

Tauwetter in der Taiwan-Straße

China und Taiwan entschärfen ihren Dauerkonflikt

Sven Bernhard Gareis



Sven Bernhard
Gareis

Zusammenfassung

Seit dem Regierungswechsel in Taiwan im Mai 2008 bemühen sich die Insel und Festland-China ernsthaft um eine Beilegung ihres Dauerkonflikts. Mit dem raschen Abschluss zahlreicher Abkommen wurde die Zusammenarbeit auf vielfältige politische, wirtschaftliche und soziale Felder ausgeweitet. Trotz fortbestehenden gegenseitigen Misstrauens erscheinen die Chancen für eine dauerhafte Friedensordnung größer als die Risiken einer neuen Konfrontation.

Seit dem Amtsantritt von Ma Ying-jeou als Präsident der Republik China (Taiwan) am 20. Mai 2008 haben sich die Beziehungen zwischen der Insel und dem chinesischen Festland deutlich entspannt und verbessert. Die gefährliche Dauerkonfrontation, in der die Volksrepublik China auf die provokative Unabhängigkeitsrhetorik von Mas Vorgänger Chen Shui-bian immer wieder mit Kriegsdrohungen und militärischem Säbelrasseln reagierte, hat einer Atmosphäre des konstruktiven Dialogs und einer sich verfestigenden Zusammenarbeit Platz gemacht. Bereits im Vorfeld der taiwanischen Präsidentenwahl (und wohl auch mit Blick auf einen möglichen Sieg des Kandidaten Ma) hatte Chinas Staats- und Parteichef Hu Jintao in seiner Rede auf dem 17. Parteitag der Kommunistischen Partei ungewohnt versöhnliche Töne angeschlagen. Er beschwor ein formales Ende der Feindschaft zwischen beiden Seiten auf der Grundlage des „Ein-China-Prinzips“ und schlug vor, ein Friedensabkommen sowie einen Rahmen für die weitere friedliche Entwicklung beiderseits der Taiwan-Straße zu schaffen (s. Hu 2007: Abschnitt X; vgl. Giese 2007: 122f.). Wie schon im Wahlkampf bekannte sich Ma Ying-jeou dann auch in seiner Antrittsrede als Präsident zum „Konsens von 1992“, demzufolge es nur ein China, aber unterschiedliche Interpretationen über seine politische Gestalt gibt. Damit machte er deutlich, dass er am *status quo* der Beziehungen zwischen Insel und Festland und dessen weiterer friedlicher und prosperierender Entwicklung festhalten will (s. Ma 2008).

Konsens von 1992

Die sich so darbietenden Chancen auf Entspannung nutzen beide Seiten dann auch mit bemerkenswerter Konsequenz und Energie. Binnen Wochen wurden erste Abkommen zu Verkehrs- bzw. Postverbindungen abgeschlossen und umgesetzt, die dann in zwei weiteren Verhandlungsrunden ausgebaut und durch Vereinbarungen zur Lebensmittelsicherheit, zur Kriminalitätsbekämpfung sowie zur Finanzkooperation und festländischen Investitionen auf Taiwan er-

gänzt wurden. Im April 2009 machte China dann den Weg frei für Taiwans seit langem ersehnten Beobachterstatus bei der Versammlung der Weltgesundheitsorganisation (s. Taipei Times vom 30. April 2009).

Ist es den politischen Führern in Beijing und Taipei also binnen eines guten Jahres gelungen, einen innerchinesischen Konflikt friedlich beizulegen, der aufgrund der US-amerikanischen Beistandszusagen an Taiwan sowie der festen Integration beider Chinas in der Weltwirtschaft immer auch eine globale Reichweite aufwies? Zweifellos sind beide Seiten mit großem Pragmatismus aufeinander zugegangen und haben eine Reihe technischer Probleme einer engeren Zusammenarbeit über die Taiwan-Straße hinweg gelöst. Die wesentlichen politischen Fragen wurden jedoch bis auf weiteres ausgeklammert und vertagt.

Welche Fundamente für die Gestaltung eines *modus vivendi* zwischen Volksrepublik und Republik China sind in den vergangenen Monaten gelegt worden? Werden die pragmatischen Annäherungen auch spill-over-Effekte in andere Politikbereiche und Handlungsfelder nach sich ziehen? Wird der Prozess der gegenseitigen Annäherung und Entspannung in eine Wiedervereinigung münden, oder wird China auf absehbare Zeit *de facto* aus zwei Staaten bestehen, die – vielleicht nach deutsch-deutschem Vorbild – spezielle Beziehungen zueinander unterhalten? Diesen Fragen soll im vorliegenden Beitrag nachgegangen werden. Es soll untersucht werden, ob die bisherigen Kooperationsschritte als Basis für eine dauerhafte friedliche Ordnung zwischen Festland und Insel taugen, welche Probleme weiter bestehen und wie diese gelöst werden können. Zuvor aber scheint es angebracht, kurz auf Entwicklung und Struktur sowie auf die überregionalen Dimensionen dieses Konflikts einzugehen, um so einen Maßstab für die eingetretenen Veränderungen wie auch für die Qualität der noch zu bewältigenden Herausforderungen zu gewinnen.

