

Paul, Michael

Research Report

Eine "Große Sandmauer" im Südchinesischen Meer? Politische, seerechtliche und militärische Aspekte des Inselstreits

SWP-Studie, No. S 9/2016

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Paul, Michael (2016) : Eine "Große Sandmauer" im Südchinesischen Meer? Politische, seerechtliche und militärische Aspekte des Inselstreits, SWP-Studie, No. S 9/2016, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252898>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Michael Paul

Eine »Große Sandmauer« im Südchinesischen Meer?

Politische, seerechtliche und
militärische Aspekte des Inselstreits

S 9
Mai 2016
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 die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2016

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 Schlussfolgerungen**
- 7 **Die Territorialkonflikte im
Südchinesischen Meer**
- 13 **Die Spratly-Inseln und die »Große Sandmauer«**
- 14 Erfolgreiche Salami­taktik?
- 17 Die *USS Lassen* und die Freiheit der See
- 19 Politische und militärische Implikationen der
chinesischen Außenposten
- 23 **Bilanz und Ausblick**
- 25 **Abkürzungsverzeichnis**

*Dr. Michael Paul ist Senior Fellow in der
Forschungsgruppe Sicherheitspolitik*

**Eine »Große Sandmauer« im Südchinesischen Meer?
Politische, seerechtliche und militärische Aspekte
des Inselstreits**

Der Ausbau chinesischer Außenposten im Südchinesischen Meer hat in Art, Umfang und Geschwindigkeit neue Maßstäbe gesetzt. Zwar haben auch Anrainerstaaten wie Vietnam in der Vergangenheit ihre Stützpunkte erweitert, allerdings über viele Jahre und nicht binnen weniger Monate. Allein von September 2013 bis Juni 2014 sollen mehr als zehn Millionen Kubikmeter Sand und Zement auf fünf Riffe im Gebiet der Spratly-Inseln verbracht worden sein. Unter anderem wurden Sand und Gestein mit Hilfe einer speziellen Schiffskonstruktion vom Meeresboden gesaugt und auf Korallenriffen oder hinter künstlich errichteten Stützmauern aufgeschüttet. Bis März 2015 wurde so eine Gesamtfläche von etwa 14,5 Quadratkilometern geschaffen, die der Kommandeur der US-Pazifikflotte ironisch als »Große Sandmauer« bezeichnete. Ein Aufklärungsflug im Mai 2015 zeigte, dass ein Außenposten mit einer Betonpiste von über drei Kilometern Länge ausgestattet und ein Tiefseehafen eingerichtet worden waren, was neben ziviler auf militärische Bedeutung hinweist. Zwar beteuerte Beijing, die Arbeiten seien beendet, doch wurden danach weitere Landebahnen gebaut. Dadurch sah sich das Weiße Haus im Januar 2016 veranlasst, Chinas Aktivitäten ein weiteres Mal zu kritisieren: Sie würden Spannungen hervorrufen und die regionale Stabilität untergraben. Wenig später wurde bekannt, dass China zwei Raketenbatterien auf der Woody-Insel stationiert hat, die auch Taiwan und Vietnam beanspruchen. Allen gegenteiligen Bekundungen aus Beijing zum Trotz zeichnet sich damit eine Militarisierung in diesen umstrittenen Gewässern ab, deren reiche Ressourcen und Energielagerstätten schon in den 1980er Jahren als potentielle Konfliktursachen galten.

Das Südchinesische Meer ist eine wichtige Transitstrecke für internationale Handels- und Rohstofftransporte. Deshalb haben die Entwicklungen dort erheblichen Einfluss nicht nur auf weit entfernte Handelsnationen wie Deutschland, sondern auch auf Anrainerstaaten der angrenzenden Seegebiete. Japan und Südkorea wären unmittelbar von einer Beeinträchtigung des Schiffsverkehrs betroffen. Territorialstreitigkeiten im Südchinesischen Meer wirken sich direkt auf das Ostchinesische Meer aus, in dem der chinesisch-

japanische Inselstreit anhält. Japan hat angekündigt, künftig seine Marine einzusetzen, um chinesischen Schiffen die Durchfahrt in den Territorialgewässern der umstrittenen Senkaku/Diaoyu-Inseln zu verwehren. China wiederum hat für seine Küstenwache (China Coast Guard, CCG) das zweite, weltweit größte Küstenschutzschiff (CCG-3901) fertiggestellt. Diese Schiffe demonstrieren maritimen Herrschaftsanspruch allein schon durch ihre Größe, in der sie selbst US-Lenkwaffenzerstörer der *Arleigh-Burke*-Klasse (wie die *USS Lassen*) übertreffen. Während CCG-2901 im Ostchinesischen Meer patrouilliert, soll das neue Schiff nun im Südchinesischen Meer die maritimen Ansprüche Chinas durchsetzen. Speziell die Flottenrüstung hat China in die Lage versetzt, seinen Territorialansprüchen unter Umständen gewaltsam Geltung zu verschaffen und andere Länder vor Gegenwehr abzuschrecken. Damit droht sich die Lage in Ostasien zu verschärfen, obwohl sämtliche Staaten der Region auf stabile und sichere Seeverbindungen angewiesen sind und jede Intervention – ob durch Milizen, Streitkräfte oder Piraterie – die maritime Sicherheit und die wirtschaftliche Wohlfahrt aller in Mitleidenschaft zieht.

Aus dieser Perspektive bildet das Südchinesische Meer ein aktuelles regionales, möglicherweise in Zukunft sogar global wirksames Konfliktgebiet, denn hier prallen nahezu unvereinbare Interessen aufeinander: einerseits die innenpolitisch sakrosankten Herrschaftsansprüche der Volksrepublik China, die auf »unanfechtbare Souveränität« über Inseln und Gewässer im Südchinesischen Meer pocht, andererseits die außenpolitisch ebenso zentrale maritime Herrschaftsausübung der USA als Grundlage ihrer Weltmachttrolle. Im Kern handelt es sich um einen Regionalkonflikt um Seewege und Ressourcen, an dem maßgeblich Staaten der ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) und China beteiligt sind, der aber auch globale Auswirkungen hat. Erstens betrifft er einen »Superhighway der Meere«, auf dem fast ein Drittel des weltweiten Seehandels abgewickelt wird. Zweitens ist er durch die jahrzehntelange Schutzmachttrolle der USA in diesem Gebiet unmittelbar mit der aufkommenden sino-amerikanischen Großmachtrivalität verknüpft. Drittens schließlich beinhaltet er einen seerechtlichen Ordnungskonflikt, der ein Grundprinzip der liberalen Weltordnung in Frage stellt – »Freiheit der See« versus exklusive Seeräume. Worin liegen also die Ursachen für diesen Konflikt? Wie ist sein bisheriger und sein weiterer Verlauf einzuschätzen? Welche Implikationen und möglichen Wege zur Einhegung dieses Konflikts sind

damit im regionalen und internationalen Rahmen verbunden?

Die Territorialkonflikte im Südchinesischen Meer

Aufgrund der für Segelschiffe günstigen Monsunwinde war das Südchinesische Meer¹ schon in der Antike eine wichtige Handelsroute. Für Asien hat es ähnlich hohe Bedeutung wie das Mittelmeer für Europa und auch hier muss die Herrschaft über das Meer als Kontrolle der wichtigsten Seewege verstanden werden.² Als pazifisches Randmeer hat das Südchinesische Meer den Austausch von Waren zwischen den südostasiatischen Küstenstaaten schon in Zeiten erlaubt, in denen er über die meist von Dschungel bedeckten Landwege nicht möglich war. Das Meer wurde so zum gemeinsamen Dreh- und Angelpunkt einer Region, die sich durch große Vielfalt auszeichnet – politisch, wirtschaftlich, kulturell und religiös.

Im 21. Jahrhundert bildet das Südchinesische Meer den Hauptverkehrsweg für die prosperierenden ostasiatischen Wirtschaftssysteme. Wer dieses Meer beherrscht, kontrolliert einen entscheidenden Teil der Weltwirtschaft. Mehr als 60 000 Schiffe mit Handelsware im Wert von über 5,3 Billionen US-Dollar (davon 1,2 Billionen aus dem US-Handel sowie ein beträchtlicher Teil aus dem europäischen und dem deutschen Außenhandel) passieren jährlich das Südchinesische Meer. Das entspricht fast einem Drittel des Welt-handelsvolumens. Zudem gewährleistet dieser »Superhighway der Meere«³ die Versorgung nord- und südostasiatischer Staaten mit Energie und Rohstoffen und ist dabei nahezu unersetzlich.⁴ Durch die Straße von

Malakka, das Eingangsportal zum Südchinesischen Meer, werden mehr als ein Drittel des global verfügbaren Rohöls (täglich etwa 15,2 Millionen Barrel) und über die Hälfte verflüssigten Erdgases (Liquefied Natural Gas, LNG) zu den Staaten der ostasiatischen Wachstumsregion transportiert.⁵ Diese beziehen ihr Rohöl großteils über das Südchinesische Meer – China zu etwa 80 Prozent, Südkorea zu 66 Prozent und Japan zu fast 60 Prozent. Darüber hinaus stammen rund zehn Prozent des weltweiten Fangs von Speisefisch aus den reichen Fischgründen des Südchinesischen Meeres. Nicht zuletzt wird es aufgrund seiner großen unterseischen Gas- und Ölvorkommen als »neuer Persischer Golf« gesehen: Die U.S. Energy Information Agency, eine für statistische Analysen zuständige Behörde des US-Energieministeriums, veröffentlichte 2013 Schätzungen, denen zufolge unter dem Südchinesischen Meer 11 Milliarden Barrel Öl und 190 Milliarden Kubikmeter Gas lagern sollen. Der staatliche Ölkonzern China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) vermutet sogar weit größere Vorkommen, nämlich 125 Milliarden Barrel Öl.⁶ Angesichts des wachsenden Ressourcenbedarfs wurde mit dem Hinweis auf diese Rohstoffe schon in der Vergangenheit das Risiko eines Regionalkonflikts begründet.⁷

ist nur zeitweise nutzbar. Vgl. Euan Graham, »Maritime Security and Threats to Energy Transportation in Southeast Asia«, in: *RUSI Journal*, 160 (2015) 2, S. 27.

⁵ Ein Teil des Rohöls, 1,4 Mio. Barrel pro Tag (MMbbl/d), ist für Singapur und Malaysia bestimmt, wo es raffiniert und weiterverschifft wird. Der Großteil (12,8 MMbbl/d) geht nach China (4,5 MMbbl/d) und Japan (3,2 MMbbl/d), den beiden größten Energiekonsumenten in Asien, sowie über das Ostchinesische Meer nach Südkorea. U.S. Energy Information Agency (EIA), *South China Sea*, 7.2.2013, <www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/regions_of_interest/South_China_Sea/south_china_sea.pdf>.

⁶ Ebd.

⁷ U.S. Department of Defense (DoD), *The Asia-Pacific Maritime Strategy: Achieving U.S. National Security Objectives in a Changing Environment*, Washington, DC, 27.7.2015, S. 5; EIA, *South China Sea* [wie Fn. 5]; Amos A. Jordan/William J. Taylor Jr., *American National Security. Policy and Process*, Baltimore/London: Johns Hopkins University Press, 1981, S. 376; Robert D. Kaplan, *Asia's Cauldron. The South China Sea and the End of a Stable Pacific*, New York: Random House, 2014, S. 10, 170f; Graham, »Maritime Security and Threats to Energy Transportation in South-

- ¹ Die Bezeichnung »Südchinesisches Meer« (South China Sea) hat sich im englischsprachigen Raum und damit als international üblicher Begriff etabliert. Die Anrainer bezeichnen dieses Meer neutral nach der jeweiligen Himmelsrichtung, in der es sich von ihrem Heimatland aus gesehen befindet. Chinesen sprechen vom »Südmeer« (Nanhai) und Vietnamesen vom »Ostmeer« (Bien Dong). Nur die Philippinen verwenden seit 2012 den Begriff »Westphilippinisches Meer«. Vgl. Sarah Raine/Christian Le Mière, *Regional Disorder. The South China Sea Disputes*, London: International Institute for Strategic Studies (IISS), 2013, S. 13; Gerhard Will, *Tough Crossing: Europa und die Konflikte in der Südchinesischen See*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2014 (SWP-Studie 10/2014), S. 7.
- ² Vgl. David Abulafia, *Das Mittelmeer. Eine Biographie*, Frankfurt a.M.: S. Fischer Verlag, 2013, S. 813.
- ³ Arne Perras, »Pazifikraum. Ritt auf dem Tiger«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 29.4.2016, S. 4.
- ⁴ Alternative Routen bedeuten lange Umwege und weitaus höhere Kosten. Der arktische Seeweg nach Nordostasien etwa

Die herausragende Bedeutung als Seeweg und Ressourcenspeicher macht das Südchinesische Meer und seine vier Inselgruppen (Pratas, Paracel, Spratly, Scarborough) zum Objekt sich überschneidender regionaler Gebietsansprüche von China und Taiwan, den Philippinen, Malaysia, Brunei und Vietnam. In einigen Fällen hat es deswegen bereits militärische Auseinandersetzungen und nationalistische Ausschreitungen gegeben. Außer Brunei haben alle Staaten, die Gebietsansprüche erheben, auf Inseln und Korallenriffen diverse Gebäude errichtet und zum Teil militärisch gesichert. Im Falle Vietnams betrifft dies 26 Inseln und Riffe, bei den Philippinen zehn, bei China acht, Malaysia sieben und Taiwan zwei. Häufig handelt es sich um Riffe oder Felsen, die bei Flut unter Wasser liegen und für menschliche Besiedlung nicht geeignet sind, außer sie wurden künstlich befestigt. Nur die von Taiwan besetzte größte natürliche Insel der Spratly-Gruppe, Itu Aba (Taiping), verfügt gemäß der Definition im Seerechtsübereinkommen (SRÜ) der Vereinten Nationen (VN) von 1982 über alle Eigenschaften einer »Insel« als »eine natürlich entstandene Landfläche, die vom Wasser umgeben ist und bei Flut über den Wasserspiegel hinausragt« (Artikel 121, Absatz 1 SRÜ). Sie ist ein Streitpunkt zwischen China, Taiwan, Vietnam und den Philippinen, vor allem seit unter den Spratly-Inseln große Ölreserven vermutet werden.⁸ Denn mit dem Status einer Insel ist der Anspruch auf entsprechende große Seegebiete und die Ausbeutung der dort vorhandenen Ressourcen verbunden.

