

## DER FERNÖSTLICHE LUFTKAMPF, SIEGER UND BESIEGTE

(zum chin.-jap. Luftfahrtabkommen vom 20. April 1974)

Hartmann - Weggel

Nach mehr als zwölfmonatigen Verhandlungen wurde das lange erwartete japanisch-chinesische Zivilluftfahrtabkommen am 20. April 1974 in einer zehnmündigen Zeremonie vom japanischen Botschafter in Peking, Heishiro Ogawa, und vom chinesischen Außenminister Chi P'eng-fei in der Großen Halle des Volkes in Peking unterzeichnet. Die Vorbesprechungen hatten bereits im Frühjahr 1973 begonnen. Vom 8. bis 15. März 1973 verhandelten sechs japanische Regierungsbeamte über die Präliminarien. Japan empfand zu dieser Zeit bereits Unbehagen angesichts der Tatsache, daß immer mehr Luftverkehrsgesellschaften Landrechte in Peking und Shanghai eingeräumt bekamen. Unter anderem versuchte die Air France, Konzessionen für die Strecke Tokyo-Shanghai bzw. Tokyo-Peking zu bekommen, also bedeutsame Vorteile auf Kosten Japans einzustreichen: Vermutlich würden ja beinahe sämtliche Passagiere, die diese Strecke benutzten, Japaner sein!

Das Luftfahrtabkommen ist einer jener Verträge, die im Kommuniqué vom 29. September anlässlich der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen China und Japan niedergelegt worden waren. Nach diesen Kommuniquévereinbarungen sollten "Verhandlungen zum Zweck des Abschlusses von Abkommen über Handel, Schifffahrt, Luftfahrt, Fischerei usw. in Einklang mit den Erfordernissen und unter Berücksichtigung bestehender Abkommen geführt werden" (vgl. dazu C.a. 72/9, S. 31: Gesamttext des Kommuniqués!).

Als erster dieser Verträge kam im Januar 1974 das Handelsabkommen zustande. (1) Das Luftfahrtabkommen ist der zweite dieser Verträge. Es eröffnet zwischen den beiden Ländern direkte Luftverbindungen, die seit dem letzten Krieg geschlossen waren.

Die Präambel des Pakts, für die Japanisch und Chinesisch als offizielle Sprachen benutzt wurden, empfiehlt die Förderung freundschaftlichen Austausches und freundschaftlicher Entwicklungen der Zivilluftfahrt zwischen den beiden Ländern auf der Basis des Gemeinsamen Chinesisch-Japanischen Kommuniqués vom 29. September 1972, mit dem die diplomatischen Beziehungen zwischen Japan und China aufgenommen wurden. Was die vorgesehenen Luftfahrtgesellschaften betrifft, die die direkten Routen zwischen Japan und China bedienen sollen, so nennt das Abkommen keine besonderen Namen, sondern spricht nur von einer oder zwei vorgesehenen Luftfahrtgesellschaften. Auf japanischer Seite kann ja eigentlich nur die Japan Airlines in Betracht kommen.

Das Luftfahrtabkommen, das als neues Symbol der Freundschaft zwischen Japan und China gerühmt wird, besteht aus einer Präambel und 19 Artikeln sowie einem Anhang, in dem die Luftfahrtrouten über die beiden Länder hinaus spezifiziert werden.

Nach diesem Verzeichnis erhält Japan Landrechte in Peking und Shanghai, China solche in Tokyo und Osaka. Ferner ist festgehalten, daß Japan die Route Peking (Shanghai) - Karachi - Neu Delhi oder Bombay befliegen kann (Fortsetzung: Beirut, Kairo oder Istanbul - Athen - Rom etc. - Paris), während sich China die Route Tokyo (Osaka) - Vancouver (Ottawa oder einen anderen kanadischen Flughafen) - USA gesichert hat (auch vier Anflughäfen in Lateinamerika, inklusive Mexico). (2) (Karte Nr. 1)

Es wird erwartet, daß die ersten Flüge am 29.9.1974, dem zweiten Jahrestag der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen beiden Ländern, abgewickelt werden.

