

ZWISCHEN KONFRONTATION UND KOOPERATION: CHINAS AUSSENPOLITIK IM SÜDCHINESISCHEN MEER

KATJA DRINHAUSEN||

Ebenso wie die anderen Konfliktparteien hat China in den letzten Jahren seine Aktivitäten in den umstrittenen Gebieten intensiviert. Denn nach dem Völkergewohnheitsrecht ist bei widerstreitenden Gebietsansprüchen ausschlaggebend, wer die staatliche Kontrolle und zivile Nutzung des betreffenden Areals nachweisen kann. China bedient sich dabei einer Vielzahl an Maßnahmen: Die Volksrepublik stärkt einerseits ihre militärische Präsenz, baut aber auch paramilitärische Einheiten wie die Küstenwache und andere maritime Ordnungskräfte in hoher Geschwindigkeit aus. Fremde Fischerboote werden regelmäßig aufgebracht, während die eigenen immer weiter vordringen. Mit Expeditionen von Explorationsschiffen und der Platzierung von Bohrinseln werden wirtschaftliche Interessen gesichert. Zudem bringt der Tourismus eine steigende Zahl an Zivilisten in die umstrittenen Gewässer. Insgesamt ist eine Zunahme baulicher Aktivitäten zu verzeichnen, darunter militärische und zivile Außenposten. Ehemals unbewohnbare Inseln, Atolle und Riffe werden aufgeschüttet und vergrößert, sicher auch mit Blick darauf, dass ab einer bestimmten Größenordnung im Rahmen des Seerechtsübereinkommens Hoheitsrechte auf umliegende Gewässer geltend gemacht werden können. Darüber hinaus demonstriert man durch den Erlass von Gesetzen und Regulie-

rungen und der Einrichtung von Verwaltungszonen auch in legislativer Hinsicht seine Ansprüche. Dass China in den umstrittenen Gebieten meist nicht-militärische Ordnungskräfte einsetzt, festigt noch den Souveränitätsanspruch, da es sich somit formell um administrative Akte innerhalb der eigenen Grenzen handelt.¹

Das immer nachdrücklichere Verhalten Chinas sowie insbesondere die militärische Aufrüstung werden in der gesamten Region als beunruhigend empfunden. Nachdem sich China in den vergangenen Dekaden in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht als wichtigster Partner für die Länder Südostasiens etabliert hatte, vollzieht sich seit einigen Jahren wieder eine Hinwendung zu den Vereinigten Staaten, die 2011 ihre Refokussierung auf den Asien-Pazifik-Raum verkündeten und die Sicherung der Navigationsfreiheit im Südchinesischen Meer zum Anliegen von nationalem Interesse erklärten.² Die USA finden hier nicht nur alte Bündnispartner, sondern auch neue potentielle Verbündete wie beispielsweise Vietnam. Auch Japan, das ebenfalls in Gebietsstreitigkeiten mit China verwickelt ist, solidarisiert sich eher mit den Gegenspielern Pekings, hier insbesondere mit den Philippinen. Indien, neben China die größte Regionalmacht, bringt sich bislang noch nicht

politisch ein, kooperiert aber vor allem mit Vietnam bei der Erschließung von Ressourcen in umstrittenen Gewässern. So hat Chinas harsches Vorgehen seine außenpolitische Stellung geschwächt und das Land bis zu einem gewissen Grad in eine Außenseiterposition gedrängt, da es nicht mehr als gleichwertiger Partner, sondern als ambitionierte Großmacht wahrgenommen wird.

