

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Gerhard Will

Tough Crossing: Europa und die Konflikte in der Südchinesischen See

S 10
Juni 2014
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2014

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 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Historische Voraussetzungen
9	Die Konflikte in der Südchinesischen See
9	Konflikttreiber
9	<i>Natürliche Ressourcen</i>
11	<i>Nationalismus</i>
12	<i>Asymmetrische Kräftekonstellation</i>
14	<i>Rüstungsspirale</i>
16	<i>Power-Balancing</i>
17	Konfliktebenen
18	<i>Begründung und Durchsetzung von Besitzansprüchen</i>
21	<i>Diplomatische Initiativen</i>
25	Zur Rolle der EU
25	Interessenlage
27	Das »asiatische Semester«
28	Politische Leitlinien
29	Komponenten eines stärkeren Engagements der EU
29	<i>Rahmenbedingungen</i>
31	<i>Notwendige Kurskorrekturen</i>
32	<i>Mögliche Kooperationsprojekte</i>
35	Schlussfolgerungen
36	Anhang
36	Karte
37	Tabellen
40	Abkürzungen
40	Literaturhinweise

*Dr. Gerhard Will war bis Dezember 2013 wissenschaftlicher
Mitarbeiter der Forschungsgruppe Asien.*

*Der Autor dankt Freunden und Kollegen, insbesondere
Dr. Norbert Baas und Ruth Böker, für vielfältige Unter-
stützung und zahlreiche wertvolle Anmerkungen.*

Tough Crossing: Europa und die Konflikte in der Südchinesischen See

Die Beziehungen zwischen den Ländern Europas und den Anrainern der Südchinesischen See haben eine fast fünfhundertjährige Geschichte. Lange Zeit war sie durch Imperialismus und Kolonialismus geprägt. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelte sich schrittweise ein politischer Dialog auf Augenhöhe. Mit sehr viel stärkerer Dynamik wuchs der wirtschaftliche Austausch. Die EU und ihre Mitgliedsländer unterhalten intensive Handelsbeziehungen mit den ASEAN-Staaten wie mit der Volksrepublik China. Europa ist der größte Investor in Südostasien und kann nicht zuletzt auf einige sehr erfolgreiche Beispiele der Entwicklungszusammenarbeit in der Region verweisen. Durch dieses Engagement nimmt die EU teil am rasanten wirtschaftlichen Aufstieg und der immer engeren ökonomischen Verflechtung Ostasiens – einer Entwicklung, die sich nicht nur in wachsenden Handelszahlen widerspiegelt, sondern auch in Produktionsketten, die sich meist über mehrere Länder erstrecken.

Dieser wachsenden wirtschaftlichen Zusammenarbeit stehen bislang keine tragfähigen sicherheitspolitischen Strukturen gegenüber. Zwar wurden verschiedene Konferenzformate wie das ASEAN Regional Forum oder zuletzt der East Asia Summit eingerichtet, in deren Rahmen sicherheitspolitische Fragen erörtert werden können. Die ASEAN-Staaten streben die Transformation zu einer »Political-Security Community« an. Aber all diese Initiativen haben bislang zu wenig greifbaren Ergebnissen geführt. Ostasien ist nach wie vor von einer Reihe innerstaatlicher wie zwischenstaatlicher Konflikte geprägt, die zum Teil sehr gewaltsam ausgetragen werden. Nationalistisches Denken und Handeln bestimmen die Politik der meisten Länder Ostasiens und manifestieren sich nicht zuletzt in aufwendigen Rüstungsprogrammen.

Die Südchinesische See hatte jahrtausendlang Kommunikation und Warenaustausch zwischen Dschungelgebieten ermöglicht, die auf dem Landwege undurchdringbar waren. Seit den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts ist sie jedoch zu einer Konfliktregion geworden. Unterschiedliche Ursachen wie die Sicherung natürlicher Ressourcen, eine nationalistische Herrschaftslegitimation oder asymmetrische Kräftekonstellationen haben hier zu einer Konfliktformation geführt, in die höchst unterschiedliche

Akteure mit ebenso unterschiedlichen Interessen verstrickt sind. Versuche, diese Auseinandersetzungen beizulegen, haben lediglich zu einem eher fragilen Modus Vivendi geführt. Dabei ist seit Ende des vergangenen Jahrzehnts ein deutliches Anwachsen der Spannungen zu beobachten.

Wie immer man auch einzelne Aspekte dieses Konflikts bewertet, so ist unbestreitbar, dass eine weitere Zunahme der gegenwärtigen Spannungen oder gar eine Eskalation zu kriegerischen Auseinandersetzungen die ökonomische Entwicklung Ostasiens wie Europas, ja die gesamte Weltwirtschaft erheblich in Mitleidenschaft ziehen würde. Welche Möglichkeiten stehen der EU zur Verfügung, um ihre ökonomischen Interessen politisch zu flankieren und gleichzeitig einen Beitrag zur Entschärfung der dortigen Spannungen zu leisten?

Die Rahmenbedingungen für eine stärkere Rolle Europas als politischer Akteur erscheinen nicht ungünstig. Im Unterschied zu Nordostasien und Zentralasien bestehen zwischen China, Südostasien und Europa lange historische Verbindungen, die über Imperialismus und Kolonialismus hinausgehen. Die ASEAN-Mitglieder haben – wenn auch von Staat zu Staat mit unterschiedlicher Intensität – zu verstehen gegeben, dass sie ein stärkeres Engagement der EU in der Südchinesischen See begrüßen würden. Die VR China steht diesem Engagement sehr viel kritischer gegenüber, kann dafür aber wenig überzeugende Argumente anführen, solange sie das wirtschaftliche Engagement der Europäer begrüßt und sich auch selbst in anderen Erdteilen politisch profiliert. Europa verfügt zwar über keinen Königsweg, mit dessen Hilfe die Konflikte in der Südchinesischen See gelöst werden könnten. Doch es besitzt einen reichen Erfahrungsschatz mit vergleichbaren Auseinandersetzungen, der auch in dieser Region von Nutzen sein könnte – wie dies in einigen chinesischen Fachzeitschriften durchaus anerkannt wird.

Ob sich die günstigen Voraussetzungen für ein stärkeres politisches Engagement der EU nutzen lassen, wird zunächst davon abhängen, welche Kräfte sich in den Anrainerstaaten der Südchinesischen See durchsetzen können. Werden es diejenigen sein, die auf ein gemeinsames Management natürlicher Ressourcen und den Aufbau einer regionalen Sicherheitsarchitektur setzen? Oder werden jene Akteure die Oberhand gewinnen, die darauf bestehen, Grenzlinien zu ziehen und exklusive Nutzungszonen mit entsprechender militärischer Absicherung zu markieren? Ist Ersteres der Fall, so könnte Europa ein geschätzter Partner in

der Region werden. Doch auch dann muss die EU ihre eigenen Beiträge leisten, um der angestrebten Rolle gerecht zu werden. Dazu sollten einige Weichen neu gestellt bzw. Vorgaben angepasst werden:

- ▶ Das Thema Asien erfuhr 2012 besondere Beachtung in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik. Damit sind auch die Konflikte in der Südchinesischen See in den Fokus Brüssels gerückt. Angesichts drängender Probleme in Europas engerer und weiterer Nachbarschaft sowie der Finanz- und Währungskrise in der EU droht dieses Thema die nötige Aufmerksamkeit jedoch wieder zu verlieren.
- ▶ Um das Thema dauerhaft präsent zu halten, erscheint es sinnvoll, politisch verantwortliche Personen der EU für spezifische Fragen oder Regionen zu benennen. Diese Funktionsträger sollten unter anderem die notwendige Koordination der verschiedenen Institutionen und Vertretungen der EU vor Ort gewährleisten. Darüber hinaus hätten sie die Aufgabe, die politischen Leitlinien der EU und ihre konkreten Kooperationsprojekte überzeugender als bisher miteinander zu verbinden.
- ▶ Eine der vordringlichen Aufgaben der EU wird es sein, aus der langen Liste möglicher Kooperationsfelder, die in dem ASEAN-EU-Aktionsplan von April 2012 und in den »Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in East Asia« von Juni 2012 aufgeführt sind, jene Themenbereiche zu identifizieren, die dann auch tatsächlich wahrgenommen und umgesetzt werden können. Eine solche Fokussierung würde auch dazu beitragen, dass die Politik der EU besser und sichtbarer nach außen vermittelt werden kann, als dies bislang der Fall ist.

Stringenz und Glaubwürdigkeit der EU-Politik werden nicht zuletzt davon abhängen, inwieweit es den Mitgliedstaaten gelingt, sich auf eine gemeinsame Leitlinie bei den europäischen Rüstungsexporten in die Anrainerländer der Südchinesischen See zu verständigen. Eine solche Leitlinie wird den einzelnen EU-Staaten sicherlich einen gewissen Handlungsspielraum einräumen müssen. Aber ohne ein Mindestmaß an gemeinsamen Prinzipien in dieser Frage wird die EU schwerlich den Anspruch erheben können, als glaubwürdiger sicherheitspolitischer Akteur wahrgenommen zu werden.

Historische Voraussetzungen

Der Begriff »Südchinesische See« bzw. »South China Sea« hat sich in der englischen und damit auch internationalen Terminologie fest etabliert. Die einzelnen Anrainer bezeichnen dieses Meer jedoch nach der jeweiligen Himmelsrichtung, in der es sich von ihnen aus gesehen befindet. So spricht man in China schlicht von der »Südsee« (chin. Nanhai oder Nanyang), in Vietnam von der »Ostsee« (viet. Bien Dong). Die Philippinen propagieren seit 2011 die Bezeichnung »West Philippine Sea«.

Bei der Begründung ihrer Gebietsforderungen in der Südchinesischen See betonen einige Konfliktparteien, allen voran China und Vietnam, sehr stark ihre »historischen Ansprüche«. Es würde über das Ziel der vorliegenden Studie hinausgehen, diese Argumente im Einzelnen zu analysieren und zu bewerten. Angesichts der vielfältigen Inanspruchnahme von Geschichte erscheint es jedoch notwendig, sich einige historische Fakten zur Südchinesischen See sowie zum Verhältnis zwischen Europa und den Meeresanrainern zu vergegenwärtigen, die im politischen Diskurs vielfach nur unzureichend thematisiert werden.

Seit der Antike war dieses Seegebiet aufgrund der dort herrschenden Monsunwinde, die in den Wintermonaten von Nordosten nach Südwesten und im Sommer in umgekehrter Richtung wehen, Teil internationaler Handelsrouten.¹ Ebenso ermöglichte die Südchinesische See den Austausch von Waren zwischen den einzelnen Anrainern, wie er über Land, das großteils mit undurchdringlichem Dschungel bedeckt war, nicht möglich gewesen wäre. Das Meer wurde so zur Drehscheibe einer Region, die bei allen Unterschieden gemeinsame kulturelle Merkmale besaß. Diese veranlassten den österreichischen Anthropologen Robert von Heine-Geldern, mit dem Begriff »Südostasien« einen kulturellen Raum zu identifizieren, der alle Anrainer der Südchinesischen See – einschließlich der südöstlichen Teile des chinesischen Festlandes – umfasst.² Historisch betrachtet war die Südchinesische

See eben keine Grenzraum (frontier), in dem Hoheitsgebiete (claims) abgesteckt wurden, sondern ein Raum, der Austausch und Vernetzung ermöglichte.

Die Seefahrer und Händler, die hier ökonomische Verbindungen schufen und nutzten, agierten nicht im Auftrag nationalstaatlicher Herrscher oder Institutionen. Vielmehr waren sie Teil internationaler Handelsnetze, die arabische, persische und malaiische Kaufleute sowie solche aus den Küstenregionen der Südchinesischen See einschlossen. Duldung und Schutz ihrer kommerziellen Aktivitäten erkaufte sich diese zivilen Akteure, indem sie in den jeweiligen Hafenstädten Zahlungen an die politischen Autoritäten leisteten, die sich vor allem über solche Einnahmen finanzierten. Mit anderen Worten: Die politischen Eliten profitierten vom zivilen Handel, sie beteiligten sich aber nicht aktiv an diesen Unternehmungen und sahen in den Kaufleuten auch nicht Vertreter ihrer machtpolitischen Interessen.

Wie gut dieses arbeitsteilige Zusammenspiel funktionierte, erfuhren portugiesische Seefahrer, die zu Beginn des 16. Jahrhunderts nach Südostasien vordrangen. Ihr Ziel war es, direkte und von ihnen allein kontrollierte Handelsrouten zu etablieren – damit sollten jene Zwischenhändler aus dem Mittleren und Fernen Osten ausgeschaltet werden, die bislang diesen Handel beherrschten und die entsprechenden Gewinne einstrichen. Zwar gelang es den Portugiesen 1511 dank der überlegenen Feuerkraft der schweren Kanonen, mit denen ihre Schiffe bestückt waren, einen strategischen Stützpunkt in Malakka zu errichten; 1555 folgte eine weitere Basis in Macao. Doch der waffentechnische Vorsprung reichte nicht aus, um die politischen Strukturen Südostasiens zu zerstören und die eigenen wirtschaftlichen Interessen uneingeschränkt durchzusetzen. Vielmehr mussten sich die Europäer zunächst mit den bestehenden Handelsnetzen und deren Protagonisten arrangieren.³

Erst im Verlauf von zwei Jahrhunderten gelang es den Europäern, die eigene Machtposition so weit

¹ So wurden in Oc Eo im Süden Vietnams Münzen aus römischer Zeit gefunden, die durch arabische, persische und malaiische Händler dorthin gelangt waren.

² Robert von Heine-Geldern, »Südostasien«, in: Georg Buschan (Hg.), *Illustrierte Völkerkunde*, Bd. 2, Teil 1, Stuttgart 1923, S. 689–968. Vgl. auch Hans-Dieter Kubitschek, *Südost-*

asien als historische Einheit, Hamburg 2008 (Hamburger Südostasienstudien, Bd. 1).

³ Anthony Reid, *Southeast Asia in the Age of Commerce, 1450–1680*, Bd. 2: *Expansion and Crisis*, New Haven, CT: Yale University, 1990.

auszubauen, dass sie schließlich die direkte politische Herrschaft ausüben konnten. Bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts prägten dann fünf europäische Mächte – Portugal, Spanien, die Niederlande, Großbritannien und Frankreich – die politische Entwicklung der Region.

Dieser Einfluss blieb nicht auf die Kolonialherrschaft selbst beschränkt. Auch jene Kräfte, die sich gegen den Kolonialismus erhoben und ihn schließlich zu Fall brachten, folgten Theorien des Nationalismus und Kommunismus, die in Europa ihren Ursprung hatten. Beim Aufbau der Nationalstaaten, der nach dem Rückzug der Kolonialmächte begann, orientierte man sich an europäischen Vorstellungen, auch wenn diese mitunter in Formen und Institutionen gekleidet wurden, die der eigenen Tradition entlehnt waren. Als die Länder Südostasiens im August 1967 die Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) gründeten, war dies das erste Staatenbündnis in Asien, an dem keine nichtasiatischen Mächte, also auch keine europäischen Staaten, beteiligt waren. In dem Maße, wie dieser Zusammenschluss festere organisatorische Formen annahm und auf regionaler wie internationaler Ebene ein markanteres Profil entwickelte, richteten sich in der ASEAN die Blicke auf die Bemühungen um eine europäische Einigung. Der frühere Generalsekretär der ASEAN, Surin Pitsuwan, umschrieb dies mit den Worten, die EU sei für ASEAN zwar kein Modell, wohl aber eine Inspiration.⁴ Blickt man auf die vergangenen zwei Jahrhunderte, so gibt es wohl keine andere außereuropäische Region, auf die Europa einen so langen, vielfältigen und tiefgreifenden Einfluss ausgeübt hat wie auf Südostasien.

⁴ Vgl. Norbert Baas, »Europe and Southeast Asia: Time for an Upgrade«, in: *Strategic Review. The Indonesian Journal of Leadership, Policy and World Affairs*, 3 (2013) 3, S. 148–154 (148).

Die Konflikte in der Südchinesischen See

Die Südchinesische See, historisch ein Bindeglied zwischen den verschiedenen Teilen Südostasiens und des chinesischen Festlandes, ist bereits vor mehreren Jahrzehnten zu einem Konfliktherd geworden, der im schlimmsten Fall die Hoffnungen auf ein von Wohlstand geprägtes asiatisch-pazifisches Jahrhundert zerstören könnte.⁵ Die meisten Anrainerstaaten erheben weitreichende und sich gegenseitig teils ausschließende Besitzansprüche (siehe Karte auf S. 36). Solche Forderungen werden dabei nicht nur auf diplomatischem Parkett angemeldet, sondern auch mit gewaltsamen Mitteln durchzusetzen versucht. Seit 2009 ist eine wachsende Zahl entsprechender Zwischenfälle zu verzeichnen – darunter die Aufbringung von Fischerbooten, Manöver mit scharfer Munition, die Blockade von Seegebieten, die Behinderung seismographischer Untersuchungen, der Ausbau von Atollen zu künstlichen Inseln oder die Stationierung von Bohrinnseln mit militärischem Begleitschutz. Es gab durchaus Versuche, zu einem friedlichen Modus Vivendi zu gelangen; doch bislang hat dies lediglich zur Unterzeichnung gemeinsamer Erklärungen geführt,⁶ ohne einen substantiellen Beitrag zur Verminderung der Spannungen zu leisten.

⁵ Vgl. Robert A. Manning, »In Disputes over Asian Seas, Winner May Take Zilch: Territorial Disputes in the South and East China Seas Could Derail the Asian Century«, in: *Yale Global Online*, 14.1.2013, <<http://yaleglobal.yale.edu/content/disputes-over-asian-seas-winner-may-take-zilch>> (eingesehen am 16.12.2013).

⁶ Bislang wurden zwischen der ASEAN und der VR China zwei gemeinsame Erklärungen zur Südchinesischen See unterzeichnet: die *Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea*, Phnom Penh, 4.11.2002, <www.asean.org/asean/external-relations/china/item/declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea> (eingesehen am 16.12.2013), und die *Guidelines on the Implementation of the Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea*, Juli 2011, <www.southchinasea.com/documents/law/306-guidelines-for-the-implementation-of-the-doc.html> (eingesehen am 16.12.2013).

Konflikttreiber

Natürliche Ressourcen

Vielfach werden die Auseinandersetzungen in der Südchinesischen See schlicht als Ergebnis einer Konkurrenz um die dort lagernden Erdöl- und Erdgasvorkommen sowie die regionalen Fischbestände gesehen. Diese Wahrnehmung wird gestützt durch »maritime Entwicklungspläne«, wie sie von Vietnam und der VR China ausgearbeitet, aber nur teilweise veröffentlicht wurden. Nach vietnamesischen Presseberichten hat das Zentralkomitee der Kommunistischen Partei Vietnams bereits im Januar 2007 eine Resolution verabschiedet, die die Vorgabe enthält, dass bis 2020 die kombinierte »maritime Ökonomie« 53 bis 55 Prozent des nationalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) und mehr als 55 Prozent der vietnamesischen Exporte ausmachen soll.⁷ Um dieses Ziel zu erreichen, gründete die Regierung im März 2008 das Vietnam Sea and Islands General Department (GDSI), das die Arbeit der verschiedenen beteiligten Ministerien, lokalen Verwaltungen und Wirtschaftsunternehmen koordinieren und die entsprechenden Rahmenbedingungen ausarbeiten soll. Bereits 2005 machte der maritime Sektor 48 Prozent von Vietnams BIP aus. Bei den Exporten des Landes nehmen Rohöl/Erdgas sowie Fischereiprodukte den ersten bzw. zweiten Platz ein.⁸

⁷ Vietnam Seaports Association, »Vietnam Aims to Become Strong Maritime Nation«, 26.5.2010, <www.vpa.org.vn/detail_temp.jsp?id=1652> (eingesehen am 28.2.2013). Vgl. auch Carlyle A. Thayer, *The South China Sea Disputes and Their Impact on the Security Environment of Southeast Asia: What Lies Ahead?*, Paper to Workshop on Political and Security Implications of the South China Sea Dispute, Co-sponsored by the Center for Asia Pacific Area Studies, Academia Sinica and the East-West Center, Taipei, 12.–13.1.2012, S. 2, <<http://de.scribd.com/doc/78144662/Thayer-South-China-Disputes-Impact-on-Southeast-Asian-Security-What-Lies-Ahead>> (eingesehen am 16.12.2013).

⁸ Vgl. International Crisis Group (ICG), *Stirring up the South China Sea (II): Regional Responses*, Peking/Jakarta/Brüssel, 24.7.2012 (Asia Report Nr. 229), S. 14, 16, <www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/north-east-asia/229-stirring-up-the-south-china-sea-ii-regional-responses> (eingesehen am 16.12.2013).

