

Die Geheimhaltung der Einsätze habe beiden Autoren zufolge ihren guten Grund. Aus innenpolitischen Erwägungen will der Kreml das Erfolgsnarrativ seiner Syrien-Intervention nicht durch Berichte über hohe Kosten und Verluste trüben lassen. Offiziell hat Moskau verlauten lassen, bis Ende 2017 hätten die russischen Streitkräfte bei all ihren Einsätzen nur 45 Tote zu beklagen gehabt.

<https://www.ifri.org/en/publications/notes-de-lifri/russieneivisions/russian-spetsnaz-contractors-and-volunteers-syrian>

<https://www.thetimes.co.uk/edition/world/president-putins-private-army-pays-a-high-price-for-syria-success-gdlpg6xfq>

Asien-Pazifik

Benjamin Herscovitch: A Balanced Threat Assessment of China's South China Sea Policy, Washington, DC; CATO Institute, August 2017.

Besprochen von **Johannes Mohr**, wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Sicherheitspolitik an der Universität Kiel; E-Mail: mohr@ispk.uni-kiel.de

<https://doi.org/10.1515/sirius-2018-0014>

Benjamin Herscovitch, Wissenschaftler am Sea Power Centre – Australia, widmet sich in einer Studie des CATO Institute der Risikoanalyse von Chinas Politik im Südchinesischen Meer. Herscovitch kommt zu dem Ergebnis, dass die Gefahren von Chinas Strategie allgemein als zu hoch bewertet würden, und dass das Risiko einer größeren Auseinandersetzung in diesem Streit gering sei. Diese Einschätzung der Gesamtlage stützt sich auf die Diskussion möglicher Gefahren für fünf verschiedene Bereiche der internationalen Politik.

Erstens stelle Chinas Vorgehen im Südchinesischen Meer kaum eine Gefahr für die *regionale und globale Sicherheit* dar. China habe in der Vergangenheit zwar durchaus militärische Gewalt im Streit um Inseln – etwa gegen Vietnam – eingesetzt und zeige sich in den letzten Jahren deutlich bereitwilliger, Zwangsmittel auch gegen die Philippinen einzusetzen. Allerdings sei die Wahrscheinlichkeit, dass diese Scharmützel zu einem größeren Konflikt eskalieren könnten, dennoch gering. Herscovitch begründet dies damit, dass die chinesische Regierung in der Vergangenheit stets sehr vorsichtig agierte und Gewalt gegen Vietnam (1974, 1988) und offensivere Taktiken gegen die Philippinen (1994, seit 2008) nur einsetzte, wenn die regionalen und internationalen Umstände eine Eskalation sehr unwahrscheinlich erscheinen ließen. Hier lasse sich eine Politik des „Pragmatismus und der Nutzung

strategischer Chancen“ erkennen. Diese Politik Pekings könne etwa in der Besetzung weiterer, leerer Landformationen und in neuerlichen Landgewinnungsmaßnahmen ihre Fortsetzung finden („Salamitaktik“). Denn kaum eine Regierung sei bereit, die wirtschaftlichen Kosten und das strategische Risiko eines Streits mit China zu riskieren, um hier einzuschreiten.

Zweitens lasse sich aus der Politik der chinesischen Regierung im Südchinesischen Meer keine Opposition Chinas gegen die regelbasierte *liberale Weltordnung* ablesen. Die Handlungen und Ansprüche Chinas seien zweifelsohne völkerrechtswidrig, allerdings müsse auch festgehalten werden, dass China in anderen Bereichen die internationale Ordnung stütze. Dies gelte beispielsweise für Chinas Unterstützung des Freihandels, sein Engagement bei Anti-Piraterie-Missionen und UN-Friedenseinsätzen und bei seiner Rolle als Stabilitätsanker während der Finanzkrise. Die regional beschränkte Zurückweisung internationaler Rechtsnormen etwa im Südchinesischen Meer entspreche vielmehr der gängigen Praxis vieler Nationen, die in bestimmten Fragen nationale Interessen vor allgemein anerkannte Prinzipien stellten. Herscovitch möchte seine Bemerkung jedoch nicht als Rechtfertigung oder Relativierung verstanden wissen. Vielmehr ist ihm wichtig, dass Chinas Verhalten im Südchinesischen Meer nicht als Versuch zur Unterminierung der internationalen Ordnung interpretiert werde. Diesbezüglich sei das Risiko gering.

