellt keinen Endpunkt der Geschichte dar, sondern bedarf wie jedes Recht der kontinuierlichen Weiterentwicklung in Bezug auf Fragen, für deren Beantwortung sich die gültige Konvention in der Praxis der letzten Jahrzehnte als unzureichend erwiesen hat.

Konkret geht es darum, den seit den 1940er Jahren bestehenden und 1982 nicht gelösten Konflikt um die Rechte von Kriegsschiffen in fremden Territorialgewässern und EEZs international zur Kenntnis zu nehmen und zu bearbeiten. Nur so kann der zweifache Unilateralismus der Kontrahenten und seine Folgen durch die Rückbesinnung auf bewährte Verfahren, wenn schon nicht zu überwinden, so doch abgemildert werden.

Die Suche nach einer adäquaten Balance zwischen den Schutzrechten der Küstenstaaten und dem Recht der Seemächte auf ungehinderte militärische Operationen auch in fremder Küstennähe kann nicht zwei Kontrahenten überlassen werden, die sich in einem Konflikt um Vorherrschaft gegenüberstehen. Sie ist eine originäre Aufgabe der Staatengemeinschaft als ganzer. Genau deshalb bedarf es eines entsprechenden Wechsels des Rahmens und der Arena, innerhalb derer der Konflikt definiert und ausgetragen wird.

Daran sollten an erster Stelle die Staaten Südasiens ein Interesse haben. Fast alle erheben Ansprüche, die aus US-amerikanischer Sicht deutlich über das geltende Seerecht hinausgehen. Gleichzeitig richtet sich das chinesische Handeln primär gegen die von ihnen erhobenen territorialen und maritimen Ansprüche im Südchinesischen Meer. Aufgrund der drohenden weiteren Eskalation im Südchinesischen Meer, erscheint ein geordnetes Verfahren im Rahmen der Vereinten Nationen auch für alle anderen Länder wünschenswert, ungeachtet ihrer inhaltlichen Positionierung in Bezug auf die umstrittene Frage militärischer Operationen in fremden EEZs. Selbst Status-quo-Mächte, die mit der US-amerikanischen Interpretation konform gehen, wie die meisten europäischen Staaten, Japan oder Australien, sollten die Gefahren einer Situation erkennen, in der die Weltgemeinschaft sich der Verantwortung für die Weltordnung dadurch entledigt, dass sie den alten Hegemon und seinen Herausforderer gewähren lässt. Stattdessen sollte sie

darauf hinarbeiten, dass der Zusammenprall des doppelten Unilateralismus durch Aufnahme internationaler Verhandlungen über eine Weiterentwicklung der Seerechtskonvention im Rahmen der Vereinten Nationen entschärft wird.

Auch wenn nicht zu erwarten ist, dass die EU die Initiative ergreift oder eine Führungsrolle einnimmt, sollte sie doch alle Signale in diese Richtung unterstützen. Dabei ist es unerheblich, dass Europa, was diese Frage betrifft, keine klare und einheitliche inhaltliche Position vertritt. Zentral ist, dass Europa sich in den letzten Jahrzehnten als eine „normative Macht“ etabliert hat, die ihr Gewicht gegen die unilaterale Selbstlegitimierung beider Seiten einsetzen und auf einen, über international anerkannte Verfahren und Institutionen legitimierten, Weg im Rahmen der Vereinten Nationen pochen sollte.

Nachdem damit der Standpunkt umrissen ist, wird im Folgenden der Hintergrund dargestellt, aus dem heraus er entwickelt und in den er eingebettet ist. Einleitend findet sich ein knapper Abriss der langen Geschichte der Auseinandersetzung um die Grenzen der Freiheit der Schifffahrt, die schließlich zum heute gültigen Seerecht geführt hat. Die drei folgenden Abschnitte widmen sich drei anderen Arenen, innerhalb derer Küstenstaaten versucht haben, ihre Sicherheitsinteressen, die im Seerecht kaum Berücksichtigung gefunden haben, durchzusetzen: durch die Etablierung von Friedenszonen und nuklearwaffenfreien Zonen, über nationales Recht oder über aktive Behinderung der amerikanischen Operationen. Die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen führen zu einer Ausdifferenzierung des oben schon skizzierten Standpunkts. Ergänzend wird erläutert, warum der Rekurs auf die relevanten internationalen Institutionen auch im konkreten Konflikt im Südchinesischen Meer konfliktmindernd wirken kann und welcher Voraussetzungen es dafür bedarf.

### Mare clausum oder mare liberum

Wem gehört das Meer? Die Auseinandersetzung darüber ist so alt wie die Geschichte der Seefahrt. Schon seit römischer Zeit stehen sich zwei Konzepte gegenüber, das

## Die Verhandlungen zur Seerechtskonvention

[...] militärische Themen wurden in UNCLOS III entweder oberflächlich behandelt oder komplett außer Acht gelassen. Außer Acht lassen war in diesem Fall absichtlich und nicht versehentlich. Es war das absichtliche und hart erarbeitete Produkt einer einheitlichen strategischen Politik der Vereinigten Staaten, der Sowjetunion und ihrer Alliierten. Große Teile der Konvention sind deshalb mit unsichtbarer Tinte geschrieben.

Canada, Armed Forces. Maritime Navigation Rights and Canada's Arctic Waters, Strategic Legal Paper 3, <http://bit.ly/1Zka1yY> (21.12.15).

„geschlossene Meer“ (mare clausum, auch „unser Meer“, mare nostrum) und das „freie Meer“ (mare liberum). Bis zum 17. Jahrhundert strebten maritime Mächte nach der exklusiven Kontrolle über größtmögliche Bereiche der Weltmeere. Am bekanntesten ist die später vom Papst abgesegnete Aufteilung der Weltmeere zwischen Portugal und Spanien im Vertrag von Tordesillas 1492. Die Idee der Freiheit der Meere setzte sich erst durch, nachdem diese den alten Mächten Portugal und Spanien durch die aufstrebenden Handelsnationen Großbritannien und den Niederlanden abgerungen worden war. Die Idee der Freiheit der Meere erwies sich auch als zentral dafür, dass die „maritimen Mächte ihren politischen und militärischen Einfluss auf ihre Überseekolonien ausweiten und ihre maritimen Netzwerke sichern konnten. [...] Auch in der Phase der Entkolonisierung bleiben Navigationsrechte und die Freiheit der Navigation für militärische Mächte zentral, um ihre See- und Luftstreitkräfte einsetzen und ihre strategischen Interessen auf See sichern zu können. Folglich gilt die Freiheit für Kriegsschiffe und Kampfflugzeuge als wichtiges Element in der Strategie militärischer Mächte“.<sup>12</sup>

