

"Lawfare" im Südchinesischen Meer: Der Kampf um die Freiheit der Schifffahrt

Wirth, Christian; Schatz, Valentin

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wirth, C., & Schatz, V. (2020). "Lawfare" im Südchinesischen Meer: Der Kampf um die Freiheit der Schifffahrt. (GIGA Focus Asien, 5). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Asien-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-69365-6>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>



Christian Wirth und Valentin Schatz

„Lawfare“ im Südchinesischen Meer: Der Kampf um die Freiheit der Schifffahrt

GIGA Focus | Asien | Nummer 5 | August 2020 | ISSN 1862-359X

Chinas militärische Expansion und sein selbstbewusstes Auftreten im Südchinesischen Meer haben die Sorgen westlicher Regierungen um die Freiheit der Schifffahrt wachsen lassen. Als Gegenmittel haben sich von den USA geführte Marineoperationen etabliert. Umstrittene Auslegungen des Seerechts im Verein mit vielschichtigen maritimen Streitigkeiten und geopolitischen Rivalitäten zeitigen jedoch ungewollte Folgen. Zuletzt haben sich die Spannungen im Zuge diplomatischer Schlagabtausche und groß angelegter Seemanöver noch einmal verschärft.

- Wiederkehrende Kontroversen um ozeanografische Forschung und militärische Überwachung im Südchinesischen Meer haben den Interessengegensatz zwischen Küstenstaaten und Großmächten zum Vorschein gebracht, der auch das Seerechtsübereinkommen (SRÜ) der Vereinten Nationen prägt.
- Die USA und China vertreten diametral entgegengesetzte Positionen zu Fragen der militärischen Schifffahrt in Hoheitsgewässern und erlaubten Aktivitäten in Ausschließlichen Wirtschaftszonen. Während China Bestimmungen des SRÜ als sicherheitspolitischen Schild instrumentalisiert, setzen die USA alles daran, die Bewegungsfreiheit ihrer Streitkräfte zu bewahren.
- Chinas Versuche, große Teile des Südchinesischen Meeres zu kontrollieren, und Bestrebungen der USA, Chinas zunehmenden globalen Einfluss einzudämmen, haben die Freedom of Navigation Operations der US Navy stark politisiert. Nie zur Eindämmung von Souveränitätsansprüchen gedacht, sind sie zu Machtdemonstrationen verkommen.
- Um der Militarisierung des Südchinesischen Meeres Einhalt zu gebieten, müssten die USA und China ihre geopolitischen Tunnelblicke aufeinander ablegen. Auch sollten alle Anrainer ihre Ansprüche im Hinblick auf eine zukünftige Konfliktbeilegung seevölkerrechtskonform formulieren.

Fazit

Europäische Entscheidungsträger sollten südostasiatische Anrainerstaaten dazu anhalten, ihre konkurrierenden Ansprüche zu reduzieren und untereinander abzugrenzen. Anders als bloße Machtdemonstrationen würde diese Annäherung innerhalb Südostasiens den Druck auf China erhöhen und den Geltungsanspruch des Völkerrechts stärken. Zudem sollte Europa die USA dazu auffordern, das SRÜ zu ratifizieren, um die Glaubwürdigkeit ihrer Außenpolitik in der Region zu stärken.



Dr. Christian Wirth
Research Fellow
christian.wirth@giga-hamburg.de



Valentin Schatz
Universität Hamburg
valentin.schatz@uni-hamburg.de

German Institute for Global and Area Studies (GIGA)
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/giga-focus

Die Militarisierung des Südchinesischen Meeres

Die Militarisierung des Südchinesischen Meeres, eines Gebietes, welches mit 3,5 Mio. km² bedeutend größer ist als das Mittelmeer, wird gewöhnlich mit Chinas Befestigung verschiedener Sandbänke, Riffe und Felsen der Spratly-Gruppe assoziiert. Im Jahr 2014 ordnete die chinesische Führung großflächige Landaufschüttungen an und ersetzte existierende Bauten mit Wohn- und Arbeitskomplexen für Truppen in Bataillonsstärke. Drei 3.000-Meter Landebahnen, mehrere Anlegeplätze für größere Schiffe sowie Überwachungs- und Waffensysteme folgten. Diese Entwicklung ging einher mit wachsendem Widerstand gegen Operationen ausländischer Kriegsschiffe und einer immer intensiveren Ausbeutung von Meeresressourcen. Die Entscheidung eines von den Philippinen angerufenen Schiedsgerichts aus dem Jahr 2016 verfestigte den Eindruck, dass China im Südchinesischen Meer nicht nur die Freiheit der Schifffahrt bedroht, sondern das Seerechtsübereinkommen (SRÜ) der Vereinten Nationen von 1982 an sich zu unterlaufen versucht.

Politiker und Strategen in Washington sind besonders besorgt über chinesische Anstrengungen, amerikanische Flugzeugträgergruppen von Operationen in der Ost- und der Südchinesischen See abzuschrecken. Als Antwort auf die „Anti-Access Area Denial“-Strategie Chinas zur Kontrolle der Gewässer westlich der japanischen Ryukyu-Inseln und des philippinischen Archipels entwickelten die USA die „Air-Sea Battle“-Doktrin. Eingeführt im Jahr 2019, wurde sie später in „Joint Concept for Access and Maneuver in the Global Commons“ umbenannt. Dieser geopolitische Machtkampf verlieh der ozeanographischen Erforschung und militärischen Überwachung des Südchinesischen Meeres bereits lange vor Beginn der chinesischen Landgewinnung strategische Priorität. Entsprechend rückten die territorialen Streitigkeiten in den Gewässern Ostasiens, die sich seit dem Jahr 2009 verschärften, das Freedom of Navigation Programm der USA ins Rampenlicht.

