

Mehrfach beansprucht

Inseln und Rohstoffe. Die Territorialkonflikte in Ostasien könnten sich leicht zu einem militärischen Konflikt auswachsen

Norman Paech

Seit August 2021 ist die Fregatte »Bayern« nach Ostasien im Seegebiet zwischen dem Horn von Afrika, Australien und Japan unterwegs. Laut Ex-Verteidigungsministerin Annegret Kramp-Karrenbauer (CDU) ist der Einsatz der Bundeswehr notwendig, um Chinas Machtstreben einzudämmen und die Geltung des Völkerrechts zu sichern.¹ Das brachte ihr zwar den Vorwurf eines »wilhelminischen Weltbilds« vom Fraktionsvorsitzenden der SPD, Rolf Mützenich, ein. Aber der Inspekteur der Marine, Vizeadmiral Kay-Achim Schönbach, erklärte davon ungerührt und ganz im Regierungskonsens, die Fahrt der Fregatte Bayern solle unter anderem unterstreichen, dass Deutschland auf der Seite seiner internationalen Wertepartner für die Freiheit der Seewege und die Einhaltung des Völkerrechts in der Region eintrete.² Um diesen Auftrag zu erfüllen, ist das Zielgebiet die große Seepassage zwischen dem westlichen Pazifik und dem indischen Ozean, die die Chinesen »Südchinesisches Meer«, die Vietnamesen »Ostmeer« nennen. Die neue Außenministerin Annalena Baerbock findet das richtig, es passt zu ihrer »wertebezogenen« Außenpolitik.

Kriegsgefahr

In diesem Europa fernen Seegebiet schwelt seit langer Zeit ein Territorialkonflikt, der immer bedrohlicher wird. Es liegen dort eine Anzahl kleiner Inseln, Felsen, Atolle und Riffe, die in zwei Gruppen unter den Namen Spratly-Inseln und Paracel-Archipel allein wegen des Streits unter den Anrainerstaaten dieses Seegebietes bekannt geworden sind. Die südlicheren Spratly-Inseln umfassen etwa 150 dieser Eilande und werden von China, Vietnam, Taiwan, Malaysia, den Philippinen und Brunei ganz oder zum Teil als zu ihrem Staatsgebiet zugehörig beansprucht. Die insgesamt etwa 130 Erhebungen des Paracel-Archipels, davon 31 Inseln, werden von der Volksrepublik China, Vietnam und Taiwan für sich reklamiert. Seit dem Krieg 1982 um die Malvinen bzw. Falklandinseln zwischen Großbritannien und Argentinien wissen wir, worum es bei diesen trostlosen Orten in rauer See geht: Es sind vor allem die reichen Fischbestände und die zahlreichen Mineralien am Meeresgrund, von Manganknollen bis Phosphor. Zudem werden enorme Mengen an Öl und Gas im Untergrund vermutet.

Allerdings sind es nicht allein Rohstoffe, die China dazu bewogen haben, seine Ansprüche vom Papier in die Realität umzusetzen, bisher unbewohnbare Atolle aufzuschütten und sich dort auch militärisch einzurichten. Es geht auch um die Kontrolle der bedeutenden Seepassage zwischen Pazifik und Indischem Ozean, über die derjenige verfügt, der über beide Inselgebiete die Kontrolle hat. Als US-Präsident Barack Obama 2012 entschied, 60 Prozent seiner Seestreitkräfte in den Pazifik zu entsenden, wusste jeder, dass es hier nicht um die Garantie einer »regelbasierten Ordnung« ging, sondern dass die USA auf ihre militärische Vorherrschaft pochten. Die Volksrepublik konterte mit dem Projekt der »Neue Seidenstraße«. Seitdem wird China vom Westen als die neue Herausforderung, gar der neue Feind aufgebaut. In der *Global Times*, der englischsprachigen Zeitung der Kommunistischen Partei Chinas, ist zu lesen: »Die Chinesen wollen keinen Krieg, aber wir haben territoriale Streitigkeiten mit mehreren Nachbarländern, die von den USA angestiftet wurden, um gegen China vorzugehen. Einige dieser Länder glauben, dass die Unterstützung der USA ihnen eine strategische Chance bietet. (...) Sie glauben, dass China unter dem strategischen Druck nicht bereit oder in der Lage ist, mit ihnen einen militärischen Konflikt zu führen. (...) In Anbetracht der Taiwan-Frage besteht das Risiko, dass das chinesische Festland in einen Krieg gezwungen wird.«³ Auch US-Präsident Joe Biden spricht von der Möglichkeit eines »echten Krieges«. Die Aufforderung an Japan, stärker aufzurüsten und die Stationierung weiterer Soldaten in Australien sind nur Vorboten einer neuen geopolitischen Strategie, von der die chinesische Führung nicht ohne Grund annimmt, dass sie der Eindämmung Chinas dient und sogar zum Krieg mit den USA führen kann.

