

Die USA, China und die Freiheit der See

»Freedom of Navigation«-Aktivitäten der USA und der ordnungspolitische Disput mit China
Michael Paul

Nach einer langen Phase der Zurückhaltung führten die USA am 22. Januar 2016 im Südchinesischen Meer erneut eine »Freedom of Navigation«-Operation durch. Drei Wochen später empfing US-Präsident Obama die Staats- und Regierungschefs der südostasiatischen ASEAN-Staaten zu einer Konferenz in Kalifornien, um über Möglichkeiten zur Entspannung in der Region zu sprechen, da sich der Konflikt zwischen China und seinen ostasiatischen Nachbarstaaten über Inselgebiete und deren Ressourcen weiter zu verschärfen drohte. Statt zu entspannen, schürte China den Konflikt weiter an, indem es Raketenbatterien auf der Woody-Insel stationierte, die auch von Taiwan und Vietnam beansprucht wird. Neben diesem Regionalkonflikt wird das Südchinesische Meer nun auch zum Schauplatz einer ordnungspolitischen Auseinandersetzung zwischen Beijing und Washington. Dabei werden seerechtliche Prinzipien und das Seerechtsübereinkommen unterschiedlich ausgelegt. Ob die »Freiheit der See« aber aufrechterhalten oder eingeschränkt wird, hat erhebliche geopolitische und militärstrategische Folgen.

Am 27. Oktober 2015 passierte der Lenk- waffenzerstörer *USS Lassen* (DDG-82) einen der von China im Südchinesischen Meer geschaffenen Außenposten auf dem Subi-Riff in einer Entfernung von weniger als zwölf Meilen. Das seit 1988 von China besetzte Korallenriff bildet den am weitesten im Norden, nahe den Philippinen gelegenen chinesischen Außenposten. Seit Juli 2014 war er in einen knapp vier Quadratkilometer großen Stützpunkt verwandelt worden. Von offizieller amerikanischer Seite wurde die Operation als Routineeinsatz bezeichnet, der mit internationalem Recht übereinstimme. Washington erklärte, es wolle damit keine Stellung zu konkurrier-

enden Gebietsansprüchen im Südchinesischen Meer nehmen. Jedoch sollte diese »Freedom of Navigation«(FON)-Operation demonstrieren, dass die USA nicht bereit sind, Einschränkungen ihrer Navigationsfreiheit in diesem Seegebiet hinzunehmen.

Dem Einsatz der *USS Lassen* war eine monatelange Kontroverse vorausgegangen. Hochrangige Vertreter beider Parteien im US-Kongress – darunter Senator John McCain als Vorsitzender des Streitkräfteausschusses und Bob Corker als Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses des Senats – hatten dabei an Verteidigungsminister Carter und Außenminister Kerry appelliert, gegen die Änderung des Status quo in der Region vor-

zugehen. Eine zurückhaltende Politik könnte ein »gefährlicher Fehler« sein, meinte McCain, da damit de facto eine Anerkennung der Herrschaftsansprüche Chinas verbunden wäre (»If you respect the 12-mile limit, then that's de facto sovereignty, agreed to tacitly«).

In der Tat hatte Washington jahrelang die chinesischen Maßnahmen zur Landgewinnung im Südchinesischen Meer und deren Implikationen ignoriert. Der Einsatz der *USS Lassen* war die erste FON-Operation seit 2012 in diesem Gebiet. Kontrovers waren die Meinungen darüber, welche Botschaft damit vermittelt werden sollte. Das Subi-Riff ist eine »trockenfallende Erhebung« gemäß Artikel 13 des Seerechtsübereinkommens (SRÜ), die kein Küstenmeer im Sinne einer Zwölfmeilenzone beanspruchen kann. Insofern war die Fahrt des US-Schiffs keine »friedliche Passage«, da diese nur durch ein Küstenmeer erfolgen kann, das in diesem Fall nicht existiert. Da die *USS Lassen* jedoch innerhalb von zwölf Meilen navigierte, wurde vermutet, die USA habe damit chinesische Ansprüche anerkannt. Dem ist allerdings mit Blick auf das Seerecht und die Geographie zu widersprechen, denn das Subi-Riff befindet sich nahe »Sandy Cay«, und diese Felseninsel (die von China, Taiwan, den Philippinen und Vietnam beansprucht wird) hat eine Zwölfmeilenzone.