Laut dem Seerechtsübereinkommen können Staaten ein Gebiet als ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) beanspruchen, das sich seewärts der Küste bis zu einer Breite von 200 Seemeilen (370 Kilometer) erstreckt, jeweils von der Basislinie entlang der Küste gemessen

east Asia« [wie Fn. 4], S. 20–31; Ronald O'Rourke, *Maritime Territorial and Exclusive Economic Zone (EEZ) Disputes Involving China: Issues for Congress*, Washington, DC: Congressional Research Service (CRS), 22.12.2015 (R42784), S. 2; Raine/Le Mière, *Regional Disorder* [wie Fn. 1], S. 12, 29, 75f; 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, DC: Center for a New American Security (CNAS), Januar 2012, S. 87, 90; Mamdouh G. Salameh, »China, Oil and the Risk of Regional Conflict«, in: *Survival*, 37 (Winter 1995–1996) 4, S. 133–146.

⁸ Vgl. Richard Cronin/Zachary Dubel, *Maritime Security in East Asia: Boundary Disputes, Resources, and the Future of Regional Stability*, Washington, DC: Stimson, Februar 2013, S. 14f; M. Taylor Fravel, »Maritime Security in the South China Sea and the Competition over Maritime Rights«, in: Cronin (Hg.), *Cooperation from Strength* [wie Fn. 7], S. 34; Kaplan, *Asia's Cauldron* [wie Fn. 7], S. 13, 88.

(Artikel 55 und 57 SRÜ). Die AWZ bleibt ein Teil der hohen See, doch dem Küstenstaat stehen die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen in der Zone einschließlich der Fischerei und einzelne Hoheitsrechte zu (Artikel 56 SRÜ). China beansprucht im Südchinesischen Meer ein Gebiet, das mehr als 1000 Kilometer von seiner Küste entfernt liegt. Zur Begründung beruft sich der chinesische Präsident auf die Geschichte.⁹ Neben dem Hinweis auf die Nutzung der maritimen Seidenstraße in der Kaiserzeit verweist die chinesische Seite auf die Potsdamer Erklärung vom 26. Juli 1945, welche die Bedingungen für die Kapitulation Japans beinhaltet, darunter die Rückgabe seit 1914 eroberten Gebiete und Inseln im Südchinesischen Meer.¹⁰ Außerdem hat die Regierung der nationalchinesischen Kuomintang 1947 eine Landkarte mit all jenen Inseln herausgegeben, auf die Anspruch erhoben wird – einschließlich der damit verbundenen Rechte zu Fischerei, Navigation und Ausbeutung dort verfügbarer Ressourcen. Gemäß dieser Karte würden bis zu 90 Prozent des Südchinesischen Meeres, zwischen zwei und drei Millionen Quadratkilometer, unter die Jurisdiktion der Volksrepublik fallen.¹¹

Die Ständige Vertretung der Volksrepublik China bei den Vereinten Nationen hat dementsprechend im Mai 2009 zwei Verbalnoten an das VN-Generalsekretariat gesandt. Sie enthielten eine grob der Version von 1947 folgende Landkarte mit einer U-förmigen Neunstriche-Linie (Nine-Dash Line, NDL) und die Erklärung,

⁹ »Islands in the South China Sea since ancient times are China's territory.« The White House, *Remarks by President Obama and President Xi of the People's Republic of China in Joint Press Conference*, Washington, DC, 25.9.2015, <www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/25/remarks-president-obama-and-president-xi-peoples-republic-china-joint>.

¹⁰ So der chinesische Ministerpräsident Li Keqiang 2013 bei seinem Besuch in Berlin. Botschaft der Volksrepublik China in der Bundesrepublik Deutschland, *Li Keqiang im Potsdamer Schloss Cecilienhof*, Berlin, 26.5.2013, <www.china-botschaft.de/det/zt/premier/t1043961.htm>. Vgl. Zhiguo Gao/Bing Bing Jia, »The Nine-Dash Line in the South China Sea: History, Status, and Implications«, in: *The American Journal of International Law*, 107 (2013) 1, S. 101f; Rana Mitter, »The End of the Second World War and the Shaping of Geopolitics in East Asia«, in: *RUSI Journal*, 160 (2015) 4, S. 14–17.

¹¹ Vgl. Markus Ackeret, »Angewandte chinesische Geografie«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 27.11.2012, S. 5; DoD, *Annual Report to Congress. Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2013*, Washington, DC, 2013, S. 3f; Gao/Jia, »The Nine-Dash Line« [wie Fn. 10], S. 103, 108; James Kraska, »The Nine Ironies of the South China Sea Mess«, in: *The Diplomat*, 17.9.2015; Raine/Le Mière, *Regional Disorder* [wie Fn. 1], S. 31.

Karte 1
Asien



Quelle: Can&Able.

China besitze »unanfechtbare Souveränität« über die anhand der NDL eingegrenzten Inseln und deren Gewässer.¹² Vietnam und Malaysia sowie die Philippinen haben jeweils konkurrierende eigene Ansprüche erhoben und den VN ebenfalls Verbalnoten übermittelt. Auslöser der diplomatischen Aktivitäten war dabei nicht China, sondern eine problematische Stichtagsregelung, der zufolge bis Mai 2009 Vorlagen über Kontinentalsockelgebiete bei den Vereinten Nationen

einzureichen waren.¹³ Beijing hat jedoch zum Eindruck einer robusten Diplomatie seit 2009 beigetragen: Chinesische Schiffe hatten im März 2009 die USNS *Impeccable* vor der Inselprovinz Hainan am Weiterfahren gehindert und aufgefordert, die ausschließliche Wirtschaftszone zu verlassen. Im selben Jahr hatte Beijing auf ausländische Ölfirmen eingewirkt, die Exploration in strittigen Gebieten zu beenden.¹⁴

China ergänzte in einer neuerlichen Verbalnote vom April 2011, die chinesische Souveränität und die davon abgeleiteten Ansprüche seien historisch und

¹² »China has indisputable sovereignty over the islands in the South China Sea and the adjacent waters, and enjoys sovereign rights and jurisdiction over the relevant waters as well as the seabed and subsoil thereof (see attached map).« Permanent Mission of the People’s Republic of China, *Notes Verbales CML/17/2009 and CML/18/2009*, 7.5.2009, <www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2009re_mys_vnm_e.pdf>, <www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/vnm37_09/chn_2009re_vnm.pdf>.

¹³ Nämlich bei der Kommission zur Begrenzung des Festlandssockels (Commission on the Limits of the Continental Shelf, CLCS).

¹⁴ Vgl. Raine/Le Mière, *Regional Disorder* [wie Fn. 1], S. 34, 48; David E. Sanger, *Confront and Conceal. Obama’s Secret Wars and Surprising Use of American Power*, New York: Broadway Paperbacks, 2012, S. 392.

rechtlich wohlbegründet.¹⁵ Die Beweisführung für solche historischen Ansprüche liegt allerdings in der Regel bei demjenigen, der sie erhebt, und ist außerordentlich schwierig. Deshalb geht China einen anderen Weg und konzentriert sich darauf, das Anwendungsgebiet chinesischer Gesetze (beispielsweise in einem Gesetz zum Schutz mariner Umwelt) über see-rechtlich definierte Bereiche wie Küstenmeer (Artikel 3 SRÜ), AWZ (Artikel 55 SRÜ) oder Festlandsockel (Artikel 76 SRÜ) hinaus auf »jede anderen Seegebiete unter Rechtsprechung der Volksrepublik China« zu erweitern.¹⁶ China versucht also, offene Rechtsräume durch nationale Gesetze zu schließen, doch eine solche »Lückenfüllung« ist völkerrechtlich fragwürdig.¹⁷

Letztlich bleibt unklar, was die NDL-Karte konkret bedeutet. Diese Ambiguität scheint aber beabsichtigt, denn sie verschafft China eine gewisse Flexibilität bei den Ansprüchen, die es erhoben hat, und erschwert es anderen Parteien, diesen zu widersprechen.

Die USA mahnen, Territorialkonflikte im Südchinesischen Meer friedlich auszutragen, beziehen aber keine Position zu den unterschiedlichen Ansprüchen der Anrainerstaaten. Allerdings hat das US-Außenministerium die chinesischen Gebietsansprüche eingehend geprüft und moniert, dass in den Verbalnoten nicht präzisiert wurde, ob sie sich nur auf den Besitz von Inseln (die nicht einzeln genannt werden) oder maritime Räume beziehen.¹⁸ US-Diplomaten haben China daher aufgefordert, seine Position unmissverständlich darzulegen und dem Seerecht anzupassen.¹⁹

15 »China's sovereignty and related rights and jurisdiction in the South China Sea are supported by abundant historical and legal evidence.« Permanent Mission of the People's Republic of China, *Note Verbale CML/8/2011*, 14.4.2011, <www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/mysvnm33_09/chn_2011_re_phl_e.pdf>.

16 »This law shall apply to the internal water, territorial sea, contiguous zone, exclusive economic zone and continental shelf of the People's Republic of China and any other sea areas under the jurisdiction of the People's Republic of China.« *The Marine Environmental Protection Law of the People's Republic of China*, <www.cecc.gov/resources/legal-provisions/marine-environmental-protection-law-of-the-peoples-republic-of-china>.

17 Vgl. U.S. Department of State (DoS), *Limits in the Seas. China: Maritime Claims in the South China Sea*, Washington, DC, 5.12.2014, S. 10, 17; Gao/Jia, »The Nine-Dash Line« [wie Fn. 10], S. 123.

18 »China has not clarified through legislation, proclamation, or other official statements the legal basis or nature of its claim associated with the dashed-line map.« DoS, *Limits in the Seas. China* [wie Fn. 17], S. 1. Vgl. ebd., S. 11–15; O'Rourke, *Maritime and EEZ Disputes* [wie Fn. 7], S. 23.

19 »Under international law, maritime claims in the South China Sea must be derived from land features. Any use of the

Außerdem fehlen geographische Daten, die den Raum klar definieren. Erschwerend kommt hinzu, dass chinesische Karten seit 2014 einen vertikalen »Strich« östlich von Taiwan enthalten, womit die Inselrepublik praktisch durch einen Federstrich mit der Volksrepublik China vereinigt wird.²⁰

Diese ohnehin komplizierte seerechtliche Lage wurde politisch noch diffiziler, als US-Außenministerin Clinton im Juli 2010 auf der ASEAN-Jahreskonferenz in Hanoi die freie Schifffahrt im Südchinesischen Meer zum nationalen Interesse der USA erklärte und betonte, dass das Völkerrecht respektiert werden müsse.²¹ Rechtlich bleibt nämlich zwischen den USA und China insbesondere strittig, ob militärische Aktivitäten von Drittstaaten wie im Falle des Küstenmeers (im Rahmen des »Rechts der friedlichen Durchfahrt« gemäß Artikel 17 SRÜ) auch in einer ausschließlichen Wirtschaftszone verboten sind. Die Volksrepublik China fordert von den USA, solche Operationen in ihrer AWZ einzustellen, und es kam wiederholt zu Zwischenfällen im Luftraum und auf See. Die USA vertreten eine weite Auslegung, laut der in einer AWZ dieselben Rechte wie auf hoher See gelten,²² während

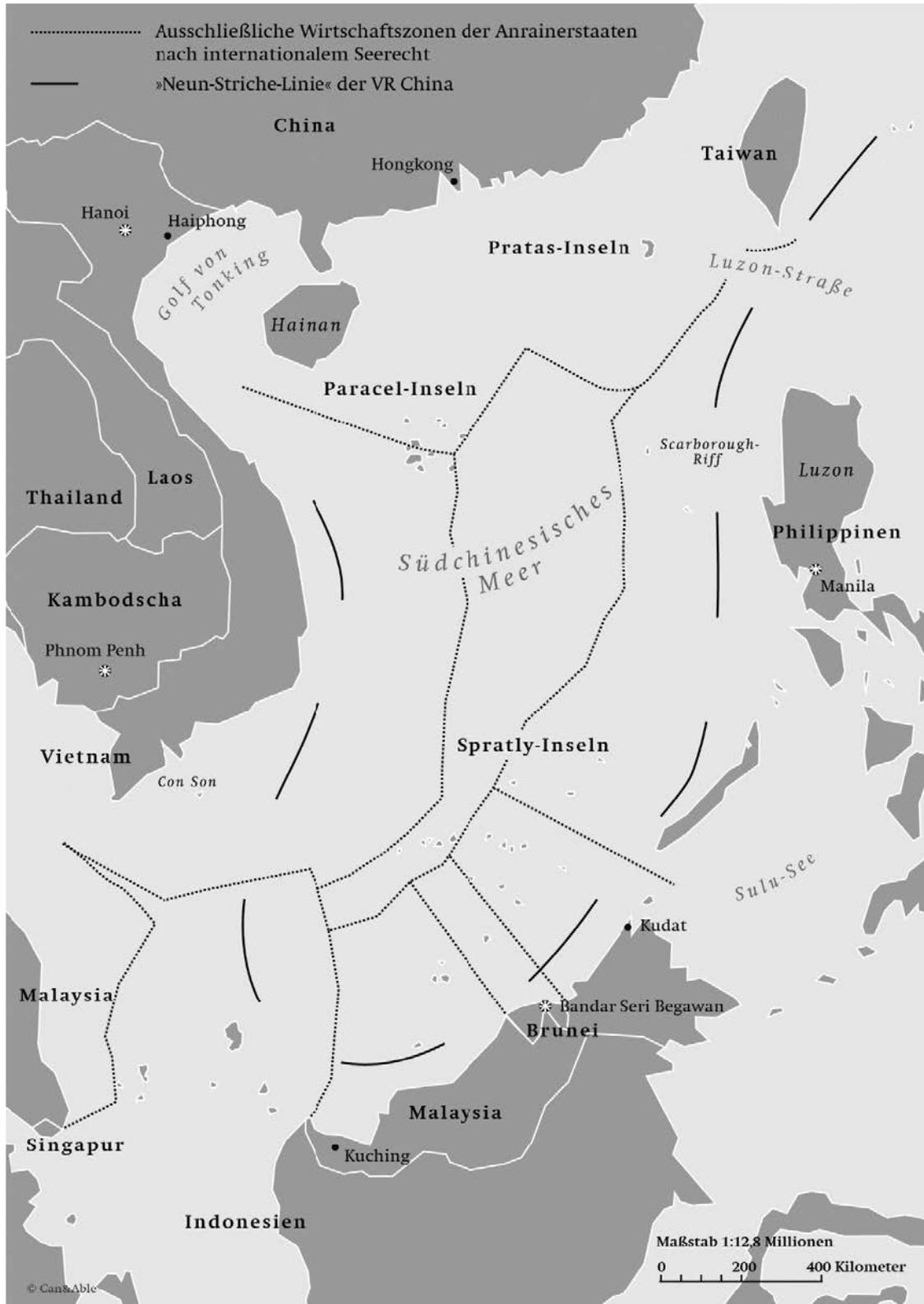
»nine-dash line« by China to claim maritime rights not based on claimed land features would be inconsistent with international law. The international community would welcome China to clarify or adjust its nine-dash line claim to bring it in accordance with the international law of the sea.« Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Danny Russel im Februar 2014 in einer Anhörung, zitiert nach Jeffrey A. Bader, *The U.S. and China's Nine-Dash Line: Ending the Ambiguity*, Washington, DC: Brookings, 6.2.2014.