Wiedervereinigung
oder zwei de-facto-
Staaten

1. Welches China soll es sein? Entwicklung und Struktur des Konflikts zwischen Festland-China und Taiwan

Die Geschichte der Beziehungen zwischen Taiwan und dem Festland ist seit jeher äußerst wechselvoll. Von portugiesischen Seeleuten 1544 *Ilha Formosa* (schöne Insel) getauft, stellte die Insel als Bastion für Piraten und Zufluchtsort für dem Kaiserreich missliebige Volksgruppen wie die Hakka ein sicherheitspolitisches Problem für das Festland dar. Zu Beginn des 17. Jahrhundert brachten die Niederländer weite Teile der Insel unter ihre Kontrolle, wurden aber im Jahr 1662 durch Zheng Chengkong vertrieben. Dieser wiederum baute als loyaler Anhänger der 1644 untergegangenen Ming-Dynastie das von ihm begründete Königreich auf Taiwan zu einem Stützpunkt gegen die siegreiche Mandschu-Dynastie der Qing aus, gegen die er mit seiner Piratenflotte operierte. Nach seinem raschen Tod indes gelang es den Qing 1683 Taiwan dem Kaiserreich einzuverleiben und die Insel als Distrikt der Provinz Fujian zuzuschlagen. Erst zweihundert Jahre später, nach einem missglückten Versuch Frankreichs zur Eroberung Taiwans erhielt die Insel 1885 der Status einer Provinz. Doch schon zehn Jahre später fiel Taiwan nach Chinas Niederlage als Kriegsbeute an das

aggressiv aufstrebende Japan, welches die Insel nach seinen Vorstellungen zu modernisieren begann (s. ausführlich Roy 2003: Kap. 1).

Auf dem Festland stürzte infolge des am 10. Oktober 1911 begonnenen Hangzhou-Aufstandes die letzte Kaiserdynastie, Revolutionsführer Sun Yat-sen rief als Übergangspräsident die Republik China aus. Nachdem die von Sun ins Leben gerufene Nationalchinesische Partei (*Guomindang*, GMD oder KMT) und die 1921 gegründete Kommunistische Partei Chinas (*Zhongguo Gongchangdang*) einige Jahre in einer Volksfrontregierung zusammengearbeitet und weite Teile Chinas der Gewalt regionaler *Warlords* entrissen hatten, startete Suns Nachfolger Chiang Kai-shek einen blutigen Vernichtungsfeldzug gegen die Kommunisten, die bald unter der Führung Mao Zedongs standen. Der mit aller Härte geführte Bürgerkrieg setzte sich auch fort, als die japanischen Übergriffe aus dem 1932 gegründeten Marionettenstaat Manzhuguo im Nordosten Chinas ab 1937 zum chinesisch-japanischen Krieg führten, der ganz China existenziell bedrohte. Der Bürgerkrieg flammte nach der japanischen Niederlage vom 13. August 1945 mit aller Gewalt wieder auf, das an China zurückgefallene Taiwan wurde durch Chiang unter Kriegsrecht gestellt. Nach ihrer Niederlage im Bürgerkrieg zogen sich die KMT-Truppen unter Mitnahme zahlreicher Kulturgüter sowie des Alleinvertretungsanspruchs für ganz China nach Taiwan zurück. Am 1. Oktober 1949 proklamierte Mao Zedong auf dem Festland die Volksrepublik China, die in der Folge Taiwan als abtrünnige Provinz betrachtete. Unterstützt von den USA und einer lange westlich dominierten Mehrheit in der VN-Generalversammlung indes konnte Taiwans Präsident Chiang bis 1971 den Ständigen Sitz der Republik China im UNO-Sicherheitsrat halten.

Der am 25. Oktober 1971 auf Antrag Albaniens erfolgte Hinauswurf des Chiang-Regimes aus der UNO durch Resolution 2758 (XXVI) markierte eine einschneidende Zäsur. In rasanter Folge brachen die westlichen Staaten, inklusive der Schutzmacht USA, ihre diplomatischen Beziehungen zu Taiwan ab, um umgehend solche mit der Volksrepublik aufzunehmen. Diese wiederum macht die Akzeptanz des „Ein-China-Prinzips“ und die Anerkennung des festlandchinesischen Alleinvertretungsanspruchs zur Bedingung für die internationale Zusammenarbeit. Gegenüber der Insel besteht die Volksrepublik auf einer Wiedervereinigung nach dem Prinzip „Ein Land – Zwei Systeme“ (*yiguo-liangzhi*), welches Taiwan weitreichende politische und ökonomische Autonomierechte einräumen würde. Zugleich droht die Volksrepublik der Insel mit Krieg für den Fall einer einseitigen Unabhängigkeitserklärung.

Ein-China-Prinzip

Ein Land – Zwei Systeme

Ein solcher Schritt erschien mit fortdauernder Teilung des Landes, vor allem aber als Folge der Demokratisierung Taiwans jedenfalls aus festlands-chinesischer Sicht zu befürchten. Noch unter dem bis 1988 andauernden Kriegsrecht hatte sich in Taiwan eine Oppositionspartei, die Demokratische Fortschrittspartei (*minzhu jinbu dang*, DPP), gegründet und rasch Wahlerfolge etwa bei den Bürgermeisterwahlen in Kaoshiung, der zweitgrößten Stadt Taiwans, errungen. Als mit den taiwanischen Präsidentenwahlen 1996 erstmals in der chinesischen Geschichte ein Staatsoberhaupt durch das Volk bestimmt wurde, begleitete die Volksrepublik diesen Wahlgang mit massiven Raketenfeuer um die Nordspitze Taiwans. Chen Shui-bian, 2000 als erster Oppositionspolitiker ins Präsidentenamt gewählt, schlug während seiner achtjährigen Amtszeit immer deutlicher

taiwan-nationalistische Töne an und arbeitete immer unverhohlener auf eine *de jure*-Unabhängigkeit der Insel vom Festland hin. Auf diese Provokationen reagierte die Volksrepublik mit dem verstärkten Ausbau ihrer Raketenpotenziale auf dem Festland sowie mit Kriegsdrohungen, die mit dem im März 2005 verabschiedeten Anti-Sezessionsgesetz ihren Höhepunkt fanden. Nach Art. 8 dieses Gesetzes droht die Volksrepublik im Falle einer taiwanischen Unabhängigkeitserklärung mit der Anwendung „nicht friedlicher und anderer notwendiger Maßnahmen, um Chinas Souveränität und territoriale Integrität zu schützen.“ Zur Untermauerung dieser Drohung hält China in seiner Provinz Fujian hunderte von ballistischen Raketen auf das gegenüberliegende Taiwan gerichtet; Taiwan unterhält zu seiner Verteidigung eine der modernsten Armeen ganz Ostasiens.