Unter wachsendem Druck, Entschlossenheit zu demonstrieren, ordnete bereits die Obama-Administration eine Reihe von Marineoperationen an. Auch ermutigte sie Alliierte und Partner, sich an der Verteidigung der Freiheit der Schifffahrt zu beteiligen. Australien verzichtete auf explizite „Freedom of Navigation Operations“ (FONOPs, s.u.) und führte stattdessen die Praxis von Aufklärungsflügen von einer Basis in Malaysia aus fort. Japan verstärkte seine Marinediplomatie, indem es Helikopterträger mit Begleitschiffen als „Signale“ an China in die Region entsandte. Britische und französische Verteidigungsminister kündigten ebenfalls an, ihre Flugzeugträgergruppen zur Verteidigung der Freiheit der Schifffahrt und damit der Aufrechterhaltung der internationalen „regelbasierten Ordnung“ ins Südchinesische Meer zu entsenden. Zudem begann Japan die Ryukyu-Inselkette und Indien die Inselkette der Andamanen/Nicobaren militärisch zu befestigen, da diese die wichtigsten Schifffahrtswege im Westpazifik beziehungsweise im Golf von Bengalen kreuzen.

Diese Entwicklungen werfen die Frage auf, ob und, wenn ja, wie FONOPs dazu beitragen, die Freiheit der Schifffahrt und die allgemeine Beachtung des Seevölkerrechts zu stärken. Wir beschreiben zuerst die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen. Danach umreißen wir die Debatte rund um die Effektivität von FONOPs. Zum Schluss empfehlen wir drei Handlungsfelder, welche aus europäischer Sicht geeignet sind, die Herrschaft des Rechts gegenüber der Herrschaft der Gewalt zu stärken.

Debatte um die Freiheit der Schifffahrt

Die Auseinandersetzung dreht sich im Wesentlichen um zwei Streitpunkte: die Freiheit der Schifffahrt und des Überflugs in Ausschließlichen Wirtschaftszonen (AWZ), sowie die Navigationsrechte ausländischer Kriegsschiffe in Küstenmeeren. Nach Abschluss jahrzehntelanger Verhandlungen wurden im Jahr 1982 verschiedene Regelkomplexe im SRÜ kodifiziert, um die internationale Navigation zu gewährleisten. Am bedeutendsten ist hierbei die Freiheit der Schifffahrt aller Staaten in der Hohen See und in den bis zu 200 Seemeilen umfassenden AWZ. Mit der AWZ wurde eine neue Meereszone geschaffen, um die gegensätzlichen Interessen von Küstenstaaten an ausgedehnten ausschließlichen Nutzungsrechten mit denen der Seemächte an einer Beibehaltung der Freiheiten der Hohen See in Einklang zu bringen. In der AWZ haben Küstenstaaten keine Souveränität, sondern lediglich funktional begrenzte souveräne Rechte und Hoheitsbefugnisse. Deshalb müssen sie die Ausübung verschiedener Freiheiten der Hohen See durch andere Staaten dulden.

Im bis zu 12 Seemeilen umfassenden Küstenmeer und in den landwärts von normalen oder geraden Basislinien (also den Linien, die als Bezugspunkt für die Bemessung der Meereszonen gelten) gelegenen inneren Gewässern genießen Küstenstaaten Souveränität, die lediglich durch das Recht der „friedlichen Durchfahrt“ durch das Küstenmeer eingeschränkt wird. Dieses Recht aller Schiffe muss „ohne Unterbrechung und zügig“ ausgeübt werden und darf „nicht den Frieden, die Ordnung oder die Sicherheit des Küstenstaats beeinträchtigen“. Verschiedene Aktivitäten wie der Betrieb von seegestützten Luftfahrzeugen, Forschung und das Sammeln von Informationen zu militärischen Zwecken sind ausgeschlossen; und Unterwasserfahrzeuge müssen auftauchen und ihre Flagge zeigen. Das Recht zur friedlichen Durchfahrt kann unter strengen Voraussetzungen vorübergehend ausgesetzt werden und beinhaltet kein Recht zum Überflug. Einige Küstenstaaten beharren auf einer vorherigen Ankündigung oder sogar Genehmigung für die Durchfahrt von Kriegsschiffen, aber die Rechtmäßigkeit solcher Praktiken ist zweifelhaft.

In Abschnitten des Küstenmeeres, welche zu Meerengen gehören, die der internationalen Schifffahrt dienen und Areale von hoher See und/oder AWZ verbinden, gilt das deutlich liberalere Recht auf Transitdurchfahrt. Dieses Recht wurde – vorwiegend auf Druck von Staaten mit starken Marineverbänden – erstmals im SRÜ verankert. Es erlaubt jeglichen Schiffen den ununterbrochenen und zügigen Transit durch Meerengen ohne die Einschränkungen der friedlichen Durchfahrt. Beispielsweise müssen Unterseeboote nicht auftauchen und sich nicht zu erkennen geben. Anders als das Recht der friedlichen Durchfahrt kann das Recht auf Transitdurchfahrt nicht ausgesetzt werden und beinhaltet überdies das Recht zum Überflug.

