ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Becker, Christian

Research Report

Große Statussorgen um kleine Inseln: Militärische Symbolpolitik im Süd- und Ostchinesischen Meer

SWP-Studie, No. S 3/2017

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Becker, Christian (2017) : Große Statussorgen um kleine Inseln: Militärische Symbolpolitik im Süd- und Ostchinesischen Meer, SWP-Studie, No. S 3/2017, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/252913

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

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

Christian Becker

Große Statussorgen um kleine Inseln

Militärische Symbolpolitik im Süd- und Ostchinesischen Meer

S 3
Februar 2017
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, 2017

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

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

ISSN 1611-6372

Inhalt

5 **Problemstellung und Empfehlungen**

7 **Statusdenken und Symbolik: Kern und Austragung der Konflikte**
7 Streit zwischen Anrainerstaaten oder Großmächtekonkurrenz?
7 Statusdenken als Kern der Konflikte
9 Militärische Symbolpolitik und ihre Bedeutung
9 Formen militärischer Symbolpolitik in Territorialkonflikten

11 **»Kontrollierte Eskalation« im Südchinesischen Meer**
11 Militarisierung der Inselstützpunkte
11 Von Küstenwachbooten zu Flugzeugträgern
14 Intensiviertes Kräftemessen zur See
15 Symmetrische Symbolpolitik statt asymmetrischer Konzepte
16 Von Aufklärungsflugzeugen zu strategischen Bombern
17 Eine chinesische Luftraumüberwachungszone?
18 Militärische Symbolpolitik mit Luftstreitkräften
19 Ausblick

20 **»Kontrollierte Verschärfung« im Ostchinesischen Meer**
20 Gentlemens' Agreement gegen Militarisierung des Inselstreits?
22 Küstenwache und Seestreitkräfte
22 Das Gebiet um die Ryukyu-Inseln
23 Schwindende chinesische Zurückhaltung
23 Ringen um Luftüberlegenheit
24 Chinas Luftraumüberwachungszone
24 Abfangalarme als Normalzustand
25 Der Luftraum über den Senkaku/Diaoyu-Inseln
26 Chinesische Flüge über den Ryukyu-Inseln
26 Ausblick

27 **Fazit**
27 Absehbare Verknüpfung der beiden Konflikte
28 Probleme militärischer Symbolpolitik

29 **Folgerungen für die deutsche und europäische Politik**

31 **Abkürzungen**

Oberstleutnant i. G. Dr. Christian Becker ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Asien

Große Statussorgen um kleine Inseln Militärische Symbolpolitik im Süd- und Ostchinesischen Meer

Die Territorialkonflikte im Süd- und Ostchinesischen Meer sind nicht länger Nischenthemen, für die sich nur die einschlägige *strategic community* interessiert. Beide Konflikte, besonders jener im Südchinesischen Meer, sind zu Problemen der internationalen Politik geworden. Die USA und Japan verlangen von ihren westlichen Partnern mittlerweile nachdrücklich Solidarität in ihrer Auseinandersetzung mit der Volksrepublik China. Beijing wiederum nutzt immer häufiger seine diplomatischen und ökonomischen Instrumente, um nicht genehme Positionierungen zum Beispiel der EU-Staaten zu verhindern.

Deshalb findet sich die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik in einem Dilemma wieder. Mit einer klaren Positionierung riskiert sie entweder, dass sich die Beziehungen zu China verschlechtern, oder dass vor allem die USA ihr mangelnde Solidarität vorwerfen. Einen Vorgeschmack darauf boten das Ringen um die Stellungnahmen der G7 zu den Konflikten im Süd- und Ostchinesischen Meer und die anschließende harsche diplomatische Reaktion Beijings im Frühsommer 2016. Zudem forderte Frankreich im Sommer 2016, Seestreitkräfte der EU-Mitgliedstaaten sollten im Südchinesischen Meer symbolische Präsenz gegen chinesisches Ausgreifen zeigen. Damit wurde klar, wie schnell Deutschland gezwungen sein kann, Stellung zu vermeintlich weit entfernten Streitigkeiten zu beziehen. Unabhängig von solchen Erwägungen hat die Exportnation Deutschland ein vitales Interesse an politischer Stabilität in Ostasien. Auch angesichts gestiegener Erwartungen an die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik kann Deutschland diese Konflikte nicht ignorieren.

Alle Konfliktparteien bemühen sich darum, dritten Staaten und der internationalen Öffentlichkeit ihre jeweiligen, einseitigen Narrative nahezubringen. Deutsche Außenpolitik sollte sich allerdings keine dieser Erzählungen vorschnell zu eigen machen, sondern davon ausgehen, dass alle Seiten Verantwortung für die Eskalation und damit auch für die erstrebenswerte Deeskalation der Lage tragen.

Das Eskalationspotential militärischer Symbolpolitik in beiden Konflikten wird noch dadurch erhöht, dass Konfliktparteien die Territorialstreitigkeiten

entweder zum Lackmustest für die liberale Weltordnung oder zur nationalen Schicksalsfrage erklären. Hier bieten sich Ansätze für die deutsche Außenpolitik, um für eine nüchterne Sicht der Dinge zu werben. Weitere Eskalationen lassen sich womöglich vermeiden, wenn die Konflikte pragmatisch als Frage der Aufteilung weit überschätzten Territoriums gesehen werden.

Ein solches Einwirken setzt freilich voraus, dass Deutschland als nicht allzu parteiisch wahrgenommen wird. Ungeachtet der engen transatlantischen Bindung und der Partnerschaft mit Japan kann es daher hilfreich sein, auch Verständnis für die chinesische Position zu entwickeln. Ratsam wäre außerdem, jenen Initiativen zurückhaltend zu begegnen, die ein militärisches Engagement Deutschlands im Südchinesischen Meer zum Ziel haben. Deutsche Außenpolitik könnte sich für eine regionale Friedenskonferenz stark machen, auf der beide Konflikte umfassend behandelt werden.

Statusdenken und Symbolik: Kern und Austragung der Konflikte

Streit zwischen Anrainerstaaten oder Großmächtekonkurrenz?

Die Historie der beiden Territorialkonflikte ist lang und für neutrale Beobachter kaum zu entwirren.[1] Zunächst geht es um Streitigkeiten zwischen den Anrainerstaaten. Doch weil China als aufstrebende Großmacht in beiden Fällen Konfliktpartei ist und die USA ihren Einfluss in Ostasien wahren wollen, haben sich die Auseinandersetzungen um das Element der Großmächtekonkurrenz erweitert. Interessen und Perzeptionen der Anrainerstaaten vermischen sich mit Aspekten strategischer Konkurrenz zwischen den USA und China. Vor allem China sieht die Konflikte als ausschließliches Problem zwischen den Anrainerstaaten, welches sich hauptsächlich durch das Engagement der USA verschärft habe. Die USA und einige Länder der Region wiederum vertreten den Standpunkt, das erhebliche Machtgefälle zwischen China und den kleineren Anrainerstaaten verlange einen »Anwalt«, der sein Gewicht zugunsten der kleinen Länder sowie öffentlicher Güter wie etwa Freiheit der Seewege in die Waagschale wirft. Im Südchinesischen Meer spielen die USA diese Rolle unübersehbar, während sie im Ostchinesischen Meer bislang eher indirekt wirken. Aber auch dort sind sie Konfliktpartei, denn ihre Beistandsverpflichtung gegenüber Japan schließt die zwischen Beijing und Tokio umstrittenen Senkaku/Diaoyu-Inseln ausdrücklich ein.

Gewiss muss die ursprüngliche Dimension beider Konflikte als Streit zwischen den Anrainerstaaten bei der Konfliktbearbeitung berücksichtigt werden. Internationale Relevanz und vor allem Brisanz haben die Konflikte jedoch durch die Dimension der Großmächtekonkurrenz gewonnen.

1 Eine detaillierte und hilfreiche Darstellung findet sich bei Michael Paul, *Eine »Große Sandmauer« im Südchinesischen Meer? Politische, seerechtliche und militärische Aspekte des Inselstreits*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2016 (SWP-Studie 9/2016), S. 7–12.

Statusdenken als Kern der Konflikte

Beide Konflikte fallen dadurch auf, dass der eigentliche Streitgegenstand keine überragende wirtschaftliche oder militärische Bedeutung besitzt. Vor allem was das Südchinesische Meer betrifft, behaupten alle Seiten zwar mittlerweile, dort sei erheblicher ökonomischer und militärstrategischer Nutzen zu erwarten. Doch die immer wieder angeführten Argumente hinsichtlich reicher Fischgründe,[2] potentieller Öl- und Gasvorkommen,[3] der Kontrolle von Schifffahrtsrouten[4] oder angeblicher militärstrategischer Vorteile[5] sind bei genauerer Betrachtung wenig stichhaltig. Auch die umstrittenen Senkaku/Diaoyu-

2 Die Fischgründe im Südchinesischen Meer sind außerordentlich wichtig für die Wirtschaft der kleineren Anrainerstaaten, aber nicht für die chinesische Volkswirtschaft. Berichte über die global agierende, aggressive chinesische Fischereiindustrie dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass der gesamte chinesische Fischereisektor auch nach großzügigen Schätzungen nur rund 0,5% des chinesischen Bruttoinlandsprodukts ausmacht. Der Wert der Fischerei im Südchinesischen Meer dürfte nur bei einem Bruchteil dieses Prozentwerts liegen.

3 Zu einer relativierenden Einschätzung der Öl- und Gasvorkommen im Südchinesischen Meer vgl. Nick Owen, »Disputed South China Sea Oil in Context«, in: Clive Schofield (Hg.), *Maritime Energy Resources in Asia. Energy and Geopolitics*, Seattle 2011, S. 11–38, passim.

4 Dieser Aspekt wird gerade in Deutschland mit Sorge betrachtet. Er setzt voraus, dass eine Macht in der Lage wäre, das Südchinesische Meer für den internationalen Transit zu sperren oder ihn zumindest spürbar zu erschweren. Es liegen jedoch über 500 Kilometer Seegebiet zwischen dem westlichsten von China kontrollierten Stützpunkt im Südchinesischen Meer und dem vietnamesischen Festland. Ähnlich groß sind die Entfernungen zwischen den chinesischen Stützpunkten in Nord-Süd-Richtung. Solch weiträumige Gebiete sind kaum zu kontrollieren und im Konfliktfall nicht zu blockieren. Doch selbst falls Beijing dies gelänge, hieße das keinesfalls, dass damit die Seeverbindungslinien nach Ostasien gekappt wären. Man müsste sie lediglich verlegen, zum Beispiel durch philippinische oder indonesische Gewässer. Zwar würde sich der Transit auf diese Weise verlängern und verteuern, aber dramatische Auswirkungen auf den Welthandel wären wohl kaum zu befürchten.

5 Zur militärischen Bedeutung der Landerhebungen im Südchinesischen Meer vgl. S. 11 dieser Studie.

Inseln im Ostchinesischen Meer versprechen weder wirtschaftlich noch militärisch besonders viel.[6]

Insgesamt stehen die diplomatischen, ökonomischen und militärischen Anstrengungen der Konfliktparteien in keinem Verhältnis zur Bedeutung der eigentlichen Streitgegenstände. Es ist nicht ersichtlich, dass China sich mit seinen Bemühungen einen unmittelbaren militärischen oder ökonomischen Vorteil verschaffen kann, der das Risiko und die Kosten der Konflikte wert wäre.

Während in Analysen meist diese vermeintlich rationalen Gründe für die Territorialkonflikte dominieren, sind sie in den Diskursen der beteiligten Staaten schon länger in den Hintergrund gerückt. Immer stärker wird stattdessen das Prinzipielle der Auseinandersetzung betont. Aus chinesischer Sicht muss »jeder Zentimeter des Vaterlandes«[7] verteidigt werden, wohingegen die USA ihre Rolle als Hüterin der globalen öffentlichen Güter (*global commons*) im Allgemeinen und der Freiheit der Meere im Besonderen betonen.[8] Für Japan wiederum bildet die Umgebung der Senkaku/Diaoyu-Inseln die »Frontlinie nationaler Verteidigung«.[9]

Dies deutet darauf hin, dass die beiden Konflikte weit mehr sind als ein konkreter Streit um Inseln[10] und Seegebiete. Vordergründig liegt es nahe, sie als Ausdruck einer schärfer werdenden Großmächtekonkurrenz zu verstehen. In dieser Perspektive handelt es sich wahlweise um Versuche der USA und ihrer Verbündeten, China einzudämmen, oder um Chinas Streben, schrittweise zum regionalen oder gar globalen Hegemon aufzusteigen und dabei eine offene Konfrontation zu vermeiden.[11] Diese Einordnung der Konflikte in einen größeren Zusammenhang klingt zwar plausibel, hilft aber kaum, die Konflikte für sich genommen zu verstehen. Denn Chinas ökonomischer und militärischer Aufstieg hängt nicht davon ab, ob es einige kleine Inseln im Süd- und Ostchinesischen Meer kontrolliert.

Näher am Kern dürften Analysen liegen, die in den beiden Konflikten den grundsätzlichen Versuch der USA und ihrer Verbündeten erkennen, ihren Status als Hüterin einer liberalen Weltordnung und der mit ihr eng verbundenen Freiheit der Meere zu verteidigen. Dieser Deutung zufolge ist Beijing daran gelegen, den Status der USA zu erschüttern und sich als ungebunden agierende Großmacht zu präsentieren.[12] Viel wichtiger als die eigentlichen Streitpunkte sind in einer solchen Lesart Fragen von Prestige und Status.[13] Dann kommt es nämlich vor allem darauf an, in Machtproben die Oberhand zu behalten.[14] Hier bietet sich eine analytisch fruchtbare Perspektive auf »symbolisch überhöhte Auseinandersetzungen, bei denen die materiellen Gewinnerwartungen die möglichen Kosten kaum aufwiegen«.[15]

6 Militärstrategisch höchst bedeutsam in Nordostasien sind die Ryukyu-Inseln (siehe Karte 2, S. 21 dieser Studie). Diese Inselkette verlängert das japanische Territorium nach Südwesten und bildet gewissermaßen einen »Sperrriegel« gegen weiträumige Operationen der chinesischen See- und Luftstreitkräfte. Den Ryukyu-Inseln vorgelagert sind die wesentlich kleineren Senkaku/Diaoyu-Inseln, deren militärstrategischer Wert äußerst gering ist. Ebenso wenig sind in ihrem Umfeld Ressourcen zu vermuten, die nennenswerten Einfluss auf die chinesische oder japanische Rohstoff- oder Lebensmittelversorgung haben könnten.

7 So der chinesische Außenminister vor dem chinesischen Nationalen Volkskongress 2014, »China Vows to Defend ›Every Inch of Territory‹«, *Xinhua*, 8.3.2014, <http://china.org.cn/china/NPC_CPPCC_2014/2014-03/08/content_31718410.htm> (Zugriff am 6.7.2016).

