

Gerald Brettner-Messler

Chinas großes Ziel: die Herrschaft über das Südchinesische Meer Anrainerstaaten im Streit um Hoheitsrechte

Südchinesisches oder Westphilippinisches Meer: alleine die zwei unterschiedlichen Namen für das gleiche Meeresgebiet zeigen an, wie unterschiedlich die Standpunkte über seine staatliche Zugehörigkeit sind. Der Souveränitätsstreit um das Südchinesische Meer ist aktuell der bedeutsamste Gebietsstreit im südöstlichen Asien. Er ist ökonomisch relevant, weil das Meer ein zentraler Wirtschaftsfaktor ist – sowohl als Wasserweg auf dem die Hälfte des Welthandels (berechnet nach Tonnage der Handelsschifffahrt¹) abgewickelt wird, aber auch aufgrund unterseeischer Vorkommen von Öl und Gas sowie der Fischvorkommen –, und ebenso von politischer Bedeutung, weil es um die regionale Vormachtstellung in diesem Teil der Welt geht.

Gemeinsam mit dem Streit mit Japan um die Senkaku- (japanisch) bzw. Diaoyu-Inseln (chinesisch) ist dieser Konflikt ein Maßstab dafür, wie die chinesische Führung das Reich der Mitte im internationalen Rahmen positioniert. Legt man die chinesischen Aktionen der letzten Jahre wie Teile eines Puzzles zusammen, entsteht ein Bild sukzessiver Ausdehnung der eigenen Positionen, und zwar unter verschiedenen Aspekten. Viel Aufmerksamkeit wird dabei auf den militärischen Bereich gerichtet. China geht aber in wesentlich größerem Rahmen vor. Peking will nicht nur militärisch die Kontrolle über das Meer ausüben, sondern umfassend eigene Interessen absichern. Es entspricht dem chinesischen strategischen Denken, schrittweise den Zugriff auf das Meer und seine Ressourcen zu verbessern. Ein Zugehen auf die anderen Streitparteien und der Versuch eines Ausgleiches der Interessen sind nicht zu bemerken.

Das Südchinesische Meer wird mit nahezu seiner gesamten Fläche von China als eigenes Territorium beansprucht. Damit verbunden ist die Frage nach der Zugehörigkeit zweier Inselgruppen, der Spratly- und der Paracel-Inseln – die Chinesen nennen sie Nansha- und Xisha-Inseln. Beide bestehen aus kleinen Inselchen und Riffen: die Spratly-Inseln haben eine Landfläche von weniger als 5 km², die Paracel-Inseln knapp 8 km².² Vietnam, die Philippinen, Brunei und Malaysia machen China und auch untereinander diese Ansprüche in unterschiedlichem Ausmaß streitig, wobei die Hauptkonkurrenten Vietnam und die Philippinen sind. Taiwan, das Teil Chinas ist (auch wenn sich die Regierungen in Peking und Taipeh gegenseitig nicht anerkennen), ist mit seinen namens China erhobenen Forderungen auch Streitpartei. Die USA nehmen hinsichtlich der Frage nach der territorialen Zugehörigkeit des Meeres bzw. einzelner Teile für keine Seite Partei, beharren allerdings auf der Freiheit der Meerwege und einer friedlichen Streitbeilegung.

Schiedsverfahren ohne China

Die Philippinen, die mit China wegen der Zugehörigkeit der Spratly-Inseln und der nördlich davon gelegenen Scarborough Shoal streiten, haben den Weg der Internationalisierung des Konflikts gewählt und 2013 ein Schiedsverfahren auf Grundlage der UN-Seerechtskonvention (nicht zu verwechseln mit dem Internationalen Seegerichtshof) eingeleitet. China lehnt die Zuständigkeit dieses Schiedsgerichtes ab bzw. dessen Recht, einen für China verbindlichen Entscheid zu treffen.³ Ein zentrales Argument Pekings ist, dass es um die Frage der Souveränität geht und die Seerechtskonvention kein Instrument zur Klärung von Hoheitsrechten ist und somit auf dieser Grundlage der Streit nicht entschieden werden kann.