Alle Seiten betonen, keine Eskalation zu wollen, doch die Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen. Bereits 1974 und 1988 kam es zwischen China und Vietnam, in den 1990er Jahren zwischen China und den Philippinen zu militärischen Auseinandersetzungen. Erschwerend kommt hinzu, dass hinter dem Vorgehen Chinas weniger eine Gesamtstrategie steht, sondern es sich tatsächlich um eine Vielzahl von Akteuren mit sich teils widersprechenden Interessen und Motiven handelt, die letztlich die Interaktion mit den Nachbarländern austragen. Das Militär und die anderen maritimen Ordnungskräfte streben danach, ihre Kapazitäten auszubauen und ihr Einflussgebiet zu erweitern. Hinzu kommen Lokalregierungen und staatliche Öl- und Gaskonzerne, die aus wirtschaftlichen Gründen die Erschließung der Meeresregion vorantreiben. Vor allem das Außenministerium hat innerhalb der politischen Strukturen nur begrenzte Einflussmöglichkeiten, so dass sich diplomatische Aussagen und tatsächliche Handlungen nicht immer decken. Dies hat zur Volatilität der Situation beigetragen, da das teils widersprüchliche Vorgehen die Zweifel der anderen Länder an Chinas Absichten verstärkt und aufgrund der mangelnden Koordination der Akteure immer die Gefahr eines Kontrollverlusts besteht.³

Die chinesische Wahrnehmung der Konflikte

Die Volksrepublik China wird in der internationalen Presse meist als treibende Kraft des Konflikts beschrieben, begleitet vom Vorwurf des Expansionismus. Die chinesische Sicht ist eine ganz andere. Die Situation im Südchinesischen Meer wird nicht

per se als Problematik von regionaler Tragweite wahrgenommen. Nach Ansicht der Regierung handelt es sich um einzelne Gebietsfragen, deren Klärung direkt zwischen China und den jeweiligen Ländern erfolgen sollte. Bemühungen der anderen Parteien, die Konflikte zu internationalisieren – sei es über den Verbund Südostasiatischer Staaten (ASEAN - Association of Southeast Asian Nations) oder die Vereinten Nationen – und eine multilaterale Lösung zu erzwingen, werden auf unbegründete Bedenken gegenüber dem wirtschaftlichen und politischen Aufstieg Chinas zurückgeführt. Dabei wirft man vor allem den Philippinen und Vietnam vor, die Situation durch die Einbindung der Vereinigten Staaten unnötig zu verkomplizieren. Durch ihr Vorgehen nähmen sie China und die USA gewissermaßen in Geiselhaft und drängten die Großmächte in Konfrontationen, die langfristig eine friedliche Entwicklung beeinträchtigen. China bezweifelt, dass die betreffenden Nachbarstaaten in der Überzeugung handeln, berechnete Ansprüche zu haben und einfordern zu können. Aus Sicht der Volksrepublik zielen sie vielmehr darauf ab, den Preis für die Durchsetzung der chinesischen Gebietsansprüche nach oben zu treiben und bestimmte Vorteile zu erzielen.⁴

Während insbesondere die Philippinen und Vietnam das Machtgebaren Chinas anklagen und sich ihrer Rechte gewaltsam beraubt sehen, ist die chinesische Regierung im Hinblick auf den eigenen Umgang mit den territorialen Auseinandersetzungen der Ansicht, stets Zurückhaltung und Kompromissbereitschaft an den Tag gelegt zu haben. Schließlich sei China bemüht, Gemeinsamkeiten zu finden und durch Zugeständnisse die Konflikte zu entschärfen. Man verweist hier darauf, dass China bei Anerkennung der chinesischen Ansprüche die gemeinsame Nutzung bestimmter Ressourcen anbietet. Nur werde das friedfertige Verhalten von den anderen Ländern nicht entsprechend honoriert. Die negativen Reaktionen der Nachbarstaaten werden geradezu als undankbar eingestuft, vor allem ange-

sichts der Tatsache, dass China für fast alle Länder der Region der wichtigste Investor und Handelspartner ist. Das kämpferische Vorgehen der kleinen Nachbarländer schreibt man dem Schutzmantel der USA zu, was zu der Überzeugung beiträgt, dass die Vereinigten Staaten die Konflikte instrumentalisieren, um ihre Vormachtstellung gegenüber China zu verteidigen. Kurz gesagt: Die widerstreitenden Gebietsansprüche wären durchaus lösbar, wenn sie nicht den Nachbarstaaten und anderen regionalen Mächten einen willkommenen Anlass bieten würden, eine Containment-Politik gegen China zu betreiben.⁵

