

Anmerkungen zum Antisepessionsgesetz

Clemens Richter*

I. Einführung

Am 14.3.2005 verabschiedete der zehnte Nationale Volkskongress (NVK) ein viel beachtetes Gesetz, das unter dem Schlagwort „Anti-Secession Law“ Eingang in die internationale Diskussion gefunden hat;¹ eine Bezeichnung, die auch von offiziellen chinesischen Stellen in englischsprachigen Veröffentlichungen verwendet wird.² Die Bedeutung, die dem Gesetz in der VR China beigemessen wird spiegelt sich nicht zuletzt in der Tatsache wider, dass es der NVK und nicht sein ständiger Ausschuss war,³ der das Gesetz erließ. Sicher hat hierbei auch entscheidend der Wunsch eine Rolle gespielt, nach außen den Eindruck einer breiten Legitimationsbasis zu schaffen.

Das Gesetz steckt zunächst den Rahmen der chinesischen Taiwan-Politik ab. Ausgangspunkt ist der unter dem Schlagwort „Ein-China-Politik“ bekannte Standpunkt der Volksrepublik, dass völkerrechtlich nur ein chinesischer Staat existiert. Auf dessen Gebiet befinden sich nach dieser Lesart sowohl Festlandchina, das Gesamtchina völkerrechtlich vertritt, als auch Taiwan.⁴ Davon abgeleitet betrachtet die VR China die Beziehungen zur jeweils anderen Seite der Taiwanstraße als innere Angelegenheiten Chinas, in der keine „Einflussnahme durch eine ausländische Macht“ akzeptiert wird. Als Programmsatz formuliert das Gesetz weiter: „Die große Aufgabe der Herstellung der Nationalen Einheit ist eine heilige Aufgabe aller Chinesen, einschließlich der taiwanischen Mitbürger.“

* Ref. iur.; Praktikant am Institut.

¹ 反分裂国家法; zum Wortlaut dieses Gesetzes vergleiche die in diesem Heft abgedruckte Dokumentation.

² Vgl. http://www.gwytb.gov.cn:8088/detail.asp?table=headline&title=Headline&offset=50&m_id=319 (Zugriff am 12.5.2005), im folgenden soll als deutsche Entsprechung der Begriff Antisepessionsgesetz verwendet werden.

³ Vergleiche Art. 62 Nr. 3 Chinesische Verfassung.

⁴ Dieser Alleinvertretungsanspruch lässt durchaus Parallelen zur „Hallstein doktrin“ der fünfziger Jahre erkennen (vergleiche dazu etwa: *Josef Isensee, Paul Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts Band I, Heidelberg 1987, § 11 Rn. 28 mit weiteren Nachweisen) – dementsprechend bestehen bei Staaten, die die Regierung in Taiwan anerkennen, keine diplomatischen Beziehungen zur Volksrepublik, beziehungsweise werden diese von der VR China bei Aufnahme von Beziehungen zu Taiwan abgebrochen. Vergleiche als besonders kuriozes Beispiel den Fall Vanuatu: CHINA aktuell 2004, S. 1202.

II. Inhalt des Gesetzes

Von diesem Ausgangspunkt ausgehend entwickelt das Gesetz zunächst die Verpflichtung des Staates, eine Wiedervereinigung auf friedlichem Wege herbeizuführen. In diesem Zusammenhang garantiert das Gesetz in Art. 5 die Möglichkeit, dass Taiwan Systeme praktizieren kann, die sich von denen auf dem Festland unterscheiden und garantiert der Insel einen hohen Grad an Autonomie. Beides wird allerdings nur für den Fall einer friedlichen Wiedervereinigung zugesichert.⁵ An diesen allgemeinen Auftrag schließen sich in Art. 6 und 7 des Gesetzes zwei Maßnahmenkataloge an, in denen Maßnahmen zur Verbesserung der gegenseitigen Beziehungen und zum Ablauf von stufenweisen Verhandlungen zur Herstellung der nationalen Einheit genannt sind.

Zu den Maßnahmen zur Verbesserung der gegenseitigen Beziehungen zählt das Gesetz: (1) die Vereinfachung des Personenverkehrs, (2) die Vereinfachung des Wirtschaftsverkehrs unter besonderer Nennung von direkten Handels-, Post-, Luft- und Schiffsverkehrs, (3) die Vereinfachung des Austauschs im Bereich von Bildung und Forschung, und (4) eine vereinfachte Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Kriminalitätsbekämpfung. Die Aufzählung ist dabei beispielhaft und nicht abschließend. Ausdrücklich lässt das Gesetz andere Maßnahmen zu, die Frieden und Stabilität in der Taiwan Straße und stärkeren gegenseitigen Beziehungen dienen.

Zum Charakter der Verhandlungen über die Wiedervereinigung hält Artikel sieben zunächst fest, dass diese auf der Grundlage von Gleichberechtigung beider Seiten erfolgen sollen und eröffnet die Möglichkeit, die Gespräche in einzelne Schritte und Phasen zu gliedern. Zu den in diesen Gesprächen abzuhandelnden Kernpunkten zählt Artikel sieben folgende Gegenstände: (1) die offizielle Beendigung des Kriegszustandes zwischen beiden Seiten, (2) das Aufstellen eines Fahrplanes für die Entwicklung der wechselseitigen Beziehungen, (3) Schritte und Überkommen für eine friedliche Wiedervereinigung, (4) den politischen Status der taiwanischen Behörden, (5) den internationalen Handlungsspielraum Taiwans und (6) andere Gegenstände, die der Erreichung der friedlichen Wiedervereinigung dienen.