Die Idee exklusiver, über die engen Territorialgewässer hinausgehender Rechte von Küstenstaaten nahm in der Moderne ihren Ausgang von zwei Proklamationen der USA, in denen diese 1945 in fundamentalem Widerspruch zum geltenden Gewohnheitsrecht exklusive amerikanische Rechte auf alle unterseeischen Ressourcen auf dem, dem Festland vorgelagerten Kontinentalsockel erklärten (Proklamation 2667, 2668). Als globale Seemacht, betonten die USA aber, dass damit keinerlei Einschränk-

ung der Navigationsfreiheit verbunden sei. Im unilateralen Handeln der damaligen Truman-Regierung werden zwei tendenziell widersprüchliche Interessen der USA harmonisiert: das Interesse der USA als Küstenstaat und als global operierende Seemacht. Als Küstenstaat zielten die USA auf eine größtmögliche Ausdehnung der Meeresgebiete, innerhalb derer sie exklusiv die ökonomisch nutzbaren Ressourcen von Fisch bis hin zu Öl und Gas kontrollieren. Als global operierender Seemacht war es für sie essenziell, dass sie legal amerikanische Interessen bis direkt vor die Küsten widerspenstiger Staaten durchsetzen konnte.

Das unilaterale US-Handeln bildete den Präzedenzfall, den zunächst insbesondere lateinamerikanische Länder nutzten, um eigene Zonen zu deklarieren. Zwar geht es auch in diesen Fällen wie bei der US-amerikanischen Zone primär darum, dem Küstenstaat die exklusive Kontrolle über die unterseeischen Ressourcen zu sichern, doch zielten die lateinamerikanischen Länder weiter. Ihnen ging es angesichts eines im Wandel begriffenen Rechts auch darum, sich mit neuen Rechtsnormen zu positionieren. Dadurch sollte legal die Machtprojektion externer maritimer Mächte begrenzt und vor den Küsten große Sicherheitszonen etabliert werden, die schwächere Staaten gegen die militärische Übermacht der Großmächte und deren „Kanonenbootpolitik“ schützen.

1952 verabschiedeten Chile, Ecuador und Peru die gemeinsame Erklärung von Santiago, in der sie unter anderem erklärten, dass „jeder von ihnen ausschließliche Souveränität über das Meer entlang der Küsten der jeweiligen Länder für eine Mindestentfernung von 200 Seemeilen von deren Küsten

besitzt“.<sup>13</sup> Bis 1970 hatten noch Ecuador, Panama, Brasilien, El Salvador, Argentinien und Nicaragua entsprechende Erklärungen verabschiedet.<sup>14</sup> Es folgten die Erklärungen von Lima und Montevideo, die die entsprechenden Konzepte bestätigten. All das wurde von den USA als unvereinbar mit dem Seerecht erklärt. Mittels Aktionen der US-amerikanischen Marine in den umstrittenen Gebieten demonstrierten die USA schon damals ihre Nichtanerkennung dieser Ansprüche.

Die Auseinandersetzung um die „Freiheit der Schifffahrt“ war von Anbeginn an – und das heißt seit den Truman-Proklamationen von 1945 – weitestgehend eine Auseinandersetzung um die Rechte fremder Kriegsschiffe und Flugzeuge in den Meeresregionen, die sich an die Territorialgewässer anderer Staaten anschlossen. Die Freiheit der zivilen Schifffahrt wurde kaum je infrage gestellt.

In den verschiedenen internationalen Verhandlungsrunden, die schließlich in der Seerechtskonvention von 1982 mündeten, versuchte eine große Zahl von Staaten und Staatengruppen, die Frage der Sicherheit gegen eine Kanonenbootpolitik durch die Seemächte auf die Agenda zu bringen. Insbesondere blockfreie Staaten und die Blockfreien-Bewegung (Non-Aligned Movement, NAM) nutzten die Debatte über die Rechte der Küstenstaaten auch, um verschiedene Weltregionen vor der Blockkonkurrenz und dem Kalten Krieg zu schützen.

All diese Versuche scheiterten am entschiedenen Widerstand der großen Seemächte, insbesondere der USA, aber auch der Sowjetunion, „die die USA unterstützte und sich bei fast jedem größeren Verhandlungsthema gegen die Dritte-Welt Staaten der Gruppe der 77 stellte“.<sup>15</sup>

In den Verhandlungen zur Seerechtskonvention machten die USA, aber auch eine Reihe anderer westlicher Länder deutlich, dass Versuche, militärische Operationen in fremden Wirtschaftszonen zu regulieren oder zu beschränken, die Verhandlungen zu einem abrupten Ende bringen würden. Ähnlich hart agierten die dominanten Mächte in Bezug auf Versuche von Staaten des „Globalen Südens“, eine gewisse Kontrolle über die Einfahrt von fremden Kriegsschiffen in ihre Territorialgewässer zu erhalten. Der kanadische Delegierte erklärte, dass das „für die maritimen Mächte

### Auszug aus der Truman-Proklamation 2667 vom 28. September 1945:

Mit Sorge um die Dringlichkeit der Erhaltung und umsichtigen Nutzung ihrer natürlichen Ressourcen, sieht die Regierung der Vereinigten Staaten die natürlichen Ressourcen des Untergrundes und Meeresboden des Festlandsockels unter der hohen See, aber angrenzend an den Küsten der Vereinigten Staaten, als zu den Vereinigten Staaten gehörend und ihrer Rechtshoheit und Kontrolle unterworfen an. [...] Der Charakter als hoher See der Gewässer über dem Festlandsockel sowie das Recht auf freie und ungehinderte Schifffahrt sind so in keiner Weise beeinflusst.

Auszug aus: Harry S. Truman, Proclamation 2667, 28. September 1945; <http://bit.ly/1O0ZtGm>; <http://1.usa.gov/1MII2Oa> (21.12.15).

und ihre Alliierten das Ende der Konferenz bedeuten könnte“.<sup>16</sup> Am Ende der Debatte stand ein „Kompromiss“, der die EEZ zwar zu einer Zone sui generis erklärte, in der jedoch im Wesentlichen alle Freiheiten der hohen See gelten.