20 Ishaan Tharoor, »Could This Map of China Start a War?«, in: *Washington Post*, 27.6.2014; Harry Kazianis, »China's 10 Red Lines in the South China Sea«, in: *The Diplomat*, 1.7.2014; O'Rourke, *Maritime and EEZ Disputes* [wie Fn. 7], S. 23; DoS, *Limits in the Seas. China* [wie Fn. 17], S. 3, 6.

21 Mark Landler, »Offering to Aid Talks, U.S. Challenges China on Disputed Islands«, in: *New York Times*, 23.7.2010.

22 »Robert Scher, then-Deputy Assistant Secretary of Defense, Asian and Pacific Security Affairs ... stated that »we reject any nation's attempt to place limits on the exercise of high seas freedoms within an exclusive economic zones [sic] ... Customary international law, as reflected in articles 58 and 87 of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea, guarantees to all nations the right to exercise within the EEZ, high seas freedoms of navigation and overflight, as well as the traditional uses of the ocean related to those freedoms. It has been the position of the United States since 1982 when the Convention was established, that the navigational rights and freedoms applicable within the EEZ are qualitatively and quantitatively the same as those rights and freedoms applicable on the high seas.« O'Rourke, *Maritime and EEZ Disputes* [wie Fn. 7], S. 30.

Karte 2
Chinesische Gebietsansprüche im Südchinesischen Meer



Quelle: Can&Able.

China einer engen Auffassung folgt. Insofern ähnelt die Kontroverse der beiden Mächte der historischen Auseinandersetzung zwischen »mare liberum« und »mare clausum«.²³

Beide grundsätzlich unterschiedlichen Interpretationen des Seerechts – freie Schifffahrt vs. exklusive maritime Räume – erhalten besondere Brisanz, wenn es um die von China beanspruchten Gebiete im Südchinesischen Meer geht. In diesem Fall wurde ein Stützpunkt im Mai 2015 von Seiten der chinesischen Marine sogar als »militärische Sperrzone«²⁴ bezeichnet, das heißt den USA wurde das Recht auf freie Schifffahrt und Überflug abgesprochen. Solche Rechtsansprüche eines Küstenstaates hinsichtlich seiner Territorialgewässer hat China allerdings selbst missachtet. So unternahmen fünf Schiffe der chinesischen Marine im September 2015 eine »friedliche Durchfahrt« in der zum US-Bundesstaat Alaska gehörenden Inselgruppe der Aläuten. Diese Passage war nicht angekündigt worden, obwohl China genau das stets von anderen fordert. Zuvor hatte das Flottendienstboot *Beijixing* im Juli 2014 in der AWZ der USA nahe Hawaii militärische Aufklärung betrieben, die China sich im umgekehrten Fall verbittet.²⁵

23 Maßgeblich für das geltende Seerecht ist die »Freiheit der Meere« (mare liberum) im Sinne von Hugo Grotius, der das Meer bereits im 17. Jahrhundert als gemeinsames Gut aller Menschen bezeichnete: Weder Bibel noch Eroberung oder Gewohnheitsrecht können laut Grotius den Umstand ändern, dass das Meer – schon aufgrund seiner Natur – allen zur Nutzung offenstehe. Dagegen war sein Zeitgenosse John Selden der Auffassung, es gebe Ansprüche auf exklusive Rechte (mare clausum). Sehr wohl sei es möglich, staatliche Hoheit über Meeresgebiete zu erlangen und durchzusetzen, nämlich indem das beanspruchte Seegebiet militärisch kontrolliert werde. Das freiheitliche Rechtsprinzip setzte sich am Ende durch, da es den maritimen Interessen der damals wichtigsten europäischen Staaten am besten entsprach. Es erstreckte sich auch auf die küstenfernen Seegebiete, die über 50 Prozent der Erdoberfläche ausmachen. Zugleich ist es ein Beispiel dafür, wie sich aus dem Interessenausgleich von Staaten ein Rechtsregime entwickelte, das wirtschaftliche Interdependenz beförderte. Dennoch besteht eine Gegenbewegung fort, die landnähere Meeresgebiete (und ihre Ressourcen) küstenstaatlicher Kontrolle zu unterstellen sucht. Vgl. Michael Paul, *Die USA, China und die Freiheit der See. »Freedom of Navigation«-Aktivitäten der USA und der ordnungspolitische Disput mit China*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2016 (SWP-Aktuell 14/2016), S. 3.

24 David S. Cloud, »U.S. Confronts China in Air, at Sea«, in: *Los Angeles Times*, 22.5.2015, S. 6.

25 Sam LaGrone, »U.S. Pacific Commander: Chinese Spy Ship Off Hawaii Has an Upside«, in: *U.S. Naval Institute (USNI) News*, 29.7.2014; Jeremy Page/Gordon Lubold, »Chinese Navy Ships Came Within 12 Nautical Miles of U.S. Coast«, in: *The Wall*

Aber auch die USA verhalten sich zwiespältig, zumal der US-Senat immer noch die Zustimmung zum Seerechtsübereinkommen versagt. Einerseits wird rechtskonform argumentiert, Ansprüche auf maritime Räume seien nur dann legitim, wenn sie von einem als solchen anerkannten Küstenstaat abgeleitet werden. Andererseits soll eine weite Auslegung des Seerechts im Sinne Washingtons gelten, die besagt, dass in jeder AWZ militärische Aktivitäten wie auf hoher See gestattet sind. Gewiss sind beide Argumente plausibel. Ausschließliche Wirtschaftszonen umfassen über 30 Prozent der Weltmeere. Würden die USA auf militärische Aktionen dort verzichten, könnten sie ihrer Rolle als Hüter der Meere (die zu den globalen öffentlichen Gütern gehören) kaum mehr gerecht werden. Damit geriete auch ihre Weltmachtrolle in Gefahr. Deshalb betonen die USA die freiheitlichen maritimen Prinzipien, so wie dies Verteidigungsminister Carter wiederholt geltend gemacht hat.²⁶ In der Ablehnung dieses Anspruchs auf unangekündigte und unbegrenzte militärische Aktivitäten in einer AWZ stimmen jedoch ausnahmsweise selbst China und Vietnam überein.

Street Journal, 4.9.2015; O'Rourke, *Maritime and EEZ Disputes* [wie Fn. 7], S. 70f; Missy Ryan/Dan Lamothe, »Chinese Naval Ships Flirted with U.S. Soil«, in: *Washington Post*, 5.9.2015, S. A02.

26 »... the United States will fly, sail, and operate wherever international law allows, as U.S. forces do all around the world.« DoD, *IISS Shangri-La Dialogue: »A Regional Security Architecture Where Everyone Rises«*, Secretary of Defense Speech, Singapur, 30.5.2015, <www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/606676/iiss-shangri-la-dialogue-a-regional-security-architecture-where-everyone-rises>.

Die Spratly-Inseln und die »Große Sandmauer«

Der Spratly-Archipel (chinesisch: Nansha) liegt im Mittelpunkt der chinesischen Territorialansprüche (siehe Karte 2, S. 11). Er erstreckt sich über mehr als 1000 Kilometer und besteht aus rund 120 weit verstreuten Felsen, Korallenriffen und kleinen Inseln. Die meisten davon bilden keine Insel im Sinne des Seerechts (Artikel 121 SRÜ), da sie überwiegend vom Wasser bedeckt sind. Auf der größten natürlichen Insel Itu Aba (Taiping) mit einer Fläche von einem halben Quadratkilometer ist Personal der taiwanesischen Küstenwache stationiert. Mit Unterstützung der Festlandschinesen wurden dort im Februar 2015 die Hafenanlagen erneuert. China und Taiwan erheben gemäß der Neun-Striche-Linie ähnliche Ansprüche auf die gesamte Inselgruppe, die zur Gänze auch von Vietnam reklamiert wird. Brunei, Malaysia und die Philippinen beanspruchen jeweils Teile der Spratly-Inseln. Außer Brunei haben alle diese Staaten schon Inseln oder Erhebungen im Meer in Besitz genommen, zivil wie militärisch genutzte Bauten auf vielen der ansonsten unbewohnten Inseln errichtet sowie Maßnahmen zur Landgewinnung ergriffen. So baute Malaysia in den 1980er Jahren auf dem Swallow-Riff eine Landebahn, ebenso wie die Philippinen auf der Insel Thitu. Vietnam unternahm zwischen 2009 und 2014 diverse Aktivitäten zur Landgewinnung.²⁷

China hat 1998 als Akt nationaler Gesetzgebung die Jurisdiktion über eine 200-Seemeilen-Zone für alle chinesischen Territorien festgelegt. Dazu zählt es den gesamten Spratly-Archipel und hat 2011 bei den VN für jedes der besetzten Riffe eine 200 Seemeilen umfassende außerordentliche Wirtschaftszone beantragt. Damit hat Beijing durch nationales Recht und staatliche Praxis einen Hoheitsanspruch auf fast das ganze Südchinesische Meer erhoben, weitgehend wie es der NDL entspricht. Bevor die Streitigkeiten diplomatisch oder durch Schiedsspruch geklärt werden konnten, hat China in den Jahren 2014 und 2015 durch die Landgewinnung neue Fakten geschaffen. Innenpolitisch liegt das Vorgehen auf Parteilinie, hatte doch Xi Jinping, damals designierter Staatspräsident, vor dem

Politbüro im Januar 2013 einen Kompromiss in territorialen Fragen ausgeschlossen. Außenpolitisch wirkten Beijings Maßnahmen jedoch verheerend, denn jedes Gebiet, das China zur Landgewinnung nutzte, so die Riffe Fiery Cross, Mischief und Subi (siehe Karte 3, S. 22), wird von mindestens einem anderen Staat beansprucht. Drei dieser Gebiete, darunter das Mischief-Riff, liegen innerhalb der AWZ, die von den Philippinen reklamiert wird und Gegenstand eines Schiedsgerichtsverfahrens in Den Haag ist.²⁸

Art, Umfang und Geschwindigkeit der chinesischen Landgewinnung haben neue Maßstäbe gesetzt.²⁹ Zuvor hat kein Staat eine so extensive Landnahme betrieben. Unter anderem wurden Sand und Gestein mit einer speziellen Schiffskonstruktion vom Meeresboden aufgesaugt und über den Korallenriffs oder hinter künstlich errichteten Stützmauern aufgeschüttet. Dies hatte verheerende Folgen für das empfindliche Ökosystem.³⁰ Während des Einsatzes im Spratly-Archipel sollen mehr als zehn Millionen Kubikmeter Sand auf fünf Riffe verbracht worden sein.³¹ Auf diese Weise wurde bis März 2015 eine

²⁸ Vgl. Permanent Mission of the People's Republic of China, *Note Verbale CML/8/2011* [wie Fn. 15]; Asia Maritime Transparency Initiative (AMTI)/Center for Strategic and International Studies (CSIS), *Island Tracker*, <<http://amti.csis.org/island-tracker/>>; Peter Dutton, »Cracks in the Global Foundation: International Law and Instability in the South China Sea«, in: Cronin (Hg.), *Cooperation from Strength* [wie Fn. 7], S. 73f.

²⁹ »China has now reclaimed 17 times more land in 20 months than the other claimants combined over the past 40 years, accounting for approximately 95 percent of all reclaimed land in the Spratly Islands.« DoD, *Asia-Pacific Maritime Strategy* [wie Fn. 7], S. 16.

³⁰ James Borton/Nguyen Chu Hoi, »China and the Deep Blue Sea«, *Project Syndicate*, 8.9.2015; Gabriel Dominguez, »Beijing's South China Sea Projects »Highly Disruptive« to Local Ecosystems«, *Deutsche Welle*, 16.4.2015; Ben Dolven/Jennifer K. Elsea/Susan V. Lawrence/Ronald O'Rourke/Ian E. Rinehart, *Chinese Land Reclamation in the South China Sea: Implications and Policy Options*, Washington, DC: CRS, 18.6.2015 (R44072), S. 4.