Während der zähen Verhandlungen war es den Japanern nicht gelungen, ihre beiden Hauptziele zu verwirklichen, nämlich erstens die Luftfahrtverbindungen mit Taiwan aufrechtzuerhalten und zweitens optimale Vorstellungen bezüglich der Streckenführung über Peking hinaus zu realisieren (vgl. C.a. 74/4 ; Ü81).

Zu 1.) Enttäuschungen mit Taiwan

Im "fernöstlichen Luftkampf" haben alle Parteien Federn lassen müssen, sowohl Japan als auch Taiwan. Peking ist letztendlich als alleiniger Sieger hervorgegangen: Gleich nach Abschluß des Übereinkommens mit Peking richtete sich das Hauptinteresse auf die Frage, ob die schon bestehende, überaus lukrative Luftverbindung Japans mit Taiwan gehalten werden kann. Obwohl Japan vor eineinhalb Jahren zugleich mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Peking die offiziellen Verbindungen zu Nationalchina abbrach, blieben die wirtschaftlichen Kontakte und der Luftverkehr unangetastet. Die Regierung in Taipei hat auch immer wieder erklärt, daß sie keine Einwände gegen japanisch-volkschinesische Luftabkommen habe, solange die berechtigten der "Republik China" unbeeinträchtigt blieben.

Inzwischen freilich steht fest, daß die japanischen Unterhändler in Peking für die Nationalchinesen kaum annehmbare Zugeständnisse gemacht haben. Außenminister Ohira gab denn auch bei seiner Pressekonferenz am Tag der Unterzeichnung bekannt, daß Japan die Flaggenkennzeichnung der "China Airlines" auf Taiwan, die bisher die Route Tokyo-Taipei bediente, nicht als Nationalflagge Chinas betrachte. (Konkretisierung der "Nicht-Staat-Theorie"! Die Luftfahrtgesellschaft werde von Japan nicht als ein "Transportmittel betrachtet, das einen Staat repräsentiert". Gleichzeitig brachte Ohira die Entschlossenheit seiner Regierung zum Ausdruck, die Luftfahrtverbindungen zwischen Japan und Taiwan auf einer stabilen Grundlage zu gewährleisten. Der Außenminister Taiwans, Shen Chang-huan, bezeichnete die Vorschläge Japans als unannehmbar, denen zufolge der Luftverkehr zwischen Japan und Formosa nur noch auf privater Basis abgewickelt werden soll, so daß die rotblaue Kokarde auf den Flugzeugen aus Taiwan nicht als Nationalflagge anzusehen sei. Auch sei es mit der nationalen Würde der Republik China unvereinbar, daß die staatlichen China Airlines außerdem in Klammern den Zusatz "Taiwan" enthalten sollen.

Falls Taiwan sich mit diesen Bedingungen einverstanden erkläre, könne es den alten Flughafen von Tokyo, Haneda, als Basis benutzen, während die JAL ihre China-Flüge vom neuen Flughafen Narita aus betreiben werde.

Taiwan bezeichnete diese Vorschläge als Zumutung, war nicht bereit, irgendwelches "Verständnis" für die japanische Situation zu zeigen und ergriff innerhalb weniger Stunden drei einschneidende Maßnahmen, die wie eine Art "Racheakt" wirkten.

a) Erstens wurden die japanische Luftgesellschaft Japan Airlines (JAL) sowie andere japanische Flugzeughalter aufgefordert, binnen 24 Stunden nicht mehr in Taiwan zu landen, von dort zu starten oder den taiwanesischen Luftraum zu durchfliegen.

Mit dieser schroffen Reaktion verliert JAL ihre seit 1959 bestehende lukrativste Strecke, die sie bisher 37 mal wöchentlich, zumeist voll besetzt mit japanischen Touristen, geflogen hatte. Möglicherweise wird JAL nun schnell in die "roten Zahlen" hineinschlittern: Wie aus Statistiken der Zivilluftfahrtverwaltung in Taipei hervorgeht, beförderte die Gesellschaft bis zum 31. Dezember 1973 zwischen Taipei und Tokyo 1.170.308 Gäste; dies seien 36,91 % des gesamten Passagieraufkommens während des sechsjährigen Bestehens des Luftabkommens

zwischen Taipei und Tokyo. Das gesamte Passagiervolumen habe sich auf 3.170.524 Personen belaufen. Die China Airlines hätten davon nur 473.926 Personen, also nur 14,95%, befördert. Der Rest wurde von anderen internationalen Luftlinien bewältigt. Mehr als 700.000 japanische Touristen waren allein im Jahre 1973 nach Taiwan gereist. Der Abbruch der Flugverbindungen schlägt also in Japan schwer zu Buch. Die CAL (China Airlines) schloß ihre seit 1967 bestehenden Büros in Japan und stellte ihre Flüge dorthin ein. Nur noch ein halbes Dutzend Luftverkehrsgesellschaften soll künftig die Strecke Tokyo-Taipei bedienen.