Die Frage „militärischer Aktivitäten in der ausschließlichen Wirtschaftszone waren ein kontroverses Thema während der dritten Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen (UNCLOS III, 1973–1982) und bleiben es in der staatlichen Praxis“.<sup>17</sup> So ist die ausschließliche Wirtschaftszone bis heute eine „Spannungszone zwischen der Kontrolle durch Küstenstaaten und der Nutzung der See durch maritime Staaten. Der Kampf um die Kontrolle definiert die ausschließliche Wirtschaftszone“.<sup>18</sup>

Anders als heute war der kognitive und normative Rahmen des neuen Seerechts 1982 beim Abschluss der Konvention noch allseits präsent. Die Auseinandersetzung um die Rechte für militärische Operationen in fremden EEZs und Küstengewässern war im Wesentlichen eine zwischen den früheren Kolonien und den Kolonialherren. Kurz vor dem Abschluss der Verhandlungen zur bis heute geltenden Konvention, bemerkte Barry Buzan hierzu:

„Seemacht, die eine der auffälligsten Instrumente des Imperialismus gewesen war, war immer noch in den Händen von nur vier Mächten konzentriert, und das Seerecht garantierte weiterhin die Freiheit der Schifffahrt für Kriegsschiffe über beinahe die gesamte Oberfläche der Ozeane. Die Freiheit der Schifffahrt für Kriegsschiffe konnte in globalem Maßstab nur von den Marinen der USA und der UdSSR und in geringerem Maß von denen Großbritanniens und Frankreichs ausgeübt werden. Angesichts dieser Trends und Bedingungen erscheint der Versuch von Küstenstaaten, insbesondere derjenigen aus der Dritten Welt, die Rechte fremder Marinen entlang ihrer Küsten zu beschränken, als natürliche Fortsetzung des Prozesses der Entkolonisierung und der lokalen Staatsbildung“.<sup>19</sup>

Den von vielen ehemaligen Kolonien erhoffte rechtliche Schutz gegen die Kanonenbootpolitik überlegener Mächte konnte die EEZ-Regelung bisher nicht leisten. In diesem Sinn ist diese von Buzan erwähnte „natürliche Fortsetzung des Prozesses der Entkolonisierung und der lokalen Staatsbildung“ noch nicht abgeschlossen.

## Friedenszonen und nuklearwaffenfreie Zonen

Parallel zu den Seerechtsverhandlungen versuchen seit Ende der 1960er Jahre eine Reihe von Ländern, sich bzw. ihre Regionen mittels der Schaffung von Friedenszonen zu schützen. So initiierte z. B. Sri Lanka mit Unterstützung durch die Bewegung der Blockfreien eine Indian Ocean Zone of Peace (IOZP). Die entsprechende UN-Resolution von 1971 rief die Großmächte explizit dazu auf, mit den Anrainerstaaten des Indischen Ozeans in Konsultationen einzutreten, die darauf zielen sollten, eine weitere Expansion ihrer militärischen Präsenz zu stoppen und alle entsprechenden militärischen Basen und Installationen ebenso wie alle Massenvernichtungswaffen aus der Region zu verbannen.<sup>20</sup>

Im gleichen Jahr 1971 verkündeten die Staaten des Verbands südostasiatischer Nationen (ASEAN), eine Zone des Friedens, der Freiheit und Neutralität (ZOPFAN) „frei von der Einmischung äußerer Mächte“ (ZOPFAN 1971).<sup>21</sup> Auch wenn diese Friedenszone in der Praxis kaum Wirkung entfaltete, wurde damit ein zentrales Ziel der ASEAN umrissen, an dem bis heute festgehalten wird: die Neutralisierung der Region gegenüber den Konflikten externer Großmächte.

In eine ähnliche Richtung zielten die Versuche, nuklearwaffenfreie Zonen zu etablieren, wie der Vertrag von Tlatelolco von 1967, in dem sich die lateinamerikanischen und karibischen Staaten zur Atomwaffenfreiheit bekannten. Nach längerer Vorarbeit folgten 1985 die Südpazifikstaaten mit der Erklärung einer nuklearwaffenfreien Zone (SPNFZ). Ein Jahrzehnt später legten die südostasiatischen Staaten mit der südostasiatischen nuklearwaffenfreien Zone (SEANWFZ) nach.<sup>22</sup> Dieses Vertragswerk verbietet, anders als seine Vorgänger, den Transport von Nuklearwaffen innerhalb der Zone.

Während die USA noch die Protokolle des Vertrags von Tlatelolco unterzeichneten und damit zusicherten, den atomwaffenfreien Status der Region nicht zu unterminieren, sind sie die einzige Nuklearmacht, die keines der Protokolle der süd-pazifischen nuklearwaffenfreien Zone unterzeichnet hat. Das Protokoll des südostasiatischen

## Was kann die ASEAN tun?

Die Region sollte die Initiative ergreifen, anfänglich vielleicht die ASEAN, in Bezug auf die Frage, was feindselige und nicht feindselige Handlungen in der EEZ sind. Das könnte in Form einer gemeinsamen Erklärung erfolgen, eines formalen Verhaltenskodex oder freiwilliger Grundsätze über militärische Aktivitäten in fremden EEZs. Würde China teilnehmen, wäre dies ein Beleg für seine gutartigen Intentionen in der Region. Das würde die USA in dieser Frage isoliert dastehen lassen. Wenn die USA ein anderes Ergebnis wollen, sollten sie aufhören zu mauern und die gleiche abgestandene Rhetorik zu wiederholen [...].

Valencia, Mark 2011: Intelligence Gathering , the South China Sea, and the Law of the Sea. In: Policy Forum, 11-28, Nautilus Institute, <http://bit.ly/1NxKm7n> (21.12.15).

Vertrags wurde bislang von keiner Nuklearmacht unterzeichnet. Wohl auch deshalb, weil es, weit über die Protokolle der anderen Verträge hinausgehend, den Kontinentalsockel und die EEZs der Vertragsparteien einbezieht.<sup>23</sup> Damit beanspruchen die Vertragsparteien sicherheitspolitisch legitimierte Rechte, das Handeln anderer Parteien weit über ihr staatliches Territorium hinaus in der „offenen See“ zu regulieren.

Auch diese Versuche der Küstenländer des „Globalen Südens“, ihre Länder und Regionen von den Konflikten der Supermächte auszunehmen, scheiterten, weil die Großmächte nicht zu entsprechenden Selbstverpflichtungen bereit waren.