Artikel 8 und 9 befassen sich hingegen mit „nicht friedlichen und anderen notwendigen Maßnahmen“.⁶ Diese sollen in drei Fällen zur Anwendung kommen: (1) bei der Herbeiführung der Un-

⁵ Art. 5 Satz 4: 国家和平统一后 [...].

⁶ Art. 8 Halbsatz 6: 非和平方式及其他必要措施.

abhängigkeit durch die taiwanische Verwaltung, (2) bei (einem) anderen schwerwiegenden Ereignis(sen), die die Unabhängigkeit herbeiführen oder (3) falls die Möglichkeiten einer friedlichen Wiedervereinigung vollständig erschöpft sind. Die Entscheidung über die Auswahl und Durchführung der Maßnahmen obliegt der Zentralen Militärkommission (ZMK) und dem Staatsrat.

International hat besonders dieser zweite Teil des Antisepessionsgesetzes für Aufsehen gesorgt. Dabei darf jedoch nicht aus dem Blick geraten, dass das Gesetz neben den genannten Art. 8 und 9, rein formell betrachtet, im wesentlichen auch Grundlagen der Taiwanpolitik des Festlandes und Methoden zur friedlichen Wiedervereinigung betrifft. Es ist nun behauptet worden, das Gesetz sei ein "empty law."⁷ Dadurch sollte bewusst die besondere politische Dimension des Antisepessionsgesetzes in den Mittelpunkt gerückt werden, die es zweifelsohne hat. Tatsächlich ist die Regelungsdichte des Gesetzes gering. Wenn in den ersten Artikeln dem internationalen Status Taiwans, der Definition der Taiwan-Frage als rein innerchinesische Angelegenheit und den historischen Ursachen für die gegenwärtige Situation ein breiter Raum gewidmet wird, dann sind hier Themenfelder betroffen, die einer normativen Regelung durch den chinesischen Gesetzgeber schlicht unzugänglich sind. Sie betreffen bloße Tatsachen, seien es nun geschichtliche Vorgänge oder bestehende völkerrechtliche Zuordnungen. Hier kann das Gesetz allenfalls einen bestimmten (völkerrechtlichen) Status Taiwans anerkennen oder bestreiten, durch einen einseitigen Akt verändern kann es ihn hingegen nicht.⁸ Auch die einzelnen Maßnahmenkataloge sind vage formuliert und enthalten kaum abschließende Regelungen. Insbesondere im Hinblick auf die friedlichen Maßnahmen zur Wiedervereinigung finden sich zudem keine klaren Kompetenzzuweisungen, das Gesetz spricht lediglich nebulös von Aufgaben und Maßnahmen des Staates.

III. Regelungen betreffend die friedliche Wiedervereinigung

Dennoch würde man das Gesetz des NVK nicht vollständig erfassen, würde man es bei dieser Einschätzung belassen. Das Gesetz enthält durchaus verbindliche Rechtsnormen, die über das Maß bloßer politischer Absichtsbekundungen hinausgehen. Zunächst kann man das Antisepessionsgesetz durchaus als Ausprägung des Grundsatzes: „den Staat durch Gesetze leiten“⁹ verstehen. Die öffentliche Formulierung der Grundsätze der chinesischen Taiwanpolitik in einem Gesetz, verbunden mit der Einordnung der Handlungsmöglichkeiten in einen, wenn auch sehr weit gesteckten Rahmen, ist ein Novum. Eine Würdigung dieser Tatsache darf freilich auf der anderen Seite nicht dazu führen, die Tragfähigkeit dieses doch sehr dünnen Rahmens zu überschätzen. Weiterhin stellt das Gesetz als Grundsatz den Vorrang der Wiedervereinigung mit friedlichen Mitteln auf. Allerdings legt es nicht fest, wann die Möglichkeiten hierzu erschöpft sind, was ja einer der Anknüpfungspunkte der in Art. 8 angedrohten Zwangsmaßnahmen ist. Immerhin enthalten die Vorschriften die oben schon näher erwähnten Grundsätze und Maßnahmen zur friedlichen Vereinigung. Hervorzuheben ist hier, dass es der chinesische Gesetzgeber vermieden hat, die im Falle von Hong Kong und Macau bereits erfolgreich angewandte Formel "Ein Land, zwei Systeme" zu benutzen. Es wird Taiwan lediglich ein hoher Grad an Autonomie zugesichert. Eine nähere Ausgestaltung dieser Autonomie kann, nimmt man die Systematik des Gesetzes ernst, nur durch gemeinsame Verhandlungen gewonnen werden, das Gesetz enthält hierzu keine Vorgaben. Allerdings finden sich in einer Veröffentlichung des Büros für Taiwanangelegenheiten des Staatsrates¹⁰ Erläuterungen, die ein Licht darauf werfen, was hier gemeint ist. Die chinesische Regierung, heißt es dort, "acknowledges the differences between Taiwan on the one hand and Hong Kong and Macao on the other hand" und "is prepared to apply a looser form of the 'one country, two systems' policy."¹¹ Diesem Umstand kommt eine gewisse (politische) Bedeutung zu. Die Regierung in Taiwan lehnt die Formel „Ein Land, zwei Systeme“ als inadäquat ab. Diese Position geht einher mit der Forderung nach Verhandlungen auf

⁷ Emile SHENG zitiert nach Australian Broadcasting Corp. (Bericht vom 9.3.2005) unter: <http://www.abc.net.au/pm/content/2005/s1319779.htm> (Zugriff am 12.5.2005).