Die VR China widmete in ihrem 12. Fünfjahresplan, der im März 2011 vorgelegt wurde, der maritimen Ökonomie ein eigenes Kapitel.⁹ Im vorangegangenen Fünfjahresplan verzeichnete dieser Sektor bereits eine Zuwachsrate von mehr als 13 Prozent. Bezogen auf das gesamte BIP Chinas lag der Anteil des Sektors aber nur bei etwa 10 Prozent. Folgt man einer im Mai 2011 vorgelegten Regierungsamtlichen Studie, so sollen im Jahr 2020 durch Offshore-Öl- und -Gasgewinnung sowie Fischerei, aber auch Schiffbau etwa 830 Milliarden US-Dollar erwirtschaftet werden.¹⁰

Von den Philippinen liegen solch weitreichende Planungen nicht vor. Doch das Land muss etwa die Hälfte seines Öl- und Erdgasbedarfs importieren. Daher kommt den Lagerstätten in der Südchinesischen See eine wichtige Rolle für die eigene Energieversorgung zu. Besonderes Augenmerk richten die Philippinen auf das Gebiet um die Reed Bank, in dem große Erdgasvorkommen vermutet werden. Hier ist es bereits zu Zusammenstößen zwischen philippinischen Explorationschiffen und chinesischen Patrouillenbooten gekommen.¹¹

Wie groß das Potential an Erdöl, Erdgas und Fisch in der Südchinesischen See tatsächlich ist, lässt sich allerdings nur sehr schwer beziffern, da höchst unterschiedliche Berechnungen vorliegen. Während die Energiebehörde der USA von Erdölvorkommen im Umfang von mehr als 11 Milliarden Barrel ausgeht, liegen chinesische Schätzungen bei 125 Milliarden Barrel.¹² Nach Annahmen der OPEC belaufen sich die Ölreserven im gesamten asiatisch-pazifischen Raum auf etwa 50 Milliarden Barrel.¹³ Verglichen mit den Reserven im Nahen und Mittleren Osten, die auf knapp 800 Milliarden Barrel veranschlagt werden, ist dies ein eher bescheidenes Volumen. Von einem neuen »Persi-

schen Golf« zu sprechen erscheint daher unangebracht.¹⁴

Weitgehende Übereinstimmung besteht jedoch darin, dass die noch nicht ausgebeuteten Lagerstätten meist tiefer als 1500 Meter unter dem Meeresboden liegen und deshalb nur mit hochentwickelter und entsprechend teurer Technologie erschlossen werden können. Bislang verfügen nur die größten internationalen Ölkonzerne über solche Technologien; daher ist deren Engagement und Kooperation bei der Erdöl-exploration und -förderung für die südostasiatischen Staaten unabdingbar. Vietnams staatliche Erdölgesellschaft hat beispielsweise Explorations- und Förderverträge mit italienischen, amerikanischen, indischen sowie russischen Partnern abgeschlossen.¹⁵ Von den Anrainern der Südchinesischen See ist es bisher allein China gelungen, eine Öl- und Gasplattform zu entwickeln, die Bohrungen bis zu 3000 Metern Tiefe vornehmen kann.¹⁶

Neben den Öl- und Gasreserven sind die Fischbestände in der Südchinesischen See eine weitere hart umkämpfte Ressource. Eine einigermaßen verlässliche Quantifizierung dieser Bestände ist ebenfalls kaum möglich. Ernstzunehmende Schätzungen beziffern die in dem Meer gefangenen Fische auf 10 Prozent des weltweiten Fangs.¹⁷ Weitgehend unstrittig ist die Tatsache, dass der Verzehr von Fisch in dieser Region, der ohnehin um 25 Prozent höher als im Weltdurchschnitt liegt, sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten verdoppelt hat. Dagegen sind die Fischbestände deutlich zurückgegangen – wegen Überfischung, Ver-

⁹ Vgl. Yang Fang, *China's New Marine Interests: Implications for Southeast Asia*, Singapur: S. Rajaratnam School of International Studies (RSIS), 4.7.2011 (RSIS Commentaries, Nr. 97/2011), <www.rsis.edu.sg/publications/Perspective/RSIS0972011.pdf> (eingesehen am 16.12.2013).

¹⁰ David Cyranoski, »Angry Words over East Asian Seas«, in: *Nature*, 20.10.2011, S. 293f, <www.nature.com/news/2011/111019/full/478293a.html> (eingesehen am 16.12.2013).

¹¹ Vgl. ICG, *Stirring up the South China Sea (II)* [wie Fn. 8], S. 14f.

¹² U.S. Energy Information Administration, »Contested Areas of South China Sea Likely Have Few Conventional Oil and Gas Resources«, 3.4.2013, <www.eia.gov/todayinenergy/detail.cfm?id=10651> (eingesehen am 16.12.2013).

¹³ Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC), *Annual Statistical Bulletin*, Wien 2012, S. 63, <www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB2012.pdf> (eingesehen am 16.12.2013).

¹⁴ Zu chinesischen Pressebeiträgen, die diesen oder ähnliche Begriffe verwenden, vgl. ICG, *Stirring up the South China Sea (I)*, Peking/Brüssel, 23.4.2012 (Asia Report Nr. 223), S. 25, <[www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/north-east-asia/223-stirring-up-the-south-china-sea-i.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/asia/north-east-asia/223-stirring-up-the-south-china-sea-i.pdf)> (eingesehen am 16.12.2013).

¹⁵ Will Rogers, *Finding Common Ground: Energy, Security and Cooperation in the South China Sea*, Washington, D.C.: Center for a New American Security, 12.2.2013 (East and South China Seas Bulletin Nr. 9), S. 6, <www.cnas.org/sites/default/files/documents/flashpoints/CNAS_bulletin9_Rogers_CommonGround.pdf> (eingesehen am 28.12.2013).

¹⁶ Richard Cronin/Zachary Dubel, *Maritime Security in East Asia: Boundary Disputes, Resources, and the Future of Regional Stability*, Washington, D.C.: The Stimson Centre, Februar 2013, S. 25ff, <www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/MARITIME_TERRITORIAL_DISPUTES_AND_EAST_ASIA_2.pdf> (eingesehen am 16.12.2013).

¹⁷ Will Rogers, »The Role of Natural Resources in the South China Sea«, in: Patrick M. Cronin (Hg.), *Cooperation from Strength. The United States, China and the South China Sea*, Washington, D.C.: Center for a New American Security, Januar 2012, S. 83–97 (90).

schmutzung des Wassers und einer Meereserwärmung, welche die Fischbestände in nördlichere, weil kühlere Seegebiete abwandern lässt.¹⁸ Ein von China bereits 1999 einseitig verkündetes Fangverbot in der Laichzeit (Mai bis August) wird an dieser Entwicklung wenig ändern können, da ihm keine verbindliche Übereinkunft mit den anderen Anrainern der Südchinesischen See zugrunde liegt.¹⁹

Solange es keine die Region übergreifenden Vereinbarungen über Nutzung und gemeinsames Management der natürlichen Ressourcen gibt, werden sich jene Länder Vorteile verschaffen können, die einerseits über die modernste Ausrüstung für Fischfang sowie Erdölgewinnung verfügen und andererseits starke Flottenverbände bereitstellen können, die den Schutz dieser Unternehmungen gewährleisten und umgekehrt andere Staaten daran hindern, derartige Aktivitäten zu entfalten. Daher kommt es immer wieder zu gewaltsamen Zusammenstößen in der Südchinesischen See, die das Risiko einer weiteren Eskalation in sich bergen, auch wenn es bisher gelungen ist, dies zu verhindern.

Nationalismus

Neben materiellen Anliegen stehen in der Südchinesischen See manifeste politische Interessen auf dem Spiel, die eng mit der Herrschaftslegitimation der Regierungen der Anrainerstaaten verknüpft sind. In Asien, wie in anderen Teilen der Welt, die einst unter Kolonialherrschaft standen, war der Nationalismus die treibende Kraft im Kampf gegen die Kolonialmächte. Von ihnen war dieses Konzept, das keine tiefen Wurzeln etwa in der indischen oder chinesischen Tradition hatte, überhaupt erst in die Kolonialgebiete gebracht worden. Auch nach Erringen der nationalen Unabhängigkeit bildete die Ideologie des Nationalismus ein wichtiges Bindeglied zwischen der Bevölkerung und ihren Regierenden, die ihre Herrschaft vor allem durch die entschiedene Verteidigung »nationaler Interessen« zu legitimieren suchten. Andere Konzepte wie zum Beispiel der Sozialismus in China und Vietnam oder das Modell regionaler Kooperation im Rahmen des ASEAN-Community-Prozesses besitzen keine dem Nationalismus vergleichbare Attraktivität.

¹⁸ Ebd., S. 89f.

¹⁹ Im Mai 2012 verkündeten die Philippinen ebenfalls einseitig ein saisonales Fangverbot für das von ihnen beanspruchte Seegebiet.

Auch bei den Konflikten in der Südchinesischen See sind sich die involvierten Regierungen bewusst, dass das lautstarke Bestehen auf nationalen Interessen – etwa dem Prinzip der territorialen Integrität – große Zustimmung bei der eigenen Bevölkerung findet, während mögliche Kompromisse schwer zu vermitteln wären. Daher sind die Eliten dieser Länder meist mehr Getriebene als Treibende, wenn sie eine entsprechende Politik verfolgen. Sie stehen unter dem Druck einer öffentlichen Meinung, die das ökonomische wie militärische Potential des eigenen Landes oft überschätzt, die wirtschaftliche Abhängigkeit von funktionierenden regionalen wie internationalen Handels- und Investitionsströmen dagegen nicht hinreichend berücksichtigt.

Dies gilt vor allem für die Philippinen, die VR China und Vietnam, deren Gebietsansprüche in der Südchinesischen See sich stark überschneiden bzw. gegenseitig ausschließen. In den vergangenen Jahren kam es zwischen diesen Ländern zu mehreren gewaltsamen Zusammenstößen, die von heftigen publizistischen und diplomatischen Kontroversen begleitet waren. Die verbalen Attacken, die von Printmedien, aber gerade auch im Internet vorgetragen wurden, richteten sich dabei nicht nur gegen die Übergriffe der Gegenseite, sondern auch gegen die eigenen Regierungen.

Auf den Philippinen konzentrierte sich diese Kritik an der Führung des Landes noch auf den Vorwurf fehlender strategischer Planung und mangelhafter Entschlossenheit bei der Wahrung nationaler Interessen.²⁰ Im Falle Chinas und Vietnams dagegen finden sich im Internet sehr viel grundsätzlichere Anschuldigungen. Hier bezichtigt man die jeweilige Staats- und Parteiführung offen, nationale Interessen zu verraten. Dies geht einher mit Forderungen, korrupte Politiker auszuschalten²¹ und das politische System fundamental zu verändern, damit vitale nationale Interessen konsequent durchgesetzt werden können.²²

²⁰ Vgl. Jarius Bondoc, »China Invading Scarborough, but Phl Thinks It Will Pass«, in: *The Philippine Star*, 14.12.2012, <www.philstar.com/opinion/2012-12-14/885753/china-invading-scarborough-phl-thinks-it-will-pass> (eingesehen am 5.6.2014).

²¹ »Wie Verräter unserer Elite das Vaterland im Südmeer verkaufen« (chin.), *china.com*, 1.7.2011, <club.china.com/data/thread/1011/2727/85/08/4_1.html> (eingesehen am 16.12.2013).

²² Diese Forderung findet sich etwa in dem Offenen Brief »patriotischer Persönlichkeiten« Vietnams vom 10. Juli 2011, den tausend Wissenschaftler, ehemalige Militärs und frühere Politiker unterzeichnet haben, <<http://mihalivn.blogspot.de/2011/07/extraordinary-petition-to-vietnam.html>> (eingesehen am 16.12.2013).

Eine wichtige Rolle spielen auch Vertreter der militärischen Verbände,²³ die staatlichen Erdgas- und Erdölunternehmen, die Regierungen der Küstenprovinzen, die vom Zuwachs der maritimen Ökonomie am stärksten profitieren, sowie andere staatliche oder halbstaatliche Instanzen. Diese Akteure sind zwar keineswegs an tiefgreifenden Reformen interessiert, propagieren aber ebenfalls ein entschiedeneres Handeln in der Südchinesischen See. Ihre Haltung wird weniger durch nationalen Altruismus als durch die Überlegung bestimmt, dass ein militantes Vorgehen die an sie fließenden Ressourcen vergrößern und so ihre eigene Position entscheidend stärken würde.

Für Pekings wie Hanois Diplomaten erweisen sich diese nationalistischen Forderungen als zwiespältig. Zum einen können deren Verfechter darauf verweisen, dass ihre Ansprüche in der Südchinesischen See starken nationalen Rückhalt haben und Zugeständnisse in der Frage innenpolitisch nicht durchsetzbar sind. Zum anderen schränken die nationalistischen Parolen den eigenen Handlungsspielraum stark ein, da Kompromisse stets Gefahr laufen, als Verrat nationaler Interessen diffamiert zu werden.

Die Mehrheit der südostasiatischen Länder hat keine so konfliktreichen Ansprüche in der Südchinesischen See wie die drei genannten Staaten. Die Bemühungen Vietnams und der Philippinen, die Streitigkeiten in dem Meer auf die Tagesordnung der ASEAN zu setzen und dem eigenen Standpunkt so stärkeres Gewicht gegenüber China zu verleihen, stoßen bei den anderen Mitgliedern der Organisation auf erhebliche Vorbehalte. Da man China als Lokomotive des eigenen wirtschaftlichen Erfolges sieht – von dem wiederum die eigene Herrschaftslegitimation abhängt –, versucht man eine klare Positionierung gegenüber Pekings Ansprüchen zu vermeiden. Dieser allein an Wirtschaftsinteressen orientierte Nationalismus ist zwar kein direkter Konflikttreiber, perpetuiert aber den spannungsvollen Status quo und erschwert die Formulierung gemeinsamer Sicherheitsinteressen der ASEAN-Staaten.

²³ Diese umfassen nicht nur die regulären Marine- und Luftwaffenverbände, sondern auch bewaffnete paramilitärische Schutzflotten.

Asymmetrische Kräftekonstellation

Bei den Auseinandersetzungen in der Südchinesischen See stehen sich Konfliktparteien gegenüber, die über ein höchst unterschiedliches Kräftepotential verfügen. Die VR China ist unangefochten die wirtschaftlich stärkste Macht – mit einer Bevölkerung von 1,3 Milliarden Menschen, einem BIP von 7,3 Billionen US-Dollar und einem Pro-Kopf-BIP von 5430 US-Dollar. Chinas Status spiegelt sich auch in seinen Verteidigungsausgaben wider, die sich auf 129,3 Milliarden US-Dollar pro Jahr belaufen.

Wie die International Crisis Group in einer Studie detailliert nachgewiesen hat, agieren in der Südchinesischen See eine ganze Reihe von chinesischen Institutionen: die Marine, die Küstenwache, Chinas Erdöl- und Erdgasunternehmen, die Zentralregierung, die Stabstelle für Fischerei, die Regierungen der Küstenprovinzen und andere mehr.²⁴ Einige dieser Akteure verfügen über eigene Verbände, die zumindest so stark bewaffnet sind, dass sie Polizeiaufgaben wahrnehmen können. Obwohl die einzelnen Akteure durchaus unterschiedliche Interessen haben, sind entsprechende Divergenzen bislang nicht offen zu Tage getreten. Niemals hat sich eine chinesische Institution von dem Vorgehen einer anderen öffentlich distanziert oder es gar kritisiert. Vielmehr hat Chinas Führung in jüngster Zeit erkennbare Anstrengungen unternommen, um Reibungsverluste zwischen den verschiedenen militärischen und paramilitärischen Verbänden Chinas in der Südchinesischen See zu minimieren. Im März 2013 wurde zwar die neue zentrale State Oceanic Administration (SOA) gegründet, die das Handeln der verschiedenen Regierungs- und Wirtschaftsinstitutionen sowie deren bewaffneter Verbände stärker aufeinander abstimmen soll.²⁵ In einer Bilanz ein Jahr nach Gründung der SOA wurde indes deutlich, dass noch immer das Land- und Ressourcenministerium, das Ministerium für öffentliche Sicherheit, das Transportministerium, das Landwirtschaftsministerium und die Zentrale Zollverwaltung mit eigenen Kräften in der Südchinesischen See agie-

²⁴ ICG, *Stirring up the South China Sea (I)* [wie Fn. 14].

²⁵ Wu Jiao / Pu Zhendong, »Nation Merging Maritime Patrol Forces«, in: *China Daily*, 11.3.2013, <www.chinadaily.com.cn/china/2013npc/2013-03/11/content_16296448.htm>. Eine erste Einschätzung dieser neugeschaffenen Institution gibt Lyle J. Morris, »Taming the Five Dragons? China Consolidates its Maritime Law Enforcement Agencies«, in: The Jamestown Foundation, *China Brief*, 13 (28.3.2013) 7, S. 8ff.

Tabelle:
Vergleich China - ASEAN (gesamt) für das Jahr 2011

	Bevölkerung	BIP	BIP pro Kopf	Verteidigungsausgaben
China	1344 Mio.	7298 Mrd. US-\$	5430 US-\$	129.272 Mrd. US-\$
ASEAN	620 Mio.	2126 Mrd. US-\$	3543 US-\$	27.856 Mrd. US-\$

Quellen: World Bank; World Development Indicators Database; SIPRI Military Expenditure Database.

ren, ohne dass deren Vorgehen zentral koordiniert würde.²⁶

Bei Chinas Nachbarn, die sich in der ASEAN zusammenschlossen haben, handelt es sich ungeachtet aller Integrationsanstrengungen um eine sehr heterogene Gruppe. Indonesien – das bevölkerungsreichste ASEAN-Mitglied – zählt 247 Millionen Einwohner, Brunei dagegen nur 400 000. Das BIP Indonesiens beträgt 847 Milliarden US-Dollar, das von Laos gerade einmal 8 Milliarden. Umgerechnet auf die jeweilige Einwohnerzahl ist das BIP von Singapur 50-mal so hoch wie das Myanmar oder Kambodscha. Und selbst wenn man das Potential aller ASEAN-Staaten addiert, so liegen die Werte noch immer weit unter denen Chinas.

Die in der obigen Tabelle vorgenommene Addition stellt lediglich eine statistische Größe dar. Denn die Interessen der einzelnen ASEAN-Mitglieder unterscheiden sich erheblich, wenn es um das Verhältnis zu China geht. Abhängig ist dies zunächst einmal von der geographischen Lage des jeweiligen Landes bzw. davon, inwieweit die eigenen maritimen Ansprüche mit den Forderungen Chinas in der Südchinesischen See kollidieren. Mit den Philippinen und Vietnam gibt es hier, wie erwähnt, zweifellos die größten Differenzen. Aber auch die Ansprüche Malaysias und Bruneis lassen sich schwerlich mit denen Chinas vereinbaren. Dagegen erheben Laos, Kambodscha, Thailand und Myanmar keine Forderungen auf von China beanspruchte Seegebiete.

Ebenso unterschiedlich wird die ökonomische Rolle Chinas gegenüber Südostasien beurteilt – sowohl von den Regierungen der ASEAN-Staaten als auch von den verschiedenen Interessengruppen innerhalb dieser Länder. Viele Wirtschaftsvertreter Südasiens sehen China als Motor eines ökonomischen Aufstiegs, dem

man auch den eigenen wirtschaftlichen Erfolg verdankt, da man in die entsprechenden Netzwerke eingebunden ist. Für andere gesellschaftliche Gruppen – etwa solche, die durch Billigimporte aus China vom Markt verdrängt oder durch chinesische Investitionsprojekte wie Staudämme oder Bergbau-Unternehmungen von ihrem Land vertrieben wurden – stellt sich Chinas Wirtschaftskraft dagegen als elementare Bedrohung der eigenen Existenz dar. Zwischen diesen beiden Polen gibt es natürlich eine Reihe von Interessengruppen, deren Verhältnis zur Volksrepublik durch eine mehr oder weniger starke Ambivalenz gekennzeichnet ist. Da Chinas Handel mit Südostasien ebenso wie seine Investitionen dort in den vergangenen Jahren enorm gewachsen sind, dürften sich auch die Konflikte weiter intensivieren, die das wirtschaftliche Engagement Chinas in Südostasien hervorbringt. Dies gilt umso mehr, als solche Konflikte selten offen thematisiert und angegangen werden.

Man kann der ASEAN nicht vorwerfen, dass sie die sicherheitspolitischen Herausforderungen ignoriert hätte, die aus dieser asymmetrischen Macht- und Konfliktkonstellation herrühren. Im Gegenteil – die Organisation hat viel Energie in den Aufbau regionaler wie überregionaler Gremien gesteckt, die sich mit sicherheitspolitischen Themen auseinandersetzen. An erster Stelle zu nennen sind hier das ASEAN Regional Forum (ARF, gegründet 1994), das ASEAN Defence Ministers Meeting + 8 (ADMM+8, 2010)²⁷ und der strategisch-politisch orientierte East Asia Summit (EAS, 2012)²⁸. Nicht zuletzt haben sich alle ASEAN-Mitglieder in der 2007 unterzeichneten Charta der Organi-

²⁷ Mit »8« sind die externen Dialogpartner der ASEAN gemeint: China, die USA, Russland, Indien, Japan, Südkorea, Australien und Neuseeland, <<https://admm.asean.org/index.php/about-admm/about-admm-plus/2013-01-22-11-01-22.html>> (eingesehen am 2.6.2014).

²⁸ Siehe ASEAN, East Asia Summit (EAS), <www.asean.org/asean/external-relations/east-asia-summit-eas> (eingesehen am 2.6.2014).

²⁶ Vgl. David Cohen, »In a Fortnight. Mixed Messaging Surrounds Latest South China Sea Moves«, in: The Jamestown Foundation, *China Brief*, 14 (24.1.2014) 2, S. 5.

sation das Ziel gesetzt, »Frieden, Sicherheit und Stabilität aufrechtzuerhalten und zu fördern sowie die auf Frieden gerichteten Werte in der Region weiter zu stärken«. ²⁹ Von den drei Säulen, auf denen die ASEAN-Gemeinschaft gemäß der Charta beruhen soll, wird die »Political-Security Community« an erster Stelle genannt; ihr folgen die »Economic Community« und die »Socio-Cultural Community«.