Die Spratly- und Paracel-Atolle

Schon 1988 hatte China das von Vietnam beanspruchte Johnson-South-Riff in den Spratly-Inseln besetzt und zuletzt nach Auseinandersetzungen mit philippinischen Fischern 2012 das Scarborough-Atoll. Als die Proteste der philippinischen Regierung nichts nutzten, reichte diese Klage beim Schiedsgericht in Den Haag ein, welches ihr 2016 zwar Recht gab,⁴ aber die Chinesen nicht zum Rückzug bewegen konnte. Der Streit zwischen der VR China und Vietnam eskalierte, als die Chinesen im Mai 2014 eine Bohrinsel zu den Paracel-Inseln verbrachten, um mit Bohrungen nach Öl zu beginnen. Schon 2012 hatte Peking die Paracel- und Spratly-Inseln unter seine Verwaltungshoheit gestellt und Öl- und Gaserkundungsrechte auf Gebieten ausgeschrieben, die Vietnam für sich reklamiert und über die es bereits mit russischen, amerikanischen und indischen Ölkonzernen verhandelte. Während die meisten Spratly-Inseln von

Vietnam kontrolliert werden und China, Taiwan, die Philippinen, Malaysia und Brunei dort nur teilweise präsent sind, werden die Paracel-Inseln faktisch von der VR China besetzt.

Der Streit zwischen Vietnam und China über den Paracel-Archipel geht bis auf die Anfänge der französischen Kolonialinvasion in Indochina 1883 zurück, als Annam und Tonkin Protektorate Frankreichs wurden. 1938 besetzten französische Truppen den Archipel, wurden aber schon ein Jahr später von den Japanern vertrieben mit dem überraschenden Argument, es handele sich um chinesisches Territorium. Die Vertreter Vietnams aber beharrten auf den vietnamesischen Ansprüchen.

So kompliziert und labil die Herrschaftsverhältnisse in der südchinesischen See sind, so kompliziert und unübersichtlich sind die Argumente, mit denen die wechselseitigen Souveränitätsansprüche begründet werden. Sie bestehen zumeist aus einer Mischung von historischen Erzählungen, Dokumenten, Landkarten und juristischen Argumenten mit Bezug auf das internationale Seerecht. Keine Partei akzeptiert die Argumente der Gegenseite. Der einzige Weg, den Streit unparteiisch durch den Internationalen Gerichtshof in Den Haag oder ein internationales Schiedsgericht klären zu lassen, wird von den Chinesen streng abgelehnt und ist bisher nur von den Philippinen akzeptiert worden. Natürlich könnten sich die beteiligten Staaten auch bilateral einigen, doch das scheint im Moment wenig realistisch zu sein.

