

Territoriale Ansprüche in Ost- und Südostasien – Konfliktherde mit Eskalationspotenzial?

Allgemeines

Der Beginn des 21. Jahrhunderts ist in Ost- und Südostasien hauptsächlich durch ökonomische und innenpolitische Entwicklungen gekennzeichnet, die einen erheblichen Einfluss auf die Gesamtregion haben und haben werden:

- Die weiter andauernde wirtschaftliche Rezession Japans sowie die noch immer andauernden Folgen der asiatischen Finanzkrise 1997, die die meisten Volkswirtschaften nachhaltig getroffen hat und deren Ende für einige Länder (zum Beispiel Indonesien) noch nicht absehbar ist.
- Der mit Hilfe von Massenprotesten erzwungene Machtwechsel auf den Philippinen vom 20. Januar 2001, der demokratische Machtwechsel in Thailand am 6. Januar 2001 sowie die innenpolitisch problematische Situation in Taiwan und Indonesien.
- Der 2002 bevorstehende 16. Parteitag der Kommunistischen Partei Chinas, auf dem der Rücktritt Präsident Jiang Zemin erwartet wird.

Diese Ereignisse, die primär innenpolitisch sind, scheinen sicherheitspolitische Probleme der einzelnen Länder selbst bei Experten in den Hintergrund zu drängen.² Doch eine Einzelanalyse der Länder Asiens zeigt, dass es fast überall sicherheitspolitische Konfliktpotenziale gibt. In diesem Kontext stehen die Probleme auf der koreanischen Halbinsel und die Auseinandersetzungen in der Taiwan-Straße häufig im Mittelpunkt des internationalen Interesses. Dabei wird zuweilen vergessen, dass es darüber hinaus in Asien eine Reihe von Konfliktpotenzialen gibt, die sich aus den territorialen Ansprüchen verschiedener Anrainer ergeben. Geographisch gesehen können diese Konfliktpotenziale in zwei Kategorien unterteilt werden: landgebundene und maritime Grenzkonflikte.

Bevor auf einzelne territoriale Konflikte eingegangen wird, gilt es einige Vorbemerkungen zum Phänomen der Grenze zu machen. Generell sind Grenzen im internationalen Verständnis eine der wesentlichen Bedingungen für die Definition staatlicher Souveränität, da mit ihnen das Territorium des betroffenen Staates definiert wird.³ Allerdings sind Grenzen nicht nur trennend, sondern besitzen darüber hinaus auch einen verbindenden Charakter zwischen den Nachbarnationen. In der internationalen Rechtsauslegung bestehen Grenzen aus einer Trennungslinie zwischen zwei Staaten, unabhängig vom Grad ihrer tatsächlichen Implementierung, das heißt der schriftlichen oder graphischen Festlegung auf Landkarten oder der realen Markierung im Gelände. Grenzziehungen können in der Regel nur im

1 Der Artikel gibt ausschließlich die private Meinung des Autors wieder.

2 Vgl. Mely C Anthony u.a.: Beyond the Crisis – Challenges and Opportunities. Kuala Lumpur 2000, S. 3–46. Im Kapitel „The Five Greatest Challenges to Asia Pacific Security“ dieses Konferenzbandes nimmt von sechs internationalen Experten nur ein chinesischer Fachmann die Problematik der Grenzen in seine Analyse auf und betont die Notwendigkeit der friedlichen Regelung solcher Probleme. Die anderen Experten sehen die Folgen der ökonomischen Krise 1997, die Proliferation von Massenvernichtungswaffen sowie den Verfall von Werten als wichtigste Konfliktursachen. Einzig die Erwähnung von Ressourcenkonflikten, die auch grenzüberschreitend gesehen werden, kommt der Thematik etwas näher.

3 Im Englischen wird außerdem zwischen „boundary“ (die eigentliche Grenzlinie) und „border“ (Grenzlinie mit angrenzendem Gelände) unterschieden, was zu einer Verzerrung einzelner Konfliktstatistiken führen kann.

gemeinsamen Einverständnis der betroffenen Staaten vorgenommen werden, denn eine unilaterale Grenzziehung besitzt ein hohes Konfliktpotenzial, wie sich in der Geschichte Asien schon häufig gezeigt hat (zum Beispiel die sino-sowjetischen Auseinandersetzungen am Ussuri 1969). Falls sich ein grenzbezogenes Konfliktpotenzial manifestiert hat, lässt sich eine Deeskalation in der Regel über zwei Wege erreichen: den Abschluss eines formellen Grenzabkommens, das oft erst nach langwierigen Verhandlungen zustande kommt, oder den informellen, in Asien bevorzugten Weg des „Abkühlenlassens“ eines Konflikts. Allerdings können trotz dieser Strategien zur Deeskalation Grenzkonflikte weiter als „historic residuals“ virulent bleiben, beispielsweise dort, wo ein Staatssystem verschwindet (zum Beispiel DDR) oder zerbricht (zum Beispiel UdSSR) oder dort, wo im Zuge der Entkolonialisierung neue unabhängige Staaten entstanden sind (zum Beispiel Indien) und getroffene Vereinbarungen von den Vertretern der neuen Strukturen nicht anerkannt werden. Unklare Grenzziehungen aus der Kolonialzeit sind eine wichtige Ursache für viele aktuelle landgebundene wie maritime Grenzkonflikte in Asien.

