ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Wirth, Christian

Research Report

Der chinesisch-philippinische Konflikt um das Second-Thomas-Atoll: Ein Test für Washingtons Glaubwürdigkeit als Allianzpartner in der Region

SWP-Aktuell, No. 11/2024

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

Suggested Citation: Wirth, Christian (2024) : Der chinesisch-philippinische Konflikt um das Second-Thomas-Atoll: Ein Test für Washingtons Glaubwürdigkeit als Allianzpartner in der Region, SWP-Aktuell, No. 11/2024, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, https://doi.org/10.18449/2024A11

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/284720

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-Aktuell
NR. 11 MÄRZ 2024

Der chinesisch-philippinische Konflikt um das Second-Thomas-Atoll

Ein Test für Washingtons Glaubwürdigkeit als Allianzpartner in der Region

Christian Wirth

China setzt seine Versuche fort, die Gewässer des Südchinesischen Meeres innerhalb der sogenannten Nine-Dash Line zu territorialisieren und damit der eigenen Kontrolle zu unterwerfen. So entwickelt sich die Lage mit zunehmender Dynamik. Das im Second Thomas Shoal der Spratly-Inselgruppe von den Philippinen auf Grund gesetzte Schiff BRP Sierra Madre wird bald von Rost zersetzt verfallen. Die Frage drängt sich auf, wie Manila das atollförmige Riff ohne die Anwesenheit der bislang dort ausharrenden Soldaten gegen eine mögliche chinesische Besetzung schützen und so seinen rechtmäßigen Anspruch durchsetzen kann. Um gegen den übermächtigen Gegenspieler zu bestehen, ist der Beistand der USA unabdingbar. Diese Situation setzt die Entscheidungsträger in Washington unter Zugzwang. Eine nur symbolische Unterstützung würde die Glaubwürdigkeit der USA als Allianzpartner in der ganzen Region untergraben und das Risiko einer weiteren chinesischen Expansion in den Gewässern Ostasiens erhöhen.

Alle paar Wochen wiederholt sich das Ritual. Wenn philippinische Behörden die weniger als ein Dutzend Soldaten versorgen wollen, die auf der BRP Sierra Madre ausharren — einem 1999 am Second Thomas Shoal absichtsvoll auf Grund gesetzten Landungsschiff —, sind Chinas Küstenwache und Fischereimilizen zur Stelle. Diesen gelingt es immer wieder, die Schichtwechsel der Soldaten und den Nachschub mit Wasser, Treibstoff und Lebensmitteln zu unterbinden. Von den Philippinen werden deshalb regelmäßig Pakete aus der Luft abgeworfen.

Das Second Thomas Shoal ist ein bei Ebbe teilweise über Wasser stehendes atollförmiges Riff (daher teils auch als Atoll bezeichnet) und wird im Seerecht als trockenfallende Erhebung klassifiziert. Es liegt 194 Kilometer westlich der philippinischen Insel Palawan und ist Teil der Spratly-Inselgruppe. Durch die Klärung im Schiedsgerichtsprozess »Philippinen gegen VR China« von 2016 steht fest, dass das Second Thomas Shoal — in den Philippinen als Ayungin Shoal und in China als Ren'ai Jiao bekannt — Teil der philippinischen Ausschließlichen Wirtschaftszone ist. Trotzdem besteht Beijing darauf, auch dieses Riff und die umliegenden Gewässer mitsamt Fischgründen zu kontrollieren.

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Auf der Basis einer historischen Karte, auf der eine das gesamte Südchinesische Meer umfassende gestrichelte Linie, die sogenannte Nine-Dash Line, eingezeichnet wurde, beansprucht China das Gewässer mit der anderthalbfachen Größe des Mittelmeeres für sich. Die Linie auf dem ursprünglich 1947 von Behörden der Republik China (Taiwan) publizierten Dokument fand über Umwege im Jahr 2009 zum ersten Mal offizielle Verwendung. Dies geschah mit einer Karte im Anhang zur chinesischen Replik auf eine gemeinsame Eingabe Vietnams und Malaysias an die Vereinten Nationen (VN), bei der es um die Zuteilung eines Erweiterten Festlandsockels ging. Damit begann eine neue Phase der Konfrontationen um die Kontrolle der geographischen Formationen und Gewässer. Es gibt seither verstärkte Bemühungen der Anrainerstaaten, vor allem Chinas, zur Territorialisierung des Südchinesischen Meeres; zusätzlich befeuert werden die Auseinandersetzungen durch die geopolitische Rivalität zwischen China einerseits und den USA und ihren Alliierten andererseits.