8 Vgl. die Begründung für die weltweiten US-amerikanischen »Freedom of Navigation Operations«, *Maritime Security and Navigation*, Washington, D.C.: U.S. Department of State, 2.10.2015, <www.state.gov/e/oes/ocns/opa/maritime security/> (Zugriff am 5.6.2016).

9 Vgl. Äußerungen des stellvertretenden japanischen Verteidigungsministers, zitiert in Franz-Stefan Gady, »Japan Forms New Air Wing to Fend off China's Advances in East China Sea«, in: *The Diplomat*, 1.2.2016, <http://thediplomat.com/2016/02/japan-forms-new-air-wing-to-fend-off-chinas-advances-in-east-china-sea/> (Zugriff am 11.5.2016).

10 Im Folgenden werden auch die Landerhebungen im Südchinesischen Meer der Einfachheit halber als »Inseln« bezeichnet. Ob und wenn ja welche Landerhebungen dort als Inseln zu klassifizieren sind, ist zwar für eine völkerrechtliche Bewertung wesentlich, spielt für das Erkenntnisinteresse dieser Studie jedoch keine Rolle.

11 So zum Beispiel ein mit Ostasien befasstes Mitglied der US-Administration: »China's strategy is to secure its objectives without jeopardizing the regional peace that has enabled its military and economic development, which in turn has maintained the Chinese Communist Party's grip on power.« Presseerklärung des U.S. Department of Defense, Washington, D.C., 13.5.2016, <www.defense.gov/News/News-Transcripts/Transcript-View/Article/759664/deputy-assistant-secre tary-for-east-asia-abraham-m-denmark-holds-a-press-briefing> (Zugriff am 30.6.2016).

12 Vgl. Paul, *Eine »Große Sandmauer« im Südchinesischen Meer?* [wie Fn. 1], S. 11f.

13 Vgl. Richard Ned Lebow, *Why Nations Fight*, Cambridge 2010, S. 93ff.

14 Vgl. Herfried Münkler, *Imperien. Die Logik der Weltherrschaft – Vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten*, Berlin 2005, S. 53ff.

15 Reinhard Wolf, »Respekt. Ein unterschätzter Faktor in den Internationalen Beziehungen«, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 15 (2008) 1, S. 5–42 (5).

Daher wird hier davon ausgegangen, dass die Konflikte weder durch den Streitgegenstand selbst noch durch eine abstrakt bleibende Großmächtekonkurrenz hinreichend zu erklären sind. Vielmehr geht es überwiegend um Statusdenken im Rahmen von Großmächtekonkurrenz – und deshalb in erster Linie um Signale und Botschaften, die im jeweiligen Konfliktverhalten ausgesendet werden.

Militärische Symbolpolitik und ihre Bedeutung

Diese Logik erfordert von den Konfliktparteien den Einsatz paramilitärischer und militärischer Machtmittel (mindestens) bis an die Grenze offener Gewaltanwendung, um einen aus ihrer Sicht nachteiligen Ausgang des Kräftemessens zu verhindern. Militärische Symbolpolitik wird so zu einem wichtigen, wenn nicht gar zum wichtigsten Aspekt des Konfliktverhaltens.

Aus diesem Grund rückt hier die militärische Symbolpolitik in den Mittelpunkt der Analyse. Darunter werden militärische Aktivitäten im Frieden verstanden, die nicht oder zumindest nicht hauptsächlich auf konkreten militärischen Nutzen zielen, sondern vor allem staatlichen Willen deutlich machen sollen.[16] Politische Konflikte werden so unmittelbar begreiflich.[17]

Streitkräfte als Träger militärischer Symbolpolitik sind aufgrund ihrer Fähigkeit zur massenhaften tödlichen Gewaltanwendung gewissermaßen die »letzte« und symbolisch vielleicht bedeutsamste Verkörperung des Staates. Militär zur Bekräftigung eigener Ansprüche einzusetzen ist im Wortsinne »schweres Geschütz«.

Solche Symbolpolitik bildet allerdings nur einen Teil der Beziehungszusammenhänge rund um die beiden Territorialkonflikte. Die Konfliktparteien bedienen sich klassischer diplomatischer Instrumente wie auch verstärkt der *public diplomacy*, um ihre Positionen und »roten Linien« zu verdeutlichen. Insofern stellt militärische Symbolpolitik nur einen Aspekt dessen dar, was zu Zeiten des Ost-West-Konflikts unter dem Begriff *signaling* firmierte und auch in der Analyse der sino-amerikanischen Beziehungen wieder mehr Beachtung findet.[18] Die Konzentration auf militärische Symbolpolitik erlaubt es jedoch, eine bislang vernachlässigte Dimension der Konflikte zu beleuchten.[19] Hieraus erwachsen, so die Hoffnung, neue Ansatzpunkte, um die Konflikte besser zu verstehen und mäßigend auf die Konfliktparteien einzuwirken.

Formen militärischer Symbolpolitik in Territorialkonflikten

Ein klassisches Mittel militärischer Symbolpolitik ist der Einsatz von Kriegsschiffen in umstrittenen Seegebieten. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass es sich um eine unmissverständliche und sehr robuste Möglichkeit handelt, Besitzansprüche oder Durchfahrtsrechte anzumelden oder zu untermauern.

Seestreitkräfte als Instrument militärischer Symbolpolitik sind jedoch differenzierter, als es zunächst den Anschein hat. Es leuchtet unmittelbar ein, dass beispielsweise die Entsendung eines Flugzeugträgers ein stärkeres Symbol ist als die Fahrt eines Bootes der Küstenwache. Neben schierer Größe und potentieller Vernichtungskraft eines Waffensystems lassen sich weitere Abstufungen vornehmen: Handelt es sich um paramilitärische oder reguläre militärische Kräfte? In welcher Anzahl und wie häufig kommen Waffensysteme zum Einsatz? Welches Verhalten legen die Seestreitkräfte während ihrer Aktivität an den Tag? Werden sie offensiv oder als Reaktion auf die Präsenz

16 Es ist keine neue Erkenntnis, dass militärische Aktivitäten vor Überschreiten der Gewaltschwelle eine Form der Kommunikation zwischen Staaten sein können. Schon Thukydides beschreibt eingehend die in Umfang, Form und beabsichtigter Wirkung äußerst differenzierten Flottenmanöver, mit denen die Athener zum Beispiel unzuverlässige Bundesgenossen beeindrucken wollten. Bekanntheit im angelsächsischen Raum erlangte der Oliver Cromwell (1599–1658) zugeschriebene Ausspruch, nach dem ein Kriegsschiff noch immer der beste Botschafter eines Landes sei. Eine weniger zynische, wissenschaftliche Annäherung an solche »Kanonenbootdiplomatie« setzte während des Ost-West-Konflikts ein. Vgl. Edward N. Luttwak, *The Political Uses of Sea Power*, Baltimore 1974, sowie James Cable, *Gunboat Diplomacy 1919–1991. Political Applications of Limited Naval Force*, Basingstoke 1991.

17 Alisher Faizullaev, »Diplomacy and Symbolism«, in: *The Hague Journal of Diplomacy*, 8 (2013) 2, S. 91–114 (92).

18 Vgl. Paul H. B. Godwin/Alice L. Miller, *China's Forbearance Has Limits. Chinese Threat and Retaliation Signaling and Its Implications for a Sino-American Military Confrontation*, Washington, D.C.: National Defense University Press, April 2013.

19 Vgl. Wen-Lung Lawrence Lin, »America's South China Sea Policy, Strategic Rebalancing and Naval Diplomacy«, in: *National Chengchi University Institute of International Relations Issues and Studies*, 49 (2013) 4, S. 189–228. Der Autor untersucht militärische Symbolpolitik hier allerdings in erster Linie unter der Fragestellung, wie sie möglichst erfolgreich betrieben werden kann, um den (US-amerikanischen) politischen Willen durchzusetzen.

von Kriegsschiffen anderer Staaten eingesetzt? Wie verlaufen Begegnungen zwischen Kriegsschiffen der Konfliktparteien in umstrittenen Gewässern? Wie tief wird in das von anderen Streitparteien beanspruchte Gebiet eingedrungen? Eine umfassende und zugleich detaillierte Betrachtung dieser militärischen Aktivitäten kann daher Aufschlüsse über Subtexte liefern, die den vordergründig eindeutig erscheinenden Maßnahmen innewohnen.

Auch Luftstreitkräfte bieten vielfältige Möglichkeiten, militärische Symbolpolitik zu betreiben. Flüge durch umstrittenen Luftraum dienen dazu, den Anspruch auf ein bestimmtes Gebiet zu bekräftigen oder zu verwehren. Provokantes Heranfliegen bis an den Luftraum einer Konfliktpartei demonstriert die eigenen Angriffsfähigkeiten und zumindest grundsätzlich auch den eigenen Angriffswillen. Das schnelle und entschlossene Abfangen von Flugzeugen anderer Konfliktparteien wiederum unterstreicht Willen und Fähigkeit, das beanspruchte Gebiet zu verteidigen.

Ähnlich wie bei den Überlegungen zu Seestreitkräften als Instrument militärischer Symbolpolitik liegt der analytische Mehrwert im Detail: Der Rundflug eines unbewaffneten Aufklärungsflugzeugs in umstrittenem Luftraum sendet ein anderes Signal als ein mit scharfen Sprengkörpern bestückter Langstreckenbomber. Welche Flugzeugtypen werden mit welcher Bewaffnung eingesetzt? Welche Flugrouten werden gewählt, welche Abfangmaßnahmen getroffen? Für Luftstreitkräfte sind zudem bodengestützte Sensoren und Radargeräte besonders wichtig. Suche, Erfassung und Verfolgung gegnerischer Flugzeuge mit Hilfe verschiedener Arten von Sensoren sind eine Vorstufe zur Bekämpfung dieser Maschinen. Als Drohgebärde hat dies daher auch im Frieden hohe symbolische Bedeutung.

»Kontrollierte Eskalation« im Südchinesischen Meer

Militarisierung der Inselstützpunkte

Neben zivilen und halbmilitärischen Zwecken wie Wetterbeobachtung und Seenotrettung haben die chinesischen Ausbaumaßnahmen im Südchinesischen Meer eindeutig auch militärischen Charakter. Erstens geht es hierbei um logistische Nutzung: Schiffen und Flugzeugen, die dort patrouillieren, soll eine längere Einsatzdauer weitab des chinesischen Festlands ermöglicht werden. Zweitens wird ein umfangreiches Netz an Sensoren aufgebaut, um das Seegebiet und den Luftraum rund um die umstrittenen Inseln überwachen zu können. Drittens werden die neuen Inselstützpunkte mit defensiven Waffensystemen ausgestattet, damit sie zumindest gegen begrenzte Angriffe verteidigt werden können.

Mit einem solchen Ausbau schaffen die chinesischen Streitkräfte militärischen Nutzen, der vor allem darin besteht, dass sich der Status quo nun besser verteidigen lässt. Die ausgebauten Stützpunkte taugen aber weder, wie oft behauptet, als Sprungbrett im Hinblick auf den Indischen Ozean, noch verhelfen sie Beijing zur Kontrolle über das Südchinesische Meer.[20] Zudem dürfte sich die chinesische Seite keinen Illusionen über die tatsächliche Durchhaltefähigkeit der Stützpunkte in einem militärischen Konflikt mit den USA hingeben.[21] Neben einer (im wahrsten Sinn des Wortes) Zementierung des Status quo signalisiert Beijing mit der Militarisierung der Inseln in erster Linie, dass es »eigenes« Territorium verteidigen will. Selbst wenn Beijing ehrlich davon überzeugt sein sollte, damit eher defensive Signale auszusenden (und so auf die militärische Schwerpunktverlagerung der USA in den Pazifik zu reagieren), verstehen die USA diese Schritte als Herausforderung, die wiederum symbolische Antworten erfordert.

Von Küstenwachbooten zu Flugzeugträgern

Auch wenn es seine Flotte mit Hochdruck ausbaut, besitzt China einsatzbereite Schiffe bislang nur in der Größenordnung von Fregatten und Zerstörern. Zwar dürfte bald der erste chinesische Flugzeugträger in Dienst gestellt werden, doch bis dahin bilden die Landungsschiffe der Yuzhao-Klasse die größten Einheiten der chinesischen Seestreitkräfte. Immerhin sind sie von ihrer Größe her mit kleineren Flugzeugträgern zu vergleichen. Im Zuge der propagandistischen Begleitung des Stützpunktausbaus ankerte dann im Mai 2016 auch eigens die »Kunlun Shan«, ein Landungsschiff der Yuzhao-Klasse, vor einem der Stützpunkte. Es bildete den martialischen Hintergrund für ein Konzert, das eine der bekanntesten chinesischen Schlagersängerinnen vor Arbeitern und Soldaten des Stützpunktes gab und das zur besten Sendezeit im Fernsehen übertragen wurde. Neben dem starken propagandistischen Signal für die chinesische Öffentlichkeit symbolisierte die Präsenz eines solchen Landungsschiffs die Bereitschaft und grundsätzliche Fähigkeit, weitere der umstrittenen Inseln anzugreifen oder

20 Ausschlaggebend für eine chinesische Machtprojektion sind nicht die Besitzverhältnisse im Südchinesischen Meer, sondern die Kontrolle der Zugänge dazu. Was dies betrifft, ist vor allem die Straße von Malakka strategisch äußerst wichtig, aber auch die Taiwanstraße, die Luzonstraße und die Routen durch den philippinischen Archipel. Die chinesischen Inselstützpunkte dagegen sind in diesem Punkt irrelevant, da sie nicht nur winzig, sondern auch sehr weit von den Zugängen entfernt sind. Um eine Parallele aus einem vertrauteren geographischen Umfeld zu wählen: Nicht der Besitz von Lampedusa und Pantelleria (die weit größer sind als die chinesischen Inselstützpunkte) ermöglicht die Kontrolle über das Mittelmeer, sondern die Kontrolle von Gibraltar, Bosporus und Suezkanal.

21 In einer gewaltsamen Auseinandersetzung zwischen den USA und China dürften die Stützpunkte selbst im ausgebauten Zustand einem konzertierten Angriff nicht standhalten können. Dort stationierte Einheiten der chinesischen Land-, Luft- und Seestreitkräfte würden in einem solchen Fall eher leichte Ziele als einen Zugewinn an militärischer Schlagkraft darstellen. Für eine ausführlichere Betrachtung dieses Aspekts vgl. Christian Becker, *Die militärstrategische Bedeutung des Südchinesischen Meeres*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2015 (SWP-Aktuell 82/2015). Zudem sind die Stützpunkte prinzipiell anfällig für eine Unterbrechung der Verbindungen zum chinesischen Festland, da sie sehr weit von dort entfernt liegen. US-Außenminister Tillerson hat im Januar 2017 laut darüber nachgedacht, dass die US-Streitkräfte diese Verbindungen kappen könnten. Vgl. hierzu Michael Forsythe, »Rex Tillerson's South China Sea Remarks Foreshadow Possible Foreign Policy Crisis«, in: *The New York Times*, 12.1.2017.