¹ Chinese naval push could affect global trade, <http://www.cnbc.com>, 29.8.2014

² CIA Factbook, Spratly-Islands, Paracel-Islands, <http://www.cia.gov>

³ Manila's move cannot resolve dispute, <http://www.chinadaily.com.cn>, 31.3.2014

Folglich hat Peking die Beteiligung an dem Schiedsverfahren abgelehnt.⁴ Es sieht hinter diesem Verfahren die Absicht der Philippinen, den Konflikt mit China zu verschärfen, um die USA, die mit dem Inselstaat seit 1951 durch einen Beistandsvertrag verbunden sind, stärker in den Streit zu verwickeln und somit mehr Hilfe bei der Durchsetzung der eigenen Territorialansprüche zu erhalten.⁵ Da der Ausgang des Schiedsverfahrens nicht absehbar ist, lässt sich China erst gar nicht darauf ein und übt lieber umfassend Druck aus, um den Gegner den Spielraum zu nehmen und dadurch zum Einlenken zu zwingen.

Die Neun-Strich-Linie

China sieht seine Rechte im Südchinesischen Meer „seit alten Zeiten“ bestehen. Diese Rechte werden auf ein Seegebiet geltend gemacht, das auf Karten durch die „Neun-Strich-Linie“ angezeigt wird. Diese Linie wurde erstmals 1947 – damals noch mit 11 Strichen – öffentlich gemacht, ohne allerdings Näheres über ihre Bedeutung auszuführen. Interessant wurden die Ansprüche auf das Meeresgebiet erst, als 1968 eine Studie der Vereinten Nationen Aussicht auf große Öl- und Gasvorkommen eröffnete. 2009 wurde die Linie quasi offiziell, indem sie in ein Dokument für die UN aufgenommen wurde. Um die chinesischen Ansprüche deutlich zu demonstrieren, wurden 2012 chinesische Pässe ausgegeben, in die eine Karte des Südchinesischen Meeres mit der Linie eingedruckt war. Die Pässe sind zwar ein wenig bedeutender Nebenaspekt des Zwistes, allerdings handelt es sich um eine der vielen Aktionen, mit denen China versucht, anderen Staaten seine Position aufzuzwingen: Die Pässe werden bei Reisen abgestempelt und dadurch sollen – so der Hintergedanke – die betreffenden Staaten indirekt die chinesischen Forderungen anerkennen.⁶ Vietnamesische Grenzbeamte stempelten daher die fraglichen Seiten nicht ab bzw. stempelten nur Visa, die nicht in Pässen, sondern auf separaten Blättern vermerkt waren.⁷

Vermutlich ist die Neun-Strich-Linie nur ein historisches Versatzstück, das aus einem Fundus von Dokumenten hervorgeholt wurde, um eine rechtlich-historische Basis für die chinesischen Ansprüche zu haben. Einen Hinweis in diese Richtung liefert ein WikiLeaks-Zitat, laut dem ein chinesischer Seerechtsfachmann 2008 gemeint hatte, dass ihm die historische Grundlage der Linie nicht klar sei. Im gleichen Jahr wurde der US-Botschaft in Peking eine schriftliche Stellungnahme zur aktuellen Bedeutung der Neun-Strich-Linie übergeben: “The dotted line of the South China Sea indicates the sovereignty of China over the islands in the South China Sea since ancient times and demonstrates the long-standing claims and jurisdiction practice over the waters of the South China Sea.”⁸ Fallweise relativiert Peking seine Position, indem es widersprüchliche Stellungnahmen abgibt. So wurde 2012 vom Leiter des National Institute for South China Sea Studies bemerkt, dass keineswegs alle Gewässer innerhalb der Neun-Strich-Linie als Territorialgewässer beansprucht würden.⁹ Es dürfte sich dabei allerdings mehr um eine taktische Aussage gehandelt haben, denn China würde wohl kaum solch intensive Aktivitäten, einschließlich militärischer Maßnahmen, entfalten, wenn es ihm um den vollen Anspruch auf das Meer nicht ernst wäre.

