

Viel Lärm im maritimen Asien

China, die USA und die Herausforderungen einer neuen
Sicherheitsarchitektur in Ostasien

Bernt Berger

Die vermehrten Zwischenfälle und das Wiederaufleben militärischer Bedrohungsperzeptionen signalisieren einen Wandel der sicherheitspolitischen Situation im asiatisch-pazifischen Raum. Während die USA versuchen, sich in der Region neu zu positionieren, hat sich Beijing wiederholt zu militärischen Machtdemonstrationen hinreißen lassen, vor allem dann, wenn es seine territoriale Integrität gefährdet sah. Um dauerhafte Stabilität in der Region zu gewährleisten, ist eine neue Sicherheitsordnung auf Basis multilateraler Mechanismen notwendig. Diese kann nur gemeinsam von den USA und China gestaltet werden.

Die Sicherheitslage in Asien-Pazifik hat sich im Jahr 2010 deutlich verschärft. In den vergangenen Monaten traten vermehrt gegenseitige Provokationen zwischen China und regionalen Akteuren wie Japan, den USA oder Vietnam auf. Zuletzt war der chinesisch-japanische Disput über territoriale Ansprüche auf die Senkaku/Diaoyutai-Inseln im Ostchinesischen Meer wieder aufgekeimt. Die Konfrontationen zwischen China und den USA dagegen drehen sich nicht um ungelöste Territorialfragen oder reale Bedrohungspotentiale. Vielmehr haben die zunehmend unklare Rolle der USA in Ostasien und Chinas militärischer Aufstieg große Ungewissheit über die regionale Sicherheit erzeugt. Amerikas taktische Schachzüge, mit denen es seine strategische Rolle in der Region neu zu etablieren trachtet, haben die ohnehin labile, im

Wesentlichen auf militärischen Gleichgewichten beruhende Sicherheitsordnung zusätzlich destabilisiert.

Konfliktspirale oder strategische Neupositionierung?

Die wiederholten Zwischenfälle im asiatisch-pazifischen Raum und die diplomatischen Auseinandersetzungen über langjährige territoriale Streitfragen könnten als Beginn einer neuen Konfliktspirale verstanden werden. Analysiert man aber die Hintergründe, ergibt sich ein anderes Szenario. Die gegenwärtigen Trends in der ostasiatischen Sicherheitskonstellation deuten auf eine strategische Neupositionierung der USA hin. Dem gingen eine Reihe von Entwicklungen voraus, welche die bestehende Sicherheitsordnung, den bisherigen regio-

nenalen Modus Vivendi und damit die Rolle zentraler Akteure wie die Chinas und der USA verändert haben. Wichtigste Einflussfaktoren dabei sind die Entspannung in der Taiwanstraße, die Modernisierung des chinesischen Militärs sowie die regionale Wahrnehmung der USA in Ostasien.

Angesichts des Mangels langfristig angelegter diplomatischer Initiativen sind die Konfrontationen symptomatisch für das Fehlen einer multilateralen Sicherheitsarchitektur. Die Staaten der Region setzten auf Annäherung durch unverbindliche Dialogmechanismen, etwa mit Hilfe multilateraler Formate wie dem ASEAN Regional Forum (ARF). Einfluss auf Brennpunkte wie Taiwan oder Nordkorea hatten sie mit dieser Strategie aber nicht. Die regionale Sicherheit im asiatisch-pazifischen Raum wurde von militärischen Gleichgewichten bestimmt. Da die USA auch um den Erhalt ihrer regionalen Vormachtstellung ringen, traten immer wieder Spannungen zwischen Beijing und Washington auf. So hatten Südkorea und die USA im Juni 2010 eine gemeinsame Marineübung im Japanischen Meer angekündigt. Damit beantworteten sie Nordkoreas Torpedoangriff auf die südkoreanische Korvette *Cheonan*. Daraufhin protestierte Beijing gegen die US-Präsenz in der Region. China und Japan lieferten sich ebenfalls mehrfach diplomatische Scharmützel, nachdem im September 2010 ein chinesischer Fischtrawler mit einem Patrouillenboot der japanischen Marine kollidiert war.