### Nationales Recht gegen Seemächte

Vor dem Hintergrund des Scheiterns internationaler Regelungen, die einen verbesserten Schutz der Küstenstaaten zur Folge hätten, nutzte eine Reihe von Staaten die Unschärfen und Interpretationsmöglichkeiten der Konvention von 1982, um nationale Regelungen zu etablieren, die darauf zielten, die eigene EEZ vor militärischen Operationen fremder Mächte zu schützen. Viele formulierten ihre abweichenden Interpretationen in Erklärungen, die sie bei den Vereinten Nationen hinterlegten, so z.B. Brasilien, „das der mächtigste Verfechter der Sicherheitsinteressen der Küstenstaaten geworden ist.“<sup>24</sup> Aus Anlass der Unterzeichnung der Seerechtskonvention stellte das Land 1982 unter anderem klar, dass die Konvention keinem anderen Staat erlaubt, ohne Zustimmung des Küstenstaates innerhalb der EEZ militärische Übungen oder Manöver abzuhalten, insbesondere nicht solche, die den Einsatz von Waffen beinhalten. Indien und Malaysia erklärten ihre Vorbehalte in beinahe gleichlautenden Formulierungen aus Anlass der Ratifizierung der Konvention 1995 bzw. 1996. Malaysia verlangt darüber hinaus von Schiffen, die Nuklearmaterial an Bord haben, dass sie eine Vorabgenehmigung zur Durchfahrt durch die Territorialgewässer einholen, eine Regelung, die auch für die Straße von Malacca gilt. Uruguay und Thailand betonten in ähnlich lautenden Erklärungen, dass die Freiheit der Schifffahrt innerhalb der EEZ „jede nicht-friedliche Nutzung ohne Zu-

stimmung des Küstenstaates ausschließt, insbesondere militärische Übungen oder andere Aktivitäten, die die Rechte oder Interessen des Küstenstaates beeinträchtigen könnten; und dass es auch die Drohung mit oder die Anwendung von Gewalt gegen die territoriale Integrität, politische Unabhängigkeit, den Frieden oder die Sicherheit des Küstenstaates ausschließt.“<sup>25</sup> Noch weitergehend sind die Ansprüche Ecuadors, das die vollumfängliche Souveränität über das Meer bis auf eine Entfernung von 200 Seemeilen von der Küste beansprucht. Demgegenüber erklärte China nur, dass es zwar das Recht auf friedliche Durchfahrt (*innocent passage*) für die Küstengewässer anerkennt, sich aber vorbehält, „in Übereinstimmung mit seinen Gesetzen und Verordnungen von fremden Staaten eine vorherige Genehmigung durch oder Anmeldung beim Küstenstaat für die Durchfahrt seiner Kriegsschiffe [...] zu verlangen“. Eine ähnliche Interpretation hinterlegte Kroatien, das sich ebenfalls das Recht vorbehält, die Durchfahrt fremder Kriegsschiffe durch die Küstengewässer zu regulieren.

Diese und andere aus US-amerikanischer Sicht über das Völkergewohnheitsrecht hinausgehenden Ansprüche werden regelmäßig durch gezielte militärische Operationen der US-Marine demonstrativ bestritten, die, nach eigener Interpretation rechtskonform, gezielt das von den anderen Staaten behauptete Recht brechen. Dies geschieht zumeist durch nicht-angemeldete Durchfahrten oder kleinere Manöver in Seegebieten, in denen das aus Sicht der anderen Partei verboten ist oder wenigstens ihrer Genehmigung bedarf. Seit 1991 haben die USA entsprechende Aktionen gegen 57 Länder durchgeführt. Allein vom Oktober 2013 bis zum September 2014 führten sie 35 entsprechende Aktionen gegen Argentinien, Brasilien, China, Ecuador, Indien, Indonesien, Iran, Libyen, Malaysia, die Malediven, Nicaragua, Oman, Peru, die Philippinen, Südkorea, Sri Lanka, Taiwan, Venezuela und Vietnam durch (vgl. Tabelle S. 2). Während China zwischen 1997 und 2006 nur einmal in den Jahresberichten erwähnt wird, ist es seit 2007 jedes Jahr Ziel amerikanischer FON-Operationen geworden. Ähnlich häufig agierten die USA im letzten Jahrzehnt gegen Indonesien, Malaysia und ihren Verbündeten, die Philippinen sowie gegen Indien, die Malediven und Oman.

Einige der eben erwähnten Staaten und eine Reihe anderer mit ähnlichen Positionen protestieren auf diplomatischem Weg regelmäßig gegen die gegen sie gerichteten Freedom-of-Navigation-Aktionen der USA. Andere ignorieren sie einfach, da sie ohnehin nichts dagegen tun können.

In der Praxis wird deutlich, dass „in einem System, wo das internationale Recht zum Teil durch staatliche Praxis gemacht wird, die Seestreitkräfte das internationale Recht jeden Tag durch das, was sie sagen und was sie tun, gestalten“.<sup>26</sup>

### China: Schutz durch Herausforderung?

Anders als die anderen betroffenen Staaten versucht China seit der Jahrtausendwende, der US-amerikanischen Praxis der Herausforderung „exzessiver“ maritimer und territorialer Ansprüche durch eigenes militärisches Handeln zu begegnen. Dies führte in den letzten fünfzehn Jahren zu mehreren Zwischenfällen, wenn chinesische Seestreitkräfte, aber auch die chinesische Küstenwache und Fischerboote versuchten, US-amerikanische Aufklärung oder FON-Operationen zur See oder in der Luft zu behindern oder zu unterbinden. So zwang 2001 eine chinesische Fregatte das innerhalb der chinesischen EEZ operierende US-amerikanische militärische hydrographische Aufklärungsschiff Bowditch zum Abdrehen. Dieses kam freilich wenig später mit bewaffnetem militärischem Geleitschutz zurück. Nur wenige Tage nach diesem Zwischenfall versuchten zwei chinesische Kampfflugzeuge, ein amerikanisches Aufklärungsflugzeug zur Kursänderung zu zwingen, wobei jedoch eines der beiden mit dem amerikanischen Flugzeug zusammenstieß und abstürzte. Das amerikanische Flugzeug wurde beschädigt und vollführte eine Notlandung auf der Insel Hainan. Diesem Zwischenfall vorangegangen war regelmäßige Luftaufklärung durch US-Flugzeuge, die von chinesischen Kampfflugzeugen beschattet und vereinzelt auch bedrängt wurden. So wurden zwischen Dezember 2000 und dem Zwischenfall im April 2001 44 amerikanische Aufklärungsflüge abgefangen. Dabei kamen sich in sechs Fällen die Flugzeuge bis auf ca. 10m und in zwei Fällen sogar bis auf ca. 3m nah.<sup>27</sup>