b) Zweitens begann Taipei, in Zusammenarbeit mit den USA, eine neue Flugroute nach Nordamerika auszuarbeiten, die nun nicht mehr über Japan, sondern über Guam als Positionssprungbrett führen soll.

c) Drittens werde in Zukunft jedem japanischen Flugzeug der Anflug auf Taiwan verboten. Jedes japanische Flugzeug werde als "nicht identifizierbares Flugobjekt" ("Ufo" = Unidentified Flying Object) betrachtet und als solches behandelt. Notfalls müßten derartige Flugzeuge, die in Taipeis Luftverteidigungsidentifizierungszone (ADIZ) oder "Flight Information-Region" (FIR) auftauchen, abgefangen oder zumindest zum Abdrehen gezwungen werden. Da Japan demnach nicht mehr die Straße von Formosa als Fluglinie benutzen kann, wird ein Umweg nötig sein, der die JAL vermutlich 40 Minuten pro Flug kostet. (Der Luftraum Taiwans umfaßt die gesamte Formosastraße und erstreckt sich ferner von einem Punkt 450 km nördl. von Taiwan bis auf seine Südroute, die halbwegs zwischen Formosa und den Philippinen endet. Die JAL wird bei ihrem Flug nach Honkong künftig also die Philippinen passieren müssen). (Karte Nr. 2)

Obwohl Taiwan die Regierung Tokyo über die zu treffenden Maßnahmen nicht im Unklaren gelassen hatte, war man in Japan doch betroffen, als Taipei seine Ankündigung Wort für Wort in die Tat umsetzte. Obwohl die Regierung in Taipei damit rechnen kann, daß die "gesichtsbehaftete" japanische Bevölkerung für eine solche Reaktion auf Verletzung der "nationalen Würde" Taiwans Verständnis haben dürfte, fragt es sich doch, ob Taipei die Karten gegenüber dem wirtschaftlich soviel mächtigeren Japan nicht überreizt hat. Die Handlungsweise Taipeis wird erst verständlich, wenn man sich seine Perzeption von der innenpolitischen Landschaft Japans vor Augen hält: Immerhin besteht dort nach wie vor ein starker Pro-Taiwan-Flügel: Als taiwanfreundlich gilt der konservative Finanzminister Takeo Fukuda mit seiner Anhängerschaft, vor allem aber Japans rechter Flügel, gebildet von den "jungen Falken" der Seirankai 青嵐会-Gruppe, die unter anderem als starke Stütze für Fukuda und Nakasone auftreten. Seirankai hat sich in den letzten Monaten mit seiner prononcierten Zwei-China-Politik so sehr in den Vordergrund gespielt, daß Peking bereits erste Besorgnisse gezeigt hat. Hier einige Bemerkungen zu dieser Gruppierung:

Die rechtsradikale Seirankai, die als eigentliche Organisation der japanischen Rechten bezeichnet werden könnte, wurde im Juli 1973 von 31 jungen LDP-Abgeordneten gegründet, von denen 22 einen Sitz im Parlament einnehmen. Die Seirankai betrachtet sich als Träger des Gedankens der Neubelebung japanischer Werte. Sie zielt darauf ab, die Linkskräfte in der japanischen Gesellschaft auszuschalten, Japans Stellung in den internationalen Organisationen zu stärken, die Rolle des Kaisers wiederaufzuwerten, eine starke Armee aufzubauen und den berühmten Artikel 9, in dem auf eine Wehrmacht verzichtet wird, aufzuheben, die LDP von Grund auf zu verändern und engere Beziehungen mit Taiwan und Südkorea anzuknüpfen.