immer engere
ökonomische
Interdependenz bei
immer aggressiverer
politischer
Konfrontation

Zugleich jedoch entwickelte sich die bilaterale Wirtschaftszusammenarbeit über die Taiwan-Straße immer intensiver, siedelten sich zehntausende taiwanischer Unternehmen auf dem Festland an und sorgten so für die paradoxe Konstellation einer immer engeren ökonomischen Interdependenz (s. Rigger/Reid 2008) bei immer aggressiverer politischer Konfrontation.

Drei Nein

Im Präsidentschaftswahlkampf 2008 wurde dann deutlich, dass die taiwanische Bevölkerung sowohl eine Wiedervereinigung zu den Bedingungen der Volksrepublik als auch eine Unabhängigkeitserklärung der Insel ablehnt und statt dessen an einer Fortentwicklung des *status quo* mit dem Ziel größerer internationaler Anerkennung und Handlungsspielräumen interessiert ist (s. Schütte 2008). Ma Ying-jeou brachte dies auf die Formel der „Drei Nein“: Nein zur raschen Wiedervereinigung, Nein zur Unabhängigkeitserklärung, Nein zur Gewaltanwendung. Nach seinem Wahlsieg entbehrt es nicht einer gewissen historischen Ironie, dass nach dem Sieg der KMT bei den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2008 nun die späten Nachfolger der ehemaligen Bürgerkriegsgegner und Todfeinde Chiang und Mao vor der Aufgabe stehen, die Hinterlassenschaften des chinesischen Bürgerkrieges zu überwinden und für eine Friedensordnung über die Taiwan-Straße hinweg zu sorgen.

Dies wird trotz günstiger Ausgangsvoraussetzungen keine leichte Aufgabe sein: Die kommunistische Führung in Beijing hat die Wiedervereinigung mit Taiwan zu einem emotional hoch aufgeladenen Symbol für die nationale Einheit stilisiert und verfügt angesichts ihrer immer nationalistischeren Bevölkerung über wenig Handlungsspielräume bezüglich einer internationalen Aufwertung Taiwans. Genau diese Lockerung der Isolation Taiwans indes erwarten die allermeisten Bürger der Insel von einer engeren Kooperation mit der Volksrepublik zumindest für die unbestimmt lange Zeit bis zu einer möglichen Wiedervereinigung. Taiwan, das im Zuge seiner Demokratisierung nach der Aufhebung des Kriegsrechts im Jahre 1988 seinen gesamtchinesischen Vertretungsanspruch aufgegeben hat, sieht sich als souveränen Staat in der Fortführung der nie untergegangenen Republik China. Die Eingliederung ins Reich der Mitte nach dem Beispiel der ehemaligen Kolonien Hongkong und Macao ist für Taiwan, das zu recht auf seine demokratische Entwicklung als wesentlichem Charakteristikum seiner gewachsenen eigenen Identität verweist, nicht akzeptabel. Eine für Taiwan erträgliche Wiedervereinigung wäre nur unter freiheitlich-demokratischen Vorzeichen zu realisieren, was jedoch noch erhebliche politische Reformen auf dem Festland zur Voraussetzung hätte.

2. Eine chinesische Angelegenheit von globaler Bedeutung

Vor allem die Volksrepublik China verweist gerne darauf, dass es sich bei der Taiwan-Frage um eine innerchinesische Angelegenheit handelt, und verbittet sich externe „Einmischung“. Tatsächlich haben die 171 Staaten, die diplomatische Beziehungen zur Volksrepublik eingegangen sind, deren „Ein-China“-Postulat akzeptiert, und erkennen Taiwan nicht als Staat an. Taiwan unterhält dagegen volle diplomatische Beziehungen zu nur 23 weniger bedeutenden Staaten, vornehmlich in Lateinamerika und im pazifischen Raum.

Dennoch sind die globalen Dimensionen des China-Taiwan-Disputs unübersehbar, ebenso wie das Interesse der Staatenwelt an einer dauerhaft friedlichen Entwicklung in der Taiwan-Straße. Dies zeigt schon ein Blick auf die geographische Lage: Taiwan liegt am nördlichen Ausgang der Südchinesischen See, einer der wichtigsten Wasserstraßen des Welthandels, der durch einen sich verschärfenden Konflikt ebenso stark beeinträchtigt würde wie die wirtschaftliche und politische Lage in der gesamten südostasiatischen Region.

Besonders augenfällig werden internationalen Implikationen dieser chinesischen Angelegenheit jedoch durch die engen sicherheitspolitischen Beziehungen zwischen Taiwan und den USA, die mit dem 1979 verabschiedeten *Taiwan Relations Act* zu einer Schutzmacht Taiwans geworden sind. Die Insel, die von den USA mit den modernsten Waffensystemen ausgestattet wird, ist ein treuer Verbündeter des noch amtierenden Hegemons in Asien und ein wichtiger Partner der USA in deren sich abzeichnendem Wettlauf mit der VR China um Macht und Einfluss in der Region. Dass die USA die Unterstützung Taiwans ernst nehmen, haben sie wiederholt demonstriert. Als Antwort auf die chinesischen Raketenmanöver zur taiwanesischen Präsidentenwahl 1996 entsandten die USA zwei Flugzeugträgergruppen vor die Taiwanstraße, eine Machtdemonstration, die sie – wenngleich mit größerem räumlichen Abstand – bei der Wahl im März 2008 wiederholten (s. Taipei Times vom 21. März 2008). Zwar haben die USA nicht zuletzt aufgrund ihrer engen wirtschafts- und finanzpolitischen Verflechtung mit der Volksrepublik ein intrinsisches Interesse an Stabilität zwischen beiden Chinas, auch sind sie Chen Shui-bians Provokationen immer wieder nachdrücklich entgegengetreten. Eine allzu rasche Annäherung Taiwans an das Festland würde aber in Washington als Verschiebung der regionalen Machtgewichte zuungunsten der USA wahrgenommen.