Nach mehreren Jahren derartiger „Normalität“ zwangen 2009 mehrere zivile chinesische Schiffe ein weiteres amerikanisches Aufklärungs- und Spionageschiff zum Abdrehen aus der chinesischen EEZ. Wie schon 2001 kehrte das US-Schiff am nächsten Tag mit bewaffnetem Begleitschutz zurück. 2013 folgte der nächste Zwischenfall, als die USA versuchten, die Übungsfahrt des ersten chinesischen Flugzeugträgers im Südchinesischen Meer zu beobachten. Die Chinesen hatten im Vorfeld der Übungen für das Gebiet eine Verbotszone erklärt, die die USA unter Berufung auf das Seerecht missachteten. In der Folge zwangen chinesische Kriegsschiffe durch riskante Manöver den amerikanischen Lenkwaffenzerstörer Cowpens zum Abdrehen. Ein Jahr später folgten riskante Flugmanöver chinesischer Kampffjets gegenüber einem US-amerikanischen Aufklärungsflugzeug.

Trotz der relativ reißerischen Rhetorik der internationalen Medien sollte betont werden, dass China nur selten zu derart deutlichen Signalen griff. So wurden die US-amerikanischen Schiffe nach ih-

Oktober, resultierten in Warnungen und Protesten. Sie hatten jedoch keine direkten militärischen Reaktionen zur Folge.

Trotzdem gilt es festzuhalten, dass die Auseinandersetzungen um Aufklärung und FON-Operationen in den letzten Jahren zu den ohnehin wachsenden Spannungen im Südchinesischen Meer beigetragen haben. Beide Mächte folgen durchgängig einem unilateralen Handlungsmuster, mit dem sie ihre jeweiligen Interpretationen des internationalen Rechts durchzusetzen versuchen. Dabei entwickeln sich vereinzelt Situationen, die ein hohes Eskalationspotenzial in sich tragen.

Obgleich die USA die Seerechtskonvention von 1982 nicht ratifiziert haben, treten sie mit ihrem FON-Programm als rechts-erzwingende Instanz auf und setzen ihr Rechtsverständnis vor den Küsten Chinas und vieler anderer Länder mit militärischen Mitteln durch. Wie Amitai Etzioni bemerkt, handeln die USA in Bezug auf die „übertriebenen“ Ansprüche der Mehrheit der Staaten dieser Welt damit zugleich als Ankläger, Richter und Scharfrichter.<sup>28</sup>

## Anmerkungen

- 1 Hein, C. 6.11.15. Der wichtigste Seeweg der Welt wird zum Faustpfand. In: faz.net, <http://bit.ly/1N9cvTp> (10.11.15).
- 2 Guardian 21.11.15. Obama: countries must stop building islands in disputed South China Sea. In: Guardian, <http://bit.ly/1jg4Zdh> 23.11.15). (Diese und alle folgenden Übersetzungen P.K.).
- 3 Perlez, J. 28.10.15. China Pushes Back Against U.S. Influence in the Seas of East Asia. In: New York Times, <http://nyti.ms/1XAXWex> (10.11.15).
- 4 Müller, M. 27.10.15. Maritime Muskelspiele. In: NZZ, <http://bit.ly/1ObDhLy> (10.11.15).
- 5 Storey, I. 2008: China's 'Malacca Dilemma'. In: China Brief Bd. 6 Nr. 8, <http://bit.ly/1PO221R> (10.11.15).
- 6 Prepared Statement of Admiral Michael G. Mullen, U.S. Navy, Vice Chief of Naval Operations, Joint Chiefs of Staff, Department of the Navy, in: Committee on Foreign Relations 11.3.04. United Nations Convention on the Law of the Sea: Report. CRPT-108erpt10, S. 104–106, hier: 106, <http://1.usa.gov/1QHFRuw> (10.11.15).
- 7 Zitiert nach: Etzioni, A. 2015: Freedom of Navigation Assertions: The United States as the World's Policeman, in: Armed Forces and Society 1–17, hier: 2.
- 8 Kraska, J. 2011: Maritime Power and the Law of the Sea: Expeditionary Operations in World Politics, Oxford, New York, Oxford University Press, S. 9–11, hier: 11.
- 9 U.S. Department of Defense 2015: Freedom of Navigation Report for Fiscal Year 2014, hier: 23, <http://1.usa.gov/1Pmgqyd> (10.11.15).
- 10 Zitiert nach: Committee on Foreign Relations 19.12.07. Convention on the Law of the Sea: Report together with Minority Views. CRPT-110erpt9, hier: 43, <http://1.usa.gov/1NcDvkU> (10.11.15).
- 11 Galdorisi, G. V./Kaufman, A. G. 2002: Military Activities in the Exclusive Economic Zone: Preventing Uncertainty and Defusing Conflict. In: California Western International Law Journal Vol 32 No. 2, 253–301, hier: 285.
- 12 Tanaka, Y. 2015: Navigational rights and freedoms, in: Rothwell, D. E. (ed.). Oxford handbook of the law of the sea. Oxford et al: 536–558, hier: 537.
- 13 Chile, Ecuador, Peru 1952: Declaration on the maritime zone. Signed at Santiago on 18 August 1952, <http://bit.ly/1NovXrh> (10.11.15).
- 14 Nandan S.N. ohne Jahr: The Exclusive Economic Zone: A Historical Perspective, in: FAO Corporate document Repository, <http://bit.ly/20J5M8A> (10.11.15).
- 15 Moore, J. N./Schachte, W. L. 2005: The Senate should give immediate advice and consent to the UN Convention on the Law of the Sea: Why the critics are wrong. In: Journal of International Affairs, Bd. 58 Nr. 1: 1–23, hier: 3.

Fortsetzung auf S. 11

### Protokoll des Vertrags über eine nuklearwaffenfreie Zone in Südostasien (Auszug)

Zur Unterzeichnung durch die Nuklearmächte.

#### Artikel 1

Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, den Vertrag über die atomwaffenfreie Zone in Südostasien zu respektieren [...] und nicht zu einer Handlung beizutragen, die eine Verletzung des Vertrags oder dessen Protokoll durch die staatlichen Vertragsparteien darstellt.

