

## Wem gehört das Meer? Ostasiens maritime Konflikte und Europa<sup>1</sup>

Volker Stanzel

Die Kontroversen zwischen China und Japan über Inseln im Ostchinesischen Meer und zwischen China und vier ASEAN-Ländern über die Seegebiete im Südchinesischen Meer führen seit einigen Jahren immer wieder zur Frage, ob sich hier etwa ein bewaffneter Konflikt entwickeln könnte. Allerdings unterscheidet sich die Lage auf den Meeren Ost- und Südasiens erheblich von traditionellen Streitigkeiten um Territorien. Die Situation hier wird wesentlich durch die Beziehungen zwischen China und den USA sowie die Auswirkungen unzureichender völkerrechtlicher Bestimmungen für den Seeverkehr bestimmt. Hinzu kommt, dass mit der Wahl Donald Trumps in den USA und Rodrigo Duterte in den Philippinen neue Faktoren aufgetreten sind, die die Ordnung in Ostasien, wie sie seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs besteht, auf eine neue, unsichere Grundlage stellen können. Das Interesse der EU an einer friedlichen Entwicklung in Ostasien ist alleine schon aus wirtschaftlichen Gründen groß. Sie täte daher gut daran, sich Fragen der maritimen Sicherheit in der Region auch konzeptionell in höherem Maße als bisher anzunehmen.

### Die maritimen Streitigkeiten in Ostasien

Zwischen Nordost- und Südostasien findet sich vermutlich eine größere Zahl ungelöster maritimer Konflikte, als in jeder anderen Region der Welt:

- Der Konflikt zwischen Japan und Russland über die südlichen Kurilen (japanisch: Hoppō Ryōdo – „Nördliche Territorien“) Iturup, Kunashir, Shikotan und Habomai, die von der Sowjetunion nach ihrer Kriegserklärung gegen Japan am 8. August 1945 besetzt wurden. Die Sowjetunion war nicht Partei des Friedensvertrages von San Francisco von 1952, und seitdem ist, wegen des Inselstreits, kein gesonderter Friedensvertrag möglich.

---

<sup>1</sup> Der Vortrag Dr. Stanzels, gehalten am 9. November 2016 in der OAG Tokyo, „China und seine Nachbarn: Wem gehört das Meer?“ beruhte auf dieser erweiterten deutschsprachigen Fassung des im Oktober 2016 erschienenen Aufsatzes „Need Disputes Turn into Armed Conflicts? East Asia’s Maritime Conflicts in a New Environment: Consequences for the European Union,“ in: *European Foreign Affairs Review*, Volume 21 (2016), Issue 3/1, pp. 65–79.

- Der Konflikt zwischen Japan und Korea über die Dokdo-Inseln (Japanisch: Takeshima, Englisch: Liancourt Rocks) im japanischen Meer, etwa gleich weit entfernt von der koreanischen wie von der japanischen Küste. Die Inseln wurden von Fischern von beiden Seiten über Jahrhunderte genutzt, aber von der südkoreanischen Marine im Jahre 1953 besetzt.
- Der Konflikt zwischen Süd- und Nordkorea im Golf von Pohai, wo die Waffenstillstandslinie (Northern Limit Line) nach dem Koreakrieg nie klar abgegrenzt wurde.
- Der Konflikt zwischen Südkorea und China über die Insel Ieodo (Suyan auf Chinesisch, Socotra Rock auf Englisch), die sich in den als „Ausschließliche Wirtschaftszone“ (AWZ) beanspruchten Gebieten beider Länder befindet. Im konkreten Streit geht es daher mehr um Fischerei und mögliche Meeresbodenfunde als um territoriale Ansprüche.

Allerdings scheinen diese vier Konflikte zwar immer wieder Ursache für kleinere bewaffnete oder nicht-bewaffnete Zusammenstöße zu werden, doch keinen Grund für größere Konflikte zu geben. In den Fällen der Konflikte im Ostchinesischen Meer, in der Südchinesischen See, beide verflochten mit Taiwan, ist die Lage anders, und weit aus gefahreträchtiger.

### **Das Ostchinesische Meer**

Der Streit über die unbewohnten Inseln, Riffe und Felsen namens Senkaku-shotō auf Japanisch (Diaoyudao auf Chinesisch, Tiaoyutai in Taiwan, Pinnacle Islands in englischer Sprache) und das umliegende maritime Territorium erregten bis in die jüngste Zeit selten weltweite öffentliche Aufmerksamkeit. Das änderte sich, als im September 2010 in der Nähe der Inseln ein chinesisches Fischerboot zwei japanische Küstenwachboote rammte, die es aufgefordert hatten, die japanischen Territorialgewässer zu verlassen. Nachdem die Besatzung in Haft genommen worden war, um vor Gericht gestellt zu werden, erreichten scharfe Proteste durch die chinesische Regierung, antijapanische Demonstrationen in chinesischen Städten sowie ein beginnender chinesischer Wirtschaftsboykott, dass die japanische Regierung die Crew nach wenigen Tagen freigab.

Die chinesische Regierung gestattete nicht, dass die Angelegenheit damit beigelegt war. Stattdessen startete sie eine massive Kampagne, um die japanische Regierung dazu zu bringen, zumindest einzuräumen, dass ein territorialer Konflikt existierte, etwas, das Tokyo bisher verweigert hatte. Der damalige ultrakonservative Gouverneur von Tokyo, Ishihara Shintaro, kritisierte seine Regierung für ihre angeblich knieweiche Reaktion und kündigte an, dass die Stadt Tokyo drei der Inseln kaufen würde, die die Regierung bisher nur von dem (privaten) Eigentümer gemietet hatte. Er wollte dort Bewohner ansiedeln und so die Regierung zwingen, die Inseln in Zukunft effektiver zu verteidigen. Um diese Eskalation zu verhindern, beschloss die japanische Regierung,

die Inseln selbst zu kaufen, ein Plan, über den die chinesische Führung informiert wurde, die sich jedoch dagegen aussprach. Seitdem die japanische Regierung die Inseln nichtsdestotrotz gekauft hat (für 2,05 Milliarden Yen), erhöhte China den Druck kontinuierlich, indem es Küstenschiffe und Jets unregelmäßig, aber häufig in den japanischen See- und Luftraum schickte.