³¹ Die dafür verwendete Schiffskonstruktion wurde von der Shanghai Jiaotong University und der deutschen Ingenieurfirma Vosta LMG entworfen. Dabei handelt es sich um das dritte und größte in Asien befindliche derartige Schiff (cutter suction dredger). Es kann bis zu 4500 Kubikmeter Sand pro Stunde bewegen und in eine Tiefe von bis zu 30 Metern vorbringen. Dolven et al., *Chinese Land Reclamation* [wie Fn. 30],

²⁷ Vgl. DoD, *Asia-Pacific Maritime Strategy* [wie Fn. 7], S. 15f; Shannon Tiezzi, »Mainland Firm Lends a Hand as Taiwan Expands South China Sea Presence«, in: *The Diplomat*, 10.2.2015.

Fläche von insgesamt etwa 14,5 Quadratkilometern geschaffen, die der Kommandeur der US-Pazifikflotte, Admiral Harry Harris Jr., ironisch als »Große Sandmauer« bezeichnete.³² Beträchtlich erweitert wurden die Woody-Insel (auf nun 2,13 Quadratkilometer) im nördlichen Paracel-Archipel sowie die Riffe Fiery Cross (2,74 Quadratkilometer), Subi (3,95 Quadratkilometer) und Mischief (5,58 Quadratkilometer) im Spratly-Archipel (siehe Karte 3, S. 22). Sie erhielten alle jeweils eine drei Kilometer lange Betonpiste, die sogar von chinesischen Kampfbombern genutzt werden kann.³³

Erstmals wurden die Aktivitäten im März 2015 öffentlich erläutert, als Außenminister Wang Yi erklärte, China führe »notwendige Bauarbeiten auf seinen eigenen Inseln und Riffen« aus, die niemanden betreffen – im Gegensatz zu anderen Ländern, die »illegale Arbeiten in einem fremden Haus durchführen«. Man werde keine Kritik akzeptieren, da man nur Gebäude auf eigenem Boden errichte und dazu jedes Recht habe. Jedoch werde China die Freiheit der Schifffahrt aufrechterhalten und eine konstruktive Rolle zum Wohle des Friedens und der Stabilität in der Region spielen.³⁴ Die chinesische Seite argumentiert, dass sie enorme Zurückhaltung walten lassen, nun aber Arbeiten anständen, die in erster Linie zivilen Zwecken und der Erfüllung internationaler Verpflichtungen dienen.³⁵ Die Suche nach dem

im März 2014 verschwundenen malaysischen Passagierflugzeug (Flug MH-370) habe deutlich gemacht, dass dort eine Operationsbasis nötig sei, um die See-raumüberwachung in diesem Gebiet zu verbessern.³⁶ Mit der Begründung, es gehe überwiegend um zivile maritime Aufklärung, können allerdings auch Radaranlagen und Wirkmittel stationiert werden, die militärisch nutzbar sind. Dementsprechend lieferte der Leiter des Instituts für das Südchinesische Meer, Wu Sichun, die innenpolitisch populäre Rechtfertigung, China sei »gezwungen« worden, die künstlichen Inseln zu schaffen, um sich verteidigen zu können, weil es sich angesichts der Verteidigungskooperation der USA mit den Philippinen unsicher fühle. In diesem Sinne erklärte der Chef der chinesischen Marine, Admiral Wu Shengli, im Januar 2016, dass es sich bei der »notwendigen defensiven Maßnahme« im Spratly-Gebiet nicht um Militarisierung handle und man auf derlei Maßnahmen nicht verzichten werde. Ob und inwieweit sie ergriffen würden, hänge vom Ausmaß der Bedrohung ab. Das chinesische Außenministerium ergänzte, die Außenposten erlaubten es, Chinas territoriale Souveränität sowie maritime Rechte und Interessen zu schützen, und entsprächen den Erfordernissen militärischer Verteidigung.³⁷

Erfolgreiche Salamitaktik?

Der völkerrechtliche Status der Stützpunkte ist nach wie vor strittig. Klar ist jedenfalls, dass künstliche Inseln nicht die Territorialgewässer eines Staates erweitern. Politisch hat China mit seinen Maßnahmen zur Landgewinnung gegen Geist und Buchstaben der Erklärung (Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DoC) aus dem Jahr 2002 verstoßen, in der die ASEAN-Staaten und China explizit, aber unverbindlich Zurückhaltung vereinbart hatten.³⁸ Daher wurde China auf dem Gipfeltreffen

<www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/t1273370.shtml>.

³⁶ Vgl. Kevin Baron, »China's New Islands Are Clearly Military, U.S. Pacific Chief Says«, in: *Defense One*, 24.7.2015; Dolven et al., *Chinese Land Reclamation* [wie Fn. 30], S. 10f.

³⁷ Sam LaGrone, »Head of Chinese Navy Defends South China Sea Moves in Teleconference with CNO Richardson«, in: *USNI News*, 20.1.2016; O'Rourke, *Maritime and EEZ Disputes* [wie Fn. 7], S. 65; Wong/Perlez, »Beijing Says It Will Stop Building Artificial Islands« [wie Fn. 33].

³⁸ »5. The Parties undertake to exercise self-restraint in the conduct of activities that would complicate or escalate disputes and affect peace and stability including, among others,

S. 17f.

³² »China is creating a great wall of sand«, so Admiral Harry Harris Jr. in einer Rede am Australian Strategic Policy Institute (ASPI), Canberra, 31.3.2015, <www.cpf.navy.mil/leaders/harry-harris/speeches/2015/03/ASPI-Australia.pdf>.

³³ CSIS, *Island Tracker* [wie Fn. 28]; Edward Wong/Jane Perlez, »As Tensions With U.S. Grow, Beijing Says It Will Stop Building Artificial Islands in South China Sea«, in: *New York Times*, 16.6.2015.

³⁴ Johnny Erling, »Stückweise holt sich Beijing das Südchinesische Meer«, in: *Die Welt*, 11.6.2014; Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, *Foreign Minister Wang Yi Meets the Press*, 8.3.2015, <www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1243662.shtml>. Vgl. Dolven et al., *Chinese Land Reclamation* [wie Fn. 30], S. 13–15.

³⁵ »China's work on the South China Sea islands is intended to fulfill its international responsibilities and obligations, such as providing maritime search and rescue services, ensuring safety of navigation, disaster prevention and mitigation, meteorological observations, environmental protection, and fishery production.« »US, Please Stop Stirring Up Trouble in the South China Sea«, in: *People's Daily*, 3.6.2015. Vgl. Dolven et al., *Chinese Land Reclamation* [wie Fn. 30], S. 14f; Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, *Foreign Ministry Spokesperson Lu Kang's Remarks on Issues Relating to China's Construction Activities on the Nansha Islands and Reefs*, 16.6.2015,

der Staats- und Regierungschefs im April 2015 in Kuala Lumpur erstmals in der ASEAN-Geschichte von seinen südostasiatischen Nachbarstaaten kritisiert: Die Landgewinnung habe Vertrauen ausgehöhlt und könne Frieden, Sicherheit und Stabilität im Südchinesischen Meer unterminieren.³⁹

Der taiwanische Präsident Ma Ying-jeou plädierte daraufhin im Mai 2015 für Zurückhaltung, betonte im Zusammenhang mit einer »Friedensinitiative« Taiwans (South China Sea Peace Initiative) jedoch ähnlich wie die Volksrepublik China, aus historischer, geographischer und völkerrechtlicher Sicht seien die Seegebiete um Nansha (Spratly), Xisha (Paracel), Chungsha (Macclesfield Bank) und Tungsha (Pratas) Teil des Hoheitsgebiets der Republik China, also Taiwans. Sein pragmatischer Lösungsvorschlag besteht darin, jenseits der Gebietsansprüche die vorhandenen marinen Ressourcen zu teilen.⁴⁰ Schon 2011 war jedoch ein ähnlicher Vorschlag der Philippinen erfolglos geblieben. Seither macht Chinas robustes Vorgehen nicht nur das Zustandekommen weitergehender, verbindlicher Verhaltensregeln schwieriger, sondern lässt auch eine partnerschaftliche Teilung mariner Ressourcen wenig realistisch erscheinen. Eine Vereinbarung im Sinne von Ma könnte außerdem wie schon 1990 an Beijings Vorbedingung scheitern, zunächst müssten die chinesischen Ansprüche anerkannt werden.⁴¹

refraining from action of inhabiting on the presently uninhabited islands, reefs, shoals, cays, and other features and to handle their differences in a constructive manner.« ASEAN, *Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea*, 17.10.2002, <www.asean.org/?static_post=declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea-2>.

³⁹ *Chairman's Statement of the 26th ASEAN Summit, Kuala Lumpur & Langkawi, 27 April 2015*, »Our People, Our Commitment, Our Vision«, Punkt 59–62, <www.miti.gov.my/miti/resources/fileupload/Chairman%20Statement%2026th%20ASEAN%20Summit.pdf>.

⁴⁰ »The principle that sovereignty cannot be divided, but resources can be shared, however, allows sovereignty disputes to be shelved while development proceeds jointly, he said.« Ministry of Foreign Affairs Republic of China (Taiwan), *President Ma Proposes South China Sea Peace Initiative*, Taipei, 26.5.2015, <www.mofa.gov.tw/en/News_Content.aspx?n=8157691CA2AA32F8&sms=4F8ED5441E33EA7B&s=F71CA7963F189938>.

⁴¹ Vgl. Dolven et al., *Chinese Land Reclamation* [wie Fn. 30], S. 12; Kay Möller, »China in Ostasien: Die Renaissance der Pax Sinica«, in: Albrecht Zunker (Hg.), *Weltordnung oder Chaos? Beiträge zur internationalen Politik*, Baden-Baden: Nomos, 1993, S. 322; Ian Storey, »China's Bilateral and Multilateral Diplomacy in the South China Sea«, in: Cronin (Hg.), *Cooperation from Strength* [wie Fn. 7], S. 60.

China hat sich bei seinem Vorgehen in der Region keineswegs ungewöhnlich verhalten. Schon in den 1970er Jahren getätigte Landnahmen Vietnams wurden später dadurch abgesichert, dass hoheitliche Akte vollzogen wurden, indem Bauten errichtet und Militärpersonal stationiert wurden. Die chinesischen Aktivitäten verlaufen ähnlich, sind allerdings größer dimensioniert und haben weitreichendere Auswirkungen. Politisch wird damit Chinas Souveränitätsanspruch auf die bislang exterritorialen Inseln ausgeweitet. Staatliche Souveränität ist ein »Kerninteresse« Chinas – neben Sicherheit, territorialer Integrität und nationaler Einheit sowie dem politischen System.⁴² Strategisch wird der Radius von Fischereifloten sowie von Küstenschutz und Militär beträchtlich erweitert, denn die Stützpunkte bieten Versorgung und Schutz weitab der Heimathäfen auf Hainan oder auf dem Festland. Zudem können dort zeitweilig Schiffe stationiert werden. Militärisch kann der Raum mit Hilfe von Radaranlagen, Flugzeugen und Drohnen künftig besser über und unter Wasser kontrolliert werden. Verbesserungen betreffen auch den Luftraum, denn China hat russische Su-35-Kampfflugzeuge bestellt. Sie verfügen über ein Kommunikationssystem, das den Kontakt mit der Einsatzbasis über Entfernungen von bis zu 1500 Kilometern gestattet, wie sie Patrouillen im Südchinesischen Meer erfordern.⁴³ Wirtschaftlich sind die Außenposten wichtig für die Exploration und die spätere Ausbeutung dort befindlicher Öl- und Gasvorkommen. Insgesamt ermöglichen die neu befestigten Stützpunkte eine häufigere, dichtere und wirksamere Präsenz im Südchinesischen Meer.

Auf den Riffen Fiery Cross und Subi wurden mehr als drei Kilometer lange Betonpisten errichtet, im Januar 2016 folgte eine weitere Landebahn auf dem Mischief-Riff. Zur Seenotrettung hätten allerdings auch kürzere Landebahnen ausgereicht. Die außergewöhnliche Länge hat also militärische Gründe,

⁴² »China is firm in upholding its core interests which include the following: state sovereignty, national security, territorial integrity and national reunification, China's political system established by the Constitution and overall social stability, and the basic safeguards for ensuring sustainable economic and social development.« Information Office of the State Council, *China's Peaceful Development*, Beijing, 6.9.2011, <http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-09/06/c_131102329_4.htm>. Vgl. Raine/Le Mière, *Regional Disorder* [wie Fn. 1], S. 58f.