#### Artikel 2

Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, gegen staatliche Vertragsparteien des Vertrags weder mit dem Einsatz von Atomwaffen zu drohen, noch diese einzusetzen. Er verpflichtet sich ferner, innerhalb der Südostasiatischen Nuklearwaffenfreien Zone weder mit dem Einsatz von Atomwaffen zu drohen, noch diese einzusetzen.

Auszug aus dem Protokoll zum Vertrag über die Südostasiatische Nuklearwaffenfreie Zone von 1995; <http://bit.ly/1QfsxNG> (21.12.15).

rer Rückkehr mit Begleitschutz zwar beobachtet, nicht jedoch an ihrer Spionagetätigkeit gehindert. Auch die jüngsten amerikanischen Freedom-of-Navigation-Operationen, wie der weltweit aufsehenerregende Überflug über eine im Bau befindliche künstliche Insel im Mai 2015 und die Durchfahrt eines amerikanischen Kriegsschiffs durch die von China einseitig erklärten 12 Seemeilen breiten Hoheitsgewässer um eine andere neu aufgeschüttete Insel im

Selbst aus machtpolitischer Perspektive stellen die entsprechenden Operationen ein zweischneidiges Schwert dar, schaffen sie doch zusätzliche Sicherheitsrisiken. In diesem Sinn mahnt beispielsweise Sam Bateman, dass

„die USA möglicherweise den Auswirkungen durchsetzungsbereiterer FON-Operationen im Südchinesischen Meer auf die regionale Stabilität zu wenig Aufmerksamkeit schenken. Indem man China auf solch

eine aggressive und unnötige Art provoziert, können sie die gegenwärtige Situation nur schlimmer machen.“<sup>29</sup>

Ähnlich argumentiert der ehemalige amerikanische Sicherheitsberater von Präsident Carter, Zbigniew Brzezinski, der generell als Hardliner in sicherheitspolitischen Fragen gilt, wenn er feststellt:

„Wir machen jede Woche etwas mit den Chinesen, von dem wir nicht wollten, dass sie es mit uns machen [...]. Jede Woche fliegen wir Luft einsätze am Rand des chinesischen Territoriums. Würden wir es wollen, dass chinesische Flugzeuge direkt in der Nähe von San Francisco oder Los Angeles fliegen? Das ist ein ernstes Problem.“

Für Brzezinski ist dieses Verhalten „antiquiert und einseitig. Ich sehe, dass es auch einige schwerwiegende Zwischenfälle hervorrufen kann, sehr schwerwiegende Arten von Zwischenfällen“ (Brzezinski-Zitate nach China Daily 2015).<sup>30</sup>

Die unilaterale Antwort Chinas mag aus der Binnenperspektive als legitim erscheinen. Allerdings ist sie kaum geeignet, ihren Zweck zu erfüllen, die Durchsetzung einer alternativen Lesart des Seerechts bzw. einer breiteren Schutzzone vor den chinesischen Küsten. Stattdessen resultiert ein eskalationssträchtiges „Spiel“ zweier unilateraler agierender Großmächte, die beide nicht gewillt scheinen, die eigene Selbstermächtigung in Zweifel zu ziehen.

### Vom bilateralen Konflikt zur multilateralen Regelung

Vor dem Hintergrund gewachsener ökonomischer und militärischer Stärke gibt sich China nicht mehr mit der Rolle des Mitspielers in einem Spiel zufrieden, dessen Regeln von anderen gesetzt sind, sondern beansprucht Mitsprache bei deren Ausgestaltung und notfalls auch Anpassung. Dabei spiegelt die chinesische Strategie im Südchinesischen Meer US-amerikanische Muster unilateraler Handlung, das zwar vorgibt, ein öffentliches Gut zu verteidigen, ohne jedoch eine entsprechende Legitimitätsgrundlage im Rahmen der Vereinten Nationen zu suchen.

Will man der derzeitigen, sich langsam aufschaukelnden Konfrontation die Spitze nehmen, so erscheint ein „Weiter so“ kaum denkbar. Die sich verschärfende

Auseinandersetzung im Südchinesischen Meer ist zum einen Teil eines umfassenden Konflikts um die zukünftige Ordnung Asiens. Dieser wird sich mit dem weiteren Anwachsen chinesischer ökonomischer und militärischer Macht in naher Zukunft eher verschärfen als lösen lassen. Sie ist zum anderen auch ein Brennpunkt eines weit umfassenderen Konflikts über die generelle Frage, ob militärische Aktivitäten in fremden EEZs rechtlich begrenzt werden sollten.

Genau deshalb sollte die Staatengemeinschaft hier weder im Abseits stehen, noch sollten sich die Staaten der Region und darüber hinaus als stille Parteigänger hinter dem Rücken der zwei Mächte verstecken. Ziel internationaler Politik sollte es sein, diesen bislang als Machtkampf ausgetragenen Konflikt wieder in die regelgeleitete Auseinandersetzung um die rechtlichen Grundlagen der internationalen Ordnung zurückzuführen. D.h. erstens, dass der bi-

### Schutzrechte gegen hegemoniale Seemächte?

Die Fragwürdigkeit des Schutzes von Küstenstaaten gegen hegemoniale Seemächte durch internationales Recht soll am Beispiel der für den Laien scheinbar eindeutigen Regelung über die friedliche Durchfahrt im Küstenmeer illustriert werden. Über diesen maximal zwölf Seemeilen breiten, an die Küsten anschließenden Meeresabschnitt genießen die Küstenstaaten volle Souveränität (Seerechtskonvention Art. 2). Anders als die ausschließliche Wirtschaftszone dient diese Regelung auch, wenn nicht vor allem, der Sicherheit der Küstenstaaten.

Die Seerechtskonvention erlaubt allen Schiffen die „friedliche Durchfahrt“ durch die Küstenmeere anderer Staaten (Art. 17). Diese muss jedoch bestimmten Regeln folgen. Sie muss z.B. ohne Einlaufen in die inneren Gewässer des Landes sein sowie ohne Unterbrechung und zügig erfolgen (Art. 18). Eine Durchfahrt ist nicht mehr friedlich, wenn sie diese Regeln bricht, insbesondere wenn das Schiff mit Gewalt droht, Übungen oder Manöver abhält oder Spionage bzw. Aufklärung betreibt (Art. 19.2). Grundsätzlich gilt auch, dass U-Boote im Küstenmeer aufgetaucht fahren und die Flagge zeigen müssen.

Der Laie und die Mehrheit der Staaten dieser Welt interpretieren diese Artikel dahingehend, dass damit in diesen Meeresgebieten entsprechende „nicht-friedliche Handlungen“ verboten sind.