Im November 2013 kündigte Peking zudem an, eine Luftraumüberwachungszone (Air Defence Identification Zone; ADIZ) zwischen dem asiatischen Festland, Südkorea, den Inseln Okinawa und Taiwan zu errichten, und damit alle Flugzeuge zu verpflichten, die chinesischen Behörden vor dem Passieren der Zone zu informieren. Japan, die USA, Korea und andere Staaten weigerten sich, diese Forderung zu akzeptieren, instruierten aus Sicherheitsgründen allerdings zivile Fluggesellschaften, der Forderung nachzukommen. Peking erweiterte anschließend die Kontroverse um eine neue Dimension: Es beschuldigte Japan, noch immer nicht die volle Verantwortung für seine Kriegsverbrechen im Zweiten Weltkrieg zu übernehmen und hob damit die territoriale Frage auf die Ebene der politischen Moral. Gleichzeitig ließ Peking das Angebot des japanischen Premierministers Noda Yoshihiko in seiner Rede vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahr 2012 unbeantwortet, den Internationalen Gerichtshof um Vermittlung in der Frage zu bitten. Die Vereinigten Staaten hatten in der Frage der Souveränität über die Inseln bis dahin niemals Stellung bezogen, erklärten aber nach der Einrichtung der ADIZ, dass die Verteidigung der Inseln unter die japanisch-amerikanische Sicherheits-Allianz falle. Obama war der erste US-Präsident, der diesen Punkt bei seinem Besuch in Japan im Jahr 2014 explizit ausdrückte.

Die Wurzeln des Streits reichen bis ins späte 19. Jahrhundert zurück. Die Inseln, etwa 170 Kilometer nordöstlich von Taiwan, ebenso weit von Okinawa und 330 Kilometer von der chinesischen Küste entfernt, wurden von japanischen Beamten in den ersten Jahrzehnten der Meiji-Periode erkundet. Sie finden sich auf frühen chinesischen Karten als Orientierungshilfen für Seefahrer, doch gab es keine für sie zuständige Verwaltungseinrichtung. Während des japanischen Krieges mit China im Jahr 1894/95 wurden die Inseln annektiert und in die Okinawa-Präfektur integriert. Sie wurden mit der gesamten Präfektur Okinawa von den Vereinigten Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg besetzt. Hiergegen protestierten weder die damalige chinesische Regierung unter Tschiang Kai-schek, der nach Taiwan geflohen war, noch die 1949 gegründete Volksrepublik China. Erst als Okinawa 1972 nach Japan zurückgegeben werden sollte und nachdem ein UN-Forscherteam im Jahr 1970 Anzeichen dafür gefunden hatte, dass es im Meeresboden Erdöl geben könnte, beanspruchten sowohl die Volksrepublik als auch die Republik China auf Taiwan das Eigentum an den Inseln. Während der 1970er Jahre erzielten die Volksrepublik und Japan eine Vereinbarung, das Ostchinesische Meer gemeinsam zu explorieren. Diese Arbeit wurde 1976 begonnen, aber mangels vielversprechender Funde bald wieder eingestellt, so dass die Frage der Souveränität de facto ruhte. Nur gelegentlich fiel in der öffentlichen Debatte auf, dass Fischer aus Ja-

pan, der Volksrepublik und Taiwan alle in den Meeren um die Inseln aktiv waren und gelegentlich in Streit miteinander gerieten. Doch erst 2010 erwuchs daraus ein echter bilateraler Konflikt. Wenn sich die Spannungen um die Inseln seit 2015 etwas abgemildert haben, ist die Gesamtsituation nach wie vor die eines hohen Risikos eines bewaffneten Konflikts, wenn nicht geplant, dann durch Zufall. Hierbei spielt die Situation Taiwans keine geringe Rolle.

Taiwan verfiert im Prinzip wie Peking den Anspruch, dass die Inseln an China zurückgegeben werden sollten, schloss sich jedoch weder Pekings Maßnahmen gegen Japan, noch dessen Kritik an Japans angeblich ausbleibender Vergangenheitsbewältigung an. Stattdessen handelte Taipei 2012 mit Japan eine pragmatische Lösung der Frage aus, welche Meeresgebiete von den Fischern welcher Seite befischt werden dürfen. Die daraus resultierende Erklärung dürfte Taiwans Interesse entsprechen, seine Sicherheit nicht zu gefährden. Gerade weil die USA nach dem Taiwan Relations Act von 1979 verpflichtet sind, Taiwan zu verteidigen, muss das, was im Ost- und Südchinesischen Meer geschieht, auch aus der Perspektive betrachtet werden, welche Auswirkungen es auf die Sicherheitslage Taiwans haben könnte. Das mag der Grund gewesen sein, dass Taipei keine Lösung des territorialen Konflikts befürwortete, der Peking den Zugang zum Hochpazifik durch das Meeresgebiet rund um die Senkaku-Inseln gewähren würde. Der Besitz dieses Territoriums würde nämlich für China einen bedeutenden strategischen Vorteil in einer möglichen Auseinandersetzung mit Taiwan darstellen. Der Weg von der chinesischen Küste in den Hochpazifik wäre frei, und damit auch der Weg, der Taiwan bei bewaffneten Konflikten um die Insel umgeben würde.

### **Das Südchinesische Meer**

Dieser Streit hat die höchste Zahl beteiligter Parteien, deren Interessen zudem höchst unterschiedlich sind: Die Südchinesische See ist ein wichtiges Fanggebiet für die Küstenstaaten, zudem verfügt sie vermutlich über reiche Rohstoffvorkommen (Schätzungen reichen für die Ölreserven von 11 Milliarden bis 125 Milliarden Barrel). Ein Drittel aller globalen Handelsschiffe durchqueren sie – 60.000 Boote jährlich mit einem Handelswert von ungefähr 5.300 Milliarden Dollar. Das macht dieses Meer zu einer der bedeutendsten Seestraßen der Welt. China (mit Taiwan) ist das einzige Land, das explizit alle Inseln, Atolle und natürlichen Erhebungen mit ihren entsprechenden AWZ auf einer Fläche von achtzig bis neunzig Prozent der Südchinesischen See hinter einer grob gezogenen „Zehn-Strich-Linie“ (bis 2012: „Neun-Strich-Linie“; in Taiwan: „Zwölf-Strich-Linie“) beansprucht. Es hinterlegte diesen Anspruch im Jahr 2009 bei den Vereinten Nationen, ohne ihn jedoch geographisch und rechtlich zu präzisieren und zu dokumentieren. Informell argumentieren chinesische Experten, dass die Linie schon immer eine Grundlage im Völkerrecht besessen habe, einschließlich der üblichen Regelungen für Entdeckung, Besetzung und für historische Titel, und zwar gemäß den Regelungen des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS). Die Volksrepublik sucht ihre