Neue Militärstützpunkte

Die Kontrolle über die Paracel-Inseln erlangte Peking durch einen Militäreinsatz. 1974, als der Vietnam-Krieg in die Endphase ging, nutzte China die Schwäche von Südvietnam und vertrieb dessen Soldaten von der Inselgruppe. 1988 kam es nochmals zu einem Seegefecht im

⁴ Permanent Court of Arbitration, Press Release: Arbitration between the Republic of the Philippines and the People’s Republic of China, The Hague, 17 December 2014, http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1529

⁵ A pointless exercise in futility, <http://www.chinadaily.com.cn>, 11.4.2014

⁶ South China Sea tensions stem from ‘nine-dash line’, <http://www.ft.com>, 27.4.2014

⁷ East Sea / South China Sea, <http://www.globalsecurity.org/military/world/vietnam/east-sea.htm>

⁸ Analysis: China’s nine-dashed line in South China Sea, <http://www.reuters.com>, 25.5.2012

⁹ Chinese boats fish in dangerous waters, <http://www.ft.com>, 24.4.2012

chinesisch-vietnamesischen Gebietsstreit, wobei sich beide Seiten als Verursacher beschuldigten. Beim Johnson Reef, das zu den Spratly-Inseln gehört, kam es zu einem Seegefecht. Zwei vietnamesische Schiffe wurden versenkt, 64 Seeleute starben. Daraufhin verstärkte Vietnam die militärische Präsenz auf der Inselgruppe. China hat erkannt, dass die Beherrschung von Inseln allein aber nicht die Kontrolle über Seegebiete garantiert und richtet daher die Marine darauf aus, das Meer möglichst flächendeckend zu beherrschen.¹⁰ Das Streben, eine internationale Seemacht zu werden, ist gegenwärtig eines der zentralen Inhalte chinesischer Politik. Zur Stärkung seiner Position baut China die militärischen Einrichtungen auf den Paracel-Inseln aus. Auf Woody Island, Sitz der Präfektur Sansha, die für die gesamte Verwaltung der Gebiete des Südchinesischen Meeres zuständig ist, wurde 2012 eine Garnison auf Ebene einer Division errichtet. 2014 wurde dort eine Flugpiste für militärische Zwecke gebaut bzw. ein bestehende verlängert.¹¹

Eine Methode zur Ausweitung der eigenen Positionen ist die künstliche Vergrößerung natürlicher Geoformationen zur See, um diese dann für verschiedene Zwecke zu nutzen. Das Johnson South Reef (Spratly-Inseln) wurde zu einer 100.000 m² großen Insel ausgebaut. Auch am Cuateron Reef wurden mittels Satellit Bautätigkeiten festgestellt. Es gibt noch weitere Beispiele. In all diesen Fällen baut China kleinere Stützpunkte, die in den 1980-er und 1990-er Jahren errichtet wurden, zu Inseln aus.¹² Am Fiery Cross Reef, das zu den Spratly-Inseln gehört, wurde eine Fläche geschaffen, die für eine Fluglandebahn ausreichen würde. Das Riff war ursprünglich unter Wasser. Weitere Arbeiten lassen vermuten, dass auch Anlegemöglichkeiten für größere Kriegsschiffe und Tanker geschaffen werden sollen. Mit einem Flugfeld hätte China gegenüber den anderen Streitparteien einen Nachteil wettgemacht. Taiwan, Vietnam, die Philippinen und Malaysia unterhalten alle Flugplätze auf der Inselgruppe.¹³ Insgesamt werden ca. 45 der Spratly-Inseln militärisch genutzt.¹⁴ Das chinesische Flugfeld hat bis nach Australien Aufmerksamkeit erregt. Durch die weit südliche Position – das chinesische Festland liegt nördlich des Fiery Cross Reef – läge Australien in Reichweite chinesischer Kampfflugzeuge. Mit den vom Langstreckenbomber H-6K getragenen CJ-10A-Cruise-Missiles könnte der Großteil des Kontinents (mit Ausnahme des Südostens mit Städten wie Sydney oder Melbourne) getroffen werden.¹⁵

