ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Hilpert, Hanns Günther (Ed.); Sakaki, Alexandra (Ed.); Wacker, Gudrun (Ed.)

Research Report

Vom Umgang mit Taiwan

SWP-Studie, No. 4/2022

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Hilpert, Hanns Günther (Ed.); Sakaki, Alexandra (Ed.); Wacker, Gudrun (Ed.) (2022) : Vom Umgang mit Taiwan, SWP-Studie, No. 4/2022, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin,
https://doi.org/10.18449/2022S04

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/253042

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP

SWP-Studie

Hanns Günther Hilpert / Alexandra Sakaki / Gudrun Wacker (Hg.)

Vom Umgang mit Taiwan

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 4
April 2022, Berlin

- Das de facto politisch unabhängige Taiwan wird von der Volksrepublik China und deren Wiedervereinigungsanspruch immer stärker unter Druck gesetzt. Neben militärischen Drohgebärden nutzt Peking dabei wirtschaftliche und politische Mittel sowie Cyberangriffe und Desinformationskampagnen. Dies gefährdet Stabilität und Status quo in der Taiwan-Straße.
- Taiwan ist in Ostasiens geopolitischen Dynamiken von immenser Bedeutung: geostrategisch als Teil der ersten Inselkette, die den Zugang der VR China zum Pazifik einschränkt, und wirtschaftlich-technologisch als führender Produzent von Mikrochips. Im globalen Systemkonflikt zwischen liberal-demokratischen und autoritären Gesellschaftsordnungen besitzt Taiwan als konsolidierte, pluralistische Demokratie und politisches Gegenmodell zum autoritären System der VR China eine herausragende Stellung.
- Deutschlands und Europas Interesse liegt darin, Frieden und Stabilität in der Taiwan-Straße zu wahren, Taiwans ökonomische und technologische Potentiale besser zu nutzen und wertebasierte Unterstützung für dessen freiheitliches Gesellschaftssystem zu leisten.
- Deutschland bekennt sich zu einer Ein-China-Politik, welche die diplomatische Anerkennung Taiwans ausschließt. Trotzdem existieren Spielräume, um die Beziehungen zu Taiwan auszubauen und zu intensivieren und so Chinas Politik der Einschüchterung und Isolation Taiwans entgegenzuwirken.
- Die Taiwan-Politiken der USA, Japans, Singapurs, Südkoreas, Australiens, Indiens sowie europäischer Partner offenbaren Möglichkeiten, engere Beziehungen zu Taiwan zu gestalten und zugleich an der Ein-China-Politik festzuhalten. Handlungsoptionen bestehen in der Außen- und Sicherheitspolitik, der Handels- und Wirtschaftspolitik sowie der Kulturpolitik.

SWP-Studie

Hanns Günther Hilpert / Alexandra Sakaki / Gudrun Wacker (Hg.)

Vom Umgang mit Taiwan

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 4
April 2022, Berlin

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Verfahren der Begutachtung durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung *(peer review)*, sie werden zudem einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/. SWP-Studien geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2022

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3—4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6372
ISSN (Online) 2747-5115
doi: 10.18449/2022S04

Inhalt

5 Einleitung: Taiwans Zwangslage
Hanns Günther Hilpert / Alexandra Sakaki / Gudrun Wacker

11 Außenpolitik Taiwans: Ständiger Drahtseilakt
Gudrun Wacker

19 Handels- und Technologiepartner Taiwan
Hanns Günther Hilpert

30 Die Taiwan-Politik der USA – Balanceakt unter erschwerten Bedingungen
Marco Overhaus

38 Japan-Taiwan: More than meets the eye
Alexandra Sakaki

47 Viel Diplomatie ohne diplomatische Beziehungen: Singapurs Außenpolitik und Taiwan
Felix Heiduk

55 Im Schatten des »Systems 1992« – Die Beziehungen zwischen Südkorea und Taiwan
Eric J. Ballbach

62 Australien und Taiwan: Wachsende Übereinstimmung in Zeiten der Großmächterivalität
Mark Harrison

71 Im Schatten Chinas: die indisch-taiwanischen Beziehungen
Christian Wagner

77 Europäisch-taiwanische Beziehungen (EU, ausgewählte Mitgliedstaaten und Großbritannien)
Volker Stanzel

89 Schlussfolgerungen und Empfehlungen
Hanns Günther Hilpert / Alexandra Sakaki / Gudrun Wacker

96 Anhang
96 Abkürzungen
98 Die Autorinnen und Autoren

Hanns Günther Hilpert / Alexandra Sakaki / Gudrun Wacker

Einleitung: Taiwans Zwangslage

Taiwan ist de facto ein unabhängiges Land, doch immer weniger Staaten erkennen es auch formell an. Im Dezember 2021 traf das nur noch auf 14 (kleinere) Staaten zu. Darüber hinaus hat Taiwan sich in den letzten drei Jahrzehnten von einer Militärherrschaft zu einer konsolidierten Demokratie gewandelt. Seit 2016, als die Demokratische Fortschrittspartei (Democratic Progressive Party, DPP) die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in Taiwan erneut gewann, sind die Spannungen im Verhältnis zwischen der Volksrepublik China (VRCh) und der Republik China auf Taiwan (Republic of China, ROC) gewachsen. Peking vertritt die Auffassung, die Insel sei »untrennbarer Bestandteil« des chinesischen Territoriums. Auf den Wahlausgang 2016 reagierte die chinesische Führung, indem sie den politischen, wirtschaftlichen und militärischen Druck erhöhte — und das, obwohl Taiwans Präsidentin Tsai Ing-wen angekündigt hatte, sich um Stabilität in der Taiwan-Straße zu bemühen.

Chinas militärische Drohgebärden gegenüber Taiwan sorgen international für einige Unruhe. Seit März 2019 lässt Peking Flugzeuge der chinesischen Luftwaffe durch Taiwans Luftraumüberwachungszone (Air Defense Identification Zone, ADIZ) südwestlich der Insel fliegen (siehe Karte 1, S. 6). Im Jahr 2021 registrierte das taiwanische Verteidigungsministerium rund 950 solcher Flüge, also weit mehr als die 380 Fälle des Jahres 2020.[1] Zwar sind bisher keine chinesischen Maschinen in Taiwans nationalen Luftraum eingedrungen, der zwölf Seemeilen vor dessen Küste beginnt. Trotzdem werden diese Flüge in Taiwan als Provokation wahrgenommen. Die ADIZ ist eine von Taiwan einseitig ausgerufene Zone, in der sich Flugzeuge gegenüber taiwanischen Behörden identifizieren sollen. Ähnliche Zonen haben auch Taiwans Nachbarländer ausgewiesen, darunter China.

Besorgnis erregt in Taiwan außerdem, dass seit März 2020 chinesische Flugzeuge auch nachts in die ADIZ fliegen und in Manövern manchmal eine scharfe Linkskurve ziehen, was im Falle eines militärischen Konflikts einen neuen möglichen Angriffsvektor beschreiben könnte.[2] Neben der Luftwaffe hat auch die chinesische Marine ihre Präsenz um Taiwan verstärkt. Zudem zeigt sich das taiwanische Verteidigungsministerium irritiert, dass Chinas Militär auf mehreren seiner Trainingsgelände Nachbildungen taiwanischer Gebäude errichtet hat.[3]

Taiwan kritisiert nicht nur Pekings militärische Machtdemonstrationen, sondern beschuldigt die chinesische Führung auch, hinter Cyberattacken gegen Regierungsbehörden und andere Akteure zu stehen sowie gezielt Fehlinformationen zu streuen, um die öffentliche Meinung zu beeinflussen.[4] Zudem hat China in den letzten Jahren auch im Bereich Wirtschaft die Muskeln spielen lassen, indem es beispielsweise den Strom chinesischer Touristen nach Taiwan drosselte oder einen Importstopp für taiwanische Ananas verhängte.

Die Spannungen in der Taiwan-Straße haben besonders die USA alarmiert. Zwar ist Washington keine Bündnisverpflichtung gegenüber Taipei eingegangen, muss laut dem Taiwan Relations Act von 1979 aber dafür Sorge tragen, dass Taiwans Status nur auf friedlichem Weg verändert wird. Im März 2021 warnte der scheidende US-Kommandant für den Indopazifik, Admiral Philip Davidson, vor einem Kon-

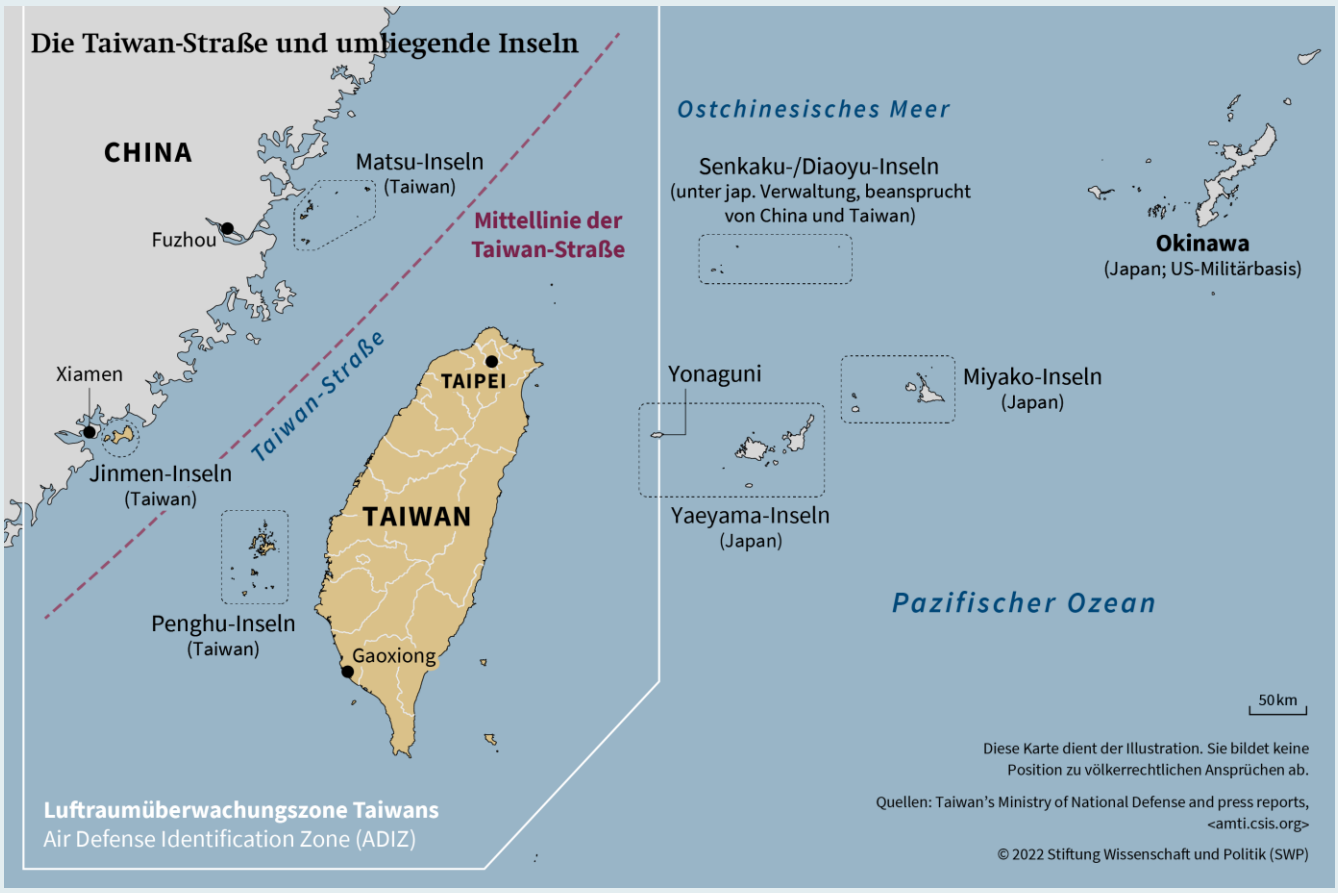
1 Dabei meldet Taiwan nur diejenigen Fälle, bei denen die chinesische Luftwaffe die — gegebenenfalls verlängerte — Mittellinie zwischen dem Festland und Taiwan überschreitet. Siehe Keoni Everington, »Taiwan Girds for Increased Chinese ADIZ Incursions in 2022«, in: *Taiwan News* (online), 30.12.2021, <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/4393206> (eingesehen am 10.3.2022).

2 Michael Cole, *A Primer on China's Aircraft Intrusions into Taiwan's ADIZ*, Ottawa: Macdonald-Laurier Institute, 5.10.2021, <https://www.macdonaldlaurier.ca/primer-chinas-aircraft-intrusions-taiwans-adiz-j-michael-cole-inside-policy/> (eingesehen am 18.11.2021).

3 Ministry of National Defense, *2021 National Defense Report, Republic of China*, Taipei, Oktober 2021, S. 45, <https://bit.ly/3o8AlqW> (eingesehen am 18.11.2021).

4 Ministry of National Defense, *2021 National Defense Report, Republic of China* [wie Fn. 3], S. 46f.

Karte 1



flikt innerhalb der nächsten sechs Jahre. Auch für seinen Nachfolger Admiral John Aquilino ist ein Konflikt mit China »viel näher, als die meisten denken«.[5] Taiwans Präsidentin Tsai äußerte im Januar 2020 etwas vorsichtiger die Einschätzung, dass die Möglichkeit von Krieg nicht ausgeschlossen werden könne.[6]

Veränderte Rahmenbedingungen

Es sind drei Entwicklungen, welche die bisherige Stabilität in der Taiwan-Straße heute deutlich prekärer erscheinen lassen als vor zwei Jahrzehnten:

Erstens hat die VR China unter der Führung Xi Jinpings politisch, wirtschaftlich, technologisch und militärisch nochmals erheblich an Macht gewonnen. Weil sich die Kräfteverhältnisse zugunsten Chinas verschoben haben, genießen die USA in der Region nicht mehr den unangefochtenen Status der militärisch überlegenen Macht.[7] China hat beispielsweise mit Mittelstrecken- und Antischiffsraketen seine Fähigkeiten deutlich ausgebaut, den Zugang zur Region zu verwehren oder die Operationsfreiheit darin einzuschränken (Anti-Access/Area-Denial). Amerikanischen Medienberichten zufolge zeigen auch Taiwan-

5 Brad Lendon, »Chinese Threat to Taiwan ›Closer to Us than Most Think,‹ Top US Admiral Says«, *CNN* (online), 25.3.2021, <https://edition.cnn.com/2021/03/24/asia/indo-pacific-commander-aquilino-hearing-taiwan-intl-hnk-ml/index.html> (eingesehen am 19.11.2021).

6 John Sudworth, »China Needs to Show Taiwan Respect, Says President«, *BBC News* (online), 14.1.2020, <https://www.bbc.com/news/world-asia-51104246> (eingesehen am 19.11.2021).

7 Ashley Townshend/Brendan Thomas-Noone/Matilda Steward, *Averting Crisis: American Strategy, Military Spending and Collective Defence in the Indo-Pacific*, Sydney: United States Studies Centre, 19.8.2019, <https://www.ussc.edu.au/analysis/averting-crisis-american-strategy-military-spending-and-collective-defence-in-the-indo-pacific> (eingesehen am 19.11.2021).

Konfliktsimulationen des Pentagons, dass die USA sich ihrer Überlegenheit nicht sicher sein können.[8]

Zweitens grenzt sich die Bevölkerung Taiwans immer stärker von Festlandschina ab, indem sie ihre Eigenidentität betont. Laut Umfragen steigt der Anteil derer, die sich nur noch als Taiwanerinnen bzw. Taiwaner identifizieren, während immer weniger Befragte sowohl eine taiwanische als auch eine chinesische Identität für sich reklamieren.[9] In einer Umfrage Ende 2019 zum Beispiel bezeichneten sich 66% als Taiwaner bzw. Taiwanerinnen, gegenüber 28%, welche zugleich die chinesische und die taiwanische Identität als für sich zutreffend ansahen.[10] Junge Leute zwischen 18 und 29 Jahren fühlen sich dabei mit der überwältigenden Mehrheit von 83% nur als Taiwanerinnen bzw. Taiwaner. Tendenziell steigt damit der Anteil derer, die mehr politische oder anderweitige Abgrenzung von der VR China befürworten. Peking könnte daraus den Schluss ziehen, dass die Aussichten auf eine friedliche Vereinigung mit Taiwan schwinden.

Drittens lässt sich das Verhältnis zwischen den USA und China immer mehr als Großmachtkonflikt charakterisieren, bei dem beide Seiten, getrieben von gegenseitigem Misstrauen, um Macht und Status konkurrieren. Für beide Seiten ist Taiwan im geopolitischen Ringen um die Vorherrschaft von großer Bedeutung. Mit seiner geographischen Lage als Teil der ersten Inselkette ist Taiwan strategisch wichtig (siehe Karte 2, S. 8). Auch im Technologiewettbewerb zwischen den USA und China spielt Taiwan eine Schlüsselrolle, da es aufgrund seiner überragenden technologischen Kompetenz weltweit führend in der Halbleiterproduktion ist. Für die Großmächte geht es in Taiwan überdies um ihren Systemkonflikt zwischen liberal-demokratischer und autoritärer Gesellschaftsordnung. Vor diesem Hintergrund ist Peking das demokratische System Taiwans zweifellos ein Dorn im Auge, da es ein Gegenmodell zum eigenen System bietet. Die USA und China sehen Taiwan daher zunehmend als entscheidenden Baustein in ihrem Wettstreit um Dominanz und in ihrer Systemkonkurrenz.

Chinesisches Kalkül und das Risiko eines militärischen Konflikts

Die wachsende Präsenz chinesischer Flugzeuge und Schiffe in Gebieten um Taiwan erhöht das Risiko unbeabsichtigter Zwischenfälle, die militärisch eskalieren könnten. Unterschiedlich aber wird beurteilt, ob China bewusst ein militärisches Vorgehen wählen könnte, um Taiwan unter seine Kontrolle zu bringen. Offiziell befürwortet China eine friedliche Wiedervereinigung, schließt militärische Mittel aber nicht grundsätzlich aus.[11] Als Hinweis auf die Bereitschaft, möglicherweise auch militärisch zu handeln, gilt eine Rede von Präsident Xi Jinping aus dem Jahr 2019. Darin definierte er die Vereinigung mit Taiwan als »Kerninteresse«, dessen Verwirklichung nicht von Generation zu Generation weitergegeben werden dürfe.[12] Gleichzeitig verwies er aber auch mehrfach auf Chinas Wunsch nach einer friedlichen Vereinigung. Manche Beobachter glauben, dass der 68-jährige Xi mit dieser Rede seinen Willen öffentlich machte, als politisches Vermächtnis eine Vereinigung unter seiner Führung ins Werk zu setzen — denn der nächste Präsident wird wohl einer jüngeren Generation angehören. Ein mögliches Zeitfenster dafür böte die

8 Chris Buckley/Steven Lee Myers, »›Starting a Fire‹: U.S. and China Enter Dangerous Territory Over Taiwan«, in: *The New York Times* (online), 9.10.2021, <https://www.nytimes.com/2021/10/09/world/asia/united-states-china-taiwan.html> (eingesehen am 19.11.2021).

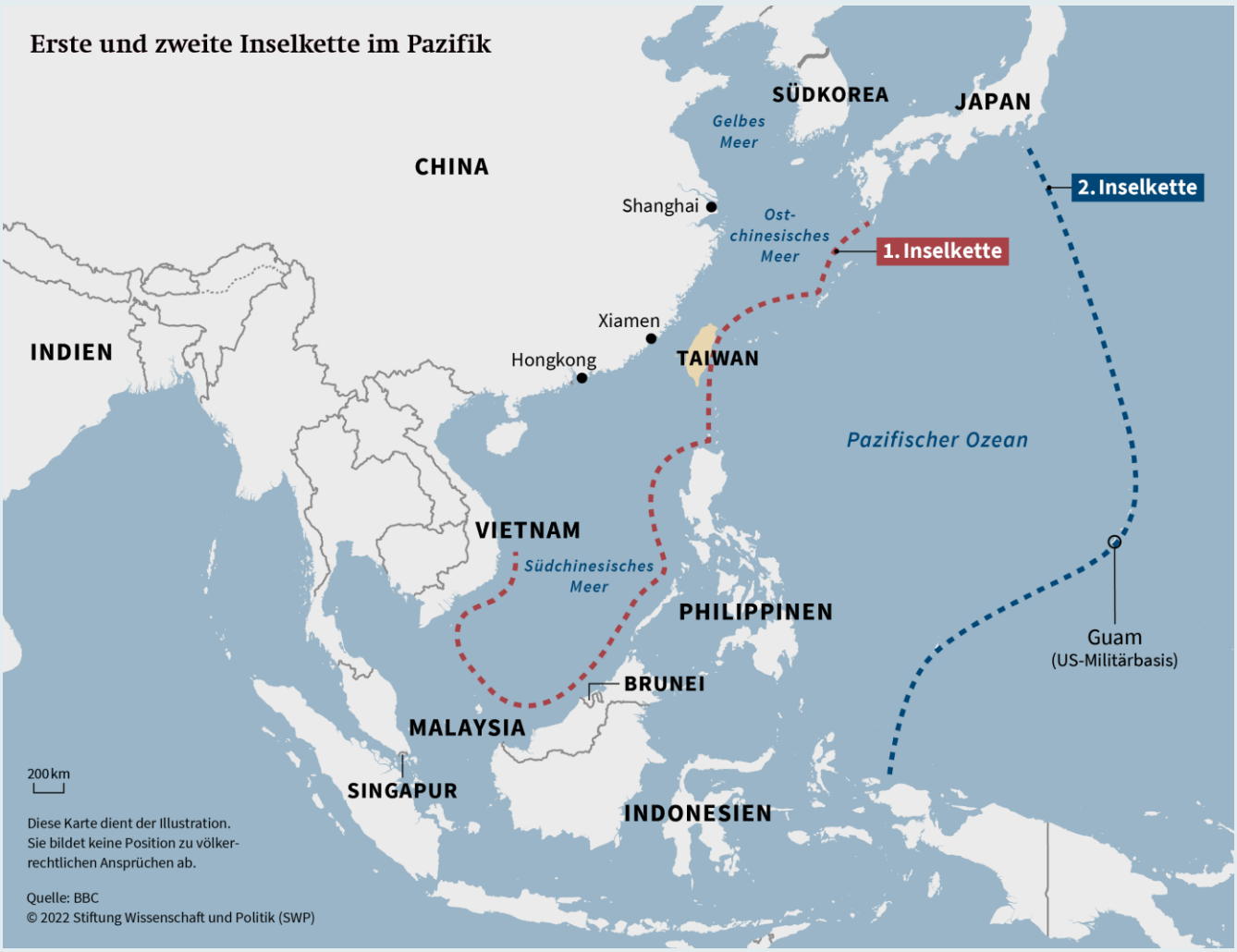
9 Fang-Yu Chen/Wei-ting Yen/Austin Horng-en Wang/Brian Hioe, »The Taiwanese See Themselves as Taiwanese, Not as Chinese«, in: *The Washington Post* (online), 2.1.2017, <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/01/02/yes-taiwan-wants-one-china-but-which-china-does-it-want/> (eingesehen am 19.11.2021).

10 Kat Devlin/Christine Huang, »In Taiwan, Views of Mainland China Mostly Negative«, Washington, D.C.: Pew Research Center, 12.5.2020, <https://www.pewresearch.org/global/2020/05/12/in-taiwan-views-of-mainland-china-mostly-negative/> (eingesehen am 19.11.2021).

11 So heißt es in Chinas Antisezessionsgesetz aus dem Jahr 2005 beispielsweise, dass nichtfriedliche Mittel genutzt werden könnten, falls sich Taiwan von China abspaltet oder »alle Möglichkeiten, eine friedliche Wiedervereinigung zu erreichen, voll ausgeschöpft sind«. Siehe dazu Botschaft der Volksrepublik China in der Bundesrepublik Deutschland, »Chinas Antisezessionsgesetz«, <https://www.fmprc.gov.cn/ce/cede/det/jj/t187807.htm> (eingesehen am 19.11.2021).

12 Siehe die Rede Xis in Taiwan Work Office of the CPC Central Committee/Taiwan Affairs Office of the State Council, »Working Together to Realize Rejuvenation of the Chinese Nation and Advance China's Peaceful Reunification«, 12.4.2019, <http://www.gwytb.gov.cn/wyly/201904/t20190412_12155687.htm> (eingesehen am 19.11.2021). Ähnlich hatte sich Xi auch 2013 geäußert.

Karte 2



als wahrscheinlich geltende dritte Amtszeit Xis von 2022 bis 2027.

Allerdings hat Xi in neueren Reden nicht wiederholt, dass die Weitergabe der Taiwan-Frage an nachkommende Generationen vermieden werden müsse. Bei seiner Rede zum 100. Jahrestag der Gründung der Kommunistischen Partei im Juli 2021 etwa bezeichnete er die Wiedervereinigung als »historische Mission und unerschütterliche Verpflichtung« der Partei und äußerte abermals den Wunsch nach einem friedlichen Prozess.[13] Damit deutete er an, dass die Legitimität der Partei auch davon abhängt, ob diese die Taiwan-Frage lösen kann. Wann dies geschehen soll, lässt sich aus Xis Äußerungen jedoch nicht ableiten.

Zudem spricht einiges dagegen, dass China tatsächlich zu militärischen Mitteln greifen wird, um eine Wiedervereinigung zu erzwingen.[14] Xi Jinping hat für die nächsten Jahre eine ehrgeizige innenpolitische Agenda für sein Land formuliert. Eine militärische Auseinandersetzung würde seine Pläne gefährden, denn China müsste nicht nur mit wirtschaftlichen

13 Siehe »Full Text: Speech by Xi Jinping at a Ceremony Marking the Centenary of the CPC«, *Xinhua* (online), 1.7.2021, <http://www.xinhuanet.com/english/special/2021-07/01/c_1310038244.htm?utm_source=blognotification&utm_medium=email&utm_campaign=Blog%20Post%20Notification%20Asia%20Unbound&utm_term=AsiaUnbound> (eingesehen am 19.11.2021).

14 Zum Für und Wider siehe die Argumente von Bonnie Glaser im Podcast »How Great Is the Risk of War over Taiwan?«, Harvard Fairbank Center for Chinese Studies, 15.10.2021, <https://www.podcastaddict.com/episode/129908378> (eingesehen am 19.11.2021).

Strafmaßnahmen des Westens rechnen, sondern auch mit einem militärischen Eingreifen der USA. Dies hätte unabsehbare Folgen. Solange in Peking die Hoffnung besteht, eine Vereinigung auf friedlichem Wege erreichen zu können (»siegen, ohne zu kämpfen«), ist es wenig wahrscheinlich, dass die chinesische Führung sich zur Annexion Taiwans entschließt. Kategorisch ausgeschlossen werden kann ein militärischer Konflikt freilich nicht, denn Peking könnte auch zu dem Schluss gelangen, dass ein Erfolg garantiert und der Preis für ein solches Vorgehen akzeptabel ist. Die weitere Entwicklung des Krieges in der Ukraine könnte Chinas Überlegungen ebenfalls mitbeeinflussen. Es ist allerdings zu früh, um beurteilen zu können, welche Lehren Chinas Führung und Militär aus der russischen Invasion ziehen wird.

Chinas Zermürbungstaktik

Einstweilen versucht die VR China, Taiwans Regierung und Bevölkerung unter Druck zu setzen und durch sogenannte Grauzonen-Aktivitäten zu zermürben. Dazu zählen Desinformationskampagnen, Cyberangriffe, militärische Drohgesten und »Übungen« in unmittelbarer Umgebung sowie Bemühungen, Taiwan international zu isolieren. Damit bringt Peking zum Ausdruck, dass es eine formale Unabhängigkeit Taiwans nicht akzeptieren würde. Außerdem soll Pekings Zermürbungstaktik die Bevölkerung der Insel zur Einsicht bewegen, dass eine Vereinigung angesichts des Kräfteverhältnisses unausweichlich und damit Widerstand zwecklos sei.

Die häufigen Flüge durch Taiwans ADIZ sind eine große Belastung für das taiwanische Militär, denn es muss sich in ständiger Bereitschaft halten, um mit Abfang-Flügen zu reagieren. Durch Desinformation und andere innenpolitische Maßnahmen versucht China die taiwanische Gesellschaft zu spalten sowie das Vertrauen in die eigene Regierung und die allgemeine Zuversicht zu schwächen. Solche Aktivitäten, mit denen China den Willen und die Denkweise der Bevölkerung beeinflusst, bezeichnet Taiwan als »kognitive Kriegsführung«.[15] Die chinesische Führung setzt aber auch wirtschaftliche und finanzielle Anreize für Unternehmer, Führungskräfte, Ingenieure und Studierende aus Taiwan, um diese ans chinesische Festland zu binden. Damit will China Unterstützer aus der taiwanischen Wirtschaft gewinnen[16] und Abhängigkeiten verstärken. Gleichzeitig bewirkt dieses Vorgehen auch eine industrielle Aushöhlung Taiwans durch Abwerbung talentierter Kräfte.

Taiwans Resilienz

Chinas Drohungen und Einschüchterungsversuche haben in den letzten Jahren aber eher die Entschlossenheit Taiwans gestärkt, die eigenen Demokratie- und Freiheitsrechte zu verteidigen. Begründet ist Taiwans Resilienz und Stehvermögen in der nicht verhandelbaren demokratischen Identität des Landes, die auf liberalen Normen und Werten beruht. Die demokratische Transition seit den späten 1980er Jahren hat sich als nachhaltig erfolgreich erwiesen. Aus Taiwans Perspektive kann daher eine Änderung des Status quo nicht einfach verfügt werden.

Taiwans Außenbeziehungen sind ein wesentlicher Bestandteil der nationalen Bemühungen, die De-facto-Unabhängigkeit der Insel zu sichern. In Taiwans politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Außenkontakten geht es immer auch um einen sichtbaren Ausweis von Eigenständigkeit, um den Gewinn von Anerkennung und Reputation. Daher kommt nicht nur den offiziellen Bemühungen um internationale Repräsentation und diplomatische Anerkennung politische Bedeutung zu. Wichtig ist auch, dass Taiwan freiwillig internationale Verträge und Normen einhält, obgleich es selbst nicht deren Signatarstaat sein kann. Weiterhin grundlegend für die Bewahrung der Unabhängigkeit Taiwans sind seine wirtschaftliche Leistungskraft, sein technologisches Innovationsvermögen und seine tiefe Einbettung in die internationale Arbeitsteilung. Taiwans Unternehmen besetzen Knotenpunkte in den globalen Lieferketten. Seine Kompetenzen und Produktionskapazitäten sind für die globale Halbleiterindustrie unverzichtbar geworden.

Die internationale Gemeinschaft und die Taiwan-Frage

Um Taiwan in seiner Existenz als demokratischer Staat zu unterstützen und die Gefahr eines militärischen Vorgehens Pekings zu verringern, ist es aus Sicht des Auslands wichtig, die Beziehungen zu Taipei

15 Ministry of National Defense, *2021 National Defense Report, Republic of China* [wie Fn. 3], S. 46.

16 Ebd.

in allen Bereichen — Wirtschaft, Politik, Gesellschaft, Wissenschaft, Kultur — zu stärken. Auch bei einem prinzipiellen Festhalten an der Ein-China-Politik gibt es dafür Spielräume. Diese besser zu nutzen erfordert nicht nur Einfallsreichtum und Kreativität, sondern auch den politischen Willen, die Reaktionen Pekings — überwiegend wirtschaftlicher Druck und Strafmaßnahmen — auszuhalten.

Die weitaus meisten Mitglieder der internationalen Gemeinschaft haben sich bei der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur VR China in der einen oder anderen Form zur Ein-China-Politik bekannt. Das schließt die diplomatische und formelle Anerkennung Taiwans aus. Allerdings unterhalten fast alle dieser Länder gleichzeitig informelle Beziehungen zu der Insel und haben dort Quasi-Botschaften. Eine wachsende Zahl westlicher Länder sowie Japan, Australien und Neuseeland sprechen sich immer vernehmlicher für die Wahrung von Frieden und Stabilität in der Taiwan-Straße aus und lehnen jeden Versuch ab, den Status quo unilateral und gegen den Willen der anderen Seite zu verändern.

Die Autorinnen und Autoren der vorliegenden Studie vergleichen systematisch, wie Staaten, die von Deutschland und Europa als wichtige Partner eingestuft werden, ihre Beziehungen zu Taiwan über die Jahre gestaltet haben. Betrachtet werden die USA, Japan, Singapur, Südkorea, Australien, Indien, Europa allgemein mit Schwerpunkt EU sowie Frankreich, Deutschland und Großbritannien.

Die vergleichenden Länderanalysen sollen offenlegen, welche Spielräume andere Länder in ihrem Verhältnis zu Taiwan nutzen, um die Beziehungen zu stärken, auf diese Weise zur Stabilität in der Taiwan-Straße beizutragen und Chinas Übermacht entgegenzuwirken.

Gudrun Wacker

Außenpolitik Taiwans: Ständiger Drahtseilakt

Die Politik Taiwans (offiziell Republik China: Republic of China, ROC) wird vor allem von drei Faktoren bestimmt. Der erste Faktor ist die Volksrepublik China (VRCh). Obwohl Taiwan de facto ein Land mit eigener Außenpolitik und eigenen Streitkräften ist, werden seine Außenbeziehungen maßgeblich von der VRCh beeinflusst. Diese erhebt den Anspruch, die einzig legitime Regierung ganz Chinas zu sein, und betrachtet Taiwan als dessen untrennbaren Teil. Erklärtes Ziel der chinesischen Führung ist die »Wieder«-Vereinigung mit Taiwan. Der zweite Faktor ist Taiwans Innenpolitik. Vereinfacht gesprochen, spielen hier sowohl die Polarisierung zwischen den beiden dominierenden politischen Parteien als auch die umstrittene Identität eine Rolle. Während die »Festlandspartei« Kuomintang (KMT) eher für die chinesische Identität der Insel steht, vertritt die »Unabhängigkeitspartei« Demokratische Fortschrittspartei (Democratic Progressive Party, DPP) eine spezifisch taiwanische Identität. Der dritte Faktor sind die USA als Hauptsicherheitsgarant Taiwans. Dabei ist Washington weder an einer Eskalation des Konflikts der beiden Seiten interessiert noch an einer zu starken Annäherung zwischen ihnen.[1]

Historischer Rückblick

Die Republik China war 1945 Gründungsmitglied der Vereinten Nationen (VN) und hatte auch einen Ständigen Sitz im VN-Sicherheitsrat. Nachdem die regierende nationalistische KMT 1949 im Bürgerkrieg auf dem chinesischen Festland den Kommunisten unterlegen war, zog sich die Regierung mit ihren verbliebenen Truppen auf die Insel Taiwan zurück und vertrat von dort aus die Ansprüche der Republik China auf das gesamte chinesische Territorium.[2] Sie repräsentierte China auch weiterhin in den VN und im Sicherheitsrat. Die Insel selbst war 1683 dem chinesischen Kaiserreich als Teil der Küstenprovinz Fujian einverleibt worden. Als Japan den Krieg 1894/95 gegen China gewonnen hatte, ging Taiwan gemäß dem Vertrag von Shimonoseki 1895 in japanischen Besitz über und blieb dies bis 1945. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs im Pazifik wurde Taiwan mit einigen vorgelagerten kleineren Inseln wie Jinmen (auch Kinmen), Matsu (beide waren von Japan besetzt) und Penghu an die ROC zurückgegeben, die zu der Zeit von der KMT regiert wurde (siehe Karte 1, S. 6). Nach ihrem Rückzug auf die Insel übernahm die KMT dort die Alleinherrschaft und errichtete eine Militärdiktatur. Bis 1987 galt das Kriegsrecht.

Mit den Besuchen von US-Außenminister Henry Kissinger 1971 und US-Präsident Richard Nixon 1972 in der Volksrepublik China sowie der damit eingeleiteten Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Peking und Washington — die allerdings erst 1979 endgültig erfolgte — veränderte sich der diplomatische Status der ROC in der internationalen Staatengemeinschaft nachhaltig. Im Jahr 1971 wurde die VRCh gemäß Resolution 2758 der VN-Generalversammlung Mitglied der VN und übernahm als alleiniger Vertreter Chinas außerdem den Sitz der

1 Siehe zu den drei Faktoren auch Kwei-Bo Huang, »Taiwan's Foreign Policy and International Space«, in: Gunter Schubert (Hg.), *Routledge Handbook of Contemporary Taiwan*, Abingdon/New York 2016, S. 465—481 (476).

2 Die Verfassung der ROC, die am 1.1.1947 in Kraft trat, gilt für ganz China. »Constitution of the Republic of China (Taiwan)«, *Laws & Regulations Database of The Republic of China*, 1.1.1947, <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0000001>. Die Verfassung wurde sieben Mal geändert, zuletzt im Jahr 2005. In den Zusätzen ist nun vom »freien Teil der Republik China« die Rede, für den z.B. die Bestimmungen zu Präsidentschafts- und Parlamentswahlen gelten. Siehe zu der Ergänzung von 2005 »Taiwan (Republic of China)'s Constitution of 1947 with Amendments through 2005«, *Constitute*, 26.8.2021, <https://www.constituteproject.org/constitution/Taiwan_2005.pdf?lang=en>.

ROC im Sicherheitsrat.[3] Auch aus allen Unterorganisationen der VN wurde die ROC bzw. Taiwan damit ausgeschlossen. Viele westliche Länder erkannten nun ebenfalls die VRCh diplomatisch an und folgten — in verschiedenen Varianten — einer »Ein-China-Politik«, wie es auch die USA im Kommuniqué von Shanghai 1972 einräumten. Danach vertraten die Chinesen auf beiden Seiten der Taiwan-Straße die Haltung, es gebe nur ein China, und Taiwan sei ein Bestandteil davon.[4]

In einigen regionalen Organisationen musste Taiwan statt »ROC« eine andere Benennung akzeptieren, um weiterhin repräsentiert zu sein: Bei der Gründung der Asian Development Bank (ADB) im Jahr 1966 vertrat die ROC dort zunächst ganz China, konnte aber nach dem Beitritt der VRCh (1986) unter der Bezeichnung »Taipei, China« in der Entwicklungsbank verbleiben. Unter dem Namen »Chinese Taipei«[5] wurde Taiwan 1991 gleichzeitig mit der VRCh und Hongkong, damals noch britische Kronkolonie, Mitglied der Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), die zwei Jahre zuvor gegründet worden war.[6] Zu anderen offiziellen regionalen Foren wie dem ASEAN Regional Forum (ARF, gegründet 1994) hatte die ROC bzw. Taiwan von Beginn an keinen Zugang. Das Land ist allenfalls in dazugehörigen informellen Track-2-Foren vertreten.

Die ROC war zwar 1945 mit dem Etikett »China« auch Gründungsmitglied des Internationalen Währungsfonds (International Monetary Fund, IMF), verlor aber ihren Sitz 1980 an die VRCh.[7] Gleiches gilt für die Mitgliedschaft der ROC in der Weltbank. Einzige Ausnahme ist die Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO), der die Insel kurz nach der VRCh am 1. Januar 2002 beitrat, und zwar als »separates Zollgebiet Taiwan, Penghu, Kinmen und Matsu«.[8]

Außenpolitik Taiwans: Institutionen und Akteure

Die Außenpolitik der ROC bzw. Taiwans entspricht organisatorisch weitgehend derjenigen anderer Staaten mit einem Präsidialsystem. Der Präsident oder die Präsidentin gibt die Richtung vor und setzt Schwerpunkte; die Außenvertretung obliegt dem Außenministerium. Dies gilt auch für die Quasi-Vertretungen, die das Land in 60 von denjenigen Staaten der Welt unterhält, welche keine offiziellen Beziehungen zu Taiwan unterhalten, darunter auch in den meisten EU-Staaten.[9] Diese inoffiziellen Botschaften firmieren als »Wirtschafts- und Kulturbüro« oder »Vertretung Taipeis«. Fachministerien der ROC wie etwa für Wirtschaft, Kultur oder anderes spielen in ihren jeweiligen Bereichen ebenfalls eine außenpolitische Rolle.

3 Der Text der Resolution findet sich unter *U.N. Resolution 2758*, 25.10.1971, <https://web-archive-2017.ait.org.tw/en/un-res-2758-voted-to-admit-communist-china.html>. Für die Resolution stimmten 76 Staaten, 35 votierten dagegen, 17 enthielten sich (unter anderem aus Südostasien). In der Resolution heißt es: »Decides to restore all its rights to the People's Republic of China and to recognize the representatives of its Government as the only legitimate representatives of China to the United Nations, and to expel forthwith the representatives of Chiang Kai-shek from the place which they unlawfully occupy at the United Nations and in all the organizations related to it.«

4 Im Wortlaut: »The U.S. side declared: The United States acknowledges that all Chinese on either side of the Taiwan Strait maintain there is but one China and that Taiwan is a part of China. The United States Government does not challenge that position.« Siehe Department of State Office of the Historian, *Joint Statement of the United States Following Discussions with Leaders of the People's Republic of China*, Shanghai, 27.2.1972, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v17/d203>.

5 »Chinese Taipei« ist die Formel, die auch für Taiwans Teilnahme an den Olympischen Spielen benutzt wird.

6 Zu den Faktoren, die Taiwans Aufnahme in die APEC ermöglichten, siehe ausführlich Ming-chin Monique Chu, *No Need to Beg China? Taiwan's Membership of The Asia-Pacific Economic Cooperation as a Contested State*, Southampton: University of Southampton, 2016, <https://eprints.soton.ac.uk/381497/1/TW%2520membership%2520of%2520APEC%2520as%2520a%2520contested%2520state-Monique%2520Chu-author%2520manuscript.pdf>. Mitglieder von APEC sind Ökonomien, nicht Staaten.

7 Siehe Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nations Office at Geneva and Other International Organizations in Switzerland, »China and International Monetary Fund«, Genf, 19.4.2004, <http://www.china-un.ch/eng/zmjg/jgjblc/t85557.htm>.

8 Siehe zu den Implikationen Steve Charnovitz, »Taiwan's WTO Membership and Its International Implications«, in: *Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy*, 1 (2006), S. 401—431, <https://core.ac.uk/download/pdf/232644556.pdf>.

9 Insgesamt gibt es in den 60 Ländern mehr als 90 Büros. Siehe Website des Außenministeriums: Taiwan Republic of China, »ROC Embassies and Missions Abroad«, <https://www.roc-taiwan.org/portalOfDiplomaticMission_en.html>.

Um die Beziehungen zwischen Peking und Taipei zu koordinieren, wurden eigens zwei Institutionen geschaffen.

Es gibt allerdings eine Besonderheit: Für Planung und Koordinierung der Beziehungen zwischen den beiden Seiten der Taiwan-Straße wurden zwei spezielle Institutionen aus der Taufe gehoben. In Taiwan ist dies der Rat für Festlandsangelegenheiten (Mainland Affairs Council, MAC).[10] Sein Gegenstück in der VRCh bildet das Taiwan Affairs Office (TAO). Beide haben den Rang von Ministerien.

In Taiwan wurde zunächst 1988 das Inter-Agency Mainland Affairs Committee geschaffen, seit die VRCh erstmals Verwandtenbesuche aus Taiwan auf dem Festland zuließ. Das Committee wurde schließlich 1991 als eigenständige Regierungseinrichtung MAC formalisiert. Dieser ist nicht nur für die VRCh zuständig, sondern auch für Hongkong und Macao sowie die Innere Mongolei und Tibet, denn laut ihrer Verfassung erhebt die ROC in der Tradition Vorkriegs-Chinas ebenfalls weiterhin formell Anspruch auf ganz China. Zwar gab es in der zweiten Amtsperiode des taiwanischen Präsidenten Ma Ying-jeou (2012 — 2016) direkte Treffen zwischen den Leitern von MAC und TAO. Offizielle Linie ist aber, dass die VRCh und Taiwan nicht miteinander verhandeln. Daher obliegen die direkten Kontakte und Verhandlungen zwischen den beiden Seiten in der Regel Vertretern zweier weiterer, eigens dafür gegründeter inoffizieller Organisationen. Auf taiwanischer Seite ist dies die Straits Exchange Foundation (SEF), auf dem Festland die Association for Relations Across the Taiwan Straits (ARATS).

Es ist eigentlich nicht Aufgabe des Außenministeriums der ROC, sich um die Beziehungen zum Festland zu kümmern. Dennoch beobachtet es vor allem die Versuche Pekings, Taiwans internationale Präsenz zurückzudrängen. Seit 2009 veröffentlicht das Ministerium eine fortlaufende Auflistung mit Fällen, in denen es Taiwans Souveränität durch andere Staaten oder internationale Organisationen und Vereinigungen — meist auf Druck der VRCh — verletzt sieht.[11]

Die Entwicklungszusammenarbeit ist ebenfalls im Außenministerium angesiedelt. Im Jahr 2009 publizierte es erstmals ein Weißbuch zu Taiwans Entwicklungshilfe,[12] und in unregelmäßigen Abständen erscheinen Berichte des Ministeriums zur internationalen Kooperation und Entwicklung.[13] Abgewickelt werden Projekte im Wesentlichen durch den International Cooperation and Development Fund (TaiwanICDF oder ICDF),[14] unter anderem im Auftrag des Außenministeriums. Die Aktivitäten erstrecken sich nicht nur auf die diplomatischen Partner Taiwans, die mit Ausnahme des Vatikans allesamt Entwicklungsländer sind, sondern auch auf andere Partnerländer. Im Mittelpunkt stehen Themen aus den Bereichen Umwelt, Landwirtschaft, Gesundheit und Medizin, Erziehung sowie Informations- und Kommunikationstechnologie. Der ICDF kooperiert auch mit internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs).

Weil Taiwan nur von wenigen Staaten diplomatisch anerkannt und aus zahlreichen internationalen Organisationen ausgeschlossen wurde, spielen NGOs eine wichtige ergänzende Rolle in der Außenpolitik des Landes und werden von der Regierung finanziell unterstützt. Oft sind sie Taiwans einzige Möglichkeit, an internationalen Ereignissen teilzunehmen, wie beispielsweise der Conference of Parties (COP) der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UN Framework Convention on Climate Change, UNFCCC). Im Außenministerium wurde dafür bereits im Jahr 2000 eine eigene Kommission zusammengestellt, die seit 2012 als Department for NGO International Affairs firmiert.[15]

10 Website: *Mainland Affairs Council Republic of China (Taiwan)*, <https://www.mac.gov.tw/en/>.

11 Siehe Ministry of Foreign Affairs Republic of China (Taiwan), »Instances of China's Interference with Taiwan's International Presence«, <https://en.mofa.gov.tw/cl.aspx?n=218d65026c0f1d37>.

12 Siehe Ministry of Foreign Affairs Republic of China (Taiwan), *Partnerships for Progress and Sustainable Development. White Paper on Foreign Aid Policy*, Taipei, Mai 2009, <https://ws.mofa.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvT2xkRmlsZS9SZWxGaWxlLzExMjAvNTg4L2YyNjQ0NmI2LWI5MDQtNDRjMS1hYTJkLTFlYzVmMGQ3ZDhkZC5wZGY%3d&n=V2hpdGUgUGFwZXIgb24gRm9yZWlnbiBBaWQgUG9saWN5IC0gRW5nbGlzaC5wZGY%3d>.

13 Der neueste stammt aus dem Jahr 2018: Ministry of Foreign Affairs Republic of China (Taiwan), *International Cooperation and Development Report 2018*, Taipei, 28.5.2019, <https://ws.mofa.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvT2xkRmlsZS9SZWxGaWxlLzExMjAvNTg4LzhlMjdhMDYzLWY0NjUtNDMzYy05ZGJkLWEwNGE1NzhkNjJkYi5wZGY%3d&n=SW50ZXJuYXRpb25hbCBDb29wZXJhdGlvbiBhbmQgRGV2ZWxvcG1lbnQgUmVwb3J0IDIwMTgucGRm>.

14 Website: *International Cooperation and Development Fund*, <https://www.icdf.org.tw/mp.asp?mp=2>.

15 Siehe Website: *Department of NGO International Affairs*, <https://www.taiwanngo.tw/>. Zu den Aktivitäten taiwanischer NGOs und zur Unterstützung durch die Regierung

Internationale Repräsentation und diplomatische Anerkennung

Die Anzahl der Staaten, die diplomatische Beziehungen mit der Republik China unterhalten, schrumpfte im Laufe der Jahrzehnte zusammen. In den Jahren 2000 bis 2008 stellte die laut Parteistatut für Taiwans Unabhängigkeit eintretende Demokratische Fortschrittspartei (DPP) den Präsidenten. Während dieser Zeit versuchte die VRCh aktiv, diplomatische Verbündete Taiwans zu einem Wechsel zu motivieren. In dieser Phase der »Scheckbuchdiplomatie« setzten beide Seiten Entwicklungshilfe als Instrument ein. Auch blockierte die VRCh immer rigoroser Taiwans Zugang zu internationalen Organisationen. Peking beschuldigte den Präsidenten Chen Shui-bian, Taiwans Status einseitig und sukzessive zu verändern, indem er veranlasste, den National Unification Council aufzulösen, neue Reisepässe einzuführen, öffentliche Gebäude umzubenennen und weitere Schritte der »Taiwanisierung« zu unternehmen.[16] Zwischen 1993 und 2006 versuchte die ROC jedes Jahr, direkt oder durch ihre diplomatischen Partner einen besseren Status bei den VN zu erlangen, schaffte es damit aber nie auf die Agenda. Im Jahr 2007, noch unter der Präsidentschaft Chen Shui-bians, forderte seine Regierung die Aufnahme des Landes als Vollmitglied in die VN unter der Bezeichnung »Taiwan«. Der damalige VN-Generalsekretär Ban Ki-moon erteilte diesem Versuch eine kategorische Absage.[17] Bei der Präsidentschaftswahl im folgenden Jahr sollte die Bevölkerung dann per Referendum über Taiwans Repräsentation in den VN entscheiden. Die rivalisierenden Parteien DPP und KMT formulierten jeweils eigene Fragen und ließen darüber abstimmen. Beide Referenden verfehlten jedoch das notwendige Quorum.

Als die KMT 2008 sowohl die Parlaments- als auch die Präsidentschaftswahlen gewonnen hatte, setzte eine Phase der Annäherung zwischen den Kontrahenten beidseits der Taiwan-Straße ein. Der neue taiwanische Präsident Ma Ying-jeou rief 2010 zu einem »diplomatischen Waffenstillstand« *(diplomatic truce)* auf, und obwohl Peking auf diesen Vorschlag nie offiziell reagierte, verlor Taiwan in den nächsten acht Jahren keinen seiner damals noch 23 diplomatischen Verbündeten.[18] Taiwan verzichtete auch auf direkte Vorstöße in den VN und konzentrierte sich stattdessen auf die Forderung nach »sinnvoller Beteiligung« *(meaningful participation)* an Sonderorganisationen der VN. Dies war zumindest teilweise erfolgreich. Ab 2009 gestattete die VRCh über einige Jahre hinweg Taipeis Teilnahme als Beobachter an der Generalversammlung der Weltgesundheitsorganisation (World Health Assembly, WHA). Seit 2013 durften zudem taiwanische Repräsentanten mit Pekings Plazet an der nur alle drei Jahre stattfindenden Versammlung der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (International Civil Aviation Organization, ICAO) teilnehmen. Allerdings bedurfte es dazu jeweils einer gesonderten Einladung, die zu jeder Versammlung neu ausgesprochen werden musste.[19] Weitere internationale Organisationen, in denen Taiwan nach wie vor zumindest Beobachterstatus anstrebt, aber erfolglos blieb, sind Interpol und die UNFCCC.