Für ein Gerichtsverfahren wichtig könnten Erklärungen werden, die die Demokratische Republik Vietnam (DRV), das damalige Nordvietnam, 1956 und 1958 gegenüber den Chinesen gegeben hat, dass beide Inselgruppen auf Grund historischer Beweise Teil des chinesischen Territoriums seien.⁵ Am 4. September 1958 veröffentlichte die chinesische Regierung eine »Erklärung über Chinas Seeterritorien«, in der die Paracel (Xisha) und Spratly (Nansha) Inseln ausdrücklich erwähnt werden. Der Premierminister der DRV sandte am 14. September eine diplomatische Note an seinen chinesischen Kollegen, in der er die Erklärung vorbehaltlos akzeptierte und versprach, seine Behörden zu instruieren, die Erklärung »skrupulös« einzuhalten.⁶ Schließlich äußerte sich die Regierung der DRV am 9. Mai 1965 zu dem Kampfgebiet der US-amerikanischen Truppen vor der Küste und betonte, dass es an die territorialen Gewässer Chinas reiche, zu denen auch die Paracel-Inseln gehörten. Im Januar 1974 besetzten chinesische Streitkräfte schließlich den westlichen Teil der Paracel-Atolle, der noch von einer kleinen Garnison der rechten Saigon-Regierung gehalten wurde.

Von vietnamesischer Seite wird die Reichweite der diplomatischen Note des Ministerpräsidenten der DRV von 1958 bestritten. Sie hätte sich ausschließlich auf die Zwölf-Seemeilenzone Chinas

bezogen, die der chinesische Ministerpräsident Zhou En-Lai in seiner Erklärung als Hoheitsgewässer für China beansprucht hatte. Außerdem habe er »weder die Legitimation noch die Absicht (gehabt), irgendeine Erklärung zur Souveränität der beiden Inselgruppen abzugeben, die ja zu der Zeit zur Republik Vietnam (Südvietnam) gehörten.⁷

Im Januar 2007 brach der Streit um die Souveränität wieder aus, als die vietnamesische Regierung Protest gegen die Markierung der seerechtlichen Basislinien der Territorialgewässer des Paracel-Archipels durch China einlegte. Damit hatten sich die Hoffnungen auf eine diplomatische Lösung der Streitfragen erledigt, die durch das sogenannte Tonkin Bucht-Abkommen vom 25. Dezember 2000 genährt worden waren.⁸ Es war überhaupt der erste Seegrenzvertrag, den die Volksrepublik China mit einem anderen Staat abgeschlossen hat.

Der Schiedsspruch

Der Schiedsspruch des Ständigen Schiedsgerichts der Vereinten Nationen in Den Haag vom 12. Juli 2016 klärte zumindest die rechtlichen Fragen des Streits um das Scarborough-Atoll, das außerhalb der beiden Inselgruppen liegt. Auf der Basis des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen von 1982 (UNCLOS) wies das Schiedsgericht die Souveränitätsansprüche Chinas zurück und sprach den Philippinen das Recht zu, in den Grenzen ihrer ausschließlichen Wirtschaftszone und des Kontinentalschelfs zu operieren.⁹ An diesen Grenzen enden nach dem Seerechtsabkommen die Souveränitätsansprüche der Nachbarstaaten. China durfte die philippinischen Fischer von dort nicht vertreiben und die Ölförderungsarbeiten nicht behindern. Auch seien die meisten Inseln und Atolle der Spratlys zu klein und ragten kaum über die Wasseroberfläche, als dass aus ihnen eine spezielle ökonomische Einflusszone und die Zugehörigkeit zum eigenen Staatsgebiet abgeleitet werden könne. Die Philippinen hatten auf der ganzen Linie gewonnen.

Doch ein Schiedsgericht hat nicht den gleichen Status wie das offizielle Gericht der UNO, der Internationale Gerichtshof (IGH). China hatte von vornherein angekündigt, den Schiedsspruch nicht anzuerkennen und ihn auch nicht zu befolgen. Es bemühte sich aber in der Folgezeit, die gespannten Beziehungen nicht durch provokative Aktionen weiter zu belasten. Dennoch ist dies ein nach wie vor schwelender, nicht ungefährlicher Konflikt – vor allem wenn sich dritte Mächte einmischen und die Konfrontation schüren.