Territoriale Interessengegensätze in Ost- und Südostasien

Im Gegensatz zu der internationalen öffentlichen Meinung, die in Ost- und Südostasien (mit der Ausnahme der koreanischen Halbinsel und der Taiwanstraße) eine sicherheitspolitisch überwiegend stabile und ruhige Region sieht, verdeutlicht eine Analyse der aktuellen sicherheitspolitischen Lage der einzelnen Länder Ost- und Südostasiens, dass im Jahr 2000 außer der Mongolei und Papua-Neuguinea alle Länder der Region einen oder mehrere latente Grenzkonflikte zu bearbeiten hatten beziehungsweise weiterhin bearbeiten. Der Widerspruch zur internationalen Wahrnehmung einer überwiegend friedlichen Region Ost- und Südostasiens ergibt sich aus der Tatsache, dass die Weltöffentlichkeit in der Regel nur durch militärische Auseinandersetzungen, in denen eine regionale Großmacht (zum Beispiel Volksrepublik China) beteiligt ist oder die durch intensive internationale Presseberichterstattung bekannt werden, auf territoriale Konflikte aufmerksam wird⁴, während die latenten Konflikte in Asien „auf kleiner Flamme kochen“ beziehungsweise bearbeitet werden.⁵ Lokale Medien in Asien berichten demgegenüber regelmäßig über die aktuelle Lage an den umstrittenen Grenzen, was einerseits das Konfliktbewusstsein der einzelnen Staatsbürger aufrechterhält, aber andererseits auch der Propaganda zur Stützung amtierender Regierungen dient.⁶ Dies ist ein Grund, warum die weitere Entwicklung der latenten territorialen Konflikte wie auch ihr langfristiges Eskalationspotenzial schwierig zu prognostizieren sind. Unter Berücksichtigung dieser Faktoren werden nachfolgend landgebundene und maritime Grenzkonflikte an einigen Fallbeispielen analysiert, um Hintergründe verdeutlichen und Lösungsmöglichkeiten aufzeigen zu können.

4 Vgl. die umfangreiche Berichterstattung in den Weltmedien zu den regelmäßig wiederkehrenden Auseinandersetzungen um die Spratly- und Paracel-Inseln. Andere Grenzverletzungen mit einer geringen Anzahl von Verletzten/Toten werden oft nur in den regionalen Medien erwähnt.

5 Ein indonesischer Experte von LEMHANNAS beschrieb im April 1993 dem Autor dieses Verfahren: „Eine heiße Kartoffel isst man nicht sofort, sondern legt sie in den Kühlschrank bis sie kühl ist und man sich nicht die Lippen verbrennt. Dieses Prinzip wenden wir jetzt bei den Workshops zu den Spratly-Inseln an.“

6 Dies gilt vor allem für die Auseinandersetzungen zwischen Indien und China bzw. Indien und Pakistan (Kashmir), aber auch im Bereich der Spratly-Inseln. Ausführlich zur Rolle der Medien bei zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen unter anderem um die Spratly-Inseln vgl. Russ Swinnerton: *The Media's Role in Conflict. Confidence-building and the Making of Peace. Some Issues in International Communication*. In: Wilfried A. Herrmann (Hg.): *Asia's Security Challenges*. New York 1998, S. 111–131

Landgebundene Grenzkonflikte unterschiedlichster Intensität können von Burma über Vietnam bis nach Russland nachgewiesen werden. Das klassische Beispiel für einen landgebundenen Grenzkonflikt mit hohem Eskalationspotenzial war der Amur-Ussuri-Konflikt zwischen Russland und China, der vom frühen 17. Jahrhundert bis 1997 andauerte. Da dieser Konflikt viele Facetten einschließlich Lösungsmöglichkeiten enthält, wird er im Folgenden ausführlicher dargestellt. Im frühen 17. Jahrhundert erreichten die ersten russischen Siedler den Amur-Fluss (chines. Heilong Jiang) und nahmen ihn für Russland in Besitz, obwohl China bereits zuvor dieses Gebiet beansprucht hatte. Die Folge waren Auseinandersetzungen des kaiserlichen China mit dem zaristischen Russland, die erst mit den Verträgen von Nerchinsk 1689⁷ und Kiakhta 1727 beendet wurden. In diesen Verträgen wurde die Grenze im beiderseitigen Einverständnis nördlich des Amur festgelegt. Doch mit der Schwächung des chinesischen Kaiserhofes durch die Opiumkriege (1839 bis 1842) verlor die Qing-Dynastie die Kontrolle über die Grenzen und überließ viele Grenzregionen lokalen (militärischen) Kommandeuren. Diese Periode nutzte Russland und erzwang durch militärischen Druck den Vertrag von Aigun (1860), der das Zarenreich in den Besitz des Landstrichs um den Amur und entlang des Ussuri-Flusses (chines. Wusuli Jiang) brachte. Da China diesen „ungleichen Vertrag“ nie anerkannte, gab lange Zeit Grenzdispute zwischen den beiden Ländern. Dieses änderte sich mit der kommunistischen Machtübernahme in der Volksrepublik China und dem engen Verhältnis Mao Tse-tungs zur sowjetischen Führung in Moskau. Folglich unterzeichneten 1951 beide Staaten ein Abkommen, das die zu diesem Zeitpunkt bestehenden Grenzen und die militärische Kontrolle der UdSSR über Amur und Ussuri festschrieb. Doch innenpolitische Ereignisse in beiden Ländern ließen den Konflikt wieder aufbrechen. Die Abkehr Nikita Chruschtschows vom orthodoxen Kommunismus sowie von Stalin (ab 1956) hatte Mao bereits als Grundlage einer ideologischen Auseinandersetzung mit der UdSSR gesehen. Als dann 1968 der „Prager Frühling“ durch die UdSSR niedergeschlagen wurde, war für die Führung der Volksrepublik China der Zeitpunkt gekommen, sich endgültig von dem einstmals engsten Verbündeten zu trennen. Parallel dazu hatte 1965/1966 die Kulturrevolution das nationalistische Element und die Stellung der chinesischen Volksbefreiungsarmee (Peoples Liberation Army – PLA) in der Volksrepublik China gestärkt. Am 2. und 15. März 1969 kam es dann zu militärischen Auseinandersetzungen am Ussuri um die Insel Damansky (chines. Zhen Bao), mit mehreren hundert Gefallenen. Diplomatische Bemühungen, den Konflikt zu entschärfen, scheiterten zunächst. Beide Länder konzentrierten Truppen an der Grenze und Bejing startete nicht nur ein Bunkerbauprogramm zum Schutz gegen russische Nuklearangriffe, sondern verlagerte auch strategische Industrien in das Hinterland.⁸ Gleichzeitig nutzte die chinesische Führung den Konflikt als Mittel der Propaganda zur Stärkung der nationalen Einheit. Eine Entspannung der Situation gab es erst im September 1969, als der sowjetische Ministerpräsident Alexej Kossygin auf der Rückreise vom Begräbnis Ho Chi Minhs in Hanoi Station in Bejing machte, dort mit dem chinesischen Ministerpräsidenten Zhou Enlai zusammentraf und beide ein Abkommen zur Reduzierung der Grenzstreitigkeiten aushandelten. 1987, während der Amtszeit von Michail Gorbatschow, wurden die bilateralen Grenzgespräche wieder aufgenommen, die dann am 10. November 1997 in einen