Seit 2016 hat sich Pekings Haltung gegenüber Taipei verhärtet, und die Insel verliert Verbündete.

Seit Tsai Ing-wens Sieg bei der Präsidentschaftswahl und der Rückkehr der DPP an die Macht im Jahr 2016 zeigt die VRCh jedoch keinerlei Entgegenkommen mehr. Trotz großer internationaler Unterstützung für eine funktionale Beteiligung Taiwans an internationalen Organisationen, die keine Staatlichkeit voraussetzen, blockiert Peking wieder konsequent

siehe auch Lindsey Ranish, »Protecting Health and Humanitarian Assistance from Government Interference«, in: Bonnie S. Glaser/Matthew P. Funaiole (Hg.), *Perspectives on Taiwan. Insights from the 2017 U.S.-Taiwan Policy Program*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS), März 2018 (CSIS China Power Project Report), S. 28 – 32, <https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/180312_Glaser_PerspectivesTaiwan_Web.pdf>.

16 Auch westliche Länder einschließlich der USA kritisierten diese Entscheidungen Chen Shui-bians als destabilisierend und als unnötige Provokation Pekings. Zu den Auswirkungen der Scheckbuchdiplomatie siehe auch den Beitrag von Mark Harrison in dieser Studie, S. 62ff.

17 Siehe dazu ausführlicher Sigrid Winkler, *Taiwan's UN Dilemma: To Be or Not to Be*, Washington, D.C.: Brookings, 20.6.2012 (Taiwan-U.S. Quarterly Analysis), <https://www.brookings.edu/opinions/taiwans-un-dilemma-to-be-or-not-to-be/>.

18 Mit Ausnahme Gambias, zu dem die VRCh aber zum damaligen Zeitpunkt keine diplomatischen Beziehungen aufnahm.

19 Siehe dazu Jacques deLisle, »Taiwan's Quest for International Space in the Tsai Era: Adapting Old Strategies to New Circumstances«, in: June Teufel Dreyer/Jacques deLisle (Hg.), *Taiwan in the Era of Tsai Ing-wen. Changes and Challenges*, Abingdon/New York 2021, S. 239 – 283 (242 – 246).

jeden Schritt in diese Richtung.[20] Seit 2017 wird Taipei nicht mehr zu WHA und ICAO eingeladen. Auch der Ausbruch der Covid-19-Pandemie änderte nichts an Pekings harter Haltung. Taiwan blieb der Zugang zur WHO bzw. WHA auch in dieser Ausnahmesituation verwehrt, da jegliches Zugeständnis in Sachen internationaler Kooperation als Anerkennung von Taiwans Staatlichkeit interpretiert werden könnte.

Die Zahl der diplomatischen Verbündeten Taiwans ist seit Tsai Ing-wens Amtsübernahme weiter gesunken. Im Juli 2021 unterhielt Taiwan nur noch zu 15 Staaten offizielle Beziehungen, überwiegend in Mittelamerika und im Südpazifik.[21] In Europa war in diesem Kontext schon seit langem einzig der Vatikanstaat als Verbündeter verblieben, dem deshalb besondere Bedeutung zukommt.

Diplomatische Beziehungen wenigstens zu einigen Staaten aufrechtzuerhalten ist nicht nur für Taiwans Selbstwertgefühl und Würde wichtig. Diese Beziehungen bieten auch Gelegenheit für eine wenn auch beschränkte Teilhabe an internationalen Angelegenheiten sowie für Staatsbesuche und Reisen ranghoher Politiker, denen der Besuch anderer Staaten verwehrt bleibt.[22] Solche offiziellen Reisen wurden üblicherweise auch für Zwischenstopps (zum »Auftanken«) und inoffizielle Treffen genutzt, besonders in den USA.[23] Zudem hatte Taiwan in der Vergangenheit eine bessere Chance, zu internationalen Zusammenkünften eingeladen zu werden, wenn diese in einem der Staaten stattfanden, zu denen es diplomatische Beziehungen unterhielt.

Außenpolitik: Prinzipien und Schwerpunkte

Seit Beginn der Demokratisierung in den 1980er Jahren hat Taiwan in seiner Außenpolitik verschiedene Phasen durchlaufen, die stark vom jeweiligen Präsidenten oder der Präsidentin geprägt waren. Lee Teng-hui (KMT), der erste demokratisch gewählte Präsident der ROC,[24] setzte auf eine flexible Außenpolitik, mit der er vor allem das internationale Standing der ROC verbessern wollte, selbst wenn dies Zugeständnisse in der Bezeichnung erforderlich machte. Sein Nachfolger Chen Shui-bian (DPP, 2000—2008) betrieb — auch als Reaktion auf die Gesprächsverweigerung und das Misstrauen seitens Pekings — eine Diplomatie der Nullsummenlogik, die nicht nur seine politischen Gegner als »Diplomatie der verbrannten Erde« *(scorched earth diplomacy)* titulierten. Auch das Verhältnis zu den USA wurde durch Chens Politik erheblich belastet, da Washington sie als unnötige Provokation Pekings auffasste.

Ma Ying-jeou (KMT, 2008—2016) kehrte dann zu der pragmatischen und flexiblen Haltung zurück, die in Lees Regierungszeit vorgeherrscht hatte und als »praktikable Diplomatie« *(viable diplomacy)* bezeichnet wird.[25] Die Schwerpunkte lagen darauf, die noch bestehenden diplomatischen Beziehungen in einem »diplomatischen Waffenstillstand« zu konsolidieren, das Verhältnis zu anderen Staaten zu verbessern, vor allem zu den USA und zu Japan, eine funktionale Beteiligung Taiwans an internationalen Organisationen, auch über NGOs, zu ermöglichen, die taiwanische Wirtschaft wiederzubeleben und dafür bilaterale und regionale Freihandelsabkommen wie die Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) und

20 Für eine Änderung ihrer kompromisslosen Haltung fordert die VRCh, Tsai Ing-wen müsse den »Konsens von 1992« anerkennen, der bei Gesprächen zwischen ARATS und SEF ausgehandelt wurde. Demnach stimmen beide Parteien darin überein, dass es nur ein China gibt, interpretieren aber jeweils selbst, was »ein China« bedeutet.

21 Diese waren im Pazifik die Marshallinseln, Tuvalu, Nauru und Palau, in Afrika Eswatini (Swasiland), in Lateinamerika und der Karibik Belize, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicaragua, Paraguay, St. Kitts und Nevis, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen sowie in Europa der Vatikanstaat. Siehe Ministry of Foreign Affairs Republic of China (Taiwan), »Diplomatic Allies«, <https://en.mofa.gov.tw/AlliesIndex.aspx?n=1294&sms=1007>. Zwischen 2016 und 2019 verlor Taiwan außer Gambia noch São Tomé und Príncipe, Panama, El Salvador, die Dominikanische Republik, Burkina Faso und die pazifischen Inselstaaten Solomonen und Kiribati. Siehe deLisle, »Taiwan's Quest for International Space in the Tsai Era« [wie Fn. 19], S. 250.

22 Üblicherweise beziehen sich diese Beschränkungen auf die Ämter Präsident, Vizepräsident, Premierminister, Außenminister und Verteidigungsminister, auch als »Big 5« bezeichnet.

23 Siehe dazu auch deLisle, »Taiwan's Quest for International Space in the Tsai Era« [wie Fn. 19], S. 249ff.

24 Lee Teng-huis Amtszeit dauerte von 1988 bis 2000. Die erste demokratische Präsidentschaftswahl fand 1996 statt.

25 Zu den verschiedenen Phasen bis Ma Ying-jeou siehe Kwei-Bo Huang, »Taiwan's Foreign Policy and International Space« [wie Fn. 1], S. 465ff. Eine kurze Darstellung der *scorched earth diplomacy* speziell in Südostasien findet sich z.B. bei Tingting Yang, *Southeast Asian Relations with Taiwan, 2000–2016: An Assessment of Vietnam and Singapore*, Thesis, Monterey, CA: Naval Postgraduate School, September 2017, S. 19f, <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/AD1046953.pdf>.

die Trans-Pacific Partnership (TPP) zu nutzen sowie schließlich Kulturdiplomatie als Ausdruck taiwanischer *soft power* zu betreiben.[26] Nach der turbulenten Periode unter Chen Shui-bian konnten mit diesem pragmatischen Ansatz vor allem die Beziehungen zu den USA normalisiert werden. Was den internationalen Spielraum anbelangt, war die Bilanz, wie oben ausgeführt, gemischt: Die wenigen Erfolge blieben abhängig vom guten Willen der VRCh, denn Peking wollte keinesfalls Präzedenzfälle schaffen, die auch nach einem neuerlichen Regierungswechsel in Taipei weiter gegolten hätten.

Präsidentin Tsai Ing-wen, die seit 2016 im Amt ist, knüpfte zwar an Richtung und Prinzipien der Vorgängerregierung an, setzte dabei aber eigene Schwerpunkte. Im Unterschied zur Regierung Ma Ying-jeous konnte die DPP-Regierung nicht auf eine entgegenkommende Haltung Pekings bauen, obwohl Tsai sich zu Stabilität in der Taiwan-Straße bekannte. Immerhin gelang es ihr, Washington davon zu überzeugen, dass von ihr keine Überraschungen wie zuvor unter Chen Shui-bian zu befürchten waren.[27]

Ein zentrales Merkmal der Außenpolitik unter Tsai, das auch schon unter Ma eine Rolle spielte, besteht darin, dass Taiwan bewusst und freiwillig international vereinbarte Standards einhält und internationale Verträge erfüllt, auch wenn es keine Möglichkeit hat, diesen Vereinbarungen formell beizutreten. Taiwan agiert, als wäre es Mitglied der wesentlichen internationalen Organisationen, und versucht dazu beizutragen, deren Ziele zu erreichen bzw. umzusetzen.[28] Damit präsentiert sich Taiwan als verantwortungsvoller Akteur in der internationalen Gemeinschaft und als vorbildliche Demokratie. Dies gilt für die Einhaltung der Menschenrechte, den Kampf gegen den Klimawandel und die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) der VN.[29] Bei der Entwicklungszusammenarbeit richtet sich Taiwan nach OECD-Standards.[30] Unter der Tsai-Regierung setzt Taiwan bewusst seine »herzliche Macht« *(warm power)* dem diplomatischen Instrumentarium der VRCh entgegen. Dieses Arsenal Pekings wird mittlerweile als »scharfe Macht« *(sharp power)* bezeichnet, weil die chinesische Führung unter anderem wirtschaftlichen Druck ausübt sowie systematische Desinformation und eine aggressive, sogenannte Wolfskrieger-Diplomatie betreibt.[31]

Interessant im Zusammenhang mit Taiwans »Als ob«-Verhalten sind die Streitigkeiten im Ost- und Südchinesischen Meer. Taiwan vertritt hier historisch deckungsgleiche maritime Ansprüche wie die VRCh[32]

26 Kwei-Bo Huang, »Taiwan's Foreign Policy and International Space« [wie Fn. 1], S. 471–476. Zu den institutionellen und inhaltlichen Schwächen in Taiwans Ausübung von *soft power* in der Regierungszeit Mas siehe Gary D. Rawnsley, »Taiwan's Soft Power and Public Diplomacy«, in: *Journal of Current Chinese Affairs*, 43 (2014) 3, S. 161–174, <https://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jcca/article/download/772/772-797-1-PB.pdf>. Ein Kritikpunkt hier lautet, dass die ROC nach außen in dieser Phase vor allem als Bewahrer der traditionellen chinesischen Kultur präsentiert wurde, anstatt Errungenschaften wie die friedliche Demokratisierung in den Vordergrund zu stellen.

27 Als Tsai im Jahr 2011 als Präsidentschaftskandidatin gegen Ma Ying-jeou angetreten war, hatte sich ein Vertreter der Obama-Regierung besorgt über ihre Fähigkeit geäußert, die Stabilität in der Taiwan-Straße aufrechtzuerhalten. Siehe Anna Fifield/Robin Kwong/Kathrin Hille, »US Concerned about Taiwan Candidate«, in: *Financial Times*, 15.9.2011, <https://www.ft.com/content/f926fd14-df93-11e0-845a-00144feabdc0>. Im Jahr 2015 reiste Tsai erneut als Kandidatin in die USA und konnte Zweifel an der Verlässlichkeit Taiwans als Partner der USA ausräumen. Siehe Vincent Wie-cheng Wang/Jacques deLisle, »U.S.-Taiwan Relations: Continuity and Change in a Triangular Dynamic«, in: Dreyer/deLisle (Hg.), *Taiwan in the Era of Tsai Ing-wen. Changes and Challenges* [wie Fn. 19], S. 161–207 (161).

28 Siehe dazu auch deLisle, »Taiwan's Quest for International Space in the Tsai Era« [wie Fn. 19], S. 257–266.

29 Die Forderung, in Treffen, Mechanismen und Aktivitäten der SDGs einbezogen zu werden, ist eine der drei Säulen, die Taiwan in seiner Kampagne in den VN im Jahr 2017 nennt.

30 Außerdem hat Taiwan Beobachterstatus in drei Komitees der OECD (Stahl, Wettbewerb und Fischerei). Siehe Ministry of Economic Affairs, Bureau for International Trade, »Organisation for Economic Cooperation and Development. Introduction«, <https://www.trade.gov.tw/english/Pages/Detail.aspx?nodeID=658&pid=699514>. Zu Taiwans Entwicklungszusammenarbeit und wertegebundener Außenpolitik siehe auch David Merkle, *New Approaches in Development Cooperation. A Dynamic Player in East Asia. How Taiwan Takes Responsibility in the Shadow of the International Community*, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 5.7.2021 (KAS Auslandsinformationen 2/2021), <https://www.kas.de/de/web/auslands informationen/artikel/detail/-/content/dynamischer-akteur-in-ostasien>.

31 Für die systematischere Nutzung von Taiwans *soft power* plädiert Ryan Hass, »Increasing ›Soft Power‹ Is a Low-cost, High-return Strategy for Taiwan«, in: *Taipei Times*, 22.1.2018, <https://www.brookings.edu/opinions/increasing-soft-power-is-a-low-cost-high-return-strategy-for-taiwan/>.

32 Die Ansprüche der VRCh leiten sich im Wesentlichen aus denen der ROC vor 1949 ab. So basiert die 9-Striche-Linie

und hielt an diesen auch unter der Präsidentschaft Tsai Ing-wens fest. Es bezieht sich dabei aber auf Prinzipien der internationalen Seerechtskonvention der VN und plädiert dafür, die Freiheit der Schifffahrt und Überflugrechte zu garantieren.[33] Taiwan war auch bereit, sich an den Verhandlungen in Den Haag über das Südchinesische Meer zu beteiligen, wurde aber nicht gehört. Schon aus diesem Grund lehnte Taiwan das Urteil des Gerichthofs ab.[34]

Unter Tsais Regierung startete Taiwan im Jahr 2017 erneut eine Kampagne, um seinen Status bei den VN aufzuwerten.[35] Diese basiert auf drei Forderungen: verbesserter Zugang der Bevölkerung Taiwans zum VN-System, Beendigung der Diskriminierung von Bürgern Taiwans beim Betreten von VN-Gebäuden[36] und schließlich Einbeziehung Taiwans in Zusammenkünfte, Mechanismen und Aktivitäten im SDG-Kontext. In der Substanz stellt diese Kampagne nichts Neues dar, und es ist keine Überraschung, dass sie ebenso ergebnislos blieb wie frühere Versuche.

Mit seiner »New Southbound Policy« will Taiwan die Abhängigkeit von der Volksrepublik reduzieren.

Eine Initiative, die Taiwan nach dem Amtsantritt Tsai Ing-wens 2016 unter neuem Namen wiederbelebte, ist die »New Southbound Policy« (NSP) — eine »Go South«-Politik hatte es auch schon unter den Präsidenten Lee und Chen gegeben.[37] Die NSP zielt darauf ab, die Beziehungen zu den Staaten Süd- und Südostasiens sowie zu Australien und Neuseeland zu intensivieren und so die einseitige, vor allem wirtschaftliche Abhängigkeit von der VRCh zu reduzieren. Ursprünglich standen dabei die zehn ASEAN-Staaten und Indien im Mittelpunkt. Mit der Ausweitung des geographischen Blickfeldes stellt Taiwan einen expliziten Bezug zwischen der NSP und den Indopazifik-Konzepten der USA, Japans und anderer Staaten her und schließt sich deren Strategie eines »freien und offenen Indopazifiks« an.[38] Die NSP umfasst vier Dimensionen: Wirtschafts- und Handelskooperation, Austausch von Talenten, gemeinsame Nutzung von Ressourcen und regionale Konnektivität. Während Mas Präsidentschaft hatte die Annäherung an die VRCh im Vordergrund gestanden — in den beiden Amtsperioden waren 23 bilaterale Abkommen ausgehandelt worden. Zudem hatte sich in jener Zeit die wirtschaftliche Integration Taiwans mit dem Festland verstärkt, aber auch seine Abhängigkeit von der VRCh. Im Zentrum der NSP hingegen steht die Diversifizierung.

Fazit

Der offizielle und informelle Bewegungsspielraum für Taiwans Außenpolitik bleibt durch die VRCh massiv eingeschränkt: Selbst in der Phase der Annäherung zwischen den beiden Seiten während der zwei Amtszeiten Ma Ying-jeous achtete Peking darauf, keinen Präzedenzfall zu schaffen, aus dem sich ein Recht Taiwans auf dauerhafte Teilnahme an internationalen Organisationen — wenn auch nur als Beobachter —

(ursprünglich 11 Striche) im Südchinesischen Meer auf einer Karte von 1947.

33 Siehe zu diesem Argument genauer deLisle, »Taiwan's Quest for International Space in the Tsai Era« [wie Fn. 19], S. 257—260.

34 Siehe Public Diplomacy Coordination Council/Ministry of Foreign Affairs Republic of China (Taiwan), »ROC Position on the South China Sea Arbitration«, 12.7.2016, <https://en.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=1EADDCFD4C6EC567&s=5B5A9134709EB875>.

35 Siehe Public Diplomacy Coordination Council/Ministry of Foreign Affairs Republic of China (Taiwan), »ROC Government Announces Details of 2017 Campaign for UN Participation«, 11.9.2017, <https://en.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=1328&s=33930>. Zur Kampagne ausführlich auch Tobias Adam, »Taiwans UN-Kampagne 2017: Kleine Schritte statt großer Sprung«, in: *Asien*, 146 (Januar 2018), S. 96—109, <http://asien.asienforschung.de/wp-content/uploads/sites/6/2018/09/146_RN_Adam_Taiwans-UN_Kampagne-2017.pdf>.

36 Offenbar erhält man mit einem taiwanischen Reisepass keinen Zutritt zu den VN-Gebäuden.

37 Einen kurzen und anschaulichen Überblick bietet *Taiwan's New Southbound Policy. Deepening Taiwan's Regional Integration*, Washington, D.C.: CSIS, Juli 2019, <https://southbound.csis.org/>. Eine ausführliche Analyse der NSP findet sich bei Bonnie S. Glaser et al., *The New Southbound Policy. Deepening Taiwan's Regional Integration*, Washington, D.C.: CSIS, Januar 2018, <https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/180613_Glaser_NewSouthboundPolicy_Web.pdf>. Das Außenministerium hat für die NSP ein eigenes Portal eingerichtet: Ministry of Foreign Affairs Republic of China (Taiwan), *New Southbound Policy Portal*, <https://nspp.mofa.gov.tw/nsppe/>.

38 Siehe dazu David Scott, »Taiwan's Pivot to the Indo-Pacific«, in: *Asia-Pacific Review*, 26 (2019) 1, S. 29—57, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13439006.2019.1618602>.

hätte ableiten lassen. Die Aufnahme in internationale Organisationen oder in regionale Freihandelsabkommen wie das RCEP oder das Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) wird Taiwan kaum gegen Pekings Widerstand durchsetzen können. Daran ändert auch nichts, dass die Unterstützung aus anderen Ländern wie zuletzt in der gemeinsamen Erklärung der G7-Staaten lauter und deutlicher geworden ist. Peking hat seine Instrumente ausgeweitet und geschärft, mit denen es nicht nur Druck auf Taiwan selbst, sondern auch auf internationale Organisationen, andere Staaten und Unternehmen ausübt.

Um die innenpolitische Unterstützung der jeweils eigenen Wählerschaft nicht zu verlieren, muss jede Regierung in Taiwan, sei sie von der KMT oder der DPP geführt, eine Balance finden zwischen der Annäherung an das Festland einerseits und dem Eintreten für die Souveränität und Würde Taiwans andererseits. Taiwans Außenpolitik muss dabei nach Möglichkeit Schritte vermeiden, welche die VRCh oder die USA als einseitige Infragestellung des Status quo, der sich ohnehin ständig verändert, wahrnehmen könnten. Schließlich muss Taipei darauf achten, sich nicht von außen benutzen zu lassen, beispielsweise in den Streitigkeiten im Südchinesischen Meer.

Unterhalb der Schwelle formeller diplomatischer Beziehungen versucht Taiwans Diplomatie Spielräume systematisch und klug zu nutzen. Das Land bleibt aber abhängig davon, wie weit seine jeweiligen Partner bereit sind, dies zuzulassen und mitzutragen. Taiwan kann allerdings einiges in die Waagschale werfen. Dazu gehören wirtschaftliche Stärken wie etwa bei der Produktion von Halbleitern, international regelkonformes Verhalten, normative, kulturelle und gesellschaftliche *soft power* sowie reichlich Erfahrung im Umgang mit Chinas außenpolitischem Instrumentarium, besonders Cyberangriffen, Desinformation, militärischen Drohungen, aber auch wirtschaftlichen Verlockungen. All das macht Taiwan zu einem attraktiven Partner auch für jene, die nicht diplomatisch mit ihm verbunden sind.

Hanns Günther Hilpert

Handels- und Technologiepartner Taiwan

Für Taiwan, dessen nationale Existenz von dem übermächtigen Nachbarn China politisch bestritten wird, hängt das staatliche Überleben von der eigenen wirtschaftlichen und technologischen Stärke mindestens so sehr ab wie von seiner Diplomatie und Außenpolitik. Wirtschaftlich und technologisch steht Taiwan unter ständigem Druck, eine Spitzenposition einzunehmen, die Abhängigkeit von China so gering wie möglich zu halten und für Dritte attraktiv zu bleiben. Aus der Außensicht stellen sich die Fragen, wie Taiwan mit dieser Drucksituation umgeht und wie und wo eine gehaltvolle ökonomische und technologische Zusammenarbeit möglich ist.

Taiwan in der Weltwirtschaft

Trotz der geringen Bevölkerungsgröße (23,6 Millionen) und der diplomatischen Außenseiterrolle des Landes sollte das weltwirtschaftliche Gewicht Taiwans nicht unterschätzt werden. Mit einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 668,5 Milliarden US-Dollar lag Taiwan im Jahr 2020 unter den Volkswirtschaften weltweit immerhin auf dem 21. Rang und war die sechstgrößte in Asien nach China, Japan, Indien, Korea und Indonesien. Bei einem Pro-Kopf-Einkommen von 28.306 US-Dollar (2020) ist Taiwan das viertwohlhabendste Land Asiens, nach Singapur, Japan und Korea.[1]

Selbst für asiatische Maßstäbe ist Taiwans Volkswirtschaft makroökonomisch äußerst stabil. Wie schon in der Asienkrise (1997/98) und der globalen Finanzmarktkrise (2008/09) erwies sich Taiwan auch in der Pandemiekrise 2020 als außerordentlich krisenresilient. Obwohl Taiwan geographisch nicht weit vom Infektionsherd China entfernt liegt, konnte es lange Zeit größere Infektionsausbrüche vermeiden[2] und profitierte zudem von der steigenden globalen Nachfrage nach elektronischen Bauelementen sowie Büro- und Konsumelektronik. Taiwan wies 2020 einen geschätzten Zuwachs des BIP von real 3,1% auf. Damit wuchs seine Wirtschaftsleistung erstmals seit Chinas Tiananmen-Krisenjahr 1989 stärker als die der Volksrepublik. Derweil verharrte im Jahr 2020 die Arbeitslosenrate bei 3,9%, die Inflationsrate unverändert bei 0%. Zwar stiegen öffentliches Haushaltsdefizit und Staatsverschuldung auf 4,7% bzw. 35,6%. Gleichzeitig erhöhten sich bei einem Leistungsbilanzüberschuss in Höhe von 9,6% des BIP aber auch die Währungsreserven auf den Rekordstand von 541 Milliarden US-Dollar, so dass Taiwan nun nach China, Japan, der Schweiz, Russland und Indien das Land mit den weltweit sechstgrößten Währungsreserven ist.[3]

Ein außergewöhnlich hoher Anteil der taiwanischen Wertschöpfung, nämlich 36%, entfällt auf das verarbeitende Gewerbe.[4] Als industrieller Fertigungs-

1 Für numerische Angaben siehe International Monetary Fund, »World Economic Outlook Database«, April 2021, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April/>; Asian Development Bank (ADB), *Key Indicators for Asia and the Pacific 2020. 51st Edition*, Manila, September 2020, S. 101, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/632971/ki2020.pdf>; United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), »UNCTADstat«, <https://unctad.org/statistics> (eingesehen am 4.6.2021).

2 Zwar kam es im Frühjahr 2021 zu einem Infektionsausbruch, der aber rasch eingedämmt werden konnte. Ende September 2021 verzeichnete Taiwan gut 16.000 Infektionsfälle, was einer Infektionsrate von lediglich 0,07% entsprach. Damit erzielte das Land einen nach wie vor beispiellosen Erfolg. Für einen internationalen Vergleich siehe Johns Hopkins University & Medicine Coronavirus Resource Center, »Taiwan«, <https://coronavirus.jhu.edu/region/taiwan> (eingesehen am 13.10.2021).

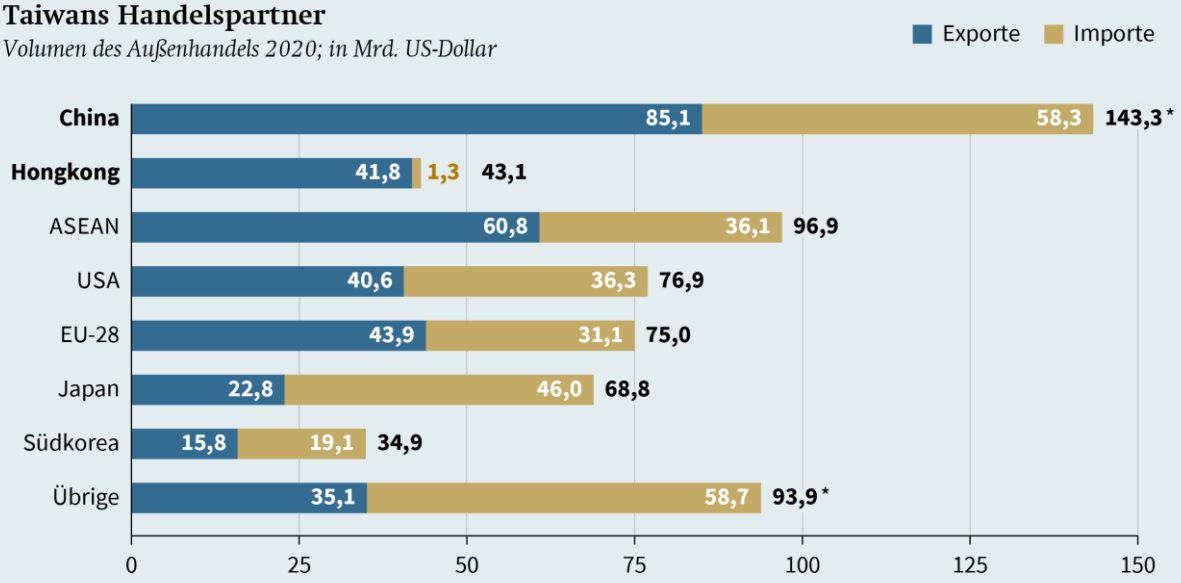
3 Siehe Central Bank of the Republic of China (Taiwan), »Foreign Exchange Reserves as of the End of April 2021«, Pressemitteilung, Taipei, 5.5.2021, <https://www.cbc.gov.tw/en/cp-448-134745-2cd0c-2.html> (eingesehen am 3.6.2021).

4 Zum Vergleich: China 27%, Deutschland 19%, Korea 25%, USA 11%. Siehe The World Bank, »World Bank Open Data«, <https://data.worldbank.org/?name_desc=false>; National Statistics Republic of China (Taiwan), »Statistical Tables — Statistical Database«, <https://eng.stat.gov.tw/

Grafik 1

Taiwans Handelspartner

Volumen des Außenhandels 2020; in Mrd. US-Dollar



Quelle: UNCTAD, UNCTADstat

© 2022 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

*Abweichungen entstehen durch gerundete Werte

standort ist Taiwan sehr breit aufgestellt und dabei überwiegend mittelständisch strukturiert. Einigen wenigen Großunternehmen wie Foxconn, Pegatron, Taiwan Semiconductor Manufacturing Company (TSMC), MediaTec und Formosa Petrochemical stehen zahlreiche kleine und mittlere Unternehmen gegenüber, die der taiwanischen Volkswirtschaft ihre anerkannt hohe Dynamik und Flexibilität verleihen. Während der industrielle Schwerpunkt in den Bereichen Elektronik, Information und Kommunikation liegt, verfügt Taiwan auch über beträchtliche Kapazitäten in traditionellen Industriesektoren. Dazu zählen Maschinen- und Fahrzeugbau, Chemie, Kunststoff, Stahl, Pharmazeutik, Textil, Bekleidung und Nahrungsmittelverarbeitung.

Die besonderen Wettbewerbsstärken Taiwans liegen in der Auftragsfertigung für multinationale Industriekonzerne. Attraktiv sind taiwanische Firmen als Auftragnehmer nicht allein wegen ihrer Kostenvorteile, nicht zuletzt aufgrund der oft aufs Festland und ins Ausland verlagerten Produktion, sondern auch wegen ihrer Fähigkeit, Fertigungsprozesse rasch und flexibel an Kundenwünsche, Markterfordernisse und technologischen Wandel anzupassen. Von Vorteil sind dabei die industrielle Breite Taiwans, das kooperative wirtschaftliche Umfeld und die internationale Vernetzung.

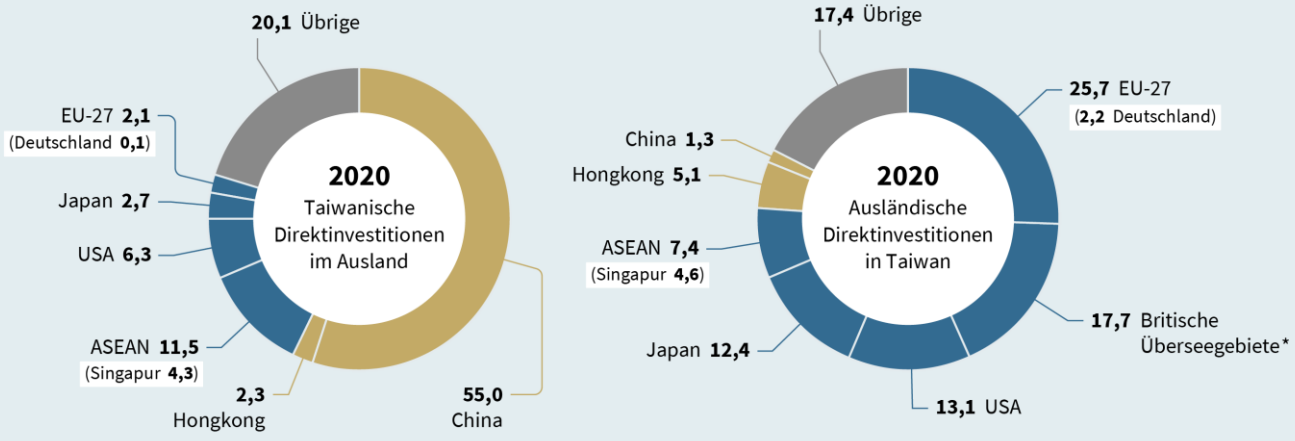
Über Produktions- und Lieferketten ist Taiwan tief in die regionale Arbeitsteilung von »Factory Asia« eingebettet. In Relation zur inländischen Wertschöpfung belief sich der Anteil der Exporte und Importe 2020 wertmäßig auf 94,4%, der Anteil der ausländischen Direktinvestitionen (Bestände) auf 52%.[5] Auch wenn damit für Taiwan politische Abhängigkeiten und Verwundbarkeiten einhergehen, ist China der bei weitem wichtigste Handelspartner (Export 24,6%, Import 20,3%) und Investitionsstandort (55%) für das Land (siehe Grafiken 1 und 2). Dies mag angesichts der politischen Gegensätze paradox erscheinen, kann aber wegen der ökonomischen Komplementarität und geographisch-kulturellen Nähe der beiden Volkswirtschaften auch nicht überraschen. Die Verlagerung arbeits- und ressourcenintensiver Fertigungsprozesse auf das chinesische Festland war durchweg ein unter-

ct.asp?xItem=37408&CtNode=5347&mp=5> (eingesehen am 4.6.2021).

5 Zum Vergleich: Die Anteile des Außenhandels am BIP beliefen sich 2020 bei Deutschland auf 88%, bei Korea auf 76,9%, bei Japan auf 37,8%. Siehe Ministry of Economic Affairs, Bureau of Foreign Trade, »B-1 Foreign Trade«, <https://www.moea.gov.tw/Mns/dos_e/content/ContentLink.aspx?menu_id=6748>; International Monetary Fund, »Gross Domestic Product and Components Selected Indicators«, <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61545852> (eingesehen am 9.6.2021).

Grafik 2

Taiwans Investitionsverkehr
Anteile in Prozent; Bestände 2020



Quelle: Ministry of Economic Affairs Investment Commission, MOEAIC, Taiwan
© 2022 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

* Steueroasen, die als Drehscheibe im Direktinvestitionsverkehr dienen

nehmerischer Bottom-up-Prozess. Als unwiderstehliche Investitionsanreize erwiesen sich die unmittelbaren Kosteneinsparungen und vor allem die Aussicht auf enorme Gewinne im Zuge expandierender Festlandproduktion.

Obwohl noch bis 2008 direkte Schiffs- und Flugverbindungen verboten waren und die Regierung in Taipei immer wieder mit Subventionen versuchte, taiwanische Auslandsinvestitionen nach Südostasien zu lenken, investierte Taiwans Wirtschaft vornehmlich auf dem Festland. Am Jahresende 2020 beliefen sich Taiwans Festlandsinvestitionen auf 192,4 Milliarden US-Dollar, was 55% seiner gesamten Auslandsinvestitionen entsprach. Allerdings sind Taiwans laufende Investitionen in China seit dem Jahr 2015 rückläufig, sowohl in absoluten Zahlen als auch relativ im Vergleich zu seinen übrigen Auslandsinvestitionen.[6] Eine ähnliche Entwicklung ist in Taiwans Außenhandel festzustellen. Zwar hat der China-Handel des Landes auch in der vergangenen Dekade in absoluten Werten weiter zugenommen. Aber der Stellenwert Chinas in Taiwans Export stagniert seit 2010 unterhalb von 30%, im Import seit 2015 bei rund 20% des Gesamtwertes.

Die Kehrseite der ökonomischen Vernetzung mit dem Festland ist die höhere politische Abhängigkeit der Insel von der Volksrepublik.

Die Kehrseite der profitablen ökonomischen Vernetzung mit dem Festland ist die erhöhte politische Abhängigkeit der Insel von der Volksrepublik und größere Verwundbarkeit ihr gegenüber. Obgleich um 2015 ein Diversifizierungstrend einsetzte, bleibt das Volumen von Taiwans Außenhandel mit den USA (Export 11,7%, Import 12,7%), Japan (Export 6,6%, Import 16%), dem Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN) (Export 17,6%, Import 12,6%) und der Europäischen Union (EU) (Export 12,7%, Import 10,8%) noch immer deutlich geringer als der Cross-Strait-Handel (siehe Grafiken 1 und 2).

Als Investor in Taiwans Wirtschaft spielt die Volksrepublik China aufgrund der taiwanischen Restriktionen nach wie vor eine geringe Rolle. Unter den Auslandsinvestoren dominieren die EU (25,7%), die USA (13,1%) und Japan (12,4%) (siehe Grafik 2).

6 Im Jahr 2015 investierten Taiwans Unternehmen 11 Milliarden US-Dollar auf dem chinesischen Festland, 10,9 Milliarden US-Dollar in anderen Standorten weltweit. Im Jahr 2020 investierte die taiwanische Wirtschaft nur noch 5,9 Milliarden US-Dollar in China, aber 11,8 Milliarden US-Dollar in der übrigen Welt, siehe Ministry of Economic Affairs Investment Commission, <https://www.moeaic.gov.tw/english/> (eingesehen am 22.9.2021).

Neue Herausforderungen für Taiwans Wirtschaftspolitik

In der Entwicklung Taiwans zu einem fortgeschrittenen Industrieland hat der Staat immer eine führende Rolle gespielt. So dominierte die Staatswirtschaft in den Nachkriegsjahren zunächst Produktion und Außenhandel. Aber schon in den 1960er Jahren schaltete die Politik auf eine marktwirtschaftliche, außenorientierte Industriepolitik um und legte dabei den Schwerpunkt auf eine regelgebundene sektorale Innovations- und Investitionsförderung. Ihre wichtigsten Instrumente waren und sind die breite Förderung einheimischer MINT-Fakultäten und -Studiengänge, die Etablierung staatlicher Forschungsprojekte in prospektiven Industriebereichen, die Errichtung und der Betrieb gut funktionierender Industrie- und Technologieparks sowie die aktive Ein- bzw. Anwerbung von Direktinvestitionen und chinesischstämmigen Ingenieuren aus dem Ausland. Zuweilen trat auch der Staat selbst als Unternehmer auf, etwa wenn sich die mittelständisch strukturierte einheimische Industrie wegen Kapitalmangels oder unzureichender Risikobereitschaft und Forschungsorientierung nicht selbst engagierte.[7] Beispielsweise sind in der Mikroelektronik und im Flugzeugbau wirtschaftlich erfolgreiche Unternehmen aus dem Spin-off vormals staatlicher Forschungseinrichtungen entstanden.[8]

Trotz aller Entwicklungserfolge in Industrie und Wirtschaft ist Taiwan mit strukturellen Problemen und Herausforderungen konfrontiert. Nach den Worten von Präsidentin Tsai Ing-wen sind Taiwans Entwicklung durch die fünf Knappheiten bei Land, Wasser, Energie, Arbeitskräften und Talenten Grenzen gesetzt. Nach der Millenniumswende haben nicht nur die lohnintensiven Textil-, Bekleidungs- und Metallverarbeitungsbetriebe Taiwan den Rücken gekehrt, sondern auch viele Betriebe mit hoher Wertschöpfung. So finden inzwischen rund 80% der Produktion taiwanischer Firmen im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) auf dem chinesischen Festland statt.[9] Im Perlflussdelta und im Großraum Shanghai sind Forschungs- und Produktionsökosysteme entstanden, die jenen Taiwans ebenbürtig, wenn nicht überlegen sind. Neben Kostenvorteilen, der unmittelbaren Präsenz im chinesischen Markt und der massiven industriepolitischen Förderung durch verschiedene chinesische Körperschaften spricht mittlerweile auch das innovative und dynamische industrielle Umfeld für das Festland.

Zwar hat es Taiwans Wirtschaft verstanden, mittels Kostenanpassungen, Produktivitätsverbesserungen und betrieblicher Flexibilität seinen ungewöhnlich hohen Industrieanteil an der inländischen Wertschöpfung zu halten. Nur in Ansätzen aber ist es gelungen, neue Industrien zu entwickeln.[10] Der zögerliche industrielle Strukturwandel hat auch makroökonomisch problematische Konsequenzen. So stagnierten in den ersten beiden Dekaden des 21. Jahrhunderts die Löhne, und die Bruttoanlageinvestitionen entwickelten sich verhalten. Daher blieb das gesamtwirtschaftliche Wachstum schwach, anders als etwa in Südkorea. Die Schere in der Verteilung von Einkommen und Vermögen ging derweil auseinander.

Strategische Positionierung in der Halbleiterindustrie

Ein Bereich, in dem Taiwan sich ausgezeichnet im globalen Wettbewerb behauptet, ist die Mikroelektronik. Eine Schlüsselstellung hält Taiwan in der Produktion von Halbleitern, dem materiellen Grundstoff und technologischen Treiber des Digitalisierungszeitalters. Im Jahr 2020 erwirtschafteten taiwanische Unternehmen 20,1% des Weltumsatzes im Chip-Design, 77,3% in der Chip-Fertigung und 57,7% in der Chip-Verpackung und -Testung. Firmen aus Taiwan gehören zu den Weltmarktführern, so MediaTec in der Chip-Entwicklung, TSMC und United Microelectronics Corporation (UMC) in der Chip-Fertigung, Globalwafers in der Wafer-Fertigung (dem Silikon-Substrat der Chip-Produktion) sowie Advanced Semiconductor Engineering (ASE) im Chip-Verpacken

7 Hanns Günther Hilpert u.a., *Wirtschafts- und Technologiepolitik und ihre Auswirkung auf den internationalen Wettbewerb: das Beispiel der Halbleiterindustrie*, München/Berlin 1994 (Schriftenreihe des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung, Bd. 138), S. 176—187.

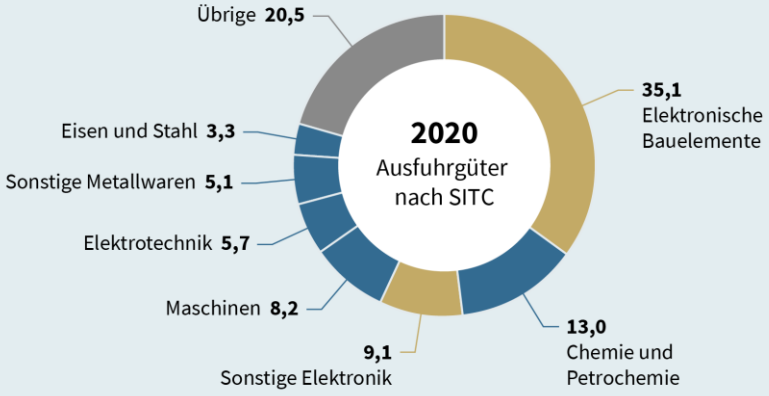
8 So insbesondere die Unternehmen United Microelectronics Corporation (UMC) 1980, Taiwan Semiconductor Manufacturing Company (TSMC) 1987, Aerospace Industrial Development Corporation (AIDC) 2014.

9 Evan A. Feigenbaum, *Assuring Taiwan's Innovation Future*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 29.1.2020, <https://carnegieendowment.org/2020/01/29/assuring-taiwan-s-innovation-future-pub-80920> (eingesehen am 3.6.2021).

10 Ebd., S. 7—15.

Grafik 3

Sektorale Struktur von Taiwans Außenhandel
Anteile in Prozent



Quelle: UNCTAD, UNCTADstat

© 2022 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

und -Testen.[11] Elektronische Bauelemente sind das mit Abstand wichtigste Exportprodukt des Landes (siehe Grafik 3). China, die ASEAN-Staaten, Japan und Korea sind die bedeutendsten Abnehmer.

Der Erfolg der taiwanischen Halbleiterindustrie beruht auf einer Reihe von Faktoren. Dies sind die generell guten lokalen Standortbedingungen für industrielle Produktion im Land, der langanhaltende Brain-Drain von in den USA ausgebildeten chinesischstämmigen Ingenieuren aus dem Silicon Valley, der Nachfragesog taiwanischer und chinesischer Chip-Anwendungsindustrien sowie eine langfristig planende, intensive industriepolitische Förderung.[12]

Eindrucksvoll ist die Branchendominanz von TSMC. Im Auftrag von Halbleiterfirmen ohne eigene Fertigungsstätten (»fabless«) führte das Unternehmen Ende der 1980er Jahre die Spezialisierung auf Chip-Fertigung als unternehmerische Innovation ein. Inzwischen hat sich dieses Geschäftsmodell der Auftragsfertigung (»foundry«) gegenüber der integrierten Halbleiterproduktion weitgehend durchgesetzt. Im Jahr 2020 hielt TSMC 55% des Weltmarktes in der Chip-Auftragsfertigung und avancierte zum elftgrößten Unternehmen weltweit, gemessen an der Marktkapitalisierung. TSMC ist auch Innovationsführer, denn dem Konzern gelang es als erstem, die kommerzielle Halbleiterproduktion mit einer Strukturbreite von 5 Nanometer aufzunehmen.[13] Gegenwärtig beabsichtigt das Unternehmen seinen technologischen Vorsprung auszubauen. Dazu plant es bis 2024 massive Investitionen in Höhe von 100 Milliarden US-Dollar, die in den Aufbau der Halbleiterproduktion mit Strukturbreiten von 3 bzw. 2 Nanometer fließen sollen. Gemeinsam mit dem Massachusetts Institute of Technology (MIT) soll die 1-Nanometer-Technologie entwickelt werden.[14]

11 Taiwan Semiconductor Industry Association, *Overview on Taiwan Semiconductor Industry (2021 Edition)*, Chutung, Hsinchu (Taiwan), 2021, <https://www.tsia.org.tw/EN/PublOverview?nodeID=60> (eingesehen am 21.9.2021).

12 Siehe Hilpert u.a., *Wirtschafts- und Technologiepolitik* [wie Fn. 7], S. 187; Feigenbaum, *Assuring Taiwan's Innovation Future* [wie Fn. 9], S. 4—7.

13 1 Millimeter = 1 Million Nanometer.

14 Kathrin Hille, »TSMC: How a Taiwanese Chipmaker Became a Linchpin of the Global Economy«, in: *Financial Times* (online), 24.3.2021, <https://www.ft.com/content/05206915-fd73-4a3a-92a5-6760ce965bd9> (eingesehen am 9.6.2021); »How TSMC Has Mastered the Geopolitics of Chipmaking«, in: *The Economist* (online), 1.5.2021, <https://www.economist.com/business/2021/04/29/how-tsmc-has-mastered-the-geopolitics-of-chipmaking> (eingesehen am 9.6.2021); Thomas Jahn/Martin Kölling, »Schneller, kleiner, stromsparender: So dominiert der Halbleiter-Gigant TSMC den globalen Chipmarkt«, in: *Handelsblatt* (online), 2.6.2021, <https://www.handelsblatt.com/technik/it-internet/chip industrie-schneller-kleiner-stromsparender-so-dominiert-der-halbleiter-gigant-tsmc-den-globalen-chipmarkt/27249714.html?ticket=ST-11684943-Ic243YcjDctBSgTjLySb-ap1> (eingesehen am 9.6.2021).

Der taiwanische Konzern TSMC ist in der globalen Halbleiterindustrie nahezu konkurrenzlos.

Kraft seiner Marktmacht und seiner Technologieführerschaft im Bereich der Hochleistungsprozessoren ist die Stellung des Konzerns TSMC in der globalen Halbleiterindustrie einzigartig. De facto ist er in den neueren Produktgenerationen nur noch einem begrenzten Wettbewerb ausgesetzt. Der immense Investitionsbedarf für Entwicklung und Installation ist eine effektive Markteintrittshürde. Als First Mover und zeitweiliger Monopolist in den frühen Produktlebenszyklen von Halbleitern kann TSMC hohe Absatzpreise durchsetzen und lukrative Pionierrenten abschöpfen. Die Unverzichtbarkeit von Halbleitern der neuesten Generation in Anwendungen wie der Künstlichen Intelligenz, Hochgeschwindigkeitsrechnern, Cloud-Servern, 5G-Kommunikationssystemen, Autonomem Fahren oder militärischen Drohnen verleiht der Unternehmenspolitik von TSMC gleichsam eine geopolitische Dimension. Denn die quasi monopolartige Existenz technologisch führender Halbleiterproduktionsstätten in Taiwan hat nicht nur für die globalen industriellen Wertschöpfungsketten strategische Bedeutung, sondern auch für die Außen- und Sicherheitspolitik. Ein gegen Taiwan gerichteter kriegerischer Akt Chinas würde die Versorgung des Festlandes mit diesem so kritischen Input gefährden. Metaphorisch gesprochen verfügt Taiwan über einen »Schutzschild aus Silizium« (»silicon shield«).[15]

Aus taiwanischer Perspektive ist es günstig, dass das kommerzielle Interesse von TSMC und das außenpolitische Interesse Taiwans derzeit durchaus kongruent sind in dem Bestreben, die zentrale Position der Insel als global führender Standort der Halbleiterproduktion zu verteidigen und damit den strategischen Wert Taiwans als Teil der technologischen Einflusssphäre Amerikas zu unterstreichen. Entscheidend dabei ist, dass TSMC seinen Kompetenzvorsprung mit eigener Pilotproduktion der jeweils neuesten Chip-Generationen in Taiwan behauptet. Sobald Fertigungsstätten in Auslandsmärkten wie Amerika, Japan und eventuell Europa errichtet werden, könnte TSMC seine weltweit führende Marktstellung sogar noch ausbauen.

Zwar muss TSMC zwischen Peking und Washington einen gewissen Spagat vollziehen, doch positioniert sich das Unternehmen klar auf der Seite Amerikas. Sicherlich verfolgt TSMC kommerzielle Interessen in der Volksrepublik, dem bei weitem wichtigsten Absatzmarkt für Halbleiter überhaupt: Mehr als 50% der jährlichen Weltproduktion an Chips werden zur industriellen Weiterverarbeitung in China verwendet.[16] TSMC hat angekündigt, seine Fertigungsstätte älterer Generation in Nanjing zu erweitern und zu modernisieren. Wichtiger aber bleibt für TSMC seine Anbindung an Amerika. Denn der Konzern erzielt zwei Drittel seines Umsatzes mit amerikanischen Firmen, ist auf industrielle Zulieferungen aus den USA (sowie Japan, Korea und Europa) existentiell angewiesen und arbeitet in der Entwicklung mit amerikanischen Forschungsinstitutionen eng zusammen. Es war daher für TSMC unausweichlich, den von der Trump-Administration im Mai 2020 erlassenen Exportkontrollmaßnahmen Folge zu leisten und die Chip-Lieferungen an den chinesischen Telekommunikationskonzern Huawei einzustellen, damals immerhin der nach Apple zweitwichtigste Kunde des Unternehmens. Außerdem sagte TSMC zu, 12 Milliarden US-Dollar zu investieren, um eine 5-Nanometer-Produktionsanlage in Arizona zu errichten. Da die Produktionskosten in den USA aber etwa 20% höher liegen als in Taiwan, konnte TSMC mit Amerika Ausgleichssubventionen aushandeln.[17]

Die Probleme und Sorgen von TSMC in Bezug auf China sind ähnlich gelagert wie die Amerikas. Der Konzern muss sich immer wieder chinesischer Patentrechtsverstöße und Industriespionage erwehren und ist der konstanten Abwerbung seiner Ingenieure ausgesetzt. Währenddessen hat sich Chinas Industriepolitik zum Ziel gesetzt, über die gesamte Wertschöpfungskette eine global führende Halbleiterindustrie zu entwickeln und mittelfristig den heimischen Markt aus heimischer Produktion zu decken. Zu diesem Zwecke erhalten chinesische Unternehmen exorbitante Subventionen für Forschung, Entwick-

15 Der Begriff geht zurück auf Craig Addison, *Silicon Shield. Taiwan's Protection Against Chinese Attack*, Irving, TX: Fusion Press, 2001.