Die Eskalation des Konflikts um das Second Thomas Shoal offenbart nun, dass weder das Zeigen von Flagge mittels diplomatischer Stellungnahmen und sogenannter Freedom-of-Navigation-Operationen noch verstärkte militärische Abschreckung durch die USA zusammen mit ihren regionalen Verbündeten die Negativspirale bremsen können. Im Gegenteil: Je größer der politische, wirtschaftliche und militärische Druck auf China wird, desto entschlossener verfolgt Beijing die Strategie, im Südchinesischen Meer mittels Gewaltanwendung unterhalb der Kriegsschwelle neue Tatsachen zu schaffen.

Besonders europäische Akteure sollten sich deshalb bewusst sein, dass ihre geographische Distanz zum Ort des Geschehens und ihr Mangel an direkter Betroffenheit die Wirksamkeit von politischen Signalen und von Abschreckung, vor allem von Aktionen unterhalb der Kriegsschwelle, stark beschränken. Weil die bisher vorwiegend symbolische Unterstützung für die Philippinen und andere mit Beijing im Konflikt stehende Akteure aus den USA und Europa die Einsätze im Machtpoker erhöht, steigen zudem nicht nur die Risiken, dass Beijing austestet, ob die USA bluffen. Auch die Wahrscheinlichkeit, dass genau die Folgen eintreten, die eigentlich hätten verhindert werden sollen, nimmt zu: die Herausbildung eines chinesischen Verteidigungsperimeters und die Gefahr, dass sich Spannungen in bewaffneten Auseinandersetzungen um die Inseln im Süd- und Ostchinesischen Meer und um Taiwan entladen. Größeren Erfolg als militärische Machtdemonstrationen und symbolische Gesten versprechen deshalb Strategien, die auf Schlüsselprobleme fokussierte Instrumente der klassischen Diplomatie mit gezielter und wirkungsvoller materieller Unterstützung verbinden. Zentral sind dabei der Aufbau und die Bündelung von Fähigkeiten der Küstenwachen Südostasiens.

Das Urteil des Schiedsgerichts

Die Situation im Südchinesischen Meer gestaltetet sich äußerst unübersichtlich. Dies ist nicht nur deshalb der Fall, weil sich die Ansprüche der Anrainerstaaten China, Taiwan, Vietnam, Malaysia, Brunei und Philippinen auf Küstengewässer, Ausschließliche Wirtschaftszonen und Festlandsockel überlappen. Auch der Umfang der beanspruchten Kontrolle über die Gewässer und eine Vielzahl geographischer Formationen blieb lange ungenau und war nicht vollumfänglich gemäß den Kategorien des VN-Seerechtsübereinkommens definiert.

Durch die gemeinsame Eingabe Vietnams und Malaysias an die VN und Chinas Replik vom Mai 2009 waren die übrigen Anrainer gezwungen, ihrerseits Farbe zu bekennen. Dies geschah im Rahmen von formellen Stellungnahmen (notes verbales), die China, Malaysia, die Philippinen, Vietnam und das indirekt von der chinesischen Nine-Dash Line tangierte Indonesien zur Darstellung ihrer Sichtweisen an den VN-Generalsekretär richteten. Aus diesen Erklärungen geht hervor, dass Malaysia, Vietnam und die Philippinen ihre ursprünglich

beträchtlichen Ansprüche indirekt reduziert haben, indem sie die Zonen von ihren jeweiligen Küstenlinien aus bemaßen, statt sich auf Spratly-Formationen abzustützen.

Die nächste Phase der Eskalation begann im April 2012 nach einer Konfrontation zwischen China und den Philippinen am Scarborough Shoal. Das Atoll mit teilweise über die Wasserlinie reichenden Felsen liegt 198 Kilometer westlich der philippinischen Küste. Die Küstenwache des Landes hatte versucht, chinesische Fischer vom illegalen Abbau von Korallen und Riesenmuscheln abzuhalten, woraufhin Chinas Küstenwache intervenierte. Nach Vermittlungsversuchen durch die USA zog sich die philippinische Küstenwache zurück, während die chinesischen Schiffe vor Ort blieben. Seither verwehrt China philippinischen Fischern den Zugang zum Atoll. Dieser Zwischenfall brachte Manila dazu, das Schiedsgerichtsverfahren gegen Beijing anzustrengen.