Karte 1
Südchinesisches Meer

zumindest zahlreiche Soldaten zur Verteidigung auf die eigenen Stützpunkte zu beordern. Wie erfolgversprechend und sinnvoll der Einsatz dieses Landungsschiffs im Falle einer Eskalation wäre, steht auf einem anderen Blatt, aber zweifellos hat die chinesische Seite ein klares Zeichen gesetzt. Allerdings konnte die Präsentation eines solchen Schiffs auch als aggressive Botschaft verstanden werden und stand damit im Widerspruch zu chinesischen Bekundungen, es gehe allein um angemessene Verteidigung. Entweder hat die chinesische Seite diese Diskrepanz nicht erkannt oder bewusst in Kauf genommen. Die sorgsame Inszenierung des Spektakels spricht eher für Letzteres.

Medienwirksamen Einsätzen wie dem der »Kunlun Shan« steht freilich die militärische Symbolpolitik der USA entgegen, die sich des Inventars einer etablierten militärischen Supermacht bedienen kann. Die USA demonstrieren ihre Fähigkeit, in jedem Teil des Südchinesischen Meeres mit starken Kräften aktiv zu sein.[22] Sobald sich Washington entschließt, seine Flugzeugträgerkampfgruppen zu entsenden, bleibt Beijing nur eine schwächere symbolische Antwort. Lange sahen die USA offenbar keine Notwendigkeit, im Südchinesischen Meer ihre symbolisch bedeutsamste Karte auszuspielen. Seit 2015 jedoch nutzt Washington gerade dort seinen Vorsprung weidlich aus, auch wenn er aufgrund der Entwicklung neuer chinesischer Schiffstypen schmilzt. Im Oktober 2015 und im März 2016 kreuzten Flugzeugträgerkampfgruppen jeweils mehrere Tage lang durch das Südchinesische Meer, wenngleich in gewissem Abstand zu den umstrittenen Inseln. Diese Fahrten waren als Symbol militärischer Überlegenheit angesichts des fortschreitenden Ausbaus chinesischer Inselstützpunkte gedacht und wurden in den Anrainerstaaten auch so aufgefasst.

Die US-amerikanische Seite hebt besonders die völker- beziehungsweise seerechtliche Dimension dieser »Freedom of Navigation Operations« (FONOPs) hervor. Wie überall, wo exzessive staatliche Ansprüche die Freiheit der Seeschifffahrt und Lufträume gefährdeten, diene der Einsatz von US-Streitkräften im Südchinesischen Meer dazu, die Bewegungsfreiheit aufrechtzuerhalten. Jenseits völkerrechtlicher Aspekte geht es jedoch im Südchinesischen Meer auch oder hauptsächlich darum, militärische Macht zu demonstrieren. Denn es ist seit längerem klar, dass China sich in dem Konflikt auf keinen völkerrechtlichen Diskurs westlicher Prägung einlassen wird.[23] Vor allem wenn sie besonders große oder leistungsfähige Waffensysteme umfassen, wohnt den »Freedom of Navigation«-Operationen eine weitergehende Symbolik inne: Sie sind dann ein Zeichen dafür, dass man grundsätzlich willens und in der Lage ist, militärische Gewalt in einem Maße anzuwenden, dem die andere Seite nicht gewachsen ist. Die Symbolwirkung ist umso stärker, weil China keine symbolisch adäquate Antwort finden kann. Während der Fahrt der Kampfgruppe um den Flugzeugträger USS Stennis zum Beispiel wurden zwei chinesische Schiffe, darunter eine veraltete Fregatte, als demonstrativ begleitender »Schatten« abgestellt. Mit dieser Maßnahme konnte Beijing zwar sozusagen als symbolisches Minimum ausdrücken, wie ungehalten es über das amerikanische Handeln war. Doch in der jeweiligen Öffentlichkeit und bei den anderen Konfliktparteien blieb der Eindruck haften, dass nach wie vor eine große militärische Machtasymmetrie zwischen den beiden Kontrahenten besteht. Auch in einigen anderen Situationen konnte die chinesische Seite nur mit quantitativ oder qualitativ erkennbar unterlegenen Kräften reagieren.

Die öffentliche Wahrnehmung ist weitgehend auf die Auseinandersetzung um den Ausbau der chinesischen Stützpunkte im Südchinesischen Meer verengt. Aber die USA beschränken sich keineswegs darauf, diese chinesischen Aktivitäten mit militärischer Symbolpolitik in Gestalt von »Freedom of Navigation«-Operationen zu beantworten. Darüber hinaus lässt Washington das US-amerikanische Stützpunktsystem rund um das Südchinesische Meer in großem Stil erweitern. Vorhandene Stützpunkte werden ausgebaut, aber auch neue errichtet, so auf den Philippinen, in Malaysia und in Singapur.[24] Auch wird perspektivisch erwogen, vietnamesische Häfen zu nutzen, ohne sie jedoch zu Stützpunkten zu machen.[25] All diese Maßnahmen bringen keinen großen Zugewinn an militärischer Schlagkraft, zumal es sich in den meisten Fällen um kleinere und nichtständige Kontingente handelt. Solche Stationierungen machen es aber einfacher, mehr Präsenz im Südchinesischen Meer zu zeigen. Ähnliche Motive liegen dem Ausbau der chine-

22 Vgl. Presseerklärung des US Department of Defense, auszugsweise wiedergegeben in Sam La Grone, »U.S. Destroyer Challenges More Chinese South China Sea Claims in New Freedom of Navigation Operation«, *US Naval Institute News*, 30.1.2016.

23 Vgl. »Chinese Officials, Experts Defend Stance on Philippines' Arbitration«, *Xinhua*, 22.5.2016.

24 Vgl. Trefor Moss, »Malaysia Offers to Host U.S. Navy Military Aircraft«, in: *The Wall Street Journal*, 12.9.2014.

25 Vgl. Jane Perlez, »Why Might Vietnam Let the U.S. Military Return?«, in: *The New York Times*, 20.5.2016.

sischen Inselstützpunkte zugrunde, denn diese sollen vor allem die symbolische Präsenz in der Region erleichtern. Wie bereits bei den »Freedom of Navigation«-Operationen dürfte es den USA in erster Linie um militärische Symbolik gehen. Sie wollen gegenüber (potentiellen) Verbündeten und dem Rivalen China Entschlossenheit demonstrieren.

Nicht unmittelbar im Südchinesischen Meer angesetzt, aber mit Blick auf diesen Konflikt konzipiert war die Übung gleich zweier US-amerikanischer Flugzeugträgerkampfgruppen, die im Sommer 2016 in Gewässern östlich der Philippinen abgehalten wurde. Anlass war offensichtlich das bevorstehende Urteil des Ständigen Schiedshofs in Den Haag zu einem Aspekt des Inselstreits.[26] Diese eher ungewöhnliche Konstellation mit zwei Flugzeugträgern verwies nachdrücklich auf die US-amerikanische Überlegenheit in diesem Bereich. Offenbar wollten die USA China vor Augen führen, dass sie eine Eskalation chinesischer militärischer Symbolpolitik als Folge eines nicht genehmen Urteils schnell und massiv beantworten würden.[27]

China wiederum griff zu der Maßnahme, nahezu das komplette Gebiet zwischen der Insel Hainan und den Paracel/Xisha-Inseln wegen einer mehrtägigen Übung für den zivilen Schiffsverkehr zu sperren.[28] Ein solches Vorgehen ist bei größeren Übungen international üblich und China praktizierte es nicht zum ersten Mal in dem betreffenden Gebiet. Auch ist davon auszugehen, dass die Übung unabhängig vom Urteilsspruch des Schiedshofs geplant war.[29] Doch Zeitpunkt und Raum der Übung verliehen der Maßnahme hohe Symbolkraft und dies dürfte den Verantwortlichen in Beijing auch bewusst gewesen sein. Gerade zu einer Zeit, während der China sich international bedrängt sah, konnte es die symbolische Kontrolle über das nördliche Südchinesische Meer unterstreichen und seinen Willen demonstrieren, eigene Ansprüche zu verteidigen. Mit diesem starken Signal nährte Beijing Befürchtungen, die chinesische Präsenz im Südchinesischen Meer gefährde die Freiheit der Seeschifffahrt. Solche Krisenszenarien sind zwar aus vielerlei Gründen abwegig,[30] doch die Sorge davor ist weit verbreitet. Augenscheinlich ist das chinesische Bedürfnis, militärische Stärke zu zeigen, so groß, dass man die wachsenden Vorbehalte und Ängste anderer Akteure in Kauf nimmt.

Intensiviertes Kräftemessen zur See

Im Nachgang zu einigen »Freedom of Navigation«-Operationen wurde deren Verlauf in US-amerikanischen Fachkreisen eingehend diskutiert. Je nach politischem Standpunkt wurde das Vorgehen als klug und vorsichtig oder als zu schwach bewertet.[31]

Aus der Perspektive militärischer Symbolpolitik kann zweierlei festgehalten werden: Erstens lassen sich die US-Streitkräfte Spielraum, um ihr Vorgehen noch zu verschärfen, wenn es ihnen opportun erscheint. Denkbar wären zum Beispiel Durchfahrten durch die – aus chinesischer Sicht – Territorialgewässer der Inseln oder ein »Übungsschießen« in der Nähe der Stützpunkte. Zweitens waren die USA bislang recht erfolgreich mit ihrer Methode, zu einer von ihnen gewählten Zeit und an einem von ihnen bestimmten Ort massive militärische Überlegenheit zu demonstrieren.

Diese Verschärfung militärischer Symbolpolitik durch beide Seiten dürfte zur Folge haben, dass China in absehbarer Zeit mit den USA symbolisch gleichzieht. Die Volksbefreiungsarmee (VBA) sieht US-amerikanische Flugzeugträgerkampfgruppen im Südchinesischen Meer nicht als gerechtfertigten symbolischen Ausgleich für den chinesischen Ausbau von Militärstützpunkten im Südchinesischen Meer an. Vielmehr betrachtet das chinesische Militär die Aktivität der Flottenverbände als Drohgebärden, denen es mit symbolisch bedeutsamen, auch militärischen Antworten

26 Mit seiner Entscheidung wies der Schiedshof die chinesischen Gebietsansprüche deutlich zurück. Vgl. Felix Heiduk, *Der Fischereisektor und der Konflikt im Südchinesischen Meer*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli2016 (SWP-Aktuell 51/2016), S. 1.

27 Um dies zu bekräftigen, verwies ein Militärsprecher ausdrücklich auf die Nähe des Übungsgebiets zum Südchinesischen Meer. Vgl. Jane Perlez, »U.S. Carriers Sail in Western Pacific, Hoping China Takes Notice«, in: *The New York Times*, 19.6.2016, S. 4.

28 Vgl. Ankit Panda, »Before International Court Verdict, China Plans Week-long South China Sea Military Exercises«, in: *The Diplomat*, 4.7.2016, <http://thediplomat.com/2016/07/before-international-court-verdict-china-plans-week-long-south-china-sea-military-exercises/> (Zugriff am 8.7.2016).

29 Ähnliche Übungen hatten schon im Sommer 2015 stattgefunden. Auch der erhebliche Umfang der Übung mit teilnehmenden Einheiten aus Ost- und Nordchina spricht dafür, dass sie längst geplant war, als der Termin für den Schiedsspruch festgelegt wurde.

30 Vgl. Fn. 4.

31 Vgl. Zack Cooper/Bonnie S. Glaser, »How America Picks Its Next Move in the South China Sea«, in: *The National Interest*, 11.5.2016, <http://nationalinterest.org/feature/how-america-picks-its-next-move-the-south-china-sea-16153?page=2> (Zugriff am 8.7.2016).

zu begegnen gelte.[32] Daher liegt es nahe, dass die chinesische Seite symbolische »Erfolge« im Stil des »Cowpens-Zwischenfalls« von 2013 sucht. Damals wurde der Lenkwaffenzerstörer USS Cowpens von Begleitschiffen des chinesischen Flugzeugträgers Liaoning in einem Gebiet etwa 100 Kilometer nördlich der Paracel-Inseln und 200 Kilometer südostlich von Hainan abgedrängt.[33] Auch dass ein chinesisches Kriegsschiff im Dezember 2016 eine Unterwasserdrohne des US-Militärs beschlagnahmte, kann Beijing auf der Habenseite seiner Symbolpolitik verbuchen. Die Besatzung des unbewaffneten US-amerikanischen Schiffs musste hilflos zusehen, wie die Drohne abtransportiert wurde. Der Zwischenfall ereignete sich zwar in internationalen Gewässern, aber nur etwa 70 Kilometer von der Küste der Philippinen entfernt. Mit dieser Aktion vermittelte Beijing den Eindruck, dass die chinesischen Streitkräfte in der Lage sind, die Weltmacht USA selbst vor der Haustüre eines mit ihr verbündeten Staates in ihre Schranken zu weisen.[34]

Bislang blieb es bei solchen vereinzelten Umkehrungen des symbolischen Kräfteverhältnisses. Mit dem Ausbau der chinesischen Stützpunkte im Südchinesischen Meer und der Indienststellung des ersten chinesischen Flugzeugträgers dürfte sich eine solche Konstellation jedoch häufiger ergeben. Ein großer symbolischer Erfolg für Beijing wäre zum Beispiel das Bild einer einzelnen US-amerikanischen Fregatte, die während ihrer »Freedom of Navigation«-Operation von chinesischen Trägerflugzeugen überflogen würde und gleichzeitig mit einem weitaus größeren Flugzeugträger und dessen Begleitschiffen konfrontiert wäre. Denn so würde Beijing vor den Augen der Weltöffentlichkeit den US-amerikanischen Anspruch zurückweisen, durch überlegene militärische Fähigkeiten politischen Willen auszudrücken.

Wollen die USA in einem solchen symbolischen Kräftemessen nicht nachgeben, müssen sie über verstärkte Präsenz einer oder mehrerer ihrer Flugzeugträgerkampfgruppen in dem umstrittenen Gebiet nachdenken. Mit dem sich dann anbahnenden Kreuzen chinesischer und US-amerikanischer Flugzeugträgerkampfgruppen wäre das Südchinesische Meer endgültig und augenfällig zu einem zentralen Schauplatz sino-amerikanischer Großmächtekonkurrenz geworden. Diese Entwicklung ist keineswegs zwangsläufig. Aber die zu beobachtende Spirale symbolischer Maßnahmen und Gegenmaßnahmen spricht dafür, dass beide Seiten eine solche Machtprobe und die daraus erwachsende Eskalation nicht scheuen.