16 Chad P. Bown, *How the United States Marched the Semiconductor Industry into Its Trade War with China*, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, Dezember 2020, S. 14, <https://www.piie.com/sites/default/files/documents/wp20-16.pdf> (eingesehen am 9.6.2021).

17 Mathieu Duchâtel, *Supply Chain Security, From Taipei to Brussels*, Paris: Institut Montaigne, 18.5.2021, <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/supply-chain-security-taipei-brussels> (eingesehen am 9.6.2021); »How TSMC Has Mastered the Geopolitics of Chipmaking« [wie Fn. 14].

lung und Produktion.[18] Demgegenüber versucht Taiwans Regierung durch Investitionsrestriktionen und neuerdings durch Abwerbeverbote die Abwanderung der industriellen Kompetenzen nach China zu unterbinden.[19] Hilfreich muss es da aus taiwanischer Perspektive anmuten, dass die amerikanische Regierung im Dezember 2020 auch gegenüber dem chinesischen Unternehmen Semiconductor Manufacturing International Corporation (SMIC) Exportkontrollmaßnahmen erließ, dem wichtigsten chinesischen Wettbewerber von TSMC.[20] Ohne den Import der für technologisch fortgeschrittene Halbleiterproduktion erforderlichen Anlagen, Ausrüstungen und Materialien wird SMIC bis auf weiteres nur die weniger lukrativen Halbleiter älterer Generationen herstellen können.[21] Insofern profitiert Taiwans Halbleiterindustrie von Amerikas konfrontativer Handelspolitik gegenüber China.

Taiwans defensive Außenwirtschaftspolitik

Taiwans tiefe Integration in die internationale Arbeitsteilung, die prominente Rolle taiwanischer Unternehmen in den regionalen Wertschöpfungsketten sowie die Offenheit der Insel für Importe und Direktinvestitionen verdeutlichen unmittelbar, wie notwendig und wichtig eine für die Insel probate Außenwirtschafts- und Handelspolitik ist. Angesichts der von Peking negierten Souveränität Taiwans ist die handelspolitische Ausrichtung zwangsläufig defensiv. Nicht die Erweiterung der Exportmöglichkeiten und damit die Zuwächse an Einkommen, Beschäftigung und Wachstum stehen im Vordergrund. Vielmehr geht es im Zuge der weltweit steigenden Zahl handelspolitischer Abkommen darum, Diskriminierungen zu vermeiden oder wenigstens zu begrenzen, denn die in bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen vereinbarten Liberalisierungen gelten nicht für Drittstaaten. Länder wie Taiwan, die an den Abkommen nicht beteiligt sind, werden von den Vergünstigungen ausgeschlossen und dürfen bei der Weiterentwicklung von Handelsregeln nicht mitwirken. Taiwans Unternehmen und die von ihnen gelenkten Produktions- und Lieferketten müssen aber anschlussfähig bleiben, wenn anderswo neue Standards für Zollabwicklung, Ursprungsregeln, Investitionen und Nachhaltigkeit gesetzt werden. Güter und Dienstleistungen »Made in Taiwan« müssen ihre preisliche Wettbewerbsfähigkeit wahren, wenn für sie andernorts vereinbarte Zollliberalisierungen nicht gelten.

In diesem Sinne als defensiv zu verstehen ist auch die allgemeinpolitische Maßgabe an Taiwans Außenwirtschaftspolitik, auf eine Diversifizierung der eigenen Absatz- und Investitionsmärkte hinzuwirken. Groß ist nämlich die Sorge, dass Taiwans Widerstand gegen Chinas Annexionsstreben gebrochen werden könnte, wenn die ökonomische Abhängigkeit vom Festland und damit die politische Verwundbarkeit gegenüber der Volksrepublik übermächtig werden.

Jenseits der ökonomischen Motive hat Taiwans Handelspolitik zwangsläufig auch eine politische Komponente. Jedes handelspolitische Abkommen mit einem Drittstaat, jede Mitgliedschaft Taiwans in multilateralen Organisationen steht symbolhaft für die staatliche Souveränität des Landes und hat damit einen außenpolitischen Wert an sich. Gleichwohl liegt die institutionelle Zuständigkeit für Handelspolitik beim Wirtschaftsministerium.

Vor dem Hintergrund dieser extremen Rahmenbedingungen verfolgt Taiwan mit seiner Handelspolitik ambitionierte Ziele auf multilateraler, unilateraler und bilateraler Ebene.

Multilaterale Ebene

Unter der Bezeichnung Zollgebiet Taiwan, Penghu, Kinmen und Matsu trat Taiwan am 1. Januar 2002 der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) bei, genau einen Monat später als die Volksrepublik China. Seitdem ist es eigenständiges WTO-Mitglied mit allen Rechten und Pflichten. Vor allem genießt Taiwan reziprok, also auf Grundlage der Gegenseitigkeit und zum wechselseitigen Nutzen, Meistbegünstigung im Marktzugang der WTO-Welt und ist im Gegenzug an die gegebenen Zusagen in

18 Bown, *How the United States Marched Semiconductor Industry into Trade War* [wie Fn. 16], S. 16f.

19 Martin Kölling, »Taiwan will Abwanderung von Chip-Experten nach China stoppen«, in: *Handelsblatt* (online), 11.5.2021, <https://www.handelsblatt.com/politik/international/halbleiter-taiwan-will-abwanderung-von-chip-experten-nach-china-stoppen/27178996.html> (eingesehen am 9.6.2021).

20 Bown, *How the United States Marched Semiconductor Industry into Trade War* [wie Fn. 16], S. 27f.

21 Eine offene Frage ist allerdings, ob es Chinas Unternehmen und Politik in Reaktion auf den amerikanischen Boykott gelingen wird, eine eigenständige, vom Ausland unabhängige Halbleiterinfrastruktur beschleunigt aufzubauen.

der Importliberalisierung und Zollsetzung gebunden. Als WTO-Mitglied nahm Taiwan aktiv an der später gescheiterten Doha-Welthandelsrunde teil und ist mehreren plurilateralen WTO-Abkommen beigetreten, allen voran dem Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (2009) und dem Informationstechnologie-Abkommen (1996/2015).[22] Taiwan scheut auch nicht davor zurück, den WTO-Streitschlichtungsmechanismus zu nutzen, wenn es sich durch Importprotektion zu Unrecht benachteiligt sieht. Tatsächlich endeten die insgesamt sieben von Taiwan angestrengten Verfahren gegen die EU, Indien, Indonesien, Kanada und die USA erfolgreich, soweit sie bis dato abgeschlossen wurden. Andererseits wurde gegen Taiwan bisher kein Streitschlichtungsverfahren eingeleitet, was als Beleg für die offene, rechtsstaatskonforme Handelspolitik der Insel gelten kann. Durch die Teilnahme als Drittstaat an bislang 129 Konsultationen im Rahmen von Streitschlichtungsverfahren zeigt Taiwan Präsenz auf der internationalen Bühne und baut juristische Kompetenzen im internationalen Handelsrecht auf.[23]

Unilaterale Ebene

Seit jeher verfolgte Taiwan eine aktive Außenwirtschaftspolitik, um Entwicklung, Industrialisierung und Wachstum zu befördern.[24] Um den in oder aus Taiwan heraus operierenden multinationalen Unternehmen die erforderlichen außenwirtschaftlichen Freiräume zu gewähren, öffnete das Land bereits vor dem WTO-Beitritt 2002 sukzessive seine Importmärkte und senkte die Industriezölle auf ein vergleichsweise niedriges Niveau. Gegenwärtig beläuft sich der gebundene Durchschnittzollsatz Taiwans auf 6,9%, der handelsgewichtete Durchschnittszollsatz auf 1,9%. Zum Schutz der heimischen Landwirtschaft ist der gebundene Agrar-Durchschnittszollsatz mit 18,5% allerdings hoch.[25]

Angesichts der unwiderstehlichen ökonomischen Attraktivität der Volksrepublik drohte Taiwans Außenorientierung etwa ab Mitte der 1990er Jahre eine selbstzerstörerische Wirkung zu entfalten. Befürchtet wurde zum einen eine industrielle Aushöhlung Taiwans, da zahlreiche Produktionsstätten auf das Festland verlegt wurden. Zum anderen wurde geargwöhnt, die politische Loyalität seiner in China investierenden Unternehmer könne so weit erodieren, dass diese als ökonomische Interessensvertreter der Volksrepublik zur »fünften Kolonne« Pekings in Taiwan werden könnten. Gegen diesen Trend setzten die Administrationen Lee Teng-hui und Chen Shui-bian (1996—2008) eine »Go South«-Politik, die proaktiv taiwanische Auslandsinvestitionen in Südostasien förderte. Angesichts unvergleichlich günstiger Standortbedingungen und überragender Gewinnmöglichkeiten in China konnte diese Politik das Investitionsverhalten von Taiwans Unternehmen aber nicht nennenswert ändern.[26]

Unter einem weitaus günstigeren Stern dagegen steht die gleichfalls auf Diversifizierung der Auslandsinvestitionen abzielende »New Southbound Policy« der gegenwärtigen Administration unter Präsidentin Tsai Ing-wen. Aufgrund gestiegener Arbeitskosten, strengerer Umweltauflagen und eines zunehmend schwierigen politischen Umfelds auf dem Festland hatten sich Taiwans Investoren ohnehin schon seit etwa Mitte der 2010er Jahre verstärkt Südostasien zugewendet. Die Decoupling-Politik der Trump-Administration lieferte seit 2018 ein weiteres Argument, außerhalb von China zu investieren.[27] Tatsächlich hat Taiwans Außenhandel mit Südostasien in den vergangenen Jahren überproportional zugenommen. Bemerkenswert ist der Anstieg von Taiwans Direkt-

22 Die anderen WTO-Abkommen sind das Abkommen über Handelserleichterungen (2015) und das Abkommen über den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen (2002).

23 World Trade Organization, »Dispute Settlement: The Disputes«, <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/find_dispu_cases_e.htm> (eingesehen am 21.6.2021).

24 The World Bank, *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, New York: Oxford University Press, 1993, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/975081468244550798/pdf/multi-page.pdf> (eingesehen am 21.6.2021).

25 Siehe World Trade Organization, »Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu (Chinese Taipei) and the WTO«, <https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/chinese_taipei_e.htm> (eingesehen am 21.6.2021).

26 Lindsay Black, »Evaluating Taiwan's New Southbound Policy«, in: *Asian Survey*, 59 (2019) 2, S. 249—271 (249f).

27 Vinod K. Aggarwal, *Taiwan's Trade Policies. Strategies and Constraints*, Seattle/Washington, D.C.: The National Bureau of Asian Research, 2021, <https://www.nbr.org/publication/taiwans-trade-policies-strategies-and-constraints/> (eingesehen am 23.6.2021); Hille, »TSMC: Linchpin of the Global Economy« [wie Fn. 14]. Die Trump-Administration betrachtete den wirtschaftlichen und technologischen Austausch der USA mit China als schädlich für Amerika und verfolgte daher eine Politik der bilateralen Entflechtung bzw. Entkopplung (»Decoupling«). Auf Importe aus China wurden hohe Strafzölle verhängt.

investitionen in den ASEAN-Staaten von 1,8 Milliarden US-Dollar (2015) auf 4,9 Milliarden US-Dollar (2020).[28] Die »New Southbound Policy« hat zudem nicht nur die Staaten Südostasiens im Blick, sondern auch Indien, Südasien sowie Australien und Neuseeland. Taiwan strebt generell ein partnerschaftliches Verhältnis mit all diesen Ländern an, jenseits eines rein dem ökonomischen Kalkül folgenden Interesses an Lohnveredelung und Exportplattformen. Neben Lieferkettenkooperationen, betrieblicher Ausbildung und Investitionsgarantien sind auch Tourismus, Bildung und People-to-people-Beziehungen tragende Elemente der Initiative »New Southbound Policy«.[29] Gerade derartige diplomatische Erfolge in den Beziehungen Taiwans zu seinen südlichen Nachbarn aber sind ein gewichtiger Grund dafür, dass Peking prinzipielle Vorbehalte gegen die Internationalisierung der taiwanischen Wirtschaft hegt und systematisch versucht, Taipeis Handlungsspielräume einzuengen. Beispielsweise verweigerte Peking die Teilnahme an der Belt and Road Initiative (BRI) und eine Mitgliedschaft in der Asiatischen Infrastrukturinvestmentbank (Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB).[30]

Cross-Strait

Im Zuge von Chinas Öffnung und Entwicklung sind die beiden Volkswirtschaften diesseits und jenseits der Taiwan-Straße der ökonomischen Logik folgend über Handel, Investitionen und Personenverkehr eng zusammengewachsen, ungeachtet der Bemühungen der Administration unter Chen Shui-bian (2000—2008), Investitionen auf dem Festland zu unterbinden. Das im Jahr 2010 von der Administration unter Präsident Ma Ying-jeou (2008—2016) mit der Volksrepublik geschlossene Rahmenabkommen über Wirtschaftliche Zusammenarbeit (Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA) lässt sich gewissermaßen als politische Flankierung dieses ökonomischen Prozesses verstehen. Das Abkommen sah sektorale Marktöffnungen und erste Zollsenkungen im Warenverkehr vor. Es sollte den Rahmen für weitere Vereinbarungen zwischen Peking und Taipei bilden. Bereits im Jahr 2008 waren die Verkehrs- und Telekommunikationsverbindungen sowie der direkte Warenhandel, die sogenannten three links, wieder aufgenommen worden.

Die mit dem ECFA verbundenen politischen Kalküle hätten aber gegensätzlicher kaum sein können. Während Peking das Abkommen als notwendigen Zwischenschritt auf dem Weg zur Einbindung der Insel in den chinesischen Wirtschaftsraum und zur politischen Wiedervereinigung betrachtete, sah Taipei das ECFA als Instrument, um die angestrebten bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen mit Drittstaaten zu schließen. Daher überrascht es kaum, dass die handelspolitische Annäherung cross-strait in eine Sackgasse geriet. Als das 2013 von der Ma-Administration ausgehandelte Cross-Strait-Dienstleistungsabkommen (Service Trade Agreement, CSSTA) Befürchtungen einer chinesischen Dominanz über Taiwans Infrastruktur, Binnenwirtschaft und Medien weckte, protestierten zivilgesellschaftliche Gruppen unter der Bezeichnung »Sonnenblumenbewegung« und die oppositionelle Democratic Progressive Party (DPP) heftig gegen das Abkommen. Das innenpolitisch kontroverse CSSTA wurde nie vom Legislativ-Yuan (dem Parlament Taiwans) ratifiziert. Verhandlungen über ein ebenfalls avisiertes Freihandelsabkommen wurden erst gar nicht aufgenommen. Peking wiederum verlegte sich darauf, Taiwans Bemühungen um handelspolitische Vereinbarungen mit Dritten zu hintertreiben.[31]

Bilaterale und regionale Ebene

Die von Peking vehement verfochtene Ein-China-Politik beschränkt systematisch die Möglichkeiten Taiwans, mit Drittstaaten bilaterale Handelsabkommen zu schließen oder einem regionalen Handelsabkommen beizutreten. Wenig Zweifel besteht an Pekings Entschlossenheit, bei Verletzung der Ein-

28 Angaben für Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam; siehe Ministry of Economic Affairs Investment Commission [wie Fn. 6].

29 Für einen Überblick siehe Jing Bo-jiun, *Taiwan's Regional Strategy in Southeast Asia. Kicking the New Southbound Policy into High Gear*, Seattle/Washington, D.C.: The National Bureau of Asian Research, 31.1.2018, <https://www.nbr.org/publication/taiwans-regional-strategy-in-southeast-asia-kicking-the-new-southbound-policy-into-high-gear/> (eingesehen am 23.6.2021).

30 Black, »Evaluating Taiwan's New Southbound Policy« [wie Fn. 26], S. 251—260.

31 Peter C. Y. Chow, »Taiwan in International Economic Relations«, in: *Orbis. A Quarterly Journal of World Affairs*, 60 (2016) 4, S. 531—549 (537); Maaike Okano-Heijmans/Sander Wit/Frans-Paul van der Putten, *Cross-Strait Relations and Trade Diplomacy in East Asia. Towards Greater EU-Taiwan Economic Cooperation?*, Den Haag: Clingendael, 2015, S. 28f, <https://bit.ly/36Qi8sP> (eingesehen am 23.6.2021).

China-Politik dem Drittstaat wirtschaftlichen oder politischen Schaden zuzufügen.

Taipei kann nur dann Handelsabkommen schließen, wenn Peking zustimmt oder die Partner dessen Druck widerstehen.

Vor diesem Hintergrund sind für Taiwan nur dann handelspolitische Vereinbarungen möglich, wenn Peking diesen ausdrücklich zustimmt oder der bzw. die Partner bereit sind, dem Druck der Volksrepublik zu widerstehen. Taiwans Beitritte zur WTO (2002) und zur Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftsgemeinschaft (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC, 1991) erfolgten mit dem Einverständnis Pekings. Der Grund für die Zustimmung war, dass auch China damals eine Mitgliedschaft angestrebt hatte und eine politische Verknüpfung zwischen den beiden Beitrittsanträgen bestand. Gleichwohl sind die Mitgliedschaften Taiwans in WTO und APEC außerordentlich bedeutsam für die handelspolitischen Ambitionen der Insel. Die Bezeichnung Taiwans in der WTO als separates Zollgebiet Taiwan, Penghu, Kinmen und Matsu eröffnet einen politisch gangbaren Weg für bilaterale Abkommen, ohne das Ein-China-Prinzip zu verletzen. APEC bildet den außenpolitischen Rahmen dafür, die lang gehegte Vision einer pazifischen Freihandelszone (Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP)[32] zu verwirklichen oder zumindest multilaterale Freihandelsabkommen zu schließen, wie beispielsweise die asiatische Freihandelszone Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) oder das transpazifische Partnerschaftsabkommen Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP).[33]

Ein Beitritt zur RCEP dürfte für Taiwan bis auf weiteres allerdings ausgeschlossen sein, denn dem wird das RCEP-Mitglied China kaum zustimmen. Die Chancen auf einen Beitritt zum CPTPP stehen dagegen etwas besser. Tatsächlich hat Taiwan — wie kurz vorher auch China — offiziell Ende September 2021 einen entsprechenden Antrag eingereicht. Die CPTPP-Beitrittskriterien dürfte Taiwan anders als China auch gut und schnell erfüllen können, selbst wenn die Liberalisierung des Agrarimports für Taipei innenpolitisch heikel ist. Zu erwarten ist aber, dass China auf alle CPTPP-Mitglieder politischen Druck ausüben wird, der Aufnahme Taiwans zu widersprechen. Es ist daher vorstellbar, dass mittelfristig die Beitrittsgesuche Taiwans und Chinas politisch verknüpft werden, wie dies auch bei APEC und WTO der Fall war.

Die wirtschaftlichen Kooperationsabkommen, die Taiwan (als Zollgebiet Taiwan, Penghu, Kinmen und Matsu) mit Neuseeland (ANZTEC, 2013) und mit Singapur (ASTEP, 2014) abschloss, besaßen Pekings Einverständnis. Neuseeland und Singapur hatten schon einige Jahre vorher jeweils ein Freihandelsabkommen mit China vereinbart, und unter der damaligen Administration Ma Ying-jeous war Peking gegenüber Taipeis Bemühungen um Handelsabkommen mit Dritten deutlich toleranter als in der Gegenwart. Dieses Fenster der Gelegenheit, mit Pekings Plazet Handelsabkommen mit Drittstaaten abzuschließen, war aber offenbar nur kurze Zeit geöffnet. Schon die 2013 mit Indonesien, den Philippinen und Malaysia aufgenommenen Verhandlungen kamen über die Erstellung einer Machbarkeitsstudie nicht hinaus.[34] Leichter scheint es Taiwan zu fallen, bilaterale Investitionsabkommen zu schließen, so geschehen unter anderem mit Mazedonien (1999, seit 2019 Nordmazedonien), Indien (2002/2018), Japan (2011), den Philippinen (2017) und Vietnam (2019). Mit Kanada wurden am Jahresanfang 2022 Verhandlungen für ein bilaterales Investitionsabkommen aufgenommen.

Außerdem hat Taiwan eine Reihe von Freihandelsabkommen mit Staaten unterzeichnet, die diplomatische Beziehungen mit Taiwan (als Republik China) unterhalten oder dies früher taten. Zu nennen sind die Freihandelsabkommen mit Panama (2003), Guatemala (2005), Nicaragua (2006), El Salvador und Honduras (2007). Wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen wurden 2019 mit Eswatini, Paraguay, Belize und den Marshallinseln vereinbart.[35] Bei all diesen Ländern handelt es sich indes um Partner, die im Welthandel eine marginale Rolle spielen. Ihr Anteil am Außenhandel Taiwans belief sich 2019 gerade einmal auf 5%.

32 Eine pazifische Freihandelszone ist das auf APEC-Gipfelerklärungen immer wieder beschworene ultimative Ziel aller bilateralen und multilateralen Freihandelsabkommen der Region.

33 Chow, »Taiwan in International Economic Relations« [wie Fn. 31], S. 535, 549.

34 Ebd., S. 536, und Okano-Heijmans/Wit/van der Putten, *Cross-Strait Relations and Trade Diplomacy in East Asia* [wie Fn. 31], S. 35—37.

35 Siehe Ministry of Economic Affairs, Bureau of Foreign Trade, <https://www.trade.gov.tw/english/> (eingesehen am 21.6.2021).

Wirtschaftlich und politisch weit wichtiger für Taiwan sind die handelspolitischen Vereinbarungen, die es mit den USA und Japan getroffen hat. Beide Länder respektierten dabei das Ein-China-Prinzip und nahmen diplomatische Konflikte mit China in Kauf.[36] Japan hat mit der taiwanischen Administration eine Reihe sektoraler Abkommen geschlossen, dabei indes direkte Regierungskontakte vermieden. Das betrifft vor allem Abkommen zu Investitionen (2011), Open Skies (2011), Finanzinformationsaustausch (2012), Fischerei (2013), Industrie (2012), E-Commerce (2013) und Patentschutz (2013).

Die USA unterhalten mit Taiwan seit 1994 ein Handels- und Investitionsrahmenabkommen (Trade and Investment Framework Agreement, TIFA). Beide Seiten hielten es immer für grundsätzlich möglich, sich auf ein Freihandelsabkommen zu verständigen. Innenpolitische Hürden standen dem aber meist entgegen. Für geraume Zeit scheiterten schon die Vorgespräche an Taiwans Weigerung, Importe an Rind- und Schweinefleisch bei Verwendung des Futtermittelzusatzes Ractopamin zuzulassen. Zu Jahresbeginn 2021 hat Taiwan diese Importrestriktion gelockert, und das gegen diese Maßnahme angestrengte Referendum scheiterte in der Abstimmung am 18. Dezember 2021. In den USA wiederum steht der Abschluss handelspolitischer Abkommen weit unten auf der Prioritätenliste der gegenwärtigen Biden-Administration.

Fazit

Trotz seiner geringen Größe ist Taiwan ein gewichtiger Akteur in Welthandel und Weltwirtschaft. Vor allem im Bereich der elektronischen Bauelemente nimmt Taiwan eine Schlüsselrolle ein. Der Konzern TSMC besitzt aufgrund seiner technologisch führenden Produktionsstätten und global dominanten Marktstellung strategische Relevanz nicht nur bei der Versorgung globaler Wertschöpfungsketten, sondern auch für die Außen- und Sicherheitspolitik. Andererseits ist Taiwan im Zuge seiner Integration in die industrielle Festlandproduktion ökonomisch erpressbar und politisch verwundbar geworden. Die Trendwende hin zu einer außenwirtschaftlichen Diversifizierung nach Südostasien und Indien ab Mitte der 2010er Jahre hat Taiwans ökonomische Abhängigkeit von China nicht merklich abgemildert. Zugleich steht Taiwans Außenwirtschaftspolitik angesichts der weltweit wachsenden Zahl von Freihandels- und Investitionsabkommen vor der schwierigen Aufgabe, die gegen das Land wirkenden Diskriminierungen zu begrenzen und Anschluss an neue handelspolitische Regelsetzungen zu halten. Zwar ist Taiwan in Anbetracht seiner Mitgliedschaften in der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB), APEC und WTO auf der Ebene der Außenwirtschaft diplomatisch erfolgreicher als in anderen Bereichen. Die Bemühungen des Landes um bilaterale und regionale Handels- und Investitionsabkommen bleiben aber Stückwerk.

36 Siehe zum Folgenden Chow, »Taiwan in International Economic Relations« [wie Fn. 31], S. 538, und Okano-Heijmans/Wit/van der Putten, *Cross-Strait Relations and Trade Diplomacy in East Asia* [wie Fn. 31], S. 36.

Marco Overhaus

Die Taiwan-Politik der USA — Balanceakt unter erschwerten Bedingungen

Die Ein-China-Politik der USA und die inoffiziellen Beziehungen zu Taiwan beruhen seit über 40 Jahren weitgehend auf demselben politischen und rechtlichen Fundament. Auf dieser Basis hat sich das bilaterale Verhältnis eher schrittweise als grundlegend fortentwickelt. Dabei hat Washington einen delikaten Balanceakt vollzogen, nämlich zwischen dem Streben nach einem stabilen und berechenbaren Verhältnis zu Peking, dem Eintreten für die Sicherheit Taiwans und dem Versuch, Taipei nicht zu einseitigen Schritten hin zur Unabhängigkeit zu ermutigen.

Es sind vor allem zwei Entwicklungen, die diesen Balanceakt zunehmend erschweren. Zum einen hat sich in Washington während der letzten Jahre die überparteilich geteilte Wahrnehmung verfestigt, dass es sich bei der Rivalität mit China um ein episches Ringen zwischen dem marktwirtschaftlich-demokratischen System des Westens einerseits und dem staatskapitalistisch-autoritären Gegenmodell Chinas andererseits handelt. Das gilt umso mehr seit dem Amtsantritt von US-Präsident Joseph Biden, der die Selbstbehauptung der Demokratien gegenüber Autokratien zu einem programmatischen Wesensmerkmal seiner Außenpolitik erhoben hat. Zugleich hat die Zerschlagung demokratischer Institutionen in Hongkong endgültig verdeutlicht, dass das Angebot »Ein Land, zwei Systeme« der Volksrepublik China an Taiwan eine Farce ist.

Zum anderen wächst in den USA die Befürchtung, dass China aufgrund des sich zu seinem Vorteil verschiebenden Kräfteverhältnisses eher früher als später versuchen könnte, mit militärischem Zwang über den Status Taiwans zu entscheiden. Gleichzeitig sinkt das Vertrauen in die eigene Abschreckungsfähigkeit.

Diese Entwicklungen haben in Washington dazu beigetragen, den innenpolitischen Druck zugunsten einer Intensivierung der Beziehungen mit Taiwan sowie eines Ausbaus der US-amerikanischen Verteidigungskapazitäten im Indopazifik weiter zu erhöhen. Zugleich scheute sowohl die Trump- als auch bislang die Biden-Administration eine grundsätzliche Neuorientierung der amerikanischen Taiwan-Politik. Zu schwer wiegt die Sorge vor einer militärischen Konfrontation mit China.

Die politischen und gesellschaftlichen Beziehungen zwischen den USA und Taiwan

Als die USA 1972 die Normalisierung ihrer Beziehungen zur Volksrepublik China einleiteten, verkündete die Nixon-Administration in einem gemeinsamen Kommuniqué, dass sie die Position »aller Chinesen auf beiden Seiten der Taiwan-Straße« anerkenne, wonach es »nur ein China« gebe und »Taiwan ein Teil von China« sei.[1] Die Taiwan-Frage solle von »den Chinesen« auf friedlichem Wege selbst beantwortet werden. Das zweite gemeinsame Kommuniqué der USA und der Volksrepublik von 1979 besiegelte mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zugleich das Ende der formalen Beziehungen mit Taiwan. Damit erkannte Washington an, dass »die Regierung der Volksrepublik die einzige rechtmäßige Regierung Chinas« sei.[2]

Kurz bevor 1982 ein drittes amerikanisch-chinesisches Kommuniqué veröffentlicht wurde, gab US-Präsident Ronald Reagan dem taiwanischen Präsidenten Chiang Ching-kuo — allerdings unter Ausschluss

1 American Institute in Taiwan, *U.S.-PRC Joint Communique (1972)*, Taipei, 28.2.1972, <https://www.ait.org.tw/our-relationship/policy-history/%20key-u-s-foreign-policy-documents-region/u-s-prc-joint-communique-1972/> (eingesehen am 14.6.2021).

2 American Institute in Taiwan, *U.S.-PRC Joint Communique (1979). Released on December 15, 1978, in Washington and Beijing*, Washington, D.C./Peking, 1.1.1979, <https://www.ait.org.tw/our-relationship/policy-history/%20key-u-s-foreign-policy-documents-region/u-s-prc-joint-communique-1979/> (eingesehen am 14.6.2021).

der Öffentlichkeit — einige Zusicherungen (*assurances*), denen sich auch die folgenden US-Regierungen bis heute verpflichtet fühlen. Demnach versprach Washington[3] Taiwan unter anderem, dass die USA weder eine Vermittlerrolle zwischen Peking und Taipei anstrebten noch Taiwan zu Verhandlungen mit der Volksrepublik drängen würden. Ein weiterer Punkt auf der Liste der Zusicherungen betraf die Position der USA zur Souveränität der Insel. Diese Haltung war indes mehrdeutig und ist es bis heute.

Der Taiwan Relations Act (TRA) von 1979 bildet den rechtlichen und politisch-institutionellen Rahmen der inoffiziellen Beziehungen. So sah er die Gründung des American Institute in Taiwan (AIT) vor, das als Nichtregierungs-/Nonprofit-Organisation[4] anstelle einer regulären Botschaft die Interessen der USA in Taiwan vertritt. Trotz dieses rechtlichen Konstrukts als Nonprofit übernimmt das AIT quasistaatliche Aufgaben, beispielsweise im konsularischen Bereich. Es wird aus dem Budget des US-Außenministeriums finanziert. Das Personal des AIT rekrutiert sich zwar überwiegend aus dem US-Außenministerium sowie anderen amerikanischen Regierungsbehörden, doch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter besitzen keinen Diplomatenstatus. So wird das AIT auch nicht von einem Botschafter oder einer Botschafterin geleitet, sondern von einer Direktorin. Gegenwärtig hat Sandra Oudkirk diese Position inne, eine Diplomatin des US-Außenministeriums.

Der TRA enthält auch die rechtliche Grundlage für die Interessenvertretung Taiwans in den USA. Seit Anfang der 1990er Jahre heißt sie Taipei Economic and Cultural Representative Office (TECRO) und verfügt über zwölf Zweigstellen in den USA. Deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben ebenfalls nicht den offiziellen Status von Diplomaten, genießen aber ähnliche Privilegien wie diese.[5]

Der politische Dialog zwischen den beiden Seiten wird dadurch erschwert, dass formale Regierungsbeziehungen fehlen. Erst seit Anfang der 1990er Jahre erlauben die USA den Besuch hochrangiger Regierungsvertreter in Taiwan, sofern sie »wirtschaftliche und technische« Ministerien oder Behörden vertreten. Carla Hills war als Handelsbeauftragte der Administration unter George H. W. Bush 1992 die erste Vertreterin mit Kabinettsrang, die Taiwan nach dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen besuchte. Lediglich fünf weitere Besuche durch US-Vertreterinnen und -Vertreter auf dieser Ebene verzeichnete der Congressional Research Service bis 2014.[6] Erst 2020 entsandten die USA während der Präsidentschaft Donald Trumps mit Gesundheitsminister Alex M. Azar II erneut ein Kabinettsmitglied auf die Insel. Da Azar Taiwans Präsidentin Tsai Ing-wen traf, gilt dies als das hochrangigste bilaterale Treffen »seit Jahrzehnten«.[7]

Der Besuch hochrangiger US-Vertreterinnen und -Vertreter in Taiwan ist weiterhin eher die Ausnahme als die Regel.

Seit 1979 hat indes kein Präsident, kein Außen- und kein Verteidigungsminister der USA Taiwan besucht, wenngleich in den (sozialen) Medien berichtet wurde, US-Außenminister Mike Pompeo habe einen solchen Schritt erwogen. Auch reisten bis Anfang der 2000er Jahre grundsätzlich weder hohe Beamte aus dem Außen- und dem Verteidigungsministerium noch ranghohe Militärs nach Taiwan.[8] In den letzten Jahren scheint sich diese Praxis allerdings geändert zu haben. Im März 2018 trat der Taiwan Travel Act in Kraft, mit dem der Kongress unter anderem Regierungskontakte »auf allen Ebenen« fordert.[9] Berichten zufolge besuchten Taiwan daraufhin sowohl Beamte des Außen- und des Ver-

3 Zu den »six assurances« vgl. Susan V. Lawrence/Wayne M. Morrison, *Taiwan: Issues for Congress*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 30.10.2017, S. 10, <https://fas.org/sgp/crs/row/R44996.pdf>.

4 Vgl. American Institute in Taiwan, *Taiwan Relations Act (Public Law 96-8, 22 U.S.C. 3301 et seq.)*, Washington, D.C., 1.1.1979, <https://www.ait.org.tw/our-relationship/policy-history/key-u-s-foreign-policy-documents-region/taiwan-relations-act/> (eingesehen am 14.6.2021).

5 Lawrence/Morrison, *Taiwan: Issues for Congress* [wie Fn. 3], S. 17.

6 Vgl. ebd., S. 21.

7 Vgl. Paula Hancocks/James Griffiths, »Top US Health Official Meets with Taiwan President Tsai Ing-wen in Highest-level Summit for Decades«, *CNN*, 10.8.2020, <https://edition.cnn.com/2020/08/09/asia/taiwan-us-azar-tsai-china-intl-hnk/index.html> (eingesehen am 8.7.2021).

8 Vgl. Michael S. Chase, »Chapter 7. U.S.-Taiwan Security Cooperation: Enhancing an Unofficial Relationship«, in: Nancy Bernkopf Tucker (Hg.), *Dangerous Strait. The U.S.–Taiwan–China Crisis*, New York: Columbia University Press, 2005, S. 162—185 (176), <http://doi.org/10.7312/tuck13564-009>.

9 Vgl. U.S. Congress, *Taiwan Travel Act*, Washington, D.C., 16.3.2018, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/535> (eingesehen am 5.7.2021).

teidigungsministeriums auf Ebene des *Deputy Assistant Secretary* als auch ein Zwei-Sterne-General des Indopazifik-Kommandos.[10] Einige Beobachter äußerten, dies seien keineswegs Präzedenzfälle gewesen, und es habe schon vorher entsprechend hochrangige Visiten gegeben. Dennoch scheinen sie weiterhin eher die Ausnahme als die Regel zu sein.

Weitreichende Einschränkungen gelten auch, wenn es um den Besuch politischer Vertreterinnen und Vertreter Taiwans in den USA geht. Im Zuge einer regierungsinternen Überprüfung der US-amerikanischen Taiwan-Politik (Taiwan Policy Review) hatte die Clinton-Administration 1994[11] unter anderem festgelegt, dass die politische Führung Taiwans — der Präsident bzw. die Präsidentin, Vizepräsident oder Premierminister — lediglich für kurzfristige *Transits* in die USA einreisen durften.[12] Diese werden dessen ungeachtet auch für politische Gespräche genutzt, etwa mit Mitgliedern des US-Kongresses.

Für Regierungskontakte in Washington gibt es ebenfalls exekutive Reglements, denen unter anderem zu entnehmen ist, in welchen Gebäuden sich Abgesandte der USA und Taiwans treffen dürfen. Wenige Tage vor seinem Ausscheiden aus dem Amt sorgte Außenminister Pompeo im Januar 2021 für Schlagzeilen, als er ankündigte, dass er *sämtliche* bestehenden Beschränkungen aufheben werde.[13]

Die Biden-Administration hat diese weitreichende Entscheidung aber offensichtlich nicht vollzogen. Antony Blinken bekräftigte bei seiner Senatsanhörung zwar, dass er als neuer Außenminister »mehr Raum für Kontakte« schaffen wolle.[14] Das US-Außenministerium teilte später lediglich mit, dass *neue* Richtlinien die Vorgaben für Kontakte liberalisieren würden, nannte aber keine Details.[15] Von hoher symbolischer Bedeutung war allerdings, dass Biden die höchste Vertreterin Taiwans in den USA zu seiner Inaugurationsfeier im Januar 2021 einlud. Seit dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen hatte kein ins Amt kommender US-Präsident einen solchen Schritt getan.

Ein ebenfalls wichtiger Aspekt der US-amerikanischen Politik gegenüber Taipei ist der Rückhalt für Taiwan in internationalen Organisationen und Foren. In der Folge der bereits erwähnten Taiwan Policy Review unterstützt Washington seither Taiwans Mitgliedschaft in jenen internationalen Organisationen, die keine Staatlichkeit voraussetzen. Wo eine Vollmitgliedschaft formal nicht möglich ist, setzen sich die USA dafür ein, dass Taiwan sich auf andere Art und Weise Gehör verschaffen kann, zum Beispiel als Beobachter.[16] Auch die Biden-Administration hat sich zu diesem Ziel bekannt und forderte beispielsweise die Weltgesundheitsorganisation auf, Taiwans Teilnahme an deren Generalversammlung, der World Health Assembly, wieder zu ermöglichen.

Sicherheits- und verteidigungspolitische Beziehungen

Aufeinanderfolgende US-Administrationen und überparteiliche Mehrheiten im Kongress haben das amerikanische Interesse an der Sicherheit Taiwans weit nachdrücklicher hervorgehoben als bei vielen anderen sicherheitspolitischen Partnerschaften der USA. Zwar wird unter dem Stichwort »strategische

10 Vgl. Kathrin Hille, »Pentagon Sends Envoy to Taiwan amid Concern over Chinese Threat«, in: *Financial Times* (online), 22.11.2019, <https://www.ft.com/content/cac004c6-0d06-11ea-b2d6-9bf4d1957a67> (eingesehen am 5.7.2021); Yimou Lee/Phil Stewart, »U.S. Navy Admiral Makes Unannounced Visit to Taiwan, Sources Say«, *Reuters*, 22.11.2020.

11 Zum Taiwan Policy Review vgl. American Institute in Taiwan, *Taiwan Policy Review – Winston Lord, Assistant Secretary for East Asian and Pacific Affairs. Statement before the Senate Foreign Relations Committee, Washington, DC, September 27, 1994*, Taipei, 27.9.1994, <https://web-archive-2017.ait.org.tw/en/19940927-taiwan-policy-review-by-winston-lord.html> (eingesehen am 30.6.2021).

12 Lawrence/Morrison, *Taiwan: Issues for Congress* [wie Fn. 3], S. 21ff.

13 U.S. Department of State, »Lifting Self-imposed Restrictions on the U.S.-Taiwan Relationship«, Pressemitteilung, Washington, D.C., 9.1.2021, <https://2017-2021.state.gov/lifting-self-imposed-restrictions-on-the-u-s-taiwan-relationship/index.html> (eingesehen am 29.6.2021).

14 United States Senate Committee on Foreign Relations, *Nomination of Hon. Antony J. Blinken to Be U.S. Secretary of State*, Washington, D.C., 19.1.2021, <https://www.foreign.senate.gov/hearings/nominations-011921> (eingesehen am 17.6.2021).

15 U.S. Department of State, »New Guidelines for U.S. Government Interactions with Taiwan Counterparts«, Pressemitteilung, Washington, D.C., 9.4.2021, <https://www.state.gov/new-guidelines-for-u-s-government-interactions-with-taiwan-counterparts/> (eingesehen am 14.6.2021). Medienberichten zufolge wurden die Richtlinien dahingehend erweitert, dass Treffen nun auch in Bundesgebäuden stattfinden können.

16 Vgl. American Institute in Taiwan, *Taiwan Policy Review* [wie Fn. 11].

Ambiguität«[17] oft darauf verwiesen, dass die USA sich nicht festlegen, ob und wenn ja wie sie im Falle eines militärischen Angriffs Taiwan zu Hilfe kommen würden. Zumindest mit Blick auf das »Wie« einer Reaktion zeichnet eine solche Ambiguität allerdings auch formelle US-Allianzen wie die Nato aus. Im Taiwan Relations Act ist festgeschrieben, dass die USA Taiwan mit »defensiven« Rüstungsgütern versorgen und zugleich selbst die militärischen Fähigkeiten aufrechterhalten, einem eventuellen Angriff auf Taiwan entgegenzutreten.[18]

Bis zur Taiwan-Krise 1995/96 fußten die sicherheits- und verteidigungspolitischen Beziehungen zwischen den USA und Taiwan fast ausschließlich auf den amerikanischen Rüstungsverkäufen. Seit 2003 behandeln die USA Taiwan zudem wie einen wichtigen Nicht-Nato-Verbündeten (*Major Non-NATO Ally*). Mit diesem Status gehen Erleichterungen in der Rüstungskooperation einher.[19] In den Haushaltsjahren 2016 bis 2020 haben die USA im Rahmen ihres Programms Foreign Military Sales Waffen im Wert von zirka 16,7 Milliarden US-Dollar an Taiwan verkauft, wobei die Zahlen von Jahr zu Jahr erheblich schwankten.[20] Im Haushaltsjahr 2020 war Taiwan mit 11,8 Milliarden US-Dollar sogar der größte Kunde Washingtons. Zu den Waffensystemen, deren Verkauf die Trump- bzw. Biden-Administration in den Jahren 2017 bis 2021 beim US-Kongress beantragte, zählen unter anderem F-16-Kampfflugzeuge, Abrams-Kampfpanzer, Harpoon-Raketensysteme für die Küstenverteidigung sowie Artilleriewaffen.[21]

Die Taiwan-Krise Mitte der 1990er Jahre hat aus Sicht der USA zwar die eigene Abschreckungsfähigkeit gegenüber China belegt, zugleich aber verdeutlicht, dass der Verkauf von Waffensystemen an Taiwan allein nicht ausreicht, um die Verteidigungsfähigkeit der Insel zu gewährleisten.[22] Daher haben Taipei und Washington seither ihren Austausch auch jenseits der Rüstungsverkäufe ausgebaut und intensiviert. So wurden amerikanische Bildungsprogramme für taiwanische Militärangehörige zugänglich gemacht, gemeinsame Beurteilungen der militärischen Fähigkeiten Taiwans verfasst und bilaterale Dialogformate eingerichtet.[23]

US-Militärbeobachter nehmen schon seit längerem regelmäßig an Übungen des taiwanischen Militärs teil,[24] aber gemeinsame Manöver fanden zumindest offiziell lange nicht statt. Im November 2020 berichteten lokale taiwanische Medien jedoch über die Präsenz von Spezialkräften des US-Heeres sowie der US-Marineinfanterie für gemeinsame Übungen in Taiwan,[25] und auch 2021 gab es diese offenbar. Das Wall Street Journal sprach im Oktober 2021 von etwa zwei Dutzend US-Spezialkräften in Taiwan.[26] Möglicherweise wurden gemeinsame Manöver auch schon in früheren Jahren abgehalten.[27] Den Wechsel

17 Vgl. beispielsweise Chase, »U.S.-Taiwan Security Cooperation« [wie Fn. 8], S. 168.

18 Vgl. American Institute in Taiwan, *Taiwan Relations Act* [wie Fn. 4].

19 U.S. Department of State Bureau of Political-Military Affairs, *Major Non-NATO Ally Status. Fact Sheet*, Washington, D.C., 20.1.2021, <https://www.state.gov/major-non-nato-ally-status/> (eingesehen am 14.6.2021).

20 U.S. Department of Defense Security Cooperation Agency, *Historical Sales Book. Fiscal Years 1950–2020*, Washington, D.C., 2020, S. 5, <https://www.dsca.mil/sites/default/files/dsca_historical_sales_book_FY20.pdf> (eingesehen am 8.9.2021). Die Zahlen beziehen sich auf getätigte Verkäufe (implemented sales) sowie ggf. Zuwächse oder Reduzierungen bereits bestehender Programme im jeweiligen Haushaltsjahr.

21 Für das Jahr 2021 wurden Informationen bis Anfang September berücksichtigt. Vgl. U.S. Department of Defense Security Cooperation Agency, *Major Arms Sales, Monthly Archive*, Washington, D.C., 2021, <https://www.dsca.mil/press-media/major-arms-sales> (eingesehen am 9.9.2021).

22 Vgl. Chase, »U.S.-Taiwan Security Cooperation« [wie Fn. 8], S. 166.

23 Vgl. ebd., S. 163.

24 Vgl. Chung Yu-chen/Joseph Yeh, »U.S. Military Observers to Miss Taiwan's War Games for Second Year«, *Central News Agency* (online), 7.4.2021, <https://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/taiwan/2021/taiwan-210407-cna02.htm> (eingesehen am 5.7.2021).

25 Vgl. Lawrence Chung, »Taiwan, US Dismiss Reports of ›Military Training‹. Denial Follows Taipei Navy Statement that American Forces Are on Island«, in: *South China Morning Post*, 15.11.2020; Keoni Everington, »For the First Time in 40 Years, Taiwan Has Confirmed a Contingent of US Special Forces Is on the Island to Train Its Troops. It's a Move that Could Further Trigger Tensions with Beijing«, in: *Taiwan News*, 9.11.2020.

26 Vgl. Gordon Lubold, »U.S. Troops Have Been Deployed in Taiwan for at Least a Year«, in: *Wall Street Journal* (online), 7.10.2021, <https://www.wsj.com/articles/u-s-troops-have-been-deployed-in-taiwan-for-at-least-a-year-11633614043> (eingesehen am 4.2.2022).

27 Vgl. Joseph Trevithick, »American Forces Have Been Quietly Deployed to Taiwan with Increasing Regularity: Report«, in: *The Drive* (online), 7.10.2021, <https://www.thedrive.com/the-war-zone/42658/american-forces-have-been-quietly-deployed-to-taiwan-with-increasing-regularity-report> (eingesehen am 4.2.2022).

von einer stillen Präsenz weniger Militärberater im Zusammenhang mit US-Waffenverkäufen hin zu einer aktiveren Rolle der USA bei der Ausbildung taiwanischer Marinekräfte scheint bereits die Trump-Administration eingeleitet zu haben.[28]

In einem Bericht vom Oktober 2020, der auf Gesprächen mit ehemaligen US-Regierungsbeamten beruht, listet die Task Force on U.S. Policy Toward Taiwan am Center for Strategic and International Studies (CSIS) insgesamt neun Dialogformate auf, die regelmäßig stattfinden. Teilnehmer aus den USA sind demnach *senior officials, officials* bzw. *military leaders* aus dem Außen- und dem Verteidigungsministerium sowie dem Nationalen Sicherheitsrat.[29]

Bei der öffentlichen Darstellung dieser Dialogformate lässt die US-Administration äußerste Zurückhaltung walten. Informationen dazu sind weder auf der Internetseite des Außen- noch auf jener des Verteidigungsministeriums zu finden. Regelmäßige Dialoge auf politischer Ebene, wie beispielsweise die »Zwei-plus-Zwei«-Gespräche der Außen- und Verteidigungsminister in den Bündnissen mit Japan und Südkorea, werden zwischen den USA und Taiwan nicht geführt.

In Washington wird debattiert, ob sich die USA expliziter zur Verteidigung Taiwans bekennen sollten.

In den USA hat sich in jüngster Zeit die Debatte darüber intensiviert, ob und wie die sicherheits- und verteidigungspolitischen Beziehungen zu Taiwan weiterentwickelt werden können. Dabei geht es im Kern um die Frage, ob Washington die »strategische Ambiguität« hinsichtlich seiner Sicherheitszusagen gegenüber Taipei aufgeben und sich stattdessen viel expliziter zur Verteidigung Taiwans bekennen solle.

Hintergrund dieser Diskussionen ist die verbreitete Wahrnehmung in Washington, dass sich die militärischen Kräfteverhältnisse in Asien zugunsten Chinas verschieben. Demnach schrumpfen die militärischen Vorteile, die Taiwan aufgrund seines technologischen Vorsprungs und seiner Insellage genoss. Zudem investiert China seit Jahren gezielt in sogenannte Anti-Access/Area-Denial-Fähigkeiten wie ballistische Raketen und Marschflugkörper. Diese Fähigkeiten würden es den USA im Konfliktfall enorm erschweren, Taiwan überhaupt zu Hilfe zu kommen.

Folglich sehen sich die USA immer stärker in die Defensive gedrängt und gehen davon aus, dass China seine gewachsene militärische Stärke früher oder später nutzen wird, um in Taiwan Fakten zu schaffen. Es mehren sich Zweifel an der Fähigkeit der USA, China vor einem Angriff auf Taiwan abzuschrecken, der als See- oder Luftblockade, gezielte Luftschläge oder gar Invasion der Insel durch die Volksbefreiungsarmee denkbar wäre.[30] So erregte im Frühjahr 2021 der damalige Chef des Indopazifik-Kommandos der US-Streitkräfte einige Aufmerksamkeit, als er vor dem US-Kongress äußerte, China könne bereits in sechs Jahren den Versuch einer gewaltsamen Vereinigung mit Taiwan unternehmen.[31]

Im Oktober 2021 sorgte dann US-Präsident Biden für Verwirrung innerhalb und außerhalb der USA, weil er öffentlich den Anschein erweckte, die USA hätten eine ausdrückliche Bündnisverpflichtung, Taiwan gegen einen Angriff zu verteidigen.[32] Bislang sieht es aber nicht so aus, als wollten die USA unter der Biden-Administration den offenen, mehrdeutigen Charakter der sicherheits- und verteidigungspolitischen Beziehungen grundsätzlich abwandeln.[33]

28 Vgl. Jack Detsch, »Pentagon Quietly Puts More Troops in Taiwan«, in: *Foreign Policy* (online), 18.11.2021, <https://foreignpolicy.com/2021/11/18/pentagon-biden-troops-taiwan-china/> (eingesehen am 4.2.2022).

29 Vgl. Bonnie S. Glaser/Richard C. Bush/Michael J. Green (Hg.), *Toward a Stronger U.S.-Taiwan Relationship*, Washington, D.C., 2020, S. 46f, <https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/201021_Glaser_TaskForce_Toward_A_Stronger_USTaiwan_Relationship_0.pdf>.

30 Vgl. Michèle A. Flournoy, »America's Military Risks Losing Its Edge. How to Transform the Pentagon for a Competitive Era«, in: *Foreign Affairs*, 100 (2021) 3, S. 76—90 (eingesehen am 15.6.2021).

31 Vgl. United States Senate Committee on Armed Services, *Hearing on United States Indo-Pacific Command. Testimony of Admiral Philip Davidson*, Washington, D.C., 9.3.2021, <https://www.armed-services.senate.gov/hearings/21-03-09-united-states-indo-pacific-command> (eingesehen am 11.3.2021).