Auf Basis umfangreicher Untersuchungen kam dieses Schiedsgericht mit Urteil vom Juli 2016 zum Schluss, dass keine der Formationen in der Spratly-Gruppe die legale Definition einer Insel erfüllt und sie deshalb maximal Küstenmeere von zwölf Seemeilen begründen, sofern sie ständig über Wasser sind und damit als Felsen gelten. Zudem sind Ansprüche auf der Grundlage historischer Rechte, wie China sie anführt, mit dem VN-Seerechtsübereinkommen unvereinbar.

So begann eine zweite Runde der diplomatischen Auseinandersetzung. Aus insgesamt 30 formellen Noten und Briefen sowie einer Stellungnahme, datiert zwischen Dezember 2019 und August 2021, geht hervor, dass die Anrainerstaaten Südostasiens die Schlussfolgerungen des Schiedsgerichts grundsätzlich übernommen und ihre Positionen entsprechend angepasst haben. Obwohl damit keine der kollidierenden Ansprüche auf die geographischen Formationen der Spratlys ausgeräumt wurden, erleichtern diese Klärungen potentiell die Abgrenzung von Erweiterten Festlandsockeln und Ausschließlichen Wirtschaftszonen. Während sich Vietnam und Indonesien im Dezember 2022 auf die Abgrenzung ihrer Ausschließlichen Wirtschaftszonen einigen konnten, bleiben zahlreiche Streitpunkte bestehen. Der schwierigste ist der Disput zwischen den Philippinen und Malaysia um die Grenzziehung zu Lande auf Sabah, der maritime Auswirkungen hat.

Dagegen bestehen China und Taiwan auf ihren nach wie vor ungenau definierten Ansprüchen und der Nine-Dash Line. Gleichzeitig erhob Beijing 2014 das seerechtlich unhaltbare Argument, die Souveränität über vier Inselgruppen (Nanhai Zhudao oder »Four Sha's«) innerhalb der Nine-Dash Line zu besitzen. Grundsätzlich bleibt China aber bei seinem Standpunkt, das Schiedsgericht sei nicht berechtigt gewesen, sich mit der Materie zu befassen, weil es sich bei den philippinischen Eingaben allesamt um Fragen der nationalen Souveränität Chinas gehandelt habe. So setzt sich die Territorialisierung des Südchinesischen Meeres fort.

Die Erschließung des »Blauen Territoriums«

Mehr als in anderen Weltregionen gilt in Nordostasien und besonders in China schnelles Wirtschaftswachstum als die Staatsräson schlechthin. Nur so glaubt die Führungsriege der Kommunistischen Partei ihre historische Mission der »Nationalen Wiederbelebung« (National Rejuvenation) erfüllen zu können. Unter entschlossener und alleiniger Führung der KP soll Chinas Weg aus dem Jahrhundert der »nationalen Schande« mit Unterjochung durch westliche und japanische Kolonialmächte fortgesetzt werden, bis der »Chinesische Traum« der Wiederherstellung von gesellschaftlichem Wohlstand und internationaler Größe erfüllt ist. So fand die Notwendigkeit der Entwicklung maritimer Ressourcen 2006 erstmals Eingang in die (damals elfte) Fünfjahresplanung. Besonders als die einschneidenden Folgen der globalen Finanzkrise von 2008 aufgefangen werden mussten, um regimekritische Kräfte unter Kontrolle zu halten, wurde die wirtschaft-

liche Ausbeutung der Meere zu einem Allheilmittel für Chinas wirtschaftliche und soziale Probleme erhoben.