Dabei rührt gerade die Annahme einer gezielten Eindämmung an alte Wunden. China sieht die Gebietsstreitigkeiten als Folge historischer Entwicklungen, wobei die Befürchtung besteht, in alte Verhaltensmuster zurückzufallen und erneut durch einen passiven, allein auf die Wahrung des Friedens ausgerichteten außenpolitischen Kurs die Stärke und Souveränität des Landes aufs Spiel zu setzen.⁶ In dieser Deutung der Situation spielt auch das Opfernarrativ hinein, das ein integraler Bestandteil der nationalen Identität des modernen China ist. Bis heute wird der westliche Imperialismus als Hauptursache für den langzeitigen Entwicklungsrückstand Chinas – vormals ein zivilisatorisch überlegenes Kaiserreich – gesehen. Dies wird mit dem Verweis darauf untermauert, dass der Volksrepublik nach dem 2. Weltkrieg selbst als eine der Siegermächte Teile des ehemals chinesischen Territoriums vorenthalten wurden. Lange Zeit habe man die eigenen Interessen nur unzureichend vertreten und damit eine Erwartungshaltung geprägt, die eine effektive Verteidigung der eigenen Ansprüche erschwert. Dies soll sich nun ändern.

Das heutige China strebt aus eigener Sicht nur danach, nach einer langen Zeit der relativen Schwäche möglichst gewaltfrei seinen angestammten Platz in der Welt zurückzuerlangen, inklusive seiner Hoheitsgebiete. Diese Eigenwahrnehmung spiegelt

sich auch in der offiziellen Rhetorik wider: Immer wieder wird staatlicherseits das Bild des friedlichen Aufstiegs Chinas beschworen. Wie auch Staatspräsident Xi Jinping mehrfach versicherte, steckt militärische Aggression nicht in den Genen der chinesischen Nation.⁷ Dies bedeutet aber nicht, dass man seine Ansprüche nicht konsequent verteidigen werde, wie an anderer Stelle betont wird. Stattdessen soll ein Gleichgewicht gefunden werden zwischen dem Streben nach einer friedlicher Entwicklung und Beilegung von Konflikten sowie der Verteidigung der Souveränität und territorialen Integrität – zwei der sogenannten Kerninteressen Chinas, die es gegebenenfalls militärisch zu verteidigen gilt.⁸ Zunehmend wird dabei die außenpolitische Doktrin Deng Xiaopings, bei der Verfolgung seiner Ziele Zurückhaltung an den Tag zu legen, in Frage gestellt und neu interpretiert.⁹

Bei einem offensiveren Vorgehen in territorialen Konflikten kann die Regierung auf die Zustimmung der Bevölkerung zählen, für die keinerlei Zweifel besteht, dass alles Land und Wasser innerhalb der Neun-Striche-Linie Teil des chinesischen Territoriums ist. In der öffentlichen Wahrnehmung ist China der friedfertige, großzügige (und zudem überlegene) Nachbarstaat, der von den kleineren Anrainerländern unrechtmäßig angegriffen wird. Eine Unterstützung des Westens zugunsten der anderen Streitparteien wird als bewusste Eingrenzung Chinas interpretiert und löst zudem Erinnerungen an historische Demütigungen aus. Die relative Homogenität der öffentlichen Meinung ist auch der Tatsache zu verdanken, dass die Regierung den Mediendiskurs mittels der staatlichen Presse zu einem hohen Grad steuern kann. Doch der damit beschworene Nationalismus, der auch innenpolitischen Zielen der Einung und Machtlegitimation dient, ist ein zweischneidiges Schwert. Mit ihm geht ein neues Selbstbewusstsein als Großmacht einher und es herrscht wenig Verständnis dafür, dass die kleinen Nachbarländer sich nicht dem Willen Chinas fügen. Immer häufiger werden Rufe an die

Regierung laut, härtere Maßnahmen zu ergreifen und die Gebietsansprüche auch militärisch zu verteidigen. Kompromissvorschläge oder allzu diplomatische Aussagen des Außenministeriums handeln sich leicht den Vorwurf des Verrats nationaler Interessen ein.¹⁰