32 Vgl. Amy Mackinnon/Anna Weber, »Biden Struggles to Stick to the Script on Taiwan«, in: *Foreign Policy* (online), 17.11.2021, <https://foreignpolicy.com/2021/11/17/biden-taiwan-china-misspoke-policy-mistake/> (eingesehen am 4.2.2022).

33 Entsprechenden Fragen wichen sowohl US-Außenminister Antony Blinken als auch US-Verteidigungsminister Lloyd Austin aus. Vgl. U.S. Department of State, *Secretary Antony J. Blinken with Chuck Todd of NBC's Meet the Press* (Interview), Washington, D.C., 11.4.2021, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-with-chuck-todd-of-nbcs-meet-the-press/> (eingesehen am 16.6.2021); United States Senate Committee on Armed Services, *Confirmation Hearing on the*

Bidens Sprecherin »präzisierte« die Aussagen des Präsidenten dahingehend, dass sich Grundlagen und Ausrichtung der amerikanischen Taiwan-Politik einschließlich des Taiwan Relations Act nicht verändert hätten. Stattdessen setzt die Biden-Administration wie schon die Vorgängerregierung darauf, Washingtons Abschreckungsfähigkeit gegenüber Peking wieder zu stärken, indem sie gezielt in militärische Fähigkeiten investiert und sich geographisch auf den indopazifischen Raum konzentriert.

Wirtschaftliche Interessen der USA gegenüber Taiwan

Taiwan ist ein wichtiger Markt für amerikanische Produzenten aus dem verarbeitenden Gewerbe und der Landwirtschaft. Mit einem Volumen von 31 Milliarden US-Dollar bei den US-Exporten und 54 Milliarden US-Dollar bei den US-Importen stand Taiwan 2019 für die USA jeweils an 13. Stelle ihrer Handelspartner.[34] Darüber hinaus besitzt Taiwan essentielle wirtschaftliche und technologische Bedeutung für die USA, da taiwanische Firmen Marktführer im Bereich Mikroelektronik sind.[35] Dennoch galten die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen lange Zeit als eher vernachlässigtes Feld in den Beziehungen zwischen den USA und Taiwan.

Aus Sicht der USA spielt Taiwan als Hochtechnologieland eine herausragende Rolle im globalen Ringen um technologische Führerschaft, vor allem mit China. Taiwanische Firmen, allen voran die Taiwan Semiconductor Manufacturing Corporation (TSMC), sind weltweit führend bei der Herstellung von Halbleitern und Mikrochips. Wie fragil die Lieferketten bei diesen Produkten sind, bekamen zuletzt die Autohersteller in den USA und weltweit zu spüren.[36] Zudem sind taiwanische Konzerne wie TSMC Technologieführer bei der Fertigung besonders fortgeschrittener Chips und Prozessoren. Diese sind unverzichtbar für Zukunftstechnologien wie Künstliche Intelligenz, 5G-Quanten-Computer und autonome Systeme, welche allesamt auch militärisch enorm relevant sind.

Zu den größten Kunden von TSMC zählen sowohl US-amerikanische Unternehmen wie etwa Apple als auch chinesische Firmen wie beispielsweise Huawei. Im Mai 2020 erließ die Trump-Administration Exportkontrollen, sodass TSMC die Lieferung von Chips an Huawei einstellen musste. Vor dem Hintergrund politischen Drucks und wirtschaftlicher Anreize kündigte TSMC bereits im Mai 2020 an, eine neue Chip-Fabrik in Arizona zu errichten und für den Zeitraum 2021—2029 rund 12 Milliarden US-Dollar in diese zu investieren.[37] Die Trump-Administration feierte dies als wichtigen Schritt, »um Lieferketten für kritische Technologien zurück in die USA zu verlagern«.[38]

Auch Präsident Biden hat bekundet, künftig Produktionskapazitäten wieder in den USA anzusiedeln, um die Verwundbarkeiten und Abhängigkeiten bei kritischen Versorgungsketten im Bereich Chip-Produktion zu reduzieren.[39] Dazu sollen erhebliche öffentliche Mittel für den Ausbau der heimischen Infrastruktur bereitgestellt werden.

Expected Nomination of Lloyd J. Austin III to Be Secretary of Defense, Washington, D.C., 19.1.2021, <https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/21-02_01-19-20211.pdf> (eingesehen am 17.6.2021).

34 Vgl. Karen M. Sutter, *U.S.-Taiwan Trade Relations*, Washington, D.C.: Congressional Research Service, 23.12.2020, <https://crsreports.congress.gov/product/details?prodcode=IF10256> (eingesehen am 8.6.2021).

35 Vgl. den Beitrag von Hanns Günther Hilpert in dieser Studie, S. 19ff.

36 Vgl. David Shepardson, »White House Ramps Up Effort to Tackle Automotive Chip Shortage«, *Reuters* (online), 17.2.2021, <https://www.reuters.com/technology/white-house-ramps-up-effort-tackle-automotive-chip-shortage-2021-02-18/> (eingesehen am 25.6.2021).

37 Vgl. Don Clark/Ana Swanson, »T.S.M.C. Is Set to Build a U.S. Chip Facility, a Win for Trump«, in: *The New York Times* (online), 14.5.2020, <https://www.nytimes.com/2020/05/14/technology/trump-tsmc-us-chip-facility.html> (eingesehen am 25.6.2021).

38 American Institute in Taiwan, »Remarks by David R. Stilwell, Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs at the Heritage Foundation (virtual) on August 31, 2020«, Taipei, 31.8.2020, <https://www.ait.org.tw/remarks-by-david-r-stilwell-assistant-secretary-of-state-for-east-asian-and-pacific-affairs-at-the-heritage-foundation-virtual/> (eingesehen am 16.6.2021).

39 Vgl. Jack Ewing/Neal E. Boudette, »A Computer Chip Shortage Has Hobbled the Auto Industry«, in: *The New York Times* (online), 23.4.2021, <https://www.nytimes.com/2021/04/23/business/auto-semiconductors-general-motors-mercedes.html> (eingesehen am 25.6.2021). Zur Sichtweise der Biden-Administration vgl. The White House, *Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-based Growth. 100-Day Reviews Under Executive Order 14017*, Washington, D.C., Juni 2021, S. 22, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf> (eingesehen am 24.6.2021).

In den USA mehren sich die Stimmen, welche die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zu Taiwan vertiefen und formalisieren wollen.

In den USA wurden zuletzt jene Stimmen zahlreicher und lauter, welche die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zu Taiwan insgesamt vertiefen und formalisieren wollen. Bereits 1994 schlossen Washington und Taipei ein Abkommen (Trade and Investment Framework Agreement, TIFA), mit dem sie vor allem einen Rahmen für regelmäßige Konsultationen über wirtschafts- und handelspolitische Fragen schaffen wollten. Überlegungen zum Abschluss eines bilateralen Handelsabkommens kamen jedoch jahrelang nicht von der Stelle, weil sie durch Streitigkeiten über taiwanische Importbeschränkungen bei landwirtschaftlichen Produkten wie Rind- und Schweinefleisch blockiert wurden. Zuletzt stieg der innenpolitische Druck von Seiten des US-Kongresses, ein umfassendes Abkommen mit Taiwan zu erreichen. Ein Hauptargument dafür ist die wachsende wirtschaftliche und technologische Rivalität mit China.[40]

Die Biden-Administration hat erkennen lassen, dass sie eine Vertiefung der handelspolitischen Beziehungen mit Taiwan unterstützen würde. Im Juni 2021 fanden erstmals seit 2016 wieder Handelsgespräche im Rahmen des TIFA statt.[41] Diese hatte die Trump-Administration ausgesetzt. Offen blieb zunächst, ob dabei auch Verhandlungen über ein formales Handelsabkommen angestoßen werden sollten, und wenn ja, in welchem Umfang. Die US-Handelsbeauftragte Katherine Tai erklärte im Zusammenhang mit den wieder aufgenommenen Gesprächen, es beständen weiterhin Hürden aus Sicht der USA, darunter die Zugangsbeschränkungen des taiwanischen Marktes für amerikanisches Rindfleisch und andere Agrarprodukte.[42]

Gesellschaftlicher und wissenschaftlicher Austausch

Die USA haben sich nicht nur dafür eingesetzt, die internationale Vernetzung Taiwans im Rahmen der inoffiziellen Beziehungen zu stärken. Darüber hinaus sollte auch der gesellschaftliche und wissenschaftliche Austausch zwischen den USA, Taiwan und weiteren Staaten gefördert werden. Ein wesentliches Instrument dazu ist das Global Cooperation and Training Framework (GCTF),[43] das im Juni 2015 durch ein Memorandum of Understanding zwischen dem AIT und TECRO begründet wurde. Im März 2019 kam Japan als Partnerland hinzu. Die drei Partner werben für das GCTF als Forum zur Bewältigung globaler Probleme und organisieren in diesem Kontext Expertenworkshops zu so unterschiedlichen Themen wie der Bekämpfung digitaler Piraterie oder dem Schutz der Weltmeere.[44]

Dem gesellschaftlichen Austausch zwischen den USA und Taiwan sollen ferner die 148 Städtepartnerschaften dienen. Seit 2012 kommen Taiwanerinnen und Taiwaner in den Genuss des Visa-Waiver-Programms. Es erlaubt ihnen, ohne Visum in die USA einzureisen. Laut dem letzten Stand der Informationen aus dem US-Außenministerium 2018 war Taiwan zudem siebtgrößtes Ursprungsland für internationale Studenten in den USA. Dieser Austausch wird durch das Fulbright-Programm und das International Leadership Program gefördert.[45]

Im Dezember 2020 unterzeichneten AIT und TECRO ein Memorandum of Understanding zur Förderung der Bildungskooperation. Es soll unter anderem mehr US-amerikanische Studierende dazu ermutigen, in Taiwan Chinesisch zu lernen.[46] Wenige

40 Vgl. United States Senate Committee on Foreign Relations, *Risch, Inhofe, Menendez, Colleagues Urge Lighthizer to Begin Talks for a Trade Agreement with Taiwan*, Washington, D.C., 1.10.2020, <https://www.foreign.senate.gov/press/chair/release/risch-inhofe-menendez-colleagues-urge-lighthizer-to-begin-talks-for-a-trade-agreement-with-taiwan> (eingesehen am 28.6.2021).

41 Vgl. Doug Palmer, »U.S., Taiwan Hold First Trade Talks since 2016«, in: *Politico* (online), 30.6.2021, <https://www.politico.com/news/2021/06/30/us-taiwan-hold-first-trade-talks-since-2016-497407> (eingesehen am 4.2.2022).

42 Vgl. United States Trade Representative, »United States and Taiwan Hold Dialogue on Trade and Investment Priorities«, Washington, D.C., 30.6.2021, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/june/united-states-and-taiwan-hold-dialogue-trade-and-investment-priorities> (eingesehen am 4.2.2022).

43 Vgl. *Global Cooperation and Training Framework (GCTF)*, Taipei, <https://www.gctf.tw/en/> (eingesehen am 14.3.2022).

44 Vgl. American Institute in Taiwan, *Global Cooperation and Training Framework (GCTF) Programs*, Taipei, <https://www.ait.org.tw/our-relationship/global-cooperation-and-training-framework-programs-gctf/> (eingesehen am 14.3.2022).

45 Vgl. U.S. Department of State Bureau of East Asian and Pacific Affairs, *U.S. Relations with Taiwan. Bilateral Relations Fact Sheet*, Washington, D.C., 31.8.2018, <https://www.state.gov/u-s-relations-with-taiwan/> (eingesehen am 14.3.2022).

46 Vgl. *Memorandum of Understanding between the American Institute in Taiwan and the Taipei Economic and Cultural Represen-*

Tage später besiegelten die beiden Vertretungen darüber hinaus ein Abkommen, um den Austausch zwischen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern bzw. Expertinnen und Experten aus den beiden Ländern zu erleichtern.[47] Das Abkommen enthält überdies Bestimmungen zum gegenseitigen Schutz geistigen Eigentums.

Fazit

Die sich verschärfende politische, sicherheitspolitische und wirtschaftliche Rivalität mit China und die Zerstörung demokratischer Institutionen in Hongkong haben Stimmen in den USA lauter werden lassen, die Beziehungen zu Taiwan grundsätzlich zu überdenken. Bislang gibt es jedoch keine Anzeichen dafür, dass Washington den Kurs der letzten Jahrzehnte aufgibt. Nach wie vor gelten die traditionellen Prinzipien der amerikanischen Taiwan-Politik, nämlich die Beziehungen inoffiziell zu halten, eine eindeutige Position zur Souveränität Taiwans zu vermeiden und eine friedliche Lösung zu fordern. Im Einklang damit haben die USA lediglich einige zwar sichtbare, aber kleine Schritte getan, um die Beziehungen zu vertiefen.

So wurden Beschränkungen persönlicher Kontakte auf politischer Ebene, auf Ebene hoher Beamter sowie zwischen den Militärs gelockert. Dennoch finden diese Kontakte meist wie bisher im Schatten der Vertraulichkeit statt. Noch immer gibt es keine regelmäßigen und institutionalisierten Dialogformate auf politischer Ebene, erst recht nicht in den besonders sensiblen Bereichen der Außen- und Verteidigungspolitik.

Trotz entsprechender Forderungen aus dem Kongress und der sicherheitspolitischen Think-Tank-Landschaft sperrte sich sowohl die Trump- als auch die Biden-Administration dagegen, sich eindeutiger auf den militärischen Schutz Taiwans vor einem Angriff Chinas zu verpflichten. Den Entscheidungsträgerinnen und -trägern in Washington ist weiterhin bewusst, wie wichtig die Taiwan-Frage für das Verhältnis zu China ist und welche militärischen Risiken eine Konfrontation in der Taiwan-Straße auch für die USA birgt. Deshalb ist auch künftig nicht davon auszugehen, dass eine erneute Taiwan-Krise durch einen einseitigen Schritt Washingtons ausgelöst würde, der den Status quo gefährdet. Die Frage wäre eher, ob Chinas gewachsenes Selbstbewusstsein die Führung in Peking zum Versuch verleiten könnte, selbst Fakten gegenüber Taiwan zu schaffen.

tative Office in the United States on International Educational Cooperation, Washington, D.C./Taipei, 2.12.2020, <https://www.ait.org.tw/wp-content/uploads/sites/269/AIT_MOU.pdf> (eingesehen am 7.9.2021).

47 Vgl. *Agreement between the American Institute in Taiwan and the Taipei Economic and Cultural Representative Office in the United States on Scientific and Technological Cooperation*, Washington, D.C./Taipei, 14.12.2020, <https://www.ait.org.tw/wp-content/uploads/sites/269/20201214-Agmt-Sci-and-Tech-Cooperation-AIT-TECRO.pdf> (eingesehen am 7.9.2021).

*Alexandra Sakaki**

Japan-Taiwan: More than meets the eye

Japan ist geographisch gesehen Taiwans nächster Nachbar: Mit Yonaguni, einer kleinen bewohnten Insel, ist Japans westlichster Punkt gerade mal rund 110 Kilometer[1] von Taiwan entfernt. Nach dem Sino-Japanischen Krieg (1894/95) war Taiwan von 1895 bis 1945 japanische Kolonie. Dieses historische Kapitel prägt bis heute die bilateralen Beziehungen, allerdings nicht unbedingt negativ. Die Bewertung der japanischen Kolonialzeit in Taiwan fällt weniger kritisch aus als etwa in Südkorea oder der VR China. Im Vergleich zu den nachfolgenden »Besatzern« Taiwans — den Festlandchinesen unter der Kuomintang — gingen die japanischen Herrscher gegen die Bevölkerung Taiwans weniger repressiv vor und trieben in Bereichen wie Infrastruktur und Bildung die Modernisierung entscheidend voran.[2] Enge kulturelle und gesellschaftliche Verbindungen zwischen Japan und Taiwan konnten daher auch nach 1945 aufrechterhalten werden und begünstigten die Vertiefung und Verbesserung des bilateralen Verhältnisses.

Im Jahr 1972 brach Tokio mit der Anerkennung der Volksrepublik China als »alleinige rechtmäßige Regierung Chinas«[3] allerdings seine offiziellen Kontakte mit Taipei ab. Dennoch pflegt Japan nicht nur enge wirtschaftliche, kulturelle und zivilgesellschaftliche Beziehungen mit Taiwan, sondern hat auch eine Vielzahl politischer Kanäle ausgebaut, die einen Austausch auf Arbeitsebene ermöglichen. Nach Tokios Dafürhalten handelt es sich dabei um »nichtstaatliche« Beziehungen.

Grundsätzlich hat sich an diesem Ansatz Japans in den letzten Jahren nichts geändert. Trotzdem lassen sich wichtige Veränderungen im japanischen Denken zu Taiwan beobachten: Debatten der letzten fünf bis zehn Jahre bezeugen ein deutlich gestiegenes Bewusstsein unter politischen Entscheidungsträgern und Wissenschaftlern von Taiwans internationaler Rolle und Bedeutung.

Vor diesem Hintergrund spricht Japans diplomatisches Blaubuch 2020 erstmals von Taiwan als einem »äußerst kritischen Partner und wichtigen Freund.«[4] Zehn Jahre zuvor hatte das Weißbuch dagegen gerade mal mit einem Halbsatz auf die Unsicherheiten in der Taiwan-Straße hingewiesen.[5] Aufsehen erregte auch das gemeinsame Statement von Premierminister Suga Yoshihide und US-Präsident Joe Biden vom April 2021, in dem beide die »Bedeutung von Frieden und Stabilität in der Taiwan-Straße«[6] hervorhoben — die erste Erwähnung in einer solchen Erklärung, seitdem Japan seine diplomatischen Beziehungen zu Taiwan abgebrochen hat.

Neubewertung von Taiwans Bedeutung

Drei Faktoren haben zu dieser Neubewertung von Taiwans Bedeutung beigetragen: Erstens ist in Japan die Wahrnehmung einer Bedrohung durch die VR China gewachsen. Das militärische regionale Gleich-

* Ich danke Shingyochi Mirai für die Zuarbeit zu diesem Beitrag.

1 Walter Sim, »Wary of the China Threat, Japan Bolsters Defences of Its South-west Island Chain«, in: *The Straits Times*, 20.5.2021.

2 Lam Peng-Er, »Japan-Taiwan Relations: Between Affinity and Reality«, in: *Asian Affairs*, 30 (2004) 4, S. 249—267 (251).

3 Ministry of Foreign Affairs Japan, *Joint Communique of the Government of Japan and the Government of the People's Republic of China*, 29.9.1972, <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/china/joint72.html> (eingesehen am 3.8.2021).

4 Ministry of Foreign Affairs, Japan, *Diplomatic Bluebook 2020*, Tokio 2020, S. 58, <https://www.mofa.go.jp/files/100116875.pdf> (eingesehen am 3.8.2021).

5 Ministry of Foreign Affairs, Japan, *Diplomatic Bluebook 2010*, Tokio 2010, S. 15, <https://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2010/html/index.html> (eingesehen am 3.8.2021).

6 White House, »U.S.-Japan Joint Leaders' Statement: ›U.S.-Japan Global Partnership for a New Era‹«, Washington, D.C., 16.4.2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/16/u-s-japan-joint-leaders-statement-u-s-japan-global-partnership-for-a-new-era/> (eingesehen am 3.8.2021).

gewicht fällt zunehmend zugunsten Chinas aus; Peking tritt nach innen wie nach außen immer kompromissloser auf. Mit militärischer und paramilitärischer Präsenz setzt die Volksrepublik nicht nur Taiwan, sondern auch Japan unter Druck — vor allem im Gebiet rund um die von Tokio kontrollierten, aber von der VR China (und ebenso von Taiwan) beanspruchten Senkaku-/Diaoyu-Inseln, ungefähr 170 Kilometer[7] von Taiwan entfernt (siehe Karte 1, S. 6). Wachsendes Misstrauen zwischen den Großmächten USA und China sorgt zudem für ein erhöhtes Eskalationsrisiko bei Zwischenfällen.

Aus japanischer Sicht lässt sich daher eine militärische Auseinandersetzung um Taiwan nicht mehr grundsätzlich ausschließen. Die Diskussionen über dieses Risiko haben sich nach dem russischen Einmarsch in die Ukraine noch einmal intensiviert. In einem solchen Szenario wäre Japan unmittelbar betroffen — einerseits aufgrund seiner geographischen Nähe und andererseits wegen der Militärbasen des US-Bündnispartners auf der Insel Okinawa, die für mögliche amerikanische Operationen von zentraler Bedeutung wären. In Japan hat sich daher die Sichtweise durchgesetzt, dass eine militärische Krise um Taiwan eine unmittelbare Krise für Japan bedeuten würde.[8]

Die japanische Öffentlichkeit nimmt zunehmend eine Verbundenheit mit Taiwan wahr.

Zweitens nimmt die japanische Öffentlichkeit zunehmend eine gesellschaftliche Verbundenheit mit Taiwan wahr. Die großzügigen, weitgehend privaten Spenden aus Taiwan nach der Dreifachkatastrophe in Japan vom März 2011 haben auf Seiten der Japaner ein nachhaltiges Gefühl der Dankbarkeit hinterlassen. Die Hilfen beliefen sich auf rund 20 Milliarden Yen (etwa 200 Millionen Euro) — nach den USA der größte Beitrag aus dem Ausland.[9] Gleichzeitig ist das Bewusstsein für gemeinsame Wertvorstellungen wie Demokratie und Menschenrechte gestiegen. Taiwans Status als pluralistische, reife Demokratie steht in deutlichem Gegensatz zum autoritären und repressiven System Pekings.

Drittens ist vor allem seit Beginn der Covid-19-Krise in Japan in noch stärkerem Maße Taiwans Bedeutung als Technologiepartner deutlich geworden. Die weltweit gestiegene Nachfrage nach Halbleitern und die daraus resultierenden Lieferengpässe haben die herausragende Stellung von TSMC, dem weltweit führenden Chip-Produzenten, in diesem Markt unterstrichen. TSMC beliefert auch japanische Konzerne.[10] Zugleich verschärft sich die technologische Rivalität der USA mit China. Tokio sieht daher die Notwendigkeit, Taiwan als Technologiepartner strategisch besser an sich zu binden.[11]

Politische Beziehungen

Nach 1972 entwickelten Tokio und Taipei verschiedene quasi-diplomatische sowie informelle politische Kanäle für den Austausch. Taiwans Demokratisierung in den 1990er Jahren gab den Beziehungen Aufwind. Die eher positive Bewertung der japanischen Kolonialzeit in Taiwan führt dazu, dass Geschichtsstreitigkeiten selten die Agenda der Beziehungen zwischen den beiden Inselstaaten dominieren. Der größte Streitpunkt — der Territorialkonflikt um die Senkaku-/Diaoyu-Inseln — konnte 2013 mit einem Fischereiabkommen entschärft werden.

Quasi-diplomatische Kanäle

Nach Abbruch der diplomatischen Beziehungen gründete Japan 1972 die Interchange Association — eine De-facto-Botschaft in Taipei, die kulturelle, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Kontakte fördern soll. Taiwan etablierte mit der Association of East Asian

7 Sim, »Wary of the China Threat« [wie Fn. 1].

8 So beispielsweise ein Report von Politikern der Liberaldemokratischen Partei (LDP) Japans vom Juni 2021, vgl. LDP Taiwan Policy Project Team, »Dai-ichiji teigen« [Erster Vorschlag], 3.6.2021, <https://www.jimin.jp/news/policy/201712.html> (eingesehen am 3.8.2021).

9 Madoka Fukuda, *Japan's Policy toward China and Taiwan*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2018, S. 4, <https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/180402_Strategic_Japan_Madoka%20Fukuda_paper%20%28final%29.pdf?mUJOCZqOcRDXRZvov5do5ZJI4vudPoZu>. Die Umrechnung in Euro erfolgt per 31.12.2011 gemäß Oanda-Währungsrechner.

10 Akinori Kahata, *Beyond U.S.-China Technology Competition*, Washington, D.C.: CSIS, 15.4.2021, <https://www.csis.org/blogs/strategic-technologies-blog/beyond-us-china-technology-competition> (eingesehen am 3.8.2021).

11 Tian He, »Biden Looks to Techno-alliances to Chip in on Semiconductors«, *East Asia Forum* (online), 28.7.2021, <https://www.eastasiaforum.org/2021/07/28/biden-looks-to-techno-alliances-to-chip-in-on-semiconductors/> (eingesehen am 3.8.2021).

Relations ein Pendant in Tokio. Beide Repräsentanzen übernehmen nicht nur die Federführung im politischen Dialog, sie verhandeln und unterschreiben auch stellvertretend bilaterale Abkommen, wie etwa ein Investitionsschutzabkommen 2011 und eine ganze Reihe weiterer meist funktionaler Vereinbarungen der letzten Jahre (siehe Tabelle 1). Im Jahr 2013 unterzeichneten beide Seiten ein Fischereiabkommen, das taiwanischen und japanischen Fischern die Nutzung umstrittener Gewässer um die Senkaku-/Diaoyu-Inseln ermöglicht. Dadurch hat sich der Inselstreit weitgehend beruhigt, auch wenn die Souveränitätsfrage fortbesteht.[12]

Als Tokios Repräsentanz 2017 in Japan-Taiwan Exchange Association umbenannt wurde, war dies symbolträchtig: Japan richtete sich damit nicht nur gegen Chinas Bestreben, anstelle von »Taiwan« international den Begriff »Chinese Taipei« durchzusetzen, die Nebeneinanderstellung von Japan und Taiwan im Namen suggeriert auch die Ebenbürtigkeit der Republik China als politischer Akteur. Taipei folgte wenige Monate später, indem es seine Repräsentanz in Taiwan-Japan Relations Association umtaufte. Die japanische Repräsentanz wird von einem hochrangigen Vertreter des Außenministeriums geführt.

Über die De-facto-Botschaften kommt es auch zu Zusammentreffen zwischen Ministerialbeamten beider Seiten. Kontakt zwischen Spitzenvertretern der Außen- und Verteidigungsministerien wird vermieden. In anderen Bereichen gelten Begegnungen bis hin zur Direktoren- oder gar Vizeministerebene als grundsätzlich machbar, setzen aber eine Einzelfallprüfung voraus.[13] Japans hochrangigster Besucher in Taiwan seit 1972 war Akama Jiro, Staatssekretär für Innere Angelegenheiten und Kommunikation, der im März 2017 für eine Tourismusmesse anreiste.[14] Zur olympischen Eröffnungsfeier im Juli 2021 wurde eigentlich Taipeis Ministerin für digitale Angelegenheiten Audrey Tang in Tokio erwartet. Doch konnte dieser Plan pandemiebedingt nicht realisiert werden.[15]

Ein weiterer bilateraler politischer Gesprächskanal besteht über ehemalige Staatsoberhäupter. Seit 2003 haben beispielsweise die ehemaligen Premierminister Mori Yoshiro, Aso Taro und Abe Shinzo Taiwan besucht und dort Gespräche mit hochrangigen Politikern geführt.[16] In der anderen Richtung war der ehemalige taiwanische Präsident Lee Teng-hui wiederholt Gast in Japan. Regelmäßig fliegen auch Präsidentschaftskandidaten Taiwans nach Japan, um sich mit dortigen Politikern auszutauschen.[17] So soll die heutige Präsidentin Tsai Ing-wen beispielsweise im Jahr 2015 vor ihrer erfolgreichen Wahl Premierminister Abe Shinzo getroffen haben.[18]

Funktionale und Think-Tank-Dialoge

Seit 2019 ist Japan, vertreten durch die Japan-Taiwan Exchange Association, offizieller Mitausrichter des Global Cooperation and Training Framework (GCTF), das die USA und Taiwan 2015 ins Leben gerufen haben und bei dem Japan von Beginn an Beobachterstatus innehatte.[19] GCTF ist eine Kooperationsplattform, die Taiwan den Austausch mit Experten und Regierungsbeamten anderer Länder ermöglicht. Die dort behandelten Themen umfassen etwa öffentliche Gesundheit, Energieeffizienz, Cybersicherheit oder Katastrophenhilfe.[20] Positiv ist aus japanischer Sicht, dass das GCTF auf keine starken Gegenreaktionen Pekings trifft.[21]

12 Tetsuo Kotani, »The Japan-Taiwan Fishery Agreement: Strategic Success, Tactical Failure?«, *The Asia Maritime Transparency Initiative* (online), 20.10.2015, <https://amti.csis.org/the-japan-taiwan-fishery-agreement-strategic-success-tactical-failure/> (eingesehen am 3.8.2021).

13 Hintergrundgespräch mit taiwanischem Wissenschaftler, Juni 2021.

14 Yasuhiro Matsuda, »Japan—Taiwan Relations under Beijing's Watchful Eye«, *East Asia Forum* (online), 6.5.2017, <https://www.eastasiaforum.org/2017/05/06/japan-taiwan-relations-under-beijings-watchful-eye/> (eingesehen am 3.8.2021).

15 »Taiwan Cancels Dispatch of Digital Minister to Tokyo Olympics«, *Kyodo News* (online), 19.7.2021, <https://english.kyodonews.net/news/2021/07/ae81320afa57-taiwan-cancels-dispatch-of-digital-minister-to-tokyo-olympics.html> (eingesehen am 10.3.2022).

16 Thomas S. Wilkins, »Taiwan-Japan Relations in an Era of Uncertainty«, in: *Asia Policy*, (2012) 13, S. 113—132 (117).

17 Diese Praxis besteht schon länger, siehe Peng-Er, »Japan-Taiwan Relations« [wie Fn. 2], S. 256.

18 Madoka Fukuda, »Recent Developments in Japan-Taiwan Relations«, in: Yuki Tatsumi/Pamela Kennedy (Hg.), *Japan-Taiwan-Relations: Opportunities and Challenges*, Washington, D.C.: Stimson Center, März 2021, S. 12—21 (14).

19 Yuka Koshino, »Japan-Taiwan Cooperation towards an Open, Interoperable, Reliable, and Secure Digital Economy«, in: ebd., S. 47—60 (54).

20 Global Cooperation and Training Framework (GCTF), »Mission«, 2021, <https://www.gctf.tw/en/IdeaPurpose.htm> (eingesehen am 3.8.2021).

21 Hintergrundgespräch mit japanischem Wissenschaftler, Juni 2021.

Tabelle 1

Ausgewählte Vereinbarungen zwischen Japan und Taiwan seit 2010

Monat/ Jahr	Vereinbarung
4/2010	■ Memorandum zur Stärkung von Austausch und Kooperation
9/2011	■ Arrangement zur Liberalisierung, Förderung und zum Schutz von Investitionen
11/2011	■ Open-Skies-Abkommen
4/2012	■ Memorandum zum Austausch von Finanzinformationen im Zusammenhang mit Geldwäsche/Terrorismusfinanzierung
4/2013	■ Fischereiabkommen
11/2013	■ Abkommen zur E-Commerce-Kooperation
	■ Arrangement zur Kooperation im Bereich der Regulierung von medizinischen Produkten
	■ Memorandum of Understanding (MoU) zur Kooperation in der Finanzaufsicht
11/2014	■ Memorandum zur Tourismus-Kooperation
	■ Memorandum zur Grenzkontroll-Kooperation
11/2015	■ Abkommen zur Vermeidung von Doppelbesteuerung und zur Verhinderung von Steuerhinterziehung in Bezug auf Einkommenssteuer
	■ Memorandum zur Zusammenarbeit und zum Austausch im Bereich des Katastrophenschutzes
11/2017	■ Abkommen zur Kooperation in Zollangelegenheiten
	■ Memorandum zur Kooperation beim kulturellen Austausch
12/2017	■ MoU zur Kooperation bei maritimen Notfällen und Rettung
11/2018	■ Memorandum zur Unterstützung kleiner und mittelständischer Unternehmen (SMEs) und zur Förderung der Kooperation zwischen diesen
12/2018	■ MoU zur Kooperation bei der Bekämpfung von Schmuggel und illegaler Einwanderung
10/2019	■ Memorandum zum Austausch/Kooperation im Bereich des Umweltschutzes
	■ Memorandum zur Kooperation in Patentverfolgung

Quelle: Auswertung der Internetseite der Japan-Taiwan Exchange Association, <https://www.koryu.or.jp/>; eigene Übersetzung und verkürzte Darstellung der Vereinbarungen.

Japan und Taiwan haben eine Reihe von Think-Tank-Dialogen institutionalisiert.

Japan und Taiwan haben auch eine Reihe von Think-Tank-Dialogen institutionalisiert. Offiziell werden diese auf Track-2-Ebene geführt. Allerdings nehmen regelmäßig Ministerialbeamte oder Politiker beider Seiten teil — beispielsweise als »Beobachter« oder Besucher bei gemeinsamen Essen, so dass es sich de facto eher um Track-1.5-Formate handelt.[22]

Zu diesen Foren des Austauschs zählt auch ein trilateraler Dialog mit den USA, organisiert von den Think-Tanks Japan Institute for International Affairs, Prospect Foundation (Taiwan) sowie dem amerikanischen Project 2049 Institute. Das Gesprächsformat, das seit 2011 existiert, läuft seit 2018 unter dem Namen Taiwan-US-Japan Indo-Pacific Security Dialogue. Neben Wissenschaftlern nehmen auch Parlamentarier und ehemalige hochrangige Ministerialbürokraten daran teil.[23]

Seit 2019 gibt es mit dem Japan-Taiwan Strategic Dialogue auch ein bilaterales Forum mit Fokus Sicherheitspolitik. Organisiert wird dieser auf japanischer Seite vom Security Strategy Research Institute of Japan — einem unabhängigen Think-Tank mit Nähe zum Veteranenverband. Bisher nahmen beispielsweise japanische Generalleutnants und Vizeadmiräle der Streitkräfte im Ruhestand teil.[24]

Parlamentarier- und Parteiendialog

Gegenseitige Besuche von Parlamentariergruppen bilden einen weiteren wichtigen Kommunikationskanal. Die zentrale Institution auf japanischer Seite ist hier der parteiübergreifende Japan-ROC Diet Members' Consultative Council, besser bekannt als Nikkakon. Im Jahr 2019 zählte Nikkakon nach Angaben ihres Vorsitzenden Furuya Keiji 287 Mitglieder — immerhin rund 40% der japanischen Parlamentarier

22 Ebd.

23 Mark Buckton, »US Security Commitment to Taiwan Stressed at Trilateral Dialogue«, in: *Taiwan Times* (online), 8.10.2020, <https://thetaiwantimes.com/us-security-commitment-to-taiwan-stressed-at-trilateral-dialogue/> (eingesehen am 3.8.2021).

24 Security Strategy Research Institute of Japan, *Japan-Taiwan Strategic Dialogue*, 2020, <https://www.ssri-j.com/japan-taiwan%20strategic%20dialogue.html> (eingesehen am 3.8.2021).

beider Kammern.[25] Auf Initiative von Nikkakon verabschiedete das Oberhaus im Juni 2021 erstmals und einstimmig eine Resolution, die Taiwans Teilnahme an der Weltgesundheitsversammlung (World Health Assembly, WHA) befürwortet.[26]

Nikkakon initiierte auch federführend einen trilateralen »strategischen Dialog« mit Parlamentariern Taiwans und der USA. Das erste Treffen fand im Juli 2021 per Videokonferenz statt. Etwa 30 Teilnehmer diskutierten über Themen wie wirtschaftliche Zusammenarbeit, den Umgang mit dem militärischen Druck Chinas oder die Vision eines »freien und offenen Indopazifiks«.[27] Der japanische Verteidigungsminister Kishi Nobuo nahm zwar selbst nicht teil, ließ aber immerhin ein Grußwort verlesen.[28]

Auf japanische Initiative hin fand im August 2021 erstmals auch ein digitaler Dialog zwischen den Regierungsparteien beider Seiten statt. Dieser stellt ein Substitut für das sogenannte 2+2-Gesprächsformat dar, das im Falle anderer Länder die jeweiligen Außen- und Verteidigungsminister zusammenbringt. Für Taiwans Fortschrittspartei (DPP) nahmen je ein Repräsentant der parlamentarischen Ausschüsse für Außen- und Verteidigungspolitik teil; die Liberaldemokratische Partei Japans (LDP) vertraten die Leiter der entsprechenden parteiinternen Ausschüsse.[29] Neben der Kooperation im Halbleiterbereich thematisierten beide Seiten den Umgang mit Chinas militärischem Druck. Der Dialog soll in Zukunft fortgesetzt werden.

Sicherheitspolitische Beziehungen

Taiwans sicherheitspolitische Bedeutung für Japan liegt nicht allein in seiner geographischen Nähe, sondern auch in seiner Lage entlang wichtigen maritimen Handelsrouten. Schon 1978 unterstrich der damalige Leiter der japanischen Defense Agency Kanemaru Shin daher, dass Taiwans Sicherheit für Japan wichtig sei.[30] Bis heute gibt es aber keinerlei direkten Austausch zwischen den Streitkräften beider Länder.[31] Allerdings entsendet Tokio seit 2003 einen Zwei-Sterne-General im Ruhestand an seine De-facto-Botschaft.[32]

Lange Zeit galt in Japan die militärische Überlegenheit der USA gegenüber China als Garant für Stabilität in der Taiwan-Straße. Daran änderte auch die Taiwan-Krise von 1995/96 wenig.[33] Mittlerweile blickt Tokio — wie eingangs erwähnt — jedoch mit Sorge auf Chinas militärische Aufrüstung und Modernisierung.

Japan lässt bewusst offen, ob und inwiefern es sich an einem militärischen Konflikt um Taiwan an der Seite der USA beteiligen würde.

Tokios Politik gegenüber Taiwan ist seit 1997 von »strategischer Ambiguität« gekennzeichnet — mit gewissen Parallelen zur US-Politik: Japan lässt bewusst offen, ob und inwiefern es sich an einem militärischen Konflikt um Taiwan an der Seite der USA beteiligen würde. Dadurch will es die Abschreckung gegenüber der VR China erhöhen und zum Fortbestand des Status quo Taiwans beitragen. 1997 erweiterte Tokio die mögliche Rolle seiner Verteidigungsstreitkräfte innerhalb des Bündnisses mit den USA auf »Unterstützung im rückwärtigen Bereich« (rear-area support), also auf logistische Unterstützung in »Situationen in Gebieten rund um Japan«.[34] Theo-

25 Keiji Furuya, *Nikka Giin Kondankai. Blog Post* [Japan-ROC Diet Members' Consultative Council], 16.5.2019, <http://www.furuya-keiji.jp/blog/archives/13117.html> (eingesehen am 3.8.2021).

26 »Japan's Upper House Calls for Taiwan's WHO Observer Status«, *Nippon* (online), 11.6.2021, <https://www.nippon.com/en/news/yjj2021061100196/> (eingesehen am 10.3.2022).

27 »Nichi-bei-tai giin ›taichu yokushi‹ giron, Abe senshushou ga sanka« [Japanische, amerikanische und taiwanische Abgeordnete diskutieren ›China-Abschreckung‹, ehemaliger PM Abe nimmt teil], in: *Nihon Keizai Shinbun* (online), 29.7.2021, <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA290RG0Z20C21A7000000/> (eingesehen am 3.8.2021).

28 Keiji Furuya, *Nichi-bei-tai giin ni yoru senryaku taiwa supichi* [Rede zum Strategischen Dialog zwischen Parlamentariern Japans, Taiwans und der USA], 29.7.2021, <http://www.furuya-keiji.jp/blog/archives/16763.html> (eingesehen am 2.9.2021).

29 Jesse Johnson, »To China's Chagrin, Japan-Taiwan Talks Could Pave the Way for Closer Ties«, in: *Japan Times*, 29.8.2021.

30 June T. Dreyer, »Taiwan and Japan in the Tsai Era«, in: *Orbis*, 60 (2016) 4, S. 592—608.

31 Hintergrundgespräch mit japanischem Wissenschaftler, Juni 2021.

32 Ebd.

33 Yoshihide Soeya, »Changing Security and Political Contexts of Japan-Taiwan Relations: A View from Japan«, in: *NBR Analysis*, 16 (2005) 1, S. 39—58 (43).

34 James L. Schoff, *How to Upgrade U.S.-Japan Defense Cooperation*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 16.1.2014, <https://carnegieendowment.org/

retisch ist die Regelung auf eine Krise um Taiwan anwendbar.[35] Auch die japanischen Sicherheitsgesetze von 2015 könnten im Falle eines Taiwan-Konflikts greifen. Danach darf Tokio sich an der Seite der USA an Kampfhandlungen beteiligen, wenn die Lage als unmittelbare Bedrohung für Japan eingestuft wird — eine politische Einzelfallentscheidung, die aber aufgrund der Nähe Taiwans leicht zu begründen wäre.[36]

Die gemeinsame Erklärung von Suga und Biden vom April 2021 unterstreicht insofern Japans »strategische Ambiguität«, als darin die Stabilität in der Taiwan-Straße als gemeinsames Ziel der Bündnispartner hervorgehoben wird. Der Vorschlag dazu kam offenbar von Biden; Suga ging trotz anfänglicher Sorge um Chinas Reaktion darauf ein.[37] Anschließend setzte sich Tokio dafür ein, dass ähnliche Formulierungen zu Taiwan beispielsweise in der Gipfelerklärung mit der EU vom Mai 2021 und in der G7-Abschlusserklärung im Juni 2021 aufgegriffen wurden. Keine Auskünfte gibt die japanische Regierung indes darüber, ob es nach der Suga-Biden-Erklärung militärische Planungen für Zwischenfälle um Taiwan eigenständig oder im Bündnis vorantreibt.

Wirtschaftliche Beziehungen

Japan und Taiwan sind füreinander wichtige Wirtschaftspartner. Mit einem bilateralen Handelsvolumen von rund 68,8 Milliarden US-Dollar im Jahr 2020 war Japan nach der VR China und den USA Taiwans drittwichtigster Handelspartner.[38] Bei Taiwans Importen steht Japan sogar nach der VR China an zweiter Stelle, wobei chemische Erzeugnisse, elektronische Bauelemente und Maschinen mehr als die Hälfte der Einfuhren ausmachen.[39]

Andersherum war Taiwan für Japan im selben Jahr viertgrößter Handelspartner, nach der VR China, den USA und nur knapp hinter Südkorea.[40] Damit entfielen auf den benachbarten Inselstaat etwa 5,6% des japanischen Außenhandels.[41] Den größten sektoralen Anteil an den japanischen Importen aus Taiwan haben mit rund 43% elektronische Bauelemente, insbesondere Halbleiter.

Nach den Niederlanden, den britischen Überseegebieten in der Karibik und den USA ist Japan die viertgrößte Quelle von Auslandsinvestitionen in Taiwan.[42] Das kumulative Volumen von 23,5 Milliarden US-Dollar an japanischen Kapitaleinlagen entspricht 12,4% der ausländischen Investitionsbestände in Taiwan.[43] Dessen Investitionen in Japan belaufen sich demgegenüber auf 9,6 Milliarden US-Dollar.[44] Positiv ausgewirkt haben dürfte sich auf beiden Seiten das umfassende Investitionsabkommen von 2011, das alle wesentlichen Schutzstandards für Investoren beinhaltet, die unter Industrieländern üblich sind, und auch Diskriminierungsverbote (Inländergleichbehandlung, Meistbegünstigung) umfasst.[45] Insgesamt ergänzen sich Japan und Taiwan wirtschaftlich. Firmen beider Seiten arbeiten in der IT- und Elektronikbranche eng zusammen. Taiwans Halbleiterbranche ist von japanischen Firmen abhängig, die zum Beispiel Maschinen und chemische Komponenten für die Herstellung liefern. Angesichts der gestiegenen internationalen Nachfrage nach Halbleitern hat eine Reihe japanischer Zulieferer in Taiwan investiert. So gab Shin-Etsu Chemical beispielsweise im Oktober 2020 bekannt, sich an einer neuen Fotolack-Produktionsstätte in Taiwan beteiligen zu wollen.[46]

2014/01/16/how-to-upgrade-u.s.-japan-defense-cooperation-pub-54206> (eingesehen am 3.8.2021).

35 Hintergrundgespräch mit japanischem Wissenschaftler, Juni 2021.

36 Hintergrundgespräch mit japanischem Wissenschaftler, Juni 2021.

37 Hintergrundgespräche mit japanischen und taiwanischen Wissenschaftlern, Juni 2021. Allerdings wurde auf Japans Wunsch hinzugefügt, dass die USA und Japan eine friedliche Lösung der Taiwan-Frage unterstützen — ein Zusatz, der China beschwichtigen sollte. Befürworter der politischen Unabhängigkeit in Taiwan sehen diese Formulierung kritisch.

38 United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), »UNCTADstat«, <https://unctad.org/statistics> (eingesehen am 28.3.2021).

39 Ebd.

40 Ebd. Werden die EU-Staaten jedoch als Einheit betrachtet, läge die EU an dritter Stelle.

41 Ebd.

42 Investment Commission Ministry of Economic Affairs Taiwan, <https://www.moeaic.gov.tw/english/>.

43 Ebd.

44 Ebd.

45 Vgl. Ministry of Justice, Republic of China, *Arrangement between the Association of East Asian Relations and the Interchange Association for the Mutual Cooperation on the Liberalization, Promotion and Protection of Investment*, 22.9.2011, <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=Y0070568> (eingesehen am 6.9.2021).

46 Fotolack wird bei der Produktion von Halbleitern benötigt. »Japan Chip Material Makers Ramp up Output in South

Japan wirbt um taiwanische Investitionen in die eigene Halbleiterfertigung und in die Forschung in diesem Bereich.

Umgekehrt wirbt Tokio auch gezielt um taiwanische Investitionen in die japanische Halbleiterfertigung und in die Forschung in diesem Technologiesegment. Japan möchte seine Konkurrenzfähigkeit in digitalen Schlüsseltechnologien wie der Halbleiterproduktion verbessern und für Sicherheit in den Lieferketten sorgen. Ende Mai 2021 gab TSMC bekannt, dass es unter Beteiligung japanischer Unternehmen ein Zentrum für Forschung und Entwicklung in Ibaraki, nördlich von Tokio, aufbauen wird. Die japanische Regierung übernimmt etwa die Hälfte der Projektkosten von rund 37 Milliarden Yen (ungefähr 276 Millionen Euro).[47] Im Oktober 2021 offenbarte TSMC zudem Pläne für den Bau eines Halbleiterwerks in Japan. Die Firma Sony ist an dem Projekt beteiligt. Die japanische Regierung wird Medienberichten zufolge etwa die Hälfte der Gesamtkosten von 800 Milliarden Yen (ungefähr 6 Milliarden Euro) subventionieren.[48] Taiwanische Firmen wiederum hoffen, durch Investitionen in Japan oder Kooperation mit dortigen Firmen ihren technologischen Vorsprung gegenüber Konkurrenten verteidigen zu können.

Die Quasi-Botschaften Japans und Taiwans richten seit 1976 jährlich die Japan-Taiwan Economic and Trade Conference aus, um bilaterale Wirtschaftsfragen zu erörtern. Diskussionen über ein Freihandelsabkommen zwischen den beiden Staaten liegen auf Eis, seit Taipei im Gefolge der japanischen Dreifachkatastrophe 2011 den Import von Lebensmitteln aus fünf Präfekturen wegen möglicher Strahlenbelastung verbot.[49] Wenngleich Taiwan im Februar 2022 die Importrestriktionen aufhob, bleibt abzuwarten, ob derartige Überlegungen wieder aufgegriffen werden.[50] In Japan wird der Sinn eines Freihandelsabkommens hinterfragt, da das zweiseitige Zollniveau niedrig ist und wie erwähnt seit 2011 ein bilaterales Investitionsabkommen besteht.[51]

Von größerer Bedeutung könnte dagegen ein Beitritt Taiwans zum multilateralen Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) sein, bei dem Japan als faktische Führungsmacht gilt.[52] Im September 2021 stellte Taipei einen Antrag auf Aufnahme in diesen Handelsblock, nachdem die VR China sich ebenfalls um Mitgliedschaft beworben hatte.[53] Die japanische Regierung hat wiederholt ihre Unterstützung für Taiwan bei diesem Unterfangen signalisiert, sofern der Inselnachbar die Beitrittskriterien erfüllt.[54] Allerdings fürchtet sie, dass die VR China bei einer solchen Aufnahme den Druck auf Taiwan erhöhen würde.[55]

Kultur und Zivilgesellschaft

Auch in den Bereichen Kultur, Zivilgesellschaft und Bildung gibt es enge bilaterale Beziehungen. Befördert werden diese durch eine positive gesellschaftliche Wahrnehmung des jeweils anderen Landes.[56] Seit 2005 gilt eine Visa-Befreiung bei Aufenthalten bis zu 90 Tagen für taiwanische Einreisende in Japan,

Korea and Taiwan«, in: *Nikkei Asia* (online), 8.5.2021, <https://asia.nikkei.com/Business/Tech/Semiconductors/Japan-chip-material-makers-ramp-up-output-in-South-Korea-and-Taiwan> (eingesehen am 3.8.2021).

47 Ayumi Shintaku, »TSMC to Open Semiconductor R&D Facility in Tsukuba«, in: *Asahi Shimbun* (online), 1.6.2021, <https://www.asahi.com/ajw/articles/14362890> (eingesehen am 3.8.2021).

48 »Sony to Join TSMC on New $7bn Chip Plant in Japan«, in: *Nikkei Asia* (online), 8.10.2021, <https://asia.nikkei.com/Business/Tech/Semiconductors/Sony-to-join-TSMC-on-new-7bn-chip-plant-in-Japan> (eingesehen am 14.1.2022).

49 Fukuda, »Recent Developments« [wie Fn. 18], S. 14.

50 Shin Kawashima, »Taiwan Finally Lifts Japan Food Import Restrictions«, in: *The Diplomat* (online), 8.3.2022, <https://thediplomat.com/2022/03/taiwan-finally-lifts-japan-food-import-restrictions/> (eingesehen am 10.3.2022).

51 Hintergrundgespräch mit japanischem Wissenschaftler, Juni 2021. Zum Investitionsabkommen von 2011 siehe auch Maaike Okano-Heijmans/Frans-Paul van der Putten, *Cross-Strait Relations and Trade Diplomacy in East Asia. Towards Greater EU-Taiwan Economic Cooperation?*, Den Haag: Clingendael, 23.3.2015, <https://bit.ly/36Qi8sP> (eingesehen am 3.8.2021).

52 Hanns Günther Hilpert, *Neue Handelsabkommen in Asien. Liberalisierung in Zeiten geopolitischer Rivalität*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2021 (SWP-Aktuell 23/2021), <https://www.swp-berlin.org/publikation/neue-handelsabkommen-in-asien>.

53 Shannon Tiezzi, »Taiwan Applies for CPTPP Membership«, *The Diplomat* (online), 23.9.2021, <https://thediplomat.com/2021/09/taiwan-applies-for-cptpp-membership/> (eingesehen am 10.3.2022).