Symmetrische Symbolpolitik statt asymmetrischer Konzepte

In diesem Zusammenhang ist auch zu erkennen, dass die Bedeutung der chinesischen Küstenwache seit 2014 abnimmt, die der regulären militärischen Kräfte dagegen wächst.[35] Zwar ist die Küstenwache nach wie vor präsent, aber die chinesische Seite ist offenbar zu der Einschätzung gelangt, dass Demonstrationen militärischer Stärke durch die USA dasselbe Vorgehen durch Seestreitkräfte der VBA erfordern. Wenig plausibel erscheinen daher Analysen, in denen vor asymmetrischen Konzepten Chinas im Südchinesischen Meer gewarnt wird, wie zum Beispiel dem gemischten Einsatz von Küstenwache oder Fischerbooten gegen US-Kriegsschiffe. Im Gegenteil dürfte es der chinesischen Seite künftig eher darauf ankommen, den Eindruck der Asymmetrie gegenüber den USA zu vermeiden. Das schließt nicht aus, dass die chinesische Küstenwache nach wie vor eingesetzt wird, vor allem gegen Ansprüche kleinerer Anrainerstaaten. Die Symbolpolitik im Rahmen der Großmächtekonkurrenz zwischen den USA und China hat sich jedoch militarisiert, seit China zahlreiche Inseln mehr oder weniger unverhohlen zu Militärstützpunkten ausbaut und besonders Seestreitkräfte beider Seiten verstärkt Präsenz zeigen. Dieser Trend dürfte sich fortsetzen.

32 Auf den Punkt gebracht werden diese internen Einschätzungen in einem Videoclip, den das staatliche chinesische Fernsehen hauptsächlich für westliches Publikum produziert hat: »Who Is Stirring Up Trouble in the South China Sea?«, *Youtube*, 30.6.2016, <www.youtube.com/watch?v=XfV79QmAy8I&app=desktop> (Zugriff am 3.9.2016).

33 Vgl. Barbara Starr, »U.S., Chinese Warships Come Dangerously Close«, in: *CNN*, 13.12.2013.

34 Vgl. Emily Tamkin/Paul McLeary, »China Seizes U.S. Navy Drone in South China Sea«, in: *Foreign Policy*, 16.12.2016, <http://foreignpolicy.com/2016/12/16/china-seizes-u-s-navy-drone-in-in-south-china-sea-raising-stakes-president-trump/> (Zugriff am 20.1.2017).

35 Seit 2014 reagiert China auf »Freedom of Navigation«-Operationen der USA nahezu ausschließlich mit Kriegsschiffen. Einheiten der Küstenwache sind am »Beschatten« und »Begleiten« US-amerikanischer Kriegsschiffe kaum mehr beteiligt.

Von Aufklärungsflugzeugen zu strategischen Bombern

Bislang spielen Luftstreitkräfte allenfalls eine Nebenrolle in der militärischen Symbolpolitik im Südchinesischen Meer, hauptsächlich weil die meisten umstrittenen Inseln weit von größeren Militärflugplätzen entfernt liegen. Von Aufklärungsflugzeugen und strategischen Bombern abgesehen, besitzen die meisten Militärmaschinen nicht die notwendige Reichweite. Um auch andere Waffensysteme wie zum Beispiel Jagdflugzeuge in größerer Zahl einsetzen zu können, benötigen die Konfliktparteien Flugplätze in den Anrainerstaaten. Für symbolische Einsätze von Jagdflugzeugen könnten zudem Stützpunkte auf den umstrittenen Inseln selbst dienen. Auch die Präsenz von Flugzeugträgern könnte militärische Symbolpolitik im Luftraum über dem umstrittenen Gebiet erleichtern.

Zwischenzeitlich haben die USA eine besonders scharfe Form luftgestützter militärischer Symbolpolitik betrieben, bei der es um das zwischen China und den Philippinen umstrittene Scarborough Shoal ging. Dieses von China kontrollierte Atoll liegt nur 250 Kilometer vor der philippinischen Hauptinsel und damit recht nahe an US-amerikanischen Luftwaffenstützpunkten. Im Frühjahr 2016 setzten die US-Streitkräfte in unmittelbarer Nähe des Atolls Erdkampfflugzeuge vom Typ A-10 ein, desgleichen Hubschrauber des Typs HH-60, mit denen Spezialkräfte abgesetzt werden können. Diese Waffensysteme lassen sich nicht mehr lediglich als Symbol robuster Präsenz verstehen. A-10-Flugzeuge sind allein für den Angriff auf Erdziele ausgelegt, was darauf hindeutet, dass eine gezielte Attacke auf dieses Atoll simuliert werden sollte. Zudem liegt die Interpretation nahe, dass die USA mit dem Einsatz der HH-60-Hubschrauber ihren Willen bekunden wollten, notfalls auch Bodentruppen in einem Konflikt einzusetzen. Mit dieser in den Medien wenig beachteten Operation verließen die USA erstmals die Ebene abstrakter »Freedom of Navigation«-Operationen und drohten stattdessen mit einem konkreten und umfassenden Angriffsszenario. Dieses Signal ist als gravierende symbolische Eskalation zu werten und dürfte in Beijing aufmerksam registriert worden sein.[36]

All dem hat die Volksbefreiungsarmee (noch) wenig entgegenzusetzen. Unterhalb dieser Schwelle setzt Beijing seine Luftstreitkräfte jedoch sehr wohl ein. Neben der zeitweiligen Stationierung von Jagdflugzeugen der Typen J-11 und JH-7 Anfang 2016[37] auf einer der Paracel-Inseln ist hier besonders der Einsatz eines militärischen Transportflugzeugs zu nennen, mit dem im April 2016 erkrankte Arbeiter vom Fiery Cross Reef abgeholt wurden.[38] Schon im Januar 2016 waren auf diesem Stützpunkt zwei zivile Passagiermaschinen gelandet. Beide Einsätze wurden von den chinesischen Medien intensiv begleitet und riefen in China ein großes Echo mit zahlreichen Fernsehberichten und Reportagen hervor. Offenbar sollen die Flughäfen regelmäßig zivilen Zwecken dienen. Diese betont nichtmilitärische Nutzung hat freilich dennoch militärische Signalwirkung – denn wo große zivile Maschinen landen können, so die Botschaft, ist dies Militärflugzeugen allemal möglich.

Im umstrittenen Luftraum des Südchinesischen Meeres selbst waren die chinesischen Luftstreitkräfte lange Zeit kaum präsent, obwohl sie die Fähigkeiten dazu besitzen: Chinesische Bomber vom Typ H-6 sind zwar veraltet und schöpfen mit dem Hin- und Rückflug wohl ihre maximale Reichweite aus. Dennoch sind sie in der Lage, zumindest kurzzeitige Präsenz über den Inseln zu zeigen. Im Juli 2016 wurden dann auch erstmals strategische Bomber dieses Typs über den umstrittenen Inseln eingesetzt, unter anderem über dem im Frühjahr 2016 von Erdkampfflugzeugen der USA angesteuerten Scarborough Shoal. Zugleich kündigte die chinesische Seite an, solche Flüge von nun an routinemäßig stattfinden zu lassen.[39]

Die USA hatten zuvor schon mehrmals, zuletzt im November 2015, mit dem Flug strategischer Bomber des Typs B-52 nahe den umstrittenen Inseln Willen und Fähigkeit demonstriert, militärische Mittel in dem Konflikt anzuwenden.[40] Zudem zeigen die USA mit dem verstärkten Einsatz von Flugzeugträgerkampfgruppen, dass sie jederzeit in der Lage sind, luftgestützte Angriffsfähigkeiten ins Südchinesische

36 Vgl. Zack Cooper/Jake Douglas, »Successful Signaling at Scarborough Shoal?«, *War on the Rocks*, 2.5.2016, <http://warontherocks.com/2016/05/successful-signaling-at-scarborough-shoal/> (Zugriff am 10.6.2016).

37 Vgl. Anne Barker, »South China Sea: China Sends Fighter Jets to Disputed Woody Island in ›Clear Militarisation‹ of Area«, in: *ABC News Online*, 24.2.2016.

38 Vgl. »Chinese Military Plane Lands on Disputed South China Sea Island«, in: *The Guardian*, 18.4.2016.

39 Vgl. »China startet neue Militärmanöver«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19.7.2016.

40 Vgl. »US B-52 Bombers Fly Near Disputed South China Sea Islands«, in: *BBC*, 13.11.2015.

Meer zu verlegen und sich so die Luftherrschaft dort zu sichern.

Ungeachtet dessen, dass der chinesischen Armee in vielen Bereichen noch das militärische Potential fehlt, nutzt sie offensichtlich nicht in jedem Fall sofort alle Instrumente militärischer Symbolpolitik, die ihr zur Verfügung stehen. Mit etwas Vorbereitung hätte sie zum Beispiel einige Wochen nach dem amerikanischen Überflug mit B-52-Bombern eigene H-6-Bomber bis in die Nähe der Inseln und zurück schicken können. Stattdessen wurde zunächst mit großem Aufwand die Landung ziviler Flugzeuge und militärischer Transportflugzeuge in »humanitärer Mission« auf einer der ausgebauten Inseln inszeniert. Es dauerte über ein halbes Jahr, bis Beijing mit der Entsendung strategischer Bomber eine symbolisch adäquate Antwort auf Washingtons Verhalten gab. In anderen Zusammenhängen dagegen praktiziert Beijing dieses unmittelbare symbolische »Wie du mir, so ich dir« sehr wohl. Das Handeln der chinesischen Seite im oben genannten Fall kann auch als Zeichen dafür gewertet werden, dass sie nicht automatisch jede denkbare Eskalationsstufe mitgehen will. Zugleich gelang es Beijing, zumindest nach innen einen propagandistischen Kontrapunkt zum »aggressiven« Auftreten der USA zu setzen, indem es seine Hilfsmaßnahmen hervorhob: Man gab sich friedlich, aber zugleich fähig und entschlossen. Da Beijing mittlerweile aber mit Bomberflügen nachgezogen hat, ist diese symbolische Asymmetrie hinfällig und eine weitere Verschärfung der militärischen Symbolpolitik eingeleitet.

Eine chinesische Luftraumüberwachungszone?

Wie jeder Staat erhebt China Anspruch auf Unverletzlichkeit des eigenen Territoriums. Das Land ist aber offenkundig nicht in der Lage, ihn in allen Gebieten durchzusetzen, die es zu seinem Territorium zählt. Gerade die Überflüge strategischer Bomber der US-Streitkräfte führten dies nachdrücklich vor und bereiteten Beijing damit einen empfindlichen Prestigeverlust. Den von vielen Beobachtern erwarteten Schritt zu einer Luftraumüberwachungszone (Air Defense Identification Zone, ADIZ) über Teilen des Südchinesischen Meeres dürfte Beijing daher erst dann vornehmen, sobald die VBA in der Lage ist, diese zumindest symbolisch durchzusetzen.[41]

Der Luftraum über den chinesischen Stützpunkten selbst wird, sofern dies öffentlich zugänglichen Quellen zu entnehmen ist, engmaschig durch Sensoren überwacht, die entweder auf den Inseln selbst aufgebaut wurden oder sich auf Schiffen nahe den Inseln befinden. Diese Überwachung ist die notwendige Bedingung dafür, Kontrolle über den Luftraum zu demonstrieren. Der zweite Schritt bestände darin, die beanspruchten Hoheitsrechte auch durchzusetzen, etwa indem chinesische Kampfjets fremde Flugzeuge abdrängen oder indem diese durch Feuerleitradare von Flugabwehrwaffen auf den Inseln erfasst werden.

Bisher dürfte das allerdings daran scheitern, dass China über keine oder zu wenig Fähigkeiten auf den Inseln verfügt. Lediglich auf Woody Island, der größten der Paracel-Inseln, scheinen zumindest zeitweise Flugabwehrraketen des Typs HQ-9 stationiert gewesen zu sein.[42] Dies sollte vermutlich signalisieren, dass Beijing zwar keine dauerhafte Militarisierung beabsichtige, aber im Notfall bereit und in der Lage sei, die Inseln gegen Bedrohung aus der Luft zu schützen. Für die VBA wäre es problemlos möglich, alle mittlerweile ausgebauten Stützpunkte mit einer kleineren Anzahl an Kampfflugzeugen und Flugabwehrwaffen auszustatten. Warum China von dieser Option bisher keinen Gebrauch macht, ist nicht mit letzter Bestimmtheit zu sagen. Möglicherweise soll damit Bereitschaft zur Deeskalation gezeigt oder Spielraum für eine weitere Eskalation erhalten werden. Denkbar ist aber auch, dass die VBA wartet, bis sie die Kontrolle über den Luftraum weiter konsolidiert hat, so dass aggressivere Abwehrmaßnahmen besser koordiniert und konsequenter gestaltet werden können.

In dieser Zurückhaltung ähnelt die chinesische militärische Symbolpolitik im Luftraum jener zur See.

41 Eigentlicher Sinn einer Luftraumüberwachungszone ist es, der eigenen Luftverteidigung Zeit für eine angemessene Antwort auf Bedrohungen im Luftraum zu geben. Eine solche Zone ist nicht Teil des eigenen Luftraums, sondern wird in dessen Vorfeld eingerichtet. In einer Luftraumüberwachungszone haben Flugzeuge gewöhnlich eine Art »Ausweispflicht«, damit Bedrohungen so früh wie möglich identifiziert werden können. Neben diesem rein militärischen Zweck impliziert eine solche Zone den symbolischen Anspruch auf Kontrolle über ein bestimmtes Gebiet, nicht im Sinne konkreter Kontrolle, sondern eines Informationsanspruchs. Diese symbolische Funktion dürfte ausschlaggebend dafür sein, dass solche Zonen in beiden Territorialkonflikten eine Rolle spielen.

42 Vgl. Sean O'Connor, »Imagery Shows Chinese HQ-9 Battery Being Removed from Woody Island«, in: *Jane's Defence Weekly*, 21.7.2016, <www.janes.com/article/62442/imagery-shows-chinese-hq-9-battery-being-removed-from-woody-island> (Zugriff am 3.8.2016).

Es wäre aber wohl naiv, sie auf einen grundsätzlichen Willen zur Deeskalation zurückzuführen. Allem Anschein nach verfolgt China einen zweigleisigen Ansatz: So dürfte in Beijing die Hoffnung vorherrschen, die USA würden die geschaffenen Fakten schließlich akzeptieren, ähnlich wie die russische Annexion der Krim. Dann könnte Beijing auf eine weitere Eskalation seiner militärischen Symbolpolitik verzichten. Fahren die USA aber fort, die chinesischen Ansprüche mit hochwirksamen militärischen Symbolhandlungen zu bestreiten, müsste Beijing eine gewisse »Durststrecke« überwinden. Während dieser Zeit würde China symbolische Punktsiege der USA in Kauf nehmen, bis die eigene Präsenz im Südchinesischen Meer so gefestigt ist, dass man den USA auf symbolischer Augenhöhe Widerstand leisten kann. Die bisherige chinesische Zurückhaltung dürfte also vor allem darin begründet liegen, dass man sich aufgrund ungünstiger geographischer Gegebenheiten und daraus resultierender logistischer Probleme nicht mit (überdies veraltetem) Fluggerät exponieren will. Demnach würde die VBA warten, bis die Schwierigkeiten überwunden sind, und erst dann die Luftstreitkräfte in einem umfassenderen Spektrum einsetzen, einschließlich des Abfangens von US-Flugzeugen durch Jagdflugzeuge und regelmäßiger Patrouillen von Kampf- und Aufklärungsflugzeugen.