Gleichermaßen starke Interessen an einer stabilen Situation in der Taiwan-Straße hat auch die Europäische Union (EU), ohne jedoch eine nur annähernd vergleichbare politische Rolle in der Region zu spielen wie die USA. Die EU ist als globale Wirtschaftsmacht eng mit China und Taiwan verbunden, nicht nur was den bilateralen Handel ausmacht, der im Jahr 2008 mit der Volksrepublik ein Volumen von mehr als € 326 Mrd. (s. European Commission 2009) und mit Taiwan 2007 immerhin € 39 Mrd. ausmachte (s. European Economic and Trade Office 2008), sondern auch als substanzieller Investor auf beiden Seiten der Taiwan-Straße. Diese dynamischen Wirtschaftsbeziehungen sollen nicht durch Konflikt und Instabilität beeinträchtigt werden. Anders als die USA jedoch haben die EU-Staaten kein eigenes machtpolitisches Interesse an der Aufrechter-

USA 1979: Taiwan Relations Act

EU als globale Wirtschaftsmacht eng mit China und Taiwan verbunden

haltung des chinesisch-taiwanischen *status quo*, sondern könnten mit jeder friedlichen Entwicklung zwischen den beiden Ländern leben (vgl. Tang 2009b).

Dass auch die Volksrepublik die globale Relevanz ihres Disputs mit Taiwan erkannt hat und sich internationaler Hebel gut zu bedienen weiß hat sie wiederum im Frühjahr 2008 gezeigt: Sie konnte die USA wie auch die EU-Staaten dazu bringen, Chens parallel zu den Präsidentschaftswahlen abgehaltenes über einen UN-Mitgliedsantrag unter der Staatsbezeichnung „Taiwan“ (also ohne Bezug auf China) ebenso einmütig wie scharf zu verurteilen (s. Gareis 2008). Statt wie bei den vorangegangenen Wahlen ihr internationales Image durch lautstarke Drohgebärden zu beschädigen, konnte sich die Führung in Beijing zurückhalten und den Aufbau politischen Drucks auf Taiwan elegant dessen Freunden im demokratischen Lager überlassen.

3. Wege zur Entspannung

Wie am Beispiel der wachsenden wirtschaftlichen Verflechtung bereits erwähnt, sind Schritte zur Entspannung der *cross-strait-relations* nicht erst mit dem Amtsantritt Ma Ying-jeous unternommen worden. Auch war die China-Politik angesichts brennender innen-, wirtschafts- und sozialpolitischer Probleme nicht das dominante Thema auf der Agenda des Präsidentschaftswahlkampfes. Schließlich wollte auch DPP-Kandidat Frank Hsieh den Konfrontationskurs von Chen Shui-bian nicht fortsetzen, sondern versprach ebenfalls eine (wenn auch deutlich vorsichtigere) Annäherung zwischen Insel und Festland. Dennoch ging von Ma das eindeutigste Signal für den pragmatischen Aufbau von umfassender Kooperationsbeziehungen zum Festland aus – weshalb sein Wahlsieg am 22. März 2008 mit rd. 58 Prozent der Stimmen auch international ein ganz überwiegend positives Echo fand (vgl. Bersick/Wacker 2008).

party to party
meetings zwischen
KMT und KPCh

Das von der KMT angeführte „blaue“ Lager war in dieser Frage nicht nur programmatisch deutlicher positioniert gewesen als das „grüne“ Lager um die DPP, sondern hatte seit einer Reihe von Jahren durch die von hochrangigen Vertretern wahrgenommenen *party to party meetings* zwischen KMT und KPCh eine zwar inoffizielle, nichtsdestoweniger aber sehr effektive Kommunikationsbasis aufgebaut. Diese konnte dann rasch für substanzielle Fortschritte im bilateralen Verhältnis genutzt werden. Noch im April 2008 trafen der gewählte Vize-Präsident Vincent Siew auf dem Boao-Wirtschaftsforum in Hainan sowie KMT-Chef Wu Poh-hsiung in Beijing mit Chinas Staats- und Parteichef Hu Jintao zusammen und sorgten so für Kontakte auf höchster politischer Ebene (s. Siew 2008).

flexible Diplomatie
Konsens von 1992

Solche Kanäle sind umso wichtiger, als offizielle Gespräche zwischen den Regierungen aufgrund der Statusfrage Taiwans nicht möglich sind. China akzeptiert die Staatlichkeit der Inselrepublik nicht und verweigert folglich Gespräche auf gleicher Augenhöhe. Für Taiwan als dem weitaus schwächeren Akteur in diesem Spiel geht es daher darum, durch eine „flexible Diplomatie“ auch die Volksrepublik zu einer größeren Beweglichkeit zu veranlassen.

