

Konstruktionen der Wirklichkeit und Strategien des Konfliktmanagements Ein Territorialkonflikt im Südchinesischen Meer

HSFK-Report 6/1999

Zusammenfassung:

Die Sicherheitssituation in Ost- und Südostasien wird von drei regionalen Konfliktherden bestimmt. Während die komplexe Problematik auf der koreanischen Halbinsel ebenso wie die Taiwan-Frage in den internationalen Medien durchaus Aufsehen erregen, finden die Territorialprobleme im südchinesischen Meer kaum die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit. Die Souveränität über diese Region ist zwischen bis zu sechs Mächten – Vietnam, Malaysia, Brunei, den Philippinen sowie der VR China und der Republik China – umstritten. Schon zweimal, 1974 und 1988, kam es zu militärischen Zusammenstößen zwischen Vietnam und der VR China und beständig finden Provokationen der unterschiedlichsten Art statt.

Schlagzeilen machte vor allem das chinesische Vorgehen in den Jahren 1994 und 1998. Im Herbst 1994 errichtete China auf einem Riff innerhalb der von den Philippinen beanspruchten Ausschließlichen Wirtschaftszone zwei kleinere Gebäude. Im Herbst 1998 wurden die Gebäude gegen den vehementen Protest der Philippinen ausgebaut – aus den kleinen unscheinbaren "Pfahlhütten" wurden in wenigen Monaten dreistöckige Betongebäude, auf denen problemlos Hubschrauber landen können.

Diese Vorgehen wird vom Gros der westlichen Beobachter als Strategie chinesischer Expansion gelesen, der Konflikt folgerichtig als ein Konflikt zwischen einer erstarkenden Hegemonialmacht und ihren kleinen Nachbarn interpretiert.

Die Studie will erfolgversprechende Optionen für zukünftiges Konfliktmanagement in der Auseinandersetzung um die Spratlys herausarbeiten. Zunächst wird die Einseitigkeit der dominierenden "realistischen" Darstellung des Konflikts verdeutlicht. Diese zielt beinahe ausschließlich auf die machtpolitische Komponente internationaler Politik und stellt bevorzugt diejenigen Aspekte chinesischer Politik heraus, die den Eindruck einer aggressiven Außenpolitik befördern könnten. Konträre Aspekte werden nicht erwähnt oder für nebensächlich erklärt. Ohne falsch zu sein, befördert die "realistische", einzig am zukünftig möglichen Potential des chinesischen Drachen orientierte und probabilistisch argumentierende Interpretation Handlungsweisen, die einer Deeskalation des komplexen Konfliktes direkt entgegenstehen.

Hier wird demgegenüber der Vielfalt des Konflikts und der Widersprüchlichkeit der Konfliktdeutungsmuster Rechnung getragen, indem mehrere widerstreitende Interpretationen und die daraus erwachsenden Handlungsstrategien aufgezeigt werden. Unter der Prämisse einer Orientierung auf größtmögliche Zivilisierung der Konfliktaustragungsmodi bei gleichzeitiger Optimierung der Chancen auf konsensuale Annäherung zwischen den Konfliktparteien werden sie miteinander verglichen und bewertet.

In einem historischen Überblick wird der Konfliktverlauf auf machtpolitischer Ebene nachgezeichnet. Dabei wird deutlich, daß die These des expansionistischen China, dem gegenüber die kleinen ASEAN Staaten in einiger Front gegenüber stehen, auf einer einseitigen Lesart der Geschehnisse basiert. Zwar mag China als regionale Großmacht per definitionem zum regionalen Hegemon taugen, doch lassen sich entsprechende Bestrebungen aus chinesischem außenpolitischem Handeln nicht überzeugend ableiten.

Die kulturelle Verortung der chinesischen Außenpolitik wird ausführlich thematisiert. Insofern, als es als herausgehobene Konfliktpartei explizit auf dem Primat bilateraler Verhandlungen besteht und multilateralen Foren lediglich eine unterstützende Funktion zugestehen will, ist es wichtig die Frage zu beantworten, ob dieser bilateralistische Politikstil sich durchgängig als kulturell und historisch begründetes Muster chinesischer Außenpolitik wiederfindet oder nur in der Auseinandersetzung mit schwachen Nachbarn verwendet wird. Es erweist sich, daß China ungeachtet des Themenkomplexes und der außenpolitischen Gegenüber an einem homogenen Politikstil festhält, der bilateralen zwischenstaatlichen Kontakten den Primat gegenüber multilateralen Foren zuweist. Trotz seines ausgeprägten Bilateralismus akzeptiert China in jüngster Zeit beschränkten Multilateralismus. Danach sollen multilaterale Bestrebungen auf stabilisierten bilateralen Sicherheitsdialogen aufbauen, diese aber nicht ersetzen. Der Weg zu multilateralen Foren ist gradualistisch, die Option auf Umkehr muß gewahrt bleiben. Nachdem die ASEAN noch Anfang der 90er Jahre als gegen China gerichtete Organisation begriffen wurde, wird sie in den letzten Jahren zunehmend positiver bewertet. China begreift die südostasiatische Regionalorganisation inzwischen als potentielleres Gegengewicht gegen mögliche hegemoniale Ambitionen anderer Großmächte. Die ASEAN ist von einem Gegenspieler zu einem Partner Chinas geworden. Signifikanterweise folgt die chinesische Strategie des "Engagement" auch weiterhin primär einer bilateralen Vorgehensweise. Damit entspricht sie weitgehend dem auch von den anderen Staaten der Region praktizierten Muster.

In einem weiteren Schritt wird die innenpolitische Logik der philippinischen Strategie der Medialisierung und Internationalisierung des Konflikts um die Spratly-Inseln dargelegt. Hier läßt sich exemplarisch illustrieren, wie Interpretationsmuster des Konflikts und Strategien zu seiner Bewältigung aus Gründen verändert wurden, die nichts mit dem Konflikt selbst zu tun hatten. Es wird argumentiert, daß der Spratly-Konflikt von der philippinischen militärischen und von Teilen der politischen Elite dazu benutzt wurde, um eine engere Wiederanbindung an die USA zu erreichen. Die philippinische Konfliktstrategie hat inzwischen zu einer Schwächung des prozeduralen Konsenses innerhalb der ASEAN und damit tendenziell zu einer stärkeren Fragmentierung geführt.

Es folgt eine Analyse der Verfahrensweisen, mit denen in der Region andere bestehende Territorialkonflikte erfolgreich angegangen wurden. Darüber hinaus werden die bislang entwickelten Arrangements zum Management des Konfliktes um die Spratly-Inseln genauer betrachtet. Dabei erweist sich, daß das Internationale Recht als zentrale Grundlage bilateraler bzw. regionaler Verhandlungen inzwischen allgemein akzeptiert ist. Nichtsdestoweniger wird eine juristische Lösung durch internationale (Schieds-) Gerichtsbarkeit in absehbarer Zeit keine Chancen haben. Eine Multilateralisierung der Konfliktbearbeitung ist nur dann erfolgversprechend, wenn sie den Kreis der Diskursteilnehmer auf regionale betroffene Akteure begrenzt. Bislang ist sie vor allem gewinnbringend bei der Entwicklung eines gemeinsamen regionalen normativen Ordnungsrahmens. Darüber hinaus finden sich erste Ansätze begrenzter Bereitschaft zu funktionaler Kooperation im multilateralen Kontext. Ob die entsprechenden Vorschläge tatsächlich genutzt werden, ist immer noch exklusiv ein Thema bilateraler Verhandlungen.

Im abschließenden Kapitel werden die Folgen, die aus den verschiedenen Handlungsstrategien resultieren, abgeschätzt und bewertet. Hier wird argumentiert, daß ein stärkeres, offenes Engagement der USA in dem Konflikt als kontraproduktiv abgelehnt werden sollte und auch eine Internationalisierung des Konfliktes etwa im Rahmen der UNO oder der internationalen Gerichtsbarkeit in absehbarer Zukunft nicht zur Deeskalation beitragen kann. Eine Internationalisierung unterminiert die bislang geleistete Arbeit der "epistemic communities", ohne die die ASEAN-Konzeption der kooperativen Sicherheit nicht funktionsfähig ist. Die bestehenden Dialogforen verlören ihre Informalität und ihren Experimentierraum. Eine verstärkte Multilateralisierung des Konfliktmanagements im Rahmen der ASEAN ist zwar wünschenswert, doch werden die damit erreichbaren Erfolge auf die ordnungspolitische Ebene begrenzt bleiben – direkte Verhandlungen in multilateralen Foren wären ein regionales Novum. In der Region ist bis auf weiteres der allumfassend souveräne Nationalstaat der zentrale politische Akteur.

In Anbetracht dieser Staatszentriertheit und Souveränitätsbezogenheit bieten die in letzter Zeit zur Lösung bilateraler Konflikte angewandten und wiederholt erfolgreichen bilateralen Verhandlungen nicht nur Chancen auf pragmatische Übergangslösungen, sondern weit darüber hinausgehend eine effektive Chance auf eine Entschärfung der Souveränitätsproblematik, deren symbolische Signifikanz durch die alltägliche kooperative Praxis längerfristig unterhöhlt werden kann. Gerade die immer wie-

der angepeilte Option einer Zurückstellung der Souveränitätsfrage bei gleichzeitiger Entwicklung einer gemeinsamen ökonomischen Perspektive für die umstrittenen Territorien erweist der Souveränitätsverhaftung ihren Tribut – keinerlei Konzessionen sind nötig – und hebt diese doch in der Praxis aus.

Letztlich findet sich keine Alternative zu einer pragmatischen Maßnahmenkombination aus bilateralen und regional verankerten multilateralen Verhandlungen und Gesprächen, die auf eine Errichtung bzw. Ausweitung kooperativer zwischenstaatlicher Arrangements und Perzeptionsmuster der Akteure abzielen. Insbesondere durch eine verstärkte Nutzung der bilateralen Verhandlungskanäle zwischen den Konfliktparteien könnten Lösungen vorangetrieben werden. Die verschiedentlich vorgetragene Befürchtung, daß in derartigen Verhandlungen die kleinen Staaten gegenüber dem chinesischen Drachen im Nachteil sind, erscheinen nur wenig stichhaltig.

Sollten sich einzelne Übereinkünfte erzielen lassen, so könnte von diesen eine Präzedenzwirkung ausgehen, die eine Annäherung in anderen Verhandlungsrunden erleichtern und erste Bausteine für eine konsensual getragene regionale Ordnung sowie für geteilte Muster kooperativen Konfliktmanagements liefern.