Sollten die USA also die von China geschaffenen Tatsachen nicht hinnehmen, würde Beijing vermutlich eine Luftraumüberwachungszone ausrufen und diese mit Sensoren und einsatzfähigen Kampfflugzeugen ausstatten. Das hatte die chinesische Führung schon im Sommer 2016 angedroht. Damit reagierte sie auf das äußerst nachteilige und von ihr nicht anerkannte Urteil des Internationalen Schiedshofs. China werde diesen Schritt tun, wenn es sich durch Maßnahmen anderer Konfliktparteien in seiner Sicherheit gefährdet sehe – eine unmissverständliche Anspielung auf »Freedom of Navigation«-Operationen der USA. Die Ausrufung einer Luftraumüberwachungszone würde aber nur eine neue Runde des militärischen Kräftemessens einläuten. Denn wie sich im Ostchinesischen Meer zeigt, ist eine solche Zone von zweifelhaftem Wert, solange sie nicht energisch durchgesetzt wird. Eine Luftraumüberwachungszone im Südchinesischen Meer wäre indes nicht bloß eine weitgehend willkürlich gezogene Linie auf der Karte, weit abseits der chinesischen Küstenlinie. Sie stände in viel engerem Zusammenhang mit symbolisch hoch aufgeladenem und bereits militarisiertem Territorium. Daher würde China einiges an Prestige einbüßen, sollten die chinesischen Streitkräfte nicht imstande sein, eine eventuelle robuste US-amerikanische Reaktion angemessen zu erwidern.

Militärische Symbolpolitik mit Luftstreitkräften

Dieses Haltmachen vor einer bestimmten Eskalationsschwelle ist auch im US-amerikanischen Verhalten zu erkennen. Auch die USA stufen ihre vordergründig äußerst martialische militärische Symbolik ab. Zwar schicken sie als einzige Konfliktpartei strategische Bomber durch den Luftraum über dem Südchinesischen Meer. Diese halten aber einen gewissen Abstand zu den von China ausgebauten Inselstützpunkten, wie in der Außendarstellung der Operationen betont wird. Der völkerrechtliche Standpunkt der USA ließe auch direkte Überflüge zu und das militärische Risiko zum Beispiel für strategische Bomber in großen Flughöhen wäre überschaubar. Offenbar sieht man in Washington diese Eskalationsstufe (derzeit) aber nicht als nötig oder wünschenswert an.

Insgesamt ist die mit Luftstreitkräften betriebene militärische Symbolpolitik im Südchinesischen Meer bislang von einer starken Asymmetrie militärischer Fähigkeiten geprägt. Die USA können ihre Überlegenheit derzeit noch voll ausspielen. Beijing reagiert darauf mit einer teils widersprüchlichen militärischen Symbolpolitik, die zwischen Demonstration aggressiver Entschlossenheit, Zurückhaltung aufgrund militärischer Schwäche und Beteuerung friedlicher Absichten changiert.

Es ist jedoch absehbar, dass das Südchinesische Meer in nicht allzu ferner Zukunft zum Schauplatz eines umfassenderen Kräftemessens von Luftstreitkräften wird. Auch den chinesischen Militärs dürfte klar sein, dass die neuen Stützpunkte im Südchinesischen Meer im Falle eines Krieges mit den USA nicht zu halten sind. Im Rahmen militärischer Symbolpolitik können Radare und Flugabwehrwaffen, wie sie früher oder später auf den Inselstützpunkten zu finden sein werden, jedoch durchaus Wirkung zeigen. US-amerikanische Militärflugzeuge werden sich dann nicht mehr völlig unbehelligt in der Region bewegen können, so wie es bisher zu Beijings großem Verdruss der Fall ist. Die Frage ist freilich, wie weit die chinesische Seite dabei gehen wird. Sobald US-amerikanische Flugzeuge zum Beispiel von Feuerleitradaren auf den Inseln erfasst werden, dürfte sich die Spirale symbolischer Eskalation weiterdrehen.

Sowohl den USA als auch China ist bewusst, dass eine nachhaltige und symbolisch wirksame Präsenz in der Region Unterstützung für die eigenen Seestreitkräfte durch starke Luftstreitkräfte erfordert. Folgerichtig arbeiten beide Seiten daran, das Problem der großen Entfernungen zu mildern. Die USA setzen hierzu vor allem auf die Präsenz ihrer Flugzeugträgerkampfgruppen und die Einrichtung neuer Militärflugplätze in den Anrainerstaaten des Südchinesischen Meeres. China wiederum treibt den Bau oder die Einsatzfähigkeit der eigenen Flugzeugträgerflotte voran und erweitert mehrere der beanspruchten Inseln im Südchinesischen Meer zu Militärflugplätzen.

Angesichts dieser Entwicklung ist davon auszugehen, dass sich die aus dem Ostchinesischen Meer bekannten Muster luftgestützter militärischer Symbolpolitik in wenigen Jahren auch im Südchinesischen Meer finden lassen werden. Dazu zählt das klassische Katz-und-Maus-Spiel: Kampfflugzeuge dringen in einen umstrittenen Luftraum ein, woraufhin Feuerleitradare sie erfassen oder Abfangjäger aufsteigen. Künftig dürften sich auch die Versuche häufen, den Flugbetrieb gegnerischer Flugzeugträger zu stören.

Ausblick

Zwar ist denkbar, dass sich im Südchinesischen Meer ein fragiles Gleichgewicht der militärischen Symbolhandlungen einstellt. Dagegen sprechen jedoch der bisherige Konfliktverlauf und das von den Konfliktparteien investierte symbolische Kapital. Wahrscheinlicher ist, dass die Spannungen mit der schnell zunehmenden Präsenz beider Seiten wachsen. Die Fähigkeit zum gesichtswahrenden Kompromiss wird in dem Maße abnehmen, in dem beide Seiten weiteres militärisches Prestige in den Konflikt investieren.

Auch in diesem Bereich militärischer Symbolpolitik zeichnet sich ab, dass die Kontrahenten sich weiter gegenseitig hochschaukeln werden. Zwar dürfte dies wie bisher insgesamt professionell »gemanagt« werden, aber dennoch äußerst störungsanfällig sein. Solange der Konflikt nicht politisch bearbeitet wird, ist es wahrscheinlich, dass das bisherige Konfliktmuster in der Logik militärischer Symbolpolitik fortbesteht. Phasen symbolischer Eskalation werden sich mit Phasen trügerischer Ruhe abwechseln. Die Konfliktintensität dürfte steigen und damit auch das Risiko eines heißen Konflikts.

»Kontrollierte Verschärfung« im Ostchinesischen Meer

Gentlemens' Agreement gegen Militarisierung des Inselstreits?

Auch die militärische Symbolpolitik im Ostchinesischen Meer zeigt seit geraumer Zeit hohe Dynamik. In den umstrittenen Seegebieten wurde 2004 erstmals die japanische Küstenwache gegen chinesische Fischer eingesetzt. Weitere, wenngleich noch wenig spektakuläre Vorfälle waren vor allem im Zusammenhang mit japanischen Gasexplorationen in umstrittenen Gewässern zu verzeichnen, jedoch weit entfernt von den Senkaku/Diaoyu-Inseln, die sowohl von China als auch von Japan beansprucht werden.[43]

Ein vorläufiger Höhepunkt der symbolischen Eskalation wurde Ende 2012 und Anfang 2013 erreicht, als reguläre Flotteneinheiten beider Seiten in der Nähe der umstrittenen Inseln Drohgebärden austauschten. Laut japanischem Verteidigungsministerium erfassten chinesische Fregatten japanische Zerstörer und Hubschrauber mit ihren Feuerleitradaren,[44] was China indes bestritt.[45] Ob sich dies tatsächlich so zugetragen hat, ist allerdings von untergeordneter Bedeutung. Auf jeden Fall entstand der Eindruck, zwei Kriegsschiffe hätten kurz vor dem Einsatz ihrer Waffensysteme gestanden. Seitdem hat es bemerkenswerterweise keinen ähnlich gravierenden Vorfall mehr gegeben.

China und Japan schienen bis Mitte 2016 mit dem Einsatz ihrer Küstenwachen ein wenn auch labiles Gleichgewicht gefunden zu haben. Es beruht im Wesentlichen auf der stillschweigenden Übereinkunft, dass keiner der Kontrahenten reguläre Streitkräfte im unmittelbaren Umfeld der Senkaku/Diaoyu-Inseln einsetzt und die symbolische Aktivität rund um diese Inseln einem eingespielten Muster folgt.

Bisher lässt sich auf beiden Seiten eine Arbeitsteilung zwischen Küstenwache und Seestreitkräften erkennen: In der Nähe der Senkaku/Diaoyu-Inseln werden in der Regel Schiffe der jeweiligen Küstenwachen in einer geradezu ritualisierten Form eingesetzt, die mittlerweile für beide Seiten berechenbar ist.[46] Nach den Vorfällen von 2012/13 scheint es jedenfalls ein gemeinsames Interesse zu geben, diese »begrenzte Militarisierung« aufrechtzuerhalten.[47]

Allerdings ist zu beobachten, dass die Spannungen seit einiger Zeit wachsen, was vornehmlich an zwei Entwicklungen liegt. Zum einen haben die chinesischen Aktivitäten im weiteren Umfeld der Inseln beträchtlich zugenommen. Mittlerweile kreuzen Einheiten der Küstenwache und der Seestreitkräfte jeden Tag in den umstrittenen Gewässern.[48] Zum anderen verstieß China im Sommer 2016 erstmals gegen die unausgesprochene Vereinbarung, kein Militär in die unmittelbare Nähe der Inseln zu entsenden. Eine Fregatte steuerte bis knapp vor die Hoheitsgewässer der Senkaku/Diaoyu-Inseln und gab so ein deutliches Zeichen der Eskalation. Mit seinem Tabubruch demonstrierte China, dass eines seiner Kriegsschiffe ungefähr fünf Stunden in der Nähe der Inseln verweilen konnte, ohne behelligt zu werden. Im Kontext militärischer Symbolpolitik errang die chinesische Seite damit einen beachtlichen »Sieg«.

Die japanische Seite antwortete auf die chinesischen Aktivitäten vor allem mit diplomatischen Protesten. Was die Präsenz der chinesischen Fregatte nahe den Senkaku/Diaoyu-Inseln betrifft, wurde auch der genaue Verlauf der japanischen Melde- und Alarmierungs-

43 Vgl. Council on Foreign Relations, *China's Maritime Disputes*, <www.cfr.org/asia-and-pacific/chinas-maritime-disputes/p31345#!/p31345> (Zugriff am 2.7.2016).
44 Vgl. Sheila A. Smith, *A Sino-Japanese Clash in the East China Sea*, New York/Washington, D.C.: Council on Foreign Relations, April 2013 (Contingency Memorandum Nr. 18), <www.cfr.org/japan/sino-japanese-clash-east-china-sea/p30504> (Zugriff am 7.7.2016).
45 Quansheng Zhao, »No War in the East China Sea«, in: Tatsushi Arai/Shihoko Goto/Zheng Wang (Hg.), *Clash of National Identities. China, Japan, and the East China Sea Territorial Dispute*, Washington, D.C., 2013, S. 46–55 (48f).
46 Vgl. Yoichi Funabashi, »Japan Trains Others to Enforce Law in East, South China Seas«, *YaleGlobal Online*, 19.5.2016, <http://yaleglobal.yale.edu/content/japan-trains-others-enforce-law-east-south-china-seas> (Zugriff am 20.5.2016).
47 Die Logik militärischer Symbolpolitik brachte die chinesische Boulevardzeitung Global Times treffend zum Ausdruck: »Wenn Japan Schiffe entsendet, entsenden wir ebenso viele Schiffe.« »China Warns Japan against ›Provocation‹ around Disputed Islets«, *Reuters*, 13.1.2016.
48 Vgl. Japanisches Verteidigungsministerium, *Status of Activities by Chinese Government Vessels and Chinese Fishing Vessels in Waters Surrounding the Senkaku Islands*, 26.8.2016, <www.mofa.go.jp/files/000180283.pdf> (Zugriff am 26.8.2016).

Karte 2
Ostchinesisches Meer

kette veröffentlicht.[49] Damit wollte Japan signalisieren, dass es auf solche Vorfälle schnell, entschlossen und mit regulären militärischen Kräften antworten wird. In der Logik militärischer Symbolpolitik sind solche Verlautbarungen freilich eine eher weiche Währung, ebenso wie die verbalen chinesischen Drohungen angesichts der US-amerikanischen »Freedom of Navigation«-Operationen im Südchinesischen Meer. Entscheidender wird sein, ob die japanische Seite bei einem erneuten Vorfall Bereitschaft zur militärischen Eskalation zeigt.

49 »Japan Warned China of Action if Territory Violated: Sources«, in: *Kyodo*, 19.7.2016.

Küstenwache und Seestreitkräfte

Anders als die USA, die ausschließlich mit regulären Seestreitkräften operieren,[50] setzen China und Japan in den umstrittenen Gebieten sowohl Kriegsschiffe als auch Kräfte der Küstenwache ein. Dadurch ergeben sich Möglichkeiten, den eigenen Einsatz mit Blick auf die gewünschte Symbolwirkung abzustufen. Schiffe der Küstenwache sind zwar in der Regel (leicht) bewaffnet und sowohl die Küstenwache Chinas[51] als auch diejenige Japans verfügen über Schiffe, die mit bis zu 10 000 Tonnen deutlich größer sind als viele Kriegsschiffe.[52] Der Einsatz der Küstenwache signalisiert jedoch, dass man noch nicht zum letzten Mittel staatlicher Durchsetzungsfähigkeit greift. Zudem wird so suggeriert, dass die Hoheitsgewässer geschützt werden, denn dies ist ureigene Aufgabe der Küstenwache.

Eine robuste Küstenwache, die mit großen, durchsetzungsfähigen Schiffstypen eigene Ansprüche ohne offensichtliche militärische Aggression wahrt oder ihnen Geltung verschafft, kann vor diesem Hintergrund mitunter das »symbolische Optimum« darstellen.[53] So registriert das japanische Verteidigungsministerium, dass China immer größere Küstenwachschiffe zur Durchsetzung seiner Ansprüche entsendet und seit Sommer 2016 in der Anschlusszone der Küstengewässer um die Senkaku/Diaoyu-Inseln auch mit bewaffneten Schiffen der Küstenwache präsent ist.[54] Auf diese Weise zieht China mit Japan gleich, das traditionell über äußerst robuste, darunter auch bewaffnete Küstenwachschiffe verfügt, die im Ostchinesischen Meer schon länger eingesetzt werden. Das Kräftemessen »aufgerüsteter« Küstenwachen wird wichtiger Teil der militärischen Symbolpolitik bleiben.