Forderungen dadurch juristisch auf eine festere Grundlage zu stellen, dass sie sie in ihre nationale Gesetzgebung aufnimmt, die auf der Annahme basiert, dass die Südchinesische See chinesisches Territorium ist. Taiwan wiederum, dessen Forderungen auf die vorkommunistische Zeit zurückgehen, argumentiert, dass die juristische Frage im Licht der gesetzlichen Regelungen beantwortet werden müsse, die bestanden, als die Streitfrage auftauchte – also vor UNCLOS, das erst seit 1994 in Kraft ist.

Vietnam, die Philippinen, Malaysia und Brunei beanspruchen einige der Felsen, Riffs und Erhebungen, aber nicht ihre Gesamtheit. Japan und die Vereinigten Staaten beziehen zu den verschiedenen territorialen Forderungen nicht Stellung, sondern bestehen auf der Einhaltung der Grundsätze des Seerechts und der Freiheit der Schifffahrt sowie des Überfluges. Diese Position wurde immer wieder von anderen Ländern der Region, ASEAN, Australien, Indien und und auch von der Europäischen Union unterstützt.

Keiner der territorialen Ansprüche ist gut begründet, denn sie alle beruhen auf Behauptungen, dass einige Inseln oder Riffe seit der Antike als „Eigentum“ dieses oder jenes Volks bekannt seien. Alle Parteien haben daher in den letzten Jahrzehnten versucht, Tatsachen vor Ort zu schaffen. So kam es 1974 zum Ausbruch von Kämpfen zwischen China und Vietnam, wodurch der westliche Teil des Paracel-Archipels im Norden des Südchinesischen Meeres de facto chinesisch geworden ist; im Jahr 1988 versenkte China zwei vietnamesischen Schiffe im Bereich des Spratly-Archipels, wobei 68 vietnamesische Soldaten ums Leben kamen. Im Laufe der Jahre haben die Philippinen, Vietnam und Taiwan Strukturen auf mehreren Erhebungen oder Riffs gebaut. 1995 begann China, Strukturen auf Mischief Reef, nahe der philippinischen Küste zu errichten, und erneut im Jahr 2012 auf Scarborough Shoal, nachdem philippinische Fischer von dieser in der Nähe der philippinischen Küste gelegenen Insel vertrieben worden waren. Bemühungen, die Probleme mit diplomatischen Mittel beizulegen, sind wiederholt gescheitert. Bereits 1984 hatte Deng Xiaoping vorgeschlagen, den Streit zu beenden und sich auf die gemeinsame Erforschung der natürlichen Ressourcen zu konzentrieren. Dennoch boten immer wieder einzelne Länder auf eigene Faust Erdölfirmen Erkundungsgenehmigungen an, auch in Gebieten auf dem offenen Meer, weit entfernt von Inseln. Mehrere Versuche wurden unternommen (vor allem durch ASEAN), um multilaterale Konfliktlösungen einzuleiten, an denen sich China allerdings nicht beteiligte, das auf dem Prinzip der bilateralen Problemlösung beharrt. Die 2002 beschlossenen Verhandlungen über einen Verhaltenskodex haben sich nicht fortentwickelt.

Auch die Situation Taiwans ist durch den Streit in der Südchinesischen See betroffen. Je größer die Gebiete im Meer sind, die der chinesischen Marine zur Verfügung stehen, desto größer ist die militärische Bedrohung für Taiwan. Die strategische Position Chinas in der Südchinesischen See würde sich wesentlich zu seinem Vorteil ändern, wäre Taiwan Teil der Volksrepublik. Abhängig in seiner Sicherheit von den Vereinigten Staaten, hat Taiwan nicht versucht, seinen Anspruch ähnlich aggressiv wie Peking zu verfechten. Jedoch besuchten beide ehemalige Präsidenten Chen Shuei-bian und Ma

Ying-Jeu in den Jahren 2008 und 2016 Itu Aba, mit einem halben Quadratkilometer die größte Erhebung im ganzen Meer, die einzige, auf der gelegentlich Süßwasser vorkommt.

Seit Beginn des Jahrzehnts, parallel zur Überholung seiner Streitkräfte, hat China mit großer Geschwindigkeit die Parameter der Situation verändert. Im Jahr 2012 wurde Sansha City, südlich von Hainan, als Hauptstadt des gesamten Bereichs innerhalb der Neun-Strich-Linie benannt. China hat den chinesischen Fischern, die im Südchinesischen Meer aktiv sind, die Rolle einer Miliz übertragen – mit Hunderten von Fischerbooten, die zuweilen die Forderungen Chinas durch schiere Zahl unterstreichen, ohne direkt auf bewaffnete Gewalt zurückzugreifen, aber von Küstenwachbooten unterstützt werden. China hat die größte Marineflotte in der Südchinesischen See. Seit Ende 2013 hat es begonnen, Riffe und Felsen zu Inseln auszubauen und mit Hallen und Pisten zu bebauen. Innerhalb von eineinhalb Jahren hat China so rund insgesamt 14,5 Quadratkilometer Land neu geschaffen, und obwohl es 2015 behauptete, dass es die Inseln nicht militärisch nutzen werde, wurden 2016 erste Raketenbatterien auf Woody Island eingerichtet. Im Frühjahr 2016 kündigte China Pläne an, einen schwimmenden Kernreaktor zu bauen, um die Energieversorgung für die Inseln kostengünstiger sicherzustellen, als durch den Transport von Treibstoff dorthin möglich ist.