Das Eingehen auf den sogenannten „Konsens von 1992“ ist hierfür ein Beispiel. Lange war umstritten, ob es einen derartigen Konsens je gegeben hat, weil

er nirgends schriftlich festgehalten wurde. Der gemeinsame Nenner besteht darin, dass es ein China gibt, über dessen politische Ordnung indes unterschiedliche Interpretationen möglich sind, beide Seiten also an ihren jeweiligen Sichtweisen festhalten können. Mithilfe dieses diplomatischen Tricks treten die als noch unüberwindlich betrachteten Statusprobleme ein Stück zurück und machen den Weg frei für die pragmatische Erörterung von Fragen und Problemen der konkreten Ausgestaltung des bilateralen Verhältnisses. Statt die Lösung der gegenseitigen Akzeptanzfrage zur Vorbedingung zu machen, kann so auf dem Grundkonsens einer gegenseitigen Nicht-Ablehnung verhandelt werden. Was als diplomatische Rabulistik erscheinen mag, ist ein bemerkenswerter Schritt nach vorne: Statt als abtrünnige Provinz, die durch ein Wechselspiel von Drohungen und Versprechungen gefügig gemacht werden soll, erkennt die Volksrepublik unter Hu Jintao Taiwan grundsätzlich als (wenn auch keineswegs gleichberechtigten) Gesprächspartner an. Taiwan unter Ma Ying-jeou bekräftigt die gemeinsamen Wurzeln beider Chinas und garantiert, dass es zu keiner einseitigen Lossagung kommen wird. Der merkwürdige „Konsens von 1992“ könnte sich so als ein recht tragfähiges Fundament für die weitere pragmatische Ausgestaltung der *cross-strait relations* erweisen.

Tatsächlich hatte Ma im Wahlkampf versprochen, unter Hintanstellung statusbezogener Prestigefragen für die pragmatische Überwindung wesentlicher Hindernisse in den Beziehungen zwischen Festland und Insel zu sorgen. Diese Initiative musste auch von Taiwan ausgehen, war es doch die Insel, welche die überwiegende Zahl der praktischen Interaktionshindernisse aufgebaut hatte, um sich vor zu großem festland-chinesischen Einflüssen abzuschotten. Während Einwohner Taiwans zu Hunderttausenden das Festland besuchen und sich dort mit ihren Firmen auch ansiedeln konnten, unterlagen insbesondere der Personenverkehr zur Insel, die Luft-, See- und Postverbindungen trotz fortschreitender wirtschaftlicher Verflechtung erheblichen Limitationen und mussten zu großen Teilen auf dem Umweg über Hongkong abgewickelt werden.

Um Veränderungen in diesen Bereichen aushandeln und in bilaterale Abkommen überführen zu können, wurde wiederum ein pragmatischer Mechanismus reaktiviert, der unter der Präsidentschaft Chen Shui-bians völlig zum Erliegen gekommen war: die Gespräche zwischen den halbamtlichen Einrichtungen *Strait Exchange Foundation* (SEF) auf der taiwanischen Seite und der *Association for Relations Across the Taiwan Strait* (ARATS) auf dem Festland. Diese nach den beiden Vorsitzenden Cheng Ping-kun (SEF) und Chen Yunlin (ARATS) sogenannten Chiang-Chen Talks bilden gewissermaßen die Bühne für die Unterzeichnung von Abkommen, die zuvor im Hintergrund von Experten aus beiden Regierungsapparaten ausgehandelt wurden. Obwohl die so geschaffenen *minutes, agreements and memoranda of understanding* keine völkerrechtlichen Verträge darstellen, werden sie getreulich von den jeweiligen staatlichen Apparaten umgesetzt – ein kreativer, pragmatischer und zugleich überaus effektiver Ansatz zur Umgehung des Statusproblems.

Unmittelbar nach dem Amtsantritt Ma Ying-jeous wurden die Gespräche aufgenommen, so dass bereits ab Mitte Juli 2008 mit direkten Charterflügen und Schiffsverbindungen zwischen Insel und Festland begonnen werden konnte. In der zwei weiteren Runden wurden bis Ende April 2009 die Möglichkeiten direkter

Strait Exchange
Foundation (SEF)

Association for
Relations Across the
Taiwan Strait
(ARATS)

Reisen immer weiter verbessert: Mittlerweile stehen auf dem Festland 28 und in Taiwan 18 Flughäfen für 270 Direktflüge pro Woche zur Verfügung, die zudem nicht mehr den Hongkonger Luftraum durchqueren müssen. Die Abkommen über Lebensmittelsicherheit, zur Wirtschaftszusammenarbeit, zu Finanzinvestitionen und Bankenverkehr, zur Zusammenarbeit bei der Kriminalitätsbekämpfung im polizeilichen und justiziellen Bereich verdeutlichen die große Bandbreite der bilateralen Kooperation (s. Mainland Affairs Council 2009b, 2009c). Zudem haben die drei Verhandlungsrunden auf dem Festland wie auch in Taiwan zu zahlreichen Treffen von Delegationen der unterschiedlichsten Ebenen und Politikbereiche geführt und so ein bis dahin nicht bekanntes Maß an Begegnung, gegenseitigem Kennenlernen und vielleicht auch Verständnis zwischen den beiden Chinas ermöglicht. Die Veränderungen im bilateralen Verhältnis sind sowohl in Taiwan wie auch in der Volksrepublik unmittelbar spürbar, nicht zuletzt durch die zahlreichen Reisegruppen vom Festland, die das ihnen bislang weitgehend verschlossene Taiwan geradezu stürmen und die taiwanischen Sehenswürdigkeiten in Städten und auf dem Land überfluten. Mit teils mehr als 3000 einreisenden Personen pro Tag und 350.000 Besuchen innerhalb des ersten Jahres (s. China Daily vom 29. Juni 2009) eröffneten sich für die taiwanische Tourismusindustrie – nach anfänglich erheblichen logistischen Problemen – neue Wachstumsbereiche.