50 Die USA handeln so, obwohl die eigene Küstenwache für Einsätze jenseits der eigenen Gewässer befähigt ist und in mehreren Fällen auch eingesetzt wurde, zum Beispiel im Persischen Golf. Es läge nahe, dass die Coast Guard die stark beanspruchten Seestreitkräfte entlastet. Doch offenbar setzen die USA auf die deutlich robustere Symbolik, die von regulären Kriegsschiffen ausgeht.
51 Die Kräfte der Küstenwache wurden 2013 zusammen mit einer Reihe anderer Behörden in der staatlichen Hochseeverwaltung (Guójiā Hǎiyáng Jú) zusammengefasst.
52 Vgl. US Office of Naval Intelligence, *China People's Liberation Army Navy and Maritime Law Enforcement Recognition and Identification Chart (unclassified)*, Washington, D.C., 2015.
53 Vgl. Funabashi, *Japan Trains Other Nations to Enforce Law in East and South China Seas* [wie Fn. 46].
54 Vgl. Japanisches Verteidigungsministerium, *Status of Activities by Chinese Government Vessels and Chinese Fishing Vessels in Waters Surrounding the Senkaku Islands* [wie Fn. 48].

Das Gebiet um die Ryukyu-Inseln

Für die regulären chinesischen Seestreitkräfte ist das Ostchinesische Meer vor allem ein Transitgebiet, um danach die Ryukyu-Inseln passieren und schließlich die offenen Gewässer des Pazifiks erreichen zu können.

Aus Sicht der chinesischen Seestreitkräfte liegt es nahe, für Passagen in den Pazifik hinein die Gewässer zwischen den japanischen Inseln Okinawa und Miyako zu nutzen. Dabei handelt es sich, so das japanische Verteidigungsministerium, keineswegs um die einzige, aber die am häufigsten genutzte Route für chinesische Flotteneinheiten, die Übungen und Ausbildung im Pazifik betreiben wollen. Je nachdem, wie diese Route geplant wird, führt sie rund 90 Kilometer an der östlichsten der Senkaku/Diaoyu-Inseln vorbei. Mitunter durchqueren chinesische Seestreitkräfte im Transit daher Gewässer, die aus japanischer Sicht zur ausschließlichen Wirtschaftszone der Senkaku/Diaoyu-Inseln gehören. Bemerkenswert ist, dass China den Transit von Flotteneinheiten in den Pazifik offenbar nicht als Vorwand nutzt, um in die von Japan beanspruchte 12-Seemeilen-Zone der Inseln, sprich die eigentlichen Hoheitsgewässer, einzudringen oder in ihrer Nähe zu operieren. Es sind bislang nur Kräfte der chinesischen Küstenwache, welche diese Zone regelmäßig durchfahren, mit Ausnahme des geschilderten Vorfalls vom Sommer 2016. Aus diesen Beobachtungen lässt sich schließen, dass der chinesischen Seite derzeit nicht an einer drastischen Militarisierung des Streits gelegen ist, jedenfalls nicht in direkter Nähe der Inseln.

In der Logik militärischer Symbolpolitik sind die chinesischen Flottenbewegungen durch die Kette der Ryukyu-Inseln dennoch zwiespältig. Einerseits ist es aus völkerrechtlicher Sicht legitim, wenn chinesische Seestreitkräfte die internationalen Gewässer der Region nutzen, um in den Weiten des Pazifiks zu üben. Andererseits sendet China mit der Durchfahrt seiner Schiffe ein klares Zeichen, dass es willens und in der Lage ist, auch jenseits der Ryukyu-Inselkette militärisch präsent zu sein. Diese Botschaft richtet sich nicht nur an Japan, sondern vor allem an die USA, deren Pazifik-Stützpunkten die chinesische Flotte mit diesen Aktivitäten näher kommt. Aber im Falle eines bewaffneten Konflikts um die Senkaku/Diaoyu-Inseln muss Japan, so das Signal, mit einer weiträumig und keineswegs nur defensiv agierenden chinesischen Flotte rechnen. Zweifellos geht es bei den Durchfahrten chinesischer Schiffe auch um Ausbildung der Besatzungen auf hoher See. Zudem kann das Ausgrei-

fen auf den Pazifik unabhängig von konkreter Symbolik als Aktivität bewertet werden, die der Flotte einer maritimen Großmacht zusteht. Um seine Schiffe in den Pazifik zu entsenden, hat China schon rein geographisch keine andere Möglichkeit als die Passage der Ryukyu-Inseln. Nach wie vor aber sind die USA und Japan in Sorge wegen der verstärkten chinesischen Präsenz im Pazifik (was der chinesischen Seite durchaus bewusst ist) und betrachten sie als symbolische Vereinnahmung der Senkaku/Diaoyu-Inseln.

Konsequenterweise, aber nicht im direkten Zusammenhang mit dem Streit um die Inselgruppe baut Japan seine Fähigkeit aus, die chinesischen See- und Luftstreitkräfte daran zu hindern, die Ryukyu-Inselkette zu durchbrechen. Auch die USA demonstrieren hier immer wieder ihre Fähigkeiten.[55]

Auf den ersten Blick scheinen die »Freedom of Navigation«-Operationen der USA im Südchinesischen Meer wenig Gemeinsamkeiten mit den chinesischen Durchfahrten zwischen den Ryukyu-Inseln hindurch und vorbei an den Senkaku/Diaoyu-Inseln zu haben. Zugrundeliegende Absichten, völkerrechtliche Grundlage und konkrete Ausgestaltung unterscheiden sich stark. Ein verbindendes Element gibt es jedoch im Kontext militärischer Symbolpolitik: Beide Seiten nehmen mit diesen Aktivitäten ihr Recht auf ungehinderte Bewegung der Seestreitkräfte wahr. De facto setzen sie damit ein Zeichen der Entschlossenheit in einem Territorialkonflikt.

Schwindende chinesische Zurückhaltung

Solange China den USA mit ihren »Freedom of Navigation«-Operationen nicht auf Augenhöhe begegnen kann, ist es auf andere Optionen angewiesen. Eine davon wäre die verstärkte Aktivität chinesischer Seestreitkräfte zwischen den Ryukyu-Inseln oder in unmittelbarer Nähe der Senkaku/Diaoyu-Inseln. Auf diese Option hat Beijing lange Zeit nicht zurückgegriffen. Abzuwarten bleibt, ob China mit der Annäherung seiner Kriegsschiffe an die umstrittenen Inseln im Sommer 2016 die beiden Territorialkonflikte miteinander verbunden hat oder ob dies ein Einzelfall war. Die verstärkte und äußerst umfangreiche chinesische Übungstätigkeit in (nicht umstrittenen) Teilen des Ostchinesischen Meeres spricht dafür, dass die chinesische Seite im Begriff ist, diesen Zusammenhang herzustellen.[56] Auf der anderen Seite ist bisher nicht erkennbar, dass die amerikanischen Seestreitkräfte im Ostchinesischen Meer mit eigener militärischer Symbolpolitik antworten, obwohl schon 2006 ein chinesisches U-Boot eine amerikanische Flugzeugträgerkampfgruppe herausgefordert hat.[57] In dieser Hinsicht also scheinen China und die USA die beiden Territorialkonflikte als voneinander getrennt zu betrachten. Das verringert die Eskalationsgefahr. Japan wiederum verzichtet bisher auf den Einsatz seiner größten und symbolisch bedeutsamsten Kriegsschiffe, der Helikopterträger, in der Nähe der umstrittenen Inseln.[58] Hier behält sich die japanische Seite offenbar Schritte der Eskalation vor und bleibt ihrer eher defensiven militärischen Symbolpolitik treu.

Ringen um Luftüberlegenheit

Für den Einsatz von Luftstreitkräften eignet sich das Ostchinesische Meer besser als sein südliches Pendant. Das chinesische Festland ist nur etwa 330 Kilometer entfernt, die nächsten japanischen Inseln, die Flugplätze beherbergen können, 170 beziehungsweise 410 Kilometer. Daher wird über dem Ostchinesischen Meer weitaus intensivere militärische Symbolpolitik mit Luftstreitkräften betrieben als über dem Südchinesischen Meer und anders als dort werden auch verstärkt Flugzeuge der japanischen und chinesischen Küstenwache eingesetzt. Aufmerksamkeit erregen

55 Vgl. Nozomu Yoshitomi, »The JGSDF Has Answers to Questions from US PACOM Commander«, in: *The Diplomat*, 6.7.2016, <http://thediplomat.com/2016/07/the-jgsdf-has-answers-to-questions-from-us-pacom-commander/> (Zugriff am 7.7.2016).

56 In offiziellen chinesischen Erläuterungen zur Übungstätigkeit im Süd- und Ostchinesischen Meer während des Sommers 2016 werden die militärischen und politischen Aspekte beider Konflikte offen miteinander verknüpft. Vgl. »Expert: Three Naval Fleets' Drill Tests China's Military Reform Results«, in: *China Military Online*, 4.8.2016, <http://eng.chinamil.com.cn/news-channels/pla-daily-commentary/2016-08/04/content_7191390.htm> (Zugriff am 9.8.2016).

57 Vgl. Bill Gertz, »China Sub Stalked U.S. Fleet«, in: *The Washington Times*, 13.11.2006. Die USA beschränken sich darauf, ihre Fähigkeiten im unmittelbaren Umfeld der ersten Inselkette zu demonstrieren.

58 Die japanischen Hubschrauberträger der Hyuga- und Izumo-Klasse sind äußerst leistungsfähige Plattformen für die Bekämpfung von U-Booten. Grundsätzlich sind sie auch zum Einsatz von Flugzeugen befähigt oder können dafür umgerüstet werden. Der Bau chinesischer Flugzeugträger wird meist als dramatische Störung des militärischen Gleichgewichts interpretiert. Japanische Rüstung mit ähnlicher Stoßrichtung wird dagegen zumindest in den USA und Europa kaum zur Kenntnis genommen.

vor allem die Aufeinandertreffen japanischer und chinesischer Flugzeuge und die 2013 von China ausgerufene Luftraumüberwachungszone. Um die militärische Symbolpolitik im Luftraum über dem Ostchinesischen Meer angemessen zu analysieren, empfiehlt es sich, die Aktivitäten getrennt voneinander zu betrachten.

Chinas Luftraumüberwachungszone

Die wohl bedeutsamste militärische Symbolhandlung im Territorialstreit hat China vorgenommen, indem es 2013 eine Luftraumüberwachungszone über weiten Teilen des Ostchinesischen Meeres ausrief. Diese ist nicht nur im Gesamtkontext sino-japanischer Rivalität von Bedeutung. Zudem steht sie in engem Zusammenhang mit dem Streit um die Senkaku/Diaoyu-Inseln, denn sie erstreckt sich auch auf den Luftraum über ihnen. Weil eine solche Zone aber nur von Luftstreitkräften durchgesetzt werden kann,[59] ist diese Maßnahme Chinas ein klarer Schritt zur Militarisierung des Konflikts. Er kontrastiert freilich mit der chinesischen Zurückhaltung, Kampfflugzeuge im direkten Umfeld der Senkaku/Diaoyu-Inseln einzusetzen.

Insgesamt ist im Luftraum über dem Ostchinesischen Meer jedoch seit einigen Jahren ein drastischer Anstieg chinesischer Aktivitäten zu verzeichnen. Dabei ist dem japanischen Verteidigungsministerium zufolge eine Reihe von Mustern erkennbar. So dehnen sich die chinesischen Aktivitäten immer mehr aus. Beflogen wird die gesamte Luftraumüberwachungszone, mit Ausnahme des Gebiets um die umstrittenen Inseln. Auch werden über dem Ostchinesischen Meer immer komplexere Luftkriegsoperationen simuliert und unterschiedlichste Flugzeugtypen zum Einsatz gebracht.

China hat ein Paradebeispiel für komplexe militärische Symbolpolitik geliefert, indem es die Luftraumüberwachungszone einrichtete, aber keine Kampfflugzeuge über den umstrittenen Inseln fliegen lässt. Zunächst demonstriert es damit seinen Anspruch auf die Senkaku/Diaoyu-Inseln. Beijing konnte auf Dauer nicht hinnehmen, dass nur Japan die Inseln in seine eigene Luftraumüberwachungszone einbezieht. Die japanische Zone wurde schon 1969 geschaffen und reicht bis 200 Kilometer an die chinesische Küste heran. Insofern hat China hier symbolisch gleichgezogen. Außerdem erlaubt die neue Zone es China, mittelfristig die Rolle des Provokateurs abzustreifen und in jene des defensiven Akteurs zu schlüpfen. Denn bis 2013 konnte Japan alle chinesischen militärischen oder paramilitärischen Flüge über dem Ostchinesischen Meer als aggressiven Akt innerhalb seiner Luftraumüberwachungszone interpretieren. Als China seine eigene Zone einrichtete, nahm es den Sturm der Empörung in Washington und Tokio in Kauf und hoffte auf die normative Kraft des Faktischen – in der Rückschau zu Recht.[60] Mittlerweile kann Beijing die ausgeweitete und intensivierte Präsenz seiner Luftstreitkräfte als defensive Kontrolle seiner Zone angesichts japanischen Eindringens etikettieren. Fortan dürfte es immer schwieriger werden, zwischen »Provokateur« und »Reagierendem« zu unterscheiden. Indem es eine »konkurrierende« Luftraumüberwachungszone schuf, hat sich China aus einer in mehrfacher Hinsicht symbolisch heiklen Situation befreit.

Aus der Perspektive militärischer Symbolpolitik ist eine Luftraumüberwachungszone jedoch auch mit Kosten verbunden. Kann sie nicht durchgesetzt werden, offenbart dies eher mangelnde Fähigkeiten oder fehlenden Willen, statt Ansprüche zu untermauern und Entschlossenheit zu demonstrieren. Der chinesischen Führung wird bewusst gewesen sein, dass sie mit ihrer Zone auf absehbare Zeit nicht in der Lage sein würde, Forderungen an Militärflugzeuge vor allem der USA und Japans durchzusetzen. Offensichtlich schätzte Beijing den Symbolwert der Zone jedoch höher ein als den Prestigeverlust.

Abfangalarme als Normalzustand

Demgegenüber beschränkt sich Japan im Luftraum über dem Ostchinesischen Meer auf eher defensive

59 Flugzeuge, die sich der »Ausweispflicht« in einer Luftraumüberwachungszone entziehen, müssten »überprüft« und/oder während des weiteren Fluges »begleitet« werden, etwa von Jagdflugzeugen.