Drittens – und dies ist vielleicht der interessanteste Aspekt der Studie – seien die Spannungen im Südchinesischen Meer kaum eine Herausforderung für den *Welt-handel*. Damit stellt sich Herscovitch gegen die populäre Meinung und die häufig zu hörende Warnung, ein Konflikt im Südchinesischen Meer hätte fatale Folgen für den globalen Handel und insbesondere für die Wirtschaft der USA und der US-Verbündeten wie Japan und Südkorea. Dies sei jedoch nicht zutreffend. Denn erstens wäre China selbst von einer Unterbrechung der Seehandelsrouten am stärksten betroffen und werde daher wohl eher keine eigene Blockade im Südchinesischen Meer versuchen. Zweitens würden auch größere Gefechtshandlungen im Südchinesischen Meer den internationalen Handel in der Region nicht unterbrechen. Denn anstatt auf direktem Weg durch das Südchinesische Meer zu navigieren, könnten Frachter entweder entlang der Küste Malaysias und der Philippinen oder sogar um Borneo und durch die philippinischen Archipelgewässer das Südchinesische Meer gänzlich umschiffen. Dies würde lediglich zu längeren Schifffahrtswegen führen.

Viertens dürfte die Politik der chinesischen Regierung kaum die *Freiheit der Schifffahrt* und die entsprechenden

amerikanischen Manöver berühren. Die *freedom of navigation*-Übungen (FON) der U.S. Marine seien für China zwar eine Provokation und sorgten immer wieder für diplomatische Verstimmungen. Aber abgesehen von nicht auszuschließenden Zwischenfällen, bestehe laut Herscovitch hier kein wirkliches Risiko, dass China ernsthaft eine Eskalation suchen könnte. Selbst die weitere Militarisierung der chinesisch besetzten Inseln und Sandbänke stelle für die Freiheit der Schifffahrt keine Gefahr dar. Auch dass China von seiner pragmatischen Politik, strategische Chancen zu nutzen abrücke, um eine unkalkulierbare Konfrontation mit amerikanischen Marineschiffen zu suchen, was enorme wirtschaftliche Kosten zur Folge hätte, sei zumindest mittelfristig nicht wahrscheinlich. Das Risiko, dass China seine stets verbesserten *Anti Access/Area Denial*-Fähigkeiten einsetze, nur um amerikanische FON-Übungen zu unterbinden, sei also sehr gering. Gemäß Herscovitch dürfte China jedoch in Zukunft mit seinen verbesserten Aufklärungsmöglichkeiten etwaige Übungen sehr viel genauer beobachten. Auch der Einsatz irregulärer maritimer Milizen (z. B. vermeintliche Fischer) durch China dürfte das Risiko von Zwischenfällen erhöhen.

Fünftens bedrohe die Südchinesische Meer-Politik Pekings nicht die *Sicherheit der Anrainerstaaten*. Es sei zwar nicht zu übersehen, dass China die de facto Kontrolle über das Südchinesische Meer anstrebe und den Anrainerstaaten grundlegende Rechte in ihren Gewässern abspreche. Die territoriale Integrität des Festlandes eines jeden Staates sei jedoch nicht bedroht. Herscovitch zieht hier den Vergleich zum Konflikt zwischen der Ukraine und Russland. Mit Bezug auf das Südchinesische Meer meint Herscovitch, sei kein Staat in der Region auf gleiche Weise durch China bedroht, wie die Ukraine es durch Russland sei.