Somit setzt die öffentliche Meinung die Politik unter Zugzwang. Bemühungen anderer Länder, die territorialen Fragen über internationale Rechtsorgane zu klären, wie es beispielsweise die Philippinen derzeit versuchen, werden nicht nur von der Regierung, sondern insbesondere auch von der chinesischen Öffentlichkeit als nicht akzeptabel betrachtet, da diese Institutionen als westlich dominiert angesehen werden. Die chinesische Regierung erkennt deren Jurisdiktion nicht an und verweigert ihre Teilnahme an Prozessen, auch da man nicht glaubt, eine Entscheidung zuungunsten Chinas innenpolitisch durchsetzen zu können.¹¹ Dies macht nicht nur eine Klärung über internationale Gerichtsbarkeiten, sondern auch grundsätzliche Zugeständnisse Chinas quasi unmöglich.

Lösungsansätze und deren Grenzen

Die chinesische Regierung ist sich bewusst, dass die Situation im Südchinesischen Meer volatil ist. Immer wieder werden in Regierungskreisen Stimmen laut, dass mit der wachsenden Macht Chinas auch ein größerer Erklärungsbedarf hinsichtlich der eigenen Ansprüche und Handlungsabsichten einhergeht, um Bedenken bei den südostasiatischen Nachbarstaaten zu zerstreuen. Bestrebungen zur Verbesserung der politischen Beziehungen haben nur begrenzt Früchte getragen, wie sich an der Intensivierung der Spannungen in 2014 zeigt. Allerdings wurden auch praktische Schritte ergriffen. Der mangelnden Koordination der chinesischen Akteure im Südchinesischen Meer ist man teilweise begegnet, indem eine Reihe administrativer und exekutiver Handlungsträger 2013 unter der Staatlichen Seeaufsichtsbehörde (SOA) zusammengefasst

wurde.¹² Die schwache Position des Außenministeriums sowie der große Handlungsspielraum der anderen Akteure bleiben aber unverändert, was eine diplomatische Entschärfung der Konflikte weiterhin erschwert.

Angesichts der Tatsache, dass bilaterale Einigungen mit den jeweiligen Nachbarstaaten derzeit nicht wahrscheinlich sind, zeigt die Volksrepublik eine gewisse Akzeptanz für eine multilaterale Findung von Lösungsansätzen zur Entschärfung der Situation. Im Zentrum steht hier die Schaffung eines Verhaltenskodex für die Region und der Aufbau von Konfliktlösungsmechanismen im Rahmen der ASEAN – ein Projekt, das in der letzten Dekade immer wieder ins Stocken geraten war. Bedingung ist aber, dass China von Beginn an in die Ausgestaltung eingebunden wird und andere Mächte wie die USA und Japan außen vor bleiben. Die wiederholten Versicherungen, sich in Zukunft aktiver an Lösungen beteiligen zu wollen, sind Indikator dafür, dass die chinesische Regierung Handlungsbedarf sieht. Eine weitere Eskalation wäre dem Ansehen Chinas in der Region und in der Welt abträglich. Damit verbunden ist die Erkenntnis, dass die bisherige Vernachlässigung sicherheitspolitischer Zusammenarbeit sich negativ auf Chinas Chancen in einer der dynamischsten Wirtschaftsregionen der Welt ausgewirkt hat.¹³

Nach wie vor steht für China die gemeinsame wirtschaftliche Entwicklung der Region an erster Stelle. Dies bildet auch die Grundlage des neuen Sicherheitskonzepts für Asien, welches die chinesische Regierung im Mai 2014 vorstellte. Wie Staatspräsident Xi Jinping erklärte, ist eine enge wirtschaftliche Zusammenarbeit die beste Basis zur Gewährleistung von Sicherheit.¹⁴ Eine auf den beiderseitigen Zugewinn ausgerichtete Kooperation steht auch im Mittelpunkt der Regionalstrategie Chinas für die kommende Dekade, wie sie im jüngsten Blue Book für den Asien-Pazifik Raum entworfen wird. China, schon jetzt der wichtigste Wachstumsfaktor der Region, möchte sein