⁴³ Peter Wood, »Su-35 Purchase: Evidence of Sino-Russian Relations' Weakness or Strength?«, in: *China Brief*, 15 (7.12.2015) 23, S. 1–3, <www.jamestown.org/uploads/media/_CB_15_23.pdf>.

denn sie erlaubt Einsätze von Kampfflugzeugen und sogar Langstreckenbomben. Die Stützpunkte verbessern die Reichweite und damit das Einsatzspektrum militärischer Kräfte erheblich. Nun können Schiffe der maritimen Milizen,⁴⁴ der chinesischen Küstenwache und der Marine sowie Flugzeuge praktisch täglich in den umstrittenen Gebieten eingesetzt werden. Wenn Überwachungsflugzeuge vom Typ Y-9 und Ka-28-Hubschrauber auf den neuen Stützpunkten stationiert werden, erhöht sich auch die Fähigkeit zur Bekämpfung von Unterseebooten deutlich. Der Hafen auf Fieri Cross scheint groß genug für Kriegsschiffe zu sein, das heißt für Fregatten vom Typ 054, Korvetten vom Typ 056 und Raketenboote vom Typ 022. Ferner lassen sich auf den neuen Außenposten nun Radaranlagen, Boden-Luft-Raketen, Marschflugkörper (Anti-Ship Cruise Missile, ASCM) und Drohnen stationieren. All dies versetzt China in die Lage, weite Teile des Meeres zu kontrollieren und im Sinne einer Abhaltestrategie zu nutzen.⁴⁵

Die Stützpunkte können defensiv zur Absicherung chinesischer Ansprüche wie offensiv als Ausgangspunkt für deren Ausweitung dienen. Zunächst bilden sie eine veritable Drohkulisse für Anrainerstaaten, wie im Juli 2015 in einer Übung demonstriert wurde. Daran waren über 100 Schiffe beteiligt, zudem Luftwaffe und Raketenstreitkräfte. Auf diese Weise sei die Fähigkeit »zur schnellen Reaktion« verbessert worden, meldete die staatliche Nachrichtenagentur Xinhua. Erprobt wurden der Einsatz von Antischiffsraketen sowie die Verlegung und logistische Versorgung von

44 Anders als die Marine sind die aus Fischerbooten und deren Besatzung bestehenden »maritimen Milizen« zivil im Aussehen, aber militärisch ausgebildet. Sie können Gewalt gegen andere Boote oder Schiffe anwenden, aber weniger eskalierend wirken. Vgl. Andrew S. Erickson/Conor M. Kennedy, »Irregular Forces at Sea: ›Not Merely Fishermen – Shedding Light on China’s Maritime Militia«, *Center for International Maritime Security (CIMSEC)*, 2.11.2015; Christopher P. Cavas, »China’s ›Little Blue Men‹ Take Navy’s Place in Disputes«, in: *Defense News*, 3 (9.–16.11.2015) 20, S. 1, 6.

45 »If you look at all of these facilities – and you could imagine a network of missiles sites, runways for their fifth generation fighters and surveillance sites and all that – it creates a mechanism in which China would have de facto control over the South China Sea in any scenario short of war,« [Admiral Harry] Harris said.« Sam LaGrone, »Report: Chinese Complete Runway on Reclaimed South China Sea Island«, in: *USNI News*, 25.9.2015. Vgl. DoD, *Asia-Pacific Maritime Strategy* [wie Fn. 7], S. 15–17; Dolven et al., *Chinese Land Reclamation* [wie Fn. 30], S. 4, 7–9; Raine/Le Mière, *Regional Disorder* [wie Fn. 1], S. 66; Demetri Sevastopulo, »White House Urges Beijing to Halt Runway Building on Reefs, South China Sea«, in: *The Financial Times*, 15.1.2016, S. 1.

Einheiten der Raketenstreitkräfte. Ein Marinesprecher kommentierte beschwichtigend, dies sei Teil jährlicher Übungen, fügte indessen hinzu, dass die Nansha-Inseln (Spratly) und umliegende Gewässer seit Menschengedenken zu China gehörten.⁴⁶ Tatsächlich führte Chinas Südflotte schon im Juli 2010 Manöver mit scharfem Schuss durch, an denen schließlich alle drei Flotten der chinesischen Marine teilnahmen. Im November desselben Jahres wurden amphibische Landungen getestet und 2013 sogar Bomberangriffe auf Häfen im offenen Meer simuliert – allesamt Übungen, die offensive Einsatzfähigkeiten gegen Stützpunkte anderer Staaten im Südchinesischen Meer erhöhen.⁴⁷ Die Präsenz von Truppenkontingenten auf den Stützpunkten ermöglicht es nun, mit kurzer Vorwarnzeit umstrittene Inseln in umliegenden Gewässern anzugreifen. Wesentliche Bedeutung haben die neuen Außenposten daher für das regionale Kräfteverhältnis, das sich weiter zu Ungunsten anderer Staaten mit Gebietsansprüchen entwickelt, besonders zum Nachteil Vietnams und der Philippinen. Darüber hinaus hat die chinesische Landnahme die politische, rechtliche und ökonomische Lage der Nachbarstaaten verschlechtert: Der Status quo ante wird sich wohl kaum wiederherstellen lassen, da Beijing im Wortsinne neue Fakten geschaffen hat, die nicht mehr rückgängig zu machen sind – weder die Betonierung der Riffe noch der Verlust mariner Ökosysteme.

Außerdem wurden durch die neuen Stützpunkte die Grundlagen verbessert, um wie im Ostchinesischen Meer eine Zone intensiverer Luftraumüberwachung (Air Defense Identification Zone, ADIZ) einzuführen. Der stellvertretende Stabschef der Volksbefreiungsarmee, Admiral Sun Jianguo, schloss im Mai 2015 nicht aus, eine solche Zone einzurichten. Ein Mitarbeiter des Nationalen Sicherheitsrates (National Security Council, NSC) der USA kommentierte, die Etablierung einer weiteren ADIZ wäre »provokativ und destabilisierend«, und Admiral Harris erklärte, eine solche Zone würden die USA genauso ignorieren wie die ADIZ im Ostchinesischen Meer.⁴⁸

46 »Don’t Excessively Interpret South China Sea Drill: China Navy«, in: *New China*, 25.7.2015; »Chinese Navy Conducts Live Firing Drill in South China Sea«, *Xinhua*, 28.7.2015; U.S.-China Economic and Security Review Commission (USCC), *2015 Report to Congress*, Washington, DC, 17.11.2015, S. 367f.

47 Raine/Le Mière, *Regional Disorder* [wie Fn. 1], S. 67.

48 Vgl. Dolven et al., *Chinese Land Reclamation* [wie Fn. 30], S. 8f, 11, 21; Edward Wong, »China Says It Could Set Up Air Defense Zone in South China Sea«, in: *New York Times*, 31.5.2015, S. 8; Sam LaGrone, »PACOM Harris: U.S. Would

Washington lenkte im Mai 2015 die internationale Aufmerksamkeit auf die chinesischen Aktivitäten, indem es ein Aufklärungsflugzeug zu neuen Außenposten entsandte. Zwar hatte dies kein neuerliches Abfangmanöver durch chinesische Kampfflieger wie noch im August 2014 nahe Hainan zur Folge. Gleichwohl forderte die chinesische Marine die Besatzung auf, die »militärische Sperrzone« sofort zu verlassen, obwohl das Flugzeug mehr als zwölf Seemeilen vom Riff Fiery Cross entfernt war, auf dem sich der neu befestigte Stützpunkt befindet.⁴⁹ In einem Leitartikel der staatlichen Tageszeitung *Global Times* stellte die chinesische Führung klar, dass die Forderungen der USA nach Einstellung der Bautätigkeit nicht folgen werde. Bestehe Washington weiter darauf, drohe »früher oder später« eine militärische Konfrontation.⁵⁰ Daraufhin mahnte ein ehemaliges Mitglied der Reagan-Administration, anders als im Ersten Weltkrieg der Balkan solle das Südchinesische Meer nicht zum Kriegsgrund werden, denn Chinas »vorsichtige Salamitaktik« lohne keine militärische Auseinandersetzung.⁵¹ Außerdem verletzen die Aktivitäten weder das Seerecht, noch werde die freie Schifffahrt bedroht. Zwar bot die Militarisierung Anlass zu Kritik, da Stützpunkte und Häfen militärisch genutzt werden können. Aber auch das war jahrelang kein hinreichender Grund für die USA, auf höherem Niveau als in diplomatischen Appellen die Einstellung der Baumaßnahmen zu verlangen. De facto lief es darauf hinaus, die chinesische Taktik zu tolerieren. Von liberaler Seite hieß es, die USA sollten nicht jede künstliche Insel oder Landebahn als unmittelbare Bedrohung eigener Interessen oder derjenigen anderer Staaten betrachten. Schließlich verhalte sich China so, wie es von einer neuen Großmacht zu erwarten sei, und errichte mit den Außenposten »stationäre Flugzeugträger«

Ignore a »Destabilizing« Chinese South China Sea Air Defense Identification Zone«, in: *USNI News*, 26.2.2016.

49 »Foreign military aircraft, this is Chinese navy. You are approaching our military alert zone. Leave immediately,« the Chinese dispatcher said in a radio transmission, the Navy recounted Thursday. When the U.S. crew responded that it was flying in international airspace, the Chinese dispatcher answered, »This is the Chinese navy. [...] You go!« Cloud, »U.S. Confronts China in Air, at Sea« [wie Fn. 24], S. 6.

50 »If the US sets its bottom line on the condition that China must stop its construction work, then military confrontation will start sooner or later.« »Onus on US to Cool South China Sea Heat«, in: *Global Times*, 24.5.2015. Vgl. DoD, *A Regional Security Architecture Where Everyone Rises* [wie Fn. 26].

51 Doug Bandow, »The Ultimate Irony: Is China the »America« of Asia?«, in: *The National Interest*, 27.5.2015.

analog zu den realen US-Trägern. Solche extensive Landgewinnung sei zwar neu, aber deshalb nicht automatisch bedrohlich.⁵² Es lässt sich also resümieren, dass die chinesische Salamitaktik im Inselstreit bislang überaus erfolgreich war. Wird sie fortgeführt, dürfte am Ende die Kontrolle über einen Seeraum stehen, der in etwa mit dem von der Neun-Striche-Linie abgegrenzten Gebiet übereinstimmt und fast das ganze Südchinesische Meer umfasst.

Die *USS Lassen* und die Freiheit der See

Am 27. Oktober 2015 passierte der Lenkwaffenzerstörer *USS Lassen* (DDG-82) in weniger als zwölf Meilen Entfernung einen Stützpunkt, den China auf dem Subi-Riff im Südchinesischen Meer geschaffen hatte.⁵³ Das seit 1988 von China besetzte Korallenriff, das zu den Spratly-Inseln gehört, befindet sich nahe den Philippinen und bildet den am weitesten im Norden gelegenen chinesischen Außenposten. Seit Juli 2014 war er in einen Stützpunkt verwandelt worden, der am Ende 3,95 Quadratkilometer Fläche umfasste.⁵⁴ US-Verteidigungsminister Ashton Carter bezeichnete die Operation des amerikanischen Zerstörers als Routineeinsatz, der mit internationalem Recht übereinstimme. Washington wollte weiter keine Position zu konkurrierenden Gebietansprüchen einnehmen. Jedoch sollte diese »Freedom of Navigation«-Operation (FONOP) demonstrieren, dass die USA nicht bereit sind, Einschränkungen ihrer Navigationsfreiheit in diesem Seegebiet hinzunehmen.⁵⁵

52 Michael E. O'Hanlon, »Don't Be Provoked: China and the United States in the South China Sea«, in: *Brookings Brief*, 18.9.2015.

53 »A U.S. defense official told CNN that the destroyer *USS Lassen* »conducted a transit« within 12 nautical miles of Subi Reef in the Spratly Islands [...]. The operation put the ship within an area that would be considered Chinese sovereign territory if the U.S. recognized the man-made islands as being Chinese territory, the official added.« Jim Sciutto/Barbara Starr, »U.S. Warship Sails Close to Chinese Artificial Island in South China Sea«, *CNN*, 27.10.2015. Vgl. zum Folgenden Paul, *Die USA, China und die Freiheit der See* [wie Fn. 23], S. 1f.

54 Siehe AMTI/CSIS, *Subi Reef Tracker*, <<http://amti.csis.org/subi-reef-tracker/>> (Abruf 17.2.2016).

55 »[...] this FONOP challenged attempts by claimants to restrict navigation rights and freedoms around features they claim, including policies by some claimants requiring prior permission or notification of transits within territorial seas.« Carter in einem Schreiben an McCain vom 22.12.2015, in: »Document: SECDEF Carter Letter to McCain on South China Sea Freedom of Navigation Operation«, in: *USNI News*, 5.1.2016.

Dem Einsatz der *USS Lassen* war eine monatelange Kontroverse vorausgegangen. Hochrangige Vertreter beider Parteien im US-Kongress – darunter Senator John McCain als Vorsitzender des Streitkräfteausschusses und Bob Corker als Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses des Senats – hatten dabei an Verteidigungsminister Carter und Außenminister Kerry appelliert, gegen die Änderung des Status quo in der Region vorzugehen. Eine zurückhaltende Politik könnte ein »gefährlicher Fehler« sein, meinte McCain, weil Chinas Herrschaftsansprüche durch die Respektierung einer Zwölfmeilenzone stillschweigend anerkannt würden.⁵⁶

In der Tat hatte Washington die chinesischen Maßnahmen zur Landgewinnung im Südchinesischen Meer und deren Implikationen jahrelang ignoriert. Der Einsatz der *USS Lassen* war die erste »Freedom of Navigation«-Operation seit 2012 in diesem Gebiet.⁵⁷ Allerdings gingen die Meinungen darüber auseinander, welche Botschaft damit vermittelt werden sollte. Das Subi-Riff ist eine »trockenfallende Erhebung« (Artikel 13 SRÜ), der kein Territorialgewässer zusteht. Insofern war die Fahrt des US-Schiffs keine »friedliche Passage« wie im Falle einer Insel mit einer Zwölfmeilenzone. Weil die *USS Lassen* jedoch innerhalb von zwölf Meilen navigierte, wurde vermutet, die USA hätten damit chinesische Ansprüche anerkannt.⁵⁸ Das Gegenteil war der Fall: Die Operation der *USS Lassen* sollte deutlich machen, dass Chinas neu befestigte Stützpunkte den Status quo freier Schifffahrt nicht verändern. Daher wurde der auf einer »trockenfallenden Erhebung« errichtete Außenposten wie eine künstliche Insel behandelt, die seerechtlich kein Küstenmeer von zwölf Seemeilen aufweist, sondern

Vgl. »USA schicken Zerstörer ins Südchinesische Meer«, in: *Zeit Online*, 27.10.2015; Ankit Panda, »After Months of Waiting, US Finally Begins Freedom of Navigation Patrols Near China's Man-Made Islands«, in: *The Diplomat*, 27.10.2015; Michael J. Green/Bonnie S. Glaser/Gregory B. Poling, *The U.S. Asserts Freedom of Navigation in the South China Sea*, Washington, DC: CSIS, 27.10.2015.