Gleichzeitig werden maritime Gebiete, genau wie Taiwan selbst, auf geographischen Karten als verlorene bzw. durch die Kolonialmächte abgetrennte Teile der chinesischen Nation dargestellt. Sowohl die Präsenz amerikanischer Flugzeugträger während der Spannungen um die Taiwanstraße 1996 als auch die regelmäßige Aufklärung von U-Boot-Bewegungen vor chinesischen Küsten durch die USA verstärkten dieses Narrativ. Die Überzeugung verfestigte sich, dass die Kontrolle des Südchinesischen Meeres als Teil von Chinas »Blauem Territorium« (lanse guotu) für die Nationale Wiederbelebung unabdingbar sei. Die Nine-Dash Line entwickelte sich von einer Obskurität zur De-facto-Definition des chinesischen Herrschaftsanspruchs.

Um die generell umstrittenen Ansprüche auf souveränes Territorium und maritime Zonen zu legitimieren, startete die Regierung in Beijing nicht nur eine Offensive zur Publikation unzähliger seerechtlicher Abhandlungen. Sie perfektionierte auch diverse Instrumente, mit denen eine faktische Kontrolle oder zumindest exklusive Präsenz in den beanspruchten Gewässern angestrebt wird.

Chinas Grauzonen-Strategie

Die Handlungsweise Beijings wird oft mit Begriffen wie »Grauzonen-Strategie« oder »Salami-Taktik« umschrieben. Kern dieser Metaphern ist die Beobachtung, dass China sein Ziel, das Südchinesische Meer zu kontrollieren, durch ein langfristig angelegtes, graduelles Vorgehen zu erreichen sucht. Weil Zwang, Gewalt und andere Mittel so dosiert angewendet werden, dass (angenommene) rote Linien zur Kriegsschwelle nicht überschritten werden, ist der Verteidiger mit dem Dilemma konfrontiert, entweder den neuen Status quo zu akzeptieren oder durch Gegenmaßnahmen selbst eine Eskalation mit unbekanntem Ausgang herbeizuführen.

So setzt Beijing darauf, sich über die Regulierung von Fischereiaktivitäten Autorität zu verschaffen. Die Maßnahmen reichen dabei vom Beistand für chinesische Fischer — welche meist Korallen und Riesenmuscheln abbauen — über den Versuch, saisonale Fischereiverbote durchzusetzen, bis hin zur Mobilisierung sogenannter Fischereimilizen. Diese staatlich organisierten Flotten sind mit größeren, stark motorisierten Booten ausgerüstet und können ausländische Schiffe aufklären und bedrängen. Sie sind besonders geeignet, um über Monate und in Hundertschaften umstrittene Gewässer quasi zu besetzen. So geschah dies im März 2021 und von November bis Dezember 2023 am Whitsun Reef.

Eine weitere Handlungslinie Chinas besteht in der Exploration unterseeischer Öl- und Gasvorkommen und deren Ausbeutung mit Hilfe schwimmender Bohrinseln. Da diese Ressourcen vorwiegend innerhalb der Ausschließlichen Wirtschaftszonen Vietnams und Malaysias zu finden sind, provoziert es regelmäßig Konfrontationen, dass Beijing auf dem Anspruch der Nine-Dash Line besteht. Beispiele hierfür sind die seismischen Sondierungsaktivitäten eines Forschungsschiffes 60 bis 80 Seemeilen vor Vietnams Küste von Juli bis Oktober 2019 und über Malaysias Festlandsockel im April 2020. In der Regel werden solche Forschungsschiffe von chinesischen Fischereimilizen und der Küstenwache des Landes eskortiert.

Im Zuge wiederkehrender Zusammenstöße mit China hat auch Vietnam eine Fischereimiliz aufgebaut. Aber diese ist bedeutend kleiner als ihr chinesischer Gegenspieler, der zudem auf Unterstützung der enorm ausgebauten China Coast Guard zählen kann. Chinas Küstenwache verfügt über rund 150 Schiffe. Seit einer Gesetzesänderung im Februar 2021 kann sie nationale Interessen im gesamten beanspruchten Gebiet auch mit Schusswaffengebrauch durchsetzen.

Fortschreitende Territorialisierung

Zusätzlich stehen den chinesischen Akteuren die zwischen 2013 und 2016 stark ausgebauten und befestigten Außenposten in den Spratlys als Einsatz- und Logistikbasen zur Verfügung. Neben Woody Island in der Paracel-Inselgruppe verfügen nun auch die Riffe Fiery Cross, Subi und Mischief in den Spratlys über Landebahnen für Großraumflugzeuge. Die Basis auf Mischief Reef befindet sich nur etwa 20 Seemeilen vom umstrittenen Second Thomas Shoal entfernt. Vietnam hat seit 2014 ebenfalls enorme Anstrengungen unternommen, um seine Außenposten auf etwa 20 Felsen, Sandbänken und Riffen in den Spratlys zu verstärken. An der Hälfte der Standorte umfassten die Arbeiten größere Landaufschüttungen.