Engagement noch ausbauen. Angestrebt werden umfangreiche chinesische Investitionen sowie die Schaffung einer pan-asiatischen Freihandelszone. 2014 wurde zum Jahr der chinesischen Wirtschaftsdiplomatie erklärt.¹⁵ Die Botschaft lautet, dass China einer der größten Nutznießer der Globalisierung ist und sich weiter konstruktiv einbringen will, insbesondere im asiatischen Raum. Mit Blick auf die USA wird erwartet, dass diese Chinas Position als führende Regionalmacht und sein Recht auf Entwicklung in Südostasien akzeptieren.¹⁶

China ist sich bewusst, dass es für seinen weiteren Aufstieg ein friedliches regionales Umfeld braucht. Insofern ist die Beilegung oder zumindest Eingrenzung von territorialen Auseinandersetzungen eine dringende Aufgabe. In Bezug auf das Südchinesische Meer stellt China die gemeinsame Nutzung in den Vordergrund. Die Navigationsfreiheit soll nicht eingeschränkt werden, vielmehr verspricht China die Schaffung einer „maritimen Seidenstraße des 21. Jahrhunderts“.¹⁷ Voraussetzung ist natürlich die Anerkennung der chinesischen Hoheitsrechte. Unter diesem Vorzeichen bietet die Volksrepublik den anderen Parteien weiterhin die gemeinsame Erschließung eines Teils der Ressourcen in den umstrittenen Gebieten. Dies sei insofern die einzig sinnvolle Lösung, da den anderen Ländern die technischen Kapazitäten für eine eigenständige Erschließung der Bodenschätze fehlen. Mit dieser Taktik konnte China bei Malaysia und Brunei bereits gewisse Erfolge erzielen. Insgesamt handelt man in der Gewissheit, dass in den territorialen Konflikten die Zeit auf Chinas Seite ist, da es stetig an Stärke gewinnt. Nach Einschätzung der chinesischen Regierung könnte schon jetzt keine der Streitparteien in einer ernsthaften Auseinandersetzung gegen China bestehen, auch die USA würde letztlich wegen Gebietsansprüchen anderer keinen Krieg riskieren.¹⁸ Dementsprechend ist von der Volksrepublik kein Zurückstecken zu erwarten, sondern vielmehr ein noch nachdrücklicheres Vorgehen zur Durchsetzung der eigenen Interessen.

Für China gibt es nur einen Weg zur Lösung der territorialen Streitigkeiten: Die uneingeschränkte Anerkennung der chinesischen Gebietsansprüche. Im Gegenzug verspricht China Entwicklung und Wohlstand. In den kommenden Jahren wird sich zeigen, ob dieses Angebot angenommen wird.