Fischfang – der unterschätzte Aspekt

Vergessen wird in der Diskussion über das Südchinesische Meer gerne, dass dessen Fischbestände wesentlich für die Ernährung der Menschen der Region sind. Rund 10 Prozent des weltweiten Fangs kommt aus seinen Gewässern. In den letzten Jahren hat sich der Wert des von den Philippinen nach China exportierten Fisches stark gesteigert. 129 Millionen USD betrug der Warenwert; die Importe, die aus China kamen, waren demgegenüber nur 60 Millionen USD wert. Nach China ausgeführt wird hauptsächlich teurer Fisch; der Wert dieser Ware ist auf die Gewichtseinheit gerechnet dreimal so hoch der der importierten Fische. Profiteure sind hauptsächlich chinesische Händler. Die philippinischen Fischer und Händler sind nur zu 20% an der Wertschöpfung beteiligt, die ökologisch nachteiligen Folgen der Fischerei, wie Überfischung, tragen sie aber zur Gänze. Ein Problem ist auch illegales Fischen durch Chinesen in philippinischen Gewässern. Besonders von Interesse ist der Fang von

¹⁰ Spratly Islands dispute defines China-Vietnam relations 25 years after naval clash, <http://www.scmp.com>, 17.3.2013

¹¹ Zachary Keck, China Builds Military Airstrip in Disputed South China Sea, <http://thediplomat.com>, 8.10.2014

¹² James Hardy, Sean O'Connor, China advances with Johnson South Reef construction, <http://www.janes.com>, 19.9.2014

¹³ James Hardy, Sean O'Connor, China building airstrip-capable island on Fiery Cross Reef, <http://www.janes.com>, 20.11.2014

¹⁴ CIA Factbook, Spratly-Islands, <http://www.cia.gov>

¹⁵ Construction of an airfield on the disputed Spratly Islands puts Australia in reach of China's strategic bombers: Reports, <http://www.news.com.au>, 25.11.2014

teurem Fisch und verbotenen Tieren wie Schildkröten. Korruption, schlechte Überwachungsmöglichkeiten und chinesischer Druck erschweren die Bekämpfung. Vielfach sollen die chinesischen Fischer in unzweifelhaft philippinische Gewässer vordringen – dort, wo chinesische Fischer in umstrittenen Gewässern auf Fang gehen, handelt es sich nur aus Sicht der Philippinen um illegalen Fischfang.

Wiederkehrende Zusammenstöße zwischen Chinesen und Philippinos sind damit vorprogrammiert. 2012 gab es einen größeren Zwischenfall beim Scarborough Shoal. Nachdem chinesische Fischerboote entdeckt worden waren, entsandten die Philippinen ein Kriegsschiff, um die vermeintlichen Rechtsbrecher zu stellen. Dabei soll illegal gemachter Fang entdeckt worden sein. Herbeigeeilte chinesische Schiffe verhinderten die Verhaftung der Fischer. Es folgte ein diplomatisches Tauziehen, begleitet von Drohungen seitens Chinas, die einen Militäreinsatz nicht ausgeschlossen erscheinen ließen. Seit dem Streit hat China die Zufahrt zum Scarborough Shoal mit einer Kette versperrt.¹⁶

Umgekehrt verfolgt China philippinische Fischer in der Region, die der illegalen Fischerei bezichtigt werden. Zuletzt rammte im Jänner 2015 ein chinesisches Küstenwachschiff drei philippinische Boote. Die Philippinen legten gegen die Vorgangsweise Protest ein.¹⁷