Die Operation der *USS Lassen* sollte deutlich machen, dass Chinas neu befestigte Stützpunkte den Status quo freier Schifffahrt nicht verändern. Daher wurde der auf einer »trockenfallenden Erhebung« errichtete Außenposten wie eine künstliche Insel behandelt, die kein Küstenmeer, sondern allenfalls eine Sicherheitszone hat. Der Einsatz der *USS Curtis Wilbur* (DDG-54) im Januar 2016 nahe der Triton-Insel richtete sich gegen »exzessive Ansprüche« Chinas und Vietnams. In diesem Fall erfolgte die Passage ebenfalls ohne vorherige Ankündigung, die China und Vietnam verlangen.

Indem die USA künstlich befestigte Außenposten und deren beanspruchte Territorialgewässer ignorieren, verhindern sie,

dass aus dem Anspruch durch Zeitablauf und Duldung neues Besitzrecht werden kann. Die Schaffung künstlicher Inseln lässt sich nicht mehr revidieren. Sehr wohl aber kann dem Anspruch auf Herrschaft über ein Inselgebiet, dem damit verbundenen Recht auf Etablierung exklusiver Zonen und der daraus ableitbaren Einschränkung maritimer Handlungsfreiheit die Zustimmung versagt werden. Aufgrund der konkurrierenden Gebietsansprüche würde der Seeraum bei Anerkennung diverser exklusiver Zonen wie Schweizer Käse aussehen, die freie Schifffahrt in einem der wichtigsten Seewege der Welt könnte gravierend beeinträchtigt werden. Ähnliches gilt, wenn sich die Volksrepublik durchsetzen und bis zu 90 Prozent des Meeres chinesisches Hoheitsgebiet würden. Eine derartige Entwicklung würde die geltende liberale Ordnung infrage stellen.

Ordnungspolitische Divergenzen: »Mare liberum« vs. »Mare clausum«

Die »Hohe See« umfasst gemäß SRÜ alle Meeresgebiete, in denen Küstenstaaten keine souveränen Rechte ausüben. Dies bedeutet aber nicht, dass die Festlegung eigener Gebiete im freien Ermessen der Küstenstaaten liegt. Der seewärtigen Ausdehnung sind klare Grenzen gesetzt: Das Küstenmeer darf sich auf höchstens zwölf Seemeilen und die ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) auf nicht mehr als 200 Seemeilen erstrecken.

Anders als China, das seit 1996 Vertragspartei ist, sind die USA dem SRÜ bislang nicht beigetreten. Am 10. März 1983 hat Präsident Ronald Reagan als »United States Oceans Policy« erklärt, dass die Navigations- und Überflugrechte anderer Staaten der Konvention entsprechend respektiert werden, solange sie ihrerseits die Rechte und Freiheiten der USA und des internationalen Rechts beachten. Gemäß dieser ozeanischen Politik wollen die USA weltweit ihre Navigations- und Überflugrechte ausüben und einseitige Maßnahmen nicht hinnehmen, die diese Rechte einschränken.

Maßgebliches Prinzip für das geltende Seerecht ist die »Freiheit der See« (Mare liberum) im Sinne von Hugo Grotius, der das Meer als gemeinsames Gut aller Menschen bezeichnete. Denn das Meer stehe – schon aufgrund seiner Natur – allen zur Nutzung offen. Demgegenüber vertrat John Selden in einem 1635 erschienenen Buch die Ansicht, es gebe Ansprüche auf exklusive Rechte im Sinne eines »Mare clausum«. Denn es sei sehr wohl möglich, staatliche Hoheit über Meeresgebiete zu erlangen und durchzusetzen, indem die beanspruchten Gebiete mit militärischen Mitteln kontrolliert würden.

Schließlich setzte sich das freiheitliche Rechtsprinzip durch, da es den maritimen Interessen der damals wichtigsten europäischen Staaten am meisten entsprach. Jedoch besteht bis heute eine Gegenbewegung, aktuell unterstützt von China, die landnähere Meeresgebiete (und ihre Ressourcen) der küstenstaatlichen Kontrolle zu unterstellen sucht. Dieses Bemühen um eine »Terraneisierung der Meere« fand im Seerechtsübereinkommen einen begrenzenden Rahmen, der eine Weiterentwicklung aber nicht ausschließt; die dazu nötige Aktionshoheit liegt bei den Staaten.