Um ihre Ansprüche zu legitimieren, propagieren die Anrainerstaaten Narrative, mit denen sie moderne nationalstaatliche Grenzen in vormoderne Zeiten zurückprojizieren. Diese Bemühungen umfassen unter anderem die immer elaboriertere Benennung einer zunehmenden Zahl von maritimen geographischen Formationen in der jeweiligen Landessprache. So gab China im April 2020 und im Januar 2024 neue Namen für Atolle, Riffe und Unterwasserformationen bekannt.

Eine weitere Taktik zur Ausweitung staatlicher Kontrolle ist die Proklamation von Verwaltungsdistrikten, wie es sie an Land gibt. So verkündete Beijing im April 2020, dass zwei neue Distrikte ihre Tätigkeit als Teil der übergeordneten Sansha City aufgenommen hätten. Letztere war 2012 gegründet worden — verteilt auf verschiedene Eilande und Atolle — und umfasst heute bis zu 1 800 Einwohner. Die philippinische Regierung hatte in der Spratly-Gruppe bereits 1978 die Kommune Kalayaan, Palawan, ins Leben gerufen. Zur Stärkung des Anspruchs waren in den Jahren 2002 und 2017 Familien auf die laut Schiedsgerichtsurteil nur als Felsen klassifizierte Insel Thitu (Pag-asa) umgesiedelt worden. Deren Einwohnerzahl beträgt heute um die 190 Personen. Auch Vietnam hatte bereits 1973 eine Kommune in den Spratlys proklamiert. 1982 war diese zum Distrikt Truong Sa erhoben worden. 2007 erfolgte dann die Aufteilung in drei untergeordnete Kommunen. Die Bevölkerung wird auf 90 Personen beziffert.

Diese Angleichung maritimer Räume an die Gegebenheiten zu Lande stärkt in der Bevölkerung das allgemeine Bewusstsein für die Zugehörigkeit der umstrittenen Gewässer zum jeweiligen Staatsgebiet. Dazu tragen auch die Verbreitung von Wetterprognosen für die fernen Eilande und deren touristische Erschließung bei.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die chinesische Regierung konsequent ihr Ziel verfolgt, den maritimen Raum innerhalb der umfassenden Nine-Dash Line durch dessen Territorialisierung zu kontrollieren. Dabei dienen Variationen von abwechselnd aggressiven und kooperativen Praktiken zur taktischen Stärkung diplomatischer Strategien, die dasselbe Ziel haben. Es stellt sich also die Frage, wie vor allem die Philippinen, Vietnam und Malaysia dieser Grauzonen-Strategie wirksam begegnen können.

Reaktionen in Südostasien

Seit den frühen 1990er Jahren hatte die Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) versucht, China in eine multilaterale Vereinbarung einzubinden, um das Risiko von Zusammenstößen zu verringern. Erst 2002 gelang die Verabschiedung der Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea (DOC). Die unverbindliche Erklärung, Streitigkeiten mit friedlichen Mitteln beilegen zu wollen, keinen Zwang und keine Gewalt anzuwenden, die Freiheit der Schifffahrt zu garantieren, von konfliktverschärfenden Handlungen abzusehen und so Vertrauen zu schaffen, blieb ambitiös.

Vor allem China, das mit den jeweiligen Anrainerstaaten bevorzugt bilateral verhandelt, hat über die letzten 20 Jahre wenig zur Einigung auf einen bindenden Code of Conduct (COC) beigetragen. Vor dem Hinter-

grund der faktischen Besetzung des Scarborough Shoal von 2012, der großflächigen Landaufschüttungen von 2014 bis 2016 und verstärkter Aktivitäten innerhalb der Ausschließlichen Wirtschaftszonen anderer Anrainerstaaten erscheinen Beijings Argumente unglaubwürdig, dass andere Parteien gegen die DOC verstoßen hätten und eine Einmischung von außerhalb der Region dem Dokument widerspreche. Immer wieder zeigt sich zudem eine überhebliche Haltung chinesischer Entscheidungsträger gegenüber den kleineren Staaten Südostasiens. Deren Repräsentanten werden belehrt, dass sie die Ansprüche des wohlwollenden Hegemons China zu respektieren hätten und davon absehen sollten, auf Geheiß der USA »Ärger zu bereiten«.