All diese Anstrengungen und Initiativen haben die Kommunikation in sicherheitspolitischen Fragen innerhalb der ASEAN-Staaten sowie zwischen ihnen und externen Dialogpartnern zweifellos intensiviert. Strukturen oder gar Konfliktregelungs-Mechanismen, mit denen die Spannungen in der Südchinesischen See und der gesamten Region Ostasien spürbar verringert worden wären, haben sich daraus aber nicht ergeben. Vielmehr wurden Treffen im Rahmen dieser Formate oftmals genutzt, um gegensätzliche Positionen öffentlich deutlich zu machen.

Rüstungsspirale

Die in Südostasien etablierten sicherheitspolitischen Foren können also nur wenig greifbare Ergebnisse vorweisen. Zugleich haben die meisten Anrainer der Südchinesischen See deutliche Anstrengungen unternommen, um ihre Streitkräfte – vor allem die Marine- und Luftwaffenverbände – zu modernisieren und auszubauen. Ziel ist, den jeweiligen Ansprüchen in der Südchinesischen See größeren Nachdruck zu verleihen.

Chinas offizielle Angaben über seinen Militärhaushalt weichen stark von externen Schätzungen ab, wie sie etwa das Stockholmer SIPRI-Institut vorlegt. Aus unterschiedlichen Quellen lässt sich jedoch die Schlussfolgerung ziehen, dass sich Pekings Militärausgaben zwischen 2000 und 2011 verdreifacht haben. ³⁰ Ein Großteil des Mittelzuwachses kam dabei dem Ausbau und der Modernisierung der See- und Luftstreitkräfte zugute. Hatte Peking angesichts der ungelösten Taiwan-Frage bis Ende der neunziger Jahre seinen Verbänden

in der Ostchinesischen See absolute Priorität eingeräumt, so gewann ab der Jahrtausendwende die Südchinesische See immer stärker an Bedeutung. Besonderes Augenmerk legte Chinas Führung darauf, die verschiedenen Waffengattungen ebenso wie die Flotten der Nord-, Ost- und Südchinesischen See besser miteinander zu vernetzen. Diesem Ziel dienten auch großangelegte gemeinsame Manöver aller drei Flotten, bei denen nicht zuletzt die rasche Verlegung umfassender Verbände über weite Entfernungen trainiert wurde. ³¹

Bei der Modernisierung der See- und Luftstreitkräfte setzt China immer stärker auf Waffensysteme aus eigener Produktion, während Rüstungsimporte aus Russland, Polen, Israel oder Nordkorea an Bedeutung verlieren. ³² Das betrifft auch die Kräfte, die in der Südchinesischen See zum Einsatz kommen. So wurden die modernsten im eigenen Land entwickelten U-Boote von Qingdao im Nordosten Chinas nach Hainan – eine Inselprovinz ganz im Süden der Volksrepublik – verlegt. In der Südchinesischen See sind darüber hinaus die Mehrheit der neu in Dienst gestellten Lenkwaffenzerstörer und Fregatten sowie die meisten Landungsschiffe und amphibischen Plattformen stationiert. ³³ Parallel zur Erneuerung der Marinestreitkräfte wurde die Luftwaffe mit modernen Kampffjets ausgerüstet. Außerdem hat China den ehemaligen sowjetischen Flugzeugträger »Varyag« umgerüstet und verfügt damit erstmals selbst über ein solches System. Der chinesische Flugzeugträger hat den Namen »Liaoning«, und seine Indienststellung wurde in den Medien des Landes eingehend gewürdigt.

Um Wartung, Kommunikation und effektiven Einsatz dieser modernen Waffensysteme zu gewährleisten, errichtete man auf der Insel Hainan eine große Marine- und Luftwaffenbasis. Auf der zur Paracel-Gruppe gehörigen Insel Woody Island (chin. Yongxing)

²⁹ So Art. 1, Abs. 1 der Charta; im Original: »To maintain and enhance peace, security and stability and further strengthen peace-oriented values in the region«, ASEAN, The ASEAN Charter, <www.asean.org/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf> (eingesehen am 27.5.2013).

³⁰ Nähere Angaben hierzu bei Joachim Hofbauer/Priscilla Hermann/Sneha Raghavan, *Asian Defense Spending, 2000–2011*, Washington, D.C.: Center for Strategic & International Studies, Oktober 2012, S. 8–11.

³¹ Sarah Raine/Christian Le Mière, *Regional Disorder. The South China Sea Disputes*, London 2013, S. 67.

³² Vgl. Tai Ming Cheung (Hg.), *The Chinese Defense Economy Takes Off. Sector-by-Sector Assessments and the Role of Military End-Users*, San Diego: University of California, 2013.

³³ Carlyle A. Thayer, *Chinese Assertiveness and U.S. Rebalancing: Confrontation in the South China Sea?*, Paper to Panel on the South China Sea: The New Crucible in US-China Relations? Annual Conference of the Association for Asian Studies, San Diego, 22.3.2013, S. 8f, <<http://de.scribd.com/doc/132046193/Thayer-Chinese-Assertiveness-and-U-S-Rebalancing-Confrontation-in-the-South-China-Sea>> (eingesehen am 16.12.2013); Michael Paul, *Die Flottenrüstung der Volksrepublik China*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2013 (SWP-Studie 15/2013), S. 15–18.

wurden die Flughafenanlagen vergrößert, so dass moderne Kampfjets dort starten und landen können. Weiter im Süden befinden sich verschiedene Inseln und Riffe, die China seit Mitte der neunziger Jahre unter seine Kontrolle gebracht hat, darunter das Mischief Reef, das Fiery Cross Reef und das Second Thomas Shoal.³⁴ Diese Orte sind zwar ungeeignet für die Errichtung größerer Basen. Sie wurden allerdings mit technisch hochentwickelten Sende- und Radaranlagen ausgerüstet und bilden damit wichtige Teile eines weitgefächerten Kommunikations- und Radarnetzes, das die Manövrierfähigkeit chinesischer Verbände in der Südchinesischen See erheblich verbessert.³⁵

Zu diesen Verbänden gehören nicht zuletzt die verschiedenen Schutz- und Polizeifloten. Sie bestehen meist aus kleineren Schiffen unter 3000 Bruttoregistertonnen; doch auch diese Flotten werden ständig modernisiert und erweitert. Laut einer offiziellen Verlautbarung vom Januar 2011 verfügte zu diesem Zeitpunkt allein die chinesische Fischereischutzflotte über 2287 Schiffe; 528 wurden seit 2006 gebaut. Weitere 36 Schiffe sollten in den folgenden Jahren gebaut werden, davon 22 mit über 1000 BRT.³⁶ Im Oktober 2012 wurde die Koordination von Verbänden der Schutzflotte, der Marine und der Luftwaffe in einem gemeinsamen Manöver getestet.³⁷

Die militärischen Kapazitäten, die China seit Ende der neunziger Jahre in der Südchinesischen See konzentriert hat, werden in den Medien des Landes nachdrücklich herausgestellt. Sie berichten ausführlich und mit beeindruckendem Bildmaterial über die großangelegten Übungen der chinesischen See- und Luftstreitkräfte. Ende 2012 erklärte ein Sprecher des Verteidigungsministeriums, dass China nun dazu

übergehen werde, »gefechtsbereite« Patrouillen in das Südchinesische Meer zu entsenden.³⁸ Eine solche Patrouille – bestehend aus Landungsbooten, einem Zerstörer und zwei Fregatten – führte am 26. März 2013 am James Shoal, 50 Seemeilen von der malaysischen Küste entfernt, ein Landungsmanöver durch. Wie die »South China Morning Post« meldete, legten Mannschaften und Offiziere vor diesem Einsatz das feierliche Gelöbnis ab, »die Südchinesische See zu verteidigen, die nationale Souveränität aufrechtzuerhalten und den Traum von einem starken China zu verwirklichen«.³⁹

Auch in Südostasien sind deutliche Rüstungsanstrengungen zu beobachten, die jedoch von Land zu Land höchst unterschiedlich ausfallen. Der Grad der Aufrüstung wird dabei nicht allein durch das Verhältnis zu China und dessen militärischer Macht bestimmt, sondern hängt wesentlich von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der einzelnen Länder sowie von Machtposition und Durchsetzungsfähigkeit des jeweiligen Militärs ab. Singapur etwa, das ASEAN-Land mit der geringsten Landfläche, aber der stärksten Wirtschaftskraft, verzeichnet die größten Zuwächse bei den Rüstungsausgaben. Dagegen hat Brunei, der ASEAN-Staat mit dem höchsten BIP pro Kopf, bislang auf die Beschaffung moderner Waffensysteme verzichtet. Gemeinsam ist allen südostasiatischen Ländern, dass sie keine hochentwickelte Rüstungsindustrie besitzen und daher auf Waffenimporte angewiesen sind; als Lieferanten fungieren hier neben Russland und den USA auch eine Reihe von EU-Mitgliedern.

Bei der Modernisierung der Seestreitkräfte gewinnt der Aufbau der U-Boot-Flotte nicht nur in China, sondern auch in Südostasien wachsende Bedeutung. Noch vor einem Jahrzehnt verfügte in dieser Region allein Indonesien über U-Boote; es handelte sich dabei um Exemplare, die in Deutschland ausgemustert worden waren. Seither haben nicht nur Malaysia und Singapur U-Boote erworben.⁴⁰ Vietnam hat im Sommer 2012 das erste von sechs in Russland bestellten U-Booten der sogenannten Kilo-Klasse in Dienst genommen.⁴¹ Thailand wiederum, das bislang nur

³⁴ Vgl. Carlyle A. Thayer, »South China Sea: China Claims Second Thomas Shoal«, 24.5.2013 (Thayer Consultancy Background Brief), <<http://de.scribd.com/doc/152558994/Thayer-South-China-Sea-Rising-Tensions-and-Oil-Gas-Exploration>> (eingesehen am 16.12.2013).

³⁵ Thayer, »South China Sea« [wie Fn. 34], S. 15f.

³⁶ Vgl. Robert Sutter/Chin-Hao Huang, »China-Southeast Asia Relations: China Reassures Neighbors, Deepens Engagement«, in: *Comparative Connections. A Triannual E-Journal on East Asian Bilateral Relations*, Mai 2011, S. 69, <http://csis.org/files/publication/1101qchina_seasia.pdf> (eingesehen am 16.12.2013).

³⁷ Ariel Zirulnick, »China's Naval Exercises in East China Sea Send Warning to Regional Rivals«, in: *Christian Science Monitor*, 19.10.2012, <www.csmonitor.com/World/Security-Watch/terrorism-security/2012/1019/China-s-naval-exercises-in-East-China-Sea-send-warning-to-regional-rivals> (eingesehen am 16.12.2013).

³⁸ Thayer, »South China Sea« [wie Fn. 34], S. 13.

³⁹ Zitiert nach The Jamestown Foundation, *China Brief*, 13 (21.6.2013) 13, S. 3.

⁴⁰ M. Ghazemy Mahmud, »The Republic of Singapore Navy Shapes up«, in: *Asian Defence Journal*, Mai 2011, S. 8f.

⁴¹ Koh Swee Lean Collin, *Vietnam's New Kilo-class Submarines: Game-changer in Regional Naval Balance?*, Singapur: S. Rajaratnam School of International Studies (RSIS), 28.8.2012 (RSIS Commentaries, Nr. 162/2012), <www.rsis.edu.sg/publications/

über zwei U-Boote verfügt, kündigte den Kauf weiterer Modelle an.⁴² Zudem ist Thailand das einzige ASEAN-Land, dessen Marine mit einem Flugzeugträger ausgestattet ist; dieser kann allerdings nur von Senkrechtstartern und Hubschraubern genutzt werden.⁴³

Indonesien, Malaysia und Vietnam haben ihre Luftwaffen mit modernen russischen Kampfflugzeugen vom Typ SU-30 ausgerüstet. Thailand setzt auf schwedische Modelle, während Singapur über F-15- und F-16-Kampffjets aus amerikanischer Produktion verfügt und Optionen auf F-35-Jets der »5. Generation« angemeldet hat. Vom technischen Entwicklungsgrad her sind diese Kampffjets den chinesischen Modellen durchaus ebenbürtig; allerdings besitzt China etwa dreimal so viele Kampffjets wie seine südostasiatischen Nachbarn zusammen.

Power-Balancing

Trotz der Rüstungsanstrengungen der vergangenen Jahre sind die militärischen Kapazitäten Südostasiens denen Chinas also nach wie vor weit unterlegen. Da in der Region keine belastbaren sicherheitspolitischen Strukturen bestehen, erscheint es für die südostasiatischen Staaten naheliegend, die Überlegenheit Chinas durch das politische, wirtschaftliche und militärische Engagement externer Mächte auszugleichen, die der Region ihrerseits vitale Bedeutung für die Wahrung eigener nationaler Interessen beimessen.

Die ASEAN-Staaten haben daher ihre regionalen Abkommen und Dialogforen auch für Mächte geöffnet, die nur mittelbare oder auch gar keine geographische Nähe zu Südostasien aufweisen. Dies begann 1994 mit dem ASEAN Regional Forum, dem neben den ASEAN-Mitgliedern auch die VR China, Japan, die beiden koreanischen Staaten, Australien, die USA, Indien, Pakistan sowie die EU beigetreten sind. Der »Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia« (TAC), den die ASEAN-Staaten 1976 als Grundlage ihrer Zusammenarbeit geschlossen hatten, wurde 2003 auch für Nicht-ASEAN-Mitglieder geöffnet. Letztere können so durch ihre Unterschrift dokumentieren, dass sie sich den Prinzipien des Vertrags – etwa Gewaltverzicht und

friedliche Konfliktbeilegung – verpflichten.⁴⁴ Seit 2010 sind mit dem ASEAN Defence Ministers Meeting + 8⁴⁵ und dem East Asia Summit zwei weitere Konferenzformate hinzugekommen, die dem politischen wie sicherheitspolitischen Dialog zwischen den südostasiatischen Ländern und ihren asiatischen wie internationalen Partnern dienen. Auch wenn aus diesen Konferenzen noch keine verbindlichen Strukturen oder gar Institutionen hervorgegangen sind, bilden sie doch ein Dialogforum all jener Länder, die mittelbare wie unmittelbare Interessen in der Südchinesischen See haben.

Der Austausch auf politischer Ebene wird begleitet und unterstützt durch intensive wirtschaftliche Beziehungen. Neben China bilden die Länder der ASEAN eine der dynamischsten Wirtschaftsregionen der Welt. Dies drückt sich nicht nur in einem wachsenden Handel aus, sondern auch in den Investitionsströmen, die nach Südostasien fließen. Betrachtet man allein die Handelszahlen, so ist die VR China der wichtigste Wirtschaftspartner für die meisten Anrainer der Südchinesischen See. Doch die USA, Japan und Südkorea rangieren dicht dahinter. Was die Investitionen angeht, überragen die Anteile der drei letztgenannten Länder den chinesischen Beitrag bei weitem.⁴⁶

Vietnam und die Philippinen sind darüber hinaus bestrebt, ausländische Konzerne für die Exploration und Gewinnung von Erdöl und Erdgas in ihren jeweiligen Exklusiven Wirtschaftszonen in der Südchinesischen See zu gewinnen. Während Vietnam dabei vor allem auf die Kooperation mit indischen und russischen Gesellschaften setzt, bemühen sich die Philippinen verstärkt um amerikanische Firmen. Gemeinsam ist beiden Staaten jedoch das Ziel, wirtschaftliche Interessen ausländischer Partner an die eigenen Besitz- und Nutzungsansprüche zu binden.

Die internationale Diskussion über das »Power-Balancing« in der Region wird indes weniger durch seine politischen und wirtschaftlichen als durch die militärischen Komponenten bestimmt. Dies liegt zum einen daran, dass die amerikanische »Schwerpunktverlagerung nach Asien«,⁴⁷ die US-Präsident Obama im November 2011 auf einer Asienreise proklamierte,

Perspective/RSIS1622012.pdf> (eingesehen am 16.12.2013).

⁴² »Thai Armed Forces Develop amidst Uncertain Times«, in: *Asian Defence Journal*, März 2012, S. 10f.

⁴³ Richard A. Bitzinger, »A New Arms Race? Explaining Recent Southeast Asian Military Acquisitions«, in: *Contemporary Southeast Asia*, 32 (2010) 1, S. 58.

⁴⁴ Bisher haben 17 Nicht-ASEAN-Mitglieder diesen Vertrag unterzeichnet, darunter die VR China (2003), Japan (2004), Russland (2004) und die USA (2009). Die EU trat dem Abkommen 2012 bei.

⁴⁵ Siehe Fn. 27.

⁴⁶ Vgl. Tabellen 2 und 3 im Anhang, S. 38f.

⁴⁷ In den USA wurde dafür zunächst der Begriff »pivot« gebraucht; später wurde er durch »rebalancing« ersetzt.

vor allem durch militärische Entscheidungen geprägt ist. Zum anderen ist die Überlegenheit der USA gegenüber China im militärischen Bereich sehr viel offensichtlicher als auf politischer oder wirtschaftlicher Ebene. Peking betrachtete es denn auch als Kampf-ansage, als Obama ankündigte, 2500 Marines im australischen Darwin zu stationieren, die Marineverbände im asiatisch-pazifischen Raum zu verstärken und die US-Streitkräfte in dieser Region von den Budgetkürzungen des Pentagon auszunehmen.⁴⁸ Bei einem China-Besuch im September 2012 versicherte der amerikanische Verteidigungsminister Leon Panetta zwar, das »Rebalancing« der USA sei nicht gegen China gerichtet, vielmehr würde Washington eine Rolle Pekings im Pazifik sogar begrüßen. Doch seine Gastgeber konnte er damit nicht überzeugen.⁴⁹

Dabei registriert die chinesische Führung mit zunehmender Sorge, dass neben den USA auch Japan, Indien, Australien und sogar Russland bestrebt sind, ihre politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu den ASEAN-Ländern durch eine militärische Präsenz in der Südchinesischen See zu ergänzen und zu verstärken. Neben Singapur und Malaysia zeigen auch Vietnam und die Philippinen großes Interesse an einer engeren sicherheitspolitischen Kooperation mit externen Mächten. Im Gegenzug betonte Japans neuer Ministerpräsident Shinzo Abe auf einer Südostasienreise im Januar 2013 die Bereitschaft seiner Regierung, die Präsenz der japanischen Marine in der Südchinesischen See auszubauen. Darüber hinaus zeigte er sich auch offen für konkrete Wünsche seiner Gastgeber in Hanoi⁵⁰ und Manila, was etwa die Ausbildung von U-Boot-Besatzungen oder die Lieferung von Patrouillenbooten betrifft.⁵¹ Ähnliche Angebote wurden auch von indischer Seite unterbreitet.⁵² Indiens damaliger

Marinechef Admiral Devendra Kumar Joshi versicherte Anfang 2013, die Seestreitkräfte seines Landes seien darauf vorbereitet, der Bitte nach einer stärkeren Präsenz in der Südchinesischen See zu entsprechen.⁵³

Eine solche Strategie des »Power-Balancing«, die auf keiner belastbaren – also regional wie international vereinbarten – Sicherheitsarchitektur beruht, wird jedoch allenfalls zu einem sehr fragilen Gleichgewicht führen können. Denn es besteht immer die Gefahr, dass das unkoordinierte Vorgehen einzelner Länder falsche Signale setzt bzw. die wechselseitige Fehlperzeption einzelner Aktionen oder Erklärungen rasch zu einer Konflikteskalation führt, die von keiner Seite ursprünglich beabsichtigt war. Im schlimmsten Fall könnte Südostasien somit erneut zum Schauplatz kriegerischer Auseinandersetzungen werden, die externe Mächte in dieser Region austragen; der Vietnamkrieg der sechziger und siebziger Jahre ist dafür ein warnendes Beispiel.

Konfliktebenen

Die Konflikte in der Südchinesischen See werden auf unterschiedlichen Ebenen ausgetragen. Juristische Positionen, wie sie die einzelnen Parteien vertreten, werden dabei unterstützt durch administrative Maßnahmen und wirtschaftliche Aktivitäten, die der konkreten Durchsetzung eigener Besitzansprüche dienen. Diplomatische Initiativen, die auf eine friedliche Beilegung der Konflikte zielen, werden immer wieder überschattet von gefährlichen Konfrontationen militärischer Verbände. So kommt es nicht selten vor, dass Fischerboote von Polizei- und Marineeinheiten aufgebracht und die Besatzungen verhaftet werden; bei nicht wenigen Zwischenfällen waren auch Todesopfer zu beklagen.

⁴⁸ Kenneth Lieberthal, »The American Pivot to Asia«, in: *Foreign Policy*, 21.12.2011, <www.foreignpolicy.com/articles/2011/12/21/the_american_pivot_to_asia> (eingesehen am 16.12.2013).

⁴⁹ Vgl. Aaron L. Friedberg, »America Cannot Lead From Behind in Asia«, in: *The Diplomat*, 9.10.2012, <<http://thediplomat.com/2012/10/09/america-cannot-lead-from-behind-in-asia/>> (eingesehen am 16.12.2013).

⁵⁰ Yomiuri Shimbun, »Changing World 2012 – Japan and East Asia/Nations Face Off beneath the Waves«, in: *The Japan News*, 21.2.2013.

⁵¹ Amando Doronila, »Kishida Visit Shot in the Arm for PH«, in: *Philippine Daily Inquirer*, 14.1.2013, <<http://opinion.inquirer.net/44847/kishida-visit-shot-in-the-arm-for-ph>> (eingesehen am 14.1.2013).

⁵² Vgl. Subash Kapila, *South China Sea: Indian Defence Minister Makes Strong Assertions*, 20.5.2013 (South Asia Analysis Group, Paper Nr. 5496); JM Jamaludin, »Vietnam Develops Its Armed

Forces amid Economic Doldrums«, in: *Asian Defence Journal*, Dezember 2012, S. 4–7 (6).