7 Dieser Vertrag war gleichzeitig Chinas erster Vertrag mit einer europäischen Großmacht. Vgl. Robert L. Worden (Hg.): *China – A Country Study*. Washington 1988, S. 21ff

8 Dass diese Krise tatsächlich am Rande eines bewaffneten Großkonfliktes stand und die Volksrepublik China den Einsatz aller verfügbaren Waffen geplant hatte, bestätigte der 1969 in Moskau akkreditierte chinesische Botschafter Fenglin Li in einem Gespräch mit dem Autor im Oktober 1999 in Bejing.

gemeinsamen Grenzvertrag⁹ mündeten, der die gemeinsame ökonomische Erschließung der Gesamtregion vorsieht.¹⁰ Damit ist einer der langwierigsten und eskalationsträchtigen Grenzkonflikte unter Kontrolle. Diese Auseinandersetzung zeigt die vielen Facetten, die einen solchen Konflikt beeinflussen: historische Ansprüche, Veränderungen der politischen Wirkungsmöglichkeiten einer Seite, gewaltsame Veränderung von Grenzen, innenpolitische Veränderungen mit Gegenreaktion aus dem Ausland und die lange Zeitspanne zu einer vertraglichen Lösung.

Die aktuellen landgebundene Grenzkonflikte in Ost- und Südostasien haben keineswegs das Eskalationspotenzial dieses sino-russischen Konflikts, auch wenn bei einigen Spannungen die historischen Wurzeln ebenfalls mehr als hundert Jahre zurückgehen¹¹ und es bei militärischen Auseinandersetzungen an den entsprechenden Grenzen Verluste gab.¹² Eine Analyse zu Beginn des Jahres 2001 zeigt, dass das militärische Eskalationspotenzial dieser Konflikte überwiegend auf die bilaterale Ebene beschränkt ist, jedoch in einigen Konstellationen regionale politische und wirtschaftliche Auswirkungen durch Flüchtlingsbewegungen beziehungsweise internationale Wirtschaftssanktionen denkbar sind.¹³

Beispiele für landgebundene Grenzkonflikte in der Region (und ihr jeweiliger Lösungsstatus) sind:

- Volksrepublik China mit Russland (Vertrag 1997), Indien (bilaterale Gespräche seit 1986), Nordkorea (–) und Vietnam (Vertrag 1999)
- Koreanische Halbinsel um den Verlauf der Demarkationslinie (–)
- Thailand mit Burma, Laos, Kambodscha, Malaysia (für alle: laufende bilaterale Gespräche und gemeinsame Grenzkommissionen)
- Malaysia mit den Philippinen um den Staus der Provinz Sabah (bilaterale Gespräche)

Ein Beispiel für einen Grenzkonflikt in der Lösungsphase ist die Grenze Malaysias zu Thailand. Seit dem „ungleichen“ Vertrag von 1909 zwischen der über Malaysia herrschenden Kolonialmacht England und dem Königreich Siam war das bilaterale Verhältnis gespannt. Im Rahmen dieses Vertrages hatte Siam den Engländern die Rechte über die Provinzen Kelantan, Trengganu, Kedah und Perlis abgetreten, um die Unabhängigkeit des Königreiches zu erhalten.¹⁴ Dieses historische Erbe belastete die bilateralen politischen Beziehungen. Daher nahmen Vertreter beider Länder am 15. April 1993 im Rahmen des „Committee to Review Border Cooperation“ Gespräche zur Lösung von Grenzfragen auf, in deren Rahmen die bisherigen Verträge und Protokolle seit 1947 revidiert werden sollen. Neben der endgültigen Festlegung und Markierung des Grenzverlaufs ging es auch um praktische Fragen wie die grenzüberschreitende Kooperation von Exekutivorganen (Zoll, Grenzpolizei, Polizei) zur

9 BBC meldete dieses Ereignis unter der Überschrift: „Russia and China end 300 year old border dispute“ <http://news1.thdo.bbc.co.uk/hi/english/world/analysis/newsid_29000/29263.stm>

10 Botschafter a.D. Fenglin Li betonte am Rande des deutsch-chinesischen Sicherheitsdialogs im Oktober 1999 in Beijing gegenüber dem Autor, dass die Zusammenarbeit beider Seiten auf regionaler und lokaler Ebene derzeit gut sei.