⁵⁶ Austin Wright/Bryan Bender/Philip Ewing, »Obama Team, Military at Odds over South China Sea«, in: *Politico*, 31.7.2015. Vgl. James Kraska, »The Legal Rationale for Going Inside 12«, *AMTI Brief*, 11.9.2015.

⁵⁷ Sydney J. Freedberg Jr., »US Hasn't Challenged Chinese »Islands« since 2012«, in: *Breaking Defense*, 17.9.2015.

⁵⁸ Euan Graham, »Innocent Passage: Did the US Just Fumble Its South China Sea Strategy?«, *the interpreter*, 4.11.2015, <www.lowyinterpreter.org/post/2015/11/04/Innocent-passage-Did-the-US-just-fumbled-its-South-China-Sea-strategy.aspx>. Vgl. Euan Graham, »Freedom of Navigation and Collective Self-Interest«, in: *ASEAN Focus*, 3 (Dezember 2015/Januar 2016), S. 8f.

höchstens eine Sicherheitszone von 500 Metern.⁵⁹ Die zweite »Freedom of Navigation«-Operation der USA, diesmal die Fahrt der *USS Curtis Wilbur* (DDG-54) im Januar 2016 nahe der Triton-Insel, richtete sich gegen »exzessive Ansprüche« Chinas, Taiwans und auch Vietnams. In diesem Fall erfolgte die Passage ebenfalls ohne vorherige Ankündigung, die China und bis dahin auch Vietnam stets verlangt haben.⁶⁰ Dies gilt auch für die dritte Operation Anfang Mai 2016, bei der die *USS William P. Lawrence* (DDG-110) das Riff Fiery Cross in einem Abstand von weniger als zwölf Seemeilen passierte.⁶¹

Indem die USA künstlich befestigte Außenposten und deren Territorialgewässer ignorieren, verhindern sie, dass aus dem Anspruch durch Zeitablauf und Duldung neues Besitzrecht werden kann. Gemäß Völkergewohnheitsrecht erfordert ein territorialer Erwerb (Ersitzung) nämlich die Ausübung effektiver Herrschaftsgewalt über einen erheblichen Zeitraum und ohne Unterbrechung.⁶² Die Schaffung künstlicher Inseln lässt sich nicht mehr revidieren. Sehr wohl aber kann dem Anspruch auf Herrschaft über ein Inselgebiet die Zustimmung versagt werden. Das gilt auch für das mit diesem Anspruch verbundene Recht auf Etablierung exklusiver Zonen und die daraus ableitbare Einschränkung maritimer Handlungsfreiheit. Aufgrund der konkurrierenden Gebietsansprüche könnte sonst die freie Schifffahrt auf einem der wichtigsten Seewege der Welt gravierend beeinträchtigt werden.

⁵⁹ Vgl. Bonnie S. Glaser/Peter A. Dutton, »The U.S. Navy's Freedom of Navigation Operation around Subi Reef: Deciphering U.S. Signaling«, in: *The National Interest*, 6.11.2015; Raul »Pete« Pedrozo/James Kraska, »Can't Anybody Play This Game? US FON Operations and Law of the Sea«, in: *Lawfare*, 17.11.2015.

⁶⁰ Vgl. Jane Perlez, »U.S. Challenges China's Claim of Islands With Maritime Operation«, in: *New York Times*, 30.1.2016; Shannon Tiezzi, »China Rejects Latest US FONOP in the South China Sea«, in: *The Diplomat*, 2.2.2016; Gregory Poling, »South China Sea FONOP 2.0: a Step in the Right Direction«, *AMTI Brief*, 2.2.2016.

⁶¹ Vgl. Sam LaGrone, »U.S. Destroyer Passes near Chinese Artificial Island in South China Sea Freedom of Navigation Operation«, in: *USNI News*, 10.5.2016.

⁶² Neben dem vertraglich geregelten Gebietserwerb kann ein Staat außerdem staatenloses Gebiet (*terra nullius*) mit dem dazugehörigen Küstenmeer erwerben, und zwar durch eine mit Gebietserwerbsabsicht verbundene effektive und dauernde Besetzung. Vgl. Knut Ipsen (Hg.), *Völkerrecht. Ein Studienbuch*, 6., völlig neu bearbeitete Auflage, München: Beck, 2014, S. 77; Alfred Verdross/Bruno Simma, *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*, 2. Auflage, Berlin: Duncker & Humblot, 1981, S. 557, 561–563.

Präsident Obama wurde wegen seiner Politik militärischer Zurückhaltung häufig kritisiert. Auch wegen Beijings Aktivitäten im Südchinesischen Meer haben Mitglieder des Kongresses und hochrangige Offiziere lange erfolglos auf den Einsatz der US-Marine gedrängt. Vor dem Besuch des chinesischen Präsidenten Xi Jinping in Washington im September 2015 hat Obama aber die für Beijing brisante Situation richtig eingeschätzt und strategische Geduld aufgebracht. Den Einsatz der *USS Lassen* zögerte er so lange hinaus, bis damit eine weniger konfrontative (allerdings auch unklare und kontroverse) Wirkung erzeugt wurde. Der Einsatz war insofern ein Abbild der Verwirrung und Zweideutigkeit, welche die maritimen Ansprüche Chinas kennzeichnen. Australien, Japan, die Philippinen und Südkorea begrüßten die Operation. Auch Malaysias Verteidigungsminister, Gastgeber der wenige Tage später folgenden Konferenz der ASEAN-Verteidigungsminister (ASEAN Defence Ministers Meeting Plus, ADMM-Plus), bezeichnete die Patrouille als »sehr wichtig«. Beijing dagegen kritisierte erwartungsgemäß das Vorgehen, weil die US-Schiffe illegal und ohne Genehmigung chinesische Hoheitsgewässer durchfahren hätten.⁶³ Alle bislang drei »Freedom of Navigation«-Operationen waren aber allenfalls taktische Erfolge der USA in der langwierigen Auseinandersetzung über die Freiheit der See und die Kontrolle des Südchinesischen Meeres. Schließlich ist die Navigationsfreiheit ein Prinzip, das nach Meinung eines US-Seerechts-Experten so stark gefährdet sei wie beim uneingeschränkten U-Boot-Krieg des Deutschen Reichs 1915.⁶⁴

Es geht also nicht nur um einige wenige Inseln im Meer, sondern um elementare Prinzipien und historische Ansprüche, die zwischen USA und China umstritten sind. Das macht die Prävention krisenhafter Zuspitzungen oder gar die diplomatische Lösung der Streitigkeiten so schwierig. In Zukunft sollen »Freedom of Navigation«-Operationen häufiger stattfinden und größeren Umfang haben, erklärte der Kommandeur der US-Pazifikflotte, Admiral Harris, im Januar 2016.⁶⁵ Allerdings bemühte sich Washington bei einer

Operation im April 2016 auch darum, Beijing nicht übermäßig zu provozieren. Statt einer »Freedom of Navigation«-Operation im Gebiet des Mischief-Riffs überflogen vier US-Erdkampfflugzeuge vom Typ A-10 das Scarborough-Riff, das von China und den Philippinen beansprucht wird.⁶⁶ Anders als die vorherigen »Freedom of Navigation«-Operationen erregte die Aktion kaum öffentliches Aufsehen. Mit ihr sollte China offenbar davon abgehalten werden, nun auch auf diesem Riff militärisch nutzbare Infrastruktur ähnlich wie auf den Spratly-Inseln zu errichten. Wenn diese Lesart zutrifft, hat die US-Administration ein *Fait accompli* verhindert.⁶⁷

Politische und militärische Implikationen der chinesischen Außenposten

Art und Weise sowie Verlauf der Auseinandersetzung im Südchinesischen Meer entscheiden über das künftige Zusammenwirken der Volksrepublik China mit ihren Nachbarn und das Verhältnis zu den USA. Südostasiatische Nachbarstaaten wie Vietnam und die Philippinen haben auf die chinesische Bedrohung ihrer Souveränitätsansprüche reagiert, indem sie ihre Streitkräfte modernisieren und sich den USA zuwenden. Im Falle Vietnams ist die maritime Zusammenarbeit binnen weniger Jahre von Hafenbesuchen zu mehrtägigen gemeinsamen Übungen gewachsen. Wie Malaysia wird das Land zudem bei der Ausbildung für eine Seeraumüberwachung und bei deren Einrichtung von

Andrea Shalal/Idrees Ali, »U.S. Navy Plans Two or More Patrols in South China Sea per Quarter«, *Reuters*, 2.11.2015.

⁶⁶ Das Scarborough-Riff wird von China beansprucht und ist Gegenstand eines von den Philippinen eingeleiteten Schiedsgerichtsverfahrens in Den Haag.

⁶⁷ »First, it clearly communicated U.S. interests *before* Chinese activity began, rather than waiting for a Chinese *fait accompli*. Second, it practiced *immediate* deterrence by signaling that »specific actions will have specific consequences,« instead of trying to rely only on heretofore ineffective general deterrence. Third, and perhaps most important, Washington demonstrated that it was willing to *accept some risk*, by placing U.S. forces near Scarborough and elsewhere in the region to conduct operations continuously. Fourth, rather than drawing public red lines, the administration *communicated its declaratory policy quietly* – speaking softly but carrying a big stick, while still preserving some flexibility.« Zack Cooper/Jake Douglas, »Successful Signaling at Scarborough Shoal?«, in: *War on the Rocks*, 2.5.2016 (Hervorhebungen im Original). Vgl. Sam LaGrone, »McCain to SECDEF Carter: U.S. South China Sea Presence Operations Should Be »Magnified« Not »Classified«, in: *USNI News*, 28.4.2016.

⁶³ Green et al., *The U.S. Asserts Freedom of Navigation* [wie Fn. 55]; Yeganeh Torbati/Trinna Leong, »U.S., Japan Push for Inclusion of South China Sea in Defense Form Statement«, *Reuters*, 3.11.2015; Matthew Southerland, »U.S. Freedom of Navigation Patrol in the South China Sea: What Happened, What It Means, and What's Next«, in: *USCC Issue Brief*, 5.11.2015.

⁶⁴ Kraska, »The Legal Rationale for Going Inside 12« [wie Fn. 56].

⁶⁵ Sydney J. Freedberg Jr., »US Will Push Chinese Harder on Territorial Claims: PACOM«, in: *Breaking Defense*, 27.1.2016;

den USA unterstützt. Das im April 2014 in Manila unterzeichnete Abkommen zur verstärkten Kooperation im Verteidigungsbereich (Enhanced Defense Cooperation Agreement, EDCA) gestattet es US-Streitkräften, acht philippinische Militärbasen zu nutzen, von denen zwei nur 500 Meilen von chinesischen Außenposten auf dem Spratly-Archipel entfernt sind. Auch Indonesien nimmt immer häufiger an Übungen mit den USA zur Seeraumüberwachung teil, die im April 2015 erstmals Flüge über dem Südchinesischen Meer enthielten. Eine direkte Konfrontation konnte bislang vermieden werden, weil alle Akteure im Südchinesischen Meer Vorsicht walten ließen. Dies gilt auch für das sino-amerikanische Verhältnis. Da China aber an seinen weitgehenden Ansprüchen festhalten und die US-Marine künftig öfter »Freedom of Navigation«-Operationen durchführen wird, bildet ein latentes Eskalationspotential die neue Normalität im Südchinesischen Meer.

Der Anspruch auf einzelne Außenposten ist dabei nur ein Teil des Problems. Je weiter die Stützpunkte ausgebaut und vernetzt werden, umso mehr kann China das Meer und die Seewege kontrollieren. Aufgrund der geostrategischen Lage des Südchinesischen Meeres würde China sukzessive eine hegemoniale Rolle in diesem Raum zuwachsen. In Zukunft könnte eine dominante Großmacht China die Regeln der Schifffahrt und damit des Wirtschaftsverkehrs im Westpazifik neu bestimmen.

Militärstrategisch können die chinesischen Maßnahmen zur Landgewinnung als defensiv bewertet werden.⁶⁸ Bis Ende 2015 blieb die von Anrainerstaaten und den USA kritisierte Militarisierung der Stützpunkte auf mobile Rohrartillerie beschränkt. Die Stationierung von Raketenbatterien und Radaranlagen im Februar 2016 lässt zunächst einmal vermuten, dass die neu befestigten Stützpunkte dazu dienen werden, eine robuste »Pufferzone« zu errichten, um künftig US-Streitkräfte auf Abstand halten zu können (Anti-Access/Area Denial, A2/AD). Darüber hinaus stellt sich aber die Frage, ob die neuen Anlagen als Ausgangspunkte für Einsätze gegen Stützpunkte und Souveränitätsansprüche anderer Staaten fungieren sollen. Einmal errichtet, können maritime Außenposten sowohl zur Erforschung des Meeres als auch zur weiteren Expansion genutzt werden. Das hängt vom politischen

⁶⁸ Vgl. Christian Becker, *Die militärstrategische Bedeutung des Südchinesischen Meeres. Überlegungen zum chinesischen Kalkül im Inselstreit*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2015 (SWP-Aktuell 82/2015).