Diese Erbauung einer „Chinesischen Mauer aus Sand“ (US-Admiral Harry Harries jr.) hat die anderen Konfliktparteien alarmiert. Bemerkenswerterweise war es unter dem Vorsitz von Malaysia – bemerkenswert deswegen, weil Malaysia bisher versucht hatte, Kontroversen zu vermeiden und eigene bilaterale Abkommen mit China zu erreichen –, dass der ASEAN-Gipfel am 28. April 2015 eine Erklärung verabschiedete, die davor warnte, Frieden, Sicherheit und Stabilität im Südchinesischen Meer zu untergraben, und den baldigen Abschluss des lange anvisierten Verhaltenskodex für die Südchinesische See forderte. Ein chinesischer Sprecher kommentierte, die Südchinesische See sei kein Thema zwischen China und der ASEAN. Diese Position hat China beim ASEAN-Gipfel 2016 mit Hilfe von Laos und Kambodscha durchgesetzt.

Vietnam hält sich generell mit offener Kritik an China zurück, wohl um zuhause Ausbrüche des Volkszorns gegen China zu vermeiden, führt aber immer wieder Marine-Manöver mit Indien und Japan in der Südchinesischen See durch. Japan hat mit den USA und Indien Marinemanöver im Indischen Ozean durchgeführt und ist Mitglied einer amerikanisch geführten regionalen Gruppe von dreißig Ländern, deren Flotten zusammenarbeiten. Japan vereinbarte mit den Philippinen Unterstützung beim Aufbau eigenständiger philippinischer Marine-Kapazitäten und Waffenlieferungen. Im Oktober 2015, nach dem wenig erfolgreichen Besuch von Xi Jinping in den USA, beschloss Washington, eine „Maßnahme zur Freiheit der Schifffahrt“ (freedom of navigation operation; FONOP) wie anderswo in der Welt (und wie sie auch andere Staaten unternehmen) nun auch in der Südchinesischen See durchzuführen, also Marineboote die Zwölf-Meilen-Zonen um die Landerhebungen durchfahren zu lassen, die „Inseln“ nur

dank der Landaufschüttungs-Maßnahmen geworden sind (was unter UNCLOS-Bestimmungen nicht gestattet ist und damit auch keine Zwölf-Meilen-Zonen oder AWZ legitimiert). Die Frage rückte damit in den Mittelpunkt, ob künstliche Inseln die gleichen maritimen territorialen Rechte besitzen wie natürliche. Die US-Außenministerin kritisierte im Jahr 2010 die chinesischen Maßnahmen, und stellte fest, dass das Prinzip der Freiheit der Schifffahrt ein „nationales Interesse“ der USA darstelle. Am 27. Oktober 2015 fuhr schließlich die *USS Lassen* am Subi Reef vorbei, eine Landerhebung, die in der Regel unter Wasser liegt, aber von China als Insel mit einer Zwölf-Meilen-Zone definiert wird. China reagierte, indem es den Einsatz seiner Streitkräfte androhte. Peking bestand darauf, das Prinzip der Schifffahrt sei niemals von China in Frage gestellt worden, vielmehr stelle das amerikanische „Eindringen“ eine Verletzung der chinesischen Souveränität dar. Die Philippinen, die nicht imstande waren, dem chinesischen Vorgehen gegen philippinische Fischer zu begegnen, legten schließlich im Januar 2013 dem Ständigen Internationalen Schiedsgericht in Den Haag im Rahmen von UNCLOS eine Reihe von Fragen vor, in denen es vor allem darum ging, ob sämtliche Landerhebungen im südlichen Teil der Südchinesischen See und der Spratly-Archipel grundsätzlich und überhaupt „Inseln“ konstituierten.

Der Schiedsspruch, der am 12. Juli 2016 erging, war eine vollständige Niederlage Chinas, aber auch aller anderen Anrainer, die „Inseln“ in der Südchinesischen See mit sämtlichen rechtlichen Eigenschaften beanspruchen. Der Schiedsgerichtshof stellte fest, dass nicht ein einziges der fraglichen Landerhebungen eine „Insel“ im juristischen Sinne sei, und dass alle Anrainer, die hiervon abweichende Maßnahmen ergriffen, gegen ihre Verpflichtungen aus verschiedenen Artikeln von UNCLOS verstießen. Das Schiedsgericht legte zudem fest, dass China als Unterzeichner des UNCLOS-Übereinkommens an die Auslegung des Schiedsgerichts gebunden sei, auch wenn es das Verfahren boykottiert hatte. Daher verfallen juristisch nunmehr alle Ansprüche Chinas und der anderen Anrainerstaaten. Ansprüche auf Teile der Südchinesischen See können nun nur noch nach anderen Kriterien, wie zum Beispiel der Ausdehnung des Festlandssockels geltend gemacht werden. Hier, sollte man annehmen, hat das Gericht breiten Raum für Kompromisse eröffnet, sofern die Kläger es wollen. Allerdings: Chinas Außenministerium reagierte als erstes mit der Feststellung, der Schiedsspruch sei null und nichtig und besäße keine bindende Wirkung.

Seit Herbst 2016 ruht die Kontroverse. Dies geht auf den neu gewählten philippinischen Präsidenten Duterte zurück, der entschied, sein Land werde nicht versuchen, durchzusetzen, was sich ohnehin nicht durchsetzen lasse, und der zugleich den Protest gegen die chinesische Besetzung der Scarborough Shoal einzustellen ankündigte.

### **Traditionelle und nicht-traditionelle Sicherheitsprobleme**

Der Wohlstand Ostasiens, der sich Dank der die Region erfassenden Globalisierungsprozesse in den vergangenen fünfzig Jahren entwickelte, führt zu stärkerer Nachfrage

nach, und damit zu schärferer Konkurrenz um den Zugang zu natürlichen Ressourcen. Dieser Wettbewerb ist fast unvermeidlich dort heftig, wo sich die Forderungen mehrerer Parteien überlappen. Das ist in der Südchinesischen See der Fall, letztlich gilt es aber auch für die Probleme im Ostchinesischen Meer. Die Nutzung der möglicherweise vorhandenen Rohstoffe kann erst nach erfolgter Klärung der Eigentumsfrage gefahrlos in Angriff genommen werden. Wenn dies jedoch derzeit kaum möglich zu sein scheint, dann hat das selbst viel mit der Mehrdeutigkeit von UNCLOS zu tun – sie macht den nicht-traditionellen Charakter des Konflikts aus. Die Schwierigkeit besteht darin, das Völkerrecht unter sich wandelnden Bedingungen zutreffend zu definieren.