⁵³ Richard J. Heydarian, »India Wades into the South China Sea«, in: *Asia Times Online*, 10.1.2013, <www.atimes.com/atimes/China/OA11Ad03.html> (eingesehen am 14.1.2013).

Begründung und Durchsetzung von Besitzansprüchen

Zur Begründung der Gebietsansprüche in der Südchinesischen See werden höchst unterschiedliche Rechtsvorstellungen herangezogen. China, Vietnam und die Philippinen führen »historische Rechte« an, die die jeweiligen Gebiete als integrale Bestandteile des eigenen Territoriums ausweisen. Von vietnamesischer Seite wurde eine umfassende Dokumentation vorgelegt, mit der die Ansprüche des Landes anhand alter Karten und Reiseberichte aus europäischen wie vietnamesischen Archiven belegt werden sollen.⁵⁴ China hat keine vergleichbaren offiziellen Schriften veröffentlicht, in denen die eigenen historischen Ansprüche systematisch dargestellt würden. Einige akademische Publikationen suchen jedoch den Nachweis zu erbringen, dass China die Inselgruppen in der Südchinesischen See bereits in der Ming-Zeit (1368–1644), wenn nicht in der Tang-Zeit (618–907) besetzt und unter seine Oberhoheit gebracht habe.⁵⁵ Die Philippinen stützen sich ebenfalls auf geschichtliche Argumente, um ihre Souveränitätsansprüche in der »westphilippinischen See« zu untermauern. Sie berufen sich auf Karten aus den Jahren 1734 und 1808 sowie auf verschiedene historische Abkommen, so den spanisch-amerikanischen Vertrag von 1898, den Vertrag von Washington aus dem Jahr 1900 und die amerikanisch-britische Konvention von 1930.⁵⁶

Ihre Besitzansprüche umreißt die VR China mit einer aus neun Strichen bestehenden Linie, die etwa 80 Prozent der Südchinesischen See umschließt. Diese »Neun-Striche-Linie« geht auf eine Karte zurück, die die chinesische Nationalregierung 1948 vorgelegt hatte.⁵⁷ Obgleich diese Linie seither fester Bestandteil

chinesischer Landkarten war, wurde sie erstmals 2009 – in einer Note an die UNO – von Chinas Regierung in einer offiziellen Karte verwendet. Allerdings fehlen auch in diesem Dokument die exakten Längen- und Breitengrade, auf die sich diese neun Striche beziehen. Darüber hinaus existieren unterschiedliche chinesische Vorstellungen, wie die Neun-Striche-Linie zu interpretieren ist. Markiert sie Chinas Exklusive Wirtschaftszone? Gehören nur die Inseln und Riffe und die sie umgebenden Territorialgewässer zum chinesischen Territorium, während es sich bei den anderen Seegebieten um »hohe See« handelt? Schaffen die Inseln – nach chinesischer Auffassung – jeweils eigene Exklusive Wirtschaftszonen?⁵⁸

Von China und Vietnam wurden die historisch begründeten Ansprüche auch in der jeweiligen nationalen Gesetzgebung festgeschrieben. Der chinesische Volkskongress erließ 1992 ein Gesetz über die Territorialgewässer (Territorial Sea Law) und 1998 ein weiteres Gesetz über Chinas Exklusive Wirtschaftszonen und seinen Kontinentalsockel. Die vietnamesische Nationalversammlung verabschiedete erst im Juni 2012 ein Gesetz, das die maritimen Ansprüche des Landes wie auch alle Maßnahmen zur Verwaltung und wirtschaftlichen Nutzung seiner Seegebiete festlegt.⁵⁹

Ungeachtet der jeweiligen Forderungen sind China und Vietnam, wie auch alle anderen Anrainer der Südchinesischen See, dem Internationalen Seerechtsabkommen (United Nation's Convention on the Law of the Sea – UNCLOS) beigetreten,⁶⁰ das den Begriff oder gar Rechtstitel der historisch legitimierten Ansprüche nicht kennt. Folgt man diesem Abkommen, ist für die Grenzziehung von Territorialgewässern und wirtschaftlichen Nutzungszonen das Prinzip der tatsächlichen Kontrolle der Küstenlinie maßgeblich. Überlappen sich Gebietsforderungen, so verpflichten sich die Unterzeichnerstaaten, die konfligierenden Ansprüche auf dem Verhandlungsweg zu bereinigen.

⁵⁴ Nguyen Nha, *Viet Nam's Sovereignty over Paracels & Spratleys. A History in Documents*, o.O. 2012.

⁵⁵ Die einzige Analyse und Zusammenfassung dieser Arbeiten in westlicher Sprache bietet Gabriel A. Bröckerhoff, *Das historische Argument der VR China im Dienste der Verteidigung des »Nationalen Kerninteresses«? Eine Studie zum Territorialdisput im Südchinesischen Meer*, unveröffentlichte Magisterarbeit, Universität Hamburg 2012.

⁵⁶ Vgl. Daniel Wagner/Edsel Tupaz/Ira Paulo Pozon, »China, the Philippines, and the Scarborough Shoal«, in: *The Huffington Post*, 20.5.2012, <www.huffingtonpost.com/daniel-wagner/china-the-philippines-and_b_1531623.html> (eingesehen am 16.12.2013).

⁵⁷ Die ursprüngliche Karte hatte noch aus elf Strichen bestanden. Zwei Striche im Gebiet des Golfs von Tonkin wurden später – dem Vernehmen nach auf Weisung des chinesischen Ministerpräsidenten Zhou Enlai – aus der Karte entfernt. Peter J. Brown, »Calculated Ambiguity in the South China

Sea«, in: *Asia Times*, 8.12.2009, <www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/KL08Ae01.html> (eingesehen am 16.12.2013).

⁵⁸ Duong Danh Huy, »China's ›U-shaped Line‹ in the South China Sea«, in: *Asia Sentinel*, 19.9.2012, <www.asiasentinel.com/politics/chinas-u-shaped-line-in-the-south-china-sea/> (eingesehen am 16.12.2013).

⁵⁹ Vgl. Carlyle A. Thayer, »Viet Nam Law of the Sea«, 5.8.2012 (Thayer Consultancy Background Brief), <<http://de.scribd.com/doc/101998223/Thayer-Vietnam-s-Law-on-the-Sea>> (eingesehen am 18.12.2013).

⁶⁰ Allein Kambodscha hat das Internationale Seerechtsabkommen zwar unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert.

Bislang haben nur Malaysia und Vietnam eine solche Regelung der gegenseitigen Gebietsansprüche getroffen; im Mai 2009 legten sie diese der UN Commission on the Limits of the Continental Shelf vor. Peking wies die darin definierten Ansprüche zurück und fügte der entsprechenden Note an die UNO eine Karte mit der Neun-Striche-Linie bei, die damit – wie erwähnt – zum ersten Mal Teil eines offiziellen internationalen Dokuments der VR China wurde. Allerdings hatte die Volksrepublik schon bei Ratifizierung des Internationalen Seerechtsabkommens 1996 zu Protokoll gegeben, dass sie die Souveränität über alle Seegebiete beanspruche, die in Artikel 2 ihres 1992 erlassenen Gesetzes über die Territorialgewässer aufgeführt sind.⁶¹ Ebenso postulierten die Philippinen und Vietnam bei Ratifizierung des Abkommens ihre Souveränität über all jene Gebiete, die in ihren nationalen Gesetzen oder anderen offiziellen Verlautbarungen als integraler Bestandteil des eigenen Territoriums ausgewiesen sind.⁶² Vietnam hat allerdings in Artikel 2.2 seines 2012 erlassenen Seegesetzes festgelegt, dass bei Differenzen zwischen diesem Gesetz und internationalen Verträgen, die Vietnam unterzeichnet hat, die in den Verträgen getroffenen Vereinbarungen Vorrang genießen.⁶³

Die auf nationaler wie internationaler Ebene angemeldeten Rechtsansprüche werden durch Verwaltungsmaßnahmen auf untergeordneten Ebenen konkretisiert. So hat die chinesische Regierung im Juni 2012 verfügt, dass die Stadt Sansha auf Woody Island (chin. Yongxing) in der Paracel-Inselgruppe den Status einer Präfektur erhält – eine Entscheidung, über die Chinas Medien ausführlich berichteten. Nach Aussage eines Regierungsvertreters untersteht Sansha nun unmittelbar der Zentralregierung in Peking und nicht wie zuvor der Provinzregierung von Hainan.⁶⁴ Sansha ist damit zuständig für alle von China in der Südchinesischen See beanspruchten Gebiete und die dort lebenden Menschen. Das sind etwas mehr als 1000 Einwohner, die durch ein Stadtparlament mit 42 Abgeordneten vertreten werden – bei einer Landfläche von weniger als 13 Quadratkilometern, aber einem Meeresgebiet von mehr als zwei Millionen Quadratkilome-

tern.⁶⁵ In Sansha wurde auch eine Garnison der chinesischen Volksbefreiungsarmee stationiert. Nach Ansicht von Militärexperten haben diese Maßnahmen allerdings weniger militärische als vielmehr politische Bedeutung; es gehe darum, Chinas Souveränität in der Südchinesischen See zu unterstreichen.⁶⁶ Die anderen Anrainer haben bislang keine so demonstrativen Neustrukturierungen des Verwaltungssystems vorgenommen; die von ihnen beanspruchten Inseln und Riffe bleiben der Administration der nächstgelegenen Provinz unterstellt.

Die Entwicklung des Tourismus wird von den involvierten Staaten ebenfalls als effektives und gewaltfreies Mittel betrachtet, um Souveränität zu demonstrieren. Dazu gehören Kreuzfahrten in beanspruchte Seegebiete oder der Bau von Ferienanlagen auf Inseln, die unter eigener Kontrolle sind – die Normalität der jeweiligen Forderungen wird so gleichsam durch Freizeitvergnügen beglaubigt. Vietnam und Malaysia tun dies auf den von ihnen besetzten Inseln der Spratly-Gruppe, während Chinas touristische Aktivitäten sich auf die nördlich gelegenen Paracel-Inseln (chin. Xisha) konzentrieren, die die Volksrepublik nahezu vollständig unter ihre Kontrolle gebracht hat. Dass es dabei um mehr als ökonomischen Gewinn geht, bringt ein Artikel der chinesischen Zeitung »Global Times« von 2013 deutlich zum Ausdruck. Dort heißt es, wirtschaftlicher Profit sei »nicht das eigentliche Ziel bei der Entwicklung des Tourismus auf den Paracel-Inseln, da die umstrittene Geschichte dieses Gebiets den Paracel-Inseln politische Bedeutung verliehen hat«. Die Förderung des Tourismus hier solle daher als »bewusster Schritt Chinas zur Erschließung der Südchinesischen See« angesehen werden.⁶⁷ Ausdrücklich wird in dem Artikel auf das Beispiel Malaysias verwiesen, das bereits 1970 das Danwan Reef besetzt und zu einem modernen Ferienresort entwickelt habe.

Im Vergleich zum Tourismus, der in der Südchinesischen See keinen nennenswerten Beitrag zum BIP der Anrainerstaaten leistet, haben Fischfang sowie

⁶¹ Die Erklärung der VR China vom 7. Juni 1996 findet sich unter: <www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm> (eingesehen am 18.12.2013).

⁶² Die entsprechenden Erklärungen finden sich ebenfalls unter: <www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm> (eingesehen am 18.12.2013).

⁶³ Vgl. Thayer, »Viet Nam Law of the Sea« [wie Fn. 59].

⁶⁴ ICG, *Stirring up the South China Sea (II)* [wie Fn. 8], S. 5.

⁶⁵ Christian Le Mière/Sarah Raine, »Waterpollution. South China Sea Dispute Taints the Region«, in: *Jane's Intelligence Review*, Februar 2013, S. 12.

⁶⁶ Dennis Blasko/Taylor Fravel, »Much Ado about The Sansha Garrison«, in: *The Diplomat*, 23.8.2012, <<http://thediplomat.com/2012/08/23/much-ado-about-the-sansha-garrison/?all=true>> (eingesehen am 15.2.2013).

⁶⁷ Kang Lin, »Tourism Can Solidify China's Claims Round Beautiful Xisha«, in: *Global Times*, 18.6.2013, <www.globaltimes.cn/content/789802.shtml#.UrGhrhCFdbM> (eingesehen am 18.12.2013).

Erdöl- und Erdgasgewinnung einen sehr viel höheren wirtschaftlichen Stellenwert – nicht zuletzt deshalb, weil die entsprechenden Erträge umfangreiche Investitionen in moderne Fischfangflotten und eine hochentwickelte Fördertechnologie voraussetzen. Doch auch hier geht es nicht allein um ökonomische Profite, sondern ebenso um die Demonstration von Hoheitsrechten, an die die Ausbeutung der Ressourcen gebunden ist. Dabei gestaltet sich das Verhältnis von wirtschaftlichen und politischen Interessen bei den einzelnen Ländern höchst unterschiedlich. Während im Falle Vietnams Erdöl und Fischereiprodukte zur Spitzengruppe der Exportartikel zählen,⁶⁸ bezieht China bislang noch keine nennenswerten Erträge aus den Erdöl- und Erdgasreserven der Südchinesischen See.⁶⁹

Dies soll sich in naher Zukunft ändern. Mit der eigenständigen Entwicklung moderner Plattformen für Tiefseebohrungen hat sich China einen deutlichen technologischen Vorsprung gegenüber seinen südlichen Nachbarn verschafft. Die erste dieser Plattformen ist bereits in Betrieb genommen, der Bau weiterer Anlagen wurde angekündigt. Dabei gehe es, so Wang Yilin, Direktor der China National Offshore Oil Company (CNOOC), nicht nur um die Ausbeutung von Bodenschätzen, sondern auch darum, Pekings Ansprüche in der Südchinesischen See zu manifestieren und zu realisieren. Wang Yilin charakterisierte die Plattformen denn auch als »unser mobiles nationales Territorium« und als »strategische Waffe«.⁷⁰ Anfang Mai 2014 platzierte China die Erdölplattform HD-981 – begleitet von 80 teils bewaffneten Schiffen – 140 Seemeilen vor Vietnams Küste. Vietnamesische Schiffe, die dieses Vorgehen chinesischer Verbände unterbinden wollten, wurden gerammt und mit Wasserkanonen vertrieben. Obwohl es in Vietnam zu massiven Protesten, ja gewaltsamen Übergriffen auf chinesische Fabriken und Einrichtungen kam, wurde die Ölplattform nicht abgezogen.⁷¹

Noch deutlicher als die skizzierten wirtschaftlichen Aktivitäten manifestieren paramilitärische »Schutz-

flotten« staatliche Autorität und Souveränität. Die hohen Kosten, die damit verbunden sind, lassen sich nur dann rechtfertigen, wenn man Fischfang und Rohstoffgewinnung nicht unter einem rein ökonomischen Kosten-Nutzen-Kalkül betrachtet, sondern darin vor allem ein Mittel sieht, eigenen Souveränitätsansprüchen Geltung zu verschaffen.⁷² Nach dieser Maßgabe hat Peking neben den regulären Einheiten von Marine, Luftwaffe und Küstenwache leicht bewaffnete Verbände aufgestellt, die spezifische Interessen der Volksrepublik in der Südchinesischen See wahren sollen – vom Fischfang über die Erdölexploration bis zum Kampf gegen Piraterie.⁷³ China plant, bis 2015 zusätzlich zu seinen regulären Marine- und Luftwaffenverbänden insgesamt 16 Flugzeuge und 350 Schiffe bereitzustellen, um die eigenen »maritimen Sicherheitsinteressen« zu gewährleisten.⁷⁴

In Vietnam wurde Ende Januar 2013 ein »Fischerei-Büro« gegründet. Seine Aufgabe ist es, die Patrouillenfahrten von Grenzschutz und Marinepolizei zu koordinieren, um so das Eindringen ausländischer Fischerboote in die von Vietnam beanspruchten Seegebiete zu verhindern und die eigene Fischerei vor ausländischen Übergriffen zu schützen.⁷⁵ Die Philippinen haben angekündigt, ihren Küstenschutz zu verstärken; zu diesem Zweck will das Land fünf Patrouillenboote aus französischer Produktion erwerben.⁷⁶ Der Aufbau einer Schutzflotte, die parallel zu den regulären Streitkräften agiert, wurde bislang aber nicht in Angriff genommen.

Für die Regierung in Peking wirft der Einsatz verschiedener Schutzflotten erhebliche Koordinierungsprobleme auf. Denn die Institutionen, die diese Verbände führen, werden immer versuchen, sich einen

⁶⁸ Vgl. General Department of Vietnam Customs, *Statistics of Main Exports by Month*, Dezember 2012, <www.customs.gov.vn> (eingesehen am 18.12.2013).

⁶⁹ Welche Erträge China aus dem Fischfang in der Südchinesischen See erzielt, lässt sich aus den Statistiken, die dem Autor zur Verfügung stehen, nicht ermitteln.

⁷⁰ Zitiert nach Cronin/Dubel, *Maritime Security in East Asia* [wie Fn. 16], S. 21.

⁷¹ Carl Thayer, »China's Oil Rig Gambit: South China Sea Game Changer?«, in: *The Diplomat*, 12.5.2014.

⁷² Vgl. Leszek Buszynski, »The South China Sea: Oil, Maritime Claims, and U.S.-China Strategic Rivalry«, in: *The Washington Quarterly*, 35 (2012) 2, S. 139–156 (144), <<https://csis.org/files/publication/twq12springbuszynski.pdf>> (eingesehen am 18.12.2013); John Lee, »China's Geostrategic Search for Oil«, in: *The Washington Quarterly*, 35 (Sommer 2012) 3, S. 75–92, <<http://csis.org/files/publication/twq12summerlee.pdf>> (eingesehen am 18.12.2013).

⁷³ Zu den verschiedenen chinesischen Akteuren in der Südchinesischen See und ihren bewaffneten Verbänden vgl. ICG, *Stirring up the South China Sea (I)* [wie Fn. 14], S. 8–13.

⁷⁴ Vgl. Buszynski, »The South China Sea« [wie Fn. 72], S. 144.

⁷⁵ Carlyle A. Thayer, »South China Sea: China's Navy Steps up Patrols«, 2.4.2013 (Thayer Consultancy Background Brief), <<http://de.scribd.com/doc/134122024/Thayer-South-China-Sea-China%E2%80%99s-Navy-Steps-Up-Patrols>> (eingesehen am 18.12.2013).

⁷⁶ »French Patrol Boats for Philippines«, in: *Asian Defence Journal*, Dezember 2012, S. 40.

möglichst großen Handlungsspielraum zu verschaffen. Zugleich dürften sie wenig Interesse daran haben, die Konflikte in der Südchinesischen See zu entschärfen, da dies die Existenzberechtigung ihrer Flotten schmälern würde. Andererseits lassen sich durch den Einsatz solcher Schutzflotten selbst bewaffnete Auseinandersetzungen unterhalb des Levels einer militärischen Konfrontation halten. Setzt eine Partei reguläre Streitkräfte zum Schutz ihrer Interessen ein, sieht sie sich dem Vorwurf ausgesetzt, sie lasse den Konflikt durch Militäreinsatz eskalieren.⁷⁷ Außerdem kann man mit »nichtmilitärischen« Einheiten, die formell nur Polizeiaufgaben wahrnehmen, augenfällig unterstreichen, dass es sich bei den betreffenden Gebieten um innerstaatliches Territorium handle. Denn dort wird die öffentliche Ordnung normalerweise durch Polizeikräfte und nicht vom Militär gewährleistet, das allein dem Schutz der Staatsgrenzen dient.

Diplomatische Initiativen

Seit Beginn der neunziger Jahre wurde eine Reihe von diplomatischen Initiativen zu den Auseinandersetzungen um die Südchinesische See in die Wege geleitet. Die Konfliktparteien führten Gespräche und unterzeichneten gemeinsame Erklärungen, um die gegensätzlichen Ansprüche auszugleichen und zu einer gemeinsamen Lösung zu kommen – bislang aber nur mit bescheidenen Ergebnissen. An Übereinstimmung mangelte es bereits in der Frage, auf welcher Ebene bzw. zwischen welchen Akteuren eine Regelung ausgehandelt werden sollte. Innerhalb der ASEAN kam es immer wieder zu Kontroversen, inwieweit ein gemeinsamer Schulterschluss der Mitgliedstaaten in dieser Frage notwendig und zweckdienlich sei. Die VR China wiederum propagierte stets die Auffassung, dass territoriale Konflikte nur auf bilateraler Ebene verhandelt und gelöst werden könnten.