Willen ab und davon, welche Infrastruktur geschaffen und welches Gerät dazu auf die Stützpunkte verbracht wird. Aber weder ist bisher festzustellen, dass Beijing vom friedlichen Entwicklungsweg abrücken will, noch eignen sich die im Konfliktfall verwundbaren Außenposten für Militäreinsätze, in die US-Streitkräfte verwickelt werden könnten.⁶⁹

Die Lage verschärfte sich, als zwei chinesische Raketenbatterien auf der Woody-Insel stationiert wurden. Dies wurde kurz vor dem Abschluss einer Konferenz bekannt, zu der Präsident Obama Vertreter mehrerer ASEAN-Staaten erstmals in den USA empfangen hatte, um über Möglichkeiten zur Entspannung des Konfliktes in der Region zu sprechen.⁷⁰ Als Teil des Paracel-Archipels wird die Woody-Insel auch von Taiwan und Vietnam beansprucht. Die chinesischen Boden-Luft-Raketen vom Typ HQ-9 mit 200 Kilometern Reichweite dienen der Luftabwehr. Offenbar sollen sie andere Staaten von Patrouillenflügen über dem Gebiet abhalten und damit weitere, auch öffentlichkeitswirksame Aufklärung verhindern. Ihr Radar kann aber auch zur Zielerfassung von Schiffen dienen. China selbst bezeichnete die Meldungen über die Raketenstationierung in einem Kommentar der staatlichen Nachrichtenagentur Xinhua als »Medien-Hype«.⁷¹ Angesichts der Konferenz in den USA war die Statio-

⁶⁹ »If the Chinese continue their construction projects, you can imagine a network of missile sites, runways for their 5th generation fighters, and surveillance sites,« Harris told the senators. »China would have de facto control over the South China Sea in any scenario short of war.« But in a shooting war with the US, he said, »these are obviously easy targets.« Freedberg, »US Hasn't Challenged Chinese »Islands« since 2012« [wie Fn. 57]. Vgl. O'Rourke, *Maritime and EEZ Disputes* [wie Fn. 7], S. 3.

⁷⁰ Siehe *Joint Statement of the ASEAN-U.S. Special Leaders' Summit: Sunnylands Declaration*, 17.2.2016, <www.asean.org/joint-statement-of-the-asean-u-s-special-leaders-summit-sunnylands-declaration/>.

⁷¹ »For starters, China has indisputable sovereignty over the Xisha Islands and deploying limited and necessary national defense facilities on China's own territory has nothing to do with militarization in the South China Sea. China has repeatedly made it clear that it has no intention to militarize the region. Its activities are mainly for maintenance purposes, improving the living conditions for the stationed personnel there and providing more public goods in the region.« »Commentary: Washington's Destabilizing Role in South China Sea«, *Xinhua*, 18.2.2016. Vgl. »China verlagert Raketen auf international umstrittene Insel«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17.2.2016; Daniel Hurst/Oliver Holmes/Justin McCurry, »Beijing Places Missile Launchers on Disputed South China Sea Island«, in: *The Guardian*, 17.2.2016; Mark Landler/Michael Forsythe, »Chinese Missiles Underscore a Growing Conflict Risk«, in: *New York Times*, 18.2.2016, S. 4.

nierung eine klare Provokation, stand aber nicht im Widerspruch zu früheren Äußerungen des chinesischen Präsidenten, in denen die Paracel-Inseln nicht erwähnt wurden.⁷² Noch im Januar 2016 wurde die Landung ziviler Flugzeuge auf dem Riff Fiery Cross als Zeichen chinesischer Zurückhaltung gewertet. Dann aber wurde bekannt, dass J-11-Kampfflugzeuge und JH-7-Kampfbomber auf der Woody-Insel in geschützten Hangars stationiert worden waren. Ende März 2016 wurde berichtet, dort habe China auch Antischiffsmarschflugkörper vom Typ YJ-62 stationiert und einer von ihnen sei zu Testzwecken von der Insel gestartet worden. Auf kleineren Außenposten der Spratly-Inseln (Gaven, Hughes, Johnson South, Cuarteron) wurden Radaranlagen errichtet und damit Fähigkeiten zur Aufklärung ausgeweitet. Mittlerweile kann fast das ganze von China beanspruchte Meeresgebiet in Dreiecken (Fiery Cross–Subi–Mischief bzw. Paracel–Spratly–Mischief) durch Flugzeuge, Raketen und Radaranlagen abgedeckt werden.⁷³ Diese könnten als Sensoren und Wirkmittel erste Elemente einer Luftraumüberwachungszone (ADIZ) sein. Darauf aufbauend könnte eine Abhaltestrategie (A2/AD) etabliert werden, gemäß der dann tatsächlich und nicht nur metaphorisch eine »große Sandmauer« errichtet werden würde.

Die fortdauernde chinesische Flottenrüstung ermöglicht langfristig ein ähnlich erfolversprechendes Szenario: Sollten bis etwa 2030 weitere Flugzeugträger gebaut und entsprechende Trägergruppen gebildet worden sein, könnte sich das Meer in einen »chinesischen Teich«⁷⁴ verwandeln, in dem Beijing weitgehende Kontrolle über die Seewege ausübt. Aus diesem Blickwinkel betrachtet sind die im Falle militärischer Auseinandersetzungen verwundbaren Außen-

posten⁷⁵ als stationäre Flugzeugträger in einer Übergangsphase wichtig, bis aus dem Südchinesischen Meer ein Binnenmeer im Süden Chinas geworden ist.

Die oben beschriebenen Entwicklungen deuten darauf hin, dass die chinesischen Ansprüche auf das Südchinesische Meer militärisch abgesichert werden. Dies bedeutet nicht, dass damit Vorbereitungen für eine unmittelbar bevorstehende militärische Konfrontation getroffen werden. Vielmehr ist die künftige Ausbeutung von Öl- und Gasvorkommen ein weiterer auslösender Faktor für die chinesischen Aktivitäten. Sie kann am besten gewährleistet werden, wenn das umstrittene Gebiet unter dem Schutz eigener Sicherheitskräfte steht. In Zeiten niedriger Ölpreise ist die Förderung fossiler Energieträger auf See allerdings nur dann sinnvoll, wenn dadurch substantiell wachsende Energiebedürfnisse erfüllt werden oder China von anderen Transportwegen wie der Straße von Malakka unabhängig wird. Auch hier werden die weiteren Entwicklungen im Raum Hinweise darauf geben, welchem Kurs die Führung in Beijing folgen will.

In jedem Fall haben die neuen Stützpunkte beträchtliche militärstrategische Bedeutung, vor allem für Chinas künftige seegestützte nukleare Abschreckung. Strategische Unterseeboote der *Jin*-Klasse (Typ 094) mit jeweils zwölf JL-2-Raketen können, wenn sie fortan von ihrer Marinebasis auf der Insel Hainan auslaufen, besser vor Aufklärung und Überwachung geschützt werden. Mit Hilfe der Außenposten können die Reichweite der chinesischen Luftabwehr ausgedehnt und die Seeüberwachung sowie die Fähigkeit zur Bekämpfung gegnerischer U-Boote erheblich verbessert werden – manche sprechen sogar von einem »Schutzraum«⁷⁶ für die U-Boot-Flotte. Denn die Stützpunkte steigern die bisher unterentwickelte chinesische Fähigkeit zur U-Boot-Bekämpfung, weil die dort stationierten Helikopter und Flugzeuge nun Gewässer überwachen können, die von Hainan und vom Festland aus nicht erreichbar sind. Erhöht wird diese Fähigkeit auch durch die Landebahn auf dem Mischief-Riff

⁷⁵ Die Verwundbarkeit der Außenposten hängt von der Lageentwicklung ab. Zweifellos können sie in einer militärischen Konfrontation zerstört werden. Das würde aber eine konzertierte Aktion mitten in einem Szenario bedeuten, in dem dazu erforderliche Kräfte schon in militärische Operationen verwickelt sind. Darüber hinaus kann die Volksbefreiungsarmee jede Annäherung an die Stützpunkte unter hohes Risiko setzen, indem sie zusätzlich zu chinesischen Kampffliegern, die von den Landebahnen der Stützpunkte starten, noch Luftabwehr stationiert.

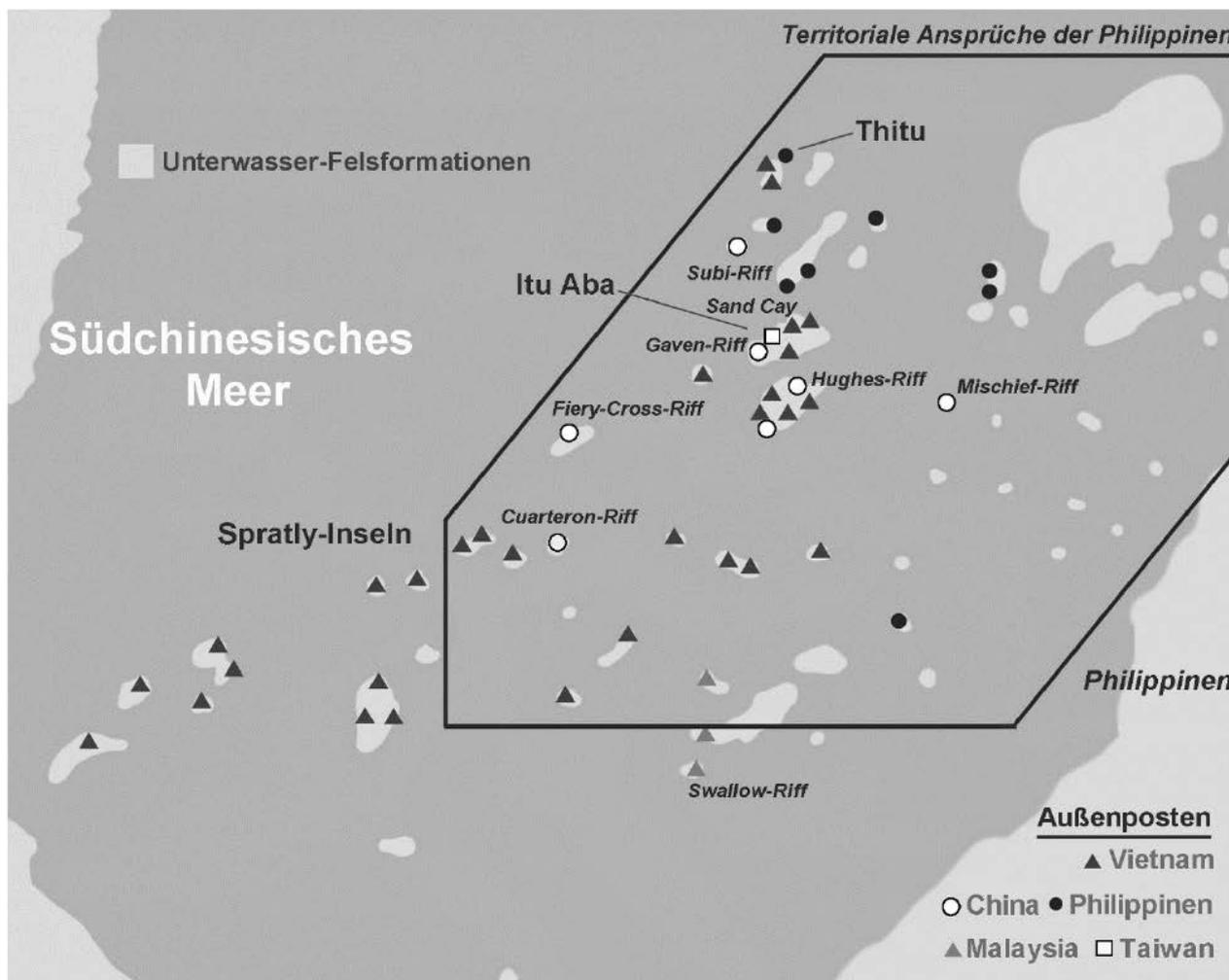
⁷⁶ O'Rourke, *Maritime and EEZ Disputes* [wie Fn. 7], S. 3; Raine/Le Mière, *Regional Disorder* [wie Fn. 1], S. 66.

⁷² Xi Jinping hatte im September 2015 in Washington erklärt, es bestehe keine Absicht, die Nansha-Inseln (Spratly) zu militarisieren. Vgl. Sydney J. Freedberg Jr., »Few Choices for US as China Militarizes South Pacific«, in: *Breaking Defense*, 17.2.2016; David Ignatius, »The U.S. Is Heading toward a Dangerous Showdown with China«, in: *Washington Post*, 15.3.2016.
⁷³ Vgl. Liu Zhen, »Chinese Civilian Aircraft Make Test Run to Fiery Cross Reef in South China Sea«, in: *South China Morning Post*, 6.1.2016; »Another Piece of the Puzzle. China Builds New Radar Facilities in the Spratly Islands«, *AMTI*, 22.2.2016; Michael Forsythe, »Report Shows China Building Radar Facilities«, in: *New York Times*, 24.2.2016, S. 8; Freedberg, »Few Choices for US« [wie Fn. 72]; Bill Gertz, »Pentagon Concerned by Chinese Anti-Ship Missile Firing«, in: *Washington Free Beacon*, 30.3.2016.

⁷⁴ Michael Green/Kathleen Hicks/Mark Cancian, *Asia-Pacific Rebalance 2025. Capabilities, Presence, and Partnerships. An Independent Review of U.S. Defense Strategy in the Asia-Pacific*, Washington, DC: CSIS, Januar 2016, S. 19.

Karte 3

Außenposten auf dem Spratly-Archipel



Quelle: Peter Forster, *Das Bulletin* Nr. 1,

www.das-bulletin.com/wp-content/uploads/2015/10/150514_spratlyOutpostsMap.jpg.

und den Ausbau der Duncan-Insel zum Landeplatz für Hubschrauber vom Typ Z-18F.⁷⁷ Nicht nur lassen sich dadurch vietnamesische U-Boote überwachen. Unter Umständen kann sogar eine im »Air-Sea Battle«-Konzept der USA vorgesehene U-Boot-Barriere zumindest teilweise überwunden werden.⁷⁸ Zwar sind die Außen-

posten bei einem militärischen Konflikt verwundbar, erschweren jedoch Aufklärung und Überwachung durch US-Streitkräfte. Im Krisenfall könnten chinesische Unterseeboote diesen taktischen Vorteil nutzen und schon tiefere Gewässer erreicht haben, bevor sie zum Ziel amerikanischer U-Boot-Bekämpfung werden.

⁷⁷ Vgl. Dolven et al., *Chinese Land Reclamation* [wie Fn. 30], S. 11; Greg Torode, »China's Island Airstrips to Heighten South China Sea Underwater Rivalry«, *Reuters*, 17.9.2015; Sam LaGrone, »China Reclaimed Land for South China Sea Anti-Submarine Helicopter Base Near Vietnam«, in: *USNI News*, 15.2.2016.