⁸ Hier sei an die bekannte Feststellung Kelsens erinnert: „Der Unterschied zwischen Sein und Sollen kann nicht näher erklärt werden. Er ist unserem Bewusstsein unmittelbar gegeben. Niemand kann leugnen, daß die Aussage: etwas ist [...] wesentlich verschieden ist von der Aussage: dass etwas sein soll [...]; und dass daraus dass etwas ist nicht folgen kann, dass etwas sein soll, so wie daraus, dass etwas sein soll nicht folgen kann, dass etwas ist.“ Hans Kelsen, Reine Rechtslehre, Wien 1967, S. 5.

⁹ 依法治国; vgl. Robert Heuser, Einführung in die chinesische Rechtskultur, Hamburg 2002, S. 162 f.

¹⁰ 国务院台湾事务办公室.

¹¹ http://www.gwytb.gov.cn:8088/detail.asp?table=WhitePaper&title=White%20Papers%20On%20Taiwan%20Issue&m_id=4.

gleichberechtigter Ebene.¹² Das Gesetz bemüht sich nun anscheinend, diesen Vorbedingungen der Regierung in Taiwan Rechnung zu tragen. Freilich ist der Nutzen dieses Zugeständnisses durch die unterschiedliche Sichtweise auf das „Ein-China-Prinzip“ begrenzt.¹³ Insgesamt gibt der Abschnitt über friedliche Maßnahmen zur Erlangung der Wiedervereinigung einen Überblick über die schon bisherigen Grundlinien der Taiwanpolitik des Festlandes. Sie knüpfen nicht zuletzt inhaltlich nahezu nahtlos an die von JIANG Zemin formulierten acht Punkte zur Pekinger Taiwanpolitik an.¹⁴ An den konkret genannten Maßnahmen wird sich die VR China festhalten lassen müssen, will sie nicht ihre Glaubwürdigkeit aufs Spiel setzen. So enthält das Gesetz insoweit zwar wenig Neues, die Gesetzesform an sich, die Formulierung eines Stufenplans und die Nennung konkreter Maßnahmen schaffen aber möglicherweise eine Grundlage für eine stabile Taiwanpolitik des Festlandes.

IV. Regelung nichtfriedlicher Maßnahmen

Die beiden Artikel über die Erlangung der Wiedervereinigung durch nicht friedliche und andere notwendige Maßnahmen sind recht kurz, enthalten aber zumindest einige wichtige Aussagen. Zunächst sei an die oben bereits genannten drei Gründe zum Einsatz solcher Mittel kurz erinnert. Während der Fall einer Unabhängigkeitserklärung durch die Regierung in Taiwan recht leicht verständlich ist, werfen doch der dritte und besonders der zweite Anknüpfungspunkt einige Verständnisprobleme auf. Im Hinblick auf die vollständige Erschöpfung der Möglichkeiten zur Erlangung einer friedlichen Wiedervereinigung ist besonders fraglich, wann diese Schwelle erreicht ist. Das Gesetz schweigt dazu. Man muss das Gesetz wohl so verstehen, dass der Einsatz militärischer Mittel möglichst weit hinausgeschoben werden soll. Dafür spricht der mehrfach betonte absolute Vorrang der friedlichen Wiedervereinigung.¹⁵ Das Gesetz enthält keinen Zeitrahmen in dem die Wiedervereinigung erfolgen soll. Folglich reicht eine bloße langwierige Verzögerung der Verhandlungen sicher nicht aus. Erst dann, wenn dauerhaft und nach mehrfachem erfolglosem

Versuch eine Wiederaufnahme der Verhandlungen gescheitert ist, wird man die Voraussetzungen von Punkt zwei als erfüllt ansehen können. Das wird im Zweifel erst dann der Fall sein, wenn die Regierung in Taiwan die Gespräche für endgültig gescheitert erklärt und auch keine realistische Chance besteht, dass eine Oppositionsregierung die Gespräche wieder aufnehmen wird.

Punkt zwei betrifft die Verursachung der Abspaltung durch einen schwerwiegenden Zwischenfall. Ersichtlich soll es sich dabei aber um etwas anderes als eine Sezession handeln, die von den taiwanischen Behörden, etwa durch eine Unabhängigkeitserklärung herbeigeführt wird. Die Stelle ist aufgrund ihrer generalklauselartigen Formulierung schwer eindeutig auslegbar. Da die Möglichkeit einer Herbeiführung der Unabhängigkeit von außen, etwa durch eine Anerkennung Taiwans durch die UN-Generalversammlung, in praxi nahezu ausgeschlossen ist, zielt die Vorschrift ebenfalls im Schwerpunkt auf eine innertaiwanische Ursache ab. Am ehesten hat der Gesetzgeber hier wohl an eine Volksabstimmung über die Unabhängigkeit gedacht. So beruft sich Taiwan in letzter Zeit nicht nur verstärkt auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker.¹⁶ Vereinzelt wurde auch schon eine solche Abstimmung zum künftigen Status der Insel erwogen.¹⁷ Die Vorschrift beschränkt sich nach ihrem Wortlaut allerdings nicht auf diese Fallgruppe. Die größte Problematik besteht bei den genannten Gründen insgesamt in der mangelnden Kontrollmöglichkeit durch unabhängige Organe. Zwar haben die ZMK und der Staatsrat als Entscheidungsträger umgehend dem ständigen Ausschuss des NVK Bericht zu erstatten, wenn sie Maßnahmen nach Artikel acht und neun ergreifen wollen. Eine effektive Kontrolle der Ermessensausübung ist aber dadurch nicht gesichert. Einen besonders interessanten Aspekt enthält das Gesetz hinsichtlich der Entscheidungskompetenz bei Maßnahmen nach Art. 8 und 9 dennoch. So entscheiden ZMK und Staatsrat über die Anwendung. Gemeint sein kann damit nur, dass beide Organe gemeinsam entscheiden¹⁸ und dann diese gemeinsame Entscheidung, wie gerade beschrieben, dem ständigen Ausschuss des NVK zur Kenntnis bringen. Die Volksrepublik betrachtet Taiwan als Teil des eigenen Hoheitsge-