Bislang fand der Ansatz Pekings nur begrenzte Resonanz. Am 2. April 2013 unterzeichneten die China National Offshore Oil Company und Bruneis Erdölgesellschaft Petroleum Brunei ein Abkommen über

⁷⁷ So wurden die Philippinen beschuldigt, durch Entsendung eines Kriegsschiffes den Konflikt um den Scarborough Shoal im Frühjahr 2012 erheblich verschärft zu haben. Vgl. hierzu die Analyse von Carlyle A. Thayer, »South China Sea: Impasse at Scarborough Shoal«, 12.4.2012 (Thayer Consultancy Background Brief), <<http://de.scribd.com/doc/89158843/Thayer-South-China-Sea-Impasse-at-Scarborough-Shoal>> (eingesehen am 18.12.2013).

die gemeinsame Exploration und Ausbeutung maritimer Öl- und Erdgasvorkommen in der Südchinesischen See. In einer gemeinsamen Erklärung der Regierungen beider Länder wurde jedoch ausdrücklich festgehalten: »Eine solche Zusammenarbeit sollte nicht als Präjudizierung der maritimen Rechte und Interessen durch die entsprechenden Länder interpretiert werden.«⁷⁸ Wenige Monate später bekundete auch Malaysias Ministerpräsident die Bereitschaft seines Landes, eine solche bilaterale Kooperation mit China einzugehen. Zwischen der CNOOC und der Erdölgesellschaft Forum Energy Plc, die sich mehrheitlich im Besitz der philippinischen Firma Philex befindet, wurden zudem Verhandlungen über gemeinsame Explorationen im Gebiet der Reed Bank begonnen. Diese Gespräche sind wegen der ernststen Spannungen zwischen China und den Philippinen allerdings ins Stocken geraten.⁷⁹

Fragen der Grenzziehung und der gemeinsamen Nutzung natürlicher Ressourcen hat Peking bislang nur mit einem einzigen Staat in bilateralen Vereinbarungen klären können. Nach einem mehr als 20 Jahre dauernden Verhandlungsprozess unterzeichneten China und Vietnam am 25. Dezember 2000 ein Abkommen über die Grenzziehung im Golf von Tongking und einen separaten Vertrag über die Zusammenarbeit beim Fischfang in diesem Gebiet. Am 30. Juni 2004 wurden die Ratifikationsurkunden für beide Abkommen ausgetauscht.⁸⁰

Beide Abkommen beziehen sich ausdrücklich auf das Internationale Seerechtsabkommen und die dort niedergelegten Prinzipien des internationalen Rechts und der internationalen Praxis. Während das Abkommen über die Grenzziehung⁸¹ mit nur elf Artikeln auskommt, regelt das Fischerei-Abkommen⁸² sehr

⁷⁸ Zitiert nach Carlyle A. Thayer, »South China Sea: Rising Tensions and Oil Gas Prospecting«, 20.6.2013 (Thayer Consultancy Background Brief), <<http://de.scribd.com/doc/152558994/Thayer-South-China-Sea-Rising-Tensions-and-Oil-Gas-Exploration>> (eingesehen am 18.12.2013).

⁷⁹ Vgl. Carlyle A. Thayer, »South China Sea: Malaysia Promotes Joint Development«, 7.6.2013 (Thayer Consultancy Background Brief); ders., »South China Sea: Rising Tensions« [wie Fn. 78].

⁸⁰ Vgl. Zou Keyuan, »The Sino-Vietnamese Agreement on Maritime Boundary Delimitation in the Gulf of Tonkin«, in: *Ocean Development & International Law*, 36 (2005), S. 13–24.

⁸¹ Englische (inoffizielle) Übersetzung dieses Abkommens bei Zou Keyuan, ebd., S. 22ff.

⁸² Li Jianwei/Chen Pingping, »China-Vietnam Fishery Cooperation in the Gulf of Tonkin Revisited«, Paper for the Second International Workshop, East Sea (South China Sea) Studies, November 2010, 21.7.2011, <<http://nghiencuubien>

detailliert die Rechte beider Länder auf die Fischbestände in den jeweiligen Exklusiven Wirtschaftszonen sowie in einem klar markierten gemeinsam genutzten Fischfanggebiet. Darüber hinaus etabliert das Abkommen ein »Joint Fishery Committee«, das die Einhaltung der getroffenen Regelungen zu überwachen hat. 2006 kamen die vietnamesische Erdölgesellschaft Petrovietnam und Chinas CNOOC überein, im Golf von Tongking gemeinsame seismographische Untersuchungen über Erdöl- und Erdgasvorkommen zu betreiben. Obwohl bisher keine nennenswerten Lagerstätten gefunden wurden, einigten sich beide Seiten beim China-Besuch des vietnamesischen Staatspräsidenten im Juni 2013 darauf, das Abkommen bis 2016 zu verlängern. Außerdem kam man überein, das Gebiet zu erweitern, in dem die gemeinsamen Explorationen vorgenommen werden sollen.⁸³

In der Frage der Grenzziehung blieb es jedoch bei dem im Dezember 2000 geschlossenen Abkommen, das lediglich das Gebiet im Golf von Tongking markiert hatte. Weder mit Vietnam noch mit anderen Anrainern der Südchinesischen See konnte die VR China eine weitere bilaterale Grenzziehung in dem Meer vereinbaren.

Die Bemühungen der ASEAN-Staaten, eine gemeinsame Position zu den Konflikten in der Südchinesischen See zu finden, reichen bis Anfang der neunziger Jahre zurück. Angesichts schwerer Zwischenfälle auf hoher See, bei denen auch etliche Todesopfer zu beklagen waren, hatten die ASEAN-Mitglieder⁸⁴ bereits am 22. Juni 1992 eine erste kurze Erklärung zur Südchinesischen See veröffentlicht.⁸⁵ Darin bekundeten sie – ohne bestimmte Länder namentlich zu erwähnen – ihre Besorgnis über die angespannte Lage und riefen zu einer friedlichen Beilegung der Konflikte auf. Drei Jahre später, nach der Besetzung des von den Philippinen beanspruchten Mischief Reef durch China,

gaben die ASEAN-Mitglieder eine weitere Erklärung heraus.⁸⁶ Sie brachten erneut ihre ernste Besorgnis zum Ausdruck und appellierten an alle involvierten Parteien, sich jeglicher Aktionen zu enthalten, welche die Situation weiter destabilisieren könnten.

In den folgenden Jahren nahmen die ASEAN und China Gespräche über einen gemeinsamen »Code of Conduct« (COC) in der Südchinesischen See auf. Diese führten im November 2002 zur Unterzeichnung der nichtbindenden »Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea« (DOC).⁸⁷ Die Erklärung bekräftigte die Prinzipien des Internationalen Seerechtsabkommens und verpflichtete die Unterzeichnerstaaten, nichts zu unternehmen, was die Lage in der Südchinesischen See weiter verkomplizieren und die Spannungen verstärken könnte. Vielmehr sollten bestehende Streitigkeiten konstruktiv angegangen und Wege gesucht werden, um gegenseitiges Vertrauen herzustellen sowie Frieden und Stabilität in der Region zu festigen.

Bei der Umsetzung der Erklärung wurde deutlich, dass sich die ASEAN-Staaten relativ leicht auf gemeinsame Normen für einen bindenden Code of Conduct verständigen konnten. Diese wurden aber von China mit dem Argument zurückgewiesen, dass Fragen von Souveränität und Jurisdiktion nur auf bilateralem Weg verhandelt und gelöst werden könnten. Außerdem, so Pekings Position, werde sich die Volksrepublik mit keinem Entwurf eines COC befassen, den die ASEAN-Staaten ohne Mitwirkung Chinas ausgearbeitet hätten.⁸⁸ Die Mitglieder der Organisation verzichteten schließlich darauf, der chinesischen Seite einen in der ASEAN bereits abgestimmten Entwurf vorzulegen. Im Juli 2011 konnten so zwischen China und den ASEAN-Staaten die »Guidelines for the Implementation of the

dong.vn/en/conferences-and-seminars/second-international-workshop/594-china-vietnam-fishery-cooperation-in-the-gulf-of-tonkin-revisited-by-li-jianwei-a-chen-pingping (eingesehen am 18.12.2013). Eine inoffizielle englische Übersetzung des Fischereiabkommens findet sich in: *International Journal of Marine and Coastal Law*, (2002) 17, S. 127–148.

⁸³ Nguyen Pham Muoi, »Vietnam, China to Extend Oil Project«, in: *Wall Street Journal*, 20.6.2013, <<http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424127887324577904578556823670261056>> (eingesehen am 18.12.2013).

⁸⁴ Vietnam trat erst 1995 der ASEAN bei.

⁸⁵ 1992 ASEAN Declaration on the South China Sea, <<http://cil.nus.edu.sg/rp/pdf/1992%20ASEAN%20Declaration%20on%20the%20South%20China%20Sea.pdf.pdf>> (eingesehen am 18.12.2013).

⁸⁶ 1995 Joint Communiqué of the 28th ASEAN Ministerial Meeting, 29.–30.7.1995, <<http://cil.nus.edu.sg/rp/pdf/1995%20Joint%20Communique%20of%20the%2028th%20ASEAN%20Ministerial%20Meeting.pdf.pdf>> (eingesehen am 18.12.2013).

⁸⁷ 2002 Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, <www.asean.org/asean/external-relations/china/item/declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea> (eingesehen am 18.12.2013).

⁸⁸ Vgl. Carlyle Thayer, »Securing Maritime Security in the South China Sea: Norms, Legal Regimes and Realpolitik«, Presentation to Panel on Fault Lines and Security Dynamics Along Asia's Lifeline, International Studies Association Annual Convention, San Francisco, 6.4.2013, S. 5, <<http://de.scribd.com/doc/133546390/Thayer-Securing-Maritime-Security-in-the-South-China-Sea-Norms-Legal-Regimes-and-Realpolitik>> (eingesehen am 18.12.2013).

Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea« vereinbart werden.⁸⁹

Nach diesem Schritt schienen sich die Aussichten zu verbessern, dass ein Code of Conduct ausgearbeitet werden könnte. Im Januar 2012 kamen die Außenminister Chinas und der ASEAN zusammen, um konkrete Maßnahmen zur Umsetzung der in der DOC vorgesehenen Kooperationsprojekte zu diskutieren. Doch schon wenige Monate später drehte sich die Debatte erneut um die alte Frage, inwieweit die ASEAN-Staaten zunächst unabhängig von China zu einer gemeinsamen Position kommen sollten. Neu war allerdings, dass sich nun auch einige ASEAN-Staaten der Auffassung Pekings anschlossen, dass China von Anfang an in die Verhandlungen eingebunden werden müsse und dass einzelne ASEAN-Staaten nicht die anderen Mitglieder in Geiselnhaft nehmen dürften, um ihre territorialen Ansprüche gegen die Volksrepublik besser durchsetzen zu können.

Zum offenen Eklat kam es schließlich beim 45. Treffen der ASEAN-Außenminister, das im Juli 2012 in Phnom Penh stattfand. Die Philippinen – nachdrücklich unterstützt von Vietnam – bestanden darauf, dass die im April des Jahres erfolgte Besetzung des Scarborough Reef durch chinesische Verbände in der Abschlusserklärung des Treffens angesprochen würde. Kambodschas Außenminister verweigerte sich als Konferenzvorsitzender dieser Forderung. Nachdem alle Vermittlungsbemühungen erfolglos geblieben waren, ging zum ersten Mal in der Geschichte von ASEAN ein Ministertreffen ohne gemeinsame Erklärung zu Ende. Kambodscha, dessen Haltung von China ausdrücklich gelobt wurde, machte die Philippinen und Vietnam dafür verantwortlich. Die beiden Staaten hätten versucht, die ASEAN für ihre bilateralen Streitigkeiten zu instrumentalisieren, und damit die Neutralität der Organisation in Zweifel gezogen.⁹⁰ Nur den intensiven diplomatischen Bemühungen des indonesischen Außenministers Marty Natalegawa war es zu verdanken, dass bereits eine Woche später alle ASEAN-Staaten die gemeinsamen – wenn auch inhaltlich nicht weiterführenden – »Six-Point Principles on the South China Sea« verabschiedeten.⁹¹

⁸⁹ 2011 *Guidelines for the Implementation of the Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea*, <www.southchinasea.com/documents/law/306-guidelines-for-the-implementation-of-the-doc.html> (eingesehen am 18.12.2013).

⁹⁰ Vgl. Thayer, »Securing Maritime Security in the South China Sea« [wie Fn. 88], S. 16f.

⁹¹ ASEAN's Six-Point Principle on the South China Sea, <www.cfr.org/asia-and-pacific/aseans-six-point-principles-south-china-sea/p28915> (eingesehen am 18.12.2013).

Obgleich die chinesische Regierung diesen »Sechs Prinzipien« zustimmte, die den bereits bestehenden Konsens zwischen China und ASEAN zusammenfassen, stand sie einer zügigen Fortsetzung der Verhandlungen über den Code of Conduct eher zurückhaltend gegenüber. In einer offiziellen Stellungnahme Pekings von Juli 2012 hieß es noch, die Volksrepublik sei »bereit, zusammen mit den ASEAN-Staaten über die Formulierung eines COC zu diskutieren, wenn die Voraussetzungen dafür reif sind«.⁹² Im November 2012 dagegen erklärte Chinas Premierminister Wen Jiabao am Rande des East Asia Summit, er sehe »keine dringende Notwendigkeit« für eine baldige Verabschiedung des COC.⁹³

Chinas neue Führung unter Xi Jinping, die 2013 an die Macht kam, entschied sich jedoch für eine aktivere Politik gegenüber den südlichen Nachbarn. Der neue Außenminister Wang Yi, mit Südostasien bestens vertraut, stellte bei seinen wiederholten Reisen in die Länder der Region eine »Politik der drei Wege« vor: Eine endgültige Lösung könne zwar nach wie vor nur im bilateralen Austausch gefunden werden; dennoch sollten die Gespräche über einen COC fortgesetzt werden, und man solle auch weiter nach Formen gemeinsamer Exploration natürlicher Ressourcen in den umstrittenen Seegebieten suchen.⁹⁴ Am 18. März 2014 fand das zehnte Treffen der zwischen China und ASEAN im Herbst 2012 vereinbarten Arbeitsgruppe statt; am 21. April diskutierten hohe Beamte Chinas und der ASEAN über die weiteren Schritte zur Ausarbeitung eines Code of Conduct.⁹⁵

Wenn China somit erneut auf die ASEAN zugeht, kann dies zum einen darauf zurückgeführt werden, dass die Organisation unter der Präsidentschaft Bruneis 2013 wieder zu größerer Geschlossenheit in der Frage der Südchinesischen See fand. Zum anderen wurde Pekings Kurskorrektur sicherlich auch durch eine Initiative der philippinischen Regierung motiviert. Am 22. Januar 2013 wurde die chinesische Bot-

sea/p28915> (eingesehen am 18.12.2013).

⁹² Zitiert nach *South China Sea Monitor*, 2 (Mai 2013) 5, S. 1, <www.observerindia.com/cms/sites/orfonline/modules/south-china/attachments/issue5_1373890636990.pdf> (eingesehen am 18.12.2013).

⁹³ Zitiert nach Jason Szep/James Pomfret, »Tensions Flare over South China Sea at Asian Summit«, *Reuters*, 19.11.2012, <www.reuters.com/article/2012/11/19/asia-summit-idUSL4N08Z25820121119> (eingesehen am 18.12.2013).

⁹⁴ Karl Lee, »Time for China and ASEAN to Make Up«, in: *Asia Times Online (ATOL)*, 9.8.2013, <www.atimes.com/atimes/China/CHIN-01-090813.html> (eingesehen am 18.12.2013).

⁹⁵ Thayer, »China's Oil Rig Gambit« [wie Fn. 71].

schafterin Ma Keqing ins philippinische Außenministerium einbestellt. Man unterrichtete sie mit einer »Note Verbale« davon, dass die Philippinen ihre Konflikte mit China in der Südchinesischen See vor ein internationales Schiedsgericht bringen würden. In ihrer Erklärung betonte die philippinische Regierung, es gehe ihr bei dem angestrebten Schiedsurteil nicht um den Souveränitätsanspruch auf einzelne Inseln oder um die Festsetzung maritimer Grenzen.⁹⁶ Vielmehr wünsche man eine Interpretation und Anwendung der Verpflichtungen, zu denen sich die staatlichen Parteien mit Unterzeichnung des Internationalen Seerechtsabkommens bekannt hätten. Zweitens solle der Schiedsspruch klären, welchen der aus dem Meer ragenden Felsen, Riffe, Sandbänke etc. der durch UNCLOS definierte Status von »Inseln« zugesprochen werden könne. Drittens solle der VR China untersagt werden, in der den Philippinen zustehenden Exklusiven Wirtschaftszone Riffe oder Inseln zu besetzen und die natürlichen Ressourcen dieses Gebietes auszubeuten.⁹⁷

Mit diesem Gang vor ein internationales Schiedsgericht hatte man Peking erheblich unter Zugzwang gesetzt. Der chinesische Außenminister Wang Yi reiste im April 2013 nach Thailand, Indonesien, Singapur und Brunei, wo er eine Wiederaufnahme der COC-Verhandlungen anbot und für den August ein Treffen zwischen Vertretern Chinas und der ASEAN auf Ebene hoher Beamten vereinbarte. Chinesische Kommentare ließen allerdings keinen Zweifel daran, dass solch ein Treffen nur dann Aussicht auf Erfolg habe, wenn zunächst klar festgestellt werde, welche Länder den Geist der »Declaration on Conduct« verletzt hätten.⁹⁸ Diese Strategie zielte darauf ab, die Philippinen in der ASEAN zu isolieren oder sie zu veranlassen, ihre Klage fallenzulassen. Die anderen Mitglieder der Organisa-

tion hatten Manilas Initiative, die offenbar nicht mit ihnen abgesprochen war, sehr zurückhaltend kommentiert. Allerdings konnte China bislang kein ASEAN-Land dazu bewegen, sich öffentlich von der Klage der Philippinen zu distanzieren oder diese gar zu verurteilen.

⁹⁶ Die VR China hatte in einer offiziellen Erklärung vom 25. August 2006 klargestellt, dass sie sich in dieser Frage keinem internationalen Schiedsspruch unterwerfen werde.

⁹⁷ Vgl. hierzu die öffentliche Erklärung des philippinischen Außenministers, »Statement: The Secretary of Foreign Affairs on the UNCLOS Arbitral Proceedings against China«, 22.1.2013, <www.gov.ph/2013/01/22/statement-the-secretary-of-foreign-affairs-on-the-unclos-arbitral-proceedings-against-china-january-22-2013/> (eingesehen am 18.12.2013).

⁹⁸ So schrieb Ruan Zongze, stellvertretender Direktor des China Institute of International Studies, am 4. Mai 2013 in der *China Daily*: »China is not afraid to talk about ›code of conduct‹, but first it has to be determined which country (or countries) is violating the spirit of the Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea. Otherwise, no ›code of conduct‹ will seem credible.«

Zur Rolle der EU

Interessenlage

Mit den Anrainern der Südchinesischen See unterhält die EU seit mehreren Jahrzehnten intensive Beziehungen. Am augenfälligsten geschieht dies auf wirtschaftlichem Gebiet. Doch der Austausch zwischen beiden Regionen beinhaltet mehr als Handels- und Investitionsströme. Mit der VR China wie mit den ASEAN-Staaten haben die Europäer ein weitgefächertes Netz von Dialogen über politische und sicherheitspolitische Fragen entwickelt. Diese Kontakte gehen deutlich über das hinaus, was auf den alle zwei Jahre stattfindenden Gipfeltreffen des Asia-Europe Meeting (ASEM) erörtert werden kann, an dem die meisten europäischen und asiatischen Länder teilnehmen.

Auf dem Höhepunkt des Vietnamkriegs hatten sich im August 1967 die westlich orientierten Länder Südostasiens – Thailand, Malaysia, Singapur, Indonesien und die Philippinen – zur ASEAN zusammengeschlossen. Es handelte sich, wie schon erwähnt, um das erste multilaterale Bündnis in Südostasien, an dem nur regionale Mächte beteiligt waren. Erst im Februar 1976, fast neun Jahre nach ihrer Gründung also, gab sich die Gemeinschaft mit dem »Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia« (TAC) eine juristisch verbindliche Grundlage. Bereits ein Jahr später nahm die Europäische Gemeinschaft einen institutionalisierten Dialog mit der ASEAN auf. Die EG wurde so zum ersten Partner der Organisation, mit der sie 1980 auch ein Kooperationsabkommen unterzeichnete. Das Interesse an dieser Zusammenarbeit ging zunächst sehr viel stärker von der ASEAN als von der EG aus. Die europäischen Staaten waren vor allem am wirtschaftlichen Austausch interessiert; dieser erreichte allerdings erst ab den neunziger Jahren signifikante Steigerungsraten.

Betrug das bilaterale Handelsvolumen 1975 lediglich 6,9 Milliarden US-Dollar, so stieg es im Jahr 2013 auf 223,6 Milliarden US-Dollar.⁹⁹ Die EU ist damit nach der VR China und Japan zum drittgrößten Handelspartner der ASEAN geworden. Umgekehrt ist die ASEAN nach den USA und China der drittwichtigste

externe Handelspartner der EU.¹⁰⁰ Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein nicht geringer Teil der Waren, die aus China importiert werden, viele Komponenten enthalten, die in Ländern der ASEAN gefertigt wurden. Mit einem Investitionsvolumen von rund 71 Milliarden Euro in den Jahren 2010–12 ist die EU zugleich der größte Investor in der ASEAN-Region.¹⁰¹

Diesem enormen wirtschaftlichen Engagement der europäischen Länder fehlte lange Zeit eine sicherheitspolitische Komponente. Zwar beteiligte sich die EU am ASEAN Regional Forum, seit dieses von der ASEAN 1994 zur Erörterung sicherheitspolitischer Fragen ins Leben gerufen wurde; doch waren die Europäer dort eher passive Beobachter. Als die ASEAN Mitte der neunziger Jahre um Vietnam, Laos, Myanmar und Kambodscha erweitert wurde, reagierte Brüssel eher zwiespältig. Zum einen begrüßte die EU, dass durch diesen Schritt die Konflikte des Kalten Krieges in Südostasien überwunden wurden. Zum anderen monierte sie die damit einhergehende diplomatische Aufwertung der Militärregierung in Myanmar, gegen die sie umfangreiche Sanktionen verhängt hatte.