11 So liegt beispielsweise der Ursprung der burmesisch-thailändischen Grenzkonflikte am Ende des 19. Jahrhunderts, als die Kolonialmächte ihre Landkarten produzierten, die dann als Basis für die Fortschreibung der Daten dienten. Da einige Bereiche nicht genau vermessen wurden, beanspruchen heute beide Seiten auf der Basis der ihnen vorliegenden historischen Karten einzelne Landstücke für sich.

12 Zum Beispiel an der laotisch-thailändischen Grenze 1984, als laotische Truppen drei thailändische Dörfer militärisch einnahmen und diese zu laotischem Territorium erklärten, ehe thailändische Truppen diese zurückeroberten. Vgl. Gregory S. Copley: *Defense and Foreign Affairs Handbook 1999*. Alexandria 1999, S. 1446

13 Hier könnte sich die Lage in und um Burma mittelfristig durchaus als regionaler Störfaktor entwickeln, doch zu Beginn des Jahres 2001 ist dieser Trend nicht erwartbar.

14 Thai sagen heute dazu: „We cut the fingers to save the body.“

Bekämpfung von Schmuggel und Kriminalität. Die positiv verlaufenden Gespräche haben die malaysisch-thailändische Grenzfrage zu einem politischen Problem ohne jegliches militärisches Eskalationspotenzial werden lassen.

Darüber hinaus gibt es kulturell bedingte Grenzprobleme, die sich oftmals aus den Folgen der Grenzziehungen der Kolonialzeit ergeben. Als die Kolonialmächte die Grenzziehungen zwischen ihren Kolonien vereinbarten, wurden nicht nur Landstriche, sondern überdies häufig ganze Völker getrennt. Beispiele dafür finden sich an der Grenzlinie zwischen Malaysia und Indonesien: auf der Insel Sebatik und entlang der gesamten Grenzlänge Sarawak-Sabah (Malaysia) und West- und Ostkalimantan (Indonesien). Beiderseits dieser Grenze wohnen die Stämme der *Iban* und *Dayak*, die traditionell Wanderfeldbau beziehungsweise Wanderfischerei betreiben. Dabei überqueren sie die Staatsgrenze, ohne die jeweiligen Behörden um Erlaubnis zu fragen. Beide Ethnien besitzen das jahrhundertealte „adat“ (adat ist das traditionelle indonesische Recht), sich in ihrem geographischen Gebiet frei bewegen zu können. Ein solches Grenzproblem, das sich aus der traditionellen gesellschaftlichen Lebensweise ergibt, besitzt in der Regel kein großes militärisches Eskalationspotenzial. Im vorliegenden Fall kann das Problem durch bilaterale Verhandlungen zwischen Malaysia und Indonesien hinsichtlich einer flexiblen Grenzabwicklung (zum Beispiel offene Grenzen für *Iban* und *Dayak*, eine Regel die de facto schon in Kraft ist) gelöst werden, denn die beiden Volksstämme werden eine Begrenzung ihres Bewegungsraumes nicht akzeptieren. Allerdings kommt für die Verhandlungen erschwerend hinzu, dass indonesische Experten diese Gebiete als potenzielle Krisenregionen sehen, zumal auch interne ethnische Auseinandersetzungen wie 1998 und 2001 (*Dayak* gegen eingewanderte *Maduresen*) die innere Sicherheitslage Indonesiens verschärfen. Trotzdem wird sich aus dieser Grenzfrage kein größerer bilateraler Konflikt ergeben.

Insgesamt ist für die landgebundenen Grenzkonflikte festzustellen, dass sie auch mittelfristig noch ihre Bedeutung behalten werden, obwohl Intensität und Eskalationsgefahr geringer sind als in der Vergangenheit. Ein Grund dafür sind die bilateralen gemeinsamen Grenzkommissionen (zum Beispiel zwischen Burma/Thailand, Indonesien/Singapur, Laos/Thailand, Malaysia/Indonesien, Malaysia/Thailand oder Malaysia/Singapur). Während in diesen Kommissionen die praktischen Fragen der Grenzziehung diskutiert werden, nutzen politisch verantwortliche Institutionen (zum Beispiel Außenministerien) zunehmend gemeinsame ökonomische Projekte als Mittel der Krisenprävention. Die Etablierung subregionaler grenzübergreifender ökonomischer Wachstumszonen ist eine Folge dieser Überlegungen.¹⁵ Mit der Einrichtung dieser Zonen wird auch das militärische Eskalationspotenzial deutlich reduziert, sodass mittelfristig die Wahrscheinlichkeit größerer militärischer Auseinandersetzungen um Landgrenzen in der Region geringer geworden ist.¹⁶