Die Senkaku-Inseln

Auch die Senkaku-Inseln – chinesisch: Diaoyu – sind zwischen Japan, China und Taiwan territorial umstritten. Die Inseln werden aktuell von Japan verwaltet. Sie zählen kaum mehr als 220 Bewohner. Die Entfernung zu Taiwan und Japan beträgt jeweils ca. 170 km, zu China ca. 330 Kilometer. Erst als Untersuchungen einer Behörde der Vereinten Nationen die Möglichkeit der Existenz reicher Erdölvorkommen bekannt machten, begannen die Regierung der VR China und die Behörden von Taiwan territoriale Ansprüche auf die Inseln zu formulieren.

Japans Ansprüche gehen auf das Jahr 1885 zurück, als die japanische Regierung eingehende Untersuchungen auf den Inseln vornahm und feststellte, dass sie unbewohnt waren und es keinerlei Anzeichen einer chinesischen Präsenz gab. Danach beschloss die japanische Regierung 1895, sie offiziell in das eigene Staatsterritorium einzugliedern. Nach dem Zweiten Weltkrieg kamen die Inseln gemäß Artikel 3 des Friedensvertrages von San Francisco unter US-amerikanische Verwaltung. Mit dem Okinawa-Rückgabevertrag von 1972 wurde auch die Besatzung der Senkaku-Inseln aufgehoben und wieder unter japanische Hoheit gestellt. Seitdem bilden diese faktisch einen Teil des japanischen Territoriums.

Die chinesische Regierung bestreitet die historischen Ansprüche Japans und behauptet, die Inseln seien Ende des 19. Jahrhunderts kein Niemandsland (terra nullius) gewesen. Sie seien vielmehr von chinesischen Staatsangehörigen lange vor allen anderen bereits während der Ming-Dynastie entdeckt, benannt und genutzt worden. China habe niemals die Inseln als Territorium Japans anerkannt.

Dem Streit hat sich bisher keine internationale Körperschaft angenommen, was China um übrigen auch ablehnt. Da Japan nicht auf seine Oberhoheit über die Inseln verzichtet, wird diese Auseinandersetzung als einer der zahlreichen kleineren »frozen conflicts« in der Region immer wieder für Spannungen sorgen, zwischen rational handelnden Regierungen auf beiden Seiten aber wohl kaum zu einer größeren militärischen Auseinandersetzung führen.

Die Taiwan-Frage

Von größerer Brisanz ist der Streit zwischen der Volksrepublik China und Taiwan über dessen Unabhängigkeit und Souveränität, die China bestreitet. Es betrachtet die Insel als staatsrechtlichen Teil des Festlandes. Historischer Ausgangspunkt des Streits ist der Vertrag von Shimonoseki vom 8. Mai 1895, als Taiwan (Formosa) und die Pescadorensen-Inseln von der bis 1911 herrschenden Qing-Dynastie an das Kaiserreich Japan abgetreten wurden. Als die Japaner am 7. Juli 1937 in China einfielen und der Zweite japanisch-chinesische Krieg begann, erklärte

die Regierung der Republik China den Vertrag für ungültig, den sie ohnehin bereits zuvor als »ungleichen Vertrag« zurückgewiesen hatte. Rückgängig gemacht wurde der Vertrag schließlich 1943, als die USA in den Krieg eingetreten waren und mit der Republik von Chiang Kai-shek vereinbarten, dass »alle Territorien, die Japan gestohlen hat, wie die Mandschurei, Formosa und die Pescadoreen an die Republik China wieder zurückgegeben werden sollen«. Mit der bedingungslosen Kapitulation 1945 musste Japan diesen Vertrag akzeptieren.