¹² Vergleiche nur die Verlautbarung des „Mainland Affairs Council“ unter: <http://www.mac.gov.tw/english/english/macpolicy/qa01.pdf> (Zugriff am 12.5.2005).

¹³ Die taiwanische Regierung neigt dazu, Taiwan und das Festland auch als völkerrechtlich gleichberechtigte Entitäten zu betrachten. Zur völkerrechtlichen Einordnung Taiwans und den damit verbundenen Grenzen eines solchen Ansatzes vergleiche unten, insbesondere Fn. 33.

¹⁴ Zu den von JIANG formulierten Punkten der Taiwanpolitik siehe die Rede vom 30.1.1995 wiedergegeben unter: <http://en.china.broadcast.cn/2238/2005-3-23/33@219805.htm> (Zugriff am 12.5.2005).

¹⁵ Vergleiche nur Art. 5 Satz 2 und 3.

¹⁶ So etwa in der offiziellen Erklärung der taiwanischen Verwaltung zum Antisezessionsgesetz, <http://www.mac.gov.tw/english/english/anti/mofa940329e.htm> (Zugriff am 12.5.2005).

¹⁷ Vgl. das Interview Präsident Chens mit der Financial Times vom 17.12.2003, <http://www.gio.gov.tw/taiwan-website/4-0a/20031217/2003121701.html> (Zugriff am 12.5.2005).

¹⁸ Ungenau daher: Karsten Giese, Das Antisezessionsgesetz - viel Lärm um nichts und einiges zerschlagenes Porzellan in: CHINA aktuell 2004, S.3., der nur von der ZMK als Entscheidungsträger spricht.

biets. Nach Art. 67 Nr. 20 der chinesischen Verfassung entscheidet über die Verhängung des Kriegsrechts in einzelnen Provinzen der ständige Ausschuss des NVK. Man könnte daher auf den ersten Blick im Falle Taiwans eine Verlagerung dieser Kompetenz vom ständigen Ausschuss hin zu den genannten Staatsorganen erkennen. Allerdings geht das Antisepessionsgesetz im Umkehrschluss zu Art. 7 Nr. 1 des Gesetzes gerade davon aus, dass zwischen dem Festland und Taiwan de iure der Kriegszustand bereits (fort-)besteht. Folglich ist ein Beschluss über das Verhängen des Kriegsrechts gar nicht (mehr) notwendig.¹⁹ Bereits im status quo könnte nach dieser Auffassung die ZMK als oberstes militärisches Leitungsorgan²⁰ jeder Zeit Zwangsmaßnahmen gegen Taiwan ergreifen. Das Antisepessionsgesetz bewirkt demnach keine Erleichterung eines militärischen Vorgehens gegen Taiwan, sondern schränkt im Gegenteil die Autonomie der ZMK deutlich ein. Das zusätzliche Erfordernis einer Zustimmung des Staatsrates führt zur Einbindung der ansonsten sehr autark agierenden und parteinahen ZMK²¹ in den Machtbereich eines weiteren Staatsorgans. Durch diese Erschwerung der Entscheidungswege wird eine breitere Abstimmungsgrundlage für im Fall der Fälle ergriffene Maßnahmen geschaffen. Die Gefahr eines unabgestimmten Vorgehens durch die ZMK wird so deutlich abgeschwächt. Insgesamt ist die Regelungsdichte im Bereich der Art. 8 und 9 höher als in den übrigen Vorschriften des Gesetzes. Insbesondere werden konkrete Kompetenzzuweisungen vorgenommen.

V. Taiwan als de facto-Regime

Das bisher Gesagte berührt die Auslegung und innerstaatliche Zuständigkeit für die Ausführung des Gesetzes. Eine Befassung mit dem Gesetz wäre aber unvollständig, würde man seine Wirkung auf

Taiwan außer Betracht lassen. Die mit ihm verbundenen politischen Verwerfungen sollen hier nicht erörtert werden. Ferner ist nicht davon auszugehen, dass das Gesetz innerstaatliche Rechte und Pflichten für Taiwan begründet. Allerdings wird zu erörtern sein, welche völkerrechtliche Relevanz ihm gegebenenfalls zukommt.