Auch im Südchinesischen Meer war es in den vergangenen Jahren hin und wieder zu Zusammenstößen zwischen der chinesischen und der amerikanischen Marine gekommen. Auf dem Gipfel des ARF in Hanoi erklärte US-Außenministerin Hillary Clinton am 23. Juli 2010 den offenen Zugang zu diesem Meeresgebiet zum Kerninteresse der USA und unternahm damit einen überraschenden Vorstoß. Bereits seit den 1930er Jahren beansprucht China fast das gesamte Seebecken. Offiziell begründete Washington seinen Schritt mit dem zunehmend selbstbewussten militärischen Auftreten

Chinas und Äußerungen wichtiger chinesischer Außenpolitiker wie Staatsrat Dai Bingguo, das Südchinesische Meer sei für China von vitalem Interesse und Chinas territorialer Anspruch darauf unanfechtbar.

Mit ihrer Aufforderung, die Anrainerstaaten mögen Territorialdispute friedlich und gemäß internationalen Vereinbarungen lösen, ignorierte Clinton existierende Bemühungen und provozierte bewusst eine Reaktion Beijings. Der chinesische Außenminister Yang Jiechi warnte die USA davor, sich in bestehende Konflikte einzumischen oder diese sogar zu internationalisieren. China werde seine Differenzen ausschließlich in bilateralen Dialogen und Verhandlungen mit den betreffenden Staaten beilegen. Dennoch demonstrierte die chinesische Marine am 26. Juli 2010 in einem Seemanöver ihre durch Modernisierung verbesserte Schlagkraft.

Tatsächlich hat China in der Vergangenheit versucht, auf verschiedenen diplomatischen Ebenen Lösungen für Territorialkonflikte zu finden. Es lancierte Initiativen, um in seiner Nachbarschaft Vertrauen aufzubauen, und ist aufgrund seiner Freihandelsabkommen mit allen ASEAN-Staaten Motor der regionalen wirtschaftlichen Integration. Beijing nutzte diplomatische Foren wie ASEAN+3, ARF und East Asian Summit (EAS), um territoriale Auseinandersetzungen zu beenden. So unterzeichneten die ASEAN-Staaten und China 2002 eine Absichtserklärung für einen Verhaltenskodex. Mit seiner Hilfe sollen Streitigkeiten im Südchinesischen Meer ausgeräumt werden.

Gemäß dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (UNCLOS) hat China mit Südkorea und Japan vorläufige Regelungen über Fischereirechte getroffen, solange die Ausschließlichen Wirtschaftszonen (AWZ) nicht implementiert sind. Zudem bemühten sich alle Parteien wiederholt, eine gemeinsame Entwicklungszone zur Erschließung von Ressourcen einzurichten. Streitpunkt bleibt allerdings das Hoheitsgebiet um die Inseln im Gelben Meer. Japan beansprucht eine 200-Seemei-

len-Zone gemäß den AWZ-Regularien, während China sich auf das Genfer Abkommen beruft und nur eine 12-Meilen-Zone akzeptieren will.

Die betroffenen Staaten in Nordost- und Südostasien haben fortwährend versucht, ihre Konflikte diplomatisch zu lösen. Mit ihrer Politik der Einmischung erwecken die USA den Eindruck, dass sie diese Spannungen instrumentalisieren, um ihren Einfluss in der Region zu stärken.

Neue Ostasienpolitik der USA?