Im vorliegenden Zusammenhang spielt vor allem die entschiedene Zwei-China-Politik der Seirankai eine nicht unwichtige Rolle. Etwas überspitzt meinte ein Kommentator der JMJP (2. 2. 74), daß die Organisation, so klein sie auch sei, den

großen Ehrgeiz zeige, "Taiwan wieder zu annektieren, zurück nach Korea zu gehen und eine 'asiatisch-ozeanische Sphäre' zu schaffen, die in ihrer Substanz nichts anderes sei als die bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges verkündete 'großasiatische Wohlstandssphäre' ". Vorerst ziele die Seirankai auf die Schaffung "zweier Chinas" hinaus. Außerdem wolle sie die Beziehungen zwischen Japan und China sabotieren und den Militarismus wiederbeleben. (3) Was den "Militarismus" anbelangt, so steht fest, daß einige Führer der Seirankai bereits intensive Kontakte mit unzufriedenen Offizieren der japanischen "Selbstverteidigungstreitkräfte" aufgenommen haben. (4)

Gerade im Zusammenhang mit den Diskussionen um das Luftverkehrsabkommen mit China wird der Protest der Seirankai, mit dem die Gruppen von Fukuda und Nakasone einig sind, eine nicht geringe Rolle spielen. Auf eben diese Reaktion aber hofft Taipei. Die Ziele seiner harten Politik wären erreicht, wenn das gegenwärtige Regime Tanaka abgelöst und durch eine von Fukuda oder Nakasone geführte Regierung ersetzt würde. Vor allem Fukuda tritt mit seiner Anhängerschaft nach wie vor für die Aufrechterhaltung der Beziehungen zu Taiwan ein. Unter seiner Regierung - er ist immerhin der schärfste Konkurrent Tanakas innerhalb der LDP - könnte ein schneller Kompromiß hinsichtlich der Lande- und Überflugrechte mit Taiwan gefunden werden.

Am 23. April reichten vier stellvertretende parlamentarische Minister der japanischen Regierung, die der Seirankai angehören, in einer konzertierten Protestaktion gegen die "einseitige" Unterzeichnung des Zivilluftvertrags mit Peking ihre Rücktrittsgesuche ein. Die Rücktrittsgesuche erfolgten auf der Grundlage eines Beschlusses, der am gleichen Tag bei einer außerordentlichen allgemeinen Konferenz der Seirankai gefaßt worden war. Die 17 Parlamentsabgeordneten der LDP kamen überein, politische Schritte zu unternehmen, um zu verhindern, daß das unfaire Abkommen dem japanischen Parlament zur Ratifizierung vorgelegt wird. (5) Dieses Ersuchen wurde von der Regierung allerdings nicht angenommen.

Hsinhua registrierte diesen Schritt mit seismographischer Genauigkeit und wies gleichzeitig darauf hin, daß die "Gesellschaft für japanisch-chinesische Freundschaft (Orthodox)" die Politik der Seirankai verurteilt habe. (6)

Am 7.5.1974 nahm das Repräsentantenhaus in einer Vollversammlung das Zivilluftfahrt-Abkommen zwischen Japan und der Volksrepublik China einstimmig an. Der Luftfahrt-Pakt, der am 20. April dieses Jahres in Peking unterzeichnet wurde, wurde anschließend an das Haus der Räte weitergeleitet. Mit der Zustimmung des Oberhauses, die für den 15. Mai erwartet wird, wird die Ratifizierung durch das Parlament beendet sein.

Diese Abstimmung des Unterhauses ist ein seltenes überparteiliches Ereignis, auch wenn 22 Parlamentarier, die der Pro-Taiwan-Fraktion 'Seirankai', der regierenden Liberal-Demokratischen Partei angehören, vor der Abstimmung das Parlament verließen. Sie protestierten gegen das Vorgehen des Diet, der ihrer Ansicht nach im Gegensatz zu einer LDP-Resolution steht, die einen Luftfahrt-Pakt zwischen China und Japan fordert, ohne jedoch die Flugverbindungen zwischen Tokyo und Taipei aufzugeben. Alles in allem: Nicht ein ökonomisch motiviertes, sondern ein rein politisch orientiertes Luftfahrtgeschäft.