⁷⁸ Vgl. Matteo Dian, »The Pivot to Asia, Air-Sea Battle and Contested Commons in the Asia Pacific Region«, in: *The Pacific Review*, 28 (2015) 2, S. 249.

Bilanz und Ausblick

Die angespannte Lage im Südchinesischen Meer droht zur »neuen Normalität«⁷⁹ zu werden, die international zunehmend Sorge bereitet. Was von Beijing verlangt werden kann, ist der Verzicht auf Einschüchterung und Provokation.⁸⁰ Welche Mittel und Wege könnten darüber hinaus bewirken, dass keine Eskalationsspirale in Gang gesetzt wird?

Eine positive diplomatische Herangehensweise wären Verhandlungen der ASEAN-Staaten mit China über einen verbindlichen Verhaltenskodex für das Südchinesische Meer. Diese könnten auch einen Ansatzpunkt für ein gemeinsames, von der EU und den USA getragenes Engagement im asiatisch-pazifischen Raum bilden.⁸¹

Defensive Maßnahmen können diplomatische Lösungsansätze unterstützen, ohne eskalierend zu wirken. Dazu zählen in erster Linie die Verbesserung der Seeaufklärung und ziviler Einsatzmittel der Anrainerstaaten. Der Ausbau des Küstenschutzes und der Fähigkeiten zur Seeraumüberwachung kann die Philippinen und Vietnam in die Lage versetzen, maritime Sicherheit in ihrem Hoheitsgebiet besser zu gewährleisten. Dazu wäre es hilfreich, Informationen über das Seegebiet zu verdichten und zu koordinieren,

79 »While it is clear that U.S. policy is still evolving, Assistant Secretary of State Daniel Russel underscored that the administration is playing the long game; it recognizes that high tensions and provocations are the new normal in the South China Sea.« Gregory B. Poling, *Grappling with the South China Sea Policy Challenge. A Report of the CSIS Sumitro Chair for Southeast Asia Studies*, Washington, DC: CSIS, August 2015, S. 2. Vgl. O'Hanlon, »Don't be Provoked« [wie Fn. 52].

80 Beim G7-Außenministertreffen im japanischen Hiroshima am 11. April 2016 haben die Außenminister von Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada und den USA »Besorgnis« über die zunehmenden Spannungen im Ost- wie Südchinesischen Meer ausgedrückt. Ohne China direkt anzusprechen, wandten sie sich nachdrücklich gegen »jegliche Einschüchterung oder unilaterale Provokation«, zum Beispiel durch den Bau von Vorposten und deren militärische Nutzung. Vgl. *G7 Foreign Minister's Statement on Maritime Security*, Hiroshima, 11.4.2016, <http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2016/160411_05_en.htm>.

81 Weitere Überlegungen finden sich in einem Bericht des CSIS: Heather A. Conley/James Mina/Phuong Nguyen, *A Rebalanced Transatlantic Policy toward the Asia-Pacific Region*, Washington, DC: CSIS, Mai 2016.

so wie es die USA vorgeschlagen haben. Als Zentrum eines solchen Netzwerks (Information Fusion Center, IFC) könnte Singapur dienen. US-Verteidigungsminister Carter gab im Mai 2015 eine entsprechende Initiative für südostasiatische Staaten bekannt, die mit einem Volumen von 425 Millionen US-Dollar auf fünf Jahre angelegt ist.⁸²

Der ordnungspolitische Disput zwischen den USA und China wird voraussichtlich in der Form weiter zurückhaltend, im Umfang aber erweitert ausgetragen werden. Eine direkte Konfrontation auf See gilt es zu verhindern. Jedoch sollten »Freedom of Navigation«-Operationen im Südchinesischen Meer möglichst multilateral in Kombination mit südostasiatischen Marinen stattfinden. Auch Australien, Singapur, Indien und europäische Staaten könnten dazu beitragen, die internationale Bedeutung der Navigationsfreiheit zu unterstreichen. Die Aussicht auf Patrouillen der USA und Indiens⁸³ sowie eine mögliche indisch-japanische Zusammenarbeit im Nordwesten der Straße von Malakka⁸⁴ werden der chinesischen Führung die wachsende Besorgnis im indo-pazifischen Raum sehr viel konkreter verdeutlichen, als es ein Engagement südostasiatischer Staaten im Rahmen der ASEAN könnte. Erste gemeinsame Patrouillen der USA und der Philippinen finden seit März 2016 statt. Auch ein australisches Engagement wurde bereits vorgeschlagen, da zwei Drittel des Außenhandels von Australien das Südchinesische Meer passieren. Dies könnte den

82 Vgl. DoD, *Asia-Pacific Maritime Strategy* [wie Fn. 7], S. 28; DoD, *A Regional Security Architecture Where Everyone Rises* [wie Fn. 26]; Simon Denyer, »U.S. Weighs Options in South China Sea«, in: *Washington Post*, 14.5.2015, S. A08; Dolven et al., *Chinese Land Reclamation* [wie Fn. 30], S. 21; O'Rourke, *Maritime and EEZ Disputes* [wie Fn. 7], S. 35.

83 Manu Balachandran, »US, Indian Navies Planning Joint Patrols in South China Sea«, in: *Defense One*, 11.2.2016. Vgl. Gurpreet Singh Khurana, »First China-India Maritime Dialogue: Beyond 'Icebreaking'«, *CIMSEC*, 5.4.2016, <<http://cimsec.org/first-china-india-maritime-dialogue-beyond-icebreaking/23990>>.

84 Die Inselgruppen der Andamanen und Nikobaren liegen an einem wichtigen Zugangsweg zur Straße von Malakka; dort soll die Infrastruktur ausgebaut werden. Siehe Ellen Barry, »As India Collaborates With Japan on Islands, It Looks to Check China«, in: *New York Times*, 11.3.2016.

Aufbau australisch-philippinischer Fähigkeiten einschließen.⁸⁵ Außerdem beabsichtigt Japan, an Patrouillen der US-Marine (oder der Philippinen) im Südchinesischen Meer teilzunehmen und Erkundungsflüge mit Seefernaufklärern vom Typ P-3C Orion zu unternehmen, die jeweils in Vietnam, den Philippinen und Malaysia aufgetankt werden sollen.⁸⁶ Derlei Aktivitäten der japanischen Streitkräfte würden den Konflikt allerdings nicht einhegen, sondern verschärfen. Daher scheint Tokio die Pläne derzeit nicht umsetzen zu wollen.⁸⁷ Auch ein »Freedom of Navigation«-Einsatz der US-Marine birgt stets das Risiko einer Eskalation und kann zur Konfrontation mit chinesischen Schiffen führen. Zudem kann er US-Kriegsschiffe bei einer Auseinandersetzung mit »zivilen« Booten der chinesischen maritimen Miliz wahlweise hilflos oder brutal erscheinen lassen.⁸⁸

Wie wäre mehr Kooperation statt Eskalation zu erreichen? Häufig genannte zivile Felder möglicher Zusammenarbeit reichen von der Fischerei bis zu Rettungseinsätzen (Search and Rescue, SAR).⁸⁹ Darüber hinausgehend hat Lyle Goldstein vom China-Institut des U.S. Naval War College folgende Schritte für eine »Kooperationsspirale« empfohlen: Die USA (US 1) laden China zum internationalen Manöver Cooperation Afloat Readiness and Training (CARAT) ein. Daraufhin schlägt die Volksrepublik China (VRC 1) gemeinsame Einsätze gegen die Piraterie⁹⁰ in der Straße von Malakka vor. Als Nächstes schaffen die USA (US 2) ein Forum für eine südostasiatische Küstenwache und China

(VRC 2) öffnet den militärischen Komplex auf Hainan für jährliche Visiten der ASEAN-Staaten. Nun reduzieren die USA (US 3) Überwachungseinsätze im nördlichen Teil des Südchinesischen Meeres und China (VRC 3) überprüft seine ND-Claims aus seerechtlicher Sicht. Dafür unterstützt Washington (US 4) Chinas bilateralen Verhandlungsansatz im Inselstreit, woraufhin Beijing (VRC 4) eine substantielle gemeinsame Entwicklung nach dem Prinzip der Gleichrangigkeit initiiert.⁹¹ Resultat einer solchen Spirale wäre keine exklusive Einflusszone für China, sondern eher eine Art sino-amerikanisches Kondominium. Der Widerstand gegen eine solche Entwicklung erklärt mitunter das Bestreben der Philippinen und Vietnams, den Konflikt zu internationalisieren. Sie wollen das Südchinesische Meer vergleichbaren Regeln unterwerfen, so dass alle Anrainerstaaten (und die USA) dort gleiche Rechte genießen.

Beijings robustes Vorgehen hat die politische und seerechtliche Lage im Südchinesischen Meer komplizierter gemacht. Die Rhetorik der Kooperation weicht immer mehr der Realität eines verschärften Wettbewerbs, denn weder Beijing noch Washington scheinen gegenwärtig zum Einlenken bereit zu sein. Nach der Präsidentschaftswahl wird Washington einige Zeit brauchen, um die Stäbe einzuarbeiten und zu etablieren sowie die neue Chinapolitik abzustimmen. Dann dürfte ein weiterer Versuch zur Neugestaltung der sino-amerikanischen Beziehungen folgen. Schon heute wird in Beijing eine härtere Haltung der neuen US-Regierung erwartet, unabhängig vom Wahlausgang.⁹² Die chinesische Führung wird daher weiterhin bemüht sein, die Lage im Südchinesischen Meer zu ihren Gunsten zu verändern. Ein friedlicher Entwicklungsweg dürfte die Chancen auf eine Zivilisierung des Konflikts erhöhen, ein konfrontativer Kurs lässt eine weitere Militarisierung im Pazifischen Ozean befürchten. Falls sich die USA und China nicht für ein gedeihliches Zusammenwirken entscheiden, droht eine »Große Sandmauer« in den Köpfen errichtet zu werden, die trennend wirkt und konstruktive Ansätze zur Kooperation und zur Einhegung des Konflikts weiter erschwert.

⁸⁵ David Wroe, »Admiral Urges Australia to Join Patrols«, in: *Sydney Morning Herald*, 23.2.2016, S. 5; Simon Denyer, »China Fumes at U.S. Military Patrols«, in: *Washington Post*, 15.4.2016, S. A14.

⁸⁶ Kyle Mizokami, »Essay: Understanding Japan's Shifting Defense Policy«, in: *USNI News*, 20.8.2015; »Japan's Self-Defense Forces to Cover More of South China Sea«, in: *Chicago Tribune*, 12.1.2016.

⁸⁷ Vgl. Sam LaGrone, »U.S. 7th Fleet CO: Japanese Patrols of South China Sea 'Makes Sense'«, in: *USNI News*, 29.1.2015; Sam LaGrone, »China on 'High Alert' to Prevent Japan from Entering South China Sea Disputes«, in: *USNI News*, 19.1.2016.

⁸⁸ Vgl. Andrew Browne/Gordon Lubold/Trefor Moss, »China's Island-Building Poses Dilemma for U.S.«, in: *Wall Street Journal*, 1.6.2015; Poling, *Grappling with the South China Sea Policy* [wie Fn. 79], S. 5; Jerry Hendrix, »China Is Cruising for a Bruising«, in: *Defense One*, 22.2.2016; Raine/Le Mière, *Regional Disorder* [wie Fn. 1], S. 190f.

⁸⁹ Siehe exemplarisch Raine/Le Mière, *Regional Disorder* [wie Fn. 1], S. 205–208.

⁹⁰ Asiatische Piraterie machte 2015 etwa drei Viertel aller dem International Maritime Bureau (IMB) gemeldeten Aktivitäten aus.

⁹¹ Lyle J. Goldstein, *Meeting China Halfway. How to Defuse the Emerging US-China Rivalry*, Washington, DC: Georgetown University, 2015, S. 284, 291.

⁹² John Grady, »CSIS Panel: Next U.S. Administration Will Be Tougher on China«, in: *USNI News*, 14.1.2016; Dean Cheng, »America and China: It's Complicated«, *War on the Rocks*, 3.2.2016.

Abkürzungsverzeichnis

A2/AD	Anti-Access/Area Denial
ADIZ	Air Defense Identification Zone
ADMM-Plus	ASEAN Defence Ministers Meeting Plus
AMTI	Asia Maritime Transparency Initiative
ASCM	Anti-Ship Cruise Missile
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
ASPI	Australian Strategic Policy Institute (Canberra)
ASW	Anti-Submarine Warfare
AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone
CARAT	Cooperation Afloat Readiness and Training
CCG	China Coast Guard
CFR	Council on Foreign Relations
CIMSEC	Center for International Maritime Security
CLCS	Commission on the Limits of the Continental Shelf (Vereinte Nationen)
CNAS	Center for a New American Security
CNN	Cable News Network
CNOOC	China National Offshore Oil Corporation
CRS	Congressional Research Service
CSIS	Center for Strategic and International Studies (Washington, DC)
DoC	Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea
DoD	U.S. Department of Defense
DoS	U.S. Department of State
EDCA	Enhanced Defense Cooperation Agreement
EEZ	Exclusive Economic Zone
EIA	U.S. Energy Information Agency
FON	Freedom of Navigation
FONOP	Freedom of Navigation Operation
IFC	Information Fusion Center
IISS	International Institute for Strategic Studies
IMB	International Maritime Bureau
LNG	Liquefied Natural Gas
MMbbl/d	million barrels per day
NDL	Nine-Dash Line
NSC	National Security Council (USA)
PACOM	Pacific Command (USA)
PLA	People's Liberation Army (Volksrepublik China)
PLAN	PLA Navy
SAR	Search and Rescue
SECDEF	Secretary of Defense (USA)
SRÜ	Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen
USCC	U.S.-China Economic and Security Review Commission
USNI	U.S. Naval Institute
USNS	United States Naval Ship
USS	United States Ship
VN	Vereinte Nationen
VR	Volksrepublik