2009 kündigte die US-Regierung unter Präsident Obama eine neue, kooperative Asienpolitik und eine engere Zusammenarbeit mit China an. Auf multilateraler Ebene untermauerten die USA ihren Neuanfang zumindest symbolisch, indem sie im Juli 2009 den Grundsatzvertrag der ASEAN-Staaten unterzeichneten. Im Juli 2010 traten sie dem EAS bei. Nach zwei Jahren mehren sich in der Obama-Administration jedoch enttäuschte Stimmen, der neue Ansatz sei fehlgeschlagen. Allerdings ist ein solches Urteil verfrüht. Die neue Außenpolitik musste ein schweres Erbe antreten und ist mit einigen Veränderungen in der Region konfrontiert.

Erstens verbreitete sich während Bushs Amtszeit die Wahrnehmung in Südostasien, die USA wollten ihr Engagement als Ordnungsmacht in der Region einschränken. Mangelnde Präsenz in regionalen Foren und die Beanspruchung durch die Kriege im Irak und in Afghanistan leisteten dieser Interpretation Vorschub. Washington gelang es nicht, diese zu korrigieren und sichtbar aufzutreten, auch wenn Kurt Campbell, Abteilungsleiter für Ostasien und die Pazifikregion im US-Außenministerium, betont, die USA hätten sich zu keinem Zeitpunkt aus der Region zurückgezogen und seien eine residente Macht in Asien.

Zweitens gingen Annäherung und militärische Entspannung in der Taiwanfrage auf Kosten der strategischen *raison d'être* der USA als Schutz- und Ordnungsmacht in Ostasien. Drittens hat sich die militärstrategi-

sche Perspektive der USA aufgrund einer Reihe von Trends verändert. Zu Zeiten des sogenannten Nabe-und-Speichen-Systems in der Region konnten sich die USA auf ihre Partner im pazifischen Raum, nämlich Japan, Südkorea, Australien und Indien, verlassen. Dieses de facto auf Eindämmung Chinas zielende System hat sich überlebt. Gründe dafür sind wirtschaftliche Interdependenzen der einzelnen Staaten mit China und die zeitweilige Ungewissheit über die Zukunft der amerikanischen Militärbasen in Japan. Geostrategisch werden die USA durch Chinas asymmetrische, zunächst auf »area denial« (Zugangsverweigerung) ausgerichtete maritime Aufrüstung Stück für Stück in die sogenannte zweite Inselkette gedrängt, eine Verteidigungslinie zwischen Japan, Guam und Indonesien.

Angesichts der skizzierten Entwicklungen bleiben den USA nur wenig Möglichkeiten, um ihre frühere Vormachtstellung in Ostasien wiederherzustellen. Von Washingtons schwindendem Einfluss dort zeugen seine späte Einmischung in langjährige Territorialkonflikte und sein Versuch, die Staaten der Region auf Basis eines Restmisstrauens gegenüber China hinter sich zu scharren. Auch haben die USA und Südkorea die Spannungen auf der koreanischen Halbinsel nach dem Yeonpyeong-Zwischenfall geschürt und unter anderem dazu benutzt, um Beijing zu größerem Druck auf Nordkorea zu bewegen.

Trotz der Versuche der USA, sich anhand akuter (Nordkorea) und potentieller (Territorialkonflikte) Krisenherde strategisch neu zu positionieren, bleiben sie als kooperativer, multilateraler Akteur in Ostasien unglaubwürdig. Außerdem müssten die USA ihre Auffassung von Verantwortung revidieren. Bislang besagte diese nämlich, dass Beijing sich an Washingtons Vorgaben ausrichten sollte. Wenn aber die Amerikaner China schon zu mehr Aktivität als regionale Ordnungsmacht drängen, müssen sie auch akzeptieren, dass Chinas Handlungsspielraum wächst und ihr eigener schrumpft.

Ordnungsmacht China?