MARITIME GRENZKONFLIKTE

Politische und militärische Auseinandersetzungen um Seegrenzen beziehungsweise Inseln haben in Ost- und Südostasien eine lange Tradition und betreffen – mit Ausnahme Papua-Neuguineas – alle Küstenstaaten der Region. Diese Konflikte haben einerseits historische Gründe (zum Beispiel die Kurilen-Frage zwischen Russland und Japan als Relikt des Zweiten Weltkriegs), auf der anderen Seite hat die 1994 in Kraft getretene „United Nations

15 Seit zirka 8–10 Jahren wird etwa die Einrichtung einer „Mekong-Zone“ mit Burma, Laos, Kambodscha, Thailand und Vietnam diskutiert, um – analog zur EU-Gründung – durch Handelserflechtungen Spannungen abzubauen. Vgl. Wilfried A. Herrmann: Die regionale Rolle Thailands. Münster 1996, S. 198–206

16 Das schließt jedoch einen bewaffneten Konflikt auf der koreanischen Halbinsel, bei dem die Grenzziehung als Vorwand dienen könnte, nicht aus.

Convention on the Law of the Sea“ (UNCLOS) von 1982 eine Reihe neuer maritimer Konflikte ausgelöst. Diese hängen hauptsächlich mit der Festlegung einer 200 Seemeilen großen „Exclusive Economic Zone“ (EEZ),¹⁷ der dazugehörigen Fischereirechte wie auch der Nutzung des Festlandssockels zusammen. Eine erste Analyse der aktuellen maritimen Spannungen zeigt, dass häufig mehr als zwei Staaten an dem jeweiligen Konflikt beteiligt sind. Damit sind Lösungen in der Regel komplexer und schwerer zu erreichen als bei landgebundenen, bilateralen Auseinandersetzungen.

Beispiele für aktuelle maritime Konflikte in Ost- und Südostasien (und ihr jeweiliger Lösungsstatus) sind:

- Kurilen-Inseln/Japan mit Russland (Verhandlungen zu einem Friedensvertrag)
- Takeshima/Tok-do-Inseln/Japan mit Südkorea (–)
- Senkaku/Daiyou Inseln/Japan, Taiwan, Volksrepublik China (–)
- Spratly-Paracel-Inseln/Brunei-Darussalam, Malaysia, Philippinen, Taiwan, Vietnam, Volksrepublik China (seit 1993 „Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea“)
- Seegrenzen, zum Beispiel zwischen Australien/Indonesien; Burma/Thailand; Kambodscha mit Thailand und Vietnam; Malaysia mit Singapur und Indonesien; Vietnam/Volksrepublik China (laufende bi- beziehungsweise multilaterale Gespräche)

Ein Beispiel für einen historisch begründeten maritimen Konflikt ist die japanisch-russische Auseinandersetzung um die Inseln Kunashiri, Etorofu, Shikotan und die Habomai-Gruppe, die in den letzten Kriegstagen des Zweiten Weltkrieges von der UdSSR besetzt wurden. Japan beansprucht die Inseln auf der Basis des Shimoda-Vertrags von 1855, der die Grenzen zwischen dem zaristischen Russland und dem kaiserlichen Japan (Kaiser Mutsuhito/Meiji) sowie die Souveränität Japans über die genannten Inseln festschrieb, während Russland Sachalin erhielt. Der Inhalt dieses Vertrages wurde 1875 (Vertrag von Petersburg) erneut bestätigt und 1905 (Vertrag von Portsmouth) erhielt Japan nach seinem Sieg über Russland im japanisch-russischen Krieg (1904/1905) noch die südliche Hälfte von Sachalin hinzu.¹⁸ Russland beruft sich demgegenüber auf die Vereinbarungen der Siegermächte des Zweiten Weltkriegs in Jalta und Potsdam 1945, die der UdSSR das Recht auf die Kurilen-Inseln zusprachen, obwohl Stalin erst am 8. August 1945 Japan den Krieg erklärt hatte. Nach Ende des Zweiten Weltkrieges begannen unmittelbar japanisch-sowjetische Verhandlungen auf der Basis einer geographischen Interpretation, dass die zuvor genannten Inseln nicht zu den Kurilen gehören und damit weiterhin japanisch bleiben könnten. Beide Seiten waren nicht weit von einer Einigung entfernt (UdSSR würde die Rechte über Etorofu und Kunashiri erhalten, Japan Shikotan und die Habomai-Gruppe), als zu Beginn der fünfziger Jahre die Vereinigten Staaten von Amerika Druck auf Japan ausübten, indem sie das Scheitern der japanisch-sowjetischen Verhandlungen zur Kurilen-Frage an die Rückgabe von Okinawa an Japan knüpften. Tokio brach daraufhin die Verhandlungen mit der UdSSR ab. Inzwischen war 1951 auch der Vertrag von San Francisco geschlossen worden, der formell den Krieg im Pazifik beendete und in dem Japan seine Souveränität über die Kurilen verlor. Während des Kalten Krieges gab es hinsichtlich dieser Territorialfrage keinen Verhandlungsspielraum für die beiden Länder. Nach der Auflösung der UdSSR 1991 und einer außenpolitischen Neuorientierung Russlands unter den Präsidenten Boris Jelzin und Vladimir Putin wurden

17 Die Artikel 55–57 der UNCLOS definieren die EEZ als Bereich bis zu 200 sm über die Territorialgewässer (12 sm) hinausgehend und garantieren dem jeweiligen Küstenstaat das Souveränitätsrecht zur Ausbeutung der lebenden und nicht-lebenden Ressourcen, sowie des Seebetts und des dazugehörigen Festlandssockels.