Aus Sicht der USA gelten für die See als einem der globalen öffentlichen Güter (global commons) alle Rechte und Freiheiten, die internationalem Recht entsprechen. Dies betrifft auch das »Recht der friedlichen Durchfahrt«: Seit alters her haben die am Meer gelegenen Staaten einen Meeresstreifen ihrer Jurisdiktion unterworfen, der an ihre Küste grenzt. Da aber alle seefahrenden Staaten ein Interesse an der Durchfahrt durch diese küstennahen Gewässer haben, genießen sowohl ihre Handels- wie auch ihre Kriegsschiffe das Recht der friedlichen Durchfahrt – sei es um diese Gewässer zu durchqueren, sei es um in die inneren Gewässer des Küstenstaates einzulaufen oder aus ihnen auszulaufen. Darüber hinaus sollen der internationalen Schifffahrt langwierige und unter Umständen gefährliche Umwege erspart werden.

Die Freiheit der Schifffahrt bedeutet in diesem Kontext, dass die Zwölfmeilenzone

und die 200 Seemeilen umfassende AWZ eines Küstenstaates ohne dessen vorherige Erlaubnis durchfahren werden dürfen (Art. 58 SRÜ). Demgemäß sind nur im Küstenmeer die Regeln der friedlichen Durchfahrt (Art. 17 SRÜ) einzuhalten. Militärische Aktivitäten müssen im Küstenmeer unterbleiben (Unterseeboote haben aufzutau- chen und dürfen nur beflaggt passieren). Diese Regelung impliziert, dass in der AWZ wiederum das Recht auf militärische Aktivitäten wie Übungen und Manöver und auf militärische Aufklärung wie auf Hoher See (Art. 87 SRÜ) gilt.

China legt die Regelungen enger aus und geht zugleich über das geltende Seerecht hinaus. So dürfen im engeren Sinne Kriegsschiffe die Zwölfmeilenzone nur mit vorheriger Erlaubnis durchfahren. Das gilt selbst dann, wenn sie die Regeln der »friedlichen Durchfahrt« einhalten, also auf militärische Aktivitäten verzichten. Darüber hinaus sollen auch in der AWZ die Regeln der »friedlichen Durchfahrt« gelten, die gemäß Seerecht nur im Küstenmeer anzuwenden sind. Denn im Seerechtsübereinkommen fehle eine explizite Regelung, so wird diese Ergänzung begründet.

Ähnlich wie China reklamieren auch andere Staaten exklusive Rechte. So will Vietnam benachrichtigt werden, bevor Kriegsschiffe das Küstenmeer durchfahren. Ebenso wie China und andere Staaten (darunter Malaysia, Indien, Iran und Sri Lanka) ist es der Meinung, dass Küstenstaaten militärische Aktivitäten in ihrer AWZ regulieren dürfen. Drei dieser Staaten – China, Nordkorea und Peru – haben bereits direkt interveniert (was im Falle Chinas Zwischenfälle mit Schiffen und Flugzeugen der USA und Indiens verursacht hat). Insgesamt nehmen solche Zonen über 30 Prozent der Weltmeere ein (und fast 40 Prozent in der asiatisch-pazifischen Region). Nicht nur Gebiete im Pazifik, auch zum Beispiel der Persische Golf oder das Mittelmeer könnten betroffen sein, wenn Küstenstaaten den Zugang zu diesen Gewässern beschränken.

Die Akzeptanz eines exklusiven Zugangs zu ehemals frei zugänglichen Seegebieten

würde nicht nur das geltende Seerecht infrage stellen, das auf dem Prinzip der »Freiheit der Meere« beruht, sondern auch einen feinen Riss in der globalen Ordnung zur Folge haben. Schließlich sind »freie Meere« keine Selbstverständlichkeit. Viele Jahrhunderte lang gab es »geschlossene« Seeregionen, zu denen in Zukunft etwa der Persische Golf oder das Südchinesische Meer werden könnten.