54 Hintergrundgespräch mit japanischem Wissenschaftler, Juni 2021.

55 Hintergrundgespräch mit japanischem Wissenschaftler, September 2021.

56 Fukuda, »Recent Developments« [wie Fn. 18], S. 14.

was dem zwischenmenschlichen Austausch zugutekommt.[57] 2011 schloss Japan ein Open-Skies-Agreement mit Taiwan, woraufhin neue bilaterale Flugrouten eingerichtet wurden.[58]

Bis zur Covid-19-Pandemie florierte der bilaterale Tourismus. 2019 besuchten erstmals mehr als 2 Millionen japanische Touristen Taiwan; nur aus der VR China kamen in jenem Jahr mehr Menschen auf die Insel.[59] Umgekehrt reisten 2019 fast 4,9 Millionen Taiwanerinnen und Taiwaner nach Japan — die drittgrößte ausländische Besuchergruppe.[60]

Auch zwischen Schulen und Universitäten der beiden Seiten gibt es regen Austausch. Die De-facto-Botschaft Japans unterstützt finanziell Zentren für Japan-Studien an taiwanischen Universitäten, so etwa an der National Taiwan University.[61] 2019 waren mehr als 10.000 japanische Studierende an taiwanischen Universitäten eingeschrieben — eine Verfünffachung gegenüber zehn Jahren zuvor.[62] Junge Leute in Taiwan zeigen ebenfalls Interesse an Japan, wie beispielsweise die steigende Antragszahl für Working-Holiday-Visa in Japan belegt. Für solche Visa verdoppelte Japan im Falle Taiwans 2019 die Quote von 5.000 auf 10.000 pro Jahr.[63]

Auf Lokalebene gibt es zudem ein Netz an Partnerschaften zwischen Städten oder Präfekturen der beiden Seiten. Insgesamt existieren 99 solcher Partnerschaften, von denen allein 77 in den letzten zehn Jahren entstanden sind.[64] Dadurch wird auch der Austausch zwischen Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern der beiden Seiten gefördert, was von politischer Bedeutung ist, da vor allem in Taiwan der Karriereweg solcher Lokalpolitiker oft in die nationale Politik führt.[65]

Fazit

Auf politischer, wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Ebene entwickeln sich die Japan-Taiwan-Beziehungen insgesamt positiv. Japanische Debatten zeugen von einem wachsenden politischen Bewusstsein für die Rolle und Bedeutung des südlichen Nachbarn. Trotzdem wahrt Tokio den Anschein einer Ein-China-Politik.

Mit dem gestiegenen Bewusstsein geht auf Seiten der japanischen Führung aber eine größere Bereitschaft einher, die eigene Taiwan-Politik nicht mehr komplett der VR-China-Politik unterzuordnen. Als Peking im März 2021 wegen eines angeblichen Schildlausbefalls einen Importstopp für taiwanische Ananas erließ, zeigte sich Tokio solidarisch mit Taipei, indem es 10.000 Tonnen der Früchte abnahm.[66] Trotz eigener schleppender Impfkampagne lieferte Tokio im Juni und Juli 2021 zudem etwa 3,4 Millionen Covid-19-Impfdosen an Taiwan, nachdem Taipei Peking beschuldigt hatte, eine Lieferung von BioNTech-Impfstoff aus Deutschland zu blockieren.[67]

57 Jeffrey W. Hornung, *Strong But Constrained Japan-Taiwan Ties*, Washington, D.C.: Brookings, 13.3.2018, <https://www.brookings.edu/opinions/strong-but-constrained-japan-taiwan-ties/> (eingesehen am 3.8.2021).

58 »Taiwan, Japan, Ease Rules with Aviation Accord«, in: *Taipei Times* (online), 11.11.2011, <http://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2011/11/11/2003518017> (eingesehen am 3.8.2021).

59 Keoni Everington, »Taiwan Welcomes Record 2 Million Japanese Tourists in 2019«, in: *Taiwan News* (online), 7.1.2020, <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3852065#:~:text=TAIPEI%20(Taiwan%20News)%20%E2%80%94%20Taiwan,mark%20for%20the%20first%20time> (eingesehen am 3.8.2021).

60 Japan National Tourism Organization, »Trends in Visitor Arrivals to Japan«, 3.8.2021, <https://statistics.jnto.go.jp/en/graph/#graph--inbound--travelers--transition> (eingesehen am 3.8.2021).

61 Japan-Taiwan Exchange Association, »Nihon kenkyu josei jigyo« [Unterstützungsleistungen für Japan-Forschung], 2021, <https://www.koryu.or.jp/business/study/grant/> (eingesehen am 3.8.2021).

62 Ministry of Education Taiwan, »Japanese Students' Interest in Studying in Taiwan Reaches New Heights«, 26.2.2021, <https://english.moe.gov.tw/cp-117-25444-e7efc-1.html> (eingesehen am 3.8.2021).

63 George Liao, »Annual Quota for Japanese Working Holiday Visas Offered to Taiwanese to Double«, in: *Taiwan News* (online), 21.3.2019, <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3663319> (eingesehen am 3.8.2021).

64 Japan-Taiwan Exchange Association, »Nihon no jichitai toTaiwan no shimai (yuko)« [Japans Kommunalverwaltung und Taiwan-Partnerschaft (Freundschaft)], 2021, <https://www.koryu.or.jp/publications/relation/friendship/> (eingesehen am 3.8.2021).

65 Hintergrundgespräch mit japanischem Wissenschaftler, Juni 2021.

66 Shu-Ling Ko, »Pineapple Diplomacy? China's Taiwan Import Ban Prompts Sales Surge in Japan«, in: *Japan Times* (online), 15.3.2021, <https://www.japantimes.co.jp/news/2021/03/15/business/pineapples-china-taiwan-imports-japan/> (eingesehen am 3.8.2021).

67 »Japan to Send Millions More Vaccine Doses to Taiwan, Asian Neighbors«, *Voice of America* (online), 13.7.2021, <https://www.voanews.com/covid-19-pandemic/japan-send-

In Tokio gibt es eine Fülle kreativer Ideen für die Fortentwicklung der Beziehungen zu Taiwan. So erarbeitete ein neu gegründetes »Taiwan Project Team« der regierenden LDP im Juni 2021 diesbezügliche Vorschläge. Die Projektmitglieder verweisen beispielsweise auf die Möglichkeit, Musikfeste und andere Kulturveranstaltungen der Streitkräfte als Vorwand zu nutzen, um Kontakte zwischen aktiven Militärangehörigen der beiden Seiten anzubahnen.[68] Auch unter der Prämisse der Ein-China-Politik sieht Japan also noch Spielräume für den Ausbau der Beziehungen zu Taiwan.

millions-more-vaccine-doses-taiwan-asian-neighbors> (eingesehen am 3.8.2021).

68 LDP Taiwan Policy Project Team, »Dai-ichiji teigen« [wie Fn. 8], S. 5.

Felix Heiduk

Viel Diplomatie ohne diplomatische Beziehungen: Singapurs Außenpolitik und Taiwan

Einleitung

Singapur erkennt Taiwan diplomatisch nicht an, hat aber — vielleicht mehr als jeder andere Staat Südostasiens — umfassende und intensive Beziehungen zu Taiwan aufgebaut und über Jahrzehnte gepflegt. Dies hat vor allem historische Gründe, denn die Beziehungen zwischen der Insel Taiwan und der Stadt Singapur reichen mindestens bis ins 19. Jahrhundert zurück. Während der britischen Kolonialherrschaft über Britisch-Malaya siedelten sich in Singapur Arbeitsmigranten an, die vornehmlich aus Südchina stammten, vor allem aus den Provinzen Fujian, Guangdong und Hainan, aber auch Taiwan.[1] Als Folge dieser Migrationsbewegungen entstanden transnationale Familiennetzwerke zwischen Südchina und Singapur, die teilweise bis heute bestehen. Die chinesische Migration bewirkte zudem, dass sprachliche, religiöse und kulturelle Praktiken von Südchina nach Singapur gelangten. Beispielsweise entstanden religiöse Netzwerke zwischen buddhistischen Tempeln auf Taiwan und vielen Orten Südostasiens.[2]

Im 20. Jahrhundert unterhielt Singapur als Teil Britisch-Malayas zunächst diplomatische Beziehungen zur Republik China (1912—1949), die ab 1928 von der Kuomintang (KMT) regiert wurde. Als Singapur 1965 unabhängig wurde, erkannte die bis heute regierende People's Action Party (PAP) für kurze Zeit die Republik China unter Führung Chiang Kai-sheks an. Der Beschluss der Vereinten Nationen im Jahr 1971, die Volksrepublik (VR) China als rechtmäßige Vertreterin anzuerkennen,[3] wirkte sich zwar auch auf die diplomatischen Beziehungen zwischen Singapur und Taiwan aus, verhinderte jedoch nicht eine weitere Annäherung der beiden. Auf politischer Ebene einte Taiwan und Singapur in der Ära des Kalten Krieges unter anderem ihr Antikommunismus. Aber auch auf wirtschaftlicher und vor allem militärischer Ebene wurden die Beziehungen intensiviert. Handelsvertretungen wurden bereits 1969 eingerichtet, und durch das »Exercise Starlight«-Abkommen von 1975 wurde Taiwan zu einem der zentralen Partner beim Aufbau der singapurischen Streitkräfte. Die Vereinbarung beinhaltete unter anderem das Training singapurischer Streitkräfte auf taiwanischen Militärbasen und die Ausbildung der Singapore Armed Forces (SAF) durch taiwanische Militärs.[4] Im Gegensatz dazu nahm Singapur erst in den 1970er Jahren inoffizielle Beziehungen zur VR China auf, und erst seit dem 3. Oktober 1990 unterhält es als letzter Staat Südostasiens auch offizielle diplomatische Beziehungen zur Volksrepublik.[5] Schon vor diesem Datum hatte Singapurs

1 Joyce Ee, »Chinese Migration to Singapore, 1896—1941«, in: *Journal of Southeast Asian History*, 2 (1961) 1, S. 33—51.

2 Ja Ian Chong, *Rediscovering an Old Relationship. Taiwan and Southeast Asia's Long, Shared History*, Seattle/Washington, D.C.: National Bureau of Asian Research, 11.1.2018 (Brief), <https://www.nbr.org/publication/rediscovering-an-old-relationship-taiwan-and-southeast-asias-long-shared-history/> (eingesehen am 13.10.2021).

3 Siehe den Beitrag von Gudrun Wacker in dieser Studie, S. 11ff.

4 Chih-Yu Shih, »Affirmative Balance of the Singapore—Taiwan Relationship: A Bilateral Perspective on the Relational Turn in International Relations«, in: *International Studies Review*, 18 (2016) 4, S. 681—701, <https://doi.org/10.1093/isr/viw024> (eingesehen am 13.10.2021).

5 Lee Lai To, »The Lion and the Dragon: A View on Singapore-China Relations«, in: *Journal of Contemporary China*, 10 (2001) 28, S. 415—425, <https://doi.org/10.1080/10670560120067117> (eingesehen am 13.10.2021); John Wong/Liang Fook Lye, »China-Singapore Relations: Looking Back and Looking Forward«, in: Zheng Yongnian/Liang Fook Lye (Hg.), *Singapore-China Relations. 50 Years*, Singapur: World Scientific, 2015, S. 1—29, <https://doi.org/10.1142/9789814713566_0002>.

damaliger Premier Lee Kuan Yew offiziell eine Ein-China-Politik vertreten, der zufolge die Frage der Wiedervereinigung Taiwans mit der VR China zur internen Angelegenheit Chinas erklärt und eine Unabhängigkeit Taiwans rundheraus abgelehnt wurde.

Politische Beziehungen

Vor allem die politische Dynastie um Singapurs Gründervater Lee Kuan Yew und dessen Sohn und derzeitigen Premierminister Lee Hsien Loong verfügt über umfangreiche politische Kontakte zu Taipei. Lee Kuan Yew reiste mehrmals nach Taiwan, wie auch sein Sohn, dessen letzter privater Besuch 2004 kurz vor seinem Amtsantritt als Premierminister erfolgte. Wie eng die persönlichen Beziehungen der Familie Lee zur KMT sind, lässt sich etwa daran ablesen, dass der damalige taiwanische Premier Ma Ying-jeou 2015 bei den Trauerfeiern zur Beerdigung Lee Kuan Yews zugegen war. Ma nahm jedoch nicht am offiziellen Staatsakt teil, sondern besuchte stattdessen als Ehrengast der Familie deren Trauerfeier, die noch vor dem Staatsbegräbnis abgehalten wurde. Wenngleich diese Anekdote in erster Linie die intensiven persönlichen Verbindungen zwischen der politischen Elite Singapurs und der KMT illustriert, so ist sie auch bezeichnend für einige der Herausforderungen, mit denen Singapurs Diplomaten in ihren Beziehungen zwischen Taiwan und der VR China kreativ umgehen müssen.

Zur derzeit in Taipei regierenden Democratic Progressive Party (DPP) bestehen hingegen traditionell weniger enge Beziehungen. Der Unabhängigkeitskurs der DPP wird von Singapur seit Jahren kritisch kommentiert.[6] Die singapurische Regierungspartei PAP vertritt den Standpunkt, die Betonung taiwanischer Eigenstaatlichkeit durch die DPP sei vor allem innenpolitisch motiviert, erweise sich außenpolitisch jedoch als kontraproduktiv, da sie Peking verärgere und damit die Instabilität in der Region fördere. Gleichzeitig sind Singapurs Beziehungen zu Taiwan schwieriger geworden. Das liegt vor allem an den zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen Singapur und der VR China, unter anderem durch hohe singapurische Direktinvestitionen dort im Kontext der Belt and Road Initiative.[7] Zwar ist Singapur aufgrund seiner breit angelegten, weltweiten Handelsbeziehungen ökonomisch weniger abhängig von der VR China als viele Nachbarländer wie auch Taiwan. Allerdings ist die singapurische Führung stets darauf bedacht, Peking nicht zu brüskieren.

Dennoch hat Singapur über wechselnde Regierungen in Taipei hinweg enge politische Beziehungen zu Taiwan aufgebaut, ohne dabei von seiner Interpretation der Ein-China-Politik merklich abzuweichen. International agiert Singapur in diesem Zusammenhang sehr »still« bzw. »leise« bezüglich Taiwans.[8] Es gibt zum Beispiel weder offizielle Unterstützungsbekundungen für Taiwan in internationalen Organisationen noch offizielle Besuche singapurischer Regierungsvertreter oder Parlamentarier auf der Insel. Politische Führungspersönlichkeiten besuchen Taiwan stets privat oder erst nach ihrem Ausscheiden aus dem Staatsdienst.[9] Und auch bilaterale Dialoge sind rar. Aus Taiwan reisen jedoch regelmäßig Mitarbeiter des Wirtschafts- oder des Verteidigungsministeriums zu Gesprächen nach Singapur — allerdings unter Ausschluss jeglicher Presseberichterstattung.[10] Auch werden regelmäßig taiwanische Vertreter qua ihrer Funktion als Experten bzw. Wissenschaftler zum Shangri-La-Dialog eingeladen, einem der bedeutendsten sicherheitspolitischen Dialogforen der Region. Im Stadtstaat fanden wiederholt Treffen auf Regierungsebene zwischen Taiwan und der VR China statt, wie zum Beispiel zuletzt 2015 die Zusammenkunft von Xi Jinping und Ma Ying-jeou.[11]

6 Prime Minister's Office Singapore, »PM Lee Hsien Loong's Interview with Wall Street Journal (WSJ) on 29 March 2016«, Singapur, 29.3.2016, <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/pm-lee-hsien-loongs-interview-wall-street-journal-wsj> (eingesehen am 15.10.2021).

7 Irene Chan, »Reversing China's Belt-and-Road Initiative — Singapore's Response to the BRI and Its Quest for Relevance«, in: *East Asia*, 36 (2019) 3, S. 185—204, <https://doi.org/10.1007/s12140-019-09317-7>.

8 Interview mit singapurischem Wissenschaftler via Zoom, 15.6.2021.

9 Eine Ausnahme bilden multilaterale Foren wie zum Beispiel der Gipfel der Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftsgemeinschaft (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC), auf dem singapurische und taiwanische Vertreter in der Vergangenheit zusammentrafen.

10 Interview mit singapurischem Wissenschaftler via Skype, 7.7.2021.

11 Jeffrey Wasserstrom, »The Xi-Ma Meeting: Why Singapore?«, in: *The Diplomat* (online), 11.11.2015, <https://thediplomat.com/2015/11/the-xi-ma-meeting-why-singapore/> (eingesehen am 15.10.2021).

Singapur erkennt Taiwan diplomatisch nicht an, hat aber ein Freihandelsabkommen mit dem Inselstaat geschlossen.

Singapur erkennt Taiwan zwar diplomatisch nicht an, was den Stadtstaat jedoch nicht davon abhielt, mit Taipei bilaterale Abkommen zu schließen, so etwa ein Freihandelsabkommen und eine Vereinbarung über das militärische Ausbildungsprogramm Exercise Starlight. Taiwanischen Diplomaten in Taiwans inoffizieller Vertretung, dem Taipei Representative Office, gewährt Singapur zudem Privilegien, die einem formellen diplomatischen Status gleichkommen.[12] Sie gelten im Gegenzug auch für die Mitarbeiter der Vertretung Singapurs auf Taiwan, dem 1979 eingerichteten Singapore Trade Office. Unter anderem handelt es sich um die Gewährung diplomatischer Immunität, die Verwendung von Diplomatenpässen, die Nutzung diplomatischer Privilegien an Flughäfen sowie Steuerbefreiungen.[13]

Kooperationen mit Taiwan gibt es überdies in vielen Bereichen auf technischer Ebene. Zum Beispiel unterstützt Taiwan Singapur dabei, seinen öffentlichen Nahverkehr zu verbessern.[14] Ein weiteres Themenfeld ist der öffentliche Wohnungsbau, wo taiwanische Besuchsdelegationen in Singapur Ideen und »best practices« erwerben konnten.[15] Vertreten durch Experten bzw. Wissenschaftler, nimmt der Stadtstaat auch am ursprünglich von den USA und Taiwan gegründeten Global Cooperation and Training Framework (GCTF) teil, unter anderem wenn es um Themen wie Industriespionage und Schutz geistigen Eigentums geht.[16] Auf wissenschaftlicher Ebene existieren zudem Kooperationen mit Taiwan im ASEAN-Kontext. So ist das Singapore Institute of International Affairs (SIIA) Mitglied des Netzwerks ASEAN Institutes of Strategic and International Studies (ASEAN ISIS). Zusammen mit Taiwans Institute of International Relations (IIR) der National Chengchi University veranstaltet das Netzwerk regelmäßig wissenschaftliche Dialoge zu außen- und sicherheitspolitischen Belangen.[17]

Umgang mit Druck aus Peking

In den letzten Jahren hat die VR China wiederholt auf direkte und indirekte Weise versucht, Einfluss auf Singapurs Umgang mit Taiwan zu nehmen. Aus Sicht Singapurs ist hierbei bemerkenswert, dass die Volksrepublik den Stadtstaat offenbar als in ethnischer, kultureller und sprachlicher Hinsicht »chinesisches Land« betrachtet und daher erwartet, dass er sich sozusagen »naturgemäß« Pekings Positionen anschließen oder ihnen zumindest nicht widersprechen solle. Für Singapur hieße dies jedoch, seine eigenen nationalen Interessen hintanzustellen.[18] Weil Singapur sich bisweilen nicht so verhielt, wie Peking erwartete, entstanden immer wieder Konflikte. Beispielsweise protestierte die VR China 2004 vehement gegen einen privaten Besuch des stellvertretenden singapurischen Regierungschefs Lee Hsien Loong in Taiwan kurz vor seiner Vereidigung als Premierminister. Peking wertete Loongs Verhalten als Unterstützung für die »Separatisten« in Taipei. Singapur konterte, die Reise

12 Aristoteles Constantinides, »Statehood and Recognition«, in: André Nollkaemper et al. (Hg.), *International Law in Domestic Courts: A Casebook*, Oxford: Oxford University Press, 2019, S. 32–76 (59).

13 Erik Pajtinka, »Between Diplomacy and Paradiplomacy: Taiwan's Foreign Relations in Current Practice«, in: *Journal of Nationalism, Memory & Language Politics*, 11 (2017) 1, S. 39–57, <https://doi.org/10.1515/jnmlp-2017-0003>.

14 Duncan DeAeth, »Troubled Singapore Subway System Looks to Taipei MRT for Consultation«, in: *Taiwan News* (online), 20.11.2017, <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3302057> (eingesehen am 15.10.2021); Zhaki Abdullah, »SBS Transit Partners with Taipei Metro Operator to Improve Rail Reliability«, in: *The Straits Times* (online), 19.4.2018, <https://www.straitstimes.com/singapore/transport/sbs-transit-partners-with-taipei-metro-operator-to-improve-rail-reliability> (eingesehen am 15.10.2021).

15 Yuan/Bing-sheng Lee, »Taiwan Consults Singapore to Build Public Housing System«, in: *The News Lens* (online), 20.1.2016, <https://international.thenewslens.com/article/34821> (eingesehen am 15.10.2021); Jermyn Chow, »Taipei City Grapples with Housing Woes«, in: *The Straits Times* (online), 25.1.2016, <https://www.straitstimes.com/asia/east-asia/taipei-city-grapples-with-housing-woes> (eingesehen am 15.10.2021).

16 Taiwan-U.S.-Japan-Australia Global Cooperation & Training Framework, »Participating Countries«, <https://www.gctf.tw/en/Countries.htm#result_group> (eingesehen am 15.10.2021).

17 Singapore Institute of International Affairs, »ASEAN ISIS-IIR-Taiwan Dialogue«, <http://www.siiaonline.org/asean-isis-iir-taiwan-dialogue/> (eingesehen am 15.10.2021).

18 Ja Ian Chong, »The Burdens of Ethnicity: Ethnic Chinese Communities in Singapore and Their Relations with China«, in: Terence Chong (Hg.), *Navigating Differences: Integration in Singapore*, Singapur: Yusof Ishak Institute of Southeast Asian Studies, 2020, S. 165–185 (169).

sei privater und damit inoffizieller Natur, und stellte klar, es werde nicht von seiner Ein-China-Politik abweichen und die Unabhängigkeit Taiwans nach wie vor nicht unterstützen. Zugleich pochte Singapur auf seine Unabhängigkeit und Souveränität und wies Pekings Forderung, die Reise abzusagen, zurück.[19]

Ein weiteres Beispiel sind die Proteste der VR China gegen Ausbildung und Training im Rahmen von Exercise Starlight 2016. Nach der Wahl Tsai Ing-wens zur Präsidentin Taiwans im selben Jahr verlangte Peking, künftig keine militärischen Ausbildungs- und Trainingsprogramme mehr auf Taiwan durchzuführen. Singapur lehnte ab und verwies erneut auf seine Souveränität. Im November 2016 ließ Peking daraufhin militärische Transportfahrzeuge der SAF, die nach dem Ende von Exercise Starlight per Schiff auf dem Weg nach Singapur waren, in Hongkong wegen angeblichen illegalen Waffenhandels festsetzen.[20] In Singapur wurde dies von vielen als Test interpretiert, inwieweit sich der Stadtstaat chinesischem Druck beugen würde. Peking schlug vor, Singapur könne die militärischen Ausbildungsprogramme von Taiwan auf die Insel Hainan verlegen, doch die Regierung Singapurs gab dem Druck nicht nach. Beobachter mutmaßten, Singapur habe sich deshalb geweigert, weil es einer erweiterten verteidigungspolitischen Kooperation mit Peking misstraute und weil Taipei und Washington diplomatisch intervenierten.[21]

Mehrere Monate später wurden die Militärfahrzeuge in Hongkong stillschweigend freigegeben und zurück nach Singapur verschifft.[22] Laut dessen Außenminister wurde der Konflikt schließlich auf der Basis internationalen Rechts und gegenseitigen Respekts beigelegt.[23]

Nicht nur direkt, sondern auch indirekt versucht die VR China, mehr Einfluss auf Singapurs Außenpolitik zu gewinnen. So jedenfalls argumentieren Think-Tanks wie auch ehemalige singapurische Diplomaten. Dem Bericht einer US-Denkfabrik zufolge gebe es Hinweise darauf, dass Wirtschaftslobbyisten Marktzugänge zur VR China als Lockmittel benutzten, um für prochinesische Positionen etwa im Konflikt um das Südchinesische Meer zu werben. Auch instrumentalisiere Peking kulturelle Austauschforen mit Singapur und chinesischsprachige Medien für propagandistische Zwecke.[24] Beobachter wie etwa der frühere Diplomat Bilahari Kausikan glauben zudem, Peking

19 Ministry of Foreign Affairs, »Transcript of Questions and Answers with DPM Lee Hsien Loong on His Visit to Taiwan«, Singapur, 14.7.2004, <http://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2004/07/Transcript-of-Questions-and-Answers-with-DPM-Lee-Hsien-Loong-on-His-Visit-to-Taiwan> (eingesehen am 15.10.2021).

20 Cal Wong, »China Protests Singapore's Military Exercise with Taiwan«, in: *The Diplomat* (online), 29.11.2016, <https://thediplomat.com/2016/11/china-protests-singapores-military-exercise-with-taiwan/> (eingesehen am 15.10.2021).

21 Pasha L. Hsieh, »The Quest for Recognition: Taiwan's Military and Trade Agreements with Singapore under the One-China Policy«, in: *International Relations of the Asia-Pacific*, 19 (2019) 1, S. 89—115, <https://doi.org/10.1093/irap/lcx005>; Bernard F. W. Loo, »Tanks for Nothing! Making Sense of the Terrex Incident«, *PacNet* (online), (5.12.2016) 88, <https://pacforum.org/wp-content/uploads/2019/05/161205_PacNet_1688.pdf>. Offiziell wurde die Ablehnung wie folgt begründet: »As a small state, Singapore will from time to time encounter such expectations from other countries, and many of these other countries will be much bigger than Singapore. This is realpolitik. However, it is important for us to conduct our foreign policy as a sovereign, independent nation, and not be seen as acting at the behest of any other country. This is essential for our international credibility, our standing, our relevance, and our usefulness to our partners and friends.« Ministry of Foreign Affairs Singapore, »Minister for Foreign Affairs Dr Vivian Balakrishnan's Replies to Parliamentary Questions and Supplementary Questions, 9 Jan 2017«, Pressemitteilung, Singapur, 9.1.2017, <http://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2017/01/MFA-Press-Release-Minister-for-Foreign-Affairs-Dr-Vivian-Balakrishnans-replies-to-Parliamentary-Ques> (eingesehen am 15.10.2021).

22 Ministry of Foreign Affairs Singapore, »Reply from Prime Minister Lee Hsien Loong to Hong Kong Special Administrative Region Chief Executive Leung Chun-ying«, Pressemitteilung, Singapur, 24.1.2017, <http://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2017/01/MFA-Press-Statement-Reply-from-Prime-Minister-Lee-Hsien-Loong-to-Hong-Kong-Special-Administrative-Re> (eingesehen am 15.10.2021).

23 Diana Ser, »In Conversation Special with Minister Vivian Balakrishnan« (In Conversation 2020/2021 — S1E3), *Channel News Asia*, 23.6.2020, <https://www.channelnewsasia.com/watch/in-conversation-cna-2020/conversation-special-minister-vivian-balakrishnan-1469796> (eingesehen am 15.10.2021).

24 Russell Hsiao, »A Preliminary Survey of CCP Influence Operations in Singapore«, in: *China Brief* (online), 19 (16.7.2019) 13, Washington, D.C.: Jamestown Foundation, <https://jamestown.org/program/a-preliminary-survey-of-ccp-influence-operations-in-singapore/> (eingesehen am 15.10.2021); Royston Sim, »Report Flags How China Conducts Influence Operations in Singapore«, in: *The Straits Times* (online), 18.7.2019, <https://www.straitstimes.com/singapore/report-flags-how-china-conducts-influence-operations-in-spore> (eingesehen am 15.10.2021).

stelle die »multiethnische« Identitätspolitik Singapurs aktiv in Frage, indem es kulturelle Gemeinsamkeiten zwischen Singapurs mehrheitlich chinesischstämmiger Bevölkerung und der VR China hervorhebe und gezielt den Unterschied zwischen den Begriffen »chinesische Staatsbürger« und »Auslandschinesen« verwische. Singapurs Identitätspolitik sei aber fundamentaler Bestandteil der Unabhängigkeit wie der inneren Stabilität des Stadtstaats.[25]

Generell ist jedoch festzustellen, dass signifikante Veränderungen auf der politischen Ebene im Umgang Singapurs mit Taiwan bislang ausgeblieben sind, obwohl die Spannungen zwischen der VR China und Taiwan wachsen. Singapurs Regierung bekennt sich nach wie vor klar zur Ein-China-Politik und positioniert sich unmissverständlich gegen jedwede Unabhängigkeitsbestrebungen Taiwans. Dabei wird Taiwan als diplomatisch überaus sensibles Thema aufgefasst, und es wird möglichst vermieden, Peking zu provozieren. Gleichzeitig hat sich der Stadtstaat erfolgreich dagegen gewehrt, dass die VR China die engen militärpolitischen und wirtschaftlichen Beziehungen Singapurs zu Taipei beeinflusst — und dies, obwohl Singapur weder militärpolitisch noch wirtschaftlich von Taiwan abhängig ist. Wie singapurische Beobachter es einschätzen, gäbe Singapur seine Souveränität zumindest teilweise auf, wenn es auf Druck der VR China seine Beziehungen zu Taiwan herabstufte.

Kommentatoren zufolge hat jedoch ein Wandel auf regionaler Ebene, vor allem die sich zuspitzende sino-amerikanische Rivalität, den Spielraum Singapurs in seinen Beziehungen zu Taiwan schrumpfen lassen.[26] Hinzu kommen Veränderungen in Taiwans Innenpolitik, besonders infolge des Amtsantritts und der Wiederwahl Tsai Ing-wens, die sich ebenfalls auf die singapurisch-taiwanischen Beziehungen ausgewirkt haben. Einer womöglich drohenden Verschlechterung des Verhältnisses zwischen Peking und Taipei versucht Singapur entgegenzuwirken. So betont es kontinuierlich die freundliche Beziehung zu beiden Akteuren, hält an seiner Ein-China-Politik und seiner Neutralität fest und bietet an, als Vermittler zu dienen, sollte dies von beiden Konfliktparteien gewünscht sein.[27] Derzeit ist es daher wenig wahrscheinlich, dass die politischen Beziehungen Singapurs zu Taiwan und der VR China weiter vertieft werden.

Sicherheitspolitik

Singapurs Beziehungen zu Taiwan stechen hauptsächlich durch ihre intensiven militärischen Kooperationen hervor. Seit 1975 gibt es, wie oben erwähnt, mit Exercise Starlight ein formelles jährliches Trainingsprogramm für singapurische Militärs auf der Insel.

Singapur und Taiwan unterhalten eine intensive militärische Kooperation.

In den 1980er und 1990er Jahren nahmen jeweils bis zu 15.000 Soldaten an dem Programm teil, und Taiwan war lange der wichtigste Partner Singapurs für militärische Trainings und Manöver, die aufgrund der begrenzten Landfläche des Stadtstaates auf dessen Gebiet nicht möglich sind. Die Trainings umfassen mittlerweile auch Aspekte wie Terrorabwehr und den Umgang mit Naturkatastrophen. Um die gemeinsamen militärischen Trainings und Manöver besser zu koordinieren, reisen immer wieder Delegationen des taiwanischen Verteidigungsministeriums und 2014 sogar des Verteidigungsministers nach Singapur. Die Regierung dort schließt allerdings kategorisch aus, Taiwan im Falle einer Krise (militärisch) zu unterstützen.

Seit Anfang der 2000er Jahre ist Singapur militärische Kooperationen auch mit anderen Staaten wie Australien, Brunei oder auch der VR China eingegangen, aber Exercise Starlight mit derzeit jährlich etwa 3.000 teilnehmenden singapurischen Soldaten besteht bis heute fort.[28] Gleichzeitig hat Singapur

25 Bilahari Kausikan, »On Singapore Foreign Policy (5): Future Challenges«, *National University Singapore* (Video Lecture), 3.4.2019, <https://www.youtube.com/watch?v=ZEploM2-ctw> (eingesehen am 15.10.2021).

26 Ja Ian Chong, »China's Influence in Southeast Asia: No Easy Answers«, in: Brian C. H. Fong/Wu Jieh-min/Andrew J. Nathan (Hg.), *China's Influence and the Center-Periphery Tug of War in Hong Kong, Taiwan and Indo-Pacific*, Abingdon/New York: Routledge, 2021, S. 257—277 (266).

27 Prime Minister's Office Singapore, »PM Lee Hsien Loong's Speech and Dialogue at the Council on Foreign Relations«, Washington, D.C., 25.10.2017, <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/pm-lee-hsien-loongs-speech-and-dialogue-council-foreign-relations> (eingesehen am 15.10.2021).

28 »Taiwan to Continue Military Relations with Singapore«, in: *Taiwan News* (online), 28.10.2019, <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3804803> (eingesehen am 15.10.2021); Ralph Jennings, »Taiwan's Beleaguered Foreign Relations Find Stable Support in Singapore«, in: *Voice of America* (on-

jedoch seine militärische Zusammenarbeit mit der VR China ausgeweitet. Im Rahmen des seit 2008 existierenden und 2019 erweiterten Agreement on Defense Exchanges and Security Cooperation (ADESC) finden regelmäßig Militärübungen gemeinsam mit der Volksbefreiungsarmee (People's Liberation Army, PLA) statt, ebenso wie regelmäßige Dialoge auf Ministerebene oder auch gegenseitige Hafenbesuche der Marine.[29]

Wirtschaft

Singapur ist das einzige südostasiatische Land und neben Neuseeland das einzige Land im Indopazifik, welches trotz diplomatischer Nichtanerkennung ein Freihandelsabkommen mit Taiwan geschlossen hat. Dieses Agreement between Singapore and the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu on Economic Partnership (ASTEP) vom November 2013 sollte zur Vertiefung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zwischen Taiwan und Singapur beitragen. Das ASTEP hat zum Ziel, die gegenseitigen Marktzugänge zu liberalisieren. Zölle für den Güterhandel wurden entweder direkt mit Abschluss des Abkommens aufgehoben oder mit wenigen Ausnahmen, zum Beispiel für landwirtschaftliche Produkte, innerhalb der folgenden 15 Jahre nach und nach auf null reduziert. Es enthält darüber hinaus aber auch Kapitel zu Wettbewerbspolitik, Zollverfahren, Mechanismen für die Beilegung von Streitigkeiten, E-Handel, Rechte an geistigem Eigentum, Investitionen, technische Handelshindernisse und Dienstleistungen.

Zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses 2013 war Singapur für Taiwan fünftgrößter Handelspartner und viertgrößter Exportmarkt; für Singapur wiederum war Taiwan der achtgrößte Handelspartner und der zehntgrößte Exportmarkt.[30] 2020 gingen 5,4% aller Warenexporte aus Taiwan nach Singapur, und 3% aller taiwanischen Warenimporte kamen aus Singapur. Im selben Jahr wurden 4,9% aller singapurischen Erzeugnisse nach Taiwan ausgeführt, während 8,8% aller nach Singapur eingeführten Produkte aus Taiwan stammten. 4,3% aller taiwanischen Direktinvestitionen im Ausland wurden in Singapur getätigt, wohingegen singapurische Direktinvestitionen in Taiwan einen Anteil von 4,6% ausmachten. Vom Volumen her ist Singapur für taiwanische Exporte augenblicklich die fünftgrößte Destination nach der VR China, Hongkong, den USA und Japan. Für Singapur ist Taiwan derzeit der siebtgrößte Exportmarkt nach der VR China, Hongkong, Malaysia, den USA, Indonesien und Japan. Insgesamt ergibt sich für Singapur jedoch ein klares Handelsbilanzdefizit im Hinblick auf Taiwan, da der Stadtstaat wesentlich mehr Waren aus Taiwan einführt (2020 im Wert von über 28 Milliarden US-Dollar) als dorthin ausführt (2020 im Wert von mehr als 17 Milliarden US-Dollar).[31]

Die engen Handelsbeziehungen zwischen Taiwan und Singapur sind nicht nur wirtschaftlich, sondern auch strategisch wichtig.

Zwar sind beide Länder exportorientierte Volkswirtschaften, doch Konkurrenzbeziehungen bestehen nur in wenigen Wirtschaftssektoren, zum Beispiel im Maschinenbau oder bei der Künstlichen Intelligenz.[32] Taiwan exportiert vor allem Halbleiter, Maschinen, Elektronikartikel und landwirtschaftliche Produkte, während Singapur stärker auf Dienstleistungen und den Finanzsektor setzt. Beobachter sehen die Volkswirtschaften der beiden Länder daher als komplementär an.[33] Für Taiwan und Singapur gehört der jeweils andere allerdings nicht zu den bedeutendsten Handelspartnern, denn unter anderem die VR China, Hongkong und die USA sind in diesem Kontext weitaus wichtiger für beide. Neben den konkreten wirtschaftlichen Vorteilen der engen Handelsbeziehun-

line), 6.10.2017, <https://www.voanews.com/a/taiwan-foreign-relations-stable-with-singapore/4059078.html> (eingesehen am 15.10.2021).

29 Justin Ong, »Singapore, China Defence Ministers Reaffirm Longstanding Ties, Cooperation«, in: *The Straits Times* (online), 8.6.2021, <https://www.straitstimes.com/singapore/singapore-china-defence-ministers-reaffirm-longstanding-ties-cooperation> (eingesehen am 15.10.2021).

30 Shin-Horng Chen/Pei-Chang Wen/Meng-Chun Liu, »Late Development Through and Beyond Deep Integration: The Evolution of Taiwan's Economic Links with Southeast Asia«, in: *Journal of Southeast Asian Economies*, 34 (2017) 2, S. 367–387.

31 United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), »UNCTADstat«, <https://unctad.org/statistics> (eingesehen am 6.9.2020).

32 Lauly Li/Cheng Ting-Fang, »Taiwan Vies with Singapore as AI Hub for US Tech Companies«, in: *Nikkei Asia* (online), 23.8.2018, <https://asia.nikkei.com/Business/Technology/Taiwan-vies-with-Singapore-as-AI-hub-for-US-tech-companies> (eingesehen am 15.10.2021).

33 Interview mit singapurischem Wissenschaftler via Skype, 7.7.2021.

gen und besonders des ASTEP heben Kommentatoren daher immer auch strategische Aspekte hervor.[34]

Aus Sicht Taiwans war das Freihandelsabkommen mit Singapur 2013 in strategischer Hinsicht außerordentlich bedeutsam, denn es ermöglicht Taiwan, durch Diversifizierung seine hohe wirtschaftliche Abhängigkeit von der VR China mittelfristig zu reduzieren. Auch hoffte Taipei, auf Basis der Übereinkünfte mit Neuseeland und Singapur in naher Zukunft weitere Freihandelsabkommen mit anderen ASEAN-Staaten schließen zu können. Außerdem bezeichnete Taiwans damaliger Außenminister David Lin die Vereinbarung mit Singapur als »wegbereitend« für einen späteren Beitritt seines Landes zu regionalen Freihandelsabkommen wie der seinerzeit verhandelten Trans-Pacific Partnership (TPP) und der Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP).[35] Für Singapur, das auf den Export angewiesen ist, war der Vertrag mit Taiwan Teil seiner Strategie, den Freihandel in der Region auszuweiten. Singapurs Regierung betrachtet bilaterale wie regionale Freihandelsabkommen als Hauptinstrumente dafür, dieses strategische Ziel zu erreichen.[36] Zudem argumentieren Beobachter, trotz eines separaten Freihandelsabkommens zwischen Peking und Singapur sei auch Taiwan für singapurische Unternehmen attraktiv. Grund dafür sei, dass viele taiwanische Firmen über das Economic Cooperation Framework Agreement (ECFA) zwischen Peking und Taipei spezifische ökonomische Verbindungen mit dem chinesischen Festland haben, welche durch die Öffnung von Bereichen wie dem Bank- und dem Versicherungswesen ermöglicht wurden.[37]

Der Vertragsschluss 2013 fiel genau in die Phase der Annäherung zwischen der Kuomintang-Regierung in Taipei und der chinesischen Führung. Einiges spricht dafür, dass die VR China, mit der Singapur zuvor ebenfalls ein Freihandelsabkommen vereinbart hatte, dem Vertrag stillschweigend zugestimmt hat.[38] Unterzeichnet wurde er streng genommen nicht von Regierungsseite: Für Taiwan setzten der Vertreter des Taipei Representative Office, Hsieh Fa-dah, und für Singapur sein Pendant Calvin Eu vom Singapore Trade Office ihre Unterschriften unter das Dokument. Die Vereinbarung mit Taiwan steht auch nicht auf der Liste der Freihandelsabkommen Singapurs, die vom Ministry of Trade and Industry herausgegeben wird.[39]

Kulturelle und zivilgesellschaftliche Beziehungen

Die zivilgesellschaftlichen Beziehungen zwischen Singapur und Taiwan sind zumindest in einigen Teilbereichen weniger intensiv, als es die engen politischen, militärischen und wirtschaftlichen Beziehungen nahelegen. Beispielsweise studieren im regionalen Vergleich sehr wenige Singapuris in Taiwan. Es gibt zwar ein eigens dafür eingerichtetes Stipendienprogramm,[40] doch die weitaus meisten ausländischen Studierenden stammen aus anderen Ländern Südostasiens wie Indonesien oder Vietnam. Für singapurische Studierende ist ein Studienaufenthalt auf der Insel bisher wenig interessant, da die Universitäten in ihrem Heimatland besser ausgestattet und in den internationalen Universitätsrankings sehr viel höher platziert sind. Zudem bewerben sich Singapuris, unter anderem aufgrund ihrer Englischkenntnisse, auf Studienplätze an prestigeträchtigeren Universitäten in den USA, Australien oder im Vereinigten Königreich. Im akademischen Bereich gibt es trotzdem einige Kooperationen zwischen singapurischen und taiwanischen Universitäten, zum Beispiel bei der Entwicklung »smarter« Technologien.[41] Die akademi-

34 Interview mit singapurischem Wissenschaftler via Zoom, 14.6.2021.

35 Anthony Fensom, »Taiwan-Singapore FTA«, in: *The Diplomat* (online), 8.11.2013, <https://thediplomat.com/2013/11/taiwan-singapore-fta/> (eingesehen am 15.10.2021).

36 Ministry of Trade and Industry Singapore, *What You Need to Know about Singapore's Free Trade Agreements*, Singapur, Oktober 2019.

37 Raymond Yeung, »What Does Taiwan's Trade Deal with Singapore Mean?«, *China Money Network* (Blog), 8.11.2013, <https://www.chinamoneynetwork.com/2013/11/08/what-does-taiwans-trade-deal-with-singapore-mean> (eingesehen am 15.10.2021); Fensom, »Taiwan-Singapore FTA« [wie Fn. 35].

38 Fensom, »Taiwan-Singapore FTA« [wie Fn. 35]; Ralph Jennings, »Taiwan, Singapore Sign Free Trade Deal as China Relents«, in: *Voice of America* (online), 7.11.2013, <https://www.voanews.com/a/taiwan-singapore-sign-free-trade-deal-china-relents/1785388.html> (eingesehen am 15.10.2021).

39 Ministry of Trade and Industry Singapore, *What You Need to Know about Singapore's Free Trade Agreements* [wie Fn. 36].

40 Taipei Representative Office in the Republic of Singapore, »2021 Taiwan Scholarship Is Open for Application«, Taipei, 28.1.2021, <https://www.roc-taiwan.org/sg_en/post/11062.html> (eingesehen am 15.10.2021).

41 »Taiwan, Singapore Team up on Smart Technology Development«, in: *Taiwan News* (online), 9.3.2019, <https://

schen Kooperationen mit der VR China überwiegen jedoch bei weitem die mit Taiwan.[42]

Bedeutsamer ist hingegen der Austausch auf kultureller Ebene. Taiwan war viele Jahre lang das Zentrum der chinesischsprachigen Musikindustrie, vor allem des Mandarin Pop (»Mandopop«). Chinesischsprachige singapurische Musiker frequentierten daher regelmäßig Aufnahmestudios in Taiwan, veröffentlichten ihre Platten über taiwanische Plattenfirmen und traten auf der Insel auf. Taiwans Filmindustrie hat wesentliche Bedeutung für chinesischsprachige Filme. Entsprechend häufig halten sich chinesischsprachige Schauspieler aus Singapur für Filmproduktionen in Taiwan auf. Taiwanische Filme und Serien wurden seit den 1970er Jahren in Singapur vermarktet. Aber auch singapurische Filmstudios haben eine lange Tradition in der Produktion chinesischsprachiger Filme und Serien, die wiederum in Taiwan und anderen Staaten der Region vertrieben wurden. Durch die Verbreitung von Filmen und Musik entstanden gemeinsame kulturelle Marker und Referenzen zwischen Taiwan und Singapur.[43]

Auch haben wohltätige buddhistische Organisationen wie Tsu Chi, Dharma Drum oder Fo Guang Shan mit Stammsitz auf Taiwan unter anderem Ableger in Singapur errichtet. Diese religiösen Organisationen sehen sich neben ihrer karitativen Arbeit auch als Anlaufstellen für kulturellen Austausch zwischen Taiwan und seinen Nachbarn. Darüber hinaus gibt es über Jahrzehnte etablierte Netzwerke zwischen Tempeln in Taiwan und Singapur.[44]

Vor der Covid-19-Pandemie war Taiwan zudem ein beliebtes Ziel für singapurische Touristen. 2019 wurden auf der Insel über 460.000 Einreisen aus Singapur registriert, mit einer jährlichen Zuwachsrate von 5 bis 8% seit den 2000er Jahren.[45] Ein bilaterales Abkommen ermöglicht singapurischen wie taiwanischen Staatsbürgern bis zu 30 Tage visafreien Aufenthalt in Taiwan bzw. Singapur.

Fazit

Trotz fehlender diplomatischer Anerkennung Taiwans seitens des Stadtstaats sind die singapurisch-taiwanischen Beziehungen durch eine Vielzahl diplomatischer Kontakte und daraus resultierende Kooperationen gekennzeichnet. Substantielle, enge Beziehungen bestehen mittlerweile in einer Reihe von Politikfeldern wie der Handels-, der Verteidigungs- oder auch der Kulturpolitik. Dies ist vor allem historisch begründet. Zum einen musste Singapur Verbündete finden, da es sich 1965 von Malaysia unabhängig erklärt hatte und infolgedessen vulnerabler geworden war. Zum anderen sah sich auch Taiwan gezwungen, neue Partner zu suchen, nachdem es 1971 seinen Sitz in den Vereinten Nationen verloren hatte und Gefahr lief, immer weiter isoliert zu werden. Zwischen den politischen Eliten Singapurs und Taiwans entstanden enge persönliche Beziehungen, auf deren Grundlage die bilaterale Zusammenarbeit ab Ende der 1960er Jahre intensiviert und über Abkommen wie Exercise Starlight oder ASTEP formalisiert wurde. Eine Abkehr von dieser Politik ist trotz wachsenden Drucks aus Peking bisher nicht zu beobachten, obwohl wirtschaftliche wie verteidigungspolitische Kooperationen Singapurs mit Taiwan in den letzten beiden Dekaden angesichts mannigfaltiger Alternativen materiell an Bedeutung verloren haben. Ein wichtiger Grund für die ungebrochene Intensität der bilateralen Beziehungen liegt in Singapurs Bestreben, seine Souveränität als ethnisch mehrheitlich chinesischer Stadtstaat gegenüber einer immer forscher auftretenden VR China zu behaupten.

www.taiwannews.com.tw/en/news/3654208> (eingesehen am 15.10.2021).

42 Ting-Yan Wang, »Cadre-Training and Government-to-Government Collaborations: Governance Knowledge Transfer from Singapore to China«, in: Stephan Ortmann/Mark R. Thompson (Hg.), *China's ›Singapore Model‹ and Authoritarian Learning*, Abingdon/New York: Routledge, 2020, S. 113—127.

43 Chong, »Rediscovering an Old Relationship« [wie Fn. 2].

44 Julia Huang, *Religious Ties between Taiwan and Southeast Asia*, Seattle/Washington, D.C.: The National Bureau of Asian Research, 6.2.2018 (Brief), <https://www.nbr.org/publication/religious-ties-between-taiwan-and-southeast-asia/> (eingesehen am 15.10.2021).

45 Tourism Bureau, MOTC, »Tourism Statistics. Visitor Arrivals by Residence«, <https://admin.taiwan.net.tw/English/FileUploadCategoryListE003130.aspx?CategoryID=7cf12e3a-f604-4263-8e62-c4d63947910d&appname=FileUploadCategoryListE003130> (eingesehen am 15.10.2021).

Eric J. Ballbach

Im Schatten des »Systems 1992« — Die Beziehungen zwischen Südkorea und Taiwan

Einleitung

In der Diskussion der Beziehungen zwischen Südkorea (kurz ROK für Republik Korea) und Taiwan (kurz ROC für Republik China) wird oft auf die gemeinsam geteilte Geschichte verwiesen: von der Erfahrung der japanischen Besatzung über die antikommunistische Außenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg bis hin zur wirtschaftlichen Liberalisierung und politischen Demokratisierung in den 1980er und 1990er Jahren. Doch das Ende des Kalten Krieges und insbesondere die Normalisierung der Beziehungen zwischen Südkorea und der Volksrepublik (VR) China im Jahr 1992 führten zu einer Entfremdung zwischen den beiden Ländern. Dennoch haben Seoul und Taipei ihren wirtschaftlichen und kulturellen Austausch sukzessive ausgebaut, auch wenn es keine formellen diplomatischen Beziehungen gab bzw. gibt. Dies legte den Grundstein für ein Netz komplexer, in weiten Teilen höchst informeller und inoffizieller Beziehungen. Aus sicherheitspolitischer Perspektive bleibt Taiwan für Südkorea jedoch ein überaus heikles Thema — Seoul lehnt es angesichts seiner schwierigen geopolitischen Situation sowie des Primats der Nordkoreapolitik bis dato ab, im sicherheitspolitischen Bereich mit Taipei zusammenzuarbeiten.

Politische Beziehungen

Korea und Taiwan unterhalten eine historische Verbindung, die bis vor die Gründung der Republik Korea 1948 zurückreicht. So unterstützte die Kuomintang die Provisorische Regierung der Republik Korea bereits, als diese 1919[1] entstand, sowie bei ihrer anschließenden Anerkennung durch die Republik China. In der Zeit des Kalten Krieges waren sowohl die ROC auf Taiwan als auch Südkorea wichtige Verbündete der USA. Die im August 1948 aufgenommenen diplomatischen Beziehungen zwischen der ROC und Südkorea basierten auf dem von beiden verfolgten Grundsatz des Antikommunismus. Dies führte vor allem in den 1950er und 1960er Jahren zu einer engen politischen, wirtschaftlichen, militärischen und kulturellen Zusammenarbeit der beiden Länder.[2]

Das außenpolitische Kalkül Südkoreas änderte sich indes fundamental vor dem Hintergrund der Nixon-Doktrin, der Übernahme der Vertretung Chinas bei den Vereinten Nationen (VN) 1971 durch die Volksrepublik sowie der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen den USA und der VR China am 1. Januar 1979 (die mit dem Abbruch der Beziehungen der USA zur Republik China verbunden war). So rückte Südkorea insbesondere von der strikt antikommunistischen Ausrichtung seiner Außenpolitik ab: In den 1970er Jahren kam es nicht nur zu ersten Verhandlungen mit Nordkorea — Seoul baute auch seine Beziehungen zu Peking in den folgenden Jahren nach und nach aus. Die sogenannte »Nordpolitik« des südkoreanischen Präsidenten Roh Tae-woo (Amtszeit 1988—1993) zielte explizit darauf ab, das Verhältnis Seouls zu den engsten Verbündeten Nordkoreas zu verbessern, um die militärischen Spannungen auf der koreanischen Halbinsel abzubauen und die Außen-(Handels-)Beziehungen Seouls zu diversifizieren.