Erst mit der 2007 unterzeichneten »Nürnberger Erklärung« über eine erweiterte Partnerschaft zwischen EU und ASEAN kamen beide Seiten überein, sich auch in sicherheitspolitischen Fragen stärker zu konsultieren und auf diesem Feld zu kooperieren.¹⁰² Die Erklärung begrüßte nachdrücklich die Integrations-schritte in Richtung einer Sicherheits-, Wirtschafts- und Soziokulturellen Gemeinschaft in Südostasien, wie sie in der »ASEAN Vision 2020« aufgezeigt werden.¹⁰³ Schließlich sieht die EU in einer immer stärker werdenden ASEAN eine wesentliche Voraussetzung für Stabilität in Südostasien und für den Aufbau

¹⁰⁰ European Commission, »Countries and Regions: Association of South East Asian Nations (ASEAN)«, <www.ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/asean> (eingesehen am 5.6.2014).

¹⁰¹ Vgl. Tabelle 3 im Anhang, S. 39.

¹⁰² Text der Erklärung: <www.eu2007.de/de/News/Press_Releases/March/0315AAEUASEAN.html> (eingesehen am 4.6.2014).

¹⁰³ Text der Erklärung: <www.asean.org/news/item/asean-vision-2020> (eingesehen am 4.6.2014).

⁹⁹ Vgl. Tabellen 1 und 2 im Anhang, S. 37f.

sicherheitspolitischer Strukturen in Ostasien, wie sie in Organisationen und Foren wie dem ASEAN Defence Minister Meeting + 8¹⁰⁴ oder dem East Asia Summit¹⁰⁵ erkennbar werden.

Im Verhältnis zur VR China, die international lange Zeit isoliert war, eröffneten sich für Europa ab Anfang der siebziger Jahre ungeahnte Entwicklungsperspektiven. Das Ende der Kulturrevolution und der wachsende Konflikt zwischen Peking und Moskau führten damals in Chinas Außenpolitik zu einer 180-Grad-Wende, die nicht zuletzt eine diplomatische Offensive gegenüber Europa einschloss. Während die USA erst 1979 volle diplomatische Beziehungen zur VR China aufnahmen, hatten alle Staaten Europas¹⁰⁶ schon bis 1974 die Volksrepublik als alleinige rechtmäßige Vertreterin Chinas anerkannt und die diplomatischen Beziehungen zur Republik China auf Taiwan – soweit sie überhaupt existierten – abgebrochen. 1975 wurden darüber hinaus diplomatische Beziehungen zwischen der EG und der VR China hergestellt.

1978 traf Chinas Führung die Entscheidung, das Land in den Weltmarkt zu integrieren, aktiv ausländische Investitionen einzuwerben und auf eine exportorientierte Wirtschaftsstrategie zu setzen. Dieser Schritt ließ den Warenaustausch zwischen China und der EG bzw. EU exorbitant steigen. Hatte das bilaterale Handelsvolumen 1975 etwas über 3 Milliarden US-Dollar betragen, so waren es 2013 mehr als 530 Milliarden US-Dollar.¹⁰⁷ Die EU ist damit zum größten Absatzmarkt für chinesische Exporte geworden; die Importe, die China aus der EU bezieht, werden nur von den Einfuhren aus Japan übertroffen. Für die EU ist China nach den USA der zweitwichtigste Handelspartner, wobei der Abstand nur noch gering ist. Mit einer Summe von 17,8 Milliarden Euro gehörte die EU 2011 zu den fünf größten Investoren in China. Die chinesischen Investitionen in Europa beliefen sich im selben Jahr auf nur 3,1 Milliarden Euro, doch haben sie seit Beginn der Euro-Krise rasch zugenommen.¹⁰⁸ Der Ausbau der kommerziellen Wirtschaftsbeziehungen wurde flankiert durch ein ehrgeiziges Programm der Entwicklungszusammenarbeit und ein dichtes Netz politischer Beziehungen.

104 Siehe Fn. 27.

105 Siehe Fn. 28.

106 Mit Ausnahme des Vatikans.

107 Vgl. Tabelle 1 im Anhang, S. 37.

108 European Commission, *Facts and Figures on EU-China Trade*, September 2012, S. 2, <www.latviachina.eu/f/facts_and_figures_EU-China_trade.pdf> (eingesehen am 16.12.2013).

Im Rahmen einer »strategischen Partnerschaft« mit China versucht die EU auch zunehmend, sicherheitspolitische Fragen auf die gemeinsame Tagesordnung zu setzen. Um der Gefahr eines »kompetitiven Nationalismus« zu begegnen, legt die EU großen Wert auf Chinas Teilnahme an regionalen und internationalen Foren – wie dem ASEAN Regional Forum oder dem East Asia Summit – sowie auf eine Intensivierung der bilateralen Beziehungen mit der Volksrepublik. Erhofft sich die EU davon doch notwendige Lernprozesse, die den Aufbau sicherheitspolitischer Strukturen in einer Region begünstigen, zu deren Entwicklung die Europäer allenfalls indirekte Beiträge leisten können.¹⁰⁹

Sollten die Spannungen in der Südchinesischen See zunehmen oder gar in bewaffnete Auseinandersetzungen münden, stünden vitale ökonomische wie politische Interessen der EU und ihrer Mitgliedstaaten auf dem Spiel. Nach wie vor beruht der wirtschaftliche Erfolg der EU wesentlich auf ihrer Stellung als weltweit größter Handelsmacht. Dabei ist zu bedenken, dass 90 Prozent des globalen Warenverkehrs über die See abgewickelt werden. Und Schätzungen zufolge geht etwa ein Drittel aller internationalen Schiffs Transporte durch die Südchinesische See.¹¹⁰ Werden diese Verkehrslinien gefährdet, droht mithin eine schwere Beeinträchtigung des Handels der EU mit ihren Partnern in Ost- und Südostasien sowie der europäischen Investitionen in der Region.

Eine Eskalation der Konflikte an diesem Knotenpunkt der Weltwirtschaft würde zudem jenem grundlegenden Ziel zuwiderlaufen, das die europäische Außenpolitik weltweit propagiert und für das sie gerade in der ASEAN zunehmende Akzeptanz gefunden hat: regionale Kooperation auf der Basis rechtsstaatlicher und demokratischer Prinzipien.¹¹¹ Diese Zielsetzung beruht nicht so sehr auf Altruismus als vielmehr auf den ebenso schmerzlichen wie elementaren Erfahrungen der Geschichte Europas im 20. Jahrhundert. Aus ihr lässt sich unter anderem die Lehre ziehen, dass regionale Zusammenarbeit nicht automa-

109 Sebastian Bersick, *Die Rolle der EU in der Sicherheitsarchitektur Ostasiens*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2009 (SWP-Arbeitspapier FG 7, 2009/05), S. 16f.

110 Vgl. Patrick M. Cronin/Robert D. Kaplan, »Cooperation from Strength: U.S. Strategy and the South China Sea«, in: Patrick M. Cronin (Hg.), *Cooperation from Strength. The United States, China and the South China Sea*, Center for a New American Security, Washington, D.C., 2012, S. 7.

111 Deutlicher Ausdruck dafür sind die Grundsätze, die 2007 in der ASEAN-Charta niedergelegt wurden.

tisch aus zunehmender wirtschaftlicher Verflechtung resultiert. Da ökonomische Beziehungen nicht nur zu stärkerer Kooperation führen, sondern ihrerseits neue Interessengegensätze hervorrufen bzw. alte verschärfen können, bedürfen regionale Integrationsprozesse einer nachhaltigen politischen Flankierung. Die Bereitschaft, sich in Ost- und Südostasien solchen Überlegungen zu öffnen und konkrete Schritte zum Aufbau einer tragfähigen Sicherheitsarchitektur zu unternehmen, wird sich jedoch in dem Maße verringern, wie die Beziehungen in der Südchinesischen See durch Konfrontation und nicht durch Kooperation bestimmt werden.

Das »asiatische Semester«

Trotz des weitgefächerten Netzes von Dialogen über politische wie sicherheitspolitische Fragen, das die EU mit China und den ASEAN-Staaten seit den neunziger Jahren pflegt, geriet die europäische Asienpolitik zu Beginn dieses Jahrzehnts mehr und mehr in die Kritik. Bemängelt wurde vor allem das Missverhältnis zwischen dem massiven wirtschaftlichen Engagement und einer Politik, der es an der nötigen Stringenz fehle. Viele politische Beobachter in Asien¹¹² wie in Europa teilten die Einschätzung des früheren belgischen Premierministers Mark Eyskens: »Die EU ist ein ökonomischer Gigant, ein politischer Zwerg und ein militärischer Wurm.« Wolfgang Ischinger, Vorsitzender der Münchner Sicherheitskonferenz, bemerkte im November 2011: »Es hat in letzter Zeit durchaus etwas gefehlt, auf den großen internationalen Tagungen in Asien war Europa entweder nicht oder kaum anwesend. Das muss sich ändern, wir müssen die Entwicklung in Asien auch zu einem Schwerpunkt unserer gemeinsamen außenpolitischen Bemühungen in der EU machen.«¹¹³

Die von Präsident Obama im November 2011 proklamierte »Rückkehr der USA nach Asien« war für die EU vielleicht ein letzter Weckruf, Ost- und Südostasien nicht nur als Zone wirtschaftlichen Wachstums, sondern auch als politische Herausforderung zu sehen.

112 Daewon Ohn/Mason Richey, »The Future of the EU's Security Role in a Transformed East Asia«, in: *The Korean Journal of Defense Analysis*, 24 (2012) 2, S. 265–283 (265).

113 Wolfgang Ischinger, »Europa muss mehr Präsenz im asiatischen Raum zeigen«, Interview mit dem Deutschlandradio, 21.11.2011, <www.deutschlandradiokultur.de/ischinger-europa-muss-mehr-praesenz-im-asiatischen-raum.1008.de.html?dram:article_id=164388> (eingesehen am 3.6.2014).

Trotz der Belastungen der Euro-Krise räumte Brüssel daher im Jahr 2012 dieser Region einen wesentlich größeren Stellenwert ein, als dies in der Vergangenheit der Fall gewesen war.

Catherine Ashton, die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, sprach in diesem Zusammenhang von ihrem »Asian Semester«.¹¹⁴ Im April 2012 fuhr sie nach Brunei zum ASEAN-EU-Gipfeltreffen. Anschließend eröffnete sie die Vertretung der EU in Myanmar und stattete Thailand einen Besuch ab. Anfang Juli reiste Ashton zunächst nach Peking, um dort an der dritten Runde des »Strategischen Dialogs« zwischen VR China und EU teilzunehmen. Anschließend besuchte sie zum ersten Mal das ASEAN Regional Forum, das im kambodschanischen Phnom Penh einberufen worden war. Hier unterzeichnete sie auch den ASEAN-Grundlagenvertrag »Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia«¹¹⁵ sowie ein »Partnership and Cooperation Agreement« mit den Philippinen; zwei Wochen zuvor war in Brüssel ein solches Abkommen mit Vietnam unterzeichnet worden. Auf dem ASEM-Gipfel im November 2012 war die EU durch den Präsidenten des Europäischen Rates, Herman Van Rompuy, vertreten.

2012 wurden darüber hinaus zwei wichtige Dokumente verabschiedet, in denen die strategische Ausrichtung der EU gegenüber Ostasien näher erläutert wird. Im April einigte sich die EU mit der ASEAN auf den »Bandar Seri Begawan Plan of Action to Strengthen the ASEAN-EU Enhanced Partnership (2013–2017)«.¹¹⁶ Zwei Monate später veröffentlichte die EU ihre neuen »Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in East Asia«.¹¹⁷ Diese widmeten – anders als die 2007 publizierten »Guidelines« – der Südchinesischen See ein eigenes Kapitel. Neben der koreanischen Halbinsel und der Straße von Taiwan wurde das Meer als ein Konfliktherd identifiziert, dessen Entschärfung im ureigenen Interesse der EU

114 Jonas Parello-Plesner, »Grading Europe in the Asia-Pacific: European Foreign Policy Scorecard 2013«, in: *Asia Pacific Bulletin* (East-West-Center), (28.2.2013) 203.

115 Mehr als ein Dutzend Dialogpartner der ASEAN hatten diesen Vertrag bereits vor Jahren unterzeichnet, siehe Fn. 44.

116 *Bandar Seri Begawan Plan of Action to Strengthen the ASEAN-EU Enhanced Partnership (2013–2017)*, <www.asean.org/images/archive/document/BSB%20Plan%20of%20Action%20to%20Strengthen%20the%20ASEAN-EU%20Enhanced%20Partnership%202013-2017.pdf> (eingesehen am 18.12.2013).

117 Council of the European Union, *Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in East Asia*, 15.6.2012, <http://eeas.europa.eu/asia/docs/guidelines_eu_foreign_sec_pol_east_asia_en.pdf> (eingesehen am 3.6.2014).

liege. Aus beiden Dokumenten ergeben sich grundlegende Prinzipien, von denen sich die Politik der EU in der Südchinesischen See leiten lässt. Zugleich werden aber auch Aktionsfelder genannt, auf denen sich die europäische Politik engagieren kann.

Politische Leitlinien

Im Unterschied zu den USA hat die EU in der Südchinesischen See keine militärstrategischen Interessen. Ihr würden auch die entsprechenden Mittel fehlen, um solche durchzusetzen. Die EU versteht sich als normative Macht, deren grundlegendes Interesse darauf gerichtet ist, ein internationales System zu stärken, das auf den Prinzipien der UN-Charta und dem internationalen Völkerrecht beruht. Für die Südchinesische See bedeutet dies, dass die EU keinen der Besitzansprüche der verschiedenen Anrainer unterstützt. Stattdessen tritt sie dafür ein, dass die Konfliktparteien zunächst ihre Ansprüche sowohl rechtlich als auch geographisch klar definieren, um dann mit friedlichen Mitteln nach einvernehmlichen Lösungen suchen, die dem internationalen Recht entsprechen – konkret der UNCLOS. Diese wurde nicht nur von allen Mitgliedstaaten der EU, sondern auch von der EU selbst unterzeichnet und ratifiziert.

In den »Guidelines« von 2012 wird ausdrücklich vor einem militanten Nationalismus gewarnt, der trotz wachsender wirtschaftlicher Interdependenz zwischen den Staaten der Region zu einer gefährlichen Eskalation bestehender Spannungen führen könnte (Art. II, Abs. 4).¹¹⁸ Die EU unterstützt daher nachdrücklich alle Bemühungen um regionale Integration und das Entstehen einer »effektiven, regelbasierten, multilateralen Sicherheitsarchitektur« (Art. IV, Abs. 25). Besondere Bedeutung hat für sie das Engagement im EU-ASEAN-Dialog, im ASEAN Regional Forum, beim Asia-Europe Meeting und auf dem East Asia Summit. Bei Letzterem strebt die EU eine Mitgliedschaft an. Die VR China ebenso wie die ASEAN-Staaten stehen diesem Ansinnen bislang aber eher zögerlich gegenüber.

Den bilateralen Allianzen einzelner Länder der Region mit externen Mächten misst die EU zwar für die »absehbare Zukunft« noch eine wichtige sicherheitspolitische Rolle bei. Das betrifft auch die militärische Präsenz dieser Mächte in Ost- wie Südostasien und die damit verbundenen Verteidigungsverpflichtungen. Langfristig hält die EU aber am Ziel einer

118 Ebd.

multilateralen Sicherheitsarchitektur fest, die die gesamte Region umfasst. Im Zentrum dieses Prozesses soll nach Auffassung Brüssels die ASEAN stehen, die bereits erfolgreich wichtige Initiativen regionaler Kooperation angestoßen hat. Ihre Bemühungen, mit der VR China einen gemeinsamen Code of Conduct für die Südchinesische See zu erarbeiten, werden daher nachdrücklich begrüßt (Art. IV, Abs. 32). Um diesen Prozess regionaler Integration auf wirtschaftlichem, politischem und sicherheitspolitischem Gebiet zu fördern, ist die EU gerne bereit, ihre Erfahrungen aus der europäischen Integration und dem KSZE/OSZE-Prozess mit den Partnern in Asien zu teilen und einen Beitrag zum Aufbau entsprechender Friedens- und Sicherheitsstrukturen zu leisten (Art. IV, Abs. 25).

Die »Guidelines« betonen, dass man diesen politischen Zielen nicht alleine, sondern nur mit Hilfe regionaler und internationaler Partner Geltung verschaffen kann. Die ASEAN, der die EU ohnehin eine zentrale Rolle beim Aufbau einer regionalen Sicherheitsarchitektur beimisst, wird dabei als »natürlicher Counterpart« (Art. II, Abs. 8) der EU betrachtet. Der im April 2012 verabschiedete EU-ASEAN-Aktionsplan orientiert sich daher auch an der Vorgabe der Organisations-Charta von 2007, eine auf drei Säulen (Politik und Sicherheit, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur) beruhende Staatengemeinschaft aufzubauen, die durch eine Vielzahl gemeinsamer Projekte weiter vorangebracht werden soll. Zur Zusammenarbeit auf regionaler wie internationaler Ebene heißt es unter Punkt 1.4.1 des Aktionsplans: »Entwicklung der ASEAN-EU-Zusammenarbeit in multilateralen Foren, einschließlich der Vereinten Nationen und deren Unterorganisationen, sowie auf ASEM- und G20-Ebene, um das multilaterale System und gemeinsame Positionen zu entwickeln, wo immer sich dies als zweckmäßig erweist.«¹¹⁹

Im Verhältnis zu China, dem mächtigsten Anrainer der Südchinesischen See, will die EU die »High-Level Dialogues« zu Fragen von Strategie sowie Wirtschaft und Handel nutzen, um Peking für eine multilaterale Zusammenarbeit auf regionaler Ebene zu gewinnen, die sich an den Normen internationalen Rechts orientiert. Von dem neuen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, das derzeit verhandelt wird, erwartet man nicht nur einen neuen rechtlichen Rahmen,

119 Siehe Fn. 116. Parallel dazu heißt es in den »Guidelines« von 2012, die EU solle »ihre Kooperation mit den Ländern der Region in globalen Foren wie der UNO und der WTO vertiefen« (Art. III, Abs. 12).

sondern auch eine Vertiefung der Beziehungen zwischen VR China und EU.

Ein weiterer Eckpunkt der asienpolitischen Initiative der EU ist die Partnerschaft mit den USA. Am 12. Juli 2012 unterzeichneten US-Außenministerin Hillary Clinton und die Hohe Vertreterin Catherine Ashton in Phnom Penh eine »Gemeinsame Erklärung über die Asiatisch-Pazifische Region«, mit der beide Seiten engere Konsultationen über ihre Politik in diesem Raum zusagten.¹²⁰ Außerdem verpflichteten sie sich zu einer »Stärkung der maritimen Sicherheit nach Maßgabe internationalen Rechts, das im Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen niedergelegt ist« und zur »Unterstützung bei der Entwicklung vertrauensbildender Maßnahmen, um das Risiko von Krisen und Konflikten zu verringern«. Hinsichtlich der Südchinesischen See, so die Erklärung weiter, »werden beide Seiten die ASEAN und China ermuntern, die Ausarbeitung eines ›Code of Conduct‹ voranzubringen und territoriale wie maritime Streitigkeiten durch friedliche, diplomatische und kooperative Vereinbarungen zu lösen«.

Wie weit die Zusammenarbeit zwischen USA und EU im asiatisch-pazifischen Raum gehen soll, ist unter politischen Beobachtern nicht unstrittig. Einige von ihnen betrachten eine enge Abstimmung – ein »joint rebalancing« – als Eckstein einer friedlichen und prosperierenden Weltordnung.¹²¹ Andere weisen darauf hin, dass die USA und die EU nicht nur Partner, sondern auch wirtschaftliche Konkurrenten seien. Mit einem Verzicht auf eigenständiges Handeln laufe die EU außerdem Gefahr, »in der Region irrelevant zu werden«, da zumal die Länder Südostasiens das Engagement unterschiedlicher externer Akteure begrüßten.¹²² Ebenso müsse die EU gerade gegenüber Peking ihre Unabhängigkeit als internationaler Akteur immer wieder unterstreichen. Einen strategischen Dialog sollten die Europäer darüber hinaus nicht nur mit

asiatischen Mächten wie China, Japan und Südkorea führen, sondern auch mit »anderen wichtigen Spielern« – wie Russland, Indien, Australien, Neuseeland und Kanada.¹²³

Komponenten eines stärkeren Engagements der EU

Rahmenbedingungen

Die europäische Politik kann in der Südchinesischen See auf einige günstige Voraussetzungen und Rahmenbedingungen bauen.¹²⁴ Im Unterschied zu Nordostasien und Zentralasien sind die Beziehungen zwischen Europa und den Ländern der Südchinesischen See durch eine lange Geschichte vielfältiger Kontakte geprägt. Die europäischen Länder haben in dieser Region tiefe Spuren hinterlassen, die über Kolonialismus und Imperialismus hinausgehen. Auch das Denken und Handeln jener Kräfte, die gegen Kolonialismus und für nationale Unabhängigkeit kämpften, war von Ideen geprägt, die in Europa ihren Ursprung hatten. Es kommt nicht von ungefähr, dass man sich bei Abfassung der ASEAN-Charta 2007 schnell darauf einigen konnte, Englisch und keine asiatische Sprache als einzige Arbeitssprache der Organisation festzulegen (Art. 34).