Die US-Marine hat seit 1945 im Interesse des freien Welthandels Kosten und Lasten getragen, um Seewege offen zu halten und sicher zu machen. Dies erfordert aber entsprechende Bewegungs- bzw. Navigationsfreiheit. Insofern könnte eine völkerrechtliche Einschränkung dieser Navigationsfreiheit ähnlich effektiv sein wie manche militärische Abhaltetaktik (Anti-Access/Area Denial – A2/AD). Denn für den Fall einer Intervention zum Schutz eines Bündnispartners beispielsweise in Ostasien oder im Mittelmeer müssten sich Streitkräfte darauf einstellen, dass sie großräumig im See- und Luftraum erheblich verringerte Einwirkungsmöglichkeiten haben. Davon wären schiffseigene Sensoren und Wirkmittel ebenso betroffen wie U-Boote, die nur mehr aufgetaucht solche Gebiete passieren dürften. Letztlich hätte eine derartige Neuregelung signifikante Auswirkungen auf die Außen- und Sicherheitspolitik der USA und ihrer Verbündeten sowie auf operative Aspekte der Militärstrategie und -technologie.

»Freedom of Navigation«-Operationen
Weltweit nehmen »exzessive« maritime Ansprüche zu, denen Außen- und Verteidigungsministerium der USA begegnen, indem sie aktiv »Freedom of Navigation« einfordern. Das gleichnamige Programm besteht seit 1979 und enthält einen breiten Katalog zivil-militärischer Maßnahmen, der von der diplomatischen Note zur Klarstellung oder Rücknahme geltend gemachter Ansprüche bis zum militärischen Einsatz reicht. Bei den Operationen, die sich grundsätzlich gegen »exzessive maritime Ansprüche« richten, passieren beispielsweise

Schiffe strittige Gebiete. Durch bewusste Zuwiderhandlung gegen die Ansprüche von Küstenstaaten wird verhindert, dass daraus durch Zeitablauf und Duldung neues Recht werden kann. Der Bericht des Pentagon für das Fiskaljahr 2014 nennt Aktivitäten gegenüber 19 Ländern, darunter China. In diesem Fall wurde Washington unter anderem aktiv wegen weit vorgeschobener Basislinien (von denen aus Küstenmeer und AWZ berechnet werden), hoheitlicher Ansprüche auf den Luftraum einer AWZ und wegen der Einschränkung ausländischen Flugverkehrs. Wegen des Vorwurfs exzessiver Basislinien wurden in diesem Zeitraum auch Ecuador, Iran, Nicaragua, Südkorea, Taiwan und Vietnam zum Ziel amerikanischer FON-Maßnahmen. Die überwiegende Zahl der Aktivitäten galt jedoch Ländern, die Drittstaaten in ihrer AWZ beschränken. In den letzten 35 Jahren waren diese Maßnahmen zur Einforderung geltenden Rechts unspektakulär, obwohl sie letzten Endes moderne Kanonenboot-Diplomatie sind. Daher bergen Operationen im Westpazifik wegen des amerikanisch-chinesischen Disputs stets die Gefahr von Zwischenfällen auf See oder im Luftraum.

In Zukunft sollen FON-Einsätze häufiger stattfinden und größeren Umfang haben, erklärte der Kommandeur des US-Pazifikkommandos. Schließlich ist die Freiheit der Schifffahrt ein Prinzip, das nach Meinung eines US-Seerechtsexperten ähnlich stark gefährdet sei wie seinerzeit beim uneingeschränkten U-Boot-Krieg des Deutschen Reichs 1915. Es geht also nicht lediglich um ein paar Inseln im Meer, sondern um elementare Prinzipien und historische Rechtsansprüche, die sich die USA und China gegenseitig streitig machen. Das macht die Prävention krisenhafter Zuspitzungen oder gar die Lösung der Streitfälle so schwierig.

Da China an seinen Ansprüchen festhalten und die US-Marine häufiger FON-Operationen durchführen will, ist ein latentes Eskalationspotential die neue Normalität im Südchinesischen Meer.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Literaturhinweise

Gerhard Will
Tough Crossing: Europa und die Konflikte in der Südchinesischen See, Berlin: SWP, Juni 2014
(SWP-Studie 10/2014)

Felix Heiduk/Michael Paul
Keine Entspannung im Inselstreit. Besseres Klima, aber fortdauernde Konflikte in Ost- und Südostasien
Berlin: SWP, Januar 2015
(SWP-Aktuell 1/2015)

Christian Becker
Die militärstrategische Bedeutung des Südchinesischen Meeres. Überlegungen zum chinesischen Kalkül im Inselstreit
Berlin: SWP, September 2015
(SWP-Aktuell 82/2015)