1 Die am 11. April 1919 in Shanghai im Exil gegründete Provisorische Regierung der Republik Korea setzte sich zum Ziel, die Unabhängigkeit Koreas vom Japanischen Kaiserreich, zu dem es seit 1910 gehörte, zu erlangen und durchzusetzen.

2 Wenshou Chen/C. X. George Wei, »›Separating Economics from Politics‹: Contemporary Taiwan-South Korea Relations«, in: C. X. George Wei (Hg.), *China-Taiwan Relations in a Global Context. Taiwan's Foreign Policy and Relations*, London: Routledge, 2012, S. 115—139 (116).

Abbruch diplomatischer Beziehungen und Trennung von Politik und Wirtschaft

Nach geheimen Verhandlungen zwischen Südkorea und der VR China haben diese beiden Länder am 22. August 1992 diplomatische Beziehungen aufgenommen; Südkorea hat damit als letztes asiatisches Land die formellen diplomatischen Beziehungen zur ROC gekappt.[3] Taipei reagierte mit offener Kritik und einer Reihe von Strafmaßnahmen gegen die Republik Korea. Insbesondere hob Taiwan das Luftverkehrsabkommen mit Südkorea auf, wodurch alle direkten kommerziellen Flugverbindungen nach Seoul eingestellt und südkoreanischen Flugzeugen die Nutzung des taiwanischen Luftraums verboten wurde. In den folgenden zwölf Jahren fanden zwischen den beiden Ländern nur Charterflüge statt.[4] Darüber hinaus beendete Taiwan die Vorzugsbehandlung Südkoreas im Handel, leitete ein Antidumpingverfahren gegen koreanische Produkte ein und untersagte südkoreanischen Unternehmen, sich an öffentlichen Projekten in Taiwan zu beteiligen. Nicht zuletzt verbot Taiwan koreanischen Schiffen die Nutzung der Taiwan-Japan-Route und taiwanischen Staatsunternehmen diejenige koreanischer Frachtschiffe. In der Folge kühlten die Beziehungen zwischen Südkorea und Taiwan merklich ab, in Taiwan breitete sich eine zunehmend antikoreanische Stimmung aus.[5]

Kern der informellen Beziehungen zwischen Südkorea und Taiwan ist wirtschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit.

Trotz der Verschlechterung des politischen Verhältnisses konnten es sich Südkorea und Taiwan auch aufgrund ihrer wirtschaftlichen Interdependenz nicht leisten, die Beziehungen vollständig abzubrechen. Mit der Wiederaufnahme informeller Beziehungen 1993 verlagerte sich der Schwerpunkt von politischen und militärischen Fragen darauf, die wirtschaftliche Zusammenarbeit aufrechtzuerhalten und zu erweitern sowie den kulturellen Austausch zu fördern. Dieser Austausch im privaten Sektor bildete die Grundlage für den sukzessiven Aufbau eines Netzwerks informeller politischer Beziehungen.

Informelle Kooperation

Think-Tank-Kooperation und Track-1.5-Diplomatie

Nach dem Abbruch der offiziellen Beziehungen gehörten taiwanische und südkoreanische Think-Tanks zu den ersten Akteuren, die die entstandenen Lücken im offiziellen Dialog beider Länder zu füllen versuchten. Das wichtigste Track-1.5-Projekt, das Taipei-Seoul Forum/Seoul-Taipei Forum (TSF/STF), haben das Institute of International Relations in Taipei und das Seoul Forum for International Affairs ins Leben gerufen.[6] Es fand erstmals 1989 statt und zeigt, wie persönliche Kontakte und intensive soziale Vernetzung über mehrere Jahrzehnte sowie Verbindungen zwischen Think-Tanks dazu beitrugen, die labilen bilateralen Beziehungen während einer extrem schwierigen Zeit zu erhalten.[7] Dank hochrangiger politischer Unterstützung und einflussreicher Teilnehmer auf beiden Seiten entwickelte sich das Forum nach 1992 zu einem halboffiziellen diplomatischen Raum.[8] Obwohl es von akademischen Einrichtungen ausgerichtet wird, sind die meisten Teilnehmer entweder ehemalige oder amtierende hochrangige Beamte. Das TSF/STF ermöglichte somit einen direkten Dialog zwischen Regierungsvertretern, Politikern, Wissenschaftlern und bedeutenden Think-Tanks in Taiwan und Südkorea, der auch dazu diente, Missverständnisse auszuräumen und einschlägige Fragen zu erörtern. So spielte das TSF/STF etwa eine entscheidende Rolle bei den Verhandlungen über das 2004 unterzeichnete Abkommen über die Wiederaufnahme direkter Luftverkehrsverbindungen, das das Ergebnis

3 Hakjoon Kim, »The Establishment of South Korean-Chinese Diplomatic Relations: A South Korean Perspective«, in: *Journal of Northeast Asian Studies*, 13 (1994), S. 31–48.

4 Ser Myo-ja, »Korea and Taiwan Agree to Air Service«, in: *Korea Joong Ang Daily* (online), 1.9.2004, <https://koreajoongangdaily.joins.com/2004/09/01/socialAffairs/Korea-and-Taiwan-agree-to-air-service/2463686.html>.

5 Uk Heo/Hayam Kim, »Private-Sector Networks, Democracy, and Interstate Relations: A Case Study of South Korea and Taiwan«, in: *Asian Perspective*, 36 (2012) 1, S. 71–93 (72).

6 Zur Gründung des Forums vgl. Hwei-luan Poong, *Navigating through the Sea of Westphalia Diplomacy: Role of Think Tank in Taipei-Seoul Forum*, Taipei: Center for China Studies, National Chengchi University, 2012 (CCS Working Paper Series, IR-018).

7 Alan H. Yang/Ian Tsung-yen Chen/Hwei-luan Poong, »Reconfiguring Social Capital in the Making of Track II Diplomacy: A Case Study of the Taipei-Seoul Forum«, in: *Issues & Studies*, 51 (2015) 4, S. 143–172 (146).

8 Dalchoong Kim, »Anniversary Remarks Celebrating the 20th Taipei-Seoul Forum. Remarks Delivered at the 20th Taipei-Seoul Forum«, Taipei, 12.10.2011.

eines jahrelangen kontinuierlichen Dialogs zwischen Wissenschaft, Industrie und öffentlichem Sektor war.[9]

Diplomatische Missionen

Im Juli 1993 besuchte Taiwans stellvertretender Außenminister Fang Chin-yen Seoul, um die Möglichkeiten einer Wiederaufnahme der bilateralen Beziehungen auszuloten. Es war das erste Treffen auf Vizeministerebene seit dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen ein Jahr zuvor.[10] Kurz darauf beschlossen beide Seiten, nicht nur informell wieder Kontakte zu pflegen, sondern verständigten sich darauf, quasidiplomatische Vertretungen einzurichten. Die koreanische Vertretung in Taipei ist im November 1993 eröffnet worden, diejenige Taiwans in Seoul im Januar 1994. Offiziell kümmern sich die beiden Büros um die wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen und regeln konsularische Angelegenheiten. In der Praxis fungiert die koreanische Mission in Taipei jedoch als Repräsentanz Südkoreas in Taiwan und dient in Ermangelung offizieller diplomatischer Beziehungen als De-facto-Botschaft. Sie untersteht direkt dem Außenministerium der Republik Korea, ihr Leiter ist in der Regel ein hochrangiger Beamter. Die Missionsleiter beider Seiten nehmen regelmäßig an kulturellen, wirtschaftlichen und öffentlichen Veranstaltungen teil, begleiten aber auch hochrangige Besucher aus ihren jeweiligen Ländern und unterzeichnen offizielle Dokumente und Abkommen (wie etwa das oben genannte zur Wiederaufnahme direkter Flugverbindungen).

Parlamentarischer Austausch

Im August 1996 hat die südkoreanische Nationalversammlung die Parlamentarische Freundschaftsvereinigung zwischen der ROC und der ROK geschaffen. Als Reaktion darauf ist im Dezember 1996 die ROC-ROK Inter-Parliamentary Amity Association in Taipei gegründet worden, wo sie auch ansässig ist. Kurz vorher hatte die bis dato hochrangigste Delegation südkoreanischer Parlamentarier unter der Leitung des Abgeordneten Chung Jae Moon Taipei besucht. Das Kernziel der Vereinigungen ist die Förderung des parlamentarischen Austauschs. Der damalige Präsident des taiwanischen Parlaments, Liu Sung-pan, bezeichnete deren Gründung als einen entscheidenden Schritt, um die Beziehungen zwischen den beiden Ländern wiederzubeleben, und stellte fest, die diplomatischen Bemühungen der Parlamentarier seien zu einem wichtigen Mittel geworden, die internationalen Beziehungen Taiwans zu verbessern.[11]

Die parlamentarischen Vereinigungen ebneten den Weg dafür, dass in den folgenden Jahren die Interaktionen sukzessive zunahmen und die informellen Beziehungen zwischen Südkorea und Taiwan gestärkt wurden. Vor allem nach der Wahl von Chen Shui-bian zum Präsidenten der ROC im Jahr 2000 fanden wechselseitige parlamentarische Besuche weitaus regelmäßiger statt. Die Abgeordneten erörterten dabei auch einschlägige Themen wie die Option, erneut Konsultationen auf Ebene der Wirtschafts- und Handelsminister aufzunehmen oder ein Freihandelsabkommen zwischen den beiden Ländern zu unterzeichnen, ferner regionale Sicherheitsfragen und den möglichen Beitritt Taiwans (als Beobachter) zur Weltgesundheitsorganisation (WHO).

Diplomatie der Ehemaligen

Ein weiterer informeller Kanal zwischen Taiwan und Südkorea ist die »Diplomatie der Ehemaligen«, das heißt die gegenseitigen Besuche ehemaliger hochrangiger Regierungsbeamter.

Von besonderer Bedeutung waren die wiederholten Reisen des ehemaligen südkoreanischen Präsidenten Kim Young-sam nach Taiwan, der damit der profilierteste Besucher aus Südkorea nach dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen zwischen den beiden Ländern war. Insgesamt reiste Kim fünf Mal nach Taiwan, nachdem er 1998 aus dem Amt geschieden war.[12] Bemerkenswert ist, dass viele dieser Besuche trotz Kritik aus China stattfanden und Kim bei allen persönlich mit Taiwans Präsident Chen zusammentraf. Bei den informellen Konsultationen wurde unter anderem darüber diskutiert, wie direkte Flugverbindungen wiederhergestellt werden könnten, welche Maßnahmen die Beziehungen zwischen den beiden

9 Das TSF/STF lud wiederholt Wirtschaftsführer wie Vertreter der Fluggesellschaften beider Länder ein, um ihre Anliegen vor dem Forum darzulegen. Das Abkommen zur Wiederaufnahme direkter Flüge zwischen Taiwan und Südkorea sei »eigentlich ein Abkommen, das mehr diplomatische Implikationen als Bedeutung für die Zivilluftfahrt hat«. Vgl. Yang/Chen/Poong, »Reconfiguring Social Capital in the Making of Track II Diplomacy« [wie Fn. 7], S. 151.

10 Chen/Wei, »›Separating Economics from Politics‹« [wie Fn. 2], S. 119.

11 »Parliamentary Amity Society Heals ›Hiatus‹ in Ties with South Korea«, *Central News Agency*, Taipei, 20.12.1996.

12 Diese Besuche fanden 2001, 2004, 2005 und zweimal im Jahr 2007 statt.

Ländern stärken könnten, vor welchen Herausforderungen sie standen und ob jährliche Wirtschaftstreffen auf Ministerebene denkbar wären. Darüber hinaus gab es einen regelmäßigen Meinungsaustausch über strategische regionale Fragen, einschließlich darüber, wie Stabilität und Wohlstand im asiatisch-pazifischen Raum gefördert werden könnten.

Auf taiwanischer Seite besuchte die ehemalige Vizepräsidentin Annette Lu nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt (2008) mehrmals Südkorea. Während ihrer Aufenthalte traf sie koreanische Politiker wie etwa den stellvertretenden Sprecher der Nationalversammlung Lee Ju-young und führende Vertreter der Zivilgesellschaft. Lu sprach sich wiederholt dafür aus, die bilateralen Beziehungen zwischen Taiwan und Südkorea zu formalisieren, und forderte sowohl die Regierungs- als auch die Oppositionsparteien Südkoreas auf, dieses Anliegen zu unterstützen.[13]

Sicherheitspolitische Beziehungen

Südkoreas Außenpolitik in Ostasien ist in weiten Teilen Ausdruck seiner schwierigen geopolitischen Lage. Mehr noch als andere Staaten in der Region muss es vorsichtig navigieren zwischen China und den Vereinigten Staaten, seiner eigenen Position innerhalb der Südkorea-US-Allianz und seinen bilateralen Beziehungen zu Japan und Nordkorea. Da die Nordkoreafrage insbesondere für liberale Regierungen in Seoul im Zentrum des außenpolitischen Interesses steht, ist Südkorea sehr um diplomatische Äquidistanz zu China und den USA bemüht — seinen größten Handelspartnern und den beiden wichtigsten externen Akteuren in der Koreafrage. Deshalb agiert Südkorea in sensiblen Angelegenheiten wie der Taiwanfrage äußerst zurückhaltend, nicht zuletzt um chinesische Strafmaßnahmen wie 2017 zu vermeiden.[14]

Südkorea zögert, die Beziehungen zu Taiwan zu vertiefen, da es Chinas Reaktionen fürchtet.

Die Chancen einer vertieften Beziehung zu Taiwan werden den Gefahren untergeordnet, die eine Verschlechterung des Verhältnisses zur VR China vermutlich mit sich brächte. Auch wenn der neu gewählte Präsident Yoon Suk-yeol eine kritischere Haltung gegenüber China einnimmt und für eine enger an die USA angelehnte Außenpolitik steht, bleibt es daher unwahrscheinlich, dass Südkorea Taiwan direkt oder indirekt sicherheitspolitisch entgegenkommen wird oder das Streben Taipeis nach internationaler Anerkennung unmittelbarer als bisher unterstützt.[15] Gleichwohl haben die südkoreanischen Entscheidungsträger 2017 auch eine bittere Lektion aus den Risiken einer (zu) großen Abhängigkeit von der chinesischen Wirtschaft gelernt.

Die sich verschärfende Rivalität zwischen China und den USA wird die Zwänge der südkoreanischen Außenpolitik weiter verstärken — und es ist anzunehmen, dass es für Seoul zukünftig immer schwieriger wird, zwischen den USA und China zu navigieren. Gleichzeitig ist eine wachsende Besorgnis über die Entwicklung der Lage in der Taiwan-Straße zu erkennen. Denn selbst wenn bis dato nicht damit gerechnet wird, dass die USA Südkorea in einem Krisenfall um direkte militärische Unterstützung bitten würden, so beträfe ein Zwischenfall in jener Region auch Südkorea unmittelbar, etwa wenn US-Truppen in Südkorea dortige Militärstützpunkte einbinden bzw. nutzen würden.

Wirtschaftliche Beziehungen

Handel und Investitionen

Im Jahr 2020 belief sich der bilaterale Handel zwischen Taiwan und Südkorea auf 34,9 Milliarden US-Dollar. Dies ist ein Anstieg von rund 30% gegenüber 2010 und knapp 170% gegenüber dem Wert aus dem Jahr

13 Tzu-ti Huang, »Ex-Vice President Lu Proposes Formalized Taiwan-South Korea Relations«, in: *Taiwan News* (online), 29.11.2019, <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3827007>.

14 Damals hatte Südkorea den Vereinigten Staaten erlaubt, ihr Raketenabwehrsystem Terminal High Altitude Area Defense (THAAD) auf koreanischem Boden zu stationieren. Daraufhin wies Chinas Nationale Tourismusbehörde Reisebüros an, den Verkauf von Gruppenreisen nach Südkorea auszusetzen. Sie richtete ihre Empörung insbesondere gegen den südkoreanischen Mischkonzern Lotte, nachdem dieser zugestimmt hatte, einen seiner Golfplätze in der Nähe von Seoul für die Stationierung von THAAD zur Verfügung zu stellen.

15 So lehnte es Südkorea beispielsweise ab, sich für eine Beteiligung Taipeis an der Weltgesundheitsorganisation (WHO) einzusetzen, selbst nachdem der US-Kongress das Land im Mai 2020 in einem Schreiben um seine Unterstützung gebeten hatte.

2000. Nach Angaben der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) ist Südkorea gegenwärtig der siebtwichtigste Exportmarkt und die sechstwichtigste Importquelle für Taiwan. Die Liste der Export- und Importgüter wird angeführt von elektronischen Bauelementen (51,2%/50,6%), petrochemischen und chemischen Erzeugnissen (20,4%/21,6%) sowie Maschinen (6,0%/4,6%).[16]

Während weltweit und auch unter aktiver Teilnahme Südkoreas und Taiwans die Direktinvestitionen in den 1990er und insbesondere in den 2000er Jahren stark anstiegen, ist das Niveau der Direktinvestitionen zwischen den beiden Volkswirtschaften erstaunlich niedrig: Laut der Investitionskommission des Wirtschaftsministeriums in Taipei investierten Taiwans Unternehmen bis einschließlich 2020 gerade einmal 1,6 Milliarden US-Dollar in Südkorea. Zu den wichtigsten Investitionssektoren gehören die Herstellung elektronischer Komponenten, das Finanz- und Versicherungswesen, die pharmazeutische Produktion, die Herstellung von Computer- und Elektronikprodukten sowie die Herstellung optischer Produkte. Im Vergleich dazu umfassten die Investitionen Südkoreas in Taiwan bis Jahresende 2020 lediglich 1,3 Milliarden US-Dollar, was einem Anteil von 0,7% entsprach. Sie flossen hauptsächlich in die Herstellung elektronischer Komponenten, den Groß- und Einzelhandel, die Herstellung von Computern, elektronischen und optischen Produkten, in das Finanz- und Versicherungswesen, die Informations- und Kommunikationsbranche sowie das Bauwesen.[17]

Aktueller Stand und Herausforderungen der Wirtschaftskooperation

Um die bilateralen Handelsbeziehungen zu fördern, wurde 2007 ein taiwanisch-südkoreanisches Forum für wirtschaftliche Zusammenarbeit veranstaltet.[18] Die Tatsache, dass dies das erste seiner Art seit dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen war, unterstreicht einerseits die symbolische Bedeutung dieses hochrangigen Treffens. Andererseits spiegelt es das ungenutzte Potential der ökonomischen Kooperation zwischen den beiden Ländern wider, denn sowohl das niedrige Investitionsniveau wie auch die noch immer unter ihren Möglichkeiten operierenden Handelsbeziehungen sind in erster Linie auf die ungünstigen politischen Rahmenbedingungen zurückzuführen. Zentrale Grundlagen wie etwa ein Investitionsschutzabkommen oder ein Abkommen zur Vermeidung von Doppelbesteuerungen wurden bis heute nicht ausgehandelt.[19] Ebenso blieben wiederholte Forderungen, Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen aufzunehmen, bislang ohne Ergebnis. Überdies bestehen verschiedene Beschränkungen, die die taiwanische Regierung koreanischen Schifffahrtsunternehmen auferlegt hat, weiter fort.[20] Trotz anders gelagerter Interessen der südkoreanischen Wirtschaft sträubt sich Seoul, solche Gespräche zu forcieren, um einen Konflikt mit der VR China zu vermeiden.[21] Jedoch haben Seoul und Taipei nacheinander eine Reihe kleinerer Abkommen und Memoranden über ihre Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen unterzeichnet; sie betreffen zum Beispiel den Austausch elektronischer Ursprungszeugnisse (2008), den Patent Prosecution Highway (PPH, 2015), den Austausch von Informationen über gewerblichen Rechtsschutz (2015), den elektronischen Austausch

16 Siehe United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), »UNCTADstat«, <https://unctad.org/statistics>.

17 Siehe ebd.

18 Vgl. Grace Kuo, »Taiwan—South Korea Ties Warm up«, in: *Taiwan Today* (online), 17.9.2011, <https://taiwantoday.tw/news.php?unit=10&post=18504>.

19 Ende Juni 2012 trafen sich Regierungsvertreter Südkoreas und Taiwans, um die Möglichkeit zu erörtern, ob ein Investitionsschutzabkommen zur Förderung des bilateralen Handels, der Investitionen und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit unterzeichnet werden könne. Die Verhandlungen wurden jedoch nicht weitergeführt, obwohl unter anderem der frühere Außenminister der ROK, Han Sung-joo, vor einer abnehmenden Wettbewerbsfähigkeit Südkoreas warnte. Grund für diese Befürchtung war die Unterzeichnung eines Investitionspakts zwischen Taiwan und Japan im September 2011. Vgl. Chiao-wen Huang/Sofia Wu, »Taiwan, South Korea Start Talks on Investment Pact«, in: *Taiwan News* (online), 6.7.2012, <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/1964810>.

20 1992 verbot die taiwanische Regierung koreanischen Schiffen den Betrieb auf der Taiwan-Japan-Route, was es koreanischen Schifffahrtsunternehmen unmöglich machte, Importe und Exporte zwischen Taiwan und Japan zu laden und zu verschiffen. Darüber hinaus wurde die Teilnahme koreanischer Schifffahrtsunternehmen an Ausschreibungen für nach Taiwan zu importierende Fracht durch staatliche Investitionseinrichtungen ausdrücklich ausgeschlossen.

21 »FKI [Federation of Korean Industries] Calls on Seoul to Normalize Economic Ties with Taiwan in H1«, in: *Pulse by Maeil Business News Korea*, 20.1.2021, <https://pulsenews.co.kr/view.php?sc=30800025&year=2021&no=64166>.

von Prioritätsdokumenten (PDX, 2015) sowie die gegenseitige Anerkennung zugelassener Wirtschaftsbeteiligter (2016).[22]

Erschließung weiterer Kooperationsfelder

Durch den beidseitig geteilten Wunsch nach einer außenpolitischen und -wirtschaftlichen Diversifizierung ergeben sich — unterhalb der sicherheitspolitischen Ebene — durchaus realistische Möglichkeiten, die Zusammenarbeit auszubauen.

Zum einen verfolgen Taiwans »New Southbound Policy« unter Präsidentin Tsai Ing-wen und Südkoreas »New Southern Policy« unter Präsident Moon Jae-in ähnliche Ziele, etwa in Bezug auf die Ausweitung strategischer Investitionen in den indopazifischen Raum. Eine vertiefte Zusammenarbeit in Südostasien, die auch der neu gewählte Präsident Südkoreas Yoon Suk-yeol explizit anstrebt, ist ebenfalls realistisch, zum Beispiel in der Finanzierung von Infrastrukturprojekten, nicht nur um der Attraktivität von Chinas Belt and Road Initiative (BRI) in der Region entgegenzuwirken. Obwohl taiwanische und südkoreanische Unternehmen unter anderem in der Halbleiterproduktion miteinander konkurrieren, besteht die Möglichkeit, enger zusammenzuarbeiten, etwa um die Widerstandsfähigkeit von Lieferketten zu verbessern.

Zum anderen könnten die Beziehungen zwischen Südkorea und Taiwan über das Global Cooperation and Training Framework (GCTF), an dem Südkorea bisher nur sporadisch partizipiert, vertieft werden. Das GCTF wurde unter der Schirmherrschaft des American Institute in Taiwan ins Leben gerufen und umfasst eine Reihe von Workshops, die es Taiwan gestatten, sein Fachwissen mit anderen Staaten zu teilen. Eine weiterreichende Kooperation zwischen Seoul und Taipei im Rahmen des GCTF ist gut vorstellbar, nicht zuletzt da es Probleme bearbeitet, auf die beide Länder reagieren müssen und die in der Regel weniger sensibel sind als traditionelle Sicherheitsfragen.

Bildungs- und Kulturbeziehungen und »People-to-People Exchange«

Die kulturellen und bildungspolitischen Beziehungen zwischen den beiden Seiten haben sich in den vergangenen Jahren erheblich intensiviert. Die Politikwissenschaftler Heo und Kim argumentieren in diesem Zusammenhang, dass die durch den Wirtschafts-, Kultur- und Bildungsaustausch entstandenen Netzwerke zwischen Südkorea und Taiwan eine Schlüsselrolle bei der Entwicklung der bilateralen Beziehungen gespielt haben.[23] Neben politischen Fortschritten wie dem Luftverkehrsabkommen trug nicht zuletzt auch der Erfolg südkoreanischer Kulturprodukte (wie etwa Hallyu) maßgeblich dazu bei. Vor diesem Hintergrund wuchs die Zahl der taiwanischen Studenten in der ROK von 631 im Jahr 2003 auf 4.329 im Jahr 2018.[24] Parallel dazu nahm ebenso die Zahl der wechselseitigen touristischen Besuche deutlich zu — von 300.000 im Jahr 1992 auf über 2,5 Millionen im Jahr 2019.[25] Dabei stieg die Anzahl taiwanischer Touristen in Südkorea nach Angaben des taiwanischen Tourismusbüros zwischen 2013 und 2017 um 71,3% an. Somit stellt Taiwan die drittgrößte Gruppe internationaler Touristen in Südkorea nach China und Japan.[26] Dies schlägt sich auch in einem starken Anstieg der Direktflüge nieder: Während es zwischen 1992 und 2004 gar keine gab, gibt es heute deren zehn pro Tag zwischen Taipei und wichtigen Zielen in Südkorea. Zum 1. Juli 2012 haben die beiden Länder gegenseitig die Visumspflicht für Besucher dahingehend geändert, dass letztere sich 90 Tage im jeweils anderen Land aufhalten dürfen.

Im akademischen Bereich haben 55 taiwanische Universitäten Partnerschaftsabkommen mit 92 koreanischen Universitäten und Hochschulen geschlossen. Die National Taiwan University allein unterhält

22 Ministry of Economic Affairs, Bureau of Foreign Trade, »Taiwan—South Korea Economic Relations«, 18.5.2020, <https://www.trade.gov.tw/english/Pages/Detail.aspx?nodeID=2910&pid=652204&dl_DateRange=all&txt_SD=&txt_ED=&txt_Keyword=&Pageid=0>.

23 Heo/Kim, »Private-Sector Networks, Democracy, and Interstate Relations« [wie Fn. 5], S. 73.

24 »Taiwan's Foreign Enrolment Getting a Boost from Southeast Asia«, in: *ICEF Monitor*, 20.2.2019, <https://monitor.icef.com/2019/02/taiwans-foreign-enrolment-getting-a-boost-from-southeast-asia/taiwans-foreign-enrolment-getting-a-boost-from-southeast-asia-2/>.

25 Huang Tzu-ti, »S. Korea Promotes Tourism at Taipei Travel Fair«, in: *Taiwan News* (online), 8.11.2019, <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3812900>.

26 Scott Morgan, »Taiwanese Tourism to South Korea Reaches 1 Million Milestone«, in: *Taiwan News* (online), 20.11.2018, <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3579618>.

99 Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit verschiedenen Einrichtungen und Departments von 18 südkoreanischen Universitäten.[27] Darüber hinaus haben viele akademische Organisationen in Südkorea und Taiwan Foren für den akademischen Austausch gegründet. Beispiele sind die Korea Society for Chinese Studies, der Korea-China Education Fund und der Taiwan Culture and Education Fund. Die Hankuk University of Foreign Studies in Seoul hat im Mai 2011 ein Forschungszentrum für zeitgenössische Taiwanstudien eröffnet; ähnliche Einrichtungen existieren in der Anyang-Universität und der Hallym-Universität.[28]

Fazit

Die Beziehungen zwischen Südkorea und Taiwan sind komplex, in weiten Teilen höchst informell und dennoch für beide Länder von zu großer Bedeutung, um sie zu ignorieren. Trotz Fortschritten in den wechselseitigen Beziehungen nach 1992, vor allem in Wirtschaft und Handel sowie der kulturellen Kooperation, haben es die beiden Länder nicht geschafft, ihr volles Potential in der Zusammenarbeit auszuschöpfen, insbesondere nicht in sicherheitspolitischen Fragen. Dies erklärt sich in erster Linie aus dem geopolitischen Dilemma Südkoreas und dem Primat der Nordkoreafrage für Seoul, die eine direkte sicherheitspolitische Kooperation mit Taiwan bis auf weiteres unwahrscheinlich macht. Bis dato hat Südkorea die strategische Entscheidung getroffen, dass die zu erwartenden Kosten einer Aufwertung seiner Beziehungen zu Taiwan die potentiellen Erträge übersteigen. Vor diesem Hintergrund ist zwar die Erschließung neuer Kooperationsfelder in weniger sensiblen Bereichen möglich — eine prinzipielle Abkehr vom bisherigen vorsichtigen Kurs steht jedoch vorerst nicht in Aussicht.

27 National Taiwan University, Office of International Affairs, »List of Agreements: Republic of Korea«, <https://oia.ntu.edu.tw/en/agreement/country/country/56>.
28 Kuo, »Taiwan-South Korea Ties Warm up« [wie Fn. 18].

*Mark Harrison**

Australien und Taiwan: Wachsende Übereinstimmung in Zeiten der Großmächterivalität

Das Verhältnis zwischen Australien und Taiwan lässt sich einerseits als normale internationale Beziehung verstehen, in der sich beide Seiten vor allem außenwirtschaftlich ergänzen. Andererseits herrschen zwischen Canberra und Taipei besondere und komplexe Verhältnisse — dafür sorgen die starke Präsenz der Volksrepublik China im gemeinsamen Umfeld, ihr Gebietsanspruch auf Taiwan und die davon ausgehenden Konsequenzen für die regionale Sicherheit. Taiwan ist Australiens zwölftgrößter Handelspartner und ein wichtiger Markt für australische Energie- und Rohstoffexporte. Gleichzeitig ist Taiwan ein kritischer Faktor für Australiens Verhältnis zu China, für seine Allianz mit den USA und seine Beziehungen in den pazifischen Raum. Der vielschichtige und zuweilen widersprüchliche Charakter der bilateralen Beziehungen korrespondiert mit umstrittenen Weichenstellungen der australischen Regierung, in denen die teils inkonsistenten Ziele ihrer Außenpolitik zutage treten. Hatte sich diese in den 1990er Jahren noch vorwiegend an wirtschaftlichen Themen orientiert, so wurde sie später zunehmend von der Sorge um Sicherheit und Verteidigung im indopazifischen Raum bestimmt. Zuletzt haben sich die Sichtweisen in Canberra und Taipei angenähert, was den Blick auf das China unter Führung Xi Jinpings und den internationalen Spielraum Taiwans angeht.

Australien, die Republik China (ROC) und Japan

Verkompliziert werden die Beziehungen zwischen Australien und Taiwan durch die Kolonialvergangenheit beider Länder und durch Chinas moderne Geschichte, zu der die Republik China (ROC) ebenso gehört wie die Volksrepublik (VR) China. Das australisch-taiwanische Verhältnis kann auch als das zwischen Australien und der Republik China verstanden werden. Insofern offenbaren sich hier Taiwans instabile Außenbeziehungen und sein Platz außerhalb des internationalen Systems.

Die Republik China wurde 1912 durch die chinesischen Nationalisten der Kuomintang (KMT) gegründet. Australien wiederum war bis in die 1940er Jahre in seiner Außenpolitik durch den Status als britisches Dominion eingeschränkt. Selbst nach dem Balfour-Bericht von 1926, der den Dominions das Recht gab, unabhängige Außenbeziehungen zu unterhalten, wurden Australiens externe Angelegenheiten noch weitgehend von Großbritannien bestimmt. Dennoch hatte Australien in den 1920er Jahren einen Handelsbeauftragten in Shanghai, und die ROC unterhielt während dieser Zeit eine diplomatische Vertretung in Australien.[1] Dort gab es eine sehr vielfältige chinesische Diaspora; dazu gehörten auch Organisationen, die die ROC unterstützten, sowie überseeische Ortsverbände der KMT.[2]

Die Insel Taiwan war zu dieser Zeit ein japanisches Kolonialgebiet, und Australien betrachtete deren Bürger als Untertanen des kaiserlichen Japan. Die Beziehungen zu Taiwan wurden unter jenen zu Japan subsumiert, auch während des Zweiten Weltkriegs, als etwa tausend Taiwaner in Australien mit der Be-

* Dieser Beitrag ist eine durch die Herausgeber der Studie modifizierte Übersetzung aus dem Englischen.

1 Boris Schedvin, *Emissaries of Trade: A History of the Australian Trade Commissioner Service*, Canberra: Austrade Department of Foreign Affairs and Trade, 2008, S. 30, <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/history-of-trade-commissioner-service.pdf> (eingesehen am 13.10.2021).

2 Mei-fen Kuo/Judith Brett, *Unlocking the History of the Australasian Kuo Min Tang, 1911–2013*, North Melbourne: Australian Scholarly Publishing, 2013.

gründung interniert wurden, sie seien japanische Bürger.

Das bilaterale Verhältnis veränderte sich nach dem Zweiten Weltkrieg. Die Regierung der Republik China zog sich 1949 nach Taipei — in den Hauptort der Insel Taiwan — zurück, und im Jahr darauf brach der Koreakrieg aus. Die Beziehungen zwischen Australien und Taiwan wurden nun durch den Kalten Krieg und den 1951 unterzeichneten ANZUS-Verteidigungsvertrag zwischen den USA, Australien und Neuseeland geprägt. Sowohl Australien als auch die ROC gehörten dem amerikanischen Bündnissystem an und hatten sich dem Widerstand gegen den Kommunismus verpflichtet; trotzdem blieb ihr bilaterales Verhältnis relativ kühl. Australien unterhielt diplomatische Beziehungen mit der Republik China, während es die Volksrepublik China nicht anerkannte. Dennoch hatte Canberra in den 1950er und 1960er Jahren über weite Strecken keinen Botschafter in Taipei.

Australiens Ein-China-Politik

1972 erkannte die australische Regierung im Zuge der Annäherung zwischen Washington und Peking die VR China an und brach ihre Beziehungen zu Taipei ab. In einem Kommuniqué zwischen Australien und der Volksrepublik hieß es damals:

> »The Australian Government recognises the Government of the People's Republic of China as the sole legal Government of China, acknowledges the position of the Chinese Government that Taiwan is a province of the People's Republic of China, and has decided to remove its official representation from Taiwan before 25 January 1973.«[3]

Damit wurde der Grundstein für die australische Ein-China-Politik gelegt: Canberra versagt Taiwan die Anerkennung als Staat im internationalen System, bleibt jedoch in Bezug auf dessen Souveränität zweideutig und nimmt Pekings Haltung lediglich »zur Kenntnis«, dass Taiwan zum Gebiet der Volksrepublik gehöre. Bis Ende der 1970er Jahre waren die australisch-taiwanischen Beziehungen nichtexistent, da Canberra sich in dieser Zeit aktiv Peking zuwandte.

In der VR China wiederum begann nach dem Tod Mao Tse-tungs 1976 die Ära von »Reform und Öffnung«. Politik und Wirtschaft des Landes wurden zugunsten einer stärkeren internationalen Verflechtung umgestaltet. Dies betraf auch die Beziehungen Pekings zu Taipei. Der Brief an die taiwanischen Landsleute aus dem Jahr 1979, beschlossen vom Ständigen Ausschuss des 5. Nationalen Volkskongresses, zog einen formellen Schlussstrich unter die Mao-Periode und schuf neue Grundlagen für Pekings Taiwan-Politik, einschließlich der Formel »Ein Land — zwei Systeme« für die von Peking angestrebte Vereinigung der beiden Seiten und für die Beziehungen zwischen der KMT und der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh).[4]

Auch die Vereinigten Staaten revidierten ihre bisherige Taiwan-Politik, indem sie 1979 die diplomatische Anerkennung der ROC für beendet erklärten, den US-ROC-Verteidigungsvertrag aufkündigten und den Taiwan Relations Act verabschiedeten. Letzterer diente Australien als Vorbild für die Wiederaufnahme inoffizieller Beziehungen zu Taiwan. 1981 wurde das Australian Commerce and Industry Office (ACIO) in Taipei eingerichtet, das viele der Funktionen einer Botschaft übernahm, jedoch ohne formelle diplomatische Anerkennung des Gastlandes. 2012 änderte das ACIO seinen Namen in Australian Office.[5]

Seit den 1980er Jahren unterhält Australien damit politische Kontakte zu Taiwan, die sich im Rahmen der Ein-China-Politik bewegen, und fördert den Austausch in Handel, Kultur und Bildung. Zwar gibt es bilaterale Regierungskontakte, doch ist Australien vorsichtig mit allen Schritten, die den Eindruck erwecken könnten, Taiwan werde als souveräner Staat behandelt. Der letzte Besuch eines australischen Premierministers auf der Insel war der von Harold Holt im Jahr 1966. Im Laufe der Zeit sind indes eine Reihe Track-1,5- oder Track-2-Dialoge unter Think-Tanks beider Seiten entstanden.

3 Department of Prime Minister and Cabinet, Commonwealth of Australia, »Joint Communique of the Australian Government and the Government of the People's Republic of China Concerning the Establishment of Diplomatic Relations between Australia and China«, 21.12.1972, <https://pmtranscripts.pmc.gov.au/release/transcript-3119> (eingesehen am 2.8.2021).

4 »Message to Compatriots in Taiwan«, 1.1.1979, <http://www.china.org.cn/english/taiwan/7943.htm> (eingesehen am 28.3.2022).

5 Bruce Jacobs, *Taiwan-Australia Relations: Good Links between Two Democratic Asia-Pacific Middle Powers*, Canberra: Australian Institute of International Affairs, 10.9.2014, <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/taiwan-australia-relations-good-links-between-two-democratic-asia-pacific-middle-powers/> (eingesehen am 22.9.2021).

Australiens Hinwendung zu Asien

Auch jenseits der Reaktion auf die sino-amerikanische Annäherung und deren geopolitische Folgen begann Australien in den 1980er Jahren, seinen internationalen Kurs zu ändern. Dies schuf eine neue konzeptionelle Grundlage für die Beziehungen zu Taiwan, die fortan als australisch-taiwanische Beziehungen verstanden wurden und nicht mehr als Beziehungen zur Republik China.

Unter dem Schlagwort »Reform« leitete Australien in dieser Zeit eine Reihe von Maßnahmen ein, die darauf abzielten, die heimische Wirtschaft zu liberalisieren und den Export zu stärken. Diese ökonomische Wende war speziell auf Asien ausgerichtet; sie betraf die politische Kultur Australiens ebenso wie seine außen- und handelspolitische Orientierung. Die Identität des Landes als ehemalige britische Kolonie und militärischer Verbündeter der USA trat zurück, dafür suchte es nun wirtschaftlich und kulturell einen Platz in Asien. Motiviert wurde dieser Umbruch durch langfristige Veränderungen in den internationalen Beziehungen Australiens. Dazu gehörten Großbritanniens Beitritt zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im Jahr 1973 und das Ende der verbliebenen Handelspräferenzen des britischen Empire.[6]

Für Australien war es Teil des eigenen Reformprozesses, die Beziehungen zu Taiwan voranzubringen.

Ihren Ausdruck fand die neue politische Linie in dem durch die australische Regierung beauftragten Bericht »Australia and the North East Asian Ascendancy«. Darin wurde empfohlen, sich ökonomisch an den schnell wachsenden Volkswirtschaften Asiens zu orientieren — insbesondere an Japan, aber auch den »Tigerstaaten« Taiwan und Südkorea. Diese Länder wurden zum einen als politische Vorbilder für Australien gepriesen, was ihre dynamischen, deregulierten und exportorientierten Ökonomien anging. Zum anderen bildeten sie selbst neue Schlüsselmärkte, die den australischen Exporteuren wachsende Mittelschichten und eine angemessene Konsumkultur boten, um den wirtschaftlichen Wohlstand des eigenen Landes zu sichern.

Dieser politische und wirtschaftliche Wandel in Australien schuf die Voraussetzungen für eine duale Struktur im Verhältnis zu Taiwan. Die Handelskontakte waren dynamisch und profitabel, während der diplomatische Austausch durch mehrere Faktoren erschwert wurde — den prekären internationalen Status Taiwans, das Fehlen einer formellen Anerkennung durch Canberra und die Beziehungen zwischen Australien, der VR China und den USA.

Wirtschaftliche Beziehungen

In den späten 1980er und den 1990er Jahren waren es die Handelsbeziehungen, die Australiens Politik gegenüber Taiwan beherrschten und das bilaterale Verhältnis stärkten. Dies entsprach zum einen Canberras nationalen Prioritäten, zum anderen spiegelte sich darin die Entwicklung einer globalen Handelsarchitektur in der Ära der »Globalisierung« nach dem Kalten Krieg. Die ökonomischen Beziehungen ergänzten sich wechselseitig, wobei Australien vor allem Rohstoffe und Agrargüter lieferte, Taiwan wiederum Industriewaren des Konsum- und des Technologiesektors.

Aus Sicht Australiens war es Teil des eigenen politischen und wirtschaftlichen Reformprozesses, die Beziehungen zu Taiwan voranzubringen. Der Inselstaat wiederum sah sich mit anderen Erfordernissen konfrontiert, litt er doch unter zunehmender Isolation. Für Taiwan war der funktionierende Handelsaustausch ein Mittel, um seinen internationalen Raum im Rahmen von Regierungskontakten zu wahren, selbst wenn keine formellen diplomatischen Beziehungen bestanden. So bildete Taipei den Ansatz heraus, seine internationalen Beziehungen zu »taiwanisieren«, statt zu versuchen, als »Republik China« direkt mit der VR China zu konkurrieren. Angesichts der Bemühungen Pekings, die außenpolitischen Spielräume Taiwans einzuschränken, suchte Taipei nach Wegen, seinen bestehenden Aktionsradius zu verteidigen und ihn mit neuen Hebeln im internationalen System zu erweitern.

Für diese sich überschneidenden Zwecke nutzten Australien und Taiwan in den 1990er Jahren die internationale wie regionale Handelsarchitektur, die sich nach dem Kalten Krieg entwickelte. 1989 war unter australischer Führung die Asiatisch-Pazifische Wirtschaftsgemeinschaft (APEC) gegründet worden.

6 Ross Garnaut, *Australia and the Northeast Asian Ascendancy: Report to the Prime Minister and Minister for Foreign Affairs and Trade*, Canberra: Australian Government Public Service, 1989.

Australien bot sich damit eine regionale Architektur, die auf Freihandel, Investitionen und ökonomischer Entwicklung beruhte, mit den beteiligten Volkswirtschaften als Grundeinheiten. Dazu gehörten Staaten in Südost- und Nordostasien ebenso wie die USA und Kanada. Für Taiwan war die APEC eine Chance, ohne formelle diplomatische Kontakte regionale Beziehungen zu etablieren. Es trat dem Format im Jahr 1991 als »Chinese Taipei« bei, während zeitgleich die VR China und Hongkong separate Mitglieder wurden.

Die APEC konzentriert sich heute wie damals auf Handel und Investitionen; dabei liegt ihr Schwerpunkt auf der Zusammenarbeit in den Bereichen geistiges Eigentum, Zölle und Angleichung der Handelsvorschriften, ebenso auf den neuen Wirtschaftssektoren. Überdies ermöglicht sie eine Kooperation zwischen den Regierungen auf den Feldern Technologie, Gesundheit und Arbeit. In diesem Zusammenhang veranstaltet die APEC zahlreiche Foren zu technischen Handelsfragen sowie einen jährlichen Wirtschaftsgipfel, an dem die Regierungschefs teilnehmen. Hochrangige Persönlichkeiten aus Wirtschaft und Politik vertreten den taiwanischen Präsidenten bei diesen Treffen.[7]

Jenseits der APEC wurden die australisch-taiwanischen Beziehungen in den 1990er und 2000er Jahren durch zwischenstaatliche Memoranda of Understanding (MoU) institutionalisiert. Diese konzentrierten sich auf technische Aspekte des Handels sowie auf bestimmte Felder der wissenschaftlichen und kulturellen Zusammenarbeit. Insofern verblieben die bilateralen Absprachen innerhalb der Parameter von Australiens Ein-China-Politik, während sie zugleich die administrativen Voraussetzungen für eine effektive Beziehungspflege schufen. Zwei der MoU stammen von 1996: erstens eine Übereinkunft zwischen dem taiwanischen Amt für Wareninspektion und Quarantäne (Bureau of Commodity Inspection and Quarantine) und der australischen Gesellschaft für Qualitätssicherungsdienste (Quality Assurance Services Pty Limited), zweitens eine Vereinbarung zwischen dem Taipei Economic and Cultural Office und dem Australian Commerce and Industry Office, betreffend die Anwendung der Gesetze über Wettbewerb und fairen Handel. Im Jahr 2007 erfolgte ein Briefwechsel, ebenfalls zwischen dem taiwanischen Wirtschafts- und Kulturbüro und dem australischen Büro in Taipei, zur gegenseitigen Anerkennung von Geräten, die unter die Vereinbarung über die Regulierung elektromagnetischer Energie (EME) fallen. Weitere Abkommen betreffen Postdienste, Investitionen und branchenspezifische Handelsförderung; darunter ist eine bilaterale Übereinkunft zwischen dem taiwanischen Büro in Canberra und dem australischen Ministerium für Landwirtschaft, Fischerei und Forstwirtschaft aus dem Jahr 2001, die sich der Zusammenarbeit in Landwirtschaft und Agrarindustrie widmet.

Unterdessen jedoch wurde die VR China zu einem immer wichtigeren Wirtschaftspartner für Australien. 1996 betrieb das Land erstmals mehr Handel mit der Volksrepublik als mit Taiwan, wobei im einen wie im anderen Fall das Volumen rund 5% von Australiens gesamtem internationalen Handel ausmachte. Japan hatte damals einen Anteil von 16%.[8] Bis 2017 indes war der Handel mit Taiwan auf 3% des australischen Gesamthandels gesunken — während sich der Anteil Chinas auf 28% erhöht hatte. Die Volksrepublik war mittlerweile der mit Abstand größte Handelspartner Australiens. Zu dieser Entwicklung beigetragen hatten das 2014 zwischen Peking und Canberra geschlossene Abkommen über eine umfassende strategische Partnerschaft sowie das China-Australien-Freihandelsabkommen (ChAFTA) von 2015.

Während das Gewicht der VR China für die australische Wirtschaft in den späten 1990er und den 2000er Jahren wuchs, verloren die Beziehungen zu Taiwan für Australien an Bedeutung. In dem Maße, wie der Handel mit China die australische Außenpolitik zu dominieren begann, wurde Canberra sensibler für Pekings Haltung zum Status von Taiwan. Infolgedessen gerieten Fragen von Sicherheit, Verteidigung und Diplomatie im australisch-taiwanischen Verhältnis zuweilen in Widerspruch zu den nach wie vor positiven Handelsbeziehungen.

Diese Spannungen nahmen ab, als sich das Verhältnis zwischen Peking und Taipei am Ende der Amtszeit von Chinas Präsident Hu Jintao (2003—2013) und insbesondere unter der taiwanischen Regierung von Ma Ying-jeou (2008—2016) verbesserte. Der Handel wurde kurzzeitig wieder zum Motor der australisch-taiwanischen Beziehungen, wobei jede Seite versuchte, gemäß ihren jeweiligen Interessen

7 Nicole Gallant/Richard Stubbs, »APEC's Dilemmas: Institution-Building around the Pacific Rim«, in: *Pacific Affairs*, 70 (1997) 2, S. 203—218.

8 Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, »Trade Time Series Data«, <https://www.dfat.gov.au/trade/resources/trade-statistics/trade-time-series-data> (eingesehen am 15.8.2021).

neue Felder für den wirtschaftlichen Austausch zu erschließen.

Die australische Regierung zog Mitte der 2010er Jahre — nach dem erfolgreichen Abschluss des ChAFTA — ein Freihandelsabkommen mit Taiwan in Erwägung, was Taipei begrüßte. Auf taiwanischer Seite wurde mit Amtsantritt der Präsidentin Tsai Ing-wen von der Demokratischen Fortschrittspartei im Jahr 2016 ein neuer Ansatz eingeführt: die New Southbound Policy (NSBP oder NSP). Diese knüpfte an frühere Bestrebungen Taiwans an, vor allem an die »Go South«-Politik der Regierung Lee Teng-hui in den späten 1990er Jahren. Die NSBP zielte darauf ab, Handel und Investitionen zu diversifizieren und Taiwans diplomatische Präsenz in der Region zu verstärken. Sie richtete sich an Australien und Neuseeland sowie Süd- und Südostasien und diente als politischer Rahmen für eine Reihe bilateraler und multilateraler Arrangements zur Förderung von Handel, Investitionen und kulturellem Austausch. Die bilateralen und regionalen Beziehungen Taiwans wurden so gestärkt, ohne in Widerspruch zur jeweiligen Ein-China-Politik der Partnerstaaten zu geraten.

Diese politischen Initiativen griffen langjährige Sachfragen in den australisch-taiwanischen Beziehungen auf und erinnerten an die Entwicklungen der späten 1990er Jahre. Auf australischer Seite war der Impuls jedoch nur von kurzer Dauer. 2017 und 2018 teilte die Volksrepublik der Regierung in Canberra direkt mit, dass sie einem möglichen Freihandelsabkommen zwischen Australien und Taiwan ablehnend gegenüberstehe. Hintergrund waren die Vorbehalte Pekings gegenüber der neuen taiwanischen Regierung unter Präsidentin Tsai. Daraufhin wurde die Überlegung in Canberra fallengelassen.[9]

Anfang der 2020er Jahre ist das allgemeine Handelsprofil zwischen Australien, Taiwan und China weitgehend unverändert. Die Volksrepublik bleibt der größte Exportmarkt Australiens, während Taiwan ein zwar bedeutender, im Verhältnis aber doch weniger relevanter Wirtschaftspartner ist. Der Handel zwischen Australien und Taiwan hat ein jährliches Volumen von rund 12 Milliarden US-Dollar und weist seit langem eine konstante, durch Komplementarität geprägte Struktur auf. Die wichtigsten Exportsektoren für Australien sind Bergbau und Energie; zu den ausgeführten Gütern zählen Kohle, Eisenerz, Erdgas, Aluminium und Kupfer. Es gibt auch bedeutende Exporte von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Milchprodukten nach Taiwan, wovon einzelne Regionen in Australien profitieren. Taiwan wiederum beliefert Australien mit Industriegütern wie insbesondere Erdölprodukten, Telekommunikationsgeräten, Fahrrädern und Computern.[10]

Beziehungen in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Ab Mitte der 1990er Jahre gewannen in den australisch-taiwanischen Beziehungen sicherheits- und verteidigungspolitische Aspekte an Gewicht. Die VR China sorgte für eine Krise, indem sie Raketen in die Gewässer um Taiwan abfeuerte — zunächst 1995, als der damalige Staatschef Lee gerade die USA besuchte, dann im Jahr darauf während des taiwanischen Präsidentschaftswahlkampfes. Als Reaktion bekräftigte Australien sein Bündnis mit den USA und leistete politische, allerdings keine militärische Unterstützung für amerikanische Marineaktionen in Taiwans Umgebung.[11] Zugleich ließen die Spannungen in der Meerenge von Taiwan die australische Regierung zunehmend erkennen, dass ein gutes Verhältnis mit Taipei auf Kosten der Beziehungen zur Volksrepublik gehen könnte, die hartnäckig an ihrem Ein-China-Prinzip festhielt.