60 Immer mehr Fluglinien fügen sich den chinesischen Auflagen und tragen so dazu bei, dass das chinesische Vorgehen akzeptiert wird. Vgl. Ankit Panda, »A First: China Turns Back Commercial Flight for Violating East China Sea ADIZ Rules«, in: *The Diplomat*, 30.7.2015, <http://thediplomat.com/2015/07/a-first-china-turns-back-commercial-flight-for-violating-east-china-sea-adiz-rules/> (Zugriff am 18.7.2016). Damit hat China freilich nur einen Teilerfolg erzielt. Über dem Ostchinesischen Meer befolgen die großen internationalen Fluggesellschaften nicht nur die chinesischen, sondern auch die schon länger existierenden japanischen Vorgaben. Praktisch bedeutet dies, dass sich zivile Flugzeuge seit 2013 mitunter bei der Luftraumüberwachung beider Staaten anmelden.

militärische Symbolpolitik. Besonders hervorzuheben ist, dass Japan im Frühjahr 2016 eine Radarstation auf der Insel Yonaguni in Betrieb nahm, nur gut 150 Kilometer südlich der Senkaku/Diaoyu-Inseln. Zweifellos erfüllt sie auch den handfesten Zweck, den Luftraum engmaschiger zu überwachen. Das hätten bestehende Stützpunkte allerdings wohl ebenso gut leisten können. Deshalb ist der Ausbau der Militärpräsenz auf Yonaguni in erster Linie als symbolische Antwort auf die steigende Präsenz chinesischer Luftstreitkräfte zu sehen. Zudem erhöhte Japan Anfang 2016 die Anzahl der Jagdflugzeuge auf Okinawa, die den Luftraum kontrollieren. 40 Maschinen, ein gutes Fünftel der gesamten modernen japanischen Jagdfliegerflotte, wurden aus anderen Landesteilen in die Nähe der umstrittenen Inseln verlegt.

Aus japanischer Sicht war dies dringend geboten, denn die japanische Luftverteidigung über dem Ostchinesischen Meer stand vor wachsenden Kapazitätsproblemen. Ohne diese Verstärkung wäre es immer schwerer geworden, eine der chinesischen Aktivität entsprechende Präsenz über dem Ostchinesischen Meer aufrechtzuerhalten. Allein 2015 gab es 571 Alarmstarts japanischer Kampfflugzeuge, um der chinesischen Präsenz im umstrittenen Luftraum zu begegnen.[61] Diese Zahlen stehen jedoch nicht in direktem Zusammenhang mit den Senkaku/Diaoyu-Inseln. Die weitaus meisten japanischen Abfangeinsätze waren Reaktionen auf Flüge chinesischer Militär- und Küstenwachflugzeuge in anderen Teilen des Ostchinesischen Meeres.[62]

Bei diesen Einsätzen geht es eigentlich nicht darum, Luftraumverletzungen zu verhindern, selbst wenn die japanische Seite es meist so darstellt. Schaut man sich die Flugrouten genauer an, erscheinen Verletzungen des japanischen Luftraums durch chinesische Flugbewegungen eher unwahrscheinlich.[63] Auch dass chinesische Flugzeuge die japanische Luftraumüberwachungszone durchqueren, ist für sich genommen noch kein Grund für einen Abfangeinsatz. Ein fremdes Flugzeug muss sich nur dann anmelden und identifizieren, wenn es auf japanischem Boden landen will.[64] Vielmehr praktiziert Japan hier seine Variante militärischer Symbolpolitik, indem es demonstriert, dass es chinesischen Flugzeugen den Luftraum über dem Ostchinesischen Meer nicht überlassen wird. Weniger oder gar keine japanische Aktivität dort könnte als Akzeptanz chinesischer Ansprüche oder allgemeine Schwäche ausgelegt werden.

Der Luftraum über den Senkaku/Diaoyu-Inseln

Nur ein einziges Mal, nämlich im Jahr 2012, war ein chinesisches Flugzeug im Luftraum über den Senkaku/Diaoyu-Inseln unterwegs, eine Maschine der Küstenwache.[65] Flüge chinesischer Militärflugzeuge dort sind bislang nicht dokumentiert, während Maschinen der japanischen Küstenwache häufiger die Inseln überqueren. Doch auch Japan sieht bisher davon ab, Kampfflugzeuge in den Luftraum zu schicken. Noch konsequenter als bei den Seestreitkräften achten beide Seiten darauf, ein direktes Kräftemessen in unmittelbarer Nähe der umstrittenen Inseln zu vermeiden. Auch die US-Streitkräfte respektieren diese unausgesprochene Übereinkunft. Zwar starteten Ende 2013 zwei Langstreckenbomber des Typs B-52 von Guam aus, um demonstrativ durch die gerade ausgerufene chinesische Luftraumüberwachungszone zu fliegen. Das US-Verteidigungsministerium betonte jedoch, dass sich die Flugzeuge dem Luftraum um die Senkaku/Diaoyu-Inseln auf lediglich rund 200 Kilometer genähert hätten und zudem unbewaffnet gewesen seien.[66]

61 Die Zahl der Alarmstarts japanischer Jagdflieger als Antwort auf die chinesische Präsenz über dem Ostchinesischen Meer stieg von rund 40 im Jahr 2009 kontinuierlich auf über 500 im Jahr 2015. Vgl. *Information zu Abfangeinsätzen 2015* [japanisch], Veröffentlichung des japanischen Joint Staff Office, 28.1.2016, <www.mod.go.jp/js/Press/press2016/press_pdf/p20160122_01.pdf> (Zugriff am 7.7.2016).

62 Vgl. Shannon Tiezzi, »China Tests Japan's Resolve over East China Sea«, in: *The Diplomat*, 21.10.2015, <http://thediplomat.com/2015/10/china-tests-japans-resolve-over-east-china-sea/> (Zugriff am 7.7.2016).

63 Vgl. *Information zu Abfangeinsätzen 2015* [wie Fn. 61].

64 Vgl. Naval Jagota, *Cause and Effect of the ADIZ over East China Sea*, Neu-Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses (IDSA), 6.12.2013 (IDSA Comments), <www.idsa.in/idsacomments/CauseandEffectoftheADIZover_NavalJagota_061213> (Zugriff am 20.5.2016).

65 »Though both sides have conducted aerial surveillance missions since the beginning of the most recent flare-up, the aircraft initially involved were most likely unarmed drones. However, on December 13 (2012), Japan scrambled eight F-15 fighter jets to intimidate a surveillance plane dispatched by the Chinese State Oceanic Administration.« Quansheng Zhao, »No War in the East China Sea« [wie Fn. 45].

66 Vgl. Julian E. Barnes/Jeremy Page, »U.S. Sends B-52s on Mission to Challenge Chinese Claims«, in: *The Wall Street Journal*, 27.11.2013.

Chinesische Flüge über den Ryukyu-Inseln

So wie die chinesischen Seestreitkräfte immer häufiger Schiffe zwischen den Ryukyu-Inseln hindurch in den Pazifik schicken, sind auch verstärkt Flüge der chinesischen Luftstreitkräfte auf diesen Routen zu verzeichnen. Begonnen hat diese Entwicklung, als Beijing 2013 seine Luftraumüberwachungszone über dem Ostchinesischen Meer eingerichtet hatte. Seitdem wird immer häufiger und mit immer mehr Maschinen geflogen. Im Wesentlichen scheint es darum zu gehen, Aufklärung zu betreiben und das Zusammenwirken verschiedener Luftkriegsmittel zu üben. So passierten Ende 2015 sechs Langstreckenbomber des Typs H-6 im Verbund mit Aufklärungsflugzeugen den Luftraum zwischen den Inseln Okinawa und Miyako auf dem Weg Richtung Pazifik.[67] Noch 2013 waren laut dem japanischen Verteidigungsministerium höchstens zwei H-6-Bomber an solchen Flügen beteiligt.

Aus der Perspektive militärischer Symbolpolitik liegt all dem dieselbe Logik zugrunde wie den zuvor dargestellten Bewegungen der Seestreitkräfte. Nicht nur werden raumgreifende Luftoperationen mit solchen Flügen geübt. Diese fungieren auch als symbolische Drohung gegenüber den USA, deren strategisch enorm wichtiger Stützpunkt Guam so symbolisch ins Fadenkreuz chinesischer Luftstreitkräfte gerät. Zugleich zeigt Beijing *en passant*, dass der Luftraum über dem Ostchinesischen Meer nicht die äußere Verteidigungslinie bildet, sondern vielmehr ureigenes »Aufmarschgebiet« für noch deutlich weiterreichende Ambitionen ist. Hier offenbart Chinas militärische Symbolpolitik einen unverkennbar ausgreifend-aggressiven Charakter.

Ausblick

Es sind hauptsächlich japanische und chinesische Streitkräfte beziehungsweise Küstenwachen, die im Ostchinesischen Meer aufeinandertreffen. Bis in den Sommer 2016 hinein hatte sich dort ein symbolisches Gleichgewicht eingependelt. Obwohl die USA als Schutzmacht Japans auch in diesem Konflikt eine bedeutende Rolle spielen, treten sie, anders als im Südchinesischen Meer, bislang kaum als unmittelbarer militärischer Akteur auf. Der eigentliche Territorialkonflikt scheint noch nicht von direkter Großmächtekonkurrenz überlagert zu sein und die Kontrahenten China und Japan verfügten bisher über etwa dasselbe Potential, um militärische Symbolpolitik zu betreiben. Lange dürfte dieses Gleichgewicht jedoch nicht mehr bestehen, denn mit Chinas enormer maritimer Aufrüstung kann Japan auf Dauer nicht mithalten, obwohl es ebenfalls beträchtliche Rüstungsanstrengungen unternimmt. Das wiederum legt nahe, dass die USA zugunsten Japans früher oder später auch in das symbolische Kräftemessen im Ostchinesischen Meer eingreifen werden.

Beide Seiten demonstrierten ihre Ansprüche lange Zeit in geradezu ritualisierter Weise, waren aber bemüht, bestimmte rote Linien nicht zu überschreiten. Das labile Gleichgewicht wird seit Frühsommer 2016 durch verstärkte chinesische Aktivität erschüttert. Bis heute reagiert Tokio darauf mit eher zurückhaltender militärischer Symbolpolitik. Dies kann sich aber ändern und direkte symbolische Antworten der USA sind ebenso wenig auszuschließen. Noch ist militärische Symbolpolitik im Ostchinesischen Meer verhaltener als im Südchinesischen Meer, wird sich aber aller Voraussicht nach verschärfen.

67 Vgl. »Chinese Bomber Exercise Affirms Air-defence Identification Zone, Penetrates Second Island Chain«, in: *Jane's Defence Weekly*, 1.12.2015, <www.janes.com/article/56327/chinese-bomber-exercise-affirms-air-defence-identification-zone-penetrates-second-island-chain> (Zugriff am 7.7.2016).

Fazit

Absehbare Verknüpfung der beiden Konflikte

Aus der Perspektive militärischer Symbolpolitik ist zu beobachten, dass in beiden Territorialkonflikten die Spannungen zunehmen. Die militärischen Symbolhandlungen häufen sich nicht nur, sondern werden auch nachdrücklicher. Im Südchinesischen Meer dreht sich eine veritable, wenngleich unblutige und noch rein symbolische Eskalationsspirale. Zugleich nuancieren die USA und China ihre militärische Symbolik und verzichten auf den Gebrauch bestimmter symbolischer Optionen, die ihnen zur Verfügung stehen. Dieser Verzicht ist zweischneidig: Einerseits ist er als Versuch anzusehen, dem Gegenüber den grundsätzlichen Willen zur Deeskalation zu signalisieren. Andererseits steckt in nicht wahrgenommenen Optionen auch immer die Drohung, bei Bedarf weiter an der Eskalationsschraube zu drehen.[68] Insgesamt kann man daher im Südchinesischen Meer von einer »kontrollierten Eskalation« militärischer Symbolpolitik sprechen.

Der Konflikt im Ostchinesischen Meer dagegen erscheint aus der Perspektive militärischer Symbolpolitik vergleichsweise stabil. Doch auch hier ist zu erkennen, dass vor allem China seinen symbolischen Einsatz sukzessive erhöht. In Anlehnung an die »kontrollierte Eskalation« im Südchinesischen Meer ist hier eine »kontrollierte Verschärfung« militärischer Symbolpolitik augenfällig.[69] Japan mit den USA im Hintergrund und China geben zu verstehen, dass sie auf symbolische Vorstöße des Konkurrenten reagieren werden. Allerdings erscheint dieses »Wie du mir, so ich dir« bisher weniger dynamisch und dramatisch als im Südchinesischen Meer.

Die Analyse militärischer Symbolpolitik zeigt zwar noch keine direkte Verknüpfung der beiden Konflikte im Süd- und Ostchinesischen Meer, aber erste Anzeichen hierfür. In der Tat läge es für die Konfliktparteien nahe, die andere Seite zum Beispiel durch eine symbolische Eskalation im einen Konflikt zu einer Verhaltensänderung im anderen Konflikt zu bewegen. Auf diplomatischer und militärpolitischer Ebene wird dieser Zusammenhang bereits hergestellt. Hier ist seit geraumer Zeit nicht mehr zu übersehen, dass Japan seine Verbindungen vor allem zu den Philippinen verstärkt und sich mittlerweile als gewichtigen Akteur im Südchinesischen Meer betrachtet.[70] Auch in internationalen Erklärungen, beispielsweise im Rahmen der G7-Treffen 2016, werden die beiden Territorialkonflikte in einem Zusammenhang genannt.[71]

Aus diesen Gründen dürfte die absehbare politische Verknüpfung der beiden Konflikte früher oder später zur Folge haben, dass auch die militärische Symbolpolitik in den beiden Konflikten in Wechselwirkung tritt.

68 Neben den militärischen Aktivitäten im Zuge des Inselstreits sind vor der Küste Hainans immer wieder Konfrontationen zwischen US-amerikanischen und chinesischen Streitkräften zu beobachten. Im Jahr 2001 gipfelten sie in der Kollision eines chinesischen Jagdflugzeugs mit einem US-amerikanischen Aufklärungsflugzeug. Seitdem ereignen sich immer wieder (bisher glimpflich abgelaufene) Zwischenfälle, wenn zum Beispiel US-amerikanische Aufklärungsschiffe von chinesischen Einheiten abgedrängt werden. In der Berichterstattung werden diese Vorfälle oft als Teil des Territorialkonflikts dargestellt. Unabhängig von den territorialen Streitigkeiten versuchen die US-Streitkräfte hier aber vielmehr, die chinesischen U-Boot-Stützpunkte auf Hainan aufzuklären und die Aktivität der dort stationierten chinesischen U-Boote zu analysieren, während die chinesische Seite dies verhindern will. Diese Spannungen sind daher eher Teil des zwischen Großmächten üblichen Ringens um Aufklärungsergebnisse. Darum sollten sie in der Analyse nicht mit Symbolpolitik im Kontext der Territorialstreitigkeiten vermischt werden.