Die Konflikte gehen weit vor das Jahr 1982 zurück, als UNCLOS zustande kam. Nichtsdestoweniger hat UNCLOS die Lösung der Streitfragen nicht leichter gemacht (und das gilt nicht nur für die Streitigkeiten in Ostasien). Das Problem ist, dass genauere Regeln für die Anwendung des Seerechts nur ungenügend festgelegt wurden, weil sie in der Zeit der Aushandlung des Abkommens wenig relevant schienen. Ansprüche gründen sich auf natürliche Merkmale wie den Festlandssockel oder die Nähe zur Küste. Diese sind jedoch oft physisch schwer zu bestimmen. Der Begriff der „Ausschließlichen Wirtschaftszone“ ist ähnlich vage, so dass seine Auslegung häufig zu widersprüchlichen Forderungen führt, die schwer anders zu lösen sind, als durch Schiedsverfahren oder Kompromisse. Allerdings waren die hier betroffenen Parteien bisher nicht einmal bereit, sich solch einem Schiedsgericht zu unterwerfen, möglicherweise, weil sie größere Vorteile erhoffen als das, was rechtlich möglich wäre. Bereits als, von diesem Verhalten abweichend, die Philippinen dem Ständigen Internationalen Schiedsgericht in Den Haag ihre Frage vorlegten, ob überhaupt irgendwelche der Erhebungen im Südchinesischen Meer „Inseln“ nach UNCLOS-Spezifikationen seien, erklärte China, dass es nicht akzeptieren würde, was immer das Schiedsgericht urteilen würde, und daran hielt Peking sich seither – ein deutliches Zeichen dessen, was mit juristischen Mitteln möglich ist und was nicht. Der maritime Streit im Südchinesischen Meer kann deshalb auf der Grundlage rechtlicher Erwägungen nicht gelöst werden. Diese werden erst dann hilfreich sein, wenn es einen politischen Willen gibt, die Konflikte zu lösen.

Beim chinesischen Vorgehen gegenüber Japan im Ostchinesischen Meer setzte in den letzten zwei Jahren eine gewisse Routine anstelle der vorhergehenden Eskalation ein, möglicherweise weil der US-Präsident persönlich deutlich gemacht hatte, dass die Vereinigten Staaten einen Angriff gegen die Senkaku-Inseln als Angriff gegen Japan betrachten würden; womöglich hatte Peking eher erwartet, dass die USA sich von Japan in dieser Frage (in der Washington sich noch nie freigelegt hatte) distanzieren würden. Auch hat bisher China keine ADIZ in der Südchinesischen See eingerichtet. Vielleicht ist der Grund dafür, dass die ADIZ im Ostchinesischen Meer Peking gezeigt hat, dass die Respektierung einer solchen Zone nicht durchgesetzt werden kann, solange auf den Einsatz militärischer Gewalt verzichtet wird. Der Neubau von Inseln und deren Militarisierung kann dagegen betrieben werden, ohne Widerstand befürchten zu müssen.



Zwar fördert dies die Beziehungen Pekings zu den ASEAN-Ländern nicht, doch ändert es die strategische Gesamtlage in der Region deutlich zu Chinas Vorteil: Militarierte Inseln im gesamten Meer würden die Freiheit der Schifffahrt früher oder später vollständig von Chinas Wohlwollen abhängig machen. Die AWZ dieser „Inseln“ würde zudem ein Gebiet abdecken, das teilweise sogar über die „Neun-Strich-Linie“ hinausreicht, wodurch diese überflüssig würde. Die nächste Frage wäre dann aber, ob China die USA als Garant für die Regeln der liberalen Weltordnung in dieser Region mit so viel Zuverlässigkeit und Unterstützung von den Ländern der Region wie die USA ersetzen könnte. Diese Frage wird nach der Wahl Trumps möglicherweise früher akut als Peking es bisher erwartete.

Chinas militärische Maßnahmen im Südchinesischen Meer sind keine isolierten Phänomene. Mit den Reformen der chinesischen Streitkräfte und ihrer Verteidigungsstrategie sind sie etwas Neues. Die chinesische Luftwaffe will durch Modernisierung ihrer Ausrüstung und ihrer Strategie Abwehr- und Offensivoperationen durchführen können. Die konventionellen Raketenstreitkräfte Chinas sollen so ausgebaut werden, dass sie so viel Reichweite haben wie die Atomraketen, und die chinesische Marine soll auf hoher See sowohl im Pazifik als auch im Indischen Ozean präsent sein. Ziel ist es, der Volksbefreiungsarmee der Zukunft die Möglichkeit zu geben, lokale Kriege ebenso wie größere Seeschlachten zu gewinnen.

Diese chinesische Strategie stellt das (höchst) traditionelle Sicherheitsproblem in dieser Frage dar. Und es führt über die Grenzen der Region hinaus. Die Frage ist, was China denn gewinnt, wenn es sich auf Schlachten vorbereitet. Es gibt kein Land der Welt, das China herausfordern oder seine Sicherheit bedrohen würde. Im Gegenteil, der Aufstieg ganz Ost- und Südasiens verdankt viel der Pax Americana. Freiheit von Handel und Kommunikation ebenso wie der Märkte beruhen auf einem regelbasiertem System, auf das sich alle Staaten zu ihrem eigenen Vorteil verpflichten, das aber bisher nur Amerika (mit seinen regionalen Verbündeten) garantieren konnte. Wenn deshalb China sich vorbereitet, Schlachten zu gewinnen, kann an der Wurzel dieses Vorhaben nur ein Grund liegen: die gegenwärtige Rivalität im chinesisch-amerikanischen Verhältnis.