In den 2000er Jahren bemühten sich Canberra und Peking darum, die Parameter ihrer Beziehungen auszuweiten. Der Fokus sollte nicht mehr allein auf Handel und Investitionen liegen, sondern ebenso auf umfassenderen Sicherheitsfragen. In diesem Sinne unterstützte Australien die Volksrepublik nun auch im internationalen System. 2003 hielt der chinesische Präsident Hu Jintao eine Rede vor dem Parlament in

9 Fergus Hunter, »Australia Abandoned Plans for Taiwanese Free Trade Agreement after Warning from China«, in: *The Sydney Morning Herald* (online), 24.10.2018, <https://www.smh.com.au/politics/federal/australia-abandoned-plans-for-taiwanese-free-trade-agreement-after-warning-from-china-20181024-p50bj5.html> (eingesehen am 6.8.2021).

10 Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, »Australia-Taiwan Relationship«, <https://www.dfat.gov.au/geo/taiwan/australia-taiwan-relationship> (eingesehen am 4.2.2022).

11 Gary Klintworth, *Crisis Management: China, Taiwan and the United States – the 1995–96 Crisis and Its Aftermath*, Canberra: Foreign Affairs, Defence and Trade Group, Parliament of Australia, 1996—97 (Research Paper Nr. 14), <https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/RP9697/97rp14> (eingesehen am 2.8.2021).

Canberra — einen Tag nachdem US-Präsident George W. Bush dort aufgetreten war. 2014 unterzeichneten Australien und China während eines Staatsbesuchs von Präsident Xi Jinping das bereits erwähnte Abkommen über eine umfassende strategische Partnerschaft.

Mit den Veränderungen in den australisch-chinesischen Beziehungen und der wachsenden Entschlossenheit Pekings, seine politischen Ziele auf internationaler Ebene robust durchzusetzen, wandelte sich auch das australisch-taiwanische Verhältnis. Die Periode ging zu Ende, in der man sich auf die Förderung von Handel und Investitionen konzentriert hatte. Stattdessen entstand ein komplexes Gefüge von Handels-, Verteidigungs- und Sicherheitsbelangen, das durch Australiens Beziehungen zu China, den USA und anderen Ländern der Region geprägt ist.

Canberra sorgte sich angesichts der »Scheckbuchdiplomatie« Taiwans um die regionale Stabilität im Südpazifik.

Schlaglichtartig wurde die neue Konstellation deutlich, als 2004 der damalige australische Außenminister Alexander Downer erklärte, dass der ANZUS-Verteidigungspakt nicht zwangsläufig zum Tragen käme, sollte sich in der Straße von Taiwan ein militärischer Zusammenstoß ereignen, der China und die USA in einen umfassenderen Konflikt verwickeln würde. Auch wenn weiterhin darüber debattiert wird, welche australischen Verpflichtungen sich im Falle eines amerikanisch-chinesischen Konflikts aus dem ANZUS-Abkommen ergäben — Downers Stellungnahme ließ erkennen, wie kompliziert und widersprüchlich die australische Außenpolitik geworden war. In Frage stand (und steht) dabei sowohl der Platz des Landes im US-Bündnissystem als auch seine wirtschaftspolitische Ausrichtung auf Nordostasien.[12] Die Beziehungen zu Taiwan erschienen nun im Lichte dessen, was in Australien als »China choice« bekannt wurde — also die mögliche Entscheidung, das Verhältnis zu Peking über jenes zu Washington zu stellen.[13]

Die Diskussion von 2004 über die australischen Verteidigungspflichten im Rahmen von ANZUS legte sich alsbald, zumal sich Canberra damals für das US-Engagement in Afghanistan und im Irak einsetzte. Doch war klar geworden, dass spezifische außenpolitische Ziele Australiens und Taiwans in Spannung zueinander standen.

Politische Beziehungen im Kontext regionaler Interessen

Konkurrierende Interessen im regionalen wie multilateralen Kontext erschweren die politischen und sicherheitspolitischen Beziehungen zwischen Canberra und Taipei. In den späten 1990er und den 2000er Jahren geriet das bilaterale Verhältnis in Turbulenzen, da beide Seiten unterschiedliche Ziele im Pazifik verfolgten. Canberra suchte die Entwicklung und eine stabile Regierungsführung in der Region zu fördern, während Taipei vor allem die Zahl seiner diplomatischen Verbündeten bewahren oder sogar vergrößern wollte.

Taiwan hat noch eine kleine Anzahl diplomatischer Partner in der Welt. Dabei ist die formelle Anerkennung ein grundlegender Maßstab für Taiwans staatliche Identität und seinen internationalen Manövrierraum. Auch der Grad an Spannungen zwischen Taipei und Peking hat mit diesem Faktor zu tun. Die Volksrepublik bemühte sich zu verschiedenen Zeiten aktiv darum, Taiwans diplomatische Verbündete zum Seitenwechsel zu bewegen, während Taipei versuchte, die Zahl der Staaten, von denen es anerkannt wird, zu halten.

In den späten 1990er und den 2000er Jahren wechselten verschiedene pazifische Regierungen von der Anerkennung Chinas zu Taiwan oder umgekehrt. Sowohl Peking als auch Taipei nutzten Entwicklungshilfe und Investitionen als Anreiz und zielten darauf, die Innenpolitik der pazifischen Länder im eigenen Sinne zu beeinflussen. Australien bekannte sich zum Grundsatz der Nichteinmischung in Entscheidungen der pazifischen Regierungen. Doch neigte es in dieser Zeit dazu, Taipeis Streben nach Anerkennung, insbesondere durch sogenannte Scheckbuchdiplomatie, als destabilisierend für die regionalen Staaten zu betrachten. Diese Sichtweise wurde noch verstärkt, als Australiens wirtschaftlicher Austausch mit China wuchs und sich die Beziehungen zwischen Canberra und Peking zudem auf das Feld regionaler Sicherheit ausdehnten. Da es an einer regionalen Sicherheitsarchitektur oder formellen diplomatischen Kontakten zwischen Australien und Taiwan fehlte, waren beide

12 Roy Campbell McDowall, *Howard's Long March: The Strategic Depiction of China in Howard Government Policy, 1996–2006*, Canberra: ANU E Press, 2009.

13 Hugh White, *The China Choice: Why We Should Share Power*, Oxford: Oxford University Press, 2013.

Seiten nur eingeschränkt in der Lage, mit dieser Problematik umzugehen.

Ein wichtiges Beispiel in diesem Zusammenhang war Papua-Neuguinea. 1999 entschied sich das Land unter Premierminister Bill Skate, im Gegenzug für zinsgünstige Kredite die ROC/Taiwan anzuerkennen. Doch schon eine Woche später trat Skate zurück, und sein Nachfolger Mekere Morauta machte den Beschluss rückgängig. Für Australien ist Papua-Neuguinea der engste Nachbar, dem es sich historisch in vielfältiger Weise verbunden sieht, und ein wichtiges Zielland von Entwicklungshilfe. Vor diesem Hintergrund war Canberra besorgt, das Land könnte politisch destabilisiert werden. 2006 unternahm Taipei einen weiteren Versuch, formelle Beziehungen mit Papua-Neuguinea zu etablieren, diesmal mit dem Angebot von 30 Millionen US-Dollar. Dies löste einen Skandal in Taiwan aus, dem mehrere hochrangige Minister zum Opfer fielen und der auch in Korruptionsvorwürfe gegen den damaligen Präsidenten Chen Shui-bian hineinspielte. Seitdem hat Papua-Neuguinea zwar die Beteiligung Taiwans an internationalen Organisationen umfassend unterstützt, die formellen Beziehungen zu Peking jedoch beibehalten und ausgebaut.[14]

Im Jahr 2004 war es der südpazifische Inselstaat Vanuatu, der Taiwan anerkannte. Die Regierung unter Premierminister Serge Vohor versuchte, Peking, Taipei und Canberra gegeneinander auszuspielen, um Entwicklungshilfe und Investitionen zu erlangen. Peking reagierte mit Hilfszusagen, und eine diplomatische Delegation aus Canberra reiste in Vanuatus Hauptstadt Port Vila, um die Politiker dort zur Rücknahme der Entscheidung zu bewegen. Das Parlament des Landes sprach Vohor das Misstrauen aus, er trat als Premierminister zurück, und Vanuatu erkannte wieder offiziell die VR China an.[15]

Besonders schwierig waren die Beziehungen zu den Salomonen, auf denen sich in den 2000er Jahren ein bewaffneter Konflikt geringer Intensität abspielte. Der Inselstaat hatte bereits 1983 Taiwan anerkannt, nachdem er Ende der vorangegangenen Dekade vom britischen Protektorat unabhängig geworden war. Wegen der politischen Unruhen um die Jahrtausendwende fiel es der Regierung der Salomonen schwer, internationale Hilfe und Investitionen anzuziehen. Sie versuchte, Taipei mit der Drohung, stattdessen Peking anzuerkennen, Vorzugsdarlehen zu entlocken, was Taipei in die wachsenden Sicherheitsprobleme des Pazifikstaates hineinzog. 2003 intervenierte Australien militärisch, um die Salomonen zu stabilisieren. Dadurch wurde Canberra jedoch direkt konfrontiert mit der missbräuchlichen Verwendung der von Taipei gewährten Entwicklungshilfe. Die Situation spitzte sich zu, als 2006 nationale Wahlen auf der Inselgruppe stattfanden. Verschiedene Kandidaten beschuldigten wahlweise Taipei oder Peking, sich in die Abstimmung einzumischen, damit die Salomonen ihre Beziehungen zu Taipei aufrechterhalten bzw. zu Peking wechseln würden. Der politische Aufruhr führte nach den Wahlen zu massiven Ausschreitungen, auch in der Hauptstadt Honiara, und zum Rücktritt von Premierminister Snyder Rini.[16]

Das pazifische Problempotential in den australisch-taiwanischen Beziehungen schwächte sich in den Jahren von 2008 bis 2016 ab, als Taiwan von Präsident Ma Ying-jeou regiert wurde. In dieser Zeit implementierten Taipei und Peking einen sogenannten diplomatischen Waffenstillstand. Beide Seiten hatten stillschweigend vereinbart, sich gegenseitig keine diplomatischen Verbündeten abzuwerben. In der Praxis bedeutete dies, dass Peking keine weiteren Versuche mehr unternahm, Länder in ihrer Anerkennung Taiwans umzustimmen — und umgekehrt.

Allerdings verschlechterten sich die Beziehungen zwischen Peking und Taipei erneut, nachdem 2016 Tsai Ing-wen die taiwanische Präsidentschaft übernommen hatte. Zeitlich fiel dies in eine Phase, als sich auch das australisch-chinesische Verhältnis eintrübte. In den späten 2010er Jahren setzte sich Australien zunehmend dagegen zur Wehr, dass Peking sich in die Innenpolitik des Landes einzumischen suchte. Zu diesem Zweck traf Canberra eine Reihe politischer Entscheidungen; so wurde etwa das chinesische Unternehmen Huawei von Ausschreibungen für die australische Telekommunikationsinfrastruktur ausgeschlossen. Peking reagierte darauf mit Strafmaßnahmen gegen Australien. Dazu gehörten verschiedene Handelssanktionen auf Agrarprodukte, Meeresfrüchte und Wein. Diese Schritte waren für

14 Bill Standish, *Papua New Guinea 1999: Crisis of Governance*, Canberra: Foreign Affairs, Defence and Trade Group, Parliament of Australia, 1999—2000 (Research Paper Nr. 4), <https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp9900/2000RP04> (eingesehen am 15.10.2021).

15 Joel Atkinson, »Vanuatu in Australia-China-Taiwan Relations«, in: *Australian Journal of International Affairs*, 61 (2007) 3, S. 351—366.

16 Joel Atkinson, »Big Trouble in Little Chinatown: Australia, Taiwan and the April 2006 Post-Election Riot in Solomon Islands«, in: *Pacific Affairs*, 82 (2009) 1, S. 47—65.

Australien politisch heikel, während sie nur begrenzte Auswirkungen auf China hatten.[17]

Die Wahl Tsai Ing-wens bedeutete auch das Ende des diplomatischen Waffenstillstands, und in der Folge verlor Taiwan die Anerkennung von fünf weiteren Staaten. Drei davon zählten zu Lateinamerika — Panama, El Salvador und die Dominikanische Republik. Im pazifischen Raum wechselten 2019 die Salomonen und der Inselstaat Kiribati zur Volksrepublik. Die Periode der Scheckbuchdiplomatie war zwar vorüber, aber Australien wurde nun im Rahmen des »Pacific Step-up« aktiv, mit dem es verstärktes Engagement in der Region signalisierte. Besorgt über die wachsende Präsenz Chinas, sprach sich Canberra gegen den Schwenk in der Anerkennungspolitik der Salomonen aus.[18]

Vor diesem Hintergrund hat sich das australische Nullsummen-Kalkül in Bezug auf die Beziehungen zu China und Taiwan abgeschwächt. Angesichts der Aktivitäten der chinesischen Luftwaffe in der Straße von Taiwan wurde Canberra bewusst, dass Pekings Verhalten gegenüber Taipei die Lage in der Meerenge destabilisiert und die regionale Sicherheit insgesamt bedroht. Diese Entwicklungen fielen in eine Zeit, in der sich das Verhältnis zwischen Australien und der Volksrepublik verschlechterte und die Beziehungen der USA zu Taiwan wie auch zu Australien eine Stärkung erfuhren.

Kulturelle und zivilgesellschaftliche Beziehungen

Im Rahmen der Ein-China-Politik hat Australien seine Beziehungen zu Taiwan auf den Feldern Kultur, Bildung und gesellschaftlicher Austausch entwickelt und ausgebaut. In Australien gibt es eine Gemeinschaft von in Taiwan geborenen Taiwanern und Taiwan-Australiern der zweiten und dritten Generation, die vor allem in Brisbane leben und sich landesweit auf mehrere Zehntausend Menschen belaufen.[19] Außerdem kamen 2019, also vor der Corona-Pandemie, fast 200.000 Taiwanerinnen und Taiwaner mit Visa für Kurzaufenthalte nach Australien.[20] 2019 waren überdies mehr als 18.000 taiwanische Studenten an australischen Hochschulen eingeschrieben.[21] Auch profitierten die gesellschaftlichen Beziehungen davon, dass beide Seiten den kreativen Austausch in Bereichen wie den bildenden und darstellenden Künsten unterstützten. Die gesellschaftlichen und kulturellen Kontakte werden jedoch weiterhin auf die Probe gestellt. Im Jahr 2020 erhielt ein staatliches Museum im westaustralischen Perth eine Beschwerde vom Konsulat der Volksrepublik, weil es eine Karte von China ausstellte, auf der Taiwan nicht verzeichnet war — und ähnliche Vorfälle sind häufig.[22]

Wachsende Angleichung

Die Parameter der bilateralen und multilateralen Beziehungen von Australien, Taiwan und der VR China sind weitgehend gesetzt. Die australische Ein-China-Politik bleibt in Kraft, was bedeutet, dass Taiwan von Canberra diplomatisch nicht anerkannt wird. Während für Australien die Volksrepublik den größten Handelspartner darstellt, ist der Warenaustausch mit Taiwan zwar bedeutend, aber weniger wichtig.

In einer Zeit wachsender sino-amerikanischer Rivalität sowie diplomatischer Spannungen zwischen China und Australien haben diese Parameter jedoch Anpassungen erfahren. Aspekte der regionalen Sicherheit und Australiens Verhältnis zu China, den USA und den pazifischen Inselstaaten erschweren es, handelsdominierte Beziehungen zu führen. Zur selben Zeit gleichen sich die wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Parameter zwischen Australien

17 Roland Rajah, »The Big Bark but Small Bite of China's Trade Coercion«, in: *The Interpreter* (online), Sydney: The Lowy Institute, 8.4.2021, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/big-bark-small-bite-china-s-trade-coercion> (eingesehen am 22.8.2021).

18 Grant Wyeth, »China and Taiwan on the Mind as Australia's Morrison Heads to the Solomon Islands«, in: *The Diplomat* (online), 29.3.2019, <https://thediplomat.com/2019/05/china-and-taiwan-on-the-mind-as-australias-morrison-heads-to-the-solomon-islands/> (eingesehen am 15.10.2021).

19 Australian Government, Department of Home Affairs, »Taiwan-born Community Information Summary«, 2018, <https://www.homeaffairs.gov.au/mca/files/2016-cis-taiwan.PDF> (eingesehen am 4.2.2022).

20 Department of Foreign Affairs and Trade, »Australia-Taiwan Relationship« [wie Fn. 10].

21 Ebd.

22 Naaman Zhou/Helen Davidson, »WA Museum Boola Bardip Denies Changes to China Display Were Due to Political Pressure«, in: *The Guardian* (online), 4.12.2020, <https://www.theguardian.com/australia-news/2020/dec/04/wa-museum-boola-bardip-denies-changes-to-china-display-were-due-to-political-pressure> (eingesehen am 6.8.2021).

und Taiwan zunehmend an. Handel und Investitionen entwickeln sich zu einem Faktor für Australien, um Taiwans De-facto-Souveränität und sein Ringen um internationalen Raum zu unterstützen. Canberra sieht darin eine notwendige Bedingung für Sicherheit und Stabilität der indopazifischen Region.

Signale dieser Annäherung sind, dass Australien ein neues diplomatisches Vokabular verwendet und eine hochrangigere Handelsförderung betreibt. In einer Reihe markanter bilateraler und multilateraler Stellungnahmen hat Canberra die Sicherheit Taiwans zum Bestandteil der regionalen Ordnung erklärt. Zur neuen Diktion gehören Wendungen wie »freier und offener Indopazifik« sowie »die Bedeutung von Frieden und Stabilität in der Straße von Taiwan«. Australien hat wiederholt gefordert, Taiwan an internationalen Organisationen zu beteiligen, gerade auch mit Blick auf die Weltgesundheitsversammlung während der Covid-19-Pandemie.[23]

Gleichzeitig haben Australien und Taiwan Handel und Investitionen vorangetrieben, nicht nur in traditionellen Wirtschaftssektoren wie Bergbau und Energie, sondern auch auf den neuen Feldern Wasserstoff, Raumfahrt sowie Informations- und Kommunikationstechnik (IKT). Dazu gehören Initiativen wie der Handels- und Investitionsdialog zu Wasserstoff zwischen dem Australian Office — der australischen Quasi-Botschaft in Taipei — und dem taiwanischen Wirtschaftsministerium. Das Format fördert Handel und Investitionen zugunsten einer postkarbonischen Energiewende sowie Maßnahmen gegen den Klimawandel und ermöglicht dabei auch direkte Kontakte zwischen den Regierungen.[24]

Diese Aktivitäten erinnern an die bilaterale Handels- und Investitionsförderung, wie sie während der 1990er Jahre im Rahmen der APEC erfolgte. Australien versuchte damals, exportorientierte Handelsbeziehungen mit den asiatischen »Tigerstaaten« aufzubauen, während Taiwan sich bemühte, seine internationale Isolation durch regionale Handelsvereinbarungen zu überwinden. Im Vergleich dazu herrscht heute allerdings ein stärkerer Gleichklang zwischen den Ansätzen der beiden Länder. Die bilateralen Beziehungen umfassen ministerielle Begegnungen sowie Handel und Investitionen in neuen Wirtschaftssektoren, wodurch sowohl der ökonomische Austausch gefördert als auch Taiwans prekärer Status verbessert werden soll.

Diese modifizierten Parameter der australisch-taiwanischen Beziehungen werden sich in neuen regionalen Handelsarchitekturen bewähren müssen. Australien hat 2020 die Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) unterzeichnet, die den Handels- und Wirtschaftsverkehr zwischen ASEAN-Mitgliedern und Ländern, mit denen ASEAN Freihandelsabkommen geschlossen hat, liberalisiert. Taiwan ist jedoch kein Mitglied von RCEP. Ein weiteres bedeutendes Abkommen ist das Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP), das 2018 nach dem Rückzug der USA aus der Transpazifischen Partnerschaft (TPP) unterzeichnet wurde. Mitglieder des CPTPP sind elf Volkswirtschaften im östlichen und westlichen Pazifik, allerdings nicht die VR China und die Vereinigten Staaten. Sowohl Peking als auch Taipei haben Anträge auf Beitritt gestellt. Für die Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Australien und Taiwan sind diese Veränderungen in der handelspolitischen Architektur der Region ein wichtiger Testfall.

Die australisch-taiwanischen Beziehungen können bislang nicht als normal bezeichnet werden. Eine förmliche Normalisierung scheint nur möglich, wenn die regionale Ordnung erodiert oder ganz zusammenbricht, etwa im Fall einer militärischen Krise in der Straße von Taiwan. Im Zeitalter des strategischen Wettbewerbs aber konvergieren zwischen Canberra und Taipei immer stärker die jeweiligen Interessen und Herangehensweisen bei internationalen Fragen, während Chinas Beziehungen zu Australien und anderen Ländern der Region schwieriger geworden sind. Wie in früheren Perioden können unvorhergesehene Ereignisse den gegenwärtigen Zustand zwar erschüttern, aber die grundlegenden Parameter des Handels und der regionalen Sicherheit werden die Beziehungen zwischen Australien und Taiwan auch in absehbarer Zukunft bestimmen.

23 Minister for Foreign Affairs, Minister for Women, Senator the Hon Marise Payne, »The Australia-U.S. Ministerial Consultations Joint Statement: An Unbreakable Alliance for Peace and Prosperity«, 17.9.2021, <https://www.foreignminister.gov.au/minister/marise-payne/media-release/australia-us-ministerial-consultations-joint-statement-unbreakable-alliance-peace-and-prosperity> (eingesehen am 15.10.2021).

24 Australian Office Taipei, »Australia-Taiwan Hydrogen Trade and Investment Dialogue — Remarks by Representative Jenny Bloomfield«, Taipei, 29.7.2021, <https://australia.org.tw/tpei/aus_tw_hydrogen_trade_investment_dialogue_rep_bloomfield_remarks.html> (eingesehen am 15.10.2021).

*Christian Wagner**

Im Schatten Chinas: die indisch-taiwanischen Beziehungen

Indien und Taiwan haben ihre wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit seit den 1990er Jahren kontinuierlich ausgeweitet. Ausgangspunkt war die wirtschaftliche Liberalisierung Indiens 1991. Seitdem setzt die Regierung in Neu-Delhi auf ausländische Investitionen und strebt eine größere Integration in die Weltwirtschaft an. In diesem Kontext wurde auch Taiwan zu einem immer wichtigeren Partner.

Die Beziehungen zwischen Indien und Taiwan werden aber vor allem von ihrem jeweiligen Verhältnis zur Volksrepublik China geprägt. 2019 brachte die Europäische Union ihre ambivalenten Beziehungen zu China auf die Formel »Partner, Konkurrent und systemischer Rivale«. Diese trifft auch auf die Indische Union zu, denn in dem so skizzierten Spannungsfeld befindet sie sich seit Gründung der Volksrepublik 1949. Der ungeklärte Grenzverlauf zwischen den beiden Staaten führte 1962 zu einem kurzen Krieg und belastet bis heute das bilaterale Verhältnis. Seit Ende der 1980er Jahre war eine politische und wirtschaftliche Annäherung zu verzeichnen. China ist seitdem zum größten bilateralen Handelspartner Indiens geworden, und die beiden Staaten arbeiten in Global-Governance-Foren zusammen.

Doch die Zusammenstöße in der Region Ladakh/Aksai Chin im Sommer 2020, bei der 20 indische und eine unbekannte Zahl chinesischer Soldaten getötet wurden, erschütterten die Grundlagen für die Annäherung der letzten 30 Jahre. Die Spannungen an der Grenzlinie könnten eine Zäsur in den bilateralen Beziehungen bilden, denn China sieht sein Verhältnis zu Indien zunehmend im Kontext seiner Rivalität mit den USA, zu deren Lager Indien gezählt wird. Neu-Delhi hingegen betrachtet die Grenzfrage offiziell weiter als bilaterales Problem und nicht als Teil der geopolitischen Auseinandersetzung zwischen Peking und Washington.

* Ich danke Jana Lemke für die Zuarbeit zu diesem Beitrag.

Neu-Delhi dürfte an seiner Ein-China-Politik festhalten, um Peking nicht zu provozieren.

Die Verschlechterung des Verhältnisses zu China hat in Indien eine Debatte über mögliche Gegenstrategien ausgelöst, die auch um die Themen Tibet und Taiwan kreist. Angesichts des Machtungleichgewichts gegenüber China dürfte die Regierung in Neu-Delhi wenig geneigt sein, ihr Verhältnis zu Taiwan substantiell zu ändern. Zwar ist ein weiterer Ausbau der Beziehungen mit Taiwan in Bereichen wie Wirtschaft und Wissenschaft denkbar, doch dürfte Neu-Delhi trotz der Spannungen mit Peking an seiner Ein-China-Politik festhalten.

Die politischen Beziehungen

Die ersten politischen Kontakte zwischen China und Indien datieren aus dem Jahr 1942, als General Chiang Kai-shek als erster nichteuropäischer Politiker Mahatma Gandhi und Jawaharlal Nehru besuchte, die Führer der indischen Unabhängigkeitsbewegung, aus der die spätere Regierungspartei Indian National Congress (INC) hervorging.[1] Nach der Unabhängigkeit 1947 konzentrierte sich die indische Regierung allerdings auf die Beziehungen zur Volksrepublik China. Premierminister Nehru beabsichtigte, Asiens Belangen mehr Geltung in der Weltpolitik zu verschaffen, und sah hierfür in China einen unverzichtbaren Partner. Indien war 1950 das erste nichtkommunisti-

1 Joe Thomas Karackattu, *The Case for a Pragmatic India-Taiwan Partnership*, Washington, D.C./Neu-Delhi: Carnegie Endowment for International Peace, April 2019, <https://carnegieendowment.org/files/Karackattu_India_Taiwan_v1.pdf>.

sche Land, das seine diplomatischen Beziehungen mit der Republik China, also Taiwan, abbrach.[2]

Mitte der 1950er Jahre näherten sich Indien und China weiter an und unterzeichneten 1954 ein Abkommen über Tibet. Indien erhob fortan keine Ansprüche mehr auf Tibet und verständigte sich mit China auf die fünf Prinzipien der friedlichen Koexistenz (Panchsheel). Um die internationale Isolation des Landes zu beenden, setzte Nehru sich für eine Teilnahme Chinas an der Bandung-Konferenz 1955 ein, einer Zusammenkunft von 29 asiatischen und afrikanischen Ländern. Als Höhepunkt dieser Annäherung gilt der Slogan »Hindi Chini Bhai Bhai« (Inder und Chinesen sind Brüder), der die große Verbundenheit zwischen den beiden Staaten symbolisieren sollte. Ende der 1950er Jahre überschattete die ungelöste Grenzfrage jedoch die bilaterale Annäherung und mündete 1962 in einen kurzen Grenzkrieg. Indiens militärische Niederlage zerstörte Nehrus Hoffnung auf engere Zusammenarbeit.

Nehru verfolgte eine Außenpolitik jenseits des Ost-West-Konflikts und gehörte zu den maßgeblichen Architekten der 1962 gegründeten Bewegung der Blockfreien Staaten. Dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu China nach dem Krieg 1962 folgte indes keine Hinwendung zu Taiwan, da Indien wegen seiner auf Blockfreiheit ausgerichteten Außenpolitik die intensive Zusammenarbeit des Inselstaates mit den USA kritisch betrachtete. Die indische Regierung von Indira Gandhi unterstützte 1971 die Aufnahme Chinas zulasten Taiwans in den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.[3]

Trotz seiner territorialen Konflikte mit China befürwortet Indien eine Ein-China-Politik. Die Gebietskonflikte zwischen den beiden Staaten verlaufen im Nordosten und im Nordwesten entlang der bis heute ungeklärten Grenzlinie. Im Nordosten beansprucht Peking den indischen Bundesstaat Arunachal Pradesh als chinesisches Territorium. Im Nordwesten, in der zu Kaschmir zählenden Region Ladakh/Aksai Chin, sieht China nach den gewaltsamen Zwischenfällen vom Sommer 2020 wieder die bereits 1959 gezogene Grenzlinie als verbindlich an, die Indien aber nie anerkannt hat.[4] Angesichts der Verschärfung des Grenzkonflikts mit China dürften Debatten über eine mögliche chinesische Ein-Indien-Politik,[5] die Indiens territoriale Ansprüche akzeptiert hätte, gegenstandslos geworden sein.

Mit seinen Reformen von 1991 leitete Indien eine wirtschafts- und außenpolitische Wende ein. Die neue Wirtschaftspolitik öffnete den einheimischen Markt für ausländische Investitionen und förderte die Exportproduktion, um damit eine stärkere Integration in die Weltwirtschaft zu erreichen. Außenpolitisch bewirkte in dieser Zeit die Look-East-Politik, dass Indien sich den Schwellenländern in Ost- und Südostasien zuwandte. Aufgrund der wirtschaftlichen Erfolge Taiwans wurde das Land in der Folge auch für Indien zu einem interessanten Partner.

Anfang der 1990er Jahre reiste erstmals eine indische Delegation nach Taiwan. 1995 wurden die India Taipei Association (ITA) in Taipei und das Taipei Economic and Cultural Center (TECC) in Neu-Delhi gegründet.[6] Anfangs arbeiteten bei der indischen Vertretung in Taipei nur pensionierte Beamte. Seit 2003 entsandte das indische Außenministerium auch aktive Beamte dorthin.[7] Obwohl ohne offiziellen diplomatischen Status, vergibt die ITA in Taiwan zudem indische Visa und Pässe und agiert damit wie eine Botschaft.[8] 2010 verständigten sich die beiden Staaten auf eine vereinfachte Visavergabe. Seither genehmigt Taiwan unter bestimmten Voraussetzun-

2 Ranjit Gupta, *Contemporary Taiwan. Domestic Politics, External Relations and India's Interests*, Neu-Delhi: Institute of Peace and Conflict Studies, 1.4.2015 (Issue Brief 260), <http://www.ipcs.org/issue_select.php?recNo=593>; Tien-Sze Fang, »Taiwan's Relations with India: Issues and Trends«, in: *China Report*, 49 (2013) 4, S. 425—439, <http://doi.org/10.1177/0009445513506651>.

3 Fang, »Taiwan's Relations with India: Issues and Trends« [wie Fn. 2]; Karackattu, *The Case for a Pragmatic India-Taiwan Partnership* [wie Fn. 1].

4 Christian Wagner/Angela Stanzel, *Kartenspiele in Kaschmir. Neue geopolitische Realitäten im Konflikt zwischen China, Indien und Pakistan*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Oktober 2020 (SWP-Aktuell 85/2020), <https://doi.org/10.18449/2020A85>.

5 Im Jahr 2010 verwehrte China einem im indischen Kaschmir stationierten Militärkommandeur ein Visum, worauf Indien die Anerkennung einer Ein-Indien-Politik verlangte, vgl. Hemal Shah, »India and Taiwan: Act East, Go South, Balance China«, in: Bonnie S. Glaser/Matthew P. Funaiole (Hg.), *Perspectives on Taiwan. Insights from the 2017 Taiwan-U.S. Policy Program*, Washington, D.C./Lanham, MD: Center for Strategic and International Studies (CSIS)/Rowman & Littlefield, 12.3.2018, S. 11—17, <https://www.csis.org/analysis/perspectives-taiwan>.

6 Fang, »Taiwan's Relations with India: Issues and Trends« [wie Fn. 2].

7 Ebd.

8 Gupta, *Contemporary Taiwan. Domestic Politics, External Relations and India's Interests* [wie Fn. 2].

gen die visafreie Einreise indischer Staatsbürger.[9] Immer wieder wird gefordert, die Visaerteilung für Studien- und Arbeitsaufenthalte noch mehr zu erleichtern, um die wirtschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit auszuweiten.[10]

Die indisch-taiwanischen Beziehungen hängen stark von innenpolitischen Konstellationen ab.

Stets hingen die bilateralen Beziehungen von den jeweiligen innenpolitischen Konstellationen ab. Die Regierung der Democratic Progressive Party (DPP), die von 2000 bis 2008 in Taiwan im Amt war, begrüßte es, dass Indien ein Gegengewicht zu China bildete, und strebte einen Ausbau der Beziehungen zwischen Taipei und Neu-Delhi an.[11] In Indien hatte die Regierung der hindu-nationalistischen Bharatiya Janata Party (BJP) 1998 zum ersten Mal seit 1974 Atomwaffen testen lassen, und Verteidigungsminister Fernandes hatte China zum »Feind Nummer eins« erklärt. Doch nach den Wahlsiegen der Kongresspartei 2004 in Indien und der KMT 2008 in Taiwan rückte das gemeinsame sicherheitspolitische Interesse, sich gegen China zu behaupten, in den Hintergrund. So lehnte die indische Regierung unter anderem Taipeis Vorschlag ab, den ehemaligen stellvertretenden Generalsekretär des Nationalen Sicherheitsrates in Taiwan als Repräsentanten nach Indien zu entsenden, da er eine indisch-taiwanische Allianz gegen China befürwortet hatte.[12]

Als die BJP seit 2014 und die DPP seit 2016 erneut die Regierungen in ihren Ländern stellten, betonten sie die Bedrohung durch China wieder stärker und intensivierten das bilaterale Verhältnis.[13] Mit ihrer 2016 verabschiedeten »New Southbound Policy« (NSP) wollte Taiwans DPP-Regierung die Beziehungen zu den Staaten in Süd- und Südostasien erweitern und dabei Australien und Neuseeland einschließen, wobei ein Schwerpunkt auch auf Indien als Handels- und Investitionspartner lag.[14] Zuvor hatte die indische Regierung 2014 ihre Act-East-Politik eingeleitet und dabei die Bedeutung Ostasiens für Indiens wirtschaftliche Entwicklung unterstrichen. Im Jahr 2016 verstärkten sich auch die politischen Kontakte. So wurde im April in Taipei die Taiwan-India Parliamentary Friendship Association gegründet, und im Dezember riefen 22 indische Parlamentarier das India-Taiwan Parliamentary Friendship Forum ins Leben.[15]

Die Spannungen zwischen China und Taiwan wirkten sich auch auf die Beziehungen zu Indien aus. So beanstandete Peking 2017 den Besuch einer Delegation von Parlamentarierinnen aus Taiwan in Neu-Delhi und bat die indische Regierung darum, vorsichtiger in ihrer Taiwan-Politik zu sein. Auf Druck der chinesischen Regierung mussten Fluggesellschaften, darunter auch Air India, die Bezeichnung »Taiwan« in »Chinese Taipei« ändern.[16]

Auch wenn die indische Act-East-Strategie und die taiwanische NSP einander ergänzen,[17] sollte nicht

9 Shah, »India and Taiwan: Act East, Go South, Balance China« [wie Fn. 5]; Gupta, *Contemporary Taiwan. Domestic Politics, External Relations and India's Interests* [wie Fn. 2]; Samonway Duttagupta, »Taiwan Offers Free Visas to Indians; 4 Compelling Reasons You Must Visit«, in: *India Today* (online), 13.9.2016, <https://www.indiatoday.in/travel/destinations/story/taiwan-visa-taipei-sun-moon-lake-kenting-national-park-travel-lifetr-340810-2016-09-13>.

10 Tanvi Madan, »The India Opportunity for Taiwan«, in: Bonnie S. Glaser/Matthew P. Funaiole (Hg.), *Perspectives on Taiwan: Insights from the 2018 Taiwan-U.S. Policy Program*, Washington, D.C./Lanham, MD: Center for Strategic and International Studies (CSIS)/Rowman & Littlefield, 28.3.2019, S. 26–31, <https://www.csis.org/analysis/perspectives-taiwan-0>; Parthapratim Pal/Arpita Mukherjee/Kristy Tsun-Tzu Hsu (Hg.), *Enhancing Trade, Investment and Cooperation between India and Taiwan*, Neu-Delhi: Academic Foundation, 2.9.2013, <https://icrier.org/pdf/enhancing_trade_Inves/tment_cooperation.pdf>.

11 Fang, »Taiwan's Relations with India: Issues and Trends« [wie Fn. 2].

12 Ebd.

13 Jagannath P. Panda, »Introduction«, in: Jagannath P. Panda (Hg.), *India-Taiwan Relations in Asia and Beyond. The Future*, Neu-Delhi: Pentagon Press/Institute for Defence Studies and Analyses, 2016, S. 1–7, <https://idsa.in/system/files/book/book_india-taiwan-relations_jppanda.pdf>; Aravind Yelery, »India-Taiwan Economic Relations and the China Factor: Prospects of Synergies and Challenges for Regional Economic Integration«, in: Panda (Hg.), *India-Taiwan Relations in Asia and Beyond. The Future* [wie Fn. 13], S. 88–100.

14 Madan, »The India Opportunity for Taiwan« [wie Fn. 10].

15 Karackattu, *The Case for a Pragmatic India-Taiwan Partnership* [wie Fn. 1]; Rudroneel Ghosh, »Taiwan in Mind: Indian Parliamentarians Wake Up to New Possibilities«, in: *Times of India* (online), 10.2.2017, <https://timesofindia.indiatimes.com/blogs/talkingturkey/taiwan-in-mind-indian-parliamentarians-wake-up-to-new-possibilities/>.

16 Karackattu, *The Case for a Pragmatic India-Taiwan Partnership* [wie Fn. 1].

17 Madan, »The India Opportunity for Taiwan« [wie Fn. 10]; Panda, »Introduction« [wie Fn. 13].

übersehen werden, dass die Annäherung zwischen Neu-Delhi und Taipei in einer Zeit erfolgte, in der auch die indisch-chinesischen Beziehungen einen beispiellosen Aufschwung erlebten. Zwischen 1990 und 2020 vereinbarten Indien und China fünf Abkommen, um die Lage entlang der umstrittenen Grenzlinie zu stabilisieren. Sie arbeiteten zudem in der BRICS-Gruppe zusammen und verfolgten in Global-Governance-Foren oft gemeinsame Interessen. China wurde zum größten bilateralen Handelspartner Indiens. Außerdem investierten beide Seiten politisch in den Ausbau ihrer Beziehungen. Neben ihren offiziellen Begegnungen kamen Premierminister Modi und der chinesische Präsident Xi 2017 und 2019 auch zu zwei informellen Gipfeltreffen zusammen, um die bilateralen Beziehungen ihrer Staaten zu verbessern.

Sicherheitspolitik

Aufgrund der eigenen sicherheitspolitischen Probleme mit China, die sich seit den Grenzzwischenfällen von 2020 weiter verschärft haben, ist Indien äußerst zurückhaltend im Hinblick auf jegliche Form sicherheitspolitischer Zusammenarbeit mit Taiwan. Daher sind auch die Kontakte zwischen den Sicherheitskräften eher dünn gesät. So besuchte der Chef der indischen Luftwaffe 2002 Taiwan, was aber erst durch Medienberichte aufgedeckt wurde.[18] Im Jahr 2003 organisierten das Institute for Defence Studies and Analysis (IDSA), das dem indischen Verteidigungsministerium zugeordnet ist, und das Institute of International Relations (IIR) der Chengchi-Nationaluniversität in Taiwan eine Konferenz zum Thema Außenpolitik. 2006 gründete die DPP-Regierung den Taiwan-India Cooperation Council, der als strategische Allianz gegen China gewertet wurde. Zusätzlich wurden Mitglieder des taiwanischen Verteidigungsministeriums in das TECC nach Indien entsandt.[19] Vertreter der Rechtsabteilung des indischen Außenministeriums nahmen 2008 und 2009 an bilateralen Verhandlungen mit Taiwan zu den Themen internationaler Terrorismus, transnationales organisiertes Verbrechen und Drogenhandel teil.[20] In den letzten Jahren hat eine Reihe regierungsnaher Think-Tanks in Indien, wie Observer Research Foundation (ORF), National Maritime Foundation und Vivekananda International Foundation (VIF), Vereinbarungen mit Partnereinrichtungen in Taiwan geschlossen und gemeinsame Veranstaltungen durchgeführt.

Die Berichte des indischen Verteidigungsministeriums weisen in der Zeit von 2014 bis 2019 nur einen Fall auf, in dem militärische Ausrüstungsgegenstände nach Taiwan exportiert wurden.[21] Angesichts zunehmender Cyberangriffe in Indien und Taiwan, die China zugerechnet werden, befürworten indische Experten auch in diesem Bereich eine engere Zusammenarbeit zwischen Taipei und Neu-Delhi.[22]

Wirtschaft

Die wirtschaftliche Zusammenarbeit stand von Beginn an im Zentrum der indisch-taiwanischen Beziehungen. Indiens Reformen nach 1991 öffneten den einheimischen Markt für ausländische Firmen, und die technologischen Erfolge taiwanischer Unternehmen rückten das Land auch in den Mittelpunkt der indischen Look-East/Act-East-Politik. Der bilaterale Handel wuchs zwischen 2000 und 2020 auf mehr als das Fünffache, nämlich von etwas über einer Milliarde auf rund 5,7 Milliarden US-Dollar.[23]

Im Jahr 2002 verständigten sich Taipei und Neu-Delhi auf ein Bilateral Investment Promotion and Protection Agreement (BIPA).[24] Ein Jahr später begann das taiwanische Wirtschaftsministerium das Scheme for Strengthening Economic and Trade Relations with India, in dessen Rahmen taiwanische Handelsdelegationen nach Indien reisten.[25] Weiterhin unterzeichneten Indien und Taiwan 2011 gemeinsame Verein-

18 Fang, »Taiwan's Relations with India: Issues and Trends« [wie Fn. 2].

19 Ebd.

20 Ministry of External Affairs, Government of India, *Annual Report 2008–2009*, Neu-Delhi, 1.4.2009, <https://www.mea.gov.in/annual-reports.htm?57/Annual_Reports>.

21 Ministry of Defence, Government of India, *Annual Report Year 2016–2017*, Neu-Delhi, o.J., S. 56, <https://www.mod.gov.in/documents/annual-report>.

22 Sameer Patil, »The India-Taiwan Imperative for Cybersecurity Cooperation«, in: *Asia Insights Online Magazine*, 16.6.2021 (AI-15), <https://asiainsightsiir.wordpress.com/2021/06/16/ai-15-june-2021-the-india-taiwan-imperative-for-cybersecurity-cooperation/>.

23 United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), »UNCTADstat«, <https://unctad.org/statistics>.

24 Fang, »Taiwan's Relations with India: Issues and Trends« [wie Fn. 2]; Pal et al., *Enhancing Trade, Investment and Cooperation between India and Taiwan* [wie Fn. 10].

25 Fang, »Taiwan's Relations with India: Issues and Trends« [wie Fn. 2].

barungen über Steuern und Zölle, und zwar das Double Tax Avoidance Agreement (DTAA) und das Agreement for Mutual Assistance in Customs Matters (CMAA).[26] Zwei Jahre danach veröffentlichten ein taiwanischer und ein indischer Think-Tank eine Studie über ein mögliches Freihandelsabkommen zwischen den beiden Staaten. Die Verhandlungen hierzu sind aber nicht weiter fortgeschritten,[27] unter anderem weil die indische Regierung von Premierminister Modi solchen Vereinbarungen kritisch gegenübersteht. So schloss Indien bis Ende 2020 kein neues Freihandelsabkommen und zog sich im November 2019 in letzter Minute aus der Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) zurück. Immerhin einigten sich Neu-Delhi und Taipei 2018 auf ein bilaterales Investitionsabkommen.[28] Allerdings ist dies eine eher schwache Vereinbarung, da sie unter anderem keine Meistbegünstigungsklausel enthält. Zudem fehlen Garantien, die in anderen Verträgen oftmals zugesichert werden, zum Beispiel das Gebot gerechter und billiger Behandlung.[29]

Für Indien ist Taiwan als Handelspartner attraktiv, da es vor allem in Hochtechnologie investiert.

Taiwan ist für Indien als Handelspartner von besonderem Interesse, da es vor allem in Bereichen der Hochtechnologie investiert wie Nanotechnologie, Halbleiter, Luft- und Raumfahrt, Satellitenentwicklung, Biotechnologie und Landwirtschaft.[30] Taiwanische Technologiekonzerne wie Foxconn und Wistron betreiben in Indien eigene Werke für die Handyproduktion auf dem wachsenden indischen Markt. 2020 vereinbarte Foxconn mit Neu-Delhi Investitionen in Höhe von rund fünf Milliarden US-Dollar in Indien und avancierte damit zum größten Elektronikproduzenten des Landes.[31]

Indien und Taiwan haben ihre wirtschaftliche Zusammenarbeit auch auf klein- und mittelständische Firmen ausgeweitet. Zudem haben indische Bundesstaaten wie Karnataka, in dem die Hightech-Metropole Bangalore liegt, Abkommen mit taiwanischen Firmen zur Ansiedlung von Elektronikfirmen geschlossen.[32] Bis Ende 2016 verfügten 90 taiwanische Firmen über Büros in Indien.[33] 2017 rief der Taiwan External Trade Development Council (TAITRA) ein India Center in Taiwan ins Leben. Im Jahr darauf wurde in Neu-Delhi ein TAITRA-Büro eröffnet, das auch als Taipei World Trade Center bekannt ist, und in Taipei wurde ein India-Taiwan Trade Forum abgehalten. Diese Maßnahmen sollten taiwanische Investoren auf ihre Möglichkeiten in Indien aufmerksam machen.[34]

Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den beiden Staaten haben sich seit Anfang der 1990er Jahre zwar ausgeweitet. Allerdings ist Indien kein bevorzugter Produktionsstandort für taiwanische Firmen. Zum einen klagen viele ausländische Unternehmen nach wie vor über Probleme in der Infrastruktur. Zum anderen sind die Folgen der neuen Wirtschaftspolitik der Eigenständigkeit, die Premierminister Modi im Mai 2020 verkündete, noch nicht abzuschätzen. Die indische Regierung will damit unter anderem den Anteil an lokaler Produktion erhöhen, um auf diese Weise die indische Wirtschaft mittelfristig zu stärken.

26 Ebd.; Pal et al., *Enhancing Trade, Investment and Cooperation between India and Taiwan* [wie Fn. 10]; Ministry of Finance, R.O.C., »Customs Mutual Assistance Agreement (CMAA)«, Taipei, 8.11.2019, <https://www.mof.gov.tw/Eng/singlehtml/264?cntId=64538>.

27 Fang, »Taiwan's Relations with India: Issues and Trends« [wie Fn. 2]; Pal et al., *Enhancing Trade, Investment and Cooperation between India and Taiwan* [wie Fn. 10]; Madan, »The India Opportunity for Taiwan« [wie Fn. 10].

28 Taiwan, Republic of China, Taipei Economic and Cultural Center in India, »Taiwan India Relations«, Neu-Delhi, <https://www.roc-taiwan.org/in_en/post/39.html>.

29 »Bilateral Investment Agreement between the Taipei Economic and Cultural Center in India and the India Taipei Association in Taipei«, *Electronic Database of Investment Treaties* (EDIT), 2018, <https://edit.wti.org/document/show/ef3a3a4f-5723-493b-8892-c9179d7017ec>.

30 Yelery, »India-Taiwan Economic Relations and the China Factor« [wie Fn. 13].

31 Glen White, »Foxconn Becomes India's Largest Electronics Manufacturer«, *Manufacturing*, 16.5.2020, <https://manufacturingglobal.com/lean-manufacturing/foxconn-becomes-indias-largest-electronics-manufacturer>.

32 Yelery, »India-Taiwan Economic Relations and the China Factor« [wie Fn. 13]; Pradeesh Chandran, »Taiwanese Cos to Invest Rs 3,200 cr in Electronic Cluster in Karnataka«, in: *The Hindu* (online), 12.8.2015, <https://www.thehindu.com/news/national/karnataka/taiwanese-cos-to-invest-rs-3200-cr-in-electronic-cluster-in-karnataka/article7530747.ece>.

33 Shah, »India and Taiwan: Act East, Go South, Balance China« [wie Fn. 5].

34 Madan, »The India Opportunity for Taiwan« [wie Fn. 10]; Karackattu, *The Case for a Pragmatic India-Taiwan Partnership* [wie Fn. 1].

Kulturelle und zivilgesellschaftliche Beziehungen

Die kulturelle Zusammenarbeit hat sich zu einem weiteren Pfeiler in den bilateralen Beziehungen entwickelt. 2007 unterzeichneten Indien und Taiwan eine erste Vereinbarung über den Ausbau der Zusammenarbeit in den Bereichen Wissenschaft und Kultur. Im Jahr 2010 verständigten sich die beiden Staaten darauf, Universitätsabschlüsse gegenseitig anzuerkennen.[35] Ein Jahr später eröffnete Indiens erstes Taiwan Education Center (TEC) in Neu-Delhi.[36] Die TECs bieten Sprachkurse für Mandarin sowie Veranstaltungen über chinesische Kultur und Geschichte an. Taiwanische Lehrkräfte werden dabei vom Bildungsministerium in Taipei finanziell unterstützt.[37] Die verschiedenen Initiativen haben dafür gesorgt, dass die wissenschaftliche Zusammenarbeit sich ausdehnte. Hatte es 2013 erst 30 bilaterale Wissenschaftsprojekte gegeben, stieg ihre Zahl bis 2019 auf 86.[38]

Vor allem der Sprachunterricht erweist sich für Indien als Vorteil, sind doch immer wieder Klagen darüber zu vernehmen, dass es dort vergleichsweise wenige China-Experten mit chinesischen Sprachkenntnissen gibt. Nach den Spannungen zwischen Indien und China im Jahr 2020 dürfte die Zahl der taiwanischen Lehrkräfte in Indien eher steigen. 2018 waren 2.398 indische Studierende an Taiwans Hochschulen immatrikuliert.[39] Die taiwanische Regierung zeigte sich auch bereit, die Zahl der Stipendien für indische Studierende deutlich zu erhöhen. 2020 hatte sie bereits 1.143 solcher Stipendien vergeben.[40]

Der kulturelle Austausch durch Besuchsprogramme, Film- und Tanzfestivals sowie Ausstellungen wird von beiden Staaten unterstützt, bewegt sich aber auf niedrigem Niveau. Auch der Tourismus ließe sich noch deutlich steigern. So reisten 2019 nur ungefähr 35.000 indische Touristen nach Taiwan.[41]

Ausblick

Dem Verhältnis zwischen Indien und Taiwan sind durch die Beziehungen beider Staaten zu China relativ enge Grenzen gesetzt. Das Verhältnis zur Volksrepublik China war, ist und bleibt der zentrale Orientierungspunkt für das Verständnis indischer Außenpolitik. Seit den Grenzzwischenfällen in Ladakh im Sommer 2020 haben sich die Beziehungen zu China deutlich verschlechtert. Dennoch wird Indien an seiner Ein-China-Politik festhalten, auch wenn es die Beziehungen zu Taiwan weiter ausbaut. Angesichts des Machtungleichgewichts zwischen Indien und China und der unsicheren Situation im Grenzgebiet dürften die Entscheidungsträger in Neu-Delhi wenig Interesse verspüren, die Schwierigkeiten mit China weiter eskalieren zu lassen. China verfügt nämlich über mehr Möglichkeiten für Vergeltungsaktionen auf unterschiedlichen Ebenen, sollte Indien die Annäherung an Taiwan aus chinesischer Perspektive zu weit treiben. Der Schatten Chinas wird damit auch weiterhin über der Zusammenarbeit zwischen Indien und Taiwan liegen.