Doch die USA gingen ihre eigenen Wege, Verträge binden sie nur solange, wie sie ihnen nützen. Mit der Proklamation der Volksrepublik China durch Mao Tse-tung am 1. Oktober 1949 und dem ein Jahr später beginnenden Korea-Krieg entzog US-Präsident Harry S. Truman der Volksrepublik die Unterstützung und übertrug diese auf Taipeh, wohin die Repräsentanten der alten Republik unter der Führung von Chiang Kai-shek geflüchtet waren. Taiwan wurde 1949 Gründungsmitglied der UNO. Die Generalversammlung hob allerdings 1971 mit der Resolution 2758 die Mitgliedschaft auf und erkannte die Volksrepublik als alleinigen Vertreter Chinas an. Sie wurde damit rechtmäßiger Nachfolger der Republik. Derzeit haben noch 14 Staaten sowie der Heilige Stuhl diplomatische Vertretungen in Taipeh.

Aus der Perspektive der chinesischen Regierung ist Taiwan eine abtrünnige Provinz, die sich nach der Gründung der Volksrepublik abgespalten hat. Der Nationale Volkskongress verabschiedete am 14. März 2005 das sogenannte Anti-Abspaltungsgesetz, das mit militärischen Konsequenzen drohte, sollte sich Taiwan formal für unabhängig erklären. Die Rückübertragung Taiwans an die Republik China und deren Wiederherstellung der Souveränität in der Erklärung von Kairo 1943 hatte Japan mit seiner bedingungslosen Kapitulation anerkannt. Am 25. Oktober 1945 hatte die Republik China die Souveränität über Taiwan übernommen, ihr wurde seinerzeit von niemand widersprochen. Die VR China ist mit ihrer Gründung rechtmäßiger Nachfolgestaat der Republik geworden, wie es die UN-Resolution 2758 bestätigt hat. Daher wurde das von Japan übergebene Taiwan wieder rechtlicher Teil des chinesischen Territoriums unter der Administration der Volksrepublik.

Auch diese nach wie vor äußerst kontroverse Konstellation, bei der die Volksrepublik juristisch zweifellos die besseren Karten hat, könnte mit autoritativer Kraft nur vom Internationalen Gerichtshof in Den Haag gelöst werden. Solange das nicht geschieht, hängt der Konflikt in der Luft. Zur Beruhigung des Volkskongresses der VR hatte Taiwans Präsident Chen Shui-bian (2000–2008) eine »Erklärung der fünf Neins« abgegeben. In ihnen versprach er, nicht die Unabhängigkeit Taiwans zu erklären, nicht den Namen zu ändern, keinen Artikel in die

Verfassung zu nehmen, der die Beziehungen zur VR als »internationale Beziehungen« bezeichnet, kein Referendum über den Status der Unabhängigkeit oder Wiedervereinigung durchzuführen und die taiwanesischen Richtlinien für die »nationale Wiedervereinigung« nicht zu ändern. Für den Frieden in der Region ist es entscheidend, ob diese Zeichen der Zurückhaltung auch in der Zukunft für die nachfolgenden Regierungen gelten.

Gleichgewicht der Kräfte

Mit der Niederlage der USA in Afghanistan ist der Anspruch auf weltweite Dominanz nicht untergegangen und das Interventionsmodell des »Kriegs gegen den Terror« nicht aufgegeben worden. Die verstärkten Bündnis- und Vertragsaktivitäten im pazifischen Raum mit Japan, Australien und Vietnam haben offensichtlich die Eindämmung des chinesischen Einflusses in der Region zum Ziel. Doch die Volksrepublik ist weder der Iran noch Syrien, deren Regime man mit Drohungen, Sanktionen oder militärischen Abenteuern unter Druck setzen oder im Zweifelsfall beseitigen kann. Immerhin stehen die USA bei Beijing mit 900 Milliarden US-Dollar in der Kreide, und von den zahlreichen existierenden Wirtschaftsverträgen hängen hunderttausende Arbeitsplätze ab. Das alte »Gleichgewicht der Kräfte« vor dem Untergang der Sowjetunion scheint sich wieder herzustellen. Es hat seinerzeit den direkten militärischen Zusammenstoß verhindert und begründet auch heute die Hoffnung, dass es keinen Krieg zwischen den USA und China geben wird.