Chinas Position in der Region und in der Welt ist neu. China hat in den Augen der Welt (und in seinen eigenen) den Status einer Weltmacht erreicht. Im Anschluss an die berühmte Anweisung, die Deng Xiaoping zugeschrieben wird, „sein Licht unter den Scheffel zu stellen und seine Zeit abzuwarten“ (*taoguang-yanghui*), verfolgt China heute eine Außenpolitik, die seine neue Position in der Welt widerspiegeln soll. Die Tatsache, dass China von seinem gegenwärtigen Status quo bereits profitiert, bedeutet nicht, dass es keine Notwendigkeit sieht, ihn nicht weiter zu verbessern. Dies könnte durch eine Ausweitung der maritimen Dominanz näher an oder ferner von Chinas Küste erreicht werden. Aus dieser Perspektive gesehen, kann die amerikanische Sicherheitsgarantie mit allen ihren Bestimmungen, den Allianzen gegen die Änderung des internationalen Regelwerks, durchaus als „Eindämmung“ erscheinen. Aus dieser Per-

spektive gesehen, mag es nur natürlich erscheinen, eine Regelung für die Region zu suchen, die China weniger abhängig von den USA machen und ihm Zugang zu den natürlichen Ressourcen der ganzen Region und darüber hinaus gewähren würde. Auf der Konferenz über Interaktion und Vertrauensbildende Maßnahmen in Asien (CICA) in Shanghai am 21. Mai 2014 wies Xi Jinping darauf hin, was China künftig leisten will: „Die Sicherheit in Asien sollte von den Asiaten selbst gewahrt werden.“ Im Jahr 2013 stellte Xi Jinping die Idee von zwei sogenannten „Seidenstraßen“ vor, eine von ihnen durch das Südchinesische Meer, eine quer durch Eurasien. Dabei handelt es sich um ein großes Investitionsvorhaben und das Versprechen einer Art Marshall-Plan für Nord-, West-, Südost- und Südasiens. Diese Initiative hat nicht nur eine ökonomische, sondern auch eine politische Zielrichtung. Sie bietet an, was bisher nur die USA zu bieten hatten: Wohlstand durch Zusammenarbeit mit der Macht, die die Geldbörse in der Hand hält. Wie im Falle der Vereinigten Staaten wird das wirtschaftliche Argument durch ein Sicherheitsargument ergänzt. Es wäre daher folgerichtig, wenn für die Führer der Volksrepublik die Kernfrage wäre: Wer dominiert die nahen und fernen Meere um und über China hinaus? Das Verteidigungs-Weißbuch sagt dazu mit Eindeutigkeit, dass Besitz der Küstengewässer alleine die maritimen Interessen eines Landes nicht mehr ausreichend schützen.

Wenn hinter den traditionellen sowie den nicht-traditionellen Sicherheitsbedrohungen in der Region heute Chinas Absicht steht, die Vereinigten Staaten von ihrer zentralen Rolle in Ostasien zu verdrängen, dann bedeutet dies allerdings auch, die Länder der Region ihres langfristigen Sicherheits- und Regelungssystems zu berauben, sowie auch ihrer Fähigkeit, ihre nationalen Interessen im Rahmen dieses Systems zu verfolgen. Denn wie China die Regeln setzen würde, ist noch vollständig offen. Mit dem Anspruch auf den Besitz des gesamten Ost- wie des Südchinesischen Meeres stellt China zugleich einen neuen Entwurf für die Machtverhältnisse in der Region vor, nach dem die Nachbarn Chinas hinsichtlich ihres eigenen Schicksals weniger Mitspracherecht hätten, als unter den Bedingungen der Pax Americana. Auch wenn es in der Region wenig Sehnsucht gibt, zwischen China als dem Garanten des wirtschaftlichen Aufstiegs und den USA als Sicherheitsgarant zu wählen, hatten deshalb die meisten ost- und südostasiatischen Länder das Versprechen Amerikas begrüßt, seine Kräfte in Richtung des Pazifiks „auszugleichen“ – Obamas „pivot to Asia“ des Jahres 2010.

Diese Neuausrichtung nach Ostasien hat sich bisher nicht mit der in der Region erwarteten Geschwindigkeit umsetzen lassen. So richteten sich die Blicke der Ostasiaten bereits seit Beginn des US-Wahlkampfes erwartungsvoll auf Washington. Von Hillary Clinton wurde eine Intensivierung der Asien-Orientierung der USA und eine konfliktbereitere Haltung gegenüber China vermutet. Für Trump galt dies nicht. Er hatte im Wahlkampf darauf hingewiesen, Südkorea und Japan sollten für amerikanischen „Schutz“ mehr zahlen oder sich selbst Nuklearwaffen zulegen; das unter US-Führung vorbereitete großregionale Freihandelsabkommen TPP (Trans-Pacific Partnership)

hatte er wenig Sympathie erkennen lassen. In Japan und bei anderen Nachbarn Chinas hatte dies Unsicherheit erzeugt, in Peking dagegen die Erwartung gestärkt, mit Trump nach dessen Gewohnheiten als Geschäftsmann vernünftige „deals“ zustandebringen zu können. Diese Annahmen erschienen in der Phase zwischen Wahlsieg am 8. November und Amtsantritt Trumps am 20. Januar zunehmend zweifelhaft. Wohl erklärte Trump sehr frühzeitig, TPP sei „tot“, doch relativierte er seine sicherheitspolitischen Aussagen deutlich – gerade auch der japanische Ministerpräsident Abe Shinzō hatte sich bereits mit seiner ersten Erklärung am Tag nach der Wahl Trumps bemüht, deutlich zu machen, dass die japanisch-amerikanische Sicherheitsallianz im Interesse auch der USA liege. Zudem suchte Trump sich vor allem China als Ziel seiner knappen wirtschafts-, währungs- und sicherheitspolitischen Angriffe auf Twitter. Dies, zusammen mit dem historisch einmaligen Telefonat Trumps mit der Präsidentin Taiwans, Tsai Ing-wen, führte zu erheblicher Verstörung in Peking, wo man weder Konzept noch Absichten Trumps erkennen konnte, außer dass dieser von Positionen aus argumentativ aus der Hüfte schoss, die er als amerikanischen Interessen zu entsprechen annahm. Ob Peking sich nun auf schwerere Zeiten im amerikanisch-chinesischen Verhältnis einstellt, ist noch nicht zu erkennen. Ob ferner die Entscheidung des philippinischen Präsidenten Duterte, die Sicherheitspartnerschaft mit den USA aufzukündigen und stattdessen engere Beziehungen zu Peking herzustellen, auch für die Zeit unter Trump gilt, bleibt gleichfalls abzuwarten.