Nicht zu Unrecht weist ein Fachmann darauf hin, dass diese Beschneidung von Zugriff auf Ressourcen, dem die Philippinen ausgeliefert sind, wenig Beachtung findet: Durch asymmetrische Wirtschaftsstrukturen und rechtlich fragwürdige Aneignung von Meeresschätzen bieten sich für Peking gute, vielleicht bessere Chancen zur Ressourcensicherung als durch militärische Maßnahmen. Wenn eine solche Vorgangsweise hinsichtlich Öl und Gas momentan noch kein Thema ist, könnte sich dies in Zukunft ändern.¹⁸

Öl- und Gasvorkommen – ein wesentlicher Konfliktgrund

Öl- und Gas im Südchinesischen Meer sind ein wesentlicher Aspekt des Territorialkonflikts, werden doch große unterseeische Vorkommen vermutet. Die U.S. Energy Information Administration sieht besonders bei Gas großes Interesse auf Seiten Chinas, weil Peking dessen Anteil bei der Energiegewinnung stark steigern will. Berechnungen und Schätzungen ergeben allerdings eine große Spannweite hinsichtlich der vorhandenen Mengen. Für die küstennahen und territorial nicht umstrittenen Gebiete werden 11 Milliarden Barrel Öl und 190 Billionen Kubikfuß Gas vermutet. Einschätzungen über weitere Vorräte bewegen sich zwischen 5 und 22 Milliarden Barrel Öl und zwischen 70 und 290 Billionen Kubikfuß Gas, wobei dies keine „kommerziellen Reserven“ sind, weil die Förderkosten nicht entsprechend eingeschätzt werden können. Darüber hinaus könnte es noch weitere Vorkommen geben. Die China National Offshore Oil Company (CNOOC) rechnet mit bis zu 125 Milliarden Barrel und 500 Billionen Kubikfuß.¹⁹

Die Territorialstreitigkeiten wirken sich auf die Erschließung der Vorkommen nachteilig aus. Anfang März 2015 haben die Philippinen ein Projekt der Forum Energy gestoppt, weil über die territoriale Zugehörigkeit des Gebietes, in dem die Aufschließungsarbeiten stattfinden, in dem oben erwähnten Schiedsverfahren verhandelt wird. Die Philippinen wollen mit diesem Vorgehen vermitteln, dass für sie die Seerechtskonvention absolut bindend ist.²⁰ Die Erschließung war von Seiten Chinas schon vor dem Stopp behindert worden. Chinesische

¹⁶ Renato Cruz de Castro, China's Realpolitik Approach in the South China Sea Dispute: The Case of the 2012 Scarborough Shoal Standoff. Paper for the "Managing Tensions in the South China Sea" conference held by CSIS on June 5-6, 2013, http://csis.org/files/attachments/130606_DeCastro_ConferencePaper.pdf

¹⁷ PHL files two diplomatic protests over China's harassment of Pinoy fishers; China defends ship's actions against PHL fishing boats off Panatag Shoal, beide auf: <http://www.gmanetwork.com>, 4. und 5.2.2015

¹⁸ Michael Fabinyi, China and the South China Sea Resource Grab, <http://thediplomat.com>, 22.2.2015

¹⁹ U.S. Energy Information Administration, South China Sea, <http://www.eia.gov/countries/regions-topics.cfm?fips=scs>, 7.2.2013

²⁰ Philippines suspends natural gas project in the South China Sea, <http://www.scmp.com>, 3.3.2015

Schiffe hatten die Arbeiten gestört. Verhandlungen von Partnern der Forum Energy mit der CNOOC über eine einvernehmliche Lösung verliefen im Sand.²¹

2012 lud die Volksrepublik ausländische Gesellschaften ein, sich für die Erschließung von Öl- und Gasvorkommen im Südchinesischen Meer zu bewerben. Vietnam protestierte dagegen, weil es seinerseits für die fraglichen Gebiete bereits Lizenzen vergeben hatte. China würde in die Rechte Vietnams als souveräner Staat eingreifen. Das chinesische Angebot an die Ölgesellschaften dürfte in Abstimmung mit dem Außenministerium erfolgt sein. Peking will offenbar mit solchen „Gegenangeboten“ erreichen, dass sich ausländische Gesellschaften aus dem Geschäft zurückziehen, um nicht in die Territorialstreitigkeiten hineingezogen zu werden.²² Im Falle von Vietnam wird damit den chinesischen Gesellschaften auch insofern ein Vorteil verschafft, weil diese technisch in der Lage sind, Bohrungen auch in sehr tiefem Wasser vorzunehmen, was die Vietnamesen nur mit ausländischen Partnern bewerkstelligen können.