Nach erfolgreicher Lobbyarbeit durch Inselstaaten wie Indonesien und die Philippinen wurde zudem ein neues Rechtsregime für Archipelstaaten in das SRÜ aufgenommen. Archipelstaaten dürfen unter bestimmten Voraussetzungen Archipelbasislinien zwischen ihren Inseln festlegen, wodurch die Gewässer landwärts zu Archipelgewässern werden. Darin genießen Archipelstaaten Souveränität. Dennoch haben ausländische Schiffe dort sowohl das Recht zur friedlichen Durchfahrt als auch ein „Recht zur Durchfahrt auf Archipelschiffahrtswegen“, was letztlich eine etwas restriktivere Form der Transitdurchfahrt darstellt.

Die praktische Umsetzung dieser Regelungen wirft zahlreiche Fragen auf. Während die USA sehr liberale Interpretationen hinsichtlich der Navigationsrechte aus-

ländischer Kriegsschiffe befürworten, vertritt China sehr restriktive Positionen. Die meisten westlichen Industriestaaten haben sich traditionell der Rechtsauffassung der USA angeschlossen, während die Sichtweise vieler asiatischer Entwicklungsländer – so etwa auch Indiens – der chinesischen näherkommt (Kaye 2008). Obwohl China mittlerweile über die zweitstärkste Kriegsflotte der Welt verfügt, gleicht seine Haltung zu diesen Fragen weiterhin der von politisch schwachen Entwicklungsländern. Wie viele andere Küstenstaaten versucht China, das Völkerrecht einschließlich des SRÜ zur Ausweitung seiner maritimen Rechte und Hoheitsbefugnisse zu nutzen und die Kontrolle über angrenzende Seegebiete und Ressourcen auszudehnen. Im Unterschied zu anderen Staaten mit hochseetauglichen Kriegsmarinen, vielmehr im Einklang mit den wenig entwickelten Küstenstaaten, versucht China, die Bewegungen ausländischer Kriegsschiffe durch überdehnte Auslegungen der einschlägigen Vorschriften des SRÜ einzuschränken.

China legt nicht nur großzügig gerade Basislinien zur Ausdehnung seiner Seegebiete fest, sondern vertritt auch eine weite Interpretation des „Insel“-Begriffs zur Ableitung weitreichender maritimer Ansprüche. In seinem Küstenmeer besteht China etwa darauf, dass ausländische Kriegsschiffe vor der Ausübung ihres Rechts der friedlichen Durchfahrt eine Erlaubnis einholen. China behauptet auch, dass militärische Überwachung und ozeanographische Vermessung, wie sie für den Einsatz von Seestreitkräften entscheidend sind, in seiner AWZ vorheriger Genehmigung bedürfen. Versuche, diese Ansicht durchzusetzen, haben die Beziehungen zu den USA ernsthaft beschädigt. Die Kollision eines chinesischen Kampfflugzeugs mit einem US-amerikanischen Überwachungsflugzeug vom Typ EP-3 im April 2001 und die Behinderung des ozeanographischen Vermessungsschiffs USNS *Impeccable* durch chinesische Regierungsschiffe, Trawler und Flugzeuge im März 2009 sind bekannte Beispiele dafür. Wiederkehrende Kontroversen dieser Art haben entscheidend zum sicherheitspolitischen Konfrontationskurs der beiden Großmächte beigetragen und dürfen nicht unterschätzt werden.

Die Tatsache, dass China zusammen mit Taiwan den größten Teil des Südchinesischen Meeres beansprucht, verschärft dieses Problem weiter. Zwar haben die chinesischen Behörden ihre Ansprüche nicht im rechtlichen Rahmen des SRÜ definiert. Im Laufe des vergangenen Jahrzehnts hat sich jedoch die Debatte über die Bedeutung der sogenannten Nine-dash Line, die fast das gesamte Südchinesische Meer umfasst, zur Position verhärtet, wonach alle darin befindlichen natürlichen Ressourcen, Riffe, Sandbänke und Felsen China zustünden (Gao und Jia 2013). Zudem ist die chinesische Führung seit Langem besorgt über eine mögliche ausländische Intervention in einem militärischen Konflikt auf der Seite Taiwans. Ein Szenario, in dem die mächtige US-Marine und ihre Verbündeten die Handelswege durch südostasiatische Gewässer blockieren und China damit wirtschaftlich strangulieren könnten, ist im strategischen Diskurs Chinas ebenfalls allgegenwärtig. Vor diesem Hintergrund hat China die Kontrolle über das Südchinesische Meer im März 2011 zu seinem nicht verhandelbaren „Kerninteresse“ erhoben.

Diese Darstellung spiegelt sich in der Erklärung der ehemaligen Außenministerin Hillary Clinton auf dem Regionalforum der Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) im Juli 2010 wider, wonach die Freiheit der Schifffahrt im Südchinesischen Meer auch ein „nationales Interesse“ der USA darstelle. Das als *Creeping Jurisdiction* bekannte Bestreben der Küstenstaaten, ihre Hoheitsbefugnisse in Seegebieten auszuweiten, verbunden mit der allgemein voranschreitenden Regulierung

der Meere für wirtschaftliche, ökologische und andere Zwecke, ist für US-Politiker seit Langem ein zentrales Problem (Wilson und Kraska 2009). Sie befürchten, dass die sich so herausbildenden Normen die Operationen von Schiffen und Flugzeugen der US Navy in den „Global Commons“ der Ozeane einschränken könnten.