So sieht sich die Region in einer Phase erheblicher Verunsicherung. Und so haben damit auch die regionalen Streitigkeiten den Zustand eines schwelenden und zunehmend gefährlichen Konflikts zwischen der „einzig verbliebenen Supermacht“ und der neuen Weltmacht China erreicht. Rationale Lösungen sind abhängig von der Beziehung zwischen den USA und China und von dem, was die Länder der Region von den Vereinigten Staaten erwarten. Die beiden territorialen Konflikte sowie das Taiwan-Problem können nicht gelöst werden, solange das Problem der Rivalität zwischen den USA und China ungelöst ist. Das bedeutet auch, dass die Gefahren, die diesen Konflikten innewohnen, nicht gelöst werden können und zufällige bewaffnete Konflikte nur dann verhindert werden können, wenn die zugrundeliegenden Ursachen angegangen werden. Die gegenwärtige Situation ist jedoch so, dass jede Fehlkalkulation oder jeder Unfall sich leicht in ein Szenarium verwandeln könnte, das niemand will, aber jeder, gerade unter den neuen Bedingungen, die Trump und Duterte möglicherweise herbeiführen werden, für möglich hält.

### **Konsequenzen für Europa**

Auch die europäischen Länder, Industrie- und Handelsnationen mit einem umfangreichen Wirtschaftsaustausch mit Ostasien, hängen davon ab, das Prinzip der Schifffahrtsfreiheit zu wahren. Die G7-Erklärungen von 2015 und 2016 können als gemeinsame Reaktion auf die jüngsten Entwicklungen vor allem in der Südchinesischen See gelesen werden. Im Wesentlichen sagt die EU dabei dasselbe wie die USA. Gemeinsam

mit Japan beschwor die EU so etwa bereits am 7. Mai 2014 das Prinzip der Sicherheit im Schifffahrtsverkehr gemäß dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen und unterstrich die Notwendigkeit, friedliche Lösungen im Einklang mit den Grundsätzen des Völkerrechts zu suchen. Die Sicherheitsgarantie der USA für die Region mit ihrer wirtschaftlichen Bedeutung, und damit auch die Freiheit der Schifffahrt liegt diesem Text zufolge im Interesse Europas (man mag sagen: jedenfalls solange es dafür keinen gleichwertigen Ersatz gibt). Eine chinesische Hegemonie und chinesische Souveränität in der Südchinesischen See wären keine Verbesserung gegenüber der gegenwärtigen Situation. Damit wäre es vernünftig, europäische Mittel einzusetzen, um für eine friedliche Konfliktlösung und die Regeln der internationalen Ordnung in den maritimen Bereichen der Region zu arbeiten. Gemeinsam mit den Vereinigten Staaten hat die EU im Juli 2012 dies ins Auge gefasst, als die Hohe Repräsentantin Catherine Ashton und die US-Außenministerin Hillary Clinton eine gemeinsame Erklärung EU-USA in Phnom Penh unterzeichnet haben, in der unter anderem politische Kooperation über Sicherheitsfragen vereinbart wurde. Darüberhinaus bot die EU in ihren „Leitlinien für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU in Ostasien“ im Jahr 2012 an, die Erfahrungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu einvernehmlichen rechtlichen Regelungen von maritimen Grenzfragen mit den Staaten der Region zu teilen.“ Die neue „Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat – Elemente für eine neue EU-Strategie für China“ der Hohen Repräsentantin der EU und der EU-Kommission Federica Mogherini vom 22. Juni 2016 enthält gleichfalls Aussagen wie die, dass die EU erwarte, dass China im Einklang mit den Vorteilen, die es aus der regelbasierten internationalen Ordnung zieht, Verantwortung dafür übernimmt.

Derartige Aussagen verdeutlichen, dass sich die EU nicht als neutralen Beobachter sieht, sondern als Partei, die ihre diplomatischen Ressourcen zur Verfügung zu stellen bereit ist. Dies ist jedoch nur dann, wenn dies von den betroffenen Parteien gewünscht wird. Das ist eine hohe Schwelle, denn China hat sich bislang nachdrücklich geweigert, das Recht der EU anzuerkennen, sich zu Fragen der maritimen Sicherheit im Osten auch nur zu äußern. Infolgedessen beschränkte sich die EU auf Erklärungen, hat sich weder zum Angebot des japanischen Ministerpräsidenten Noda geäußert, den internationalen Schiedsgerichtshof anzurufen, noch hat sie zum Schiedsspruch in der Anrufung der Philippinen mehr gesagt als Donald Tusk, der auf die regelbasierte internationale Ordnung als im gemeinsamen Interesse liegend hinwies, die sowohl China als auch die EU schützen müssten.

Sofern allerdings das Kernstück der maritimen Streitigkeiten nicht etwas mehr oder etwas weniger Territorium ist, sondern die Rivalität zwischen den USA und China, dann stellt sich die Frage, ob die weitgehend bedeutungslose Rolle, die die EU spielt, der Dimension ihrer Interessen in der Region entspricht. Dies wäre der Fall, wenn die europäischen Interessen von anderen ausreichend wahrgenommen werden würden – von den USA? von Japan? von China? – oder wenn Europa Vertrauen haben könnte, dass die großen Akteure in der Region nicht zu Entscheidungen gelangen werden, die die eu-

ropäischen Interessen beschädigen. Das ist nicht vorauszusetzen. Dennoch hat die EU bislang noch nicht einmal mit der Umsetzung der Gemeinsamen Erklärung EU-USA aus dem Jahr 2012 begonnen. Doch ist die Frage, was zu tun ist, wenn bewaffnete Konflikte ausbrechen, keine akademische – möglicherweise besonders nun mit durch die Präsidenten Duterte und Trump veränderten Bedingungen. Wie könnte und wie sollte die EU auf Krisen reagieren? Sie könnte von den Ländern der Region und den Vereinigten Staaten aufgefordert werden, nicht am Rande zu stehen. Sie könnte auch von China aufgefordert werden, Stellung zu beziehen. Angesichts des gegenwärtigen Wertes der wirtschaftlichen Beziehungen zu China kann eine Fehleinschätzung in Peking, die EU würde auf seiner Seite stehen, nicht ausgeschlossen werden. Es ist andererseits auch denkbar, dass eine amerikanische Forderung, Wirtschaftssanktionen gegen China zu beschließen, die Union auseinanderreißen würde.