69 Der Begriff Eskalation beschreibt hier eine Abfolge militärischer Maßnahmen, die von einer Konfliktpartei jeweils als Antwort auf eine vorhergegangene Maßnahme der Gegenseite verstanden werden und sich in Ausmaß oder Intensität steigern. Dagegen steht der Begriff Verschärfung für wachsende Bedeutung militärischer Symbolpolitik, die aber bislang weniger durch spektakuläre Zwischenfälle oder sich gegenseitig hochschaukelnde Aktionen gekennzeichnet ist. Von »kontrollierten« Entwicklungen kann in beiden Konflikten gesprochen werden, denn die Konfliktparteien scheinen ihre militärische Symbolpolitik nicht über die Schwelle der Gewaltanwendung hinaustreiben zu wollen.

70 Jim Gomez, »Japan Signs Pact to Supply Defense Equipment to Philippines«, in: *The Washington Times*, 29.2.2016.

71 Vgl. zum Beispiel *G7 Foreign Ministers' Statement on Maritime Security*, Hiroshima, 11.4.2016, <http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2016/160411_05_en.htm> (Zugriff am 8.8.2016).

Probleme militärischer Symbolpolitik

Zwar ist denkbar, dass die symbolische Interaktion den Weg zu einer politischen Lösung ebnet. Wahrscheinlicher ist jedoch, dass sich die symbolische Eskalationsspirale weiterdreht. Denn alle Konfliktparteien sind ja überzeugt, angesichts wachsender Aktivität der Gegenseite nicht zurückstecken zu dürfen. So investieren die Beteiligten immer mehr militärische Ressourcen und Prestige in ihre symbolischen Aktivitäten. In den hier betrachteten Konflikten scheint das Ende der Eskalationsspirale daher noch lange nicht erreicht. Die Konfliktparteien lassen sich erkennbar weiteren Spielraum für spektakulärere, »härtere« militärische Symbolpolitik.

Zweifellos sind beide Territorialkonflikte vielschichtiger, als es die Konzentration auf militärische Symbolpolitik der großen Konfliktparteien nahelegt. Zum Gesamtbild gehören auch multilaterale diplomatische Bemühungen etwa im Rahmen der ASEAN, informelle bilaterale Diplomatie oder die intensiven militärpolitischen Kontakte zwischen China und den USA. Allerdings droht die Dynamik militärischer Symbolpolitik in beiden Konflikten diese subtileren Formen der Konfliktaustragung oder Konfliktbearbeitung zu überlagern.

Militärische Symbolpolitik hat vor allem deshalb eine bedenkliche Wirkung entfaltet, weil die Konfliktparteien die im Grunde zweitrangigen Territorialstreitigkeiten eng mit Statusfragen verknüpft haben. Alle Konfliktparteien lassen sich offenbar von dem Gefühl leiten, man müsse aus Statusgründen Willen und Fähigkeit demonstrieren, territorial auszugreifen beziehungsweise den Status quo zu verteidigen. Das kann auch Akteure, die eigentlich an Gewaltvermeidung interessiert sind, in Richtung einer Eskalation beeinflussen.

Damit sinkt nicht nur die Chance für gesichtswahrende Kompromisse. Militärischer Symbolpolitik wohnt immer auch Eskalationspotential inne: Je intensiver und häufiger die Symbolhandlungen werden, desto größer ist die Gefahr von Unfällen und gewaltsamen Zwischenfällen. Einen Vorgeschmack lieferten der Zusammenstoß eines US-amerikanischen Aufklärungsflugzeugs mit einem chinesischen Jagdflugzeug 2001 oder der umstrittene Einsatz von Feuerleitradaren im Ostchinesischen Meer. Selbst wenn das Militär beider Seiten klaren Befehl hat, Gewaltanwendung zu vermeiden, können taktische Missverständnisse, technische Unzulänglichkeiten oder schwache Nerven der eingesetzten Soldaten genau diese unerwünschte Folge herbeiführen. Bis zu einem gewissen Grad ist es freilich Teil des »Spiels«, den Gegner im Glauben zu lassen, man schrecke vor einer solchen Eskalation nicht zurück. Zwar wäre es alarmistisch, aus drohenden Zwischenfällen auf unmittelbare Kriegsgefahr zu schließen. Beunruhigend aber ist, dass selbst ein von beiden Seiten »gemanagter« Zwischenfall dazu beitragen kann, strategische Rivalität in Feindschaft zu verwandeln.[72] Aber auch ohne spektakuläre Zwischenfälle sind die psychologischen Implikationen andauernden symbolischen Kräftemessens besorgniserregend: Nicht nur die öffentliche Wahrnehmung, sondern auch jene der politischen Eliten läuft Gefahr, durch fortwährende Konfrontationen geprägt zu werden. Denn nicht nur in den Medien, auch in der Informationsversorgung politischer Entscheidungsträger genießen militärische Zuspitzungen Priorität. Militärische Symbolpolitik hat daher die Tendenz, komplexe und in anderen Bereichen konstruktive Beziehungen auf den konfrontativen Aspekt zu verengen.

72 Godwin/Miller, *China's Forbearance Has Limits* [wie Fn. 18], S. 22.

Folgerungen für die deutsche und europäische Politik

Deutschland ist in Ostasien kein einflussreicher Akteur, wenn es um »harte« Sicherheit geht. Dennoch besitzt es ein vitales Interesse an Frieden und Stabilität in der Region. Die skizzierten Schwierigkeiten sollten die deutsche Außenpolitik daher nicht davon abhalten, sich zu engagieren.

Bevor über konkrete politische Schritte nachgedacht wird, sollten zunächst *Wahrnehmung und Verständnis der Konflikte* auf den Prüfstand gestellt werden.

Es ist eine Frage des politischen Standpunktes, ob man China aggressives Ausgreifen und Hegemonialstreben unterstellt oder den USA und ihren Partnern den aggressiven Willen, das aufstrebende China einzuschnüren. Auch die Analyse militärischer Symbolpolitik liefert keinen klaren Befund, wer denn nun »Schuld« an den Konflikten trägt. Ohnehin führt diese Frage in die Irre, wenn es darum geht, eine ausgewogene und stabilitätsorientierte deutsche Politik zu formulieren. Vorrangiges deutsches Interesse sollte vielmehr sein, die Eskalationsspirale zu stoppen. Im Kern kommt es darauf an, die Sorgen der Beteiligten um ihren Status aufzunehmen und darauf hinzuwirken, dass Statuskonflikte möglichst nicht mit dem gefährlichen Instrument der militärischen Symbolpolitik ausgetragen werden.

Mit Blick auf die Konfliktbearbeitung kann es hilfreich sein, die Streitigkeiten im Süd- und Ostchinesischen Meer als zwei Ausprägungen desselben Grundkonflikts zu verstehen. In beiden Fällen muss vor allem den Statussorgen der beiden Großmächte sowie Japans als engem Partner der USA Rechnung getragen werden. Eine Kopplung der beiden Konflikte in ihrer Bearbeitung macht auf den ersten Blick eine komplexe Angelegenheit noch komplizierter. Sie kann aber auch Möglichkeiten eröffnen, weil die Verhandlungsmasse umfangreicher wird und so die Chance auf Paketlösungen wächst.

Weiterhin sollte sich deutsche Außenpolitik von der Sichtweise verabschieden, dass das Völkerrecht eine Lösung für die beiden betrachteten Konflikte bereithält. Nach vorherrschender völkerrechtlicher Meinung ist China im Unrecht. Deshalb fällt es nicht leicht, die völkerrechtliche Bewertung hintanzustellen. Wer aber auf Grundsätze des Völkerrechts pocht, sollte sich bewusst sein, dass er de facto Partei für die USA und gegen China ergreift. Auf diese Weise werden nur die Narrative der Konfliktparteien gestärkt. Die USA wähnen sich an der Spitze der internationalen Gemeinschaft, während China sich in dem Gefühl bestätigt sieht, seinen Aufstieg gegen Widerstand erkämpfen zu müssen.

Schließlich sollte deutsche Außenpolitik nicht in den Gesang von der exorbitanten ökonomischen und militärstrategischen Bedeutung der umstrittenen Gebiete einstimmen. Mit Argumenten wie Ressourcen, Freiheit der Seeschifffahrt oder militärischen Vorteilen rechtfertigen die Konfliktparteien vor allem ihr Streben nach Prestige und Status. Gelingt, es diese Narrative zu entkräften, nach denen jeweils existentielle Interessen auf dem Spiel stehen, wäre immerhin ein Beitrag zu einem weniger aufgeregten Diskurs geleistet.

Vor diesem Hintergrund lässt sich eine Reihe *konkreter Handlungsempfehlungen* formulieren. So sollte deutlich gemacht werden, dass nur diejenigen Konfliktparteien deutsche Unterstützung erwarten können, die nachhaltige Schritte unternehmen, um die Spirale symbolischer Eskalation anzuhalten. Solange aber alle Beteiligten weiter an dieser Spirale drehen, sollte deutsche Außenpolitik es vermeiden, sich zugunsten einer Seite politisch festzulegen.

Mittelfristig sollte die Idee einer umfassenden, internationalen *Ostasiatischen Friedenskonferenz* entwickelt werden. Angesichts zahlreicher anderer, derzeit dringender wirkender Krisenherde mag eine solche Lösung übertrieben anmuten. Hier böte sich jedoch die Gelegenheit, einen Konflikt *vor* einer gefährlichen Eskalation zu entschärfen.

Bei einer solchen Konferenz sollte darauf verzichtet werden, die zahlreichen etablierten multilateralen Foren in der Region zu nutzen, da sie in Bezug auf die Konflikte politisch »verbrannt« sind. Vielmehr müsste ein spezielles Format geschaffen werden, das den Eindruck verhindert, man wolle über die Köpfe der kleineren Anrainerstaaten hinweg zu einer Lösung kommen. Zugleich muss aber den USA und China eine herausragende Rolle zugestanden werden.

Wie könnte eine solche Friedenskonferenz aussehen?

Zunächst müsste ein möglichst unvoreingenommener Vermittler gefunden werden. Dafür wäre die EU oder ein deutsch-französisches Tandem prädestiniert,

aber nur wenn man der Versuchung widersteht, ein weiteres Mal gegen China Partei zu ergreifen. Das von französischer Seite geforderte klare militärische Zeichen gegen den chinesischen Inselausbau muss kein Hinderungsgrund sein, im Gegenteil: Ein Vermittlertandem, dessen Haltung sowohl Beijing als auch Washington Anknüpfungspunkte bietet, dürfte sich sogar größere Chancen ausrechnen, von beiden Seiten akzeptiert zu werden.

Eine Friedenskonferenz sollte ausdrücklich mit dem einzigen Ziel einberufen werden, die mittelfristig drohende Kriegsgefahr in der Region abzuwenden, indem die Konflikte im Süd- und Ostchinesischen Meer umfassend bearbeitet werden. China und Russland (dessen Beteiligung signalisieren würde, dass es China nicht isolieren will) auf der einen, die USA und Japan auf der anderen Seite sowie die übrigen Anrainerstaaten würden dann über die Bearbeitung der beiden Konflikte verhandeln. Wenn man die Territorialkonflikte im Ostchinesischen Meer einbezieht, dürfte sich erweisen, dass es durchaus Verhandlungsmasse gibt und die Konflikte nicht die Nullsummenspiele sind, als die sie derzeit meist angesehen werden. Die Agenda müsste breit genug sein, um genügend Verhandlungsmasse zu bieten, aber auch so eng, dass die Beteiligten sich nicht in allzu grundsätzlichen Fragen verlieren.

In einem ersten Korb könnte erörtert werden, wie sich die militärische Eskalationsspirale gerade im Südchinesischen Meer anhalten ließe. Dies wäre vor allem die Bühne für die USA, China, Japan und Russland. So könnte Japan sein wachsendes militärisches Engagement im Südchinesischen Meer einfrieren, wenn Beijing im Gegenzug keine weitere Militarisierung im Ostchinesischen Meer betreibt. Zudem könnte die chinesische Seite auf den absehbaren Einsatz ihres ersten Flugzeugträgers im Südchinesischen Meer verzichten, wenn die USA ihrerseits ein Moratorium für ihre »Freedom of Navigation«-Operationen verkünden.

In einem zweiten Korb könnte das Management des zivilen Schiffsverkehrs, vor allem im Südchinesischen Meer, erörtert werden. Hier könnten zum Beispiel die von China auf seinen Inselstützpunkten aufgebauten Fähigkeiten im Bereich Such- und Rettungsdienste international anerkannt und gewürdigt werden. Dafür müsste China akzeptieren, dass andere Staaten, die territoriale Ansprüche erheben, ähnliche Fähigkeiten auf den von ihnen kontrollierten Inseln aufbauen.

In einem dritten Korb könnten Strategien zur gemeinsamen Ressourcennutzung entworfen werden. Was dies betrifft, sollten im Wesentlichen die Anrainerstaaten untereinander verhandeln und externe Akteure bewusst in den Hintergrund treten.

Die Schwierigkeiten eines solchen umfassenden Ansatzes stecken freilich im Detail und die Hürden sind hoch: Wird China weiterhin hartnäckig bekunden, man habe nicht vor, über chinesisches Territorium zu verhandeln? Wie lassen sich die nationalistischen Geister, die viele Beteiligte gerufen haben, zugunsten einer pragmatischen Verhandlungslösung wieder verbannen? Welche Rolle kann und soll die ASEAN einnehmen? Sollte Taiwan vertreten sein, und wenn ja, in welcher Form? Könnte man gar eine gemeinsame festlandchinesisch-taiwanesische Delegation ins Auge fassen, wenn Beijing dies mit Zugeständnissen in anderen Bereichen honoriert? Kann die EU oder ein deutsch-französisches Tandem hierbei als Moderator auftreten?

Deutsche und europäische Diplomatie sollte den Mut haben, diese Fragen anzugehen. Es ist notwendiger denn je, eskalationsträchtige Großmächtekonkurrenzen multilateral, umfassend, ohne ideologische Tabus und vor allem gesichtswahrend zu bearbeiten.

Abkürzungen

ADIZ	Air Defense Identification Zone
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
FONOP	Freedom of Navigation Operation
VBA	Volksbefreiungsarmee

Lektüreempfehlungen

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

Michael Paul
Eine »Große Sandmauer« im Südchinesischen Meer? Politische, seerechtliche und militärische Aspekte des Inselstreits
SWP-Studie 9/2016, Mai 2016

Felix Heiduk
Der Fischereisektor und der Konflikt im Südchinesischen Meer. Möglichkeiten für das Konfliktmanagement
SWP-Aktuell 51/2016, Juli 2016