18 Vgl. Fredericia C. Bunge (Hg.): Japan – A Country Study. Washington 1990, S. 27ff

Verhandlungen auf höchster Ebene zur Lösung des Konflikts aufgenommen. Ziel ist dabei eine Einigung, wie sie in den fünfziger Jahren schon vorgelegen hatte: die Aufteilung der umstrittenen Gebiete zwischen den beiden Kontrahenten. Gleichzeitig könnte mit dieser Einigung auch die Unterzeichnung eines japanisch-russischen Friedensvertrages zur Beendigung des seit 1945 andauernden Kriegszustands erfolgen. Da beide Seiten intensiv an der Lösung der Territorialfrage arbeiten, ist eine Eskalation dieses Konflikts ausgeschlossen.

Beispiele aktueller maritimer Auseinandersetzungen in der Region sind der bilaterale Konflikt zwischen Japan und Südkorea um die Takeshima-/Tok-do- und Matsushima-/Ullung-do-Inseln in der japanischen See sowie der trilaterale Streit zwischen Japan, Taiwan und der Volksrepublik China um die Senkaku-/Diaoyu-Inseln in der ostchinesischen See. Die Auseinandersetzungen, die zum großen Teil auf politischer Ebene, vereinzelt aber auch mit militärischen Mitteln¹⁹ geführt werden, dauern seit mehr als 40 Jahren an. Eine Quelle dieser Spannungen sind nationalistische Bewegungen in den jeweiligen Ländern, die die umstrittenen Inseln für ihr Land beanspruchen (zum Beispiel errichtete 1978 die nationalistische japanische Nihon-Seinensha-Gruppe einen Leuchtturm auf Senkaku), um innenpolitischen Druck auf die jeweilige Regierung auszuüben. Seit einigen Jahren kommen außerdem ökonomische Gründe hinzu, die zwischen den beteiligten Ländern zu Konflikten führen (zum Beispiel vermutete Ölvorkommen, Fischereirechte in einer 200 Seemeilen großen EEZ um die jeweilige Insel). Allerdings wollen in den genannten Fällen die beteiligten Länder die Spannungen nicht eskalieren lassen, direkte institutionalisierte Gespräche zu den Konfliktherden gibt es jedoch nicht. Das führt zu einer Pattsituation, die mittelfristig weiterhin Bestand haben dürfte. Damit ist das regionale Eskalationspotenzial als gering einzustufen, das bilaterale zumindest bei Senkaku/Diaoyu als gering bis mittel.²⁰

Der dominierende maritime Konfliktherd der Region befindet sich im südchinesischen Meer, wo sechs Inselgruppen ganz (von der Volksrepublik China, Taiwan, Vietnam) oder teilweise (von Brunei-Darussalam, Malaysia und den Philippinen) beansprucht werden:

- die Paracel-Inseln: zirka 40 Inseln und Atolle, umstritten zwischen Vietnam und der Volksrepublik China,
- die Spratly-Inseln (chines. Nansha/viet. Troungsa): zirka 400 Inseln und Atolle, beansprucht von allen oben genannten Anliegerstaaten,
- das Pratas-Reef: eine Insel, zwei Atolle, umstritten zwischen den Philippinen und der Volksrepublik China,
- die Macclesfield-Bank: zirka 10 Inseln, umstritten zwischen den Philippinen und der Volksrepublik China,
- das Scarborough-Reef: umstritten zwischen Malaysia, den Philippinen und der Volksrepublik China,
- die Kalayaan-Inseln: zirka 50 Inseln und Atolle, umstritten zwischen den Philippinen und der Volksrepublik China (Letztere sieht diese Inselgruppe als Teil der Spratlys).

Hauptgründe für das Interesse an den überwiegend unbewohnten Inseln sind vermutete Erdöl-/Erdgasressourcen, die Möglichkeit der Ausbeutung des Festlandsockels (vor allem Mangan), der Zugriff auf Fischfanggründe vor dem Hintergrund weltweit abnehmender

19 1970 wurde beispielsweise eine taiwanesisches Flagge durch ein Kriegsschiff Taiwans auf den Senkaku-/Diaoyu-Inseln gehisst; 1989 vertrieben japanische Schiffe gewaltsam taiwanesisches Fischtrawler, die in den Gewässern um die Inseln für das taiwanesisches Hoheitsrecht demonstrierten.

20 Weitere Informationen und Links zu den beiden Konflikten unter <http://www.kimsoft.com/korea/tok-do.htm> und <http://www.american.edu/projects/mandala/TED/ice/diaoyu.htm>

Fischressourcen, die militärische Kontrollmöglichkeit wichtiger Sea Lanes of Communication (SLOCs) und letztlich auch Nationalstolz.