Tourismus

Überhaupt lautet das Zauberwort für die Verbesserungen in den bilateralen Beziehungen wirtschaftliche Zusammenarbeit und Verflechtung zum möglichst gegenseitigen Nutzen. Tatsächlich hat sich die Zusammenarbeit im wirtschaftlichen Bereich in immer rascherem Tempo intensiviert. Seit 2006 hat die Volksrepublik die USA und Japan als Taiwans größte Handelspartner überholt, das bilaterale Handelsvolumen betrug 2008 US\$ 101,8 Mrd. bei einem Überschuss von rd. US\$ 37 Mrd. zugunsten Taiwans (Daten verfügbar beim taiwanischen Handelsministerium unter www.eweb.trade.gov.tw). Damit wickelt Taiwan etwa 20 Prozent seines Handels und mehr als ein Viertel seiner Exporte mit der Volksrepublik ab. Hinzugerechnet werden muss indes noch der Handel mit Hongkong, der im gleichen Zeitraum fast reine Exporte im Volumen von US\$ 34 Mrd. umfasste. Insgesamt gehen damit fast 40 Prozent der taiwanischen Exporte auf das Festland, mehr als in die USA, Japan und die EU zusammen. Darüber hinaus gehen fast 80 Prozent der jährlich rd. US\$ 10 Mrd. auswärtiger Direktinvestitionen taiwanischer Firmen ins Festland, eine Entwicklung, die durch den Wegfall gesetzlicher Beschränkungen seitens Taiwan weiter befördert wird. Umgekehrt wird es Unternehmen aus der Volksrepublik mit Inkrafttreten des Abkommens über Festlands-Investitionen in Taiwan am 30. Juni 2009 möglich sein, in einhundert Kategorien von Unternehmen Anteile zu erwerben und so – jedenfalls nach den Buchstaben des Abkommens – durch die Nutzung komplementärer Vorteile zu einer *win-win-situation* für beide Seiten beitragen (s. Mainland Affairs Council 2009b: 11) Gekrönt werden soll die Abkommenreihe zur Wirtschaftskooperation durch ein *Economic Framework Agreement* (ECFA; s. Mainland Affairs Council 2009a). Hierbei handelt es sich um eine Art Freihandelsabkommen, das die wirtschaftliche Zusammenarbeit über die Taiwan-Straße hinweg weiter normalisieren und ausbauen soll.

wirtschaftliche
ZusammenarbeitDirektinvestitionen
taiwanischer Firmen
ins FestlandEconomic
Framework
Agreement

Binnen weniger Monate also sind die Beziehungen zwischen Taiwan und der Volksrepublik China auf vielen praktischen Feldern vereinfacht und in ra-

schen Schritten intensiviert worden. Weitere Abkommen, etwa über den weiteren Ausbau internationaler Flugverbindungen oder im ökonomischen Bereich stehen auf der Agenda der weiteren Chiang-Chen-Gespräche. Die fortschreitende Zunahme der bilateralen Verflechtung wird, so steht zu erwarten, neben den betroffenen Handlungsfeldern auch auf weitere Politikbereiche ausstrahlen und zur weiteren Stabilisierung der Situation in der Taiwan-Straße beitragen. Wachsende zwischenmenschliche Kontakte, enge Wirtschaftsbeziehungen mit hohen Investitionsvolumen sowie die zunehmenden politischen Zusammentreffen tragen auf Dauer kein Klima gegenseitiger militärischer Bedrohung und Angst, so dass über kurz oder lang auch mit dem Aufbau vertrauensbildender Maßnahmen etwa im sicherheitspolitischen begonnen werden muss. Während die Volksrepublik durchaus offensiv in diese Richtung drängt, ist der außen- und sicherheitspolitische Apparat in Taiwan in dieser Frage noch eher abwartend. Insgesamt aber dürften die erzielten Fortschritte nur um den Preis erheblicher politischer und wirtschaftlicher Verluste auf beiden Seiten der Taiwan-Straße rückgängig zu machen sein.

4. Fortbestehende Probleme: Statusfragen und gegenseitiges Misstrauen

Die erfolgreiche Annäherung während des ersten Jahres nach Mas Amtsantritt können indes nicht über eine Reihe von fortbestehender Herausforderungen hinwegtäuschen. Wie oben bereits dargelegt, räumte die Verständigung auf den „Konsens von 1992“ die substanziellen politischen Probleme im beiderseitigen Verhältnis zunächst nur beiseite, ohne sie zu lösen. Damit überschatten sie jedoch die weitere Entwicklung, weil ihnen durchaus das Potenzial innewohnt, den begonnenen Entspannungs- und Friedensprozess zum letzten Scheitern zu bringen. Da ist zunächst die Frage, zu welchem Ende dieser Prozess führen soll. Für die Volksrepublik China ist, bei allem zur Schau gestellten Pragmatismus in den Sachfragen, das Ziel klar: Die Wiedervereinigung zu chinesischen Bedingungen auf der Grundlage des Prinzips „Ein Land – zwei Systeme“. Dem steht die Position Mas gegenüber, nach der eine Wiedervereinigung nicht gegen den demokratisch gebildeten Willen der taiwanischen Bevölkerung vollzogen werden kann. Sowohl bei der Formulierung der Grundsätze seiner Politik gegenüber dem Festland als auch in den begleitenden Erklärungen zum ECFA wird taiwanische Führung um Ma nicht müde, eine rasche Vereinigung mit China oder Souveränitätseinschränkungen abzulehnen bzw. zu verneinen (vgl. Mainland Affairs Council 2009a: 13). Wie lange jedoch kann ein konstruktiver, auf enge Kooperation und *win-win*-Situationen zielender *modus vivendi* im Schwebestand gehalten werden, ohne dass die Kernfrage der gemeinsamen Zukunft gelöst wird.