Die Regierung in Peking betrachtet Taiwan als Bestandteil Chinas, die Taiwanfrage und ihre Lösung als innere Angelegenheit.²² Sie geht also gerade nicht von einer völkerrechtlichen Relevanz der Taiwanfrage und deren Lösung aus. Auf den ersten Blick erscheint diese Position vertretbar. Taiwan ist eine stabilisierte de facto-Herrschaft, also gerade kein Staat.²³ Es scheint insofern rechtfertigungsbedürftig, wenn einer ohnehin kurzen Anmerkung zum chinesischen Antisepessionsgesetz völkerrechtlichen Aspekten ein breiterer Raum eingeräumt werden soll. Es ist also zunächst nachzuweisen, dass den Beziehungen zwischen dem Festland und Taiwan völkerrechtliche Relevanz zukommen kann. De facto-Regime sind Entitäten, die auf einem Teil des Staatsgebiets eines Staates effektive Herrschaftsgewalt ausüben, während sich die effektive Herrschaftsgewalt des Mutterstaates nicht mehr auf diesen Teil seines Staatsgebietes erstreckt. Im Falle Taiwans entstand diese Situation bekanntlich durch den Bürgerkrieg der vierziger Jahre. Die Insel wurde mit der Ausrufung der Volksrepublik auf dem Festland zur letzten Region, in der die nationalchinesische Regierung effektive Herrschaftsgewalt ausübte. Mit der Anerkennung der kommunistischen Regierung in Peking durch die UN-Generalversammlung 1971 erodierte sie letztlich zur bloßen de facto-Regierung. Dass jedenfalls solche über längere Zeit stabilisierte de facto Herrschaften aus der Tatsache ihrer bloßen Existenz abgeleitete partielle Völkerrechtssubjektivität besitzen, ist heute nicht mehr umstritten.²⁴ Das zeigt sich nicht zuletzt darin, dass Taiwan Mitglied einer Reihe von Internationalen Organisationen ist, wie etwa der WTO, der es als besonderes Zollgebiet²⁵ angehört. Sofern nur die Artikel über eine friedliche Wiedervereinigung in Betracht gezogen werden, ist das Antisepessionsgesetz im Hinblick darauf auch nicht problematisch.

¹⁹ Dass auch nach der Gründung der Volksrepublik der Kriegszustand mit den von der Nationalregierung beherrschten Gebieten fortbestand, der regelmäßig in militärischen Auseinandersetzungen aufflammte, ist nicht bestreitbar. Vgl. Jürgen Maurer, Taiwan in den Internationalen Beziehungen, Hamburg 1996, S. 45ff. In den Stellungnahmen der VR China zur Taiwan-Frage wird auch heute noch sehr genau zwischen politischer Annäherung und dem Status de iure unterschieden. Konsequenz kann aus Sicht der VR China, die Taiwan als abtrünnige Provinz betrachtet, nur ein innerstaatlicher Notstand angenommen werden. Dieser dauert de iure, trotz politischer Entspannung, fort. (Zu etwaigen Konflikten dieser rein innerstaatlichen Perspektive mit dem Völkerrecht, siehe unten.) So lässt sich erklären, dass auf der einen Seite Fortschritte auf politischer und wirtschaftlicher Ebene erzielt werden und gleichzeitig die Forderung nach einer formellen Beendigung der Feindseligkeiten aufrecht erhalten wird. Vgl. zu dieser Dopplung schon die Erklärung des Amtes für Taiwanfragen vom August 1993 abgedruckt in: CHINA aktuell 1993, S. 942 ff., insbesondere S. 944 f.

²⁰ Im einzelnen: Harro von Senger, Einführung in das chinesische Recht, München 1994, S. 89 ff. sowie Sebastian Heilmann, Das politische System der Volksrepublik China, Wiesbaden 2004, S. 153 ff.

²¹ Vergleiche dazu wiederum Heilmann (Fn.20) a.a.O.

²² Gemeint ist damit eine Angelegenheit im Sinne des Art. 2 VI UN-Charta.

²³ Vgl. Carsten Stahn, Die Volksrepublik China und Taiwan: Zwei Staaten, eine Nation?, in: Der Staat (2001), S. 73 ff., 80 f. mit weiteren Nachweisen (freilich nimmt Stahn im Ergebnis eine Weiterentwicklung hin zu einem selbständigen Staat an), im Ergebnis vergleiche auch: Malcolm N. Shaw, International Law, Cambridge 1997, S. 166 und Louis Henkin et al., International Law Cases and Materials, St. Paul 1993, S. 286.

²⁴ Karl Doehring, Völkerrecht, Heidelberg 2004, S. 117 f., Knut Ipsen, Völkerrecht, München 2004, S. 107.

²⁵ Und somit ausdrücklich nicht als Staat!

Problematisch könnten allerdings die Art. 8 und 9 des Gesetzes sein, insbesondere weil zwischen beiden Entitäten das Gewaltverbot nach Art. 2 IV UN-Charta²⁶ zum Tragen kommen könnte.

VI. De facto-Regime und Gewaltverbot

Das de facto-Regime ist jedenfalls gegen Angriffe dritter Staaten geschützt, denn das Gewaltverbot gilt nach der UN-Charta nicht nur gegenüber Staaten (selbst das kann hier vorliegen, denn das de facto-Regime existiert ja de iure noch immer auf dem Staatsgebiet des Mutterstaates), sondern auch im Übrigen immer dann, wenn die Gewaltanwendung nicht mit den Zielen der Vereinten Nationen zu vereinbaren ist. Da die UN-Charta nach einem Maximum an Friedenssicherung und friedlicher Konfliktbewältigung strebt (vgl. nur Art. 1 I und II UN-Charta, die ausdrücklich den Weltfrieden unabhängig vom Vorliegen zwischenstaatlicher Konflikte nennen), kann jedenfalls über Art. 2 IV 2. Halbsatz UN-Charta die Geltung des Gewaltverbotes zwischen dem de facto-Regime und einem Drittstaat abgeleitet werden, da keine ausschließlich innere Angelegenheit des Drittstaates vorliegt.²⁷ Art. 2 IV UN-Charta als Grundsatz des Völkerrechts²⁸ berechtigt das de facto-Regime jedoch nicht nur, sondern es verpflichtet es auch dazu, gegenüber jedem Drittstaat das Gewaltverbot zu achten.