Zur Verdeutlichung der komplexen Situation und des Eskalationspotenzials werden im Folgenden kurz die politischen und militärischen Aktivitäten der Kontrahenten dargestellt:²¹

- Die *Volksrepublik China* versteht die südchinesische See als „chinesisches Binnengewässer“. Sie beansprucht das gesamte Territorium und alle damit zusammenhängenden Rechte auf der Basis des Prinzips von Entdeckung und Besetzung der Inseln durch Chinesen während der Han-Dynastie (206 v. Chr. bis 220 n. Chr.). Außerdem wird auf einen 1887 geschlossenen Vertrag mit Frankreich hingewiesen, der die südchinesische See als Teil Chinas definiert. Am 25. Februar 1992 verabschiedete das chinesische Parlament das Gesetz bezüglich des „Souveränitätsanspruchs der Volksrepublik China über das südchinesische Meer“, das unter anderem das Recht zur Vertreibung fremder Schiffe enthält, falls diese keine Einlauferlaubnis von Beijing eingeholt beziehungsweise erhalten haben. 1996 wurde dieses Gesetz durch die „Erklärung zur Territorialgewässerlinie“ ergänzt, die eine Zwölf-Seemeilen-Zone um alle beanspruchten Gebiete festlegt. Im März 2001 kontrollierte die Volksrepublik China zwölf Inseln. Auf diesen sind zirka 1 000 Soldaten stationiert, die über Radaranlagen, Flugabwehrgeschütze und Fernmeldeeinrichtungen verfügen und die Inseln befestigt haben.
- *Taiwan* beansprucht seit 1947 aus den gleichen historischen Gründen wie die Volksrepublik China das gesamte umstrittene Territorium, nachdem bereits 1945 600 taiwanische Marinesoldaten auf der Ligaw-Insel (Spratlys) und der Woody-Insel (Paracel) stationiert worden waren. Diese wurden 1950 abgezogen, doch 1956 wurde Itu Aba (Spratlys) besetzt und seitdem kontinuierlich ausgebaut (Bunker, Küstenartillerie, Beobachtungsposten und logistische Einrichtungen; Truppenstärke von zirka 500 Mann).
- *Vietnam* beansprucht auf der Basis einer Erklärung des vietnamesischen Königs von 1816 hinsichtlich der Souveränitätsrechte über die Spratly- und Paracel-Inseln ebenfalls das gesamte Gebiet. Frankreich, das bis 1929 die administrative Kontrolle über die Inselgruppen hatte, betont jedoch, dass es nur die Paracel-Inseln an Vietnam abgegeben habe. Seit 1961 existiert in Vietnam eine Gesetzgebung, die die Administration der Inseln regelt. Aktuell hat Vietnam 25 Inseln besetzt und dort zirka 1 000 Soldaten dauerhaft stationiert, die über Landebahnen, Bunkerbefestigungen, Radareinrichtungen und leichte Kampfpanzer verfügen.
- *Brunei-Darussalam* hat 1993 eine 200-Seemeilen-EEZ erklärt, die einen Teil der Spratlys beinhaltet.
- *Malaysia* beansprucht seit 1966 Teile der Spratly- und der Kalayaan-Inseln. Aktuell hat Malaysia vier Inseln besetzt, auf denen eine Landebahn, Hubschrauberlandeplätze und die dazugehörige Infrastruktur eingerichtet und zirka 200 Soldaten stationiert wurden.
- Die *Philippinen* beanspruchen seit 1946 aus Gründen der nationalen Sicherheit (Erklärungen 1946 und 1950 hinsichtlich des Souveränitätsrechts über die Spratlys vor der Generalversammlung der UN) die Spratly-, die Kalayaan-Inseln, die Macclesfield-Bank, das Scarborough-Reef und das Pratas-Reef. 1978 wurden die Kalayaan-Inseln durch ein Presidential Decree (PD 1596) von Ferdinand Marcos der philippinischen Provinz Palawan

21 Eine ausführliche Beschreibung des Konflikts im südchinesischen Meer findet sich bei Merliza M. Makinano: *The South China Sea Dispute: Potential Conflict or Impending Cooperation?* In: ASI (HK)/Bundeswehruniversität München (IIP): *Maritime Strategies in Asia*; Buchveröffentlichung 2001

zugeordnet. Aktuell kontrollieren die Philippinen acht Inseln, auf denen zirka 60 Soldaten stationiert sind, die über eine Landebahn und Bunker verfügen.

Die Spannungen in der südchinesischen See werden von allen Beteiligten als potentielle Bedrohung für die Sicherheit der Gesamtregion gesehen. So gab es bereits mehrfach militärische Auseinandersetzungen, unter anderem zwischen Vietnam und der Volksrepublik China, als 1988 die „People’s Liberation Navy“ (PLN) vietnamesische Truppen von sechs Atollen in den Spratlys vertrieb und drei vietnamesische Schiffe versenkte, dann 1989, als die PLN vietnamesische Marineeinheiten bekämpfte, und 1994, als vietnamesische Kriegsschiffe ein chinesisches Forschungsschiff zwangen, die Gewässer um die Spratlys zu verlassen. Außerdem gab von 1980 bis 1998 zirka 30 Zwischenfälle, bei denen die Philippinen, Vietnam und der Volksrepublik China beteiligt waren. Internationale Beachtung fand dabei die Besetzung des Mischieff-Reef (Philippinen) durch Einheiten der PLN im Jahr 1995.