Strategische Erwägungen dürften auch der Grund gewesen sein, die Bohrplattform Haiyang Shiyu 981 im Mai 2014 vor der vietnamesischen Küste zu positionieren, um dort nach Öl und Gas zu bohren. Erstmals wurde eine solche Plattform innerhalb der Ausschließlichen Wirtschaftszone (das Meer bis zum Abstand von rund 200 Seemeilen von der Küste) eines anderen Staates aufgestellt. Um entsprechende vietnamesische Gegenmaßnahmen abzuwehren, begleiteten 80 Schiffe, darunter auch chinesische Kriegsschiffe, das Unternehmen. Vietnamesische Küstenwachtschiffe wurden in der Folge mit Wasserkanonen beschossen und gerammt. In Vietnam kam es deswegen zu schweren Ausschreitungen gegen Chinesen bzw. chinesische Unternehmen. Peking sah sich wegen der von ihm behaupteten territorialen Zugehörigkeit des Gebietes zu China im Recht. Der Streit wurde im Juli 2014 durch den Rückzug der Plattform beendet. Hintergrund für die Aktion dürften nicht so sehr geschäftliche Überlegungen gewesen sein, da die Förderung bzw. der Transport der fossilen Brennstoffe schwierig, d. h. teuer werden dürfte. Möglich ist aber auch, dass für die Chinesen solche Kostenüberlegungen angesichts der benötigten Energie nur eine untergeordnete Rolle spielen.²³ Der Ölbedarf soll 2015 um drei Prozent auf 10,68 Millionen Barrel am Tag ansteigen. Bei Gas liegen die entsprechenden Werte bei 9,3 Prozent und 200 Milliarden Kubikmeter.²⁴

Auf jeden Fall war die Aufstellung der Plattform ein weiteres Beispiel dafür, dass China ohne Rücksicht auf die Rechte anderer Staaten seine Politik verfolgt. Dabei kommen Fischer, Ölgesellschaften oder auch das Militär zum Einsatz. Sie alle demonstrieren die Zugehörigkeit des Südchinesischen Meeres zum Staat China. Wenn Fischer oder Ölgesellschaften in fremde Hoheitsgebiete vordringen, hat dies den Vorteil, dass – im Gegensatz zu Grenzverletzungen durch das Militär – einer militärischen Eskalation ausgewichen wird. China kann auf diese Weise Vorteile erlangen (Erschließung von Öl-/Gasvorkommen, ertragreiche Fischzüge), aber auch deutlich machen, wie weit es gehen kann bzw. bereit ist zu gehen. Andere Staaten merken dann, wie eng ihr eigener Spielraum ist. China setzt alle verfügbaren Mittel ein, um ihnen die Grenzen aufzuzeigen. Der chinesische Staat verfügt über eine breite Palette an Instrumenten und kann auch Wirtschaftsunternehmen, z. B. Ölgesellschaften, für seine Politik mobilisieren.

²¹ James Manicom, The Energy Context behind China's Drilling Rig in the South China Sea (China Brief Volume: 14 Issue: 11),

http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=42468, 4.6.2014

²² China-Vietnam row hits energy groups, <http://www.ft.com>, 27.6.2012

²³ Carl Thayer, China's Oil Rig Gambit: South China Sea Game-Changer?, <http://thediplomat.com>, 12.5.2014

²⁴ China's oil demand to grow three percent in 2015 - CNPC research, <http://uk.reuters.com>, 28.1.2015