Nicht so die USA, die rein legalistisch argumentieren, dass eine Verletzung der Gebote der friedlichen Durchfahrt zwar damit einhergeht, dass ein Schiff oder U-Boot in diesem Moment nicht das Recht auf friedliche Durchfahrt in Anspruch nehmen kann. Allerdings

„sind solche Aktivitäten durch die Konvention weder verboten noch auf andere Weise beeinträchtigt. [...] wir sind uns nicht bewusst, dass irgendein anderer Staat die Position einnimmt, [...] wonach die Bestimmungen für den Genuss des Rechts der friedlichen Durchfahrt die Nachrichtengewinnung oder die untergetauchte Durchfahrt verbieten oder auf andere Weise regulieren“ (William Taft 2004. Written Statement before the Senate Select Committee on Intelligence on June 8, 2004. In: Senate Executive Report 108-10. S. 37; Zitiert nach: Etzioni, A. 2015: Freedom of Navigation Assertions: The United States as the World's Policeman, in: Armed Forces and Society 1-17. Zitat S. 2).

Was heißt das aus Sicht der USA? Einfach gesagt, bedeutet das, dass US-Schiffe ungehindert Spionage in fremden Küstenmeeren betreiben können, weil zwar die Küstenstaaten Maßnahmen gegen nicht-friedliche Durchfahrt ergreifen dürfen (Art. 25.1), weil aber dessen ungeachtet gelte, dass Kriegsschiffe und andere Staatsschiffe Immunität genießen (Art. 32). So kann der Küstenstaat von diesen Schiffen nur verlangen, das Küstenmeer sofort zu verlassen (Art. 30). Seine Marine kann sie aber weder anhalten, noch betreten, was als Freifahrtschein für Spionage in den Küstenmeeren anderer Staaten interpretiert wird und die offensichtlich intendierte Schutzfunktion der entsprechenden Artikel der Konvention ad absurdum führt.

laterale Konflikt seiner Fassade entkleidet und auf seinen Kern zurückgeführt wird und das ist nicht die Frage der Freiheit kommerzieller Schifffahrt, sondern der Konflikt um die Grenzen militärischer Operationen in fremden EEZs und Territorialgewässern. Zweitens bedarf es eines neuen „Rahmens“, durch den diese Problematik als umstrittenes globales ordnungspolitisches Thema etabliert wird. Und drittens braucht es die Rückkehr zu einem Verhandlungsforum im Rahmen der Vereinten Nationen, das das gebotene Maß an Legitimität beanspruchen kann.

Allein die immense Zahl von Ansprüchen von weit mehr als einhundert Staaten, die aus US-amerikanischer Sicht mehr oder weniger über das Seerecht hinausgehen, signalisiert, dass hier global in vielerlei Hinsicht noch manches im Argen liegt. Viele der „exzessiven Ansprüche“ sollten „als Aufruf für eine Nachverhandlung verstanden werden [...], anstatt kurzerhand abgelehnt zu werden.“<sup>31</sup>

Sinnvoll und notwendig erscheint ein neuer Anlauf für eine Weiterentwicklung des Seerechts im Rahmen internationaler Verhandlungen. Ein entsprechender Konsens über eine Überprüfungskonferenz könnte beide Mächte in dem Maß normativ binden, in dem dadurch die bislang auf beiden Seiten dominierenden unilateralen Strategien delegitimiert werden. So könnte mittelfristig der sino-amerikanischen Konfrontation im Südchinesischen Meer die Spitze genommen werden, da sich beide Akteure in breitere diskursive Prozesse einlassen müssten, wenn sie ihre Interessen im Verbund mit anderen gleichgesinnten Staaten wahren, bzw. akzeptable Kompromisse erreichen wollen. Es gibt durchaus Beispiele dafür, dass solche Verhandlungsprozesse erfolgreich sein können. So führten Nachverhandlungen zu einer Reform der Regelung über die Ausbeutung unterseeischer Rohstoffe jenseits der nationalen EEZs und der Gründung der International Seabed Authority, der bislang 167 Staaten beigetreten sind. Ähnliche Debatten gibt es zum Thema des Schutzes von bestimmten Fischbeständen. Nach elf Vorbereitungstreffen ist die entsprechende Überprüfungskonferenz für die erste Jahreshälfte 2016 geplant. Alternativ steht für einen ersten Schritt auch die Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Verfügung, auf der jedes Jahr eine Re-

solution zum Seerecht verabschiedet wird, die in einigem Detail auf verschiedenste Aspekte eingeht. Derartige Prozesse eröffnen gerade aufgrund ihrer langen Dauer, ihres diskursiven und inklusiven Charakters und ihrer Komplexität Optionen auf Annäherung und gegenseitiges Lernen, die im bilateralen Machtspiel kaum je aufscheinen.

Es erscheint allerdings höchst unwahrscheinlich, dass die USA, als der Hauptprofiteur der gegenwärtigen Regelung und als Macht, die das geltende Seerecht nicht ratifiziert hat und auch sonst der Unterwerfung unter internationales Recht vielfach kritisch bis ablehnend gegenübersteht, die Initiative zu einer Wiederauflage internationaler Verhandlungen übernimmt.

Damit eröffnet sich für China eine in vielerlei Hinsicht gewinnbringende Option. Anstatt mit militärischem Handeln bzw. Drohgesten gegen US-amerikanische Provokationen zu reagieren, sollte China die internationale Bühne suchen. Es sollte verdeutlichen, dass es bei dem bislang bilateral ausgetragenen Konflikt letztlich darum geht, allgemeingültige Festschreibungen der inzwischen über drei Jahrzehnte alten Konvention neu zu überdenken. Bislang handelt China unnötigerweise unilateral. Anstatt ein Bündnis mit den Staaten zu suchen, die ähnliche Zielvorstellungen verfolgen und damit international Unterstützung und Legitimität für das chinesische Anliegen zu stärken, sieht China diesen Konflikt durch die Brille der bilateralen Auseinandersetzung mit den USA um die zukünftige Vorherrschaft im ost- und südostasiatischen Raum. Eine Hinwendung zur Kooperation mit anderen Staaten im Rahmen eines VN-basierten regelgeleiteten Verfahrens gäbe China die Möglichkeit, die eigene „weiche Macht“ zu stärken. Anders als die USA, die über die letzten Jahrzehnte in der asiatisch-pazifischen Region weitgehend erfolgreich das Image des „gutartigen Hegemonen“ (*benign hegemon*) etabliert und damit den Widerstand gegen eigene Vormachtansprüche minimiert haben, fehlt China bislang weitgehend diese regionale Akzeptanz. Die Bereitschaft, mit Gleichgesinnten gemeinsam nach einem allen zugutekommenden kollektiven Gut mittels multilateraler Verhandlungen im Rahmen der Vereinten Nationen zu streben, könnte einen wichtigen Baustein für eine neue, positive Wahrnehmung Chinas darstellen.