Trotz dieser (militärischen) Auseinandersetzungen zeigt sich bei allen Beteiligten auch die Bereitschaft, nach Lösungsmöglichkeiten im bi- und multilateralen Rahmen zu suchen, um weitere Eskalationen des Konflikts zu verhindern. Dabei steht vor allem die Frage nach gemeinsamer ökonomischer Erschließung der Ressourcen im Vordergrund, während an der Lösung der Souveränitätsansprüche zunächst nicht gearbeitet wird.²² In diesem Zusammenhang wurden nicht nur bilaterale Vereinbarungen (zum Beispiel Philippine-China Code of Conduct 1995; Philippine-Vietnam Agreement 1995) zur gemeinsamen Bekämpfung von Piraterie und zur Navigationssicherheit abgeschlossen, sondern auf der multilateralen Ebene wurde 1993 auf indonesische Initiative auch ein „Workshop on Managing Potential Conflicts in South China Sea“ gegründet. Obwohl dieser „Workshop“ inoffiziell ist (da die Volksrepublik China und Taiwan beteiligt sind, was von Seiten der Volksrepublik China als nicht offiziell gesehen wird), gibt es doch Ergebnisse: zum Beispiel die Einrichtung eines permanenten Telefonnetzes zwischen ranghohen Militärs der sechs Länder oder den Abschluss eines Vorvertrags zur gemeinsamen wissenschaftlichen Erforschung der Meeresbiologie der Inseln zwischen Vietnam und der Volksrepublik China. Außerdem eröffnen sich auf der multilateralen Ebene seit der Etablierung des „Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)-Regional-Forums“ 1994 neue Gesprächsmöglichkeiten ebenso wie durch die Einrichtung des ASEAN-Volksrepublik-China-Dialogs. Dabei zeigt auch die Volksrepublik China politische Flexibilität, denn 1995 signalisierte sie, dass sie bereit sei, das Problem in einem regionalen Rahmen und mit der Option gemeinsamer ökonomischer Erschließung zu diskutieren. Damit dürfte nach Einschätzung asiatischer Experten die Eskalationswahrscheinlichkeit deutlich sinken, zumal in der aktuellen Situation ökonomischer Erfolg in Asien wichtiger ist als militärische Aktionen.²³

Alles in allem sind die Auseinandersetzungen um Seegrenzen in Ost- und Südostasien ein ernst zu nehmendes Problem. Gleichwohl arbeiten fast alle Beteiligten in bi- oder multilateralen Gremien an Lösungsmöglichkeiten, die in der Regel eine gemeinsame Ausbeutung der Ressourcen zum Ziel haben. Da die Verhandlungen in diese Richtung

22 Die Experten sprechen dabei von einem „pooling of sovereign rights“ als legale Basis für eine gemeinsame ökonomische Erschließung. Vgl. Ian Townsend-Gault, William G. Starmont: Ocean diplomacy, joint development, and international law. In: Thangam Ramnath: The Emerging Regional Security Architecture in the Asia-Pacific Region. Kuala Lumpur 1996, S. 143–154. Aileen S.P. Baviera, Jay L. Batongbacal: When Will Conditions Be Ripe? Prospects for Joint Development in the South China Sea. In: Mely C. Anthony, Mohamed Jawhar Hassan: Beyond the Crisis. Kuala Lumpur 2000, S. 313–324

23 Das gilt auch, obwohl chinesische Strategen die Wahrscheinlichkeit eines lokalen Konfliktes um die Spratlys immer wieder als hoch betonen. Vgl. Michael Pillsbury: China Debates the Future Security Environment. Washington 2000, S. 262ff, 308ff

weitgehend positiv verlaufen, ist in absehbarer Zeit mit keiner wesentlichen Eskalation der maritimen Territorialkonflikte zu rechnen.

Zusammenfassung

Insgesamt lässt sich feststellen, dass politische und militärische Auseinandersetzungen um Land- und Seegrenzen in Asien eine lange Tradition haben. Ursachen dieser Konflikte sind und waren oft die mangelnde Implementierung und effektive Kontrolle der vereinbarten Grenzen²⁴ wie auch nationales Prestigedenken hinsichtlich der Erhaltung nationalen Territoriums.²⁵ Im weiteren Verlauf der Geschichte kamen dann vielfach von Kolonialmächten bestimmte Verträge hinzu, die Grenzziehungen von außen festlegten beziehungsweise einen der Verhandlungspartner so schwächten, dass die andere Seite einseitig Vorteile aus der Situation ziehen konnte. Die ökonomische Bedeutung der umstrittenen Territorien spielte bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts eine untergeordnete Rolle, ein Phänomen, das sich erst mit zunehmender Industrialisierung der Länder und dem damit erhöhten Bedarf an Ressourcen änderte. Gleichzeitig eröffneten sich aus dieser neuen Entwicklung neue Lösungsmöglichkeiten, denn die ökonomische Komponente kann ideologisch begründeten territorialen Auseinandersetzungen einen Ausweg in Richtung bi- oder multilateraler Kooperation mit Vorteilen für alle Betroffenen geben. Damit reduziert sich auf absehbare Zeit die Eskalationswahrscheinlichkeit territorialer Konflikte deutlich, sodass insgesamt in Ost- und Südostasien größere militärische Auseinandersetzungen in diesem Zusammenhang unwahrscheinlich sind.

Dr. Wilfried A. Herrmann

Associate member of IISS, London

Member of the „Young Leaders Project 1998“ – Aspen Institute Berlin

Listed Member of Access Asia – Guide to Asien Specialists, Seattle/USA

-
- 24 Beispielsweise gibt es in den umstrittenen Bereichen der burmesisch-thailändischen Grenze keine oder kaum Grenzmarkierungen, da auf der burmesischen Seite die Zentralregierung in Rangun kaum Kontrolle über die an der Grenze wohnenden Minoritäten der Karen, Shan oder Karenni hat, was eine tatsächliche Neuvermessung der Grenze erschwert.
- 25 Diese Einstellung wird besonders in China deutlich, da im chinesischen Verständnis ein Kaiser oder ein Präsident schlecht für das Land ist, der Teile seines Landes – sei es gezwungen oder freiwillig – abgibt; ein Faktor, der bei der Debatte um ein unabhängiges Tibet im Kreise westlicher Politiker zuweilen übersehen wird.