Die Analyse Mogherinis der Voraussetzungen einer sinnvollen europäischen China-Politik liegt vor. Zu klären wäre nun unter den Mitgliedsstaaten, wie die Politik Chinas europäischen Vorstellungen einer Zukunft mit Asien ent- oder widerspricht, und wie die europäische Chinapolitik in den Rahmen einer weitergreifenden Ost-/Südostasienpolitik einzuordnen ist. Welche Ideen haben die anderen Länder der Region für ihre Zukunft – vor allem diejenigen, mit denen Europa Werte und Interessen teilt? Steht die Union nach wie vor hinter der gemeinsamen Erklärung EU-USA von 2012? Wenn ja, welche operativen Optionen gibt es, und wenn nicht, welche anderen Optionen gibt es? Können europäische Schiffe (d.h. britische und französische Fregatten), die derzeit nur stillschweigend die Gewässer in der Nähe von Inseln oder Landerhebungen durchfahren, das Prinzip der Schifffahrtsfreiheit im Südchinesischen Meer in Koordination mit den Vereinigten Staaten demonstrieren? Das wäre äußerst risikoreich und ein europäischer Konsens wäre vermutlich unerreichbar. Die Frage zeigt jedoch, wie wichtig es ist, eine vernünftige europäische Strategie zu definieren.

Wirtschaftliche Interdependenz wirkt in beide Richtungen. Daher ist die Anwendung von wirtschaftlicher „hard power“ der EU als Mittel von „Konfliktlösungen“ selten, wenn überhaupt davon Gebrauch gemacht wird: im Falle Ostasiens gibt es nur das Waffenembargo gegen China, noch nach fast dreißig Jahren intakt, sowie die Teilnahme an den UN-verhängten Wirtschaftssanktionen gegen Nordkorea. Seit dem Ende des Vietnamkrieges oder spätestens seit der Rückgabe der englischen Kolonie Hongkong an China im Jahr 1997 fehlt, mit gutem Grund, europäische militärische Macht in der Region. Eine Militarisierung der EU-Asienpolitik ist weder möglich noch plausibel: Wenn Europa heute irgendwo „hard power“ einsetzen sollte, dann nach wie vor, gleichfalls mit gutem Grund, im atlantischen Raum. Jedoch ist eine Vereinbarung über Maßnahmen möglich, eine Ausweitung der Politik der Zusammenarbeit, wie sie die EU seit Jahrzehnten in ihrer Beziehung zu asiatischen Partnern umsetzt. Dies wäre gerade dann sinnvoll, wenn die Phase der Unsicherheit über die Politik des neuen US-Präsidenten länger fort dauern sollte und wenn die Politik der Philippinen zu einer Neudefinition der Politik der Staaten Südasiens führen sollte.

Die enge wirtschaftliche Zusammenarbeit mit China sollte in Zusammenarbeit mit den Ländern der Region genutzt werden, um den europäischen Standpunkt zu internationalen Regeln und Normen sowie zu Fragen wie der Freiheit der Schifffahrt allen Parteien näher zu bringen. Dies könnte durch eine intensivere politische Zusammenarbeit mit Japan, Korea, den USA und anderen ergänzt werden. Insbesondere Japan käme hier in Frage, da derzeit ohnehin Verhandlungen über ein strategisches „Partnerschaftsabkommen“ zwischen der EU und Japan stattfinden. Die Fortsetzung von Entwicklungszusammenarbeit zusammen mit Japan und den Vereinigten Staaten könnte ein weiterer Weg zur Intensivierung des Engagements Europas in Ostasien sein. Zusammenarbeit im Bereich des Aufbaus militärischer Fähigkeiten oder auch von Waffenausfuhren könnte eine weitere Option sein, und eine derartige Maßnahme dürfte wohl dem Geist der Gemeinsamen Erklärung EU-USA entsprechen. Sie würde auch der Erklärung der deutschen Verteidigungsministerin beim Shangri-La-Dialog im Jahr 2015 in Singapur gerecht werden, die Zusammenarbeit zwischen ASEAN und der Europäischen Gemeinsamen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik anzustreben.

Wenn die wahre Natur der gefährlichsten der derzeitigen maritimen Streitigkeiten in Ost- und Südostasien tatsächlich die Rivalität zwischen den Vereinigten Staaten und dem aufsteigenden China ist, und sollte dieser Wettbewerb, wie es gegenwärtig der Fall zu sein scheint, zu Verstößen Chinas gegen die auf Regeln basierende internationale Ordnung führen, dann wäre dies ein Problem für das Wertesystem Europas. Die Antwort auf die Frage, was die EU dann von sich selbst fordern sollte, dürfte auf ein einfaches Rezept hinauslaufen – eine kohärente Kooperationsstrategie: eine enge Zusammenarbeit in hoch entwickelten Formaten mit vor allem den asiatischen Partnern, deren Ansichten von der Welt denen Europas ähnlich sind – eine Gruppe, zu der auch China irgendwann gehören wird.

***Volker Stanzel**, ehem. dt. Botschafter in Japan und China, arbeitet heute an der FU Berlin sowie in der Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin. Vorstandsmitglied des Deutsch-Japanischen Wirtschaftskreises und des Akademischen Konfuzius-Instituts der Universität Göttingen, Council Member und Senior Advisor des European Council on Foreign Relations; Senior Advisor des German Marshall Fund of the United States.*

*Promovierte 1982 in Japanologie, Sinologie und Politischer Wissenschaft in Köln, Studium in Frankfurt und Kyoto. Deutscher Auswärtiger Dienst (AA) 1979-2013: Asienbeauftragter des AA 2001/02, Politischer Abteilungsleiter im AA 2002-04, Botschafter in China 2004-07, Politischer Direktor des AA 2007-09, Botschafter in Japan 2009-13. 2014 Visiting Professor am Claremont McKenna College, Claremont, und an der University of California Santa Cruz. Zahlreiche Publikationen zu ostasienkundlichen und politikwissenschaftlichen Themen, siehe [http://de.wikipedia.org/wiki/Volker\\_Stanzel](http://de.wikipedia.org/wiki/Volker_Stanzel).*