Als Folge der Unnachgiebigkeit Beijings haben die ASEAN-Staaten zunehmend klare Worte gefunden. So unterstreicht das Chairman's Statement vom November 2020 die Universalität und Integrität des VN-Seerechtsübereinkommens. Noch deutlicher ist die Stellungnahme der ASEAN-Außenminister vom Dezember 2023, mit der sie »angesichts jüngster Entwicklungen« zur Zurückhaltung aufrufen und auf die Stabilisierung des maritimen Raumes und der Region drängen. Dabei betonen sie die Einigkeit und Solidarität der ASEAN. Trotzdem verbleibt noch großes Potential, Konflikte zu reduzieren, vor allem durch multilateral organisierte Fischereiaufsicht.

Aufgrund der unterschiedlichen Interessen der ASEAN-Staaten sind effektivere Gegenmaßnahmen auf minilateraler oder bilateraler Ebene zu suchen. Vor allem für Vietnam und die Philippinen sind solche Schritte, zusätzlich zu bilateralen Verhandlungen mit Beijing, unabdingbar. Das Trilateral Cooperation Agreement von 2016 zwischen Indonesien, Malaysia und den Philippinen könnte als Modell dienen. In diesem Rahmen kooperieren die Verteidigungsministerien der drei Staaten bei der Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung in der Sulu- und der Sulawesi-See; es gibt hierfür eine Koordination nationaler Maßnahmen, einen Informationsaustausch und gemeinsame Patrouillen.

Angesichts des Drucks aus Beijing brachten Bemühungen zur besseren Zusammenarbeit zwischen Vietnam und den Philippinen den größten Fortschritt. Auf Grundlage einer 2015 beschlossenen Strategischen Partnerschaft haben Hanoi und Manila im Januar 2024 eine engere Kooperation im Bereich der maritimen Sicherheit vereinbart. Trotzdem gibt es weiterhin unterschiedliche Herangehensweisen. Während Vietnam an einer ASEAN-zentrierten, deeskalierenden Politik festhält, setzen die Philippinen unter ihrem neuen Präsidenten Ferdinand Marcos Jr. verstärkt auf minilaterale Sicherheitszusammenarbeit mit außerregionalen Akteuren.

Überregionale Unterstützung

Die Philippinen wandten sich bereits gegen Ende der Amtszeit von Präsident Rodrigo Duterte wieder verstärkt den USA zu. Dass er China weit entgegengekommen war, hatte Beijing zu keinen nennenswerten Konzessionen gegenüber Manila veranlasst. Im März 2019 stellte US-Außenminister Mike Pompeo erstmals klar, dass Washington auch eine chinesische Aggression gegen philippinische Truppen und Schiffe im Südchinesischen Meer, inklusive der BRP Sierra Madre, als Angriff im Sinne von Artikel 4 des Mutual Defense Treaty zwischen den USA und den Philippinen werten würde. Im November 2021 einigten sich die beiden Länder auf eine Agenda, welche ihre seit 1951 bestehende Allianz umfassend an die Gegebenheiten nach Ende des Kalten Krieges anpasst. Schon bevor im Mai 2023 die formalisierten Bilateral Defense Guidelines verabschiedet wurden, war das Enhanced Defense Cooperation Agreement (EDCA) von 2014 als Kernstück erneuert und erweitert worden. Damit erhalten die USA auf den Philippinen verbesserten Zugang zu insgesamt neun noch auszubauenden Standorten. Diese wurden mit Blick auf eine mögliche Konfrontation mit China ausgewählt.

Zur Verbesserung der Interoperabilität und zur Abschreckung Chinas werden in

diesem Rahmen wieder vermehrt gemeinsame Manöver abgehalten. Zudem fahren seit November 2023 Schiffe der amerikanischen und der philippinischen Marine gemeinsam Patrouillen, und Aufklärungsflugzeuge der USA beobachten das Geschehen, wenn der Außenposten am Second Thomas Shoal mit Nachschub versorgt wird. Nicht zuletzt wird Washington Militärhilfe zur Verfügung stellen — in Form von Transportflugzeugen, Radaranlagen, Drohnen und weiteren Systemen zur Küstenverteidigung.