Beijings sicherheitspolitisches Vorgehen ist klar definiert und folgt zwei zentralen strategischen Motiven: Verteidigung des territorialen Status quo in umstrittenen Gebieten und Stabilitätssicherung in der unmittelbaren Nachbarschaft. In den vergangenen Jahren kamen die Sicherung von Verkehrswegen und die Bekämpfung nicht-traditioneller Sicherheitsrisiken hinzu. Die chinesische Verteidigungsdoktrin enthielt aber weder eine Selbstdefinition als regionale Ordnungsmacht noch eine großstrategische Orientierung auf ein regionales Mächtegleichgewicht in Ostasien über defensive nukleare Abschreckung hinaus.

Strategisch waren Chinas militärische Kapazitäten bislang auf die Behauptung der territorialen Integrität ausgerichtet, deren Verteidigung aus Beijings Sicht wesentlicher Bestandteil der chinesischen Staatsräson ist. Machtprojektion fand nur dort statt, wo dieser Souveränitätsanspruch von innen oder außen in Frage gestellt wurde. Allgemein betrachtet beschränkt sich Chinas Sicherheitsdoktrin auf seine direkten sicherheitspolitischen Eigeninteressen, ohne diese in einer regionalen Strategie zu verbinden.

Entsprechend wurden Stabilitätsinteressen in der ostasiatischen Nachbarschaft auch mit nicht-militärischen Strategien verfolgt. Multilaterale Diplomatie im Rahmen regionaler Foren dient China in der Regel dazu, den Weg für bilaterale Diplomatie und Streitbeilegung zu ebnen. Außerdem versucht China bei anderen Staaten Vertrauen aufzubauen, indem es vorteilhafte wirtschaftliche Beziehungen und Strukturförderung bietet.

Mit der Modernisierung und Aufrüstung des chinesischen Militärs ist allerdings zu erwarten, dass auch Machtprojektion zu einem Mittel der chinesischen Sicherheitspolitik wird. Noch will China nicht Ordnungsmacht sein. Allerdings ist es aus der Perspektive einiger südostasiatischer Regierungen bereits eine Regionalmacht, die sich diplomatisch nur schwer einbinden lässt. Gleichzeitig ist man sich auch in Beijing

bewusst, dass die Möglichkeiten der USA, als regionale Ordnungsmacht aufzutreten, abnehmen werden und eine Alternative noch nicht zur Hand ist.

Eine gemeinsame regionale Sicherheitsarchitektur

Bisher standen sich China und die USA mit jeweils unterschiedlichen strategischen Sicherheitspolitiken gegenüber. Für die USA war China der militärstrategische Hauptkontrahent in Ostasien. Beijing hingegen konzentrierte sich weiterhin allein auf die Wahrung seiner elementaren territorialen Interessen. In der Praxis konnte China daher nur so lange ein geostrategischer Gegenspieler der USA sein, wie gegenseitiges Konfliktpotential existierte. Nach der graduellen Entspannung des zentralen Konflikts in der Taiwanstraße können sich strategische Rivalitäten nur auf neuen Spannungsfeldern entzünden. Dies ist eine große Herausforderung für die Staaten und die Stabilität der Region. Gerade in Nordostasien besteht Eskalationsgefahr, solange keine Sicherheitsarchitektur existiert, die alle Akteure diplomatisch einbinden kann und weiteren Rüstungsdynamiken entgegenwirkt.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten die strategischen Entwicklungen im Hinblick auf die Sicherheit in Ostasien aufmerksam verfolgen. Denn sie haben ein nachhaltiges Interesse an regionaler Stabilität – sowohl angesichts möglicher Konsequenzen einer Destabilisierung Ostasiens für die internationale Sicherheit als auch aufgrund wirtschaftlicher Interdependenzen.

Die Förderung einer multilateralen Sicherheitsarchitektur muss den Europäern dringendes Anliegen sein. Neben der diplomatischen Stärkung der ARF und der regionalen Vertrauensbildung sollte Europa die zentralen Akteure China und die USA drängen, sich für eine solche Sicherheitsarchitektur zu engagieren. Die gegenwärtigen Spannungen wären ein geeigneter Anlass für einen solchen Vorstoß.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364