Im Wesentlichen vertreten China und die USA also grundsätzlich gegensätzliche Auffassungen über das Wesen der AWZ – einerseits als eine Ausdehnung der Hoheitsbefugnisse vom Land ins Meer, andererseits als eine Ausdehnung der Freiheiten auf hoher See in Richtung Küste (Bateman 2020). Dementsprechend trifft das Argument der USA, wonach ozeanographische Überwachung und militärische Vermessung in der AWZ zulässig seien, solange die gewonnenen Daten militärischen Zwecken dienen, in Peking den falschen Nerv. Zugleich befinden sich die USA in einer merkwürdigen Position, wenn sie sich auf das SRÜ berufen. Der Senat weigert sich seit dem Jahr 1982, das SRÜ zu ratifizieren; stattdessen behaupten die USA, dass die meisten Bestimmungen des SRÜ ohnehin Völkergewohnheitsrecht widerspiegeln und man sich in diesem Sinne daran halte.

Debatten um die Freedom of Navigation Operations

Um der schleichenden Ausdehnung küstenstaatlicher Ansprüche und Hoheitsbefugnisse entgegenzutreten, führten die Vereinigten Staaten im Jahr 1979 das Freedom of Navigation Programm ein. Das Ziel einer Wahrung der Freiheit der Schifffahrt soll durch eine Kombination von bilateralen und multilateralen Konsultationen sowie gezielten diplomatischen Protestnoten und Marineoperationen gegen expansive Praktiken jeglicher Küstenstaaten, ob Alliierte oder Rivalen, erreicht werden. Die seit dem Jahr 2009 drastisch steigenden Spannungen rund um territoriale und maritime Streitigkeiten haben aber den politischen Kontext derart verändert, dass heftige Diskussionen um die Effektivität, politischen Auswirkungen und die damit verbundenen geopolitischen Ambitionen entbrannt sind.

Unter Präsident Obama klassifizierten die Vereinigten Staaten eine Operation der US-Marine im Jahr 2013, zwei im Jahr 2015, und drei im Jahr 2016 als FONOPs. Die Administration von Präsident Donald Trump wiederum ordnete gemäß offiziellen Verlautbarungen im Jahr 2017 sechs, im Jahr 2018 fünf, im Jahr 2019 sieben und im Jahr 2020, bis zum Verfassen dieses Beitrages im August 2020, fünf FONOPs in diesen Gewässern an. Zusätzlich haben Überwachungsflugzeuge und Langstreckenbomber zur Demonstration der Freiheit des Luftraumes zahlreiche Flüge in umstrittenen Gebieten durchgeführt.

Offiziell dienen diese FONOPs rechtlichen Zielen. Vor dem Hintergrund der einführend beschriebenen politischen Veränderungen sind die Marineoperationen de facto jedoch zu Mitteln regionaler Machtpolitik und Teil von geopolitischen Strategien geworden. Infolge ihres hochgradig technischen Gehalts und der ihnen innewohnenden kontroversen Art, sind die rechtlichen Argumente zu nationalistischen Zwecken instrumentalisiert und in übergreifende geopolitische Narrative integriert worden. Aus verschiedenen Gründen ist zum Beispiel nicht immer klar, gegen welche Praktiken der Anrainerstaaten sich FONOPs tatsächlich richten. Erstens lässt China, wie auch manche andere Staaten, die genauen Ausmaße seiner Ansprüche im Dunkeln. Das macht es schwierig, eindeutige Ziele für FONOPs zu definieren und deren spezifische Zwecke zu kommunizieren. Zweitens legten die Schiedsrich-

ter im Verfahren der Philippinen gegen China strenge Kriterien dafür an, was als Insel, Felsen und trockenfallende Erhebung gelten kann. Keine der Erhebungen in den Spratlys kann demnach eine AWZ generieren und nur wenige verfügen über ein Küstenmeer. Drittens existieren weder in der Politik noch im Völkerrecht absolute Wahrheiten. Perzeptionen sind entscheidend. Das heißt, dass FONOPs oft andere als die beabsichtigten Wirkungen entfalten. Angeblich mit dem Ziel, die Herrschaft des Rechts gegenüber der Herrschaft der Gewalt zu stärken, erscheinen sie stattdessen als „Lawfare“ – ein Begriff, der für die Instrumentalisierung des Rechts zur Verfolgung von politischen Partikularinteressen, auch mit militärischen Mitteln, steht.

Abgesehen von den grundsätzlichen Differenzen zwischen den Vereinigten Staaten und China in der Frage, welche militärischen Aktivitäten in AWZ erlaubt sind, waren auch die rechtlichen Signale mehrerer FONOPs nicht eindeutig. Zum Beispiel könnte die „friedliche Durchfahrt“ des Zerstörers USS *Lassen* „innerhalb der 12-Seemeilenzone“ vom Subi-Riff im Oktober 2015 unbeabsichtigt den zweifelhaften Anspruch Chinas auf ein Küstenmeer gestärkt haben (LaGrone 2015). Ebenfalls mehrdeutig sind „friedliche Durchfahrten“ wie die des Zerstörers USS *Dewey* „innerhalb der 12-Seemeilenzone“ des Mischief-Riffs, einer weiteren Erhebung, die das Schiedsgericht als zu unbedeutend taxiert hat, als dass sie ein eigenes Küstenmeer beanspruchen könnte (Dutton und Kardon 2017).