|| **Katja Drinhausen**

Projektmanagerin China, Projekt KOORD Peking

ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. Kreuzer, Peter (2014): Gefährliches Souveränitätsspiel im Südchinesischen Meer, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 40-41/2014, S. 15-21.
- 2 Vgl. Clinton, Hillary (2011): America's Pacific Century, in: Foreign Policy, 11.10.2011, URL http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century [08.10.2014].
- 3 Vgl. International Crisis Group (2012): Stirring up the South China Sea (I), Asia Report Nr. 223, URL <http://www.crisisgroup.org/-/media/files/asia/north-east-asia/223-stirring-up-the-south-china-sea-i.pdf> [20.09.2014].
- 4 Vgl. Zhou, Fangyin (2012): Entwicklungstendenzen im Südchinesischen Meer und Chinas strategische Optionen [*Nanhai Jushi Yanbian yu Zhongguo de Celue Xuanze*], in: Blue Book: Asia Pacific Development Report 2012, hrsg. von Chinese Academy of Social Sciences (CASS), S. 145-158; siehe z.B. Beiträge wie: Gao, Wang (2014): Vietnam eifert Verhalten der Philippinen nach und provoziert China im Südchinesischen Meer [*Yuenan Yu Fuzhi Feilubin Jingyan zai Nanhai Tiaoxin Zhongguo*], URL <http://military.people.com.cn/n/2014/0604/c1011-25100472.html> [09.10.2014].
- 5 Vgl. Ye, Hailin (2014): Wandelnde Intentionen der Akteure im Spannungsfeld Südchinesisches Meer und strategische Neuausrichtungen [*Nanhai Wenti Youguan Gefang de Yitu Bianhua ji Celue Zhuanhuan*], Blue Book: Asia Pacific Development Report 2014, hrsg. von CASS, S. 161-173.
- 6 Vgl. Zhou, Fangyin (2012), 145-158; Ye Hailin (2014).
- 7 Vgl. Guo, Junkui (2014): Eine Botschaft des Friedens: "Aggression liegt nicht in Genen der Chinesischen Nation" [*Zhonghua Minzu Meiyou Qinlv Taren de Jiyin shi Heping Xuanyan*], URL <http://cpc.people.com.cn/pinglun/n/2014/0516/c241220-25027090.html> [10.10.2014].
- 8 Vgl. Li, Xiangyang (2014): Rück- und Ausblick auf die Situation im Asien-Pazifik Raum 2013-2014 [*2013-2014 Nian Yatai Xingshi Huigu yu Zhanwang*], in: Blue Book: Asia Pacific Development Report 2014, CASS, S. 11.
- 9 Vgl. Deng, Chenxi (2014): Xi Jinpings außenpolitisches Konzept stellt tatkräftiges Vorgehen und Ergreifen von Gelegenheiten in Vordergrund [*Xi Jinping Waijiao Linian Qiangdiao Fenfa You Wei Shunshi Er Wei*], China Radio International, URL <http://gb.cri.cn/42071/2014/10/13/7371s4725167.htm> [14.10.2014].
- 10 Als Beispiel siehe hier nachstehende Diskussion in dem Onlineforum Tiexue zum Thema „Außenministerium sagt, dass China nicht das gesamte Südchinesische Meer beansprucht“, URL http://bbs.tiexue.net/post_5729050_1.html [10.10.2014].
- 11 Vgl. Liu, Kun (2014): Philippinen sind an der falschen Adresse, um China zu verklagen [*Fei Zhuanggao Zhongguo huo Qiao Cuo Men*], in: Global Times, 1.4.2014, URL <http://mil.huanqiu.com/observation/2014-04/4944316.html> [09.10.2014].
- 12 Vgl. Erickson, Andrew / Collins, Gabe (2013): New Fleet on the Block: China's Coast Guard Comes Together, Wall Street Journal, 11.03.2013, URL <http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2013/03/11/new-fleet-on-the-block-chinas-coast-guard-comes-together/> [26.09.2014].
- 13 Vgl. Li, Xiangyang (2014), S. 11.
- 14 Vgl. Ren, Jingjing (2014): Eine Analyse der außenpolitischen Strategie Xi Jinpings: Das Sicherheitskonzept für Asien [*Xi Jinping Waijiao Zhanlüe Jiedu: Yazhou Anquanguan*], China Daily, 08.10.2014, URL http://world.chinadaily.com.cn/2014-10/08/content_18705747.htm [09.10.2014].
- 15 Vgl. China will Wirtschaftsdiplomatie ausweiten und vertiefen, China.org, 28.12.2013, URL http://german.china.org.cn/business/txt/2013-12/28/content_3103146.htm [10.10.2014].
- 16 Vgl. Zhang, Jie (2014): Zur Sicherheitslage in Chinas regionalem Umfeld in den kommenden 5-10 Jahren [*Weilai 5-10 Nian Zhongguo de Zhoubian Anquan Huanjing*], in: Blue Book: Asia Pacific Development Report 2014, hrsg. von CASS, S. 54-64.
- 17 Vgl. Lin, Hongyu (2014): Zur strategischen Bedeutung der "maritimen Seidenstrasse" im internationalen Kontext [*Haishang Shichouzhilu" Guoji Zhanlv Yiyi Touxu*], 11.09.2014, URL <http://theory.people.com.cn/BIG5/n/2014/0911/c112848-25643717.html> [13.10.2014].
- 18 Vgl. Zhang, Jie (2014), S. 54-64; Ye, Hailin (2014).