- 16 Nandan, S. N./Rosenne, S. 1993: United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982: a Commentary, Bd. II, Den Haag, hier: 198.
- 17 Bateman, S. 2007: The Regime of the Exclusive Economic Zone: Military Activities and the Need for Compromise). In: Ndiaye, T. M./Wolfrum, R. (Hgg.). Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes. Leiden/Boston: 569–582, hier: 569.
- 18 Galdorisi, G. V./Kaufman, A. G. 2002: Military Activities in the Exclusive Economic Zone: Preventing Uncertainty and Defusing Conflict. In: California Western International Law Journal Vol 32 No. 2, 253–301, hier: 257.
- 19 Buzan, B. 1981: Naval power, the law of the sea, and the Indian Ocean as a zone of peace. In: Marine Policy Bd. 5 Nr. 3, Juli, S. 194.2014, hier: S. 194.
- 20 UN General Assembly Resolution 2832 (XXVI) 16 December 1971, in: Resolutions adopted by the General Assembly During Its Twenty-Sixth Session, hier: 36–37, <http://bit.ly/1HIAq8n> (10.11.15).
- 21 1971 Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration, <http://bit.ly/1WKnt8b> (10.11.15).
- 22 SPNFZ steht für South Pacific Nuclear Free Zone. SEANWFZ meint analog die Southeast Asian Nuclear Weapon Free Zone.
- 23 Für den Text des Protokolls von 1995, <http://bit.ly/20Jdwab> (10.11.15).
- 24 Kraska, J. 2011: Maritime Power and the Law of the Sea: Expeditionary Operations in World Politics, Oxford, New York, hier: 305.
- 25 Für dieses wie auch die folgenden Zitate siehe: United Nations, Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea ohne Jahr: Declarations and statements, <http://bit.ly/1kIO3gx> (10.11.15).
- 26 Allen, C. H. 2008: The Influence of Law on Sea Power Doctrines: The New Maritime Strategy and the Future of the Global Legal Order, In: Carsten, Michael D. (ed.). International Law and Military Operations, International Law Studies Bd. 84, S. 3–31, hier: 17.
- 27 Kan, S. et al. 2001: China-U.S. Aircraft Collision Incident of April 2001: Assessment and Policy Implications. Congressional Research Service, hier: 14, <http://bit.ly/1Mt504U> (10.11.15).
- 28 Siehe Endnote 7, hier: 8.
- 29 Bateman, S. 2015: The risks of US freedom of navigation operations in the South China Sea, <http://bit.ly/1kmwC5K> (10.11.15).
- 30 China Daily 2015. Brzezinski questions US military activity off China coast. 5. Oktober, <http://bit.ly/1WOBcW8> (10.11.15).
- 31 Siehe Endnote 7, hier: 11.
- 32 Zitate: Bundesregierung 2014. Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen: Konzept der Bundesregierung, hier: 4 und 6, <http://bit.ly/1PVwndz> (10.11.15).

Alternativ könnten auch Drittstaaten die Initiative ergreifen. Wie oben schon bemerkt, sollten daran insbesondere die Länder Südasiens ein Interesse haben, die ähnlich wie China weiter reichende Rechte geltend machen, als die USA zuzugestehen bereit sind. Deutschland und die EU sollten derartige Ansätze unterstützen, seien sie von China initiiert oder von anderen Staaten der Region oder darüber hinaus, selbst wenn sie die inhaltlichen Positionen nicht mittragen mögen. Immerhin zielt deutsche wie europäische Außenpolitik darauf, „die globalisierte, interdependente und multipolare Welt durch eine regelbasierte sowie multilateral und global ausgerichtete Ordnungspolitik über legitime und effektive internationale Institutionen zu prägen.“<sup>432</sup> Genau das wäre dann aber der Fall.

### Konsequenzen für den Konflikt im Südchinesischen Meer

Jeder Schritt in Richtung einer VN-basierten, regelgeleiteten Bearbeitung könnte zu einer Konfliktminimierung im Südchinesischen Meer beitragen. Wollte China andere Mächte, insbesondere diejenigen, mit denen es wegen territorialer Forderungen im Südchinesischen Meer im Streit liegt, davon überzeugen, dass sie gemeinsam ein Mehr an maritimer Sicherheit gewinnen können, ist es auf deren Kooperation angewiesen. Will China die latente Kritik dieser Staaten am Status quo aktivieren, müsste es deren Sorgen in Bezug auf chinesisches Vormachtstreben im Südchinesischen Meer

zerstreuen. Es müsste im Austausch gegen ein gemeinsames Vorgehen in der Frage der Rechte fremder Streitkräfte in den von ihm beanspruchten EEZs auf provokatives Handeln verzichten und sich stattdessen in einem verbindlichen Verhaltenskodex für das Südchinesische Meer vertraglich binden lassen.

Nur wenn China bereit ist, eigene militärische Handlungsoptionen sehenden Auges durch Selbstbindung an das Recht zu beschränken, kann es das nötige Vertrauen und die entsprechende Unterstützung generieren. Nur so wird es den kleinen Nachbarn möglich sein, der chinesischen Vision der integrativen Sicherheit mit China den Vorzug vor der US-amerikanischen Option allianzgestützter Sicherheit gegen China zu geben. Nur dann werden diese Staaten bereit sein, ihrem Unbehagen gegen US-Aktivitäten in ihren EEZs höhere Priorität einzuräumen als ihrer Furcht vor dem großen

Nachbarn, mit dem sie in Konflikt liegen. Das würde die Chance eröffnen auf eine Überwindung der bisherigen allianzbasierten Sicherheitsstrategie, die China als potenziellen Feind ausschließt, hin zu einer neuen Strategie, die langfristig die Möglichkeit bietet, regionale Sicherheit mit, anstatt gegen China zu denken und zu verwirklichen.



*Dr. Peter Kreuzer ist Mitglied des Vorstands der HSFK und wissenschaftlicher Mitarbeiter im Programmbereich „Herrschaft und gesellschaftlicher Frieden“. Seine Forschungsinteressen umfassen u.a. 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 Friedensorchchester 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