Hinzu kommen die bereits angesprochenen Statusfragen: Konstruktive Verhandlungen bedürfen eines Mindestmaßes an gegenseitiger Akzeptanz und werden auf Dauer belastet, wenn eine Seite die andere als untergeordnete Größe auffasst. Die taiwanische Bevölkerung erwartet daher, dass den in den Chiang-Chen-Abkommen immer wieder formulierten Bekenntnisse zum gegenseitigen

Wiedervereinigung
zu chinesischen
Bedingungen

Wiedervereinigung
nicht gegen den
demokratisch
gebildeten Willen
der taiwanischen
Bevölkerung

Respekt auch erkennbare Schritte der Volksrepublik in Richtung Taiwan folgen. Dabei erscheint eine formale Anerkennung Taiwans durch die Volksrepublik auch den Bewohnern der Insel als unrealistisch, nicht aber eine Ausweitung von Taiwans internationalem Handlungsspielraum. Die im April 2009 durch das Einverständnis der Volksrepublik erfolgte (und zunächst nur für eine Sitzungsperiode gültige) Einladung Taiwans als Beobachter bei Versammlung der WHO war sicher ein erster Schritt in diese Richtung, ein Ausbau der Mitarbeit etwa in den technischen Sonderorganisationen der Vereinten Nationen wäre denkbar. Hierzu ist Taiwan bereit, zugunsten größerer praktischer Handlungsmöglichkeiten etwa in der mit dem Status eng verbundenen Namensfrage große Flexibilität zu zeigen. Die Einladung zu WHO erfolgte unter Verwendung der sogenannten Olympia-Formel: „Chinese Taipei“ ist die Zugehörigkeitsbezeichnung der taiwanischen Teilnehmer an den Olympischen Spielen. Der Welthandelsorganisation WTO wiederum gehört Taiwan unter der Bezeichnung „Separates Zollgebiet Taiwan, Penghu, Kinmen und Matsu“ an. Allerdings zeigt das mehr als zögerliche und absichernde Vorgehen der Volksrepublik in der WHO-Angelegenheit, wie schwer ihr Zugeständnisse fallen, die nur im Ansatz als Anerkennung eines eigenständigen Taiwan interpretiert werden könnten.

So bleibt trotz rascher und erkennbarer Fortschritte das gegenseitige Misstrauen weiter ausgeprägt. Jahrzehnte der Trennung und der unterschiedlichen politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung haben zu einer gegenseitigen Entfremdung geführt, die nicht binnen kurzem überwunden werden kann. In der Führung der Volksrepublik bestehen Unsicherheiten über Mas langfristigen Kurs, hatte doch dieser etwa in Menschenrechtsfragen oder zum Tiananmen-Massaker vom 4. Juni 1989 stets deutliche chinakritische Worte gefunden. Zudem hat er ja mit seiner Politik der „Drei Nein“ nicht nur einer Unabhängigkeitserklärung und der Anwendung von Gewalt eine Absage erteilt, sondern eben auch einer raschen Wiedervereinigung. In Beijing fragt man sich, ob Ma den *modus vivendi* als Weg kontinuierlicher Annäherung mit dem Ziel einer irgendwann möglichen Wiedervereinigung versteht oder ob er durch die internationale Aufwertung Taiwans die Spaltung weiter vertiefen will. Umgekehrt sorgen sich viele Taiwaner, ob die enge wirtschaftliche Verflechtung nicht zu einer einseitigen Abhängigkeit des kleinen Taiwan von der wirtschaftlich und politisch dominanten Volksrepublik führt, Taiwan gewissermaßen in der innigen Umarmung der großen Schwester erstickt. Sie verlangen nach sichtbaren Beweisen, dass den Öffnungs- und Annäherungsschritten in Richtung Festland auch Garantien zumindest für den Fortbestand der *de-facto*-Eigenständigkeit sowie für die Sicherheit der Insel. Maßnahmen zur Überwindung des beiderseitigen Misstrauens etwa durch einen sich langsam entwickelnden Dialog der außen- und sicherheitspolitischen Akteure beider Seiten bleiben erforderlich, dürften sich aber noch einige Zeit sehr verhalten und über Umwege wie den gemeinsamen Besuch internationaler Treffen und Konferenzen in Drittländern vollziehen.

5. Perspektiven: Von der Entspannung zum Frieden?

Bezüglich der eingangs aufgeworfenen Fragestellungen kann festgehalten werden, dass sich die führenden Akteure in Beijing wie auch in Taipei mit großer Ernsthaftigkeit sowie einem starken politischen Willen um eine tragfähige und dauerhafte politische Ordnung über die Taiwan-Straße hinweg bemühen. Auf den durch Ma und die KMT garantierten Wegfall einer taiwanischen Unabhängigkeitsoption reagiert die Volksrepublik unter Hu Jintao mit der zu früheren Zeiten häufig geäußerten Drohung, die Wiedervereinigung notfalls auch zu erzwingen. Ein für das neue Klima symbolisches Zeichen hat Taiwan im Frühjahr 2008 mit seiner schnellen Hilfe in der Erdbebenregion von Sichuan gesetzt; umgekehrt fiel der Empfang der Mannschaft von „Chinese Taipei“ beim Einzug ins Olympia-Stadion in Beijing besonders herzlich aus.