Zusätzlich erschwert mangelnde Transparenz die Wirksamkeit von FONOPs zur Eindämmung überzogener chinesischer Ansprüche. In der Regel kommunizieren weder die USA noch Großbritannien oder Frankreich die genauen Details ihrer Marineoperationen. Während halboffizielle amerikanische Medienberichte und offizielle chinesische Proteste jeweils die Namen der involvierten Kriegsschiffe und der fraglichen geografischen Erhebung zutage fördern, wird offiziell nur in Fällen von aggressivem chinesischem Widerstand durch Kriegs- und Küstenwachtschiffe oder zweckentfremdete Fischereiboote aktiv kommuniziert. Den öffentlichen Diskurs bestimmen daher sich wiederholende Nachrichten über aggressives Verhalten und konfrontative Rhetorik. Daraus kann sich kein Konsens bilden, der sich zu einer sozialen oder rechtlichen Norm verdichten würde. Offenbar haben sowohl chinesische wie amerikanische Entscheidungsträger Schwierigkeiten, ihnen unliebsame politische und rechtliche Tatsachen aus der Welt zu schaffen, ohne sie damit unbeabsichtigt zu erhärten.

Ein weiteres Problem, das zur Politisierung von FONOPs beiträgt, ist die Schwierigkeit, die schleichende Ausdehnung küstenstaatlicher Ansprüche und Hoheitsbefugnisse (Creeping Jurisdiction) von expansiven territorialen Ansprüchen zu trennen. Jede Administration hat hervorgehoben, dass die Vereinigten Staaten gegenüber territorialen Streitigkeiten in der Region eine neutrale Haltung einnehmen würden und einzig auf gewaltfreien Lösungen beharren. Nun basiert Chinas Position im Südchinesischen Meer aber auf der Prämisse von Souveränität über die beanspruchten geografischen Erhebungen und deren rechtlichem Status als Inseln, die somit eine AWZ generieren. Also überschattet die Politik das Recht schon deshalb, weil Chinas überdehnte Ansprüche das Land unweigerlich zum Hauptziel von FONOPs machen. Hinzu kommt, dass Chinas zahlreiche Rivalen, wie die USA, Japan oder Indien, das Argument des Schutzes der Freiheit der Schifffahrt dazu verwenden, Unterstützung zu mobilisieren in ihrem Kampf gegen den Versuch des Reiches der Mitte, seine vergangene imperiale Größe wiederherzustellen. Nicht zuletzt sind sowohl das Seevölkerrecht als auch die Streitigkeiten im Südchinesischen

Meer viel zu komplex, um sie in schnelllebigen Nachrichtenzyklen zu erklären. Die Folge ist eine weitere Militarisierung. Experten des US Naval War College schlugen deshalb vor, das gegen die schleichende Ausdehnung küstenstaatlicher Ansprüche und Hoheitsbefugnisse gerichtete Freedom of Navigation Programm wieder von der Problematik der Freiheit der Schifffahrt im Südchinesischen Meer zu trennen. Stattdessen solle man „einfach dort navigieren, fliegen und operieren, wo es das Völkerrecht erlaubt“ (Dutton and Kardon 2017).

Differenzieren oder eskalieren?

Damit ein solcher Strategiewechsel gelingen kann, müssen zwei Probleme gelöst werden. Erstens bedarf Chinas aggressive Behauptung umfassender Ansprüche einer differenzierteren Antwort. Nur so werden die USA in den Augen seiner Alliierten und Partner glaubwürdig bleiben. Auch wenn FONOPs das Verlangen „etwas zu tun“ scheinbar befriedigen, so bleiben sie doch ein Säbelrasseln und sind gegen Chinas „Salamitaktik“ und Maßnahmen im Graubereich zwischen Diplomatie, Außenwirtschaftspolitik und niederschwelliger Gewaltanwendung unwirksam. Im Gegenteil: reine Machtdemonstrationen verstärken die Spannungen weiter. Sie machen chinesische Entscheidungsträger nicht nur entschlossener, ihr Kerninteresse um jeden Preis zu verteidigen, sondern sie steigern auch die allgemeine Unsicherheit und erhöhen damit wiederum die Erwartungen dritter Staaten an die USA, durch Abschreckung für militärische Stabilität zu sorgen (Cooper und Poling 2019).

Wenn man zweitens, wie die USA es tun, die Freiheit der Schifffahrt für Kriegsschiffe mit der angeblich generell bedrohten Freiheit der Meere als globalem Allgemeingut gleichsetzt, so stellt dies jegliche Bemühungen auf den Kopf, die Herrschaft des Rechts gegenüber der Herrschaft der Gewalt zu stärken. Diese geopolitische Sichtweise erhebt die Möglichkeit militärischer Gewaltanwendung zum einzig effektiven Mittel der Politik. Und sie reduziert die gesamte Problematik auf einen neuen Konflikt der zwei Supermächte. Daraus resultiert eine militärische Stärkung beider Pole. Und während die Kommunistische Partei Chinas traditionell alle Aspekte des politischen und zivilen Lebens durch die Brille der Regimesicherheit sieht, versteht man nun auch in den USA – speziell unter der Administration von Donald Trump – jegliche Aktivität Chinas und chinesischer Bürger als potenzielle Bedrohung. Kaum ein Aspekt des täglichen Lebens bleibt außerhalb des Handelns im Namen der nationalen Sicherheit.