Alle sieben internationalen Luftfahrtgesellschaften, die nun den Passagierstrom zwischen Japan und der Republik China bewältigen müssen, können sich einer gewaltigen Zunahme an Buchungen erfreuen, die sich durch die Einstellung des Liniendienstes von JAL und CAL durch den Abbruch der Zivilluftfahrtbeziehungen ergeben haben. Wie ein Sprecher mitteilte, planen sämtliche Fluglinien, die Zahl ihrer Wochenflüge zu erhöhen. Es handelt sich um: "Northwest Orient Air-lines" (NWA), "Malaysia Airline System" (MAS) und "Korean Air Lines" (KAL). NWA will "einige Flüge mehr" zu ihren derzeitigen acht Wochenflügen einrichten. KAL möchte es auf insgesamt sieben Wochenflüge bringen und MAS ebenso. Die vier anderen Fluggesellschaften sind "Singapore Air Lines", "Thai International", "Cathay Pacific" und "Air Vietnam".

Zu 2.) Enttäuschungen mit den Streckenführungen

Dies sind freilich noch nicht alle wirtschaftlichen Nachteile. Wie schlecht das Geschäft vom kommerziellen Standpunkt aus ist, das Japan hier ausgehandelt hat, wird vor allem dann deutlich, wenn man bedenkt, daß die JAL lediglich Shanghai und Peking, nicht dagegen die Messestadt Canton, anfliegen darf. Besonders schwer aber fällt ins Gewicht, daß die Chinesen nicht bereit waren, den Japanern eine attraktive Flugroute nach Europa zur Verfügung zu stellen. Statt der erwünschten Linie über die Karakorum-Kette nach Islamabad und von da aus nach Europa gab Peking lediglich die Route über Rangoon nach Karachi frei. Gegenüber der seit Jahren eingefahrenen Südostasien-Route, auf der sich der gesamte internationale Verkehr vollzieht, hat die JAL also nicht etwa eine Verkürzung der Reisezeit nach Europa heraushandeln können, sondern muß nun sogar eine Verlängerung von drei bis vier Stunden in Kauf nehmen. Alles, was die JAL für die Hingabe ihrer wirtschaftlich so einträglichen Tokyo-Taipei-Strecke erhält, ist also eine wenig attraktive Route über Rangoon und eine gegenüber der bisherigen Strecke verlängerte Südostasien-Route, die auf einem weiten Umweg um Taiwan herumführt, also zusätzlich Zeit kostet. (vgl. Karten Nr. 3 und 4)

Bei gemeinsamen Erwägungen mit den Unterhausausschüssen für Auswärtiges und Verkehr hatte Takami Eto, ein Angehöriger der "Seirankai", etwas früher am Tag den Pakt

als "ungleich vom Standpunkt des Wirtschaftswertes" verurteilt, in dem die Route nach Islamabad nicht genehmigt worden war. Verkehrsminister Masatoshi Tokunaga entgegnete; er glaube, daß die Regierung in der Lage gewesen sei, die Wirtschaftsgleichheit sicherzustellen. "Was die Islamabad-Route anbetreffe, so hat die Regierung die Zusage Pekings erhalten, daß Japan künftig auf dieser Route nicht diskriminiert werde" Der Generaldirektor des Büros für Zivilluftfahrt im Verkehrsministerium, Hisayoshi Terai, gab zu, daß die von Peking genannten Gründe für die Verweigerung der Erlaubnis für Japan, via Islamabad zu fliegen, im Augenblick nicht (überzeugend) genug seien. Die Chinesen hätten zum Beispiel behauptet, daß die Hilfseinrichtungen für den Luftverkehr unzureichend seien, und daß die Route noch nicht voll auf internationalen Luftverkehr vorbereitet sei. Doch er wiederholte die Behauptung von Tokunaga, daß man für die Zukunft eine Zusage Pekings erhalten habe." (7)

- 1) Dazu ausführlich Oskar Weggel: "Zweiter Schritt auf einem Marsch von 10.000 Li", C.a. 74/1, S.35 ff.
- 2) Japan Times, 21. 4. 1974.
- 3) PRu 1974, Nr. 12, S. 22.
- 4) FEER, 25.2.1974.
- 5) JIJI Press, 23.4.1974
- 6) NCNA, 24.4.1974
- 7) JIJI Press, 7.5.1974