Beide Seiten stellen sich auf einen in seiner Dauer nicht absehbaren Prozess sich verfestigender und sich erweiternder Kooperationsbeziehungen ein. Taiwans Wirtschaft und Gesellschaft werden von der Wachstumsdynamik des Festlandes profitieren und umgekehrt kann auch Taiwan der Volksrepublik wertvolle Unterstützung für die weitere Gestaltung ihres Transformationsprozesses anbieten. Taiwan hat viele Veränderungen, die dem Festland noch bevorstehen bereits mit beachtlichem Erfolg durchlaufen: Den Übergang von einer ressourcenverzehrenden Industriegesellschaft in eine wohlhabende Dienstleistungsgesellschaft, die Einführung rechtsstaatlicher Regeln und Verfahren in der Interaktion zwischen Staat und Bürgern einerseits sowie den Privatakteuren untereinander, die sehr weitgehende Verwirklichung von Freiheits- und Menschenrechten und nicht zuletzt die Einführung einer mittlerweile in mehreren Wahlgängen erprobten Demokratie. Der Erfolg der taiwanischen Unternehmen auf dem Festland beruht neben dem technischen und wirtschaftlichen *Knowhow* ihrer Betreiber vor allem auch auf deren sprachlichem und kulturellem Verständnis für die Situation in der Volksrepublik. Vielversprechender als externe, von westlicher Seite unternommene, Demokratisierungsbemühungen dürfte in der Volksrepublik eine indigene Entwicklung sein (s. Esteban 2008), in der Chinesen Chinesen unterstützen.

Was den Übergang von einer Politik der gegenseitigen Nicht-Ablehnung hin zu einer Annäherung der Augenhöhe angeht, so wird Beijing möglicherweise zu weiteren Zugeständnissen schon deshalb bereit sein, um so Mas politischen Kurs gegenüber einer wachsenden demokratischen Öffentlichkeit in Taiwan zu unterstützen. Die Zustimmung Beijings zum so lange vergeblich angestrebten WHO-Beobachterstatus konnte sich Ma als politischen Sieg und als persönliche Bestätigung anrechnen. Die Abkehr einer durch Beijings Starrheit frustrierten taiwanischen Bevölkerung von Ma und deren Hinwendung zu den Skeptikern der DPP kann nicht im Interesse der Volksrepublik liegen. Ob der *modus vivendi* in absehbarer Zeit eine Basis in Gestalt eines Abkommens nach dem Vorbild des deutsch-deutschen Grundlagenvertrages (s. zu den möglichen Analogien aus dem deutsch-deutschen Verhältnis Tang 2009a), wird abzuwarten sein. Ein Papier, das deutlich macht, dass auf dem Boden einer Nation zwei Staaten existieren, die „füreinander nicht Ausland sind“ (Willy Brandt), wäre wohl eine trag-

fähige Grundlage für eine friedliche Übergangszeit. Dies gilt umso mehr als, im Gegensatz zum deutschen Beispiel, nicht eine Seite die Wiedervereinigung kategorisch ausschließt.

Insgesamt fällt, trotz der in Abschnitt 4 aufgezeigten Hindernisse, der Blick auf die Situation in der Taiwan-Straße insofern optimistisch aus, als die Chancen auf eine tragfähige Friedensordnung deutlich größer erscheinen als die Risiken eines Rückfalls in die Konfrontation. Die internationale Gemeinschaft, die an Stabilität in der Region großes Interesse hat, sollte die beiden Chinas zu weiteren Schritten ermuntern und – etwa beim Aufbau vertrauensbildender Maßnahmen – auch aktiv unterstützen.

Quellen und Literatur

- Bersick, Sebastian/Wacker Gudrun (2008): Hoffnung auf Stabilität in der Taiwan-Straße. Berlin (SWP-aktuell 27)
- Gareis, Sven Bernhard (2008): Taiwans UN-Mitgliedschaft: richtiges Ziel, falscher Weg. In: Vereinte Nationen (2): 59
- Giese, Karsten (2007): Außenpolitik. In: China aktuell (6): 119-127.
- Esteban, Mario (2007): Democratization of the People's Republic of China and Military Conflict in the Taiwan Strait. In: China aktuell (6): 5-31
- European Commission (2009): EU-China Trade in Facts and Figures. Brüssel
- European Economic and Trade Office (2008): EU-Taiwan Trade and Investment Factfile 2008. Taipei
- Hu, Jintao (2007): Hold High the Great Banner of Socialism with Chinese Characteristics and Strive for New Victories in Building a Moderately Prosperous Society in All Respects. Report to the Seventeenth National Congress of the Communist Party of China on Oct. 15, 2007. Beijing (verfügbar online: http://news.xinhuanet.com/english/2007-10/24/content_6938749.htm)
- Ma, Ying-jeou (2008): Taiwan's Renaissance. (Full Text of President Ma's Inaugural Address) In: The China Post, 21. Mai 2008
- Mainland Affairs Council (2009a): ECFA: Cross-Strait Economic Cooperation Framework Agreement. Policy Explanation. Taipei
- Mainland Affairs Council (2009b): The Third Round of Chiang-Chen Talks. Economic and Trade Matters. Taipei
- Mainland Affairs Council (2009c): The Third Round of Chiang-Chen Talks, Joint Crime-fighting and Judicial Mutual Assistance. Taipei
- Rigger, Shelley/Reid, Toy (2008): Taiwanese Investors and Mainland China: Creating a Context for Peace? In: Yuan (2008): 77-111
- Roy, Denny (2003): Taiwan. A Political History. Ithaca und London
- Schütte, Hans-Wilm (2008): Taiwan vollendet den Machtwechsel. In: China aktuell (2): 178-196
- Siew, Vincent C. (2008): Cross-Straits at the Turning Point: Rooted in Taiwan but Connected to the World. In: Yuan (2008): 17-23
- Tang, Shao-cheng (2009a): German Experiences and Cross-Strait Relations – A Comparative Analysis. Taipei (unveröffentlichtes Konferenzpapier)
- Tang, Shao-cheng (2009b): New Era in the Cross-Strait Relations: Two-level Game Analysis. Taipei (unveröffentlichtes Konferenzpapier)
- Yuan, I (Hrsg.) (2008): Cross-Straits at the Turning Point: Institution, Identity and Democracy. Taipei