Abschließend empfiehlt Herscovitch den Vereinigten Staaten von Amerika in dem Streit um Landformationen und maritime Rechte weiterhin für keinen Staat Partei zu ergreifen und den Philippinen gegenüber deutlich zu machen, dass die Bündnisverpflichtungen der USA sich nicht auf umstrittene Gebiete im Südchinesischen Meer und Auseinandersetzungen, die von Provokationen durch die eigenen Verbündeten ausgelöst werden, beziehen. Des Weiteren solle Washington alle Staaten der Region zu gemeinsamen Projekten der Ressourcennutzung drängen und darauf hinwirken, dass alle Beteiligten den Status quo anerkennen.

Diese Thinktankstudie zeichnet sich dadurch aus, dass sie in vielen Punkten die vorherrschende Meinung, das Südchinesische Meer sei ein Pulverfass und ein Nadelöhr für den Welthandel, hinterfragt. So erinnern die Überlegungen Benjamin Herscovitchs daran, dass naheliegende Schlussfolgerungen nicht unbedingt ein realistischeres

Lagebild zeichnen. Denn natürlich sind die Landgewinnungsmaßnahmen und die Militarisierung von chinesisch besetzten Inseln eine Provokation und lassen einen gewaltsamen Konflikt wahrscheinlicher erscheinen. Aber letztlich spricht vieles dafür, dass es sich hierbei um eine Fortsetzung der pragmatischen Politik handelt, die strategische Chancen nur soweit nutzt, dass das Risiko einer Eskalation unwahrscheinlich bleibt. Vorerst zumindest.

Und hierin liegt gleichzeitig der Widerspruch dieser Studie, der nur unzureichend thematisiert wird. Zwar ist das Thema und die Kernaussage Herscovitchs, dass kurz- bis mittelfristig – eine genauere zeitliche Eingrenzung erfolgt übrigens nicht – kaum ein Risiko von Chinas Politik im Südchinesischen Meer ausgehe. Allerdings wäre es doch auch interessant die Meinung des Autors zu den längerfristigen Folgen der aktuellen Politik zu erfahren. Könnte China längerfristig nicht doch eine Blockade im Südchinesischen Meer attraktiv finden, wenn die neue Seidenstraßeninitiative eines Tages tatsächlich die maritime Abhängigkeit Chinas verringert hat? Lässt sich aus dem aktuellen Gebaren Chinas im Südchinesischen Meer vielleicht doch eine neue Bereitschaft zur Konfrontation ablesen, die sich früher oder später auch in anderen internationalen Fragen wiederfindet? Und ist es nicht etwas vereinfacht zu behaupten, die Risiken einer etwaigen Eskalation im Südchinesischen Meer für den Welthandel seien gering, da es entsprechende Ausweichrouten gibt? Ungeachtet des Handels untereinander, könnten die USA oder Europa im Falle einer großen Auseinandersetzung im Südchinesischen Meer noch mit China handeln als sei nichts geschehen, selbst wenn die gängigen Handelsrouten frei wären? Wohl kaum. Die Studie von Herscovitch beantwortet diese Fragen nicht, sie liefert jedoch die Denkanstöße, diese Fragen zu stellen.

<https://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa820.pdf>

Kroenig, Matthew/ Oh, Miyeon. A Strategy for the Trans-Pacific Century: Final Report of the Atlantic Council's Asia-Pacific Strategy Task Force. Atlantic Council Strategy Paper No. 12, Oktober 2017.

Besprochen von **Dr. Gerlinde Groitl**, Akademische Rätin an der Professur für Internationale Politik und transatlantische Beziehungen der Universität Regensburg.
E-Mail: gerlinde.groitl@ur.de

<https://doi.org/10.1515/sirius-2018-0015>

Relative Machtveränderungen zwischen Staaten und Regionen erfolgreich zu managen, gehört zu den größten