Umgekehrt ist Europa jene Art von Konflikten keineswegs fremd, die seit geraumer Zeit erhebliche Spannungen in der Südchinesischen See verursachen. Mit der Entwicklung eines gemeinsamen Ressourcen-Managements, der Überwindung einer asymmetrischen Konfliktkonstellation und dem Aufbau einer kontinentalen Sicherheitsarchitektur hat sich Europa nach bitteren historischen Erfahrungen eine spezifische Expertise erarbeitet – auch wenn daraus sicherlich kein weltweit gültiges Modell abzuleiten ist. Die in Asien wie Europa geführte Diskussion über die Parallelen zwischen der Lage der europäischen Mächte vor dem Ersten Weltkrieg und der gegenwärtigen Situation in Ost- und Südostasien greift nur einige Aspekte dieses komplexen Erfahrungsschatzes auf.¹²⁵

120 European Union, »Joint U.S.-EU Statement on the Asia-Pacific Region«, 12.7.2012, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131709.pdf> (eingesehen am 18.12.2013).

121 Karl Kaiser/Manuel Muniz, »Europe's Asian Pivot«, *Project Syndicate*, 5.9.2013, <www.project-syndicate.org/commentary/why-europe-also-needs-an-asian-pivot-by-karl-kaiser-and-manuel-muniz> (eingesehen am 18.12.2013).

122 Nicola Casarini, »EU Foreign Policy in the Asia Pacific: Striking the Right Balance between the US, China and ASEAN«, European Union, Institute for Security Studies Analysis, September 2012, S. 3, <www.iss.europa.eu/uploads/media/US-China-and-ASEAN_01.pdf> (eingesehen am 18.12.2013).

123 Vgl. auch die »Guidelines« von 2012 (siehe Fn. 117), Art. III, Abs. 12.

124 Vgl. Norbert Baas, »Europe and Southeast Asia: Time for an Upgrade«, in: *Strategic Review. The Indonesian Journal of Leadership, Policy and World Affairs*, Juli–September 2013, S. 148–154.

125 Zu dieser Diskussion vgl. Guan Yan, »Shadow of War Hasn't Yet Disappeared from East Asia« in: *Global Times*,

Wesentlich wichtiger als solche historischen Vergleiche sind zweifellos die wechselseitigen wirtschaftlichen Interessen. Sie manifestieren sich nicht nur in Handels- und Investitionsströmen, sondern auch in der besonderen Qualität dieser Beziehungen. Die EU ist weder Teil des von China favorisierten Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) noch des von den USA bevorzugten Trans-Pacific Partnership Programme (TPP). Damit stellt sie eine Alternative zu den beiden sich ausschließenden Kooperationsmodellen dar.¹²⁶ Das quantitativ wie qualitativ solide Fundament der wirtschaftlichen Beziehungen ermöglicht es der EU, eine größere politische Rolle wahrzunehmen, die im Gegenzug dazu beitragen kann, den ökonomischen Austausch weiter zu vertiefen.

Im Unterschied zu jener klaren Freund-Feind-Stellung, wie sie während des Kalten Krieges bestanden hatte, ist das heutige Verhältnis zwischen USA und VR China durch strategische Rivalität, aber auch durch ökonomische Interdependenz geprägt. Dies gilt ebenso für das Verhältnis der südostasiatischen Länder zu den beiden Großmächten, obwohl sich das für die einzelnen Staaten der Region höchst unterschiedlich darstellt. Mit Schlagworten wie »Rebalancing to Asia«, »Harmonische Region« und »Political-Security Community« versuchen die USA, China und die ASEAN, ihre Politik in Begriffe zu fassen. Aber bislang sind noch keine überzeugenden Strategien erkennbar geworden, die einen Ausweg aus dem Dilemma zwischen Rivalität und Interdependenz weisen würden. Vielmehr hat das offensive Vorgehen Chinas wie der USA nur dazu geführt, dass sich beide Großmächte immer stärker als strategische Konkurrenten denn als wirtschaftliche Partner begreifen.

China bemüht sich zwar um ein »harmonisches« Verhältnis und gute ökonomische Beziehungen zu seinen Nachbarn in Südostasien. Doch diese Absichten

29.10.2012, <www.globaltimes.cn/content/741097.shtml> (eingesehen am 18.12.2013); Gustaaf Geeraerts, »Dove of Trade May Be Just Another Hopeful Illusion«, in: *Global Times*, 29.10.2012, <www.globaltimes.cn/content/741093.shtml> (eingesehen am 18.12.2013); Amitav Acharya, *Common Security with Asia. Changing Europe's Role from »Model« to »Partner«*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Dezember 2012 (International Policy Analysis), S. 4f, <http://eugrasp.eu/fileadmin/user_upload/Common_Security_with_Asia_-_Amitav_Acharya.pdf> (eingesehen am 18.12.2013).

¹²⁶ Lena Muxfeldt, »Overview of EU Trade Policy in South-east Asia«, in: EU-Asia Center Publications, 11.6.2013, <www.eu-asiacentre.eu/documents/uploads/pub_102_policy_briefing_eu_trade_policy_sea.pdf> (eingesehen am 18.12.2013).

werden konterkariert durch Pekings Beharren auf den eigenen »historischen Rechten«, wie sie durch die Neun-Striche-Linie markiert werden. Das Bestreben der ASEAN wiederum, sich zur »Political-Security Community« zu entwickeln und eine zentrale Rolle beim Aufbau einer regionalen Sicherheitsarchitektur zu spielen, lässt sich nur schwer vereinbaren mit den unterschiedlichen strategischen Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten. In dem Maße, wie man sich dieser strategischen Dilemmata bewusst wird, dürfte auch die Bereitschaft wachsen, sich mit anderen Konzeptionen auseinanderzusetzen und neue Akteure ins Boot zu holen, die dabei hilfreich sein könnten, das militärische Konfliktpotential zu verringern und die angespannte Situation in der Südchinesischen See zu entschärfen.

Von einem stärkeren Engagement der EU versprechen sich die USA eine nachhaltige Unterstützung ihrer asienpolitischen Initiativen. Vertreter der ASEAN-Staaten erklären zwar immer wieder, dass sie eine aktivere Rolle der EU in ihrer Region begrüßen würden. Bei konkreten Vorhaben – etwa dem von europäischer Seite angestrebten Beitritt der EU zum East Asia Summit – legte die ASEAN bislang aber eine zögerliche Haltung an den Tag. Die VR China wiederum hat deutliche Vorbehalte gegen ein politisches Engagement der Europäer angemeldet. Nach Pekings Auffassung würden externe Akteure wie die EU bestehende Differenzen bloß weiter verkomplizieren, deren Lösung ohnehin nur bilateral möglich sei.

Die Frage ist, inwieweit die reservierte Haltung der ASEAN einer Rücksichtnahme auf Peking geschuldet ist und wie lange und glaubwürdig die chinesische Regierung ihre ablehnende Haltung vertreten kann und will – zumal sie im April 2014 eine neue EU-Strategie veröffentlicht hat, die den sperrigen, aber vielversprechenden Titel trägt »Vertiefung der umfassenden strategischen Partnerschaft zwischen China und der EU mit dem Ziel des wechselseitigen Nutzens und einer Win-Win-Kooperation«.¹²⁷ Gerade in der Südchinesischen See gibt es ja keine schwerwiegenden

¹²⁷ »China's Policy Paper on the EU: Deepen the China-EU Comprehensive Strategic Partnership for Mutual Benefit and Win-win Cooperation«, <http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-04/02/c_133230788.htm> (eingesehen am 18.6.2014). Eine differenzierte Analyse dieses Papiers bietet Nele Noesselt, »Chinas neue EU-Strategie: Aufbau einer strategischen Achse der Weltpolitik?«, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies (GIGA), 2014 (GIGA Focus 4/2014), <www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_global_1404.pdf> (eingesehen am 18.6.2014).

Interessendivergenzen zwischen China und der EU. Und das von Peking propagierte Konzept der »Gemeinsamen Entwicklung« entspricht vom Grundsatz her europäischen Vorstellungen und Modellen, die in chinesischen Fachzeitschriften auch positiv gewürdigt werden.¹²⁸ Zudem haben beide Seiten bei der Piraterie-Bekämpfung vor der Küste Somalias ihre Fähigkeit zur Zusammenarbeit in sicherheitsrelevanten Fragen bereits unter Beweis gestellt.¹²⁹

Notwendige Kurskorrekturen

Die EU hat seit 2012 erhebliche Anstrengungen unternommen, um einen positiven Beitrag zur Beilegung der Konflikte in der Südchinesischen See zu leisten, deren Eskalation nicht zuletzt europäische Interessen empfindlich beeinträchtigen würde. Ihre »Aktionspläne« und »Guidelines« nennen eine Reihe von Politikfeldern, auf denen die EU ihre Fähigkeit als verläSSLicher Partner unter Beweis stellen kann. Allerdings bedarf es gewisser Kurskorrekturen und Optimierungen, damit die EU diese Herausforderung erfolgreich bestehen kann.

Gefordert sind hier zunächst einmal die in der Regel gut ausgestatteten Botschaften der EU in der Region. Sie sollten die aus Brüssel kommenden Mittel nicht nur verwalten, sondern auch kreativ nutzen, um neben der jeweiligen Regierung weitere politische Institutionen und Gruppierungen zu identifizieren, die für eine Zusammenarbeit geeignet sind. Auf diese Weise ließen sich Politik und Arbeit der EU stärker in das öffentliche Bewusstsein der einzelnen Gastländer tragen. Die so oft geforderte »größere Sichtbarkeit« der EU ist eine Aufgabe, die in erster Linie die Vertretungen vor Ort leisten müssen.

Auf internationaler Ebene wird der politische Erfolg wesentlich davon abhängen, ob es Brüssel gelingt, sich als unabhängiger Akteur zu profilieren, der sich zugleich bewusst ist, dass man die angestrebten Ziele nicht im Alleingang durchsetzen kann, sondern nur

in einer effektiven Koalition Gleichgesinnter. Die »Guidelines« nennen hier eine Reihe potentieller Partner.¹³⁰ Die Festlegung auf einen alleinigen Partner, wie sie sich mit der gemeinsamen Erklärung Ashtons und Clintons von Phnom Penh 2012 andeutete,¹³¹ würde dagegen den eigenen Handlungsspielraum eher einengen als erweitern. Diesen Aktionsradius konkret auszuloten erfordert indes diplomatisches Geschick und dauerhaftes Engagement.

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union steht in verschiedenen Teilen der Welt vor immensen Herausforderungen, zumal in Nachbarschaftsregionen wie dem Nahen und Mittleren Osten. Daher wird seit einiger Zeit darüber diskutiert, ob es die Arbeit der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik nicht erleichtern würde, wenn sie mehrere politisch verantwortliche Stellvertreter bekäme. Diese könnten mit einzelnen Regionen oder speziellen Aufgabenfeldern betraut werden und so in der europäischen Außenpolitik eine stärkere Koordination und Kontinuität gewährleisten.¹³²

Daran scheint es in Brüssel bislang durchaus zu mangeln. Deutlich wird dies auch in den »Guidelines« des Europäischen Rates von 2012.¹³³ In Punkt 12 bezieht man sich dort auf die 2007 verabschiedete »Nürnberger Erklärung« zur Zusammenarbeit zwischen EU und ASEAN sowie den dort aufgeführten Aktionsplan.¹³⁴ Mit keinem Wort wird hingegen erwähnt, dass wenige Monate zuvor, im April 2012, auf dem EU-ASEAN-Gipfel in Bandar Seri Begawan ein 18 Seiten umfassender »Aktionsplan zur Stärkung einer erweiterten ASEAN-EU-Partnerschaft« verabschiedet und publiziert wurde.¹³⁵

Als besonders schwierig dürfte sich die Aufgabe erweisen, eine gemeinsame Politik oder gar Koordination der europäischen Rüstungsexporte zu entwickeln. Nach dem Massaker auf dem Tiananmen-Platz 1989 hatte die EU ein Waffenembargo gegen die VR China verhängt, das bis heute besteht. Dagegen gibt es keine

128 Vgl. Deng Yingying/Liu Feng, »Disputing Nations Should Side with China for Joint Development of Oil and Gas in South China Sea«, in: *Global Review* (Shanghai), Oktober 2011, S. 3.

129 Zur Zusammenarbeit der EU mit der VR China am Horn von Afrika vgl. Romain Warnault, *Fighting Piracy off the Coasts of Somalia: A Milestone for China and the European Union*, Brüssel: The European Institute for Asian Studies (EIAS), 2012 (EU-Asia at a Glance), <www.eias.org/sites/default/files/EU-Asia_at_a_glance_RW_Piracy_ChinaEU.pdf> (eingesehen am 18.12.2013).

130 Neben China, Japan und Südkorea werden namentlich die USA, Indien, Australien, Neuseeland und Kanada erwähnt.

131 Siehe Fn. 120.

132 Im deutschen Auswärtigen Amt hat man mit Beauftragten etwa für deutsch-russische oder deutsch-amerikanische Beziehungen die Erfahrung gemacht, dass solche Funktionsträger nicht in Konkurrenz zur Verantwortung des Ministers stehen, sondern dessen Arbeit zu verstetigen helfen.

133 Siehe Fn. 117.

134 Siehe Fn. 102.

135 Siehe Fn. 116.

gemeinsame Politik für die Rüstungsexporte einzelner EU-Mitglieder an die übrigen Anrainer der Südchinesischen See. Dabei beziehen Länder wie Indonesien, Malaysia und Singapur weit über 40 Prozent ihrer Waffenimporte aus der EU.¹³⁶ Das Thema taucht weder in den Aktionsplänen noch in den »Guidelines« auf, was zweifellos daran liegt, dass es in dieser Frage sehr schwer sein wird, zu einem Konsens der EU-Länder bzw. der EU-Waffenexporteure zu kommen. Will die EU jedoch in der Südchinesischen See ein schärferes Profil entwickeln, wird sie nicht darauf verzichten können, diese Frage zu klären oder zumindest zu thematisieren.

Ein schärferes politisches Profil erfordert nicht zuletzt eine stärkere Fokussierung auf eine begrenzte Zahl von Aufgabenfeldern. Der zwischen EU und ASEAN im April 2012 vereinbarte Aktionsplan entfaltet ein breites Tableau von über 80 Feldern möglicher Zusammenarbeit. Es mag bei der Ausarbeitung solcher Pläne ganz hilfreich sein, den Rahmen sehr weit zu stecken, um vielfältige Kooperationsmöglichkeiten aufzuzeigen. Doch sollte man sich darüber im Klaren sein, dass derart umfangreiche Entwürfe auch Erwartungshaltungen wecken, die angesichts begrenzter finanzieller und personeller Mittel nicht einmal ansatzweise erfüllt werden können. Bei der Umsetzung dieser Pläne wird es daher darauf ankommen, eindeutige Schwerpunkte zu bilden und eine enge Verzahnung zwischen den von der EU propagierten politischen Leitlinien und den konkreten Kooperationsprojekten herzustellen. Dies würde auch dazu beitragen, Europas Politik in der Südchinesischen See ein klar erkennbares Gesicht zu verleihen, das sich in der Außendarstellung anschaulicher vermitteln lässt als eine Politik, die sich mit unrealistischen Zusagen überfordert und dadurch ihre Glaubwürdigkeit aufs Spiel setzt.

Mögliche Kooperationsprojekte

Zur Beilegung der Konflikte in der Südchinesischen See bieten sich letztlich zwei unterschiedliche Modelle an. Das erste geht davon aus, dass klare Grenzlinien gezogen werden, die das Recht auf Souveränität und wirtschaftliche Nutzung für die einzelnen Anrainer

markieren. Europa hat mit diesem Modell in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts keine allzu guten Erfahrungen gemacht; vielmehr erwiesen sich die gezogenen Grenzen als sehr instabil und konfliktträchtig. Das zweite Modell setzt auf ein gemeinsames Management natürlicher Ressourcen, die Entwicklung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes und den Aufbau einer die Region übergreifenden Sicherheitsarchitektur. In Europa begann ein solcher Prozess nach dem Zweiten Weltkrieg mit dem gemeinsamen Management der kriegswichtigen Ressourcen Kohle und Stahl in der sogenannten Montanunion. Fortgesetzt wurde er durch Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und schließlich durch die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE, später Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, OSZE), die die Fronten des Kalten Krieges zu überwinden half.

Trotz aller Rückschläge hat Europa mit dieser Strategie wesentlich bessere Resultate erzielt als mit dem ersten Modell. Wenn sich die Anrainer der Südchinesischen See ebenfalls auf den Ansatz kooperativer Konfliktlösung verständigen, kann Europa auf einen großen Schatz positiver wie negativer Erfahrungen zurückgreifen, der für einen konstruktiven Dialog der EU mit den regionalen Konfliktparteien wie auch zwischen diesen von Nutzen wäre.

Die Zusammenarbeit europäischer Staaten in der Nordsee dürfte dabei von besonderem Interesse sein. Sie hat nicht nur zu bilateralen Vereinbarungen wie der zwischen Großbritannien und Norwegen über Fischfang und Erdölausbeutung, sondern 1989 auch zur Gründung einer gemeinsamen »Nordsee-Kommission« (NSC) geführt. Die NSC hat sich zum Ziel gesetzt, »die Partnerschaft zwischen den regionalen Regierungen und Verwaltungen zu stärken, die mit den Herausforderungen und Chancen, die die Nordsee bietet, befasst sind«.¹³⁷ Mitglieder der Kommission sind nicht die Anrainerstaaten, sondern die Küstenregionen der einzelnen Länder. Neben 20 Regionen der EU-Mitglieder Schweden, Dänemark, Deutschland, Niederlande, Frankreich und Großbritannien¹³⁸ sind auch 14 Regionen des Nicht-EU-Mitglieds Norwegen vertreten. Die Nordsee-Kommission ist somit eine supranationale Organisation der einzelnen Regionen, in der die nationalen Interessen der jeweiligen Staaten nur eine mit-

¹³⁶ Vgl. Nicola Casarini, »The European »Pivot«, *Issue Alert* (European Union, Institute for Security Studies), März 2013, S. 2; Jan Grebe, »Europäische Rüstungsexporte nach Südostasien«, in: *Südostasien*, (2013) 3, S. 8f.

¹³⁷ Nordsee-Kommission, <www.northsea.org/index.php/about> (eingesehen am 18.12.2013).

¹³⁸ In der Liste der Länder, deren Regionen Mitglieder der Nordsee-Kommission sind, werden England und Schottland, nicht aber Großbritannien genannt.

telbare Rolle spielen. Einige Beobachter in Asien betrachten daher die Kommission als mögliches Vorbild, wenn es darum geht, die Konflikte in der Südchinesischen See und anderen Teilen des asiatisch-pazifischen Raumes einer Lösung näherzubringen oder zumindest neue Möglichkeiten des Dialogs zu eröffnen.¹³⁹

Fischfang bzw. Fischereipolitik ist zwar ein Teil des umfangreichen Programms der NSC, doch die Fischereipolitik der EU geht weit über die Aktivitäten der NSC hinaus. Im vergangenen Jahr hat die EU gerade in diesem Bereich erhebliche Anstrengungen unternommen, um sich auf eine neue Politik zu verständigen, die eine gerechtere Verteilung und eine stärkere Nachhaltigkeit ermöglicht. Die EU geht davon aus, dass durch diese Politik innerhalb von zehn Jahren der Fischbestand in europäischen Gewässern auf 15 Millionen Tonnen anwachsen und der Fischfang sich auf 500 000 Tonnen pro Jahr erhöhen wird. Für den Fischereisektor würde dies einen Einkommensanstieg um 24 Prozent und 37 000 neue Jobs bedeuten.¹⁴⁰ In den vergangenen acht Jahren ist es bereits gelungen, den Anteil der überfischten Bestände von 94 Prozent (2005) auf 39 Prozent (2013) zu senken.¹⁴¹

In ihren »Guidelines« zur Ostasien-Politik (Art. IV, Abs. 32) und dem »EU-ASEAN-Aktionsplan« (Abs. 2.2.8) hat die EU ihre Bereitschaft bekundet, den Erfahrungsaustausch über maritime Ressourcen durch eine stärkere Institutionalisierung zu verstetigen. Als wichtiger Kooperationspartner käme hier zum Beispiel das ASEAN Maritime Forum in Frage, das auch in die Gespräche zwischen ASEAN und VR China über einen Code of Conduct eingebunden ist.¹⁴²

Bei der Diskussion sicherheitspolitischer Themen wird oft das Argument vertreten, man könne auf diesem Gebiet nur dann glaubwürdig agieren, wenn

man selbst die nötigen Kapazitäten besitze, um weit entfernt von den eigenen Grenzen militärische Stärke unter Beweis zu stellen. Da der EU diese Mittel in der Südchinesischen See nicht zur Verfügung stehen, sei sie gut beraten, sich nicht in militärstrategischen Fragen zu engagieren.¹⁴³ Dieses Argument ist nicht von der Hand zu weisen, wenn eine mögliche Rolle der EU in der Strategie des »Power Balancing«¹⁴⁴ zur Debatte steht. Geht es jedoch um nichttraditionelle Sicherheitsrisiken wie etwa Piraterie oder um den Aufbau vertrauensbildender Maßnahmen sowie Mechanismen präventiver Diplomatie, so ist die EU sehr wohl in der Lage, wertvolle Beiträge zur Sicherheitspolitik in der Südchinesischen See zu leisten.

Während des »Shangri-La Dialogue« in Singapur im Juni 2013 betonte Catherine Ashton den »umfassenden Ansatz« der EU bei der Bewältigung neuer sicherheitspolitischer Herausforderungen: »Unser umfassender Ansatz besteht aus einer Kombination harter und weicher Faktoren, mit denen dauerhaft Sicherheit und Wohlstand erzielt werden soll. Nach unserer Auffassung macht uns dieser Ansatz zu einem einzigartigen globalen Partner Asiens auf dem Gebiet der Sicherheit.«¹⁴⁵ Als Beispiel dafür nannte sie die Anti-Piraterie-Mission der EU am Horn von Afrika. Dabei hätten die europäischen Marineverbände stets auf die »exzellente Zusammenarbeit« mit den Einheiten asiatischer Länder, nicht zuletzt jener Chinas, zählen können.¹⁴⁶ Wesentliches Kennzeichen dieser EU-Mission sei es, so Ashton, dass sie sich nicht auf den Schutz von Handelsrouten und die Bekämpfung der Piraterie beschränke, sondern auch wirtschaftliche Hilfe und Unterstützung beim Aufbau von Rechtssystemen in der Region einschließe.