Fraglich ist, ob das de facto-Regime und der Mutterstaat ebenfalls wechselseitig durch das Gewaltverbot geschützt sind. Für den Mutterstaat ist das de facto-Regime eine Entität, die sich de iure auf seinem Staatsgebiet befindet, es ist also gerade keine Beziehung inter nationes betroffen, wie sie Art. 2 IV UN-Charta fordert. Es könnte sich jedoch wiederum aus Art. 2 IV 2. Halbsatz eine Lösung dieses Problems ergeben. Überzeugend ist hier ein von *Frowein* und anderen²⁹ ins Feld geführtes Argument. Das geltende Völkerrecht strebe mit dem Gewaltverbot an, einen umfassenden Schutz des status quo zu verwirklichen, das heißt, der faktische und rechtliche Besitzstand eines Staates oder einer Entität mit (teilweise) internationalem Status soll umfassend

gegen eine gewaltsame Veränderung geschützt sein. Zu diesem status quo gehört im Hinblick auf das de facto-Regime insbesondere die faktische Ausübung von Herrschaftsgewalt auf einem bestimmten Territorium.³⁰ Man kann daher also grundsätzlich von einer Geltung des Gewaltverbots zwischen dem Festland und Taiwan ausgehen.³¹ Die einzelnen Regelungen der Art. 8 und 9, die unter anderem die Möglichkeit einer militärischen Intervention vorsehen, können deshalb völkerrechtlich erheblich sein, wenn sie zur Anwendung kommen und die davon umfassten Mittel voll ausgeschöpft werden.³²

VII. Die nichtfriedlichen Maßnahmen im Einzelnen

Insbesondere könnte eine Gewaltanwendung problematisch sein, die dann erfolgt, wenn die Möglichkeiten einer friedlichen Wiedervereinigung vollständig erschöpft sind. Auf die Problematik der Unbestimmtheit wurde bereits hingewiesen. Völkerrechtlich relevant ist allerdings die Tatsache, dass durch eine solche Gewaltanwendung durch die Volksrepublik der status quo unter Verstoß gegen das Gewaltverbot geändert wird. Dabei muss nicht notwendig die Schwelle eines bewaffneten Angriffs im Sinne des Art. 51 UN Charta erreicht sein, das Gewaltverbot ist insofern bekanntlich weiter.³³ Eine Rechtfertigung für eine solche Maßnahme gegen das de facto Regime wäre völkerrechtlich nicht möglich, das Vorgehen mithin rechtswidrig. Allein die in Art. 8 vorgesehenen „sonstigen notwendigen (also nicht militärischen) Maßnahmen“ könnten hier ohne Verstoß gegen das Völkerrecht Anwendung finden.

Anders könnte es im Hinblick auf die beiden übrigen Fälle liegen, an die das chinesische Gesetz die Möglichkeit eines militärischen Eingreifens knüpft. Diese betreffen beide die „Verursachung“ der Unabhängigkeit Taiwans als souveräner Staat. Anscheinend gilt auch hier das Gewaltverbot, denn es ist schwer verständlich, weshalb der einmal erlangte Schutz des de facto Regimes dann entfallen soll, wenn sich seine Unabhängigkeit vom Mutterstaat weiter vertieft. Es spricht einiges dafür aus diesem Grunde im Falle eines seit jeher um Unabhängigkeit ringenden de facto Regimes die Geltung des Gewaltverbots hier anzunehmen. In der Erklärung der Unabhängigkeit liegt auch kein bewaffneter Angriff, so dass sich der Mutterstaat auch nicht auf Art. 51

²⁶ „Alle Mitglieder [der Vereinten Nationen] unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt.“

²⁷ Vgl. *Jochen Abr. Frowein*, Das de facto-Regime im Völkerrecht, Köln, Berlin 1968, S. 37 ff.

²⁸ Das Gewaltverbot gehört inzwischen unstrittig zum Völkerge-
wohnheitsrecht. Es hängt deshalb nicht von einer, wegen Art. 4 I UN-
Charta rechtlich ohnehin kaum möglichen, Mitgliedschaft des de facto-
Regimes in den UN ab, ob das Gewaltverbot anwendbar ist.

²⁹ *Frowein* (Fn.26) S. 53., mit ähnlicher Begründung: *Bruno Simma, Alfred Verdross*, Universelles Völkerrecht, Berlin 1984, § 406.

³⁰ *Simma, Verdross* (Fn.29) ebenda.

³¹ Zu den Grenzen des Gewaltverbots in diesem Fall siehe unten.

³² Zur Problematik der Drohung vgl. unten.

³³ *Randelzhofer* in: *Bruno Simma*, Charta der Vereinten Nationen, München 1991, Art. 2 IV Rn. 13 ff.