Diesem Trend kann entgegengewirkt werden, wenn die USA ihre Antwort auf die chinesischen Ansprüche an die jeweiligen Umstände eines spezifischen Disputs anpassen und im Einklang mit den betroffenen regionalen Partnern agieren, sofern diese sich ihrerseits an das Seevölkerrecht halten. Eine Reihe von diplomatischen Stellungnahmen könnte auf eine solche Entwicklung hindeuten. Mit einer *Note Verbale* an die Vereinten Nationen vom Juni 2020 und in einer Rede von Außenminister Mike Pompeo vom Juli 2020 bekräftigen die Vereinigten Staaten nicht nur die Geltung des Schiedsspruches aus dem Jahr 2016, sondern erklären, zumindest teilweise, auch ihre Position zum seevölkerrechtlichen Status bestimmter Sandbänke, Riffe und Felsen. Trotz der formell nach wie vor neutralen Haltung in territorialen Streitigkeiten scheint die Trump-Administration sich damit noch klarer auf die Seite des Schiedsgerichts zu stellen. In Anbetracht des „whole-of-government“

Ansatzes, den die US-Administration zur Eindämmung des chinesischen Einflusses weltweit anwendet, mag dies zwar nur ein weiterer Eskalationsschritt im Sinne von Lawfare sein. Vorausgehende und nachgelagerte diplomatische Stellungnahmen Australiens, Chinas, Indonesiens, Malaysias, der Philippinen, Taiwans und Vietnams jedoch könnten auch auf einen alternativen Weg zur Konfliktlösung mit Hilfe des Seevölkerrechts hindeuten.

In jedem Fall kann eine solche Strategieänderung nur deeskalierend wirken und dem Seevölkerrecht zu größerer Geltung verhelfen, wenn sich zuerst die südostasiatischen Konfliktparteien untereinander einig werden. Dies wäre dann denkbar, wenn die Frage der Freiheit der Schifffahrt von Fragen der territorialen Souveränität, und beide Fragen wiederum von größeren geopolitischen Ambitionen getrennt behandelt würden. Das heißt, der Schiedsspruch im Fall der Philippinen gegen China könnte zur Auflösung des gordischen Knotens dienen, indem China vor die Wahl gestellt wird, entweder an einer Lösung mitzuarbeiten oder mit einer Staatengemeinschaft konfrontiert zu werden, die in der Sache geschlossener auftritt.

Die Rolle Europas bei der Stärkung der Herrschaft des Seevölkerrechts

Es ist bezeichnend, dass selbst die südostasiatischen Staaten, die von einer Unterbrechung der Handelsströme am stärksten betroffen wären, Fragen der territorialen Souveränität und Kontrolle über Meeresressourcen dennoch viel größeres Gewicht beimessen als der Sicherheit von Handelswegen und der Freiheit der Schifffahrt. Externe Mächte wie Australien und die USA sind dagegen sehr stark auf die Sicherheit der Seewege durch Südostasien fokussiert und überzeichnen ihre eigene wirtschaftliche Abhängigkeit (RSIS 2017). Denn ihr Handel über diese Gewässer betrifft letztlich vor allem den Im- und Export von Gütern von und nach China selbst.

Diese Situation zeigt die hinter Lawfare-Strategien stehenden geopolitischen Interessen. Entsprechend liegt die Lösung für eine Demilitarisierung des Südchinesischen Meeres darin, dass südostasiatische Küstenstaaten, welche selbst keine Großmachtinteressen verfolgen, die Führung übernehmen. Es ist in ihrem Interesse, im Angesicht der zunehmenden Großmachtrivalität ihre jeweiligen diplomatischen und sicherheitspolitischen Spielräume mit Hilfe des SRÜ zu bewahren. Eine formelle Stellungnahme der ASEAN-Staatschefs vom Juni 2020 bekräftigt diese Sichtweise. Sie pocht auf die Einhaltung des Völkerrechts, einschließlich des SRÜ, im Südchinesischen Meer und unterstreicht die Notwendigkeit zur – insbesondere militärischen – Zurückhaltung bei Aktivitäten, welche die Streitigkeiten verschärfen und damit Frieden und Stabilität gefährden könnten (ASEAN 2020: 4).

Diese Erkenntnis führt zu drei Politikempfehlungen. Erstens, in Anbetracht der komplexen Beziehungen innerhalb Ostasiens und zwischen China einerseits und den Vereinigten Staaten und ihren Verbündeten andererseits sollten europäische Entscheidungsträger der Versuchung militärischer Machtdemonstrationen widerstehen. Denn diese sind nicht nur „Shows of Force“, sondern erwecken in Südostasien den Eindruck, dass Europa sich aufgrund seiner sich selbst zugeschriebenen Werte und militärischen Macht per se als auf der Seite des Rechts stehend ver-

steht. Zwar mögen Machtdemonstrationen den Mangel an besseren Ideen kaschieren, doch werfen unaufgeforderte FONOPs Außenstehender unweigerlich die Frage nach versteckten geopolitischen Motiven auf. Anders als Australien, welches vorwiegend lange bestehende Operationen fortführt, würde die verstärkte Präsenz europäischer Marineverbände über die gängige Praxis der Marinediplomatie hinaus unweigerlich weiter an der Eskalationsspirale drehen.

Sollte sich Europa in den geopolitischen Machtkampf zwischen China und den Vereinigten Staaten über die globale Vorherrschaft einschalten, würde dies weder dem forschenden chinesischen Vorgehen Einhalt gebieten noch Ostasien stabiler machen. Deshalb sollte auch die Teilnahme europäischer Marineverbände an Manövern im Südchinesischen Meer nur erfolgen, wenn diese unter der Ägide südostasiatischer Staaten stehen, die selbst eine klar defensive Politik verfolgen.