Auch mit Japan vertieften die Philippinen ihre Sicherheitskooperation. Im November 2023 sicherte Tokio dem Land die Lieferung weiterer Radaranlagen und Patrouillenboote zur Küstenüberwachung zu. Einen Monat später einigte man sich grundsätzlich auf den Abschluss eines Reciprocal Access Agreement (RAA), das die Einreise und Versorgung von Truppen auf dem jeweiligen Staatsgebiet regelt. Diese intensivierte bilaterale Zusammenarbeit wird zudem verstärkt in trilaterale Formate mit den USA eingebettet. Mit Australien verfügten die Philippinen schon über ein Visiting Force Agreement zur gegenseitigen Entsendung von Truppen. Im September 2023 vereinbarten Manila und Canberra zusätzliche Schritte. So folgten unter anderem gemeinsame Manöver und Patrouillen der Marinen und Luftwaffen im Südchinesischen Meer.

Während die USA, Japan und Australien ihre regionalen Strategien schon seit über einem Jahrzehnt koordinieren, haben nun auch Kanada, Frankreich und Großbritannien ihre Sicherheitskooperation mit den Philippinen institutionalisiert. Auch mit Indien hat Manila über die Jahre diverse Formate aufgebaut. 2022 wurde zum Beispiel vereinbart, dass Indien den Philippinen landgestützte Marschflugkörper liefert.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das forsche und oft aggressive Vorgehen Chinas dessen Nachbarn zu deutlich engerer Sicherheitskooperation mit den USA gedrängt hat. Ausgehend von vertieften bilateralen Allianzen mit Südkorea, Japan und Australien konnte Washington so ein aus diversen bilateralen und minilateralen Arrangements bestehendes, China strategisch eindämmendes Gegengewicht aufbauen. Die Abschreckungswirkung bleibt dabei jedoch beschränkt, während das Risiko von Glaubwürdigkeitsverlusten und größeren Konflikten steigt.

Eskalieren oder deeskalieren?

Durch ihr Vorgehen hat die chinesische Führung die seit den 1990er Jahren vorhergesagte Eindämmungspolitik (Containment) der USA und ihrer Alliierten zu einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung gemacht. Umso stärker versucht Beijing, die Gewässer innerhalb der sogenannten Ersten Inselkette, das heißt westlich der Küsten Koreas, Japans und der Philippinen, einschließlich Taiwans, zu kontrollieren oder zumindest alliierte Operationen dort zu erschweren. Wiederkehrende Versuche chinesischer Akteure, amerikanische Flugzeuge und Schiffe, die vor Chinas Küsten offensiv, aber legal militärische Aufklärung betreiben, mit riskanten Manövern zu behindern, zeugen ebenso von dieser Dynamik wie die Bestrebungen, Formationen wie Triton Island, Sandy Cay, Whitsun Reef oder Scarborough Shoal zu territorialisieren.

Nachdem die Kontrolle dieser Riffe und Gewässer von Beijing zur existentiellen Frage der nationalen Sicherheit, von Washington und seinen Verbündeten wiederum zum Testfall der regionalen und internationalen Ordnung erhoben worden ist, steht die Glaubwürdigkeit der USA als verlässlicher Allianzpartner mehr denn je auf dem Spiel. Denn Japan versichert sich seit 2008, als es zu Konfrontationen mit China über die Diaoyu/Senkaku-Felsen im Ostchinesischen Meer kam, regelmäßig amerikanischer Unterstützung, und die Beziehungen zwischen Beijing und Taipei werden selbst durch geringe Verhaltensänderungen Washingtons beeinträchtigt.

Die Glaubwürdigkeit der USA als Sicherheitsgarant ist nun kaum mehr von der effektiven Unterstützung von Allianzpartnern bei der Kontrolle über einzelne

Riffe zu trennen. Angesichts der steigenden Spannungen zwischen den USA und China sowie zwischen China und seinen Nachbarn wird selbst Nichthandeln zu einer Handlung, welche die Unsicherheit erhöhen und die Legitimität der jeweiligen Akteure untergraben kann. Einmal eingegangene Verpflichtungen lassen sich nur schwer rückgängig machen, und symbolisch stark aufgeladene Praktiken wie etwa Freedom-of-Navigation-Operationen können kaum eingeschränkt werden, ohne damit ungewollte Signale auszusenden.