UN Charta berufen könnte. Anders könnte es allerdings hier wegen einer Besonderheit der Taiwanfrage liegen. Im Falle der de facto Regime wird darauf hingewiesen, dass das Vorliegen eines bestimmten Staatsmerkmals beim de facto Regime bestritten sei oder zumindest vom Mutterstaat bestritten werde. Diese Problematik hat in der Taiwanfrage eine besondere Ausprägung gefunden. Es ist hier nämlich weniger das Vorliegen der drei klassischen Staatsmerkmale strittig, als die Frage, für wen das de facto Regime auf Taiwan seine effektive Herrschaftsgewalt ausübt. Bisher ist das, soweit ersichtlich, nicht für sich als eigener Staat auf Taiwan, sondern nach wie vor für (einen Teil von) China als einheitliches Völkerrechtssubjekt.³⁴

Genau dieser Punkt ist jedoch problematisch. Grund für die partielle Völkerrechtssubjektivität des de facto-Regimes und die damit einhergehende Geltung des Gewaltverbots ist nach dem oben Gesagten die faktische Ausübung von Staatsgewalt auf einem bestimmten Territorium, mit dem Ziel der Sicherung des status quo. Dieser Schutz mag im Falle eines aus einer Unabhängigkeitsbewegung entstandenen de facto Regimes die Erlangung der vollständigen Unabhängigkeit umfassen, die dem Regime als Ziel von Anfang an innewohnt. Es ist jedoch angezeigt, hier eine abweichende Auffassung zu vertreten. In der Entstehung der de facto-Herrschaft hat sich hier nämlich der ursprüngliche Streit um die legitime Vertretung des Gesamtstaates niedergeschlagen. Es existiert also trotz des Bestehens zweier faktisch selbständiger Entitäten ein viel engeres Verhältnis zueinander. Das wechselseitig geltend gemachte Recht auf legitime Vertretung nach außen bewahrt hier einen gewissen „Rest an Innerstaatlichkeit“. Das Völkerrecht schützt das de facto-Regime in diesem Fall dann nicht als Protostaat. Es gewährt also, bildlich gesprochen, keine rechtlich

geschützte Anwartschaft auf Unabhängigkeit.³⁵ Soweit ersichtlich ist diese Unterscheidung bisher noch nicht diskutiert worden. Dies kann auch hier nicht in der gebotenen Ausführlichkeit erfolgen. Auch wenn meines Erachtens einiges für die vorgelegene Differenzierung spricht, soll daher nicht ausgeschlossen werden, dass andere Lösungen vertretbar sind.

Erklärt das de facto-Regime also die Unabhängigkeit als eigener Staat, spielt sich diese Problematik innerhalb des zwischen de facto Regime und Mutterstaat verbliebenen „Rest an Innerstaatlichkeit“ ab, ist völkerrechtlich also nur dann relevant, wenn der Sicherheitsrat darin eine Friedensbedrohung nach Art. 39 UN-Charta feststellt.

Dieser Auffassung könnte vorgeworfen werden, sie würde eine Lücke in den Schutzmantel des Gewaltverbots reißen, obwohl das de facto-Regime bereits einen internationalen Status erlangt hat. Das ist aber nicht notwendig der Fall. Die These führt lediglich dazu, dass das Gewaltverbot dort nicht gilt, wo das de facto-Regime den Rahmen des status quo verlässt und ihm gegenüber ein „mehr“ beansprucht. Allerdings darf das nicht dazu führen, dass der Mutterstaat seinerseits die Gelegenheit zur Veränderung des status quo zu seinen Gunsten missbraucht. Folglich ist die Gewaltanwendung hier limitiert, der status quo bleibt in seinem Kern in jedem Fall geschützt. Erlaubt sind also nur solche Maßnahmen, die die Ausübung der lokalen Herrschaftsgewalt des de facto Regimes nicht berühren. Insbesondere sind also Blockademaßnahmen zulässig. Eine militärische Intervention hingegen, die den Kern des de facto-Regimes, nämlich die effektive Herrschaftsausübung auf seinem Territorium beseitigen würde, ist hingegen ausgeschlossen. Sie wäre ein Verstoß gegen das Völkerrecht.³⁶

³⁴ Hier ist freilich im Detail vieles strittig. (Vergleiche im Einzelnen: *Stahn* Fn. 22.) Allerdings hat Taiwan bisher nicht ausdrücklich seine Unabhängigkeit erklärt. In den letzten Jahren ist lediglich eine Reihe äußerst widersprüchlicher Äußerungen zum Status Taiwans zu verzeichnen. Widersprüchliches Verhalten führt jedoch auch im Völkerrecht nicht zur Veränderung einer bestehenden Rechtslage. Hinzu kommt insbesondere, dass Taiwan heute ausdrücklich behauptet, es sei mit dem Völkerrechtssubjekt der Republik China von 1912 identisch, vgl.: <http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=2290&ctNode=501> (Zugriff am 12.5.2005). Die Annahme die VR China habe sich als selbständiges Völkerrechtssubjekt von der ursprünglichen ROC abgespalten, ist rechtlich jedoch nicht haltbar und wird, soweit ersichtlich, auch von niemandem vertreten. Damit macht die Regierung in Taipeh jedoch, gewollt oder nicht, hinreichend deutlich, dass sie sich als rechtmäßige Regierung in (einem Teil von) China betrachtet, und nicht als Regierung eines selbständigen Staates. Die in diesem Zusammenhang teilweise vorgetragene Analogie zur Teilung Deutschlands ist insofern nicht möglich, weil China, im Gegensatz zu den beiden deutschen Staaten volle Völkerrechtssubjektivität besitzt und von einem „handlungsunfähigen Dachstaat“ hier nicht sinnvoll gesprochen werden kann.

³⁵ Hierfür spricht ferner, dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass solche de facto-Regime bei einer Unabhängigkeitserklärung durch Konflikte mit Gegnern der Unabhängigkeit im Inneren so stark destabilisiert werden, dass das Merkmal der effektiven Ausübung von Herrschaftsgewalt jedenfalls teilweise verloren geht. Zur bisweilen heftigen Reaktion allein auf Änderungen in der Bildungspolitik in Taiwan vergleiche etwa: CHINA aktuell 2004, S. 1203.