Zweitens sollten europäische Entscheidungsträger vor allem die Philippinen, Malaysia und Vietnam dazu anhalten, ihre jeweiligen Ansprüche SRÜ-konform zu formulieren. Dies erfordert sowohl unilaterale Maßnahmen wie die Modifikation und die Präzisierung der vorhandenen Ansprüche als auch die gemeinsame Ausgestaltung kohärenter Vorgaben und Regularien – Schritte, die Experten in den Philippinen und Vietnam zunehmend diskutieren (McDorman 2017). Diese Schritte bedürfen der Ergänzung durch bilaterale und minilaterale Abkommen (Laksmana and Waffaa 2020) zur Abgrenzung von territorialen Ansprüchen, AWZ und Festlandsockeln, und sektorieller Kooperationen im Bereich der Fischerei und Ausbeutung von Öl- und Gasvorkommen. Das Ergebnis des Schiedsverfahrens zwischen den Philippinen und China aus dem Jahr 2016 – besonders die Verneinung des chinesischen Arguments historischer Rechte, die Klassifizierung aller Erhebungen in den Spratlys als trockenfallende Erhebungen oder Felsen und die Betonung der Verantwortung der Küstenstaaten für den Schutz der Meeresumwelt – schafft dafür einen günstigen Bezugsrahmen. In der Tat scheint das ASEAN Leaders' Statement vom Juni 2020 ein erster rhetorischer Schritt in diese Richtung zu sein. Zudem hat die Regierung Rodrigo Duterte in den Philippinen ihre chinafreundliche Haltung modifiziert und besteht nun offiziell auf die Umsetzung des Schiedsspruches. Angesichts früherer Erfahrungen mit solchen Prozessen könnte auch die Anstrengung weiterer Streitbeilegungsverfahren, wie sie im SRÜ vorgesehen sind, zielführend sein. In jedem Fall müssen die zu verhandelnden Abkommen und Regelungen die Möglichkeit der Teilnahme Chinas und Taiwans offenhalten. Gleichzeitig sollten europäische Entscheidungsträger nicht vergessen, dass Teile des Schiedsspruches unter Experten weltweit kontrovers diskutiert werden. Vor allem die großzügige Auslegung der Kompetenzen des Schiedsgerichts und die unerwartet restriktive Auslegung des Inselbegriffs, welche allen Spratly-Erhebungen AWZ und Festlandsockel abspricht, könnten auch für die Praktiken anderer Staaten einschneidende Konsequenzen haben. Zusätzlich sollten europäische Entscheidungsträger und Experten den US-Senat mit der Tatsache konfrontieren, dass seine Weigerung, das SRÜ zu ratifizieren, nicht nur die Position der USA, sondern auch das SRÜ als Ganzes schwächt.

Drittens sollten europäische Entscheidungsträger die USA und China dazu anhalten, ihre Verhandlungen über militärische Aktivitäten vor ihren jeweiligen Küsten fortzuführen. Diese müssen über den Austausch der jeweiligen Positionen zu rechtlichen Fragen in Bezug auf AWZ hinausgehen und explizit die größeren politischen Zusammenhänge einbeziehen. Wenn diese beiden Parteien keinen Kompro-

miss finden, werden sich die Spannungen verstärken und weiter ausbreiten. Sobald die chinesische Marine entschiedener gegen amerikanische Aufklärungstätigkeit im nördlichen Teil des Südchinesischen Meeres vorgeht und ihrerseits solche Operationen (wie sie zum Teil rund um Japan schon durchgeführt werden) auf Gewässer vor Marinebasen der USA und ihrer Alliierten ausdehnt, wird dies die Militarisierung der Meere drastisch vorantreiben. Zwar würden amerikanische Behörden solche chinesischen Operationen in der amerikanischen AWZ wohl als rechtmäßig dulden. Die alarmistischen Reaktionen von politischen Kommentatoren auf punktuelle chinesische Präsenz vor Alaska, Hawaii oder Australien in den letzten Jahren, lassen aber erahnen, dass eine solche Strategieänderung Chinas nicht nur die Doppelstandards bezüglich der in AWZ erlaubten Aktivitäten zum Vorschein bringen würde.

Europa dient sich selbst, der ostasiatischen Region und der internationalen Gemeinschaft am besten, wenn es eine Alternative zur schnell voranschreitenden Polarisierung und Militarisierung des Indo-Pazifik bietet. Ein klarer Blick und Fokus auf das Völkerrecht statt Lawfare wird nicht nur helfen, die Positionen südostasiatischer Staaten einander anzunähern, sondern auch verhindern, dass unterschiedliche Interessen der EU-Mitgliedstaaten zu Spannungen innerhalb Europas führen.