Die USA werden also nicht umhinkommen, die Philippinen bei der Befestigung des Außenpostens im Second Thomas Shoal zu unterstützen. In Beijing wird man diesen Schritt, abhängig von der jeweiligen innenpolitischen Situation und dem Zustand der diplomatischen Beziehungen mit den USA, möglicherweise tolerieren.

Gleichzeitig — oder im Kontext einer vorhersehbaren Verschlechterung des bilateralen Klimas — könnte man in Beijing aber versuchen, andernorts Druck auszuüben. Das Szenario, wonach die chinesische Führung beschließt, das von ihr seit 2012 kontrollierte Scarborough Shoal zu einem Stützpunkt auszubauen, wurde wahrscheinlich auf höchster Ebene zwischen Vertretern der USA und Chinas thematisiert — und von Washington möglicherweise als eine rote Linie definiert. Beijing hat trotzdem eine Reihe weiterer Möglichkeiten, um die Philippinen und auch andere Verbündete der USA in der Region stärker unter Druck zu setzen. Ein Beispiel sind intensivierte Versuche, japanische Flugzeuge von den umstrittenen Diaoyu/Senkaku-Felsen im Ostchinesischen Meer fernzuhalten. In Washington wird man deshalb den ganzen Westpazifik im Blick haben müssen, um etwaige Schritte Chinas rechtzeitig antizipieren, diese in Absprache mit Alliierten und Partnern durch Präsenzverstärkung an anderen Orten beantworten und so die eigene Glaubwürdigkeit wahren zu können.

Gleichzeitig ergeben sich für die Philippinen, die durch Unterstützung von außerhalb Südostasiens eine etwas stärkere Position erreicht haben, allenfalls neue Möglichkeiten, mit China auf einen temporären Modus Vivendi hinzuarbeiten. Denn Beijing kann unterhalb der Kriegsschwelle jederzeit eskalieren und seine Kontrolle verstärken, wenn es den Nutzen größer einschätzt als den antizipierten Schaden. Es bleibt deshalb wichtig, dass die USA der chinesischen Führung diplomatische und handfeste materielle Anreize — sogenannte »glaubhafte Garantien« — vermitteln, welche in den Augen Beijings den Nutzen eskalierenden Verhaltens minimieren und wahrscheinliche Nachteile, die über Reputationskosten bei Nachbarn und im Westen hinausgehen, konkret darstellen. Dies gelingt nicht, wenn man in Beijing glaubt, ohnehin nichts mehr zu verlieren zu haben.

Der schleichenden Territorialisierung des Südchinesischen Meeres mittels Grauzonen-Strategie kann nur mit multilateral koordinierten Maßnahmenpaketen unterhalb der Schwelle zur Anwendung von Waffengewalt begegnet werden. Die Aufklärung der Bewegungen von Chinas Küstenwache und Fischereimilizen sowie die systematische Dokumentation und offensive mediale Aufbereitung ihres Vorgehens durch Vietnam, die Philippinen und die USA sind ein erster Schritt. Aber die öffentliche Aufmerksamkeitsspanne ist kurz und der Ruf Chinas infolge eigener Verhaltensweisen ohnehin stark beschädigt. Erfolg verspricht mittelfristig nur, Kapazitäten zur Aufklärung maritimer Räume und zur Durchsetzung gesetzlicher Vorgaben zu schaffen, wozu es koordinierter Maßnahmen der Küstenwachtorgane südostasiatischer Staaten bedarf. Bis sich hier Fortschritte einstellen, werden wahrscheinlich weitere Formationen in der Spratly-Inselgruppe besetzt und ausgebaut werden.

Dr. Christian Wirth ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Asien. Diese Publikation ist Teil seines von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) unterstützten Projekts mit der Nummer 449899997 (»Rekonstruktion des maritimen Raumes durch ›Indo-Pazifische‹ Geopolitik«).

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2024
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/

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 (Print) 1611-6364
ISSN (Online) 2747-5018
DOI: 10.18449/2024A11