Im Rahmen einer solchen auf verschiedenen Komponenten beruhenden Strategie ist es vorstellbar, Schiffe einzelner EU-Staaten in die Südchinesische See zu entsenden, damit sie deren Anrainern Freundschaftsbesuche abstatten. Auf diese Weise kann die EU auch deutlich machen, dass sie die Südchinesische See als internationale Gewässer betrachtet. Voraussetzung für den Erfolg einer solchen Strategie wäre

139 Khan Vu Duc, »An Opportunity for Peace in Asia-Pacific«, in: *Asia Sentinel*, 28.9.2012, <www.asiasentinel.com/politics/an-opportunity-for-peace-in-asia-pacific/> (eingesehen am 4.6.2014).

140 EU Public Service, »EU Closes in on Major Fisheries Reform«, 1.6.2013, <www.academiclounge.org/index.php?option=com_content&view=article&id=13:eu-closes-in-on-major-fisheries-reform.-public-service-europe&catid=8&Itemid=101> (eingesehen am 6.1.2014).

141 Europäische Kommission, »Mitteilung der Kommission an den Rat. Konsultationen zu den Fangmöglichkeiten 2014«, Brüssel, 30.5.2013, COM(2013) 319 final, S. 11.

142 Gauri Khandekar, *Maritime Security in Asia: What the EU Can Do*, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), März 2012 (Agora Asia-Europe, Nr. 5), S. 6, <www.fride.org/download/PB_5_Maritime_Security_Asia.pdf> (eingesehen am 18.12.2013).

143 Raine/Le Mière, *Regional Disorder* [wie Fn. 31], S. 210ff.

144 Vgl. den entsprechenden Abschnitt in dieser Studie, S. 16.

145 Catherine Ashton, »Defending National Interests, Preventing Conflict«, Speech delivered by High Representative Catherine Ashton at the Shangri-La Dialogue, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/137368.pdf> (eingesehen am 18.12.2013).

146 Vgl. Fn. 129.

jedoch, dass die Besuche nicht allein auf Initiative und in Regie der einzelnen EU-Staaten erfolgen, sondern mit Brüssel abgestimmt und koordiniert werden.

Das im November 2006 vereinbarte »Regional Co-operation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia« (ReCAAP) bietet einen institutionellen Rahmen für den gemeinsamen Kampf gegen die Piraterie. Ihm gehören inzwischen 19 Mitglieder an, darunter – mit Ausnahme Malaysias und Indonesiens – alle ASEAN-Staaten, die VR China, aber auch vier europäische Länder.¹⁴⁷ Als Partner des ReCAAP empfiehlt sich die Europäische Kommission. Ihre Vertreter waren 2012 zum ersten Mal bei der Jahrestagung des »Information Sharing Center«¹⁴⁸ als externe Teilnehmer zugegen.¹⁴⁹

Ein intensiverer Dialog über vertrauensbildende Maßnahmen und Fragen präventiver Diplomatie entwickelt sich seit einigen Jahren zwischen dem ASEAN Regional Forum und der OSZE. Bei diesem Austausch ist das Thema maritime Sicherheit von besonderer Bedeutung. Nach Auskunft der Bundesregierung haben sich sowohl die ASEAN-Staaten als auch die VR China an den spezifischen Workshops des Dialogs sehr aktiv beteiligt.¹⁵⁰ Nur begrenzte Chancen sieht die Bundesregierung indes dafür, die »kooperativen Ansätze« bei der Piraterie-Bekämpfung am Horn von Afrika auf Ost- und Südostasien zu übertragen.¹⁵¹

147 Dänemark, Niederlande, Norwegen und Großbritannien.

148 Dieses von der ReCAAP betriebene Zentrum dient dem Austausch aller über die Piraterie gewonnenen Informationen.

149 Miha Hibernik, *Countering Maritime Piracy and Robbery in Southeast Asia. The Role of the ReCAAP Agreement*, Brüssel: The European Institute for Asian Studies (EIAS), 2013 (Briefing Paper 2013/2), S. 10, <www.eias.org/sites/default/files/EIAS_Briefing_Paper_2013-2_Hribernik.pdf> (eingesehen am 18.12.2013).

150 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Viola von Cramon-Taubadel, Agnes Brugger, Dr. Thomas Gambke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen (Drucksache 17/18402), *Zur sicherheitspolitischen Lage in Ost- und Südostasien*, Deutscher Bundestag, Drucksache 17/8561, 8.2.2012, Punkt 28, <<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/085/1708561.pdf>> (eingesehen am 18.12.2013).

151 Ebd., Punkt 20.

Schlussfolgerungen

Die Anrainer der Südchinesischen See sind wichtige Handelspartner der EU, deren Mitgliedsländer auch die meisten Direktinvestitionen in dieser Region leisten. Die Schifffahrtslinien, die durch das Meer führen, sind für Europas Wirtschaft wie für die gesamte Weltwirtschaft von vitaler Bedeutung. Sollten die Spannungen um die dortigen Seegebiete und deren natürliche Ressourcen eskalieren oder gar militärische Auseinandersetzungen drohen, hätte dies auch für die ökonomische Entwicklung Europas gravierende Folgen.

Die EU führt zwar schon seit etlichen Jahrzehnten mit den ASEAN-Ländern wie mit China intensive politische Dialoge auf verschiedenen Ebenen und zu ganz unterschiedlichen Problemfeldern. Doch bislang konnte sich die EU in dieser Region nicht als ein politischer oder gar sicherheitspolitischer Akteur etablieren, der die wirtschaftlichen Aktivitäten Europas hinreichend flankieren würde. Dabei wird nach wie vor kontrovers diskutiert, ob ein solches politisches Engagement der Europäer überhaupt notwendig ist.

Kritiker wenden ein, dass die EU aufgrund mangelnder militärischer Kapazitäten keine ernstzunehmende Rolle in der Sicherheitspolitik Südostasiens spielen könne. Zudem habe sie bislang auch keinen politischen Willen erkennen lassen, sich dort als eigenständiger Akteur zu profilieren. Die vorliegende Studie kommt dagegen zum Schluss, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten allein schon wegen ihres wirtschaftlichen Potentials ein politischer Akteur in dieser Region sind – ganz gleich, ob sie sich dessen bewusst sind oder nicht. Die entscheidende Frage lautet vielmehr, welche Rolle die Europäer hier spielen können und wollen.

Seit 2012 unternimmt die EU erste Schritte, um ihrem Engagement in Südostasien deutlichere Konturen zu verleihen. Dabei sind die Rahmenbedingungen nicht ungünstig. Die Beziehungen zwischen Europa und diesem Teil Asiens haben eine lange Tradition. Man kennt die Stärken und Schwächen der anderen Seite. Das schließt Fehlperzeptionen nicht aus, verringert sie aber. Sicherlich kann die EU hier keine militärischen Kapazitäten einsetzen, die mit denen der VR China, der USA, Japans oder Australiens auch nur annähernd vergleichbar wären. Dies lässt sich aber auch als Vorteil sehen – es stärkt die Autorität der EU

als normativer Macht, wenn sie auf Einhaltung und Durchsetzung der Grundsätze internationalen Rechts drängt, ohne damit militärstrategische Interessen zu verbinden. Zudem verfügen die Länder Europas über vielfältige Erfahrungen, wenn es um die Bewältigung von Problemen und Konflikten geht, wie sie seit etlichen Jahrzehnten zu den Auseinandersetzungen in der Südchinesischen See führen.

Um das vorhandene Potential zur Geltung zu bringen, sollte man sich zunächst darüber klar werden, welche Herausforderungen in der Südchinesischen See anstehen und welche Antworten die EU formulieren und politisch umsetzen kann. Die Gefahr liegt auf der Hand, dass die eigenen Handlungsspielräume über- oder unterschätzt werden. Welche Politik adäquat und zielführend ist, welche Strategie trägt und welche Kurskorrekturen notwendig sind, lässt sich kaum am grünen Tisch in Brüssel entscheiden. Diese Fragen können nur in einem intensiven Dialog und in enger Kooperation mit den Partnern in der Südchinesischen See ausgelotet und beantwortet werden.

Karte: Gebietsansprüche der Anrainerstaaten in der Südchinesischen See

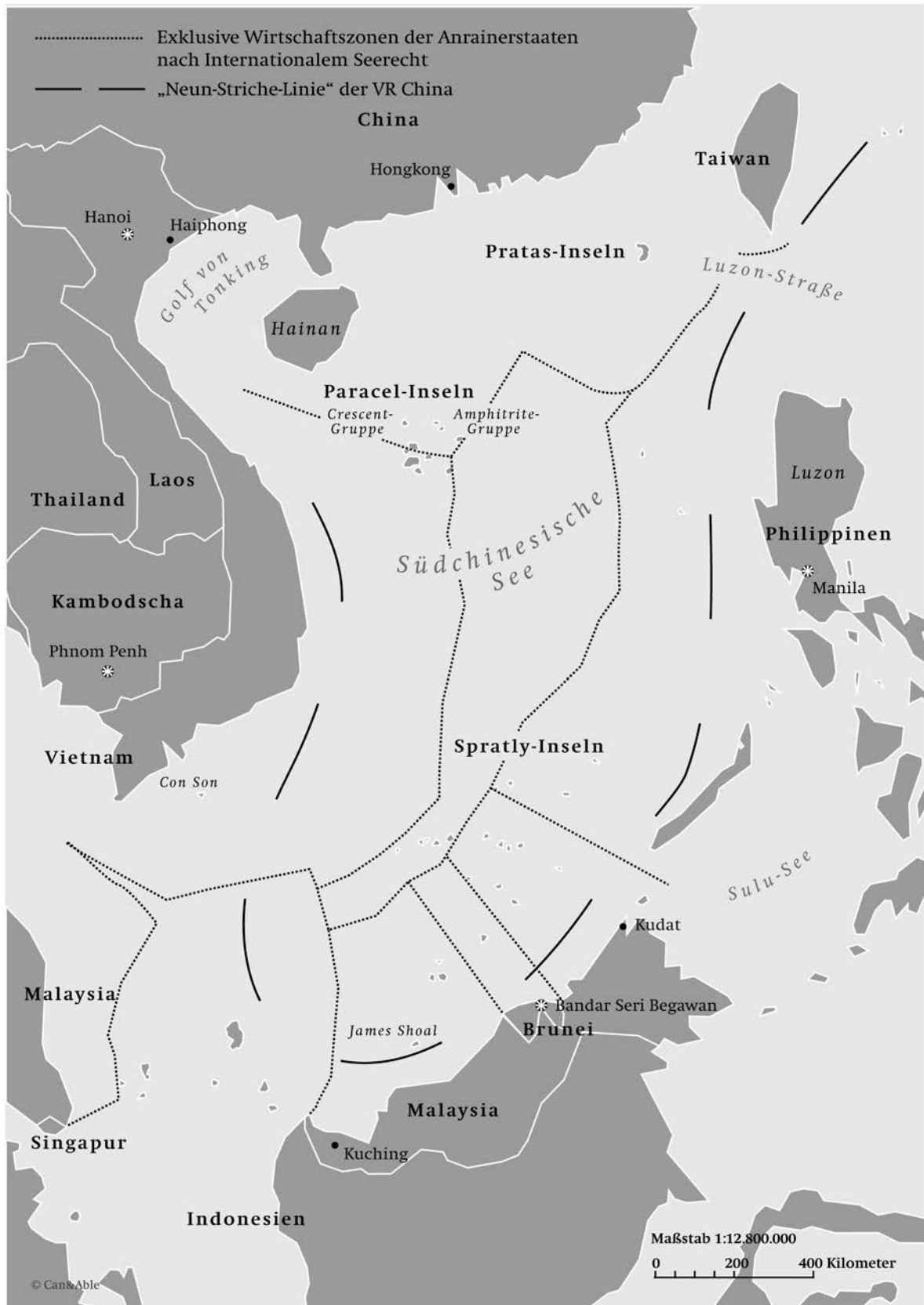


Tabelle 1
Handel EU mit ASEAN, China, ASEM, 1975–2013

<i>Exporte (in Mio. Dollar)</i>	1975	1985	1995	2005	2013
ASEAN	3.763	8.729	49.003	55.586	98.300
China	1.848	6.810	19.655	64.320	164.813
ASEM	48.470	98.899	279.534	484.004	889.839
<i>Anteil an Extra-EU-Exporten (in %)</i>	1975	1985	1995	2005	2013
ASEAN	2,5	2,9	7,0	4,2	4,7
China	1,2	2,2	2,8	4,9	7,9
ASEM	32,6	32,7	39,8	36,6	42,7
<i>Importe (in Mio. Dollar)</i>	1975	1985	1995	2005	2013
ASEAN	3.139	8.793	48.088	93.701	125.325
China	1.260	3.814	33.534	207.330	365.867
ASEM	47.684	116.292	335.240	809.168	1.175.868
<i>Anteil an Extra-EU-Importen (in %)</i>	1975	1985	1995	2005	2013
ASEAN	1,8	2,7	6,7	6,1	5,9
China	0,7	1,2	4,7	13,4	17,2
ASEM	27,8	36,1	46,5	52,3	55,4
<i>Handel (in Mio. Dollar)</i>	1975	1985	1995	2005	2013
ASEAN	6.901	17.522	97.091	149.287	223.625
China	3.108	10.624	53.190	271.650	530.680
ASEM	96.153	215.191	614.774	1.293.172	2.065.707
<i>Anteil an Extra-EU-Handel (in %)</i>	1975	1985	1995	2005	2013
ASEAN	2,2	2,8	6,8	5,2	5,3
China	1,0	1,7	3,7	9,5	12,6
ASEM	30,0	34,4	43,2	45,1	49,1

Quelle: IWF, *Direction of Trade Statistics* (eingesehen am 14.5.2013).

Tabelle 2
Handel der ASEAN mit ihren 10 Top-Partnern, 2012 (Stand: Dezember 2013)

<i>Bestimmungsland^a</i>	<i>Exporte (Mio. Dollar)</i>	<i>Anteil am Gesamt- export (%)</i>	<i>Ursprungsland^a</i>	<i>Importe (Mio. Dollar)</i>	<i>Anteil am Gesamt- import (%)</i>
ASEAN	323.855,0	25,8	ASEAN	278.193,2	22,8
China	141.892,0	11,3	China	177.592,8	14,5
Japan	126.507,0	10,1	Japan	136.376,8	11,2
EU-28	124.891,7	10,0	EU-28	117.707,2	9,6
USA	108.035,7	8,6	USA	91.991,5	7,5
Hongkong	80.507,1	6,4	Republik Korea	75.999,8	6,2
Republik Korea	55.030,3	4,4	Taiwan	61.032,7	5,0
Australien	45.724,3	3,6	Vereinigte Arabische Emirate	39.411,3	3,2
Indien	44.055,4	3,5	Saudi-Arabien	37.507,0	3,1
Taiwan	35.219,2	2,8	Indien	27.760,3	2,3
Summe der 10 Top-Exporteure	1.085.717,7	86,5	Summe der 10 Top-Importeure	1.043.572,6	85,4
Andere ^b	168.863,0	13,5	Andere ^b	178.274,1	14,6
Gesamt	1.254.580,7	100,0	Total	1.221.846,8	100,0

Anmerkungen:

Aufgrund von Rundungsdifferenzen können sich bei der Gesamtsumme geringfügige Abweichungen ergeben.

a Reihenfolge entsprechend dem Anteil an den gesamten Exporten und Importen der ASEAN.

b Handel aller anderen Länder sowie Handel, der keinen spezifischen Ländern zugeordnet werden konnte.

Quelle: *ASEAN Merchandise Trade Statistics Database* (zusammengestellt aus Daten, Publikationen und/oder Websites nationaler Stellen der ASEAN-Freizone [AFTA], nationaler Statistikämter, Zollbehörden oder Zentralbanken der ASEAN-Mitgliedsländer).

Tabelle entnommen aus <www.asean.org/images/resources/2014/Jan/StatisticUpdate28Jan/table21_as20Dec13.xls>

(Zugriff am 16.6.2014).

Tabelle 3
10 Top-Investoren in der ASEAN-Region (Stand: 14.1.2013)

Land/Region ^d	Mio. Dollar				Anteile in %			
	2009	2010	2011 ^c	2009–2011	2009	2010	2011 ^c	2009–2011
ASEAN	6.300,2	14.322,7	26.270,7	46.893,6	13,4	15,5	23,0	18,5
Europäische Union	8.063,1	17.012,1	18.240,5	43.315,7	17,2	18,4	16,0	17,1
Japan	3.789,9	10.756,4	15.015,1	29.561,4	8,1	11,7	13,2	11,7
China	1.852,6	2.784,6	6.034,4	10.671,6	4,0	3,0	5,3	4,2
USA	5.704,3	12.771,6	5.782,7	24.258,5	12,2	13,8	5,1	9,6
Hongkong	5.667,4	344,0	4.095,6	10.106,9	12,1	0,4	3,6	4,0
Cayman-Inseln	1.402,9	5.601,6	2.424,7	9.429,3	3,0	6,1	2,1	3,7
Republik Korea	1.794,0	3.764,2	2.138,3	7.696,5	3,8	4,1	1,9	3,0
Vereinigte Arabische Emirate	k. A.	153,9	1.728,1	1.882,0	k. A.	0,2	1,5	0,7
Taiwan	1.130,5	1.088,8	1.718,9	3.938,2	2,4	1,2	1,5	1,6
10 Top-Investoren gesamt	35.704,9	68.599,9	83.448,9	187.753,7	76,1	74,3	73,1	74,1
Andere ^b	11.191,8	23.678,8	30.661,7	65.532,2	23,9	25,7	26,9	25,9
Summe der ADI in ASEAN	46.896,7	92.278,6	114.110,6	253.286,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Anmerkungen:

Aufgrund von Rundungsdifferenzen können sich geringfügige Abweichungen ergeben.

- a Reihenfolge entsprechend den ADI-Zuflüssen im Jahr 2011; berücksichtigt nur Länder, für die Angaben zur Verfügung stehen.
 - b Umfasst den Zufluss aus allen anderen Ländern sowie reinvestierte Gewinne und unternehmensinterne Darlehen in den Philippinen.
 - c Die Daten für Singapur enthalten für 2011 keine unternehmensinternen Darlehen, da zurzeit keine geographische und branchespezifische Untergliederung der Daten verfügbar ist. Daten für 2011 mit einer Aufgliederung der unternehmensinternen Darlehen in Intra-/Extra-ASEAN-Darlehen sind Schätzungen des ASEAN-Sekretariats.
- k. A. = keine Angaben

Quelle: ASEAN Foreign Direct Investment Statistics Database (zusammengestellt von der ASEAN-Arbeitsgruppe für Statistiken über ausländische Direktinvestitionen aus Daten, Publikationen und/oder Websites der nationalen Zentralbanken und Statistikämter sowie der relevanten staatlichen Agenturen der ASEAN-Mitgliedsländer).

Entnommen aus <www.asean.org/images/2013/resources/statistics/Foreign%20Direct%20Investment%20Statistics_/Table%2027.xls> (Zugriff am 16.6.2014).

Die ausländische Direktinvestition (DI) ist auf Basis des Nettokonzpts ausgewiesen und berechnet sich wie folgt: Netto-DI = Beteiligungskapital + unternehmensinterne Nettokredite + nicht ausgeschüttete Gewinne. Das Nettokonzpt impliziert, dass folgende Zahlungsströme von den Brutto-DI abgezogen werden: (1) Kredite an verbundene Unternehmen (Töchter) im Ausland / Kredite von verbundenen Unternehmen (Töchtern) im Ausland (reverse investment); (2) Kredite ausländischer Direktinvestoren an Töchter im Inland / Kredite inländischer Töchter an ausländische Direktinvestoren (reverse investment). Daher können die Netto-DI-Ströme negativ sein.

Abkürzungen

ADI	Auslands-Direktinvestitionen
ADMM+8	ASEAN Defence Ministers Meeting (plus acht Dialogpartner)
ARF	ASEAN Regional Forum
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
ASEM	Asia-Europe Meeting
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BRT	Bruttoregistertonnen
CNOOC	China National Offshore Oil Company
COC	Code of Conduct
DOC	Declaration of Conduct
EAS	East Asia Summit
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GDSI	General Department for Sea and Islands (Vietnam)
ICG	International Crisis Group
IWF	Internationaler Währungsfonds
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
NSC	North Sea Commission
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
RCEP	Regional Comprehensive Economic Partnership
ReCAAP	Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SOA	State Oceanic Administration (VR China)
TAC	Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia
TPP	Trans-Pacific Partnership Program
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea
UNO	United Nations Organization
VR China	Volksrepublik China

Literaturhinweise

Michael Paul / Markus Harder

Perspektiven maritimer Sicherheit. Europäische Maritime Sicherheitsstrategie, Piraterie und der asiatisch-pazifische Raum

SWP-Aktuell 20/2014, April 2014

Michael Paul

Die Flottenrüstung der Volksrepublik China. Maritime Aspekte sino-amerikanischer Rivalität

SWP-Studie 15/2013, August 2013

SWP Berlin
Europa und die Konflikte in der Südchinesischen See
Juni 2014