Literatur

- ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) (2020), *ASEAN Leaders' Vision Statement on a Cohesive and Responsive ASEAN: Rising above Challenges and Sustaining Growth*, 26. Juni.
- Bateman, Sam (2020), *Freedoms of Navigation in the Asia-Pacific Region: Strategic, Political and Legal Factors*, New York: Routledge.
- Cooper, Zack und Gregory Poling (2019), America's Freedom of Navigation Operations Are Lost at Sea, in: *Foreign Policy*, 8. Januar.
- Dutton, Peter A. und Isaac B. Kardon (2017), Forget the FONOPs – Just Fly, Sail and Operate Wherever International Law Allows, in: *Lawfare Blog*, 10. Juni.
- Gao, Zhiguo und Bing Bing Jia (2013), The Nine-dash Line in the South China Sea; History, Status, and Implications, in: *American Journal of International Law*, 107, 1, 98-123.
- Kaye, Stuart (2008), *Freedom of Navigation in the Indo-Pacific Region*, Sea Power Centre – Australia Papers in Australian Maritime Affairs 22, Canberra: Commonwealth of Australia.
- LaGrone, Sam (2015), U.S. Destroyer Made an 'Innocent Passage' Near Chinese South China Sea Artificial Island in Recent Mission, in: *USNI News*, 2. November.
- Laksmana, Evan und Kharisma Waffaa (2020), *Safeguarding the Shared Maritime Domain between Indonesia, Vietnam, and Malaysia*, CSIS Event Report, Jakarta: CSIS Indonesia.
- McDorman, Ted L. (2017), An International Law Perspective on Insular Features (Islands) and Low-tide Elevations in the South China Sea, in: *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 32, 2, 298-315.
- RSIS (Rajaratnam School of International Studies) (2017), *Understanding Freedoms of Navigation – ASEAN Perspectives*, Event Report, 7. März, www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2017/08/ER170808_Freedom-of-Navigation_WEB.pdf (10. August 2020).

Wilson, Brian und James Kraska (2009), American Security and Law of the Sea, in: *Ocean Development & International Law*, 40, 3, 268-290.

Die Autoren

Dr. Christian Wirth ist Research Fellow am GIGA Institut für Asien-Studien und Adjunct Research Fellow am Asieninstitut der Griffith-Universität in Brisbane. Seine Forschungsinteressen umfassen maritime Politik im Pazifischen und Indischen Ozean und die politischen Konsequenzen sozialen und wirtschaftlichen Wandels in Nordostasien.

christian.wirth@giga-hamburg.de, www.giga-hamburg.de/team/wirth

Valentin Schatz ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Seerecht und Seehandelsrecht an der juristischen Fakultät der Universität Hamburg. Zu seinen Forschungsinteressen zählen die internationale Streitbeilegung und das Seevölkerrecht mit Fokus auf der maritimen Sicherheit, dem Meeresumweltschutz und den Meeresressourcen.

valentin.schatz@uni-hamburg.de, www.jura.uni-hamburg.de/die-fakultaet/personenverzeichnis/schatz-valentin.html

GIGA-Forschung zum Thema

Das Militär und Militarisierung kehren in die Politik zurück. Die Formen der Allianzen zwischen Militär und zivilen Eliten unterscheiden sich. Teilweise übernehmen aktive oder ehemalige Militärs hohe Regierungsämter und bedrohen oder unterdrücken Opposition und Zivilgesellschaft. In Zeiten sozialer, politischer und/oder wirtschaftlicher Krisen dient das Militär überwiegend zum Machterhalt der herrschenden Eliten. In anderen Kontexten treiben nationalistische Eliten die Militarisierung der Außenpolitik voran. Diese Themenreihe des GIGA Focus analysiert die Rolle des Militärs und die Prozesse der Militarisierung in unterschiedlichen Weltregionen.

Im GIGA Forschungsschwerpunkt 4 „Macht und Ideen“ untersuchen Mitarbeitende, wie Macht und Ideen in der Politikgestaltung und in internationalen Beziehungen zum Ausdruck kommen – zum Beispiel in der Sicherheitspolitik. Sie untersuchen auch die Auswirkungen des Aufstiegs von Mächten wie China auf die regionale und globale Gouvernanz.

GIGA-Publikationen zum Thema

Basedau, Matthias (2020), *Immer noch ein wichtiger Faktor: das Militär in Afrika*, GIGA Focus Afrika, 5, Juni, www.giga-hamburg.de/de/publikation/immer-noch-ein-wichtiger-faktor-das-militär-in-afrika.

Köllner, Patrick (2019), Australia and New Zealand Recalibrate their China Policies: Convergence and Divergence, in: *The Pacific Review*, online first: 7. November, <https://doi.org/10.1080/09512748.2019.1683598>.

Narlikar, Amrita (2019), Regional Powers' Rise and Impact on International Conflict and Negotiation: China and India as Global and Regional Players, in: *Global Policy*, 10, 2, 22-28.

Scharpf, Adam (2020), *Gefährliche Allianzen: Populistische Regime und das Militär*, GIGA Focus Lateinamerika, 1, Februar, www.giga-hamburg.de/de/publication/gefaehrliche-allianzen-populistische-regime-und-das-militaer.

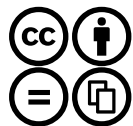
Wirth, Christian (2020), Emotions, International Hierarchy, and the Problem of Solipsism in Sino-US South China Sea Politics, in: *International Relations*, 34, 1, 25-45.

Wirth, Christian (2019), Whose 'Freedom of Navigation'? Australia, China, the US, and the Making of Order in the 'Indo-Pacific', in: *The Pacific Review*, 32, 4, 475-504.

Impressum



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Internet gelesen und heruntergeladen werden unter www.giga-hamburg.de/giga-focus und darf gemäß den Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0 frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das German Institute for Global and Area Studies (GIGA) – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Der GIGA Focus wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autorinnen und Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Verfassenden sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autorinnen und Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben.

Gesamtredaktion GIGA Focus: Prof. Dr. Sabine Kurtenbach

Redaktion GIGA Focus Asien: Prof. Dr. Heike Holbig

Lektorat: Petra Brandt

GIGA | Neuer Jungfernstieg 21

20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/giga-focus

giga-focus@giga-hamburg.de

G I G A
German Institute for Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien