

Verbündeter, Vermittler, Gleichgewichtsmacht

JOE BIDENS SCHWIERIGE FERNOST-MISSION

Mit seiner neuen Luftüberwachungszone im ostchinesischen Meer hat China nicht nur Japan vor den Kopf gestoßen, sondern auch Südkorea auf den Plan gerufen und Taiwan verunsichert. Australien äußert Kritik am Vorgehen der Volksrepublik. Die Philippinen befürchten, dass Peking für den Luftraum über dem südchinesischen Meer eine vergleichbare Zone einrichten könnte. Sogar Indien fragt, ob China für die Grenze beider Länder neue Bestimmungen zur Überwachung des Flugverkehrs plant. Der Konflikt über Chinas Hoheitsansprüche hat sich damit erneut verschärft. US-Vizepräsident Joe Biden hat der japanischen Regierung bei seinem Besuch in Tokio jetzt den Rücken gestärkt und deutliche Kritik an Peking geübt. Vor seiner Weiterreise nach China und anschließend nach Südkorea rief er die Länder gleichzeitig dazu auf, das Risiko einer weiteren Eskalation zu senken. Denn einerseits steht Washington zu seinen Bündnisverpflichtungen in der Region; die Verwicklung in eine mögliche militärische Auseinandersetzung wollen die USA aber vermeiden. Dafür stehen in Fernostasien nicht nur zu viele Interessen auf dem Spiel, sondern fände sich auch in der amerikanischen Bevölkerung keine Mehrheit.

Peking betrachtet die Kritik des Auslands an seiner neuen Luftüberwachungszone über dem ostchinesischen Meer als „unfair,“ (China Daily, 29.11.2013), denn die Volksrepublik habe ja nur das wiederholt, was Japan, die USA, die Philippinen, Südkorea und viele andere Länder teilweise bereits seit Jahrzehnten für sich beanspruchten. „Mit welcher Begründung können sie ihre eigenen Zonen rechtfertigen, während sie China für

die Einrichtung seiner ersten eigenen Zone zur Luftüberwachung kritisieren?“

Peking reklamiert das Recht, mit seiner Zone nicht nur Flugzeuge auf dem direkten Anflug nach China zu überwachen, sondern innerhalb des betreffenden Gebiets auch Flüge entlang der chinesischen Küste, und zwar sowohl Militärflugzeuge als auch den zivilen Luftverkehr. „Die Verteidigung des territorialen Luftraums sollte (...) nicht auf Einschränkungen für den Eintritt (in den Luftraum) begrenzt sein.“ (China Daily, 29.11.2013). Die neuen Bestimmungen verlangen von einem Flugzeug auf der Strecke von Taipei nach Tokio oder Seoul beim Überqueren des Gebiets also, dass es sich der zuständigen chinesischen Behörde gegenüber klar identifiziert, seine Flugroute mitteilt und mit China in der Überwachungszone Funkkontakt hält. „Normale internationale Flüge“ seien, so ein Sprecher des chinesischen Außenministeriums, allerdings nicht das Ziel der Überwachungszone (The Guardian, 28.11.2013). Gegen jede Bedrohung des eigenen Luftraums würden hingegen „Maßnahmen“ ergriffen, kündigte ein Sprecher der chinesischen Luftwaffe an (Today, 30.11.2013).

Formell betrifft die neue „Air Defense Identification Zone“ (ADIZ) zwar jedes Land und jede Fluggesellschaft. Zu allererst sei aber Tokio angesprochen. „Wenn die USA nicht zu weit gehen, wird sie beim Schutz unserer Luftverteidigungszone kein Ziel sein. Was wir jetzt hingegen machen sollten, ist, provokanten Aktionen aus Japan entgegenzutreten. Australien hat mit China derzeit keinen echten Konflikt und kann daher momentan ignoriert werden. Seoul versteht,

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

JAPAN

PAUL LINNARZ

5. Dezember 2013

www.kas.de/japan/

www.kas.de

dass es kein Ziel von Chinas ADIZ ist (...).“ (Global Times, 29.11.2013) Außerdem habe Südkorea mit Japan seinerseits „Spannungen“ und müsse Peking gegenüber Seoul deshalb keine neuen Maßnahmen ergreifen.

Die Intensität, mit der nicht nur Japan, sondern auch die USA, Südkorea, Australien und einige andere Länder in der Region ohne Zögern gegen das zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung völlig unerwartete chinesische Vorgehen intervenierten, zeichnet jedoch ein anderes Bild. Kaum hatte Peking am 23. November die Einrichtung seiner ersten Überwachungszone verkündet, ließen die USA von der Insel Guam im Westpazifik aus zwei unbewaffnete B-52 Langstreckenbomber aufsteigen. Demonstrativ und ohne Abstimmung mit China durchkreuzten sie für etwa eine Stunde einen Teil des umstrittenen Luftraums. Japan schickte seinerseits zwei Kampfflugzeuge in die Region und auch die südkoreanische Luftwaffe unternahm ohne Abstimmung mit China einen Aufklärungsflug in der ADIZ.

Die USA würden ihre Flüge fortsetzen, erwartet Francois Godement vom „European Council on Foreign Relations“ (ECFR). Damit „werfen sie (in der Zone) ihre Visitenkarte ab“. (Bloomberg, 27.11.2013). Das Gleiche gilt für Japan. Denn die chinesische Luftüberwachungszone umschließt die von Tokio beanspruchten Senkaku-Inseln. Pekings ADIZ überlappt sich also mit der bereits vor 44 Jahren von Japan eingerichteten Zone. Washington will sich zwar nicht in der hoheitlichen Frage festlegen, erkennt aber an, dass die Senkaku-Inseln unter japanischer Kontrolle stehen. In ihrem Sicherheitsbündnis mit Japan haben sich die USA somit zur Verteidigung des etwa sieben Quadratkilometer großen, unbewohnten Gebiets verpflichtet (Artikel 5). Bei seinem Besuch in Tokio bezeichnete US-Vizepräsident Joe Biden das Vorgehen Chinas am Dienstag (3.12.) deshalb als einen „Versuch, einseitigen Status Quo im ostchinesischen Meer zu ändern“ (Bloomberg, 3.12.2013).

China erhebt ebenfalls Ansprüche auf die Inseln. Dort heißen sie Diaoyu. Für die Volksrepublik war es deshalb komplett inakzeptabel, dass die Regierung in Tokio einem

japanischen Privatbesitzer im vergangenen Jahr drei der insgesamt fünf Inseln abgekauft hat. Zwar räumt Peking ein, dass sich die Luftüberwachungszonen zweier Länder nicht überlappen sollten, aber nicht die jetzt eingerichtete chinesische, sondern die bereits seit Jahrzehnten bestehende japanische Zone sei falsch. „Die Einbeziehung der Diaoyu-Inseln in Chinas Luftverteidigungszone hätte Tokio dazu bewegen sollen, über seinen Fehler nachzudenken.“ (China Daily, 29.11.2013) Stattdessen wollen weder die USA noch Japan die chinesische Zone anerkennen.

Für Südkorea gilt das analog. Das Verhältnis zwischen Seoul und Tokio ist zwar in der Tat belastet; einen Verbündeten findet China in Südkorea bei der Frage der Luftraumüberwachung deshalb aber noch lange nicht. Denn die ADIZ schließt auch einen von Südkorea kontrollierten Felsen mit ein. Die Formation heißt auf Koreanisch Ieodo. Sie liegt zwar unter Wasser; Seoul hat darüber 2003 aber eine Forschungsstation installiert. China nennt den Felsen Suyan und erhebt wiederum eigene Ansprüche auf den Fleck. Schon jetzt überlappen sich auch die chinesische und die südkoreanische Luftüberwachungszone geringfügig. Ieodo bzw. Suyan liegt derzeit aber nur in der chinesischen ADIZ, weshalb sich die südkoreanische Regierung aus dem eigenen Land Vorwürfe gefallen lassen musste. Schon bald will sie deshalb nachziehen. Geplant ist, die 1951 von den USA festgelegte „Korean Air Defense Identification Zone“ (KADIZ) in Reaktion auf das chinesische Vorgehen bis nach Ieodo/Suyan auszudehnen. Das würde mit Sicherheit China auf den Plan rufen; aber auch Japan würde vielleicht Widerstand anmelden. Denn Ieodo bzw. Suyan befindet sich auch innerhalb der japanischen Luftüberwachungszone.

Da ihre beiden Regierungen die chinesische Zone nicht anerkennen, lehnen es die südkoreanischen und die japanischen Fluggesellschaften ab, den zuständigen Stellen in der Volksrepublik beim Durchqueren der ADIZ die geforderten Fluginformationen zu liefern. Inzwischen hat Japan die „International Civil Aviation Organization“ (ICAO), eine Sonderorganisation der Vereinten Nati-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

JAPAN

PAUL LINNARZ

5. Dezember 2013

www.kas.de/japan/

www.kas.de

onen mit Sitz in Montréal, darum gebeten zu prüfen, ob die neue chinesische Luftüberwachungszone die Ordnung und Sicherheit des zivilen Flugverkehrs in der Region gefährde. Washington will die Zone zwar ebenfalls nicht anerkennen; die US-Fluggesellschaften dürfen sich beim Durchqueren des Kontrollgebiets aber in China anmelden.

Singapurs Außenminister Shanmugam warnt vor möglichen Zwischenfällen. „(...) wir, der Rest der Welt, sind in einem gewissen Maße Geiseln dessen, was mancher Kapitän tun könnte. Und wie er uns alle in eine größere Feuersbrunst verwickeln könnte, die niemand will.“ (The Straits Times, 1.12.2013) Sein philippinischer Amtskollege Albert del Rosario kritisiert: „Es (die ADIZ) verwandelt eine komplette Luftzone in Chinas inländischen Luftraum. Und das ist eine Verletzung und gefährdet die Sicherheit der Zivilluftfahrt.“ (Manila Times, 29.11.2013) Aus del Rosarios Sicht bestehe das Risiko, dass China auch den Luftraum über dem südchinesischen Meer kontrollieren wolle. Auf die Region erheben neben der Volksrepublik auch die Philippinen, Vietnam, Malaysia, Brunei und Taiwan territoriale Ansprüche. Washington, hieß es nach Medienberichten am Rande des Japan-Besuchs von US-Vizepräsident Joe Biden, werde China auffordern, keine vergleichbare Luftüberwachungszone über dem südchinesischen Meer einzurichten (Reuters, 4.12.2013). Gegenüber der Regierung in Neu Delhi habe Peking bereits versichert, entlang der chinesisch-indischen Grenze keine ADIZ festzulegen. Das stehe „außer Frage“ (The Hindu, 29.11.2013).

In Taiwan wird die derzeitige Situation mit der eigenen Lage im Jahr 1996 verglichen. Damals, vor den Präsidentschaftswahlen auf der Insel, kündigte Peking eine Raketenübung im ostchinesischen Meer an. Die USA entsendeten daraufhin einen Flugzeugträger in die Region. Viele befürchteten eine militärische Eskalation zwischen China, Taiwan und seinem Verbündeten USA. Dazu kam es nicht. „Aber die Bedrohung durch die Raketen war eine Wiederholung seiner (Chinas) Haltung zu den Spannungen über die Meerenge (zwischen Taiwan und der Volksrepu-

blik) hinweg und zu seinen (Chinas) Souveränitätsansprüchen über Taiwan. Und es gelang (China), Taiwan dazu zu drängen, für die (...) Beziehungen (zur Volksrepublik) einen vorsichtigeren Ansatz zu verfolgen.“ (The China Post, 29.11.2013) Ein Krieg sei derzeit hingegen „unwahrscheinlich“.

Der Streit über die neue chinesische Luftüberwachungszone lässt beinahe vergessen, dass US-Vizepräsident Joe Biden nicht aus diesem Anlass nach Japan, China und Südkorea aufgebrochen ist. Anfang November hieß es in einer Vorankündigung der Reise, dass der US-Vizepräsident in Japan den Abschluss der Verhandlungen über das transpazifische Freihandelsabkommen (TPP) besprechen wolle, in Südkorea sowohl die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen als auch die Denuklearisierung der koreanischen Halbinsel auf dem Programm stehe und in China Gespräche über Handelsfragen, Cyber-Sicherheit, Nordkorea und Menschenrechte angestrebt würden (Reuters, 4.11.2013). Beim Presse-Briefing (Telekonferenz) der US-Regierung am 27. November stand dann zumindest für die teilnehmenden Journalisten der Konflikt über die chinesische Luftüberwachungszone so sehr im Vordergrund, dass ein Vertreter des „Wall Street Journal“ in Peking mit Blick auf das bevorstehende Besuchsprogramm schon fragen musste: „Können wir jetzt zu wirtschaftlichen Aspekten kommen?“¹

Natürlich verfolgt US-Vizepräsident Joe Biden mit seiner Reise auch weiterhin das Ziel, nicht nur Südkorea, Japan und China, sondern Asien insgesamt davon zu überzeugen, dass die Region für die USA eine Schlüsselposition einnimmt. Daran waren in letzter Zeit verschiedentlich Zweifel laut geworden, nachdem US-Präsident Barack Obama seine Teilnahme am APEC-Treffen in Indonesien und am Ostasiengipfel in Brunei sowie einen Besuch in Malaysia und auf den Philippinen Anfang Oktober aufgrund der

¹ <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/11/27/background-press-briefing-vice-president-bidens-trip-china-japan-and-rep>

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

JAPAN

PAUL LINNARZ

5. Dezember 2013

www.kas.de/japan/

www.kas.de

Haushaltskrise in den USA kurzfristig absagen musste. Jetzt liegen die Erwartungen der asiatischen Länder an Washington aber noch höher. „Ich denke“, erklärte ein US-Regierungssprecher den anwesenden Journalisten beim Briefing am 27. November, „es ist in einer Zeit mit möglichen Fehleinschätzungen und Misstrauen in der Region besonders wichtig, dass wir unsere Botschaften weiterhin verstärken – dass wir und dass wir immer für unsere Verbündeten da sein werden, und dass für die USA und China die Möglichkeit besteht, eine andere Art von Beziehung für das 21. Jahrhundert aufzubauen.“ Washington steht also zu seinen Bündnisverpflichtungen in der Region; gleichzeitig warb Joe Biden in Peking um „positives Verständnis“ zwischen China und den USA. Bereits bei seinem Besuch in Japan hatte der US-Vizepräsident zu „wirksamen Kommunikationskanälen“ zwischen Tokio und Peking aufgerufen, um das Risiko einer Eskalation in der Auseinandersetzung über die umstrittenen Territorien im ostchinesischen Meer zu senken. Und Washington erwartet auch von Südkorea und Japan, dass die beiden Länder ihre territorialen Ansprüche friedlich und konstruktiv miteinander klären.

Die Linie deckt sich mit der Haltung in der amerikanischen Öffentlichkeit. Die am Dienstag (2.12.) vom „Pew Research Center“ veröffentlichten Ergebnisse einer Umfrage über „America’s Place in the World 2013“ ergaben, dass 53 Prozent der Bevölkerung die Weltmachtrolle der USA heute für weniger wichtig und weniger stark halten als vor zehn Jahren. 52 Prozent der Befragten gaben an, dass sich die USA im internationalen Kontext um ihre eigenen Angelegenheiten kümmern und sich andere Länder selbst darum bemühen sollten, so gut wie möglich miteinander klarzukommen.²

² <http://www.people-press.org/2013/12/03/public-sees-u-s-power-declining-as-support-for-global-engagement-slips/>