³⁶ Ob sich das de facto-Regime zu einem Staat entwickelt, hängt letztlich somit nicht von der Unabhängigkeitserklärung allein ab. Wie immer bei der Entstehung neuer Staaten wird maßgeblich die vollständige Erfüllung der Staatsmerkmale (vgl. dazu die Erwägungen in Fn. 35) und/oder in zweiter Linie die Anerkennung durch andere Staaten eine Rolle spielen. Erst wenn so eine hinreichend stabilisierte Situation entstanden ist, hat das de facto-Regime den Status eines Staates erlangt und das Gewaltverbot und insbesondere auch das allgemeine Interventionsverbot gelten vollumfänglich. Das kann durchaus sehr schnell (innerhalb weniger Wochen) erfolgen. Würde sich Taiwan intern und nach Möglichkeit auch international nach erfolgter Unabhängigkeitserklärung rasch stabilisieren, wären alle weiteren Gegenmaßnahmen der Volksrepublik rechtswidrig.

Für den Fall des Antisepessionsgesetzes würde das bedeuten, dass seine Anwendung nur dann völkerrechtsmäßig sein kann, wenn die ergriffenen Maßnahmen nicht Gewalt gegen das taiwanische Herrschaftsgebiet an sich umfasst.

VIII. Völkerrechtswidrige Drohung?

Letztlich kann man die Frage aufwerfen, inwiefern im Erlass des Gesetzes selbst schon ein Verstoß gegen das Völkerrecht liegt.³⁷ Man könnte in den Regelungen der Art. 8 und 9 eine nach Art. 2 IV UN-Charta ebenfalls verbotene Drohung mit Gewalt erblicken. Unter den Begriff der Drohung fällt insbesondere die erklärte Bereitschaft eines Staates, Gewalt anzuwenden, wenn der Zielstaat der Drohung nicht eine bestimmte Handlung vornimmt oder unterlässt.³⁸ Der Drohungsbegriff an sich liegt in der völkerrechtlichen Diskussion über solch grundsätzliche Aussagen hinaus allerdings noch teilweise im Dunkeln.³⁹ Man wird für den vorliegenden Fall aber dennoch folgendes festhalten können: Das Gesetz stellt ein militärisches Eingreifen der Volksrepublik explizit für bestimmte näher beschriebene Ereignisse auf Taiwan in Aussicht. Insofern droht es Gewalt an.

Rechtswidrig ist diese Drohung freilich nur, insofern die angedrohten Maßnahmen nach dem oben gesagten ihrerseits völkerrechtswidrig wären.⁴⁰ Das Gesetz enthält auf der anderen Seite aber einen Entscheidungsspielraum für die Anwendung von Maßnahmen im konkreten Fall. Nicht alle denkbaren Maßnahmen nach Art. 8 und 9 sind nach dem oben Gesagten rechtswidrig, einschließlich einer eingeschränkten Gewaltanwendung. Anhaltspunkte dafür, dass sich Staatsrat und ZMK stets für eine Invasion oder sonstige militärische Zwangsmaßnahmen entscheiden werden, sind nicht ersichtlich. Das Gesetz ist aufgrund dieses Entscheidungsspielraums unscharf. Sowohl eine völkerrechtswidrige, als auch eine völkerrechtskonforme Deutung sind jeweils möglich.⁴¹ Man steht folglich vor dem Di-

lemma, dass die Volksrepublik im Zweifel immer behaupten wird, völkerrechtlich zulässige Maßnahmen angedroht zu haben, ohne dass dies objektiv überprüfbar wäre. Dafür, dass das Gesetz gerade nicht das Ziel hatte, exzessive Gewaltanwendung gegen Taiwan zu legitimieren sprechen zusätzlich die von Giese⁴² dargestellten innenpolitischen Überlegungen. Man wird daher feststellen müssen, dass die Schwelle zur völkerrechtswidrigen Drohung im vorliegenden Fall noch nicht überschritten ist. Auf der anderen Seite müssen in der Diskussion mit der VR China die aufgezeigten Grenzen von Maßnahmen gegen Taiwan immer wieder betont und unterstrichen werden.

³⁷ Dies wird etwa von der Regierung in Taipeh behauptet. In der offiziellen Erklärung zum Antisepessionsgesetz (Fn. 16) heißt es: „The ‚Anti-secession Law‘ [...] suggests that non-peaceful means may be arbitrarily employed by China to achieve unification. This is not only a violation of the principle of self-determination but also infringes upon the sovereignty of the Republic of China.“

³⁸ Bruno Simma, *The Charter of the United Nations*, Oxford 1994, Art. 2 IV Rn. 36.

³⁹ Simma (Fn. 38) a.a.O.

⁴⁰ Vergleiche ICJ Rep. 1986 (Nicaragua Fall): „The notions of ‚threat‘ and ‚use‘ of force under Article 2, paragraph 4 of the Charter stand together in the sense that if the use of force itself will be illegal – for whatever reason – the threat to use such force will likewise be illegal.“

⁴¹ Man liest dann Art. 8 etwa wie folgt: Im Falle der Unabhängigkeitserklärung, der durch sonstige Ereignisse verursachten Unabhängigkeit oder einem dauerhaften Scheitern der Verhandlungen,

sollen, nichtfriedliche oder andere notwendige Maßnahmen angewendet werden, soweit sie im konkreten Fall völkerrechtsmäßig sind.

⁴² Giese (Fn. 18) S. 4 f.