35 Taiwan, Republic of China, »Taiwan India Relations« [wie Fn. 28].

36 »India's Taiwan Education Center to Focus on Language«, in: *Taipei Times* (online), 3.8.2011, <https://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2011/08/03/2003509826>.

37 Madan, »The India Opportunity for Taiwan« [wie Fn. 10].

38 Fang, »Taiwan's Relations with India: Issues and Trends« [wie Fn. 2]; Taiwan, Republic of China, »Taiwan India Relations« [wie Fn. 28].

39 Taiwan, Republic of China, Taipei Economic and Cultural Center in India, »More Indian Students Come to Taiwan for Study«, <https://www.roc-taiwan.org/in_en/post/3585.html>.

40 Ghosh, »Taiwan In Mind: Indian Parliamentarians Wake Up to New Possibilities« [wie Fn. 15].

41 Madan, »The India Opportunity for Taiwan« [wie Fn. 10].

Volker Stanzel

Europäisch-taiwanische Beziehungen (EU, ausgewählte Mitgliedstaaten und Großbritannien)

Hintergrund

Historisch hatten immer nur wenige Staaten Europas wirtschaftliche oder andere Interessen in Taiwan. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg geriet die Insel ins Blickfeld europäischer Nationen. Zum einen politisch, als Zufluchtsort der vor Maos Kommunisten geflohenen, aber von den USA weiter unterstützten Regierung Chiang Kai-sheks, einer Militärdiktatur. Zum andern ab den 1980er Jahren wirtschaftlich, als einer der vier »kleinen Tiger« (neben Südkorea, Hongkong und Singapur), die ihr eigenes Wirtschaftswunder erlebten. Darüber hinaus ermöglichte Taiwan während der dreißig Jahre nach 1949, in denen die junge Volksrepublik China (VRCh) sich dem Austausch mit dem Westen weitgehend verschloss, angehenden westeuropäischen China-Experten Ausbildung und Begegnung mit chinesischer Kultur. Bis 1971 nahm Taiwan als »Republik China« den Sitz Chinas als Gründungsmitglied der Vereinten Nationen (VN) ein. Dessen ungeachtet vermieden westeuropäische Regierungen weitgehend (und osteuropäische kommunistische ohnehin) trotz amerikanischen Drucks, die Insel diplomatisch anzuerkennen.[1]

Ihr Schicksal wurde einer größeren europäischen Öffentlichkeit erst seit Beginn der 2000er Jahre bewusst, das heißt, seitdem die Volksrepublik einen Machtzuwachs erfährt, der eine kriegerische Auseinandersetzung um Taiwan nicht ausgeschlossen erscheinen lässt. Diese Gefahr ist seit der russischen Invasion der Ukraine noch stärker ins Bewusstsein auch der Europäer gedrungen.[2]

1 Ian Inkster, »Taiwan and Europe: An Uneasy History«, in: *Taiwan Insight* (online), 27.7.2020, <https://taiwaninsight.org/2020/07/27/taiwan-and-europe-an-uneasy-history/> (eingesehen am 4.10.2021).

2 Siehe hierzu genauer die Einleitung, S. 5ff.

Europa und Taiwan: Gesamtbild

Auch wenn Taiwan als exportaktiver »kleiner Tiger« seit Beginn seiner Wirtschaftsboom-Jahre vielfältig in die internationalen Handelsketten eingebunden ist, hat es erst in den letzten beiden Jahrzehnten ein eigenes Profil entwickelt, das stark durch die Orientierung auf Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) geprägt ist. Das schlägt sich in den Handels- und Investitionsstatistiken nieder. Unter Taiwans Wirtschaftspartnern stehen die USA, Japan und die Volksrepublik weit oben, danach folgen europäische Staaten.

Die Staaten Europas und Taiwan teilen die gleichen liberalen und demokratischen Werte.

Als liberale Demokratie[3] steht Taiwan auf dem gleichen Wertefundament wie die Staaten Europas. Dennoch halten sich die Europäer traditionell zurück, im Konflikt Taiwans mit der VRCh Stellung zu beziehen, zumal die Sicherheit der Insel unter dem Schutzschirm der USA gewährleistet zu sein scheint. Die europäischen Staaten haben sich seit den 1970er Jahren dazu bekannt, Pekings Position zu respektieren, es gebe nur »ein China«, zu dem Taiwan gehöre. Sie haben jedoch stets unterstrichen, dass eine Vereinigung Angelegenheit der Bewohner beiderseits der Straße von Taiwan sei und friedlich zu erfolgen habe. Zugleich vermeiden sie Gesten, die als Anerkennung der Staatlichkeit Taiwans aufgefasst werden könnten. Insbesondere versagen sie sich grundsätzlich jeden Kontakt auf höherer staatlicher Ebene, das heißt, dass

3 Siehe Taiwans Rang im Freedom House Index 2020: <https://freedomhouse.org/country/taiwan/freedom-world/2020> (eingesehen am 21.3.2022).

der Staats- und der Regierungschef, der Vizepräsident sowie der Außen- und der Verteidigungsminister Taiwans EU-Staaten nicht besuchen dürfen. Gleiches gilt entsprechend in umgekehrter Richtung.[4]

Das neue unfriedliche Auftreten der Volksrepublik bringt Europa nun in eine schwierige Lage: Stellt es sich deutlich gegen Chinas Aggressivität, riskiert es einen Konflikt mit diesem wichtigen Wirtschaftspartner; hält es sich mit Kritik an Peking zurück, wird es in seiner Wertebindung unglaubwürdig.

Die folgende Darstellung konzentriert sich auf die EU insgesamt sowie auf die drei wichtigsten Partner Taiwans in Europa, nämlich Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Allerdings weisen die Beziehungen einiger anderer europäischer Staaten zu Taiwan Aspekte auf, die indikativ für die komplizierte Lage Taiwans in der Welt sind und deshalb kurz vorab betrachtet werden:

So unterhält der **Vatikan** als einziger europäischer Staat noch diplomatische Beziehungen zur »Republik China«. Damit ist dieses europäische Standbein für Taiwan nicht nur von politisch-symbolischem Wert, sondern im kommerziellen und politischen Verkehr auch von logistisch-strategischer Bedeutung. Der Vatikan sucht dabei zu vermeiden, dass seine Beziehung zu Taiwan die über Jahrzehnte angestrebte Annäherung an Peking stört. Äußerungen Taiwans zur fortbestehenden Qualität seiner Beziehungen zum Vatikan nach dessen Vereinbarungen mit der VRCh 2019/20 ließ dieser unkommentiert.[5]

Die **Niederlande** sind einer der wichtigsten Empfänger taiwanischer Investitionen, vor allem weil der Konzern Philips schon frühzeitig daran beteiligt war, die Grundlagen der taiwanischen IKT-Industrie zu schaffen (bis hin zur Gründung der heute weltweit erfolgreichen Taiwan Semiconductor Manufacturing Company, TSMC), aber auch wegen der steuerlichen Anreize, die sie ausländischen Investoren bieten.[6] Waffenexporte nach Taiwan (U-Boote) wie in den 1980er Jahren[7] verfolgen die Niederlande heute nicht weiter. Ferner sind sie, mit **Schweden**, Partner Taiwans im Rahmen des Global Cooperation and Training Framework (GCTF). Diese Einrichtung, 2015 von den USA zusammen mit Taiwan ins Leben gerufen und inzwischen um Japan und Australien erweitert, bindet Taiwan in internationale Entwicklungsprojekte verschiedenster Art ein.[8]

Im Falle anderer EU-Staaten gibt es hin und wieder demonstrative Sympathiebekundungen gegenüber Taiwan, gewöhnlich in der Folge einer Verschlechterung der Beziehungen zur VRCh. Internationale Aufmerksamkeit fand der Taiwanbesuch einer 90-köpfigen **tschechischen** Delegation unter Leitung des Senatspräsidenten im August 2020. Bei dem Treffen spielte die Stellung der Tschechischen Republik als viertgrößter Handelspartner Taiwans in Europa ebenso eine Rolle wie die tschechische Haltung zu Menschenrechtsfragen in der Tradition Václav Havels, auch innenpolitische Auseinandersetzungen in Prag über die positive Einstellung des Staatspräsidenten zu China waren Thema. Der Sprecher des chinesischen Außenministeriums nannte den Besuch eine »verachtenswerte Handlung«. Der Premierminister **Sloweniens** stellte sich mit einer Erklärung hinter die Tschechische Republik. Der damalige deutsche Außenminister Heiko Maas sagte in der gemeinsamen Pressekonferenz zum Abschluss des Deutschlandbesuchs des chinesischen Außenministers Wang Yi am 1. September 2020, den Respekt, mit dem die EU ihren Partnern begegne, erwarte sie auch umgekehrt, Drohungen passten nicht dazu.[9]

4 Allerdings gab es durch die Jahrzehnte Phasen, in denen zwischen europäischen Staaten und Taiwan ein regerer Austausch auch auf Kabinettsebene stattfand — nämlich dann, wenn die Beziehungen europäischer Länder zur VR China ausdünnten. Umgekehrt trocknete der Austausch mit Taiwan in Zeiten engerer Beziehungen Europas zur VR eher aus (wie etwa im letzten Jahrzehnt). Zum besonderen Fall Deutschlands siehe im Übrigen die Passage zu Politik im Kapitel »Deutschland als Partner Taiwans« in diesem Beitrag (S. 82f).

5 Bei den Beziehungen Taiwans zum Vatikan handelt es sich um einen Sonderfall im Komplex der Außenbeziehungen Taiwans. Vgl. Peter Moody, »The Vatican and Taiwan: An Anomalous Diplomatic Relationship«, in: *Journal of Contemporary China*, 29 (2020) 124, S. 553—567.

6 Jens Kastner, »The Dutch Connection Remains Firm«, in: *Taiwan Business TOPICS* (online), 29.8.2019, <https://topics.amcham.com.tw/2019/08/dutch-connection-remains-firm/> (eingesehen am 4.10.2021).

7 »Dutch Sub on Way to Taiwan«, in: *The Journal of Commerce* (online), 28.10.1987, <https://www.joc.com/maritime-news/dutch-sub-way-taiwan_19871028.html> (eingesehen am 23.3.2022).

8 Taiwan-U.S.-Japan-Australia Global Cooperation & Training Framework, »Mission«, <https://www.gctf.tw/en/IdeaPurpose.htm> (eingesehen am 25.3.2022).

9 »Slovenia Supports Czech Republic in Taiwan Row with China«, in: *Total Slovenia News* (online), 2.9.2020, <https://www.total-slovenia-news.com/politics/6880-slovenia-supports-czech-republic-in-taiwan-row-with-china> (eingesehen am 4.10.2021). Zu Maas' Äußerung siehe »Wang Yi zu Gast in

Ein anderer Fall ist derjenige **Litauens**, dessen Präsident sich im Februar 2021 einer Konferenz der 17+1 mit Xi Jinping entzog,[10] nachdem sich die Zusammenarbeit im Rahmen der Belt and Road Initiative (BRI) als weniger fruchtbar gezeigt hatte als erwartet. Litauen erntete dafür scharfe Kritik Pekings. Darauf kündigte Litauen im Mai 2021 seinen Rückzug aus den 17+1 an, erklärte, mit Taiwan Vertretungen auszutauschen, und bezeichnete die Behandlung der Uighuren als »Völkermord«. Im Juni 2021, nach weiterer Kritik aus Peking, entschied die litauische Regierung, eine Vertretung Taiwans in Vilnius zuzulassen, und zwar nicht unter der Bezeichnung »Taipei-Vertretung«, sondern als »Taiwan-Vertretung«, womit Litauen von weltweiten Usancen abweicht. Peking reagierte nicht nur mit heftiger Kritik, sondern mit dem Abzug seines Botschafters aus dem Land und der Aufforderung, Litauen möge dasselbe mit seinem Botschafter in der VRCh tun.[11]

Zum Ärger Pekings besuchte im Oktober 2021 eine 66-köpfige Delegation taiwanischer Beamter (unter ihnen zwei im Ministerrang) die Tschechische Republik, die Slowakei und Litauen.[12] Schließlich untersagte Anfang Dezember 2021 die Volksrepublik den Import von Waren aus Litauen und solchen aus anderen Ländern, die in Litauen hergestellte Komponenten enthielten, sowie den Export chinesischer Produkte nach Litauen. Die EU-Außenminister erklärten sich mit Litauen solidarisch, ohne aber Gegenmaßnahmen zu beschließen.[13]

Die Europäische Union als Partner Taiwans

Politik

Gerade angesichts der Vorsicht, mit der der Austausch mit Taiwan gehandhabt werden muss, sofern ein Staat oder ein Staatenverbund zugleich ertragreiche Beziehungen zur VRCh unterhalten möchte, ist das Netz der europäisch-taiwanischen Beziehungen bemerkenswert dicht geflochten.[14] Die Beziehungen der EU zu Taiwan umfassen Handel und Investitionen, Wissenschaft und Forschung, Gesundheitswesen und Umweltfragen, digitale Wirtschaft und Cybersicherheit, bis hin zum Thema Menschenrechte. Dieser Austausch findet über eine Vielzahl von Kanälen statt, darunter offizielle Konsultations- und Dialogmechanismen auf verschiedenen Ebenen, einschließlich jährlicher Treffen von Fachministern zu Handelsfragen, Industriepolitik und Menschenrechten. Vor diesem Hintergrund, erklärt die Taiwan-Vertretung bei der EU, sei »der Bedarf an Track-1.5-Dialogen zwischen beiden Seiten gering«.[15]

Berlin: Maas und chinesischer Außenminister auf Konfrontationskurs«, in: *Zeit online*, 1.9.2020, <https://www.zeit.de/news/2020-09/01/maas-trifft-chinesischen-aussenminister?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F> (eingesehen am 4.10.2021).

10 2012 gründete der damalige chinesische Premier Wen Jiabao mit den Regierungschefs von 16 ost- und südosteuropäischen Ländern (darunter elf EU-Mitglieder) einen Länderverbund, um chinesische Investitionen in den betroffenen Staaten zu fördern. Inzwischen auf »17+1« erweitert, ist die Gruppe 2013 in die Initiative Neue Seidenstraße (Belt and Road Initiative, BRI) der Volksrepublik integriert worden. Siehe Katharina Münster, *Chinas 16+1-Kooperation mit Osteuropa: Trojanisches Pferd ohne volle Besatzung*, Berlin: Bundesakademie für Sicherheitspolitik, 2019 (Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 6/2019), <https://www.baks.bund.de/de/arbeitspapiere/2019/chinas-161-kooperation-mit-osteuropa-trojanisches-pferd-ohne-volle-besatzung> sowie Emilian Kavalski, »China's ›16+1‹ Is Dead? Long Live the ›17+1.‹«, in: *The Diplomat* (online), 29.3.2019, <https://thediplomat.com/2019/03/chinas-161-is-dead-long-live-the-171/> (beide eingesehen am 28.3.2022).

11 Siehe Rudolf Hermann, »Litauen fordert Peking heraus mit der Eröffnung einer Vertretung Taiwans«, in: *Neue Zürcher Zeitung* (online), 12.8.2021, <https://www.nzz.ch/international/litauen-china-diplomatischer-eklat-wegen-taiwan-ld.1639802>; vgl. Maria Siow, »Why Europe's Baltic States Can Brush Off China«, in: *South China Morning Post* (online), 17.7.2021, <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3141373/why-europes-baltic-states-can-brush-china> (beide eingesehen am 4.10.2021).

12 Alle drei Staaten hatten Corona-Impfstoffe an Taiwan geliefert. Siehe »Taiwan Delegation Irks China with Eastern Europe Tour«, *ndtv* (online), 22.10.2021, <https://ndtv.com/world-news/taiwan-delegation_irks-china-with-eastern-europe-tour-2583783> (eingesehen am 22.10.2021).

13 Siehe Daniel Steinvorth, »Der Streit zwischen China und Litauen stellt die Einheit der EU auf die Probe«, in: *Neue Zürcher Zeitung* (online), 15.1.2022, <https://www.nzz.ch/international/der-streit-zwischen-litauen-und-china-stellt-die-einheit-der-eu-auf-die-probe-ld.1664711> (eingesehen am 20.1.2022).

14 Vgl. die sehr positive Sicht in Reinhard Biedermann, »Reimagining Taiwan? The EU's Foreign Policy and Strategy in Asia«, in: *European Foreign Affairs Review*, 23 (2018) 3, S. 305–325.

15 E-Mail-Auskunft des Taipei Representative Office in the EU and Belgium vom 23.7.2021 an den Verfasser.

Um die politischeren Aspekte der EU-Taiwan-Beziehungen kümmert sich die Taiwan-Freundschaftsgruppe des Europaparlaments.

Die Dichte der Kontakte ist durch die Interessen dreier beteiligter Seiten zu erklären: Die VRCh ist sowohl mit Taiwan als auch der EU wirtschaftlich eng verbunden und profitiert damit ihrerseits vom europäisch-taiwanischen Austausch. Dennoch ist die Situation politisch stets dem Risiko von Verwerfungen ausgesetzt. Daher überlassen die EU-Institutionen seit langem die politischeren Aspekte der EU-Taiwan-Beziehungen der Taiwan-Freundschaftsgruppe des Europäischen Parlaments (EP). Sie wurde 1991 gegründet, in einer Phase, in der sich die Kuomintang-Regierung auf Taiwan bemühte, die internationalen Nachwirkungen des Tiananmen-Massakers im Jahr 1989 zu nutzen, um Taiwans internationalen Status zu verbessern — als »Republik China« mit dem Anspruch, irgendwann ganz China zu regieren. Deshalb richtete Taipei sein Augenmerk in demokratischen Staaten insbesondere auf Parlamentarier, die möglicherweise Einfluss auf die Exekutive ausüben konnten.

Die EP-Taiwan-Gruppe wurde bald eine treibende Kraft in der EU, die zahlreiche Berichte und Entschließungen zu Taiwan initiierte und die Insel immer wieder besuchte (in umgekehrter Richtung war das weniger der Fall). In jüngerer Zeit hat sie Resolutionen angestoßen, die die Beteiligung Taiwans an internationalen Organisationen wie der Weltgesundheitsorganisation (WHO), der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) und der Klimarahmenkonvention der VN (UNFCCC) fordern. Auf Initiative aus der Gruppe heraus nahm der Auswärtige Ausschuss des EP am 1. September 2021 einen Bericht an, der die EU auffordert, ihre politischen Beziehungen zu Taiwan »hochzustufen« und das »European Economic and Trade Office in Taiwan« in »European Union Office in Taiwan« umzubenennen.[16] Bereits 2019 haben Parlamentarier aus Deutschland, Großbritannien und Frankreich sowie aus der EP-Taiwan-Gruppe einen »Formosa Club« in Brüssel gegründet, um den Anliegen Taiwans durch europaweite parlamentarische Unterstützung mehr Gehör zu verschaffen.[17]

Die Wirtschaftslage in der EU würde durch einen militärischen oder auch mit wirtschaftlichen Mitteln ausgetragenen Konflikt zwischen der VRCh und Taiwan empfindlich getroffen. Hinzu käme die wahrscheinliche Ausweitung des Konflikts durch das Eingreifen der USA und deren mögliche Bitte an Europa, sie politisch, logistisch und/oder materiell zu unterstützen. Daher könnte man annehmen, dass Fragen der **Sicherheitspolitik** in europäischen Erwägungen zum Verhältnis zu Taiwan an vorderster Stelle stehen. Dies ist wegen der Konsequenzen für das Verhältnis zur VRCh nicht möglich, zumindest nicht öffentlich. So wird das Thema in den Brüsseler Darstellungen der Beziehungen zu Taiwan weitgehend ausgeklammert.[18]

Wirtschaft

Im Jahr 2020 gingen 12,7% (43,9 Mrd. US-Dollar) der taiwanischen Exporte in die EU und nach Großbritannien, 10,8% (31,1 Mrd. US-Dollar) der taiwanischen Importe kamen aus der EU und Großbritannien; außerdem ist die EU mit einem Anteil von 25,7%

16 Siehe »Chinese Mission Slams European Parliament's Report on Taiwan«, in: *China Daily Hong Kong* (online), 2.9.2021, <https://www.chinadailyhk.com/article/236393#Chinese-mission-slams-European-Parliament's-report-on-Taiwan> (eingesehen am 4.10.2021).

17 Vgl. die Initiative des »Clubs« zu einer »Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Vizepräsidenten der Kommission und Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik zu den politischen Beziehungen und der Zusammenarbeit zwischen der EU und Taiwan«, Europäisches Parlament, Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten, 2021/2041 (INI), 23.4.2021, <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFET-PR-691427_DE.pdf> (eingesehen am 4.10.2021); siehe auch Ulrich Jochheim, *Stepping Up EU Cooperation with Taiwan*, European Parliamentary Research Service, 13.10.2021 (At a Glance), <https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_ATA(2021)698038> (eingesehen am 17.10.2021); siehe schließlich den Bericht, der gleichfalls für die Aufwertung der EU-Taiwan-Beziehungen argumentierte und mit positiver Resonanz im EP diskutiert wurde: European Parliament, Committee on Foreign Affairs, *Report on a European Parliament Recommendation to the Vice-President of the Commission/High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy on EU–Taiwan Political Relations and Cooperation*, 9.9.2021, <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0265_EN.pdf> (eingesehen am 17.10.2021).

18 European Economic and Trade Office in Taiwan, »Taiwan and the EU«, 17.5.2016, <https://eeas.europa.eu/delegations/taiwan_en/2000/Taiwan%20and%20the%20EU> (eingesehen am 4.10.2021).

der wichtigste Auslandsinvestor in Taiwan.[19] Vor diesem Hintergrund streben beide Seiten seit 2015 den Abschluss eines bilateralen Investitionsabkommens an — wobei die seither vergangene Zeit ein Indiz dafür ist, wie schwer die EU sich damit tut, einen solchen Schritt zu machen, der mit Sicherheit scharfe Reaktionen aus Peking zur Folge hätte.[20]

Die taiwanische Halbleiterindustrie ist weltweit führend. Sie möchte ihre Abhängigkeit von der Kooperation mit Unternehmen in der Volksrepublik minimieren, während europäische Firmen hoffen, durch Zusammenarbeit mit taiwanischen mittelfristig die Probleme zu lösen, die ihnen durch die weltweite Chip-Knappheit entstehen. Deshalb überlegt die EU derzeit, den Bau einer Halbleiterfabrik in Europa, wohl in Kooperation mit der taiwanischen TSMC, zu fördern.[21] Taiwanische Produzenten aus dem IKT-Bereich haben in EU-Mitgliedstaaten wie der Tschechischen Republik bereits Industriecluster aufgebaut. Das taiwanische Unternehmen Global Wafers Co., der weltweit drittgrößte Anbieter von Siliziumwafern, erklärte im März 2021, 4,35 Milliarden Euro investieren zu wollen, um einen Anteil von 70,27% an der deutschen Siltronic AG zu erwerben. Damit würde Global Wafers seine Produktion verdoppeln und der zweitgrößte Waferhersteller der Welt werden. Solche Unternehmen investieren gewöhnlich nicht nur in Europa, sondern gleichzeitig auch in den USA und der VRCh, wodurch sie die internationale Verflechtung im IKT-Bereich vorantreiben.

Rüstungsexporte, von Taiwan immer wieder angefragt und naturgemäß attraktiv für die europäische Wirtschaft, bleiben der politischen Lage wegen grundsätzlich ausgeschlossen; allerdings gibt es des Öfteren Ausnahmen, insbesondere bei Dual-Use-Gütern.[22]

Kultur und Wissenschaft

Mit der Wirtschaftsentwicklung Taiwans und der Liberalisierung des Landes seit den 1990er Jahren hat sich der kulturelle Austausch vom klassischen chinakundlichen Bereich erweitert auf zahlreiche, vornehmlich wirtschaftsgetriebene Felder. So hat die EU Taiwan im Jahr 2013 als eines von 12 Zielländern ausgewählt, um die Zusammenarbeit im IKT-Bereich auszubauen. Bis Dezember 2020 haben taiwanische Forscher an 81 internationalen Programmen des Europäischen Forschungsrats teilgenommen, etwa zur Entwicklung der 5G-Technologie.[23]

In den eher traditionellen Bereich gehören vom taiwanischen Bildungsministerium jährlich angebotene Reisen, um die chinesische Kultur und Sprache (kennen) zu lernen, sowie Stipendienprogramme für europäische Studenten und Wissenschaftler. Das taiwanische Außenministerium hat ein Taiwan-Europe Connectivity Scholarship Program ins Leben gerufen, um die akademische Zusammenarbeit durch Partnerschaften zwischen Universitäten und Schulen zu intensivieren. Und nicht zuletzt hat die taiwanische Regierung Working-Holiday-Programme initiiert, an denen 11 EU-Staaten teilnehmen. Die EU organisiert seit 2005 das Taiwan European Film Festival (TEFF) und seit 2013 ist sie auf der Taipei International Book Exhibition (TIBE) vertreten, einer der größten Buchmessen in Asien. Die Europäische Bildungsmesse Taiwan (EEFT) schließlich ist eine Initiative,

19 Siehe Grafiken 1 und 2 im Beitrag von Hanns Günther Hilpert in dieser Studie, S. 20f; siehe auch European Commission, »Countries and Regions: Taiwan«, <https://bit.ly/37kLAXqTaiwan> (eingesehen am 23.3.2022) sowie Taipei Representative Office in the EU and Belgium, »Trade Statistics«, <https://www.roc-taiwan.org/be_en/search/?query=trade+statistics& x=0&y=0> (eingesehen am 4.4.2022).

20 Siehe Samson Ellis/Cindy Wang, »European Lawmakers Seek to Upgrade Ties with Taiwan«, *Bloomberg* (online), 2.9.2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-09-02/european-lawmakers-seek-to-upgrade-ties-with-taiwan>; vgl. Pascal Kerneis/Philipp Lamprecht/Patrick Messerlin, *The Case for a Deep and Comprehensive Bilateral Investment Agreement*, European Services Forum, November 2016, <http://www.esf.be/new/wp-content/uploads/2016/11/ESF-Report-Taiwan-EU-Economic-Relations-Components-of-a-trade-investment-agreement-Final.pdf>; siehe auch Office of the President, Republic of China (Taiwan), »President Tsai Attends EU Investment Forum 2020«, Pressemitteilung, 22.9.2020, <https://english.president.gov.tw/NEWS/6045> (alle eingesehen am 4.10.2021); siehe ferner Pasha L. Hsieh, »Rethinking Non-Recognition: The EU's Investment Agreement with Taiwan under the One-China Policy«, in: *Leiden Journal of International Law*, 33 (2020) 3, S. 689—712.

21 Zur TSMC siehe die Ausführungen im Beitrag von Hanns Günther Hilpert in dieser Studie, S. 23f.

22 Siehe Eleanor Albert, »Is Taiwan Looking to Diversify Its Defense Partnerships?«, in: *The Diplomat* (online), 20.5.2020, <https://thediplomat.com/2020/05/is-taiwan-looking-to-diversify-its-defense-partnerships/> (eingesehen am 4.10.2021) sowie die Passage zu Politik im Kapitel »Frankreich als Partner Taiwans« in diesem Beitrag (S. 84f).

23 Der Europäische Forschungsrat weist in seinen Jahresberichten die Zusammenarbeit mit Taiwan nicht gesondert aus. Quelle: Mitteilung der Taipei-Vertretung in Brüssel vom 23.7.2021 an den Verfasser.

um junge Taiwaner auf die Bildungsmöglichkeiten in Europa aufmerksam zu machen.

Deutschland als Partner Taiwans

Politik

Die Bundesrepublik Deutschland hatte nach der Flucht Chiang Kai-sheks nach Taiwan niemals offizielle Beziehungen zur »Republik China«.[24] Dennoch haben sich vielfältige Komponenten bilateralen Austauschs entwickelt: Seit 1956 wurde die Bundesrepublik durch Wirtschafts- bzw. Kulturbüros unter verschiedenen Bezeichnungen vertreten (die den Verdacht vermeiden sollten, es handele sich um »offizielle« Stellen, was eine Art diplomatischer Anerkennung hätte bedeuten können). Im Jahr 2000 wurde schließlich die Bezeichnung »Deutsches Institut Taipei« gewählt, von dem es nun heißt, es sei »die Auslandsvertretung Deutschlands in Taiwan«. Hinzu kommen das Goethe-Institut Taipei, das Deutsche Wirtschaftsbüro und ein Büro von Germany Trade and Invest (GTAI), ein Informationszentrum des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (DAAD) und die Deutsche Schule Taipei als Teil der Taipei European School.

Umgekehrt unterhält Taiwan inoffizielle Vertretungen in Berlin (1956 etabliert als »Freichina-Informationsdienst«, heute — gleichfalls nach einigen Namensänderungen — »Taipeh-Vertretung in der Bundesrepublik Deutschland«), Hamburg, München und Frankfurt, dazu einen Wissenschaftsreferenten in Bonn. Mit diesen regionalen Vertretungen ist das »offizielle« Taiwan in Deutschland stärker repräsentiert als anderswo in Europa. Auch für Deutschland gilt jedoch das EU-Prinzip, jeden Austausch auf der Ebene der höchsten staatlichen Repräsentanten zu vermeiden. Anders als in den übrigen EU-Staaten schließt diese Gruppe im Falle Deutschlands neben den oben genannten fünf Funktionsträgern zusätzlich den Parlamentspräsidenten sowie den Obersten Richter ein.

Vorangetrieben wird diese Entwicklung von den beiderseitigen Wirtschaftsinteressen, gestützt aber auch durch die politische Nähe seit dem Beginn der Demokratisierung Taiwans in den 1980er Jahren. Sie spiegelt sich unter anderem in der Vielzahl von Konsultationsforen wider, zum Teil auf Ministerebene. Der enge Austausch wirkt in die politischen Stellungnahmen der Bundesregierung hinein. Am 21. Januar 2019 zum Beispiel erklärte Außenminister Heiko Maas in einer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage zu Xi Jinpings »an die Landsleute in Taiwan« gerichteten Rede vom 1. Januar 2019, dass die Bundesregierung die Androhung von Gewalt gegen Taiwan nach wie vor ablehne. Darüber hinaus befürwortet das Auswärtige Amt die Beteiligung Taiwans an internationalen Organisationen wie der ICAO und der UNFCCC sowie an der Weltgesundheitsversammlung (WHA), zunächst als »Beobachter«. Das bedeutet, die Bundesregierung ist zugleich weiterhin bemüht, Peking keinen Anlass zu der Behauptung zu geben, Deutschland unterstütze taiwanische Unabhängigkeitsbestrebungen.[25]

Der 1989 gegründete »Parlamentarische Freundeskreis Berlin—Taipei« im Deutschen Bundestag spielt angesichts dieser Qualität der offiziösen Beziehungen nur eine begleitende Rolle, versucht aber, die Entwicklung der Beziehungen immer wieder neu anzustoßen. Ein Beispiel aus der jüngsten Vergangenheit: Während der Covid-19-Pandemie initiierte die Parlamentariergruppe eine Spende taiwanischer medizinischer Masken nach Deutschland und unterstützte Taiwans Anstrengungen, den Impfstoff des Herstellers BioNTech/Pfizer auf einem anderen Weg als über die VRCh geliefert zu bekommen, wie es der Hersteller vorsah. Als bedeutende zivilgesellschaftliche Einrichtung steht neben der Parlamentariergruppe seit 1957 die Deutsch-Taiwanische Gesellschaft (1957 als »Deutsch-Chinesische Gesellschaft« gegründet), die

24 Siehe Mechthild Leutner/Tim Trampedach (Hg.), *Bundesrepublik Deutschland und China 1949 bis 1995*, Berlin 1995, S. 41—43. Andererseits hat die Bundesrepublik sich niemals schriftlich zur Zugehörigkeit Taiwans zu China geäußert — im Jahr 1972 ein Kompromiss zwischen dem bundesdeutschen Anspruch auf Westberlin und dem chinesischen auf Taiwan, siehe Christoph Neßhöver, *Die Chinapolitik Deutschlands und Frankreichs zwischen Außenwirtschaftsförderung und Menschenrechtsorientierung (1989 bis 1997). Auf der Suche nach Balance*, Hamburg: Institut für Asienkunde, 1999 (Mitteilungen des Instituts für Asienkunde, Bd. 302), S. 41—44; siehe auch Wang Shu, *Maos Mann in Bonn. Vom Journalisten zum Botschafter*, Frankfurt am Main: Societäts-Verlag, 2002, S. 131.

25 Siehe Friederike Böge, »Keine Glückwünsche für die Präsidentin«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (online), 15.1.2020, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/bundesregierung-und-taiwan-keine-glueckwuensche-aus-berlin-16581098.html>; Didi Kirsten Tatlow, *First Hong Kong, Then Taiwan. How Democracy Is Moving In on China*, Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Januar 2020 (DGAP Commentary 1/2020), <https://dgap.org/de/node/33333> (beide eingesehen am 6.10.2021).

»für die Aufrechterhaltung, Pflege und Stärkung der vielfältigen Beziehungen zwischen Deutschland und Taiwan« eintritt, das heißt »eine zeitgemäße Taiwanpolitik«.[26]

Die Zusammenarbeit findet in der **Sicherheitspolitik** eine Grenze. So hat die Bundesregierung es über die Jahrzehnte abgelehnt, Rüstungsgüter an Taiwan zu liefern (ebenso wie an die VRCh).[27] Auch sind die deutschen Streitkräfte in der Region kaum sichtbar: Es hat fast zwei Jahrzehnte gedauert, bis die Bundesregierung (nach 2002) im Jahr 2021 wieder den Besuch einer Fregatte im Indo-Pazifik beschlossen hat. Dort sollte die *Bayern* — ein deutliches Signal an China — an Übungen mit Australien, Singapur, Japan und den USA teilnehmen und »ein Zeichen für freie Seewege und die Einhaltung des Völkerrechts« setzen.[28]

Wirtschaft

Deutschland ist Taiwans größter Handelspartner in Europa. Taiwan exportierte 2021 Waren im Wert von 8,17 Milliarden US-Dollar (ein Plus von 27,49% gegenüber dem Vorjahr) nach Deutschland, während es Waren im Gesamtwert von 12,5 Milliarden US-Dollar aus Deutschland importierte. Im Jahr 2020 lag Taiwan auf Rang 30 der wichtigsten deutschen Absatzmärkte, Deutschland als Bezugsmarkt für Taiwan auf Platz 36.[29]

Von der Qualität der deutsch-taiwanischen Wirtschaftsbeziehungen zeugen das Handelsvolumen, bilaterale Vereinbarungen und Foren.

Die Qualität der Wirtschaftsbeziehungen lässt sich auch an der Vielzahl bilateraler Vereinbarungen ermessen: So wurden in jüngerer Zeit ein Doppelbesteuerungs- und ein Auslieferungsabkommen unterzeichnet, außerdem ein Abkommen zur Bekämpfung von Betrug im Dienstleistungssektor und je eines zur Zusammenarbeit in Energiefragen, zum autonomen Fahren sowie zur Zusammenarbeit in der Finanzaufsicht. Hinzu kommen gemeinsame Foren, die Unternehmen beider Seiten dazu anregen sollen, gemeinsam innovative Produkte, Dienstleistungen oder Industrien zu entwickeln, wie das »Taiwan-Germany Smart Manufacturing Forum«, das »Taiwan-Germany Energy Transformation Forum«, eine deutsch-taiwanische Ausschreibung für gemeinsame Forschungs- und Entwicklungsprojekte mittelständischer Unternehmen[30] sowie ein Forum für intelligente Fertigung und Systemintegration.

Kultur und Wissenschaft

Auch die kulturellen Beziehungen umfassen immer mehr von wirtschaftlichen Interessen getragene Bereiche. Zugleich hat die Attraktivität Taiwans für Studenten und Wissenschaftler zugenommen, weil der Zugang zu Institutionen in der VRCh durch Xi Jinpings

26 Siehe Deutsch-Taiwanische Gesellschaft e.V., »Die Deutsch-Taiwanische Gesellschaft«, <https://www.deutsch-taiwanische-gesellschaft.de/> (eingesehen am 6.10.2021).

27 Zuletzt wurden U-Boot-Lieferungen im Jahr 2001 abgelehnt, siehe »Keine deutschen U-Boote«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (online), 25.4.2001, <https://www.faz.net/aktuell/politik/taiwan-keine-deutschen-u-boote-123876.html> (eingesehen am 6.10.2021); siehe auch den Fall einer französischen Satellitenlieferung 1999: »Matra-Marconi Wins Taiwan RocSat-2 after Germany Refuses Export License«, in: *Space Daily* (online), 25.10.1999, <https://www.spacedaily.com/news/taiwan-99a.html> (eingesehen am 6.10.2021). Bezüglich der VRCh gab es gelegentlich Fragen nach der Dual-Use-Verwendbarkeit bestimmter Lieferungen.

28 Siehe Bundeswehr, »Indo-Pazifik: Die ›Bayern‹ auf diplomatischer Mission«, 29.7.2021, <https://www.bundeswehr.de/de/organisation/marine/aktuelles/indo-pazifik-fregatte-bayern-diplomatische-mission-5204746>; siehe auch Auswärtiges Amt, »Umsetzung der Indo-Pazifik-Leitlinien: Abfahrt der Fregatte ›Bayern‹«, 2.8.2021, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/fregatte-bayern/2473402>; Arnaud Boehmann, »Why Is Germany Sending a Frigate through the South China Sea?«, in: *South China Morning Post* (online), 25.4.2021, <https://www.scmp.com/week-asia/opinion/article/3130854/why-germany-sending-frigate-through-south-china-sea> (alle eingesehen am 6.10.2021).

29 Siehe Alexander Hirschle, »Made in Germany ist weiterhin gut positioniert«, Germany Trade & Invest (GTAI), 3.2.2022, <https://www.gtai.de/trade//taiwan/wirtschaftsumfeld/made-in-germany-ist-weiterhin-gut-positioniert-778142> (eingesehen 23.3.2022) sowie Taipeh-Vertretung in der Bundesrepublik Deutschland, »Die Beziehungen zwischen Taiwan und Deutschland«, <https://bit.ly/3LEH3y4TaiwanDeutschland> (eingesehen am 31.3.2022).

30 Siehe Kooperation International, »ZIM — Vierte Deutsch-Taiwanesische Ausschreibung für gemeinsame Forschungs- und Entwicklungsprojekte mittelständischer Unternehmen«, 18.2.2021, <https://www.kooperation-international.de/laender/asien/taiwan/bekanntmachungen/detail-alle-anzeigen/info/zim-vierte-deutsch-taiwanesische-ausschreibung-fuer-gemeinsame-forschungs-und-entwicklungsprojekte/> (eingesehen am 6.10.2021).

Politik erschwert wird. Im Jahr 2020 waren 3.155 Studenten aus Taiwan in Deutschland und 1.062 Studenten aus Deutschland in Taiwan. Der Sprachtest TOCFL (Test of Chinese as a Foreign Language) wird jährlich in Berlin, Düsseldorf, München und Stuttgart abgehalten, mit etwa 100 Bewerbern pro Jahr. Darüber hinaus entsendet das taiwanische Bildungsministerium chinesischsprachige Lehrkräfte an deutsche Universitäten, derzeit an die Freie Universität Berlin und die Humboldt-Universität zu Berlin sowie nach Heidelberg, Göttingen, Tübingen, Münster, Trier und Regensburg. Nicht zuletzt unterhält es sogenannte Taiwan Studies Centers, die zum Teil durch Stiftungen finanziert werden (etwa an der Universität Tübingen).

Frankreich als Partner Taiwans

Politik

Der Weg der französischen Taiwanpolitik war anfangs von Besonderheiten gekennzeichnet. So nahm Präsident Charles de Gaulle bereits 1964, gegen amerikanische Bitten, mit der Volksrepublik China diplomatische Beziehungen auf. Er sicherte Frankreich damit einen bevorzugten Status in der Pekinger Bewertung seiner westlichen Partner. Spätere Bemühungen um Beziehungen zu Taiwan gingen zwar von der gewachsenen wirtschaftlichen Bedeutung der Insel aus, hingen aber — unter Präsident François Mitterrand mit starker Menschenrechtsorientierung — auch zusammen mit den Tiananmen-Geschehnissen und der beginnenden Demokratisierung Taiwans. Dabei bezeichnete Frankreich, anders als die anderen Europäer, Taiwan nicht als Teil »Chinas«, sondern der »Volksrepublik China«. Paris erhielt dennoch — wohl Ausdruck des damals noch intensiven Wettbewerbs beider Teile Chinas um intensivere Bindungen zu europäischen Staaten — bald taiwanische Aufträge für seine Rüstungsindustrie. Diese führten wiederum zu »Strafen« Pekings, die Paris seinerseits durch Lieferungen an die VRCh zu neutralisieren suchte.[31]

Mit der Einrichtung einer inoffiziellen Vertretung Frankreichs in Taiwan im Jahr 1995 und einem »Bureau de représentation de Taipei en France« hatte der Status der französisch-taiwanischen Beziehungen schließlich den der meisten anderen EU-Staaten erreicht. Zuletzt besuchte im Oktober 2021 eine Delegation des französischen Senats Taiwan, unter Leitung eines ehemaligen Verteidigungsministers.[32]

Jedoch bleibt es der Bereich der **Sicherheitspolitik**, in dem sich Frankreichs Politik von der der anderen EU-Staaten unterscheidet: Frankreich versteht sich in seiner *Indo-Pazifik-Strategie* vom Juli 2021 als »Land des Indo-Pazifik«.[33] So entsendet Frankreich als einziger EU-Staat immer wieder Kriegsschiffe auch in die Südchinesische See und damit in die direkte Nachbarschaft Taiwans, wo 2021 zudem ein Schiff vor Anker ging.[34] Im Februar 2021 passierte ein nukleargetriebenes französisches U-Boot die Südchinesische See,[35]

31 Jean-Pierre Cabestan spricht von der französischen »Krämer-Diplomatie«. Auf die Schilderung des faszinierenden, mit umfangreichen Aufträgen an die französische Rüstungsindustrie und erheblichen Bestechungssummen unterlegten »Eiertanzes« zwischen Paris, Taipei und Peking wird hier verzichtet; siehe aber Jean-Pierre Cabestan, *France's Taiwan Policy: A Case of Shopkeeper Diplomacy*, Paris: SciencesPo Centre de Recherches Internationales, Juli 2001, <https://www.sciencespo.fr/ceri/fr/content/frances-taiwan-policy-case-shopkeeper-diplomacy> (eingesehen am 6.10.2021); siehe auch »Matra-Marconi Wins Taiwan RocSat-2« [wie Fn. 27].

32 Siehe »Quatre sénateurs français en visite à Taïwan malgré les ›menaces‹ de la Chine«, in: *Le Figaro* (online), 6.10.2021, <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/quatre-senateurs-francais-en-visite-a-taiwan-malgre-les-menaces-de-la-chine-20211006>; siehe auch Barthélémy Courmont im Interview mit Hugues Maillot, »Pourquoi la Chine est-elle si hostile à la visite de sénateurs français à Taïwan«, Paris: Institut de Relations Internationales et Stratégiques, 6.10.2021, <https://www.iris-france.org/161224-pourquoi-la-chine-est-elle-si-hostile-a-la-visite-de-senateurs-francais-a-taiwan/> (beide eingesehen am 12.10.2021).

33 Siehe Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, *La stratégie de la France dans l'Indopacifique*, Paris, Juli 2021, <https://www.elysee.fr/admin/upload/default/0001/10/c3852600ccbecbccb2fa05ecf147fa307a79ac17.pdf> (eingesehen am 23.3.2022).

34 Siehe die etwas widersprüchlichen Meldungen »Coast Guard Denies Report of French Warship Anchoring off Taiwan«, *Globalsecurity.org* (online), 12.8.2021, <https://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/taiwan/2021/taiwan-210812-cna02.htm> und »Navire de guerre français confirmé ancré au large de la côte ouest de Taïwan. Nouvelles de Taïwan«, *The Press Free* (online), 13.8.2021, <https://thepressfree.com/navire-de-guerre-francais-confirme-ancre-au-large-de-la-cote-ouest-de-taiwan-nouvelles-de-taiwan/> (beide eingesehen am 20.10.2021); außerdem »Taiwan Confirms Anchoring of French Warship off its West Coast«, in: *Focus Taiwan CNA English News*, 12.8.2021, <https://focustaiwan.tw/politics/202108120008?fbclid=IwAR1v2WVaGU2LmYjASwYN3mxcIcFR-5HJiU9ltdSTQK5miA5Tj5YK9toX5dY> (eingesehen am 6.10.2021).

35 Siehe Sébastian Seibt, »France Wades into the South China Sea with a Nuclear Attack Submarine«, *France24*

im selben Jahr beteiligten sich französische Schiffe zusammen mit amerikanischen, japanischen, südkoreanischen, australischen, neuseeländischen und britischen an einer Serie unterschiedlicher Manöver zwischen Nordost- und Südostasien. Frankreich ist damit das einzige Land in der EU, das sich regelmäßig mit militärischer Symbolik gegen Chinas Vordringen im Pazifik stellt (und scharfe Kritik Pekings in Kauf nimmt).[36]

Wirtschaft

Laut taiwanischen Statistiken belief sich der bilaterale Handel zwischen Frankreich und Taiwan im Jahr 2020 auf insgesamt 4,25 Milliarden US-Dollar, davon 1,28 Milliarden US-Dollar Exporte nach Frankreich und 2,97 Milliarden US-Dollar Importe nach Taiwan, so dass ein taiwanisches Handelsdefizit von 1,69 Milliarden US-Dollar verblieb. Insgesamt schrumpfte, als Folge der Pandemie, im Jahr 2020 der bilaterale Warenverkehr zwischen Frankreich und Taiwan um 7,5%.[37]

Kultur und Wissenschaft

Zum traditionellen Kulturaustausch zwischen Frankreich und Taiwan kommt die durch Wirtschaftsinteressen angetriebene Forschung in Naturwissenschaften und Technologie hinzu. Das Kulturzentrum Taiwans in Frankreich organisierte im letzten Jahrzehnt jährlich mehr als 30 künstlerische und kulturelle Veranstaltungen mit circa 1.000 Aufführungen und circa 600.000 Besuchern im Jahr 2019. Der französisch-taiwanische Kulturpreis wird Franzosen verliehen, die sich für den kulturellen Austausch mit Taiwan engagieren. Den Rahmen für die taiwanisch-französische Zusammenarbeit in Wissenschaft und Technologie bilden bilaterale Abkommen zur Forschungskooperation, an denen auf französischer Seite etwa die Nationale Forschungsagentur, die Akademie der Wissenschaften und das Institut de France beteiligt sind.

(online), 12.2.2021, <https://www.france24.com/en/france/20210212-france-wades-into-the-south-china-sea-with-a-nuclear-attack-submarine>; vgl. auch frühere ähnliche Vorkommnisse: »France Challenges Beijing in South China Sea«, in: *The Straits Times* (online), 12.6.2018, <https://www.straitstimes.com/world/europe/france-challenges-beijing-in-south-china-sea>; Idrees Ali/Phil Stewart, »Exclusive: In Rare Move, French Warship Passes through Taiwan Strait«, *Reuters* (online), 24.4.2019, <https://www.reuters.com/article/us-taiwan-france-warship-exclusive-idUSKCN1S027E> (alle eingesehen am 6.10.2021).

36 Siehe Rachel Zhang, »South China Sea: Why France Is Flexing Its Muscles in the Contested Waters«, in: *South China Morning Post* (online), 28.2.2021, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3123342/south-china-sea-why-france-flexing-its-muscles-contested> (eingesehen am 6.10.2021).

37 Siehe Bureau Français de Taipei, »Relations économiques et commerciales«, 27.7.2021, <https://france-taipei.org/Relations-economiques-et-commerciales> (eingesehen am 28.10.2021); ergänzend eine Mitteilung der Taipei-Vertretung in Paris vom 2.7.2021 an den Verfasser.

Großbritannien als Partner Taiwans

Politik

Mit Rücksicht auf die gefährdete Lage seiner Kolonie Hongkong nahm Großbritannien bereits 1950 diplomatische Beziehungen zur neu gegründeten Volksrepublik China auf, unterhielt aber weiter eine konsularische Vertretung in Taipei. Seit 1992 gibt es in London ein »Taipei Representative Office in the UK« (sowie inzwischen eine Vertretung in Edinburgh) und seit 2015 in Taiwan ein »British Office Taipei«. Es existieren nur wenige institutionalisierte Foren unter Regierungsbeteiligung: jährliche bilaterale Handelsgespräche sowie Foren zu den Themen erneuerbare Energien, Eisenbahn, Smart City und Landwirtschaft. Die »British-Taiwanese All-Party Parliamentary Group« widmet sich vor allem dem Besucheraustausch und ist mit 140 Mitgliedern eine der größten Gruppen ihrer Art im britischen Parlament.

Bei aller Rücksicht auf Peking legt Großbritannien Wert auf seine traditionell globale Rolle in Fragen der **Sicherheitspolitik**. Daher führt es immer wieder in Abstimmung mit den USA »Freedom of Navigation Operations« in der Südchinesischen See durch und unterstützt auf diese Weise mehr als nur symbolisch die sicherheitspolitische Position der USA in der Region, die eng mit der Frage der Gefährdung Taiwans durch die VRCh verknüpft ist.[38] Im Juli 2021 entsandte London seinen Flugzeugträger *HMS Queen Elizabeth* mit einer Begleitflotte in die Südchinesische See, die sich auch in den Gewässern um Taiwan bewegte und an den oben erwähnten multilateralen Manövern teilnahm.[39] Da Großbritannien das Militär-

38 Siehe hierzu die Ausführungen in der Einleitung, S. 5ff.

39 Siehe oben in der Passage zur Sicherheitspolitik Frankreichs, S. 85; siehe auch George Allison, »British Aircraft

bündnis AUKUS im September 2021 mitgegründet hat, könnte das Land möglicherweise in Zukunft, veranlasst durch die chinapolitischen regionalen Strategien der USA, im Hinblick auf Taiwan eine größere sicherheitspolitische Rolle spielen.[40]

Wirtschaft

Taiwanischen Statistiken zufolge[41] erreichten Taiwans Exporte nach Großbritannien 2021 einen Wert von 4,8 Milliarden US-Dollar und seine Importe von dort einen Wert von 1,88 Milliarden US-Dollar. Damit war Großbritannien drittwichtigster Handelspartner Taiwans in Europa, während Taiwan zehntwichtigster Handelspartner Großbritanniens in Asien war. Taiwanische Firmen hatten bis einschließlich 2021 eine Summe von 3,24 Milliarden US-Dollar in 222 Unternehmen in Großbritannien investiert. Der Bedeutung des Finanzplatzes London entsprechend sind fünf taiwanische Banken in Großbritannien präsent; zwei britische Banken haben Niederlassungen in Taiwan. Darüber hinaus haben Großbritannien und Taiwan am 23. Dezember 2021 ein Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen.

Kultur und Wissenschaft

Wie für viele junge Menschen weltweit ist auch für Taiwaner das britische Bildungswesen hochattraktiv. Für taiwanische Universitätsstudenten ist Großbritannien das viertwichtigste Ziel nach den USA, Australien und Japan; 2019/2020 waren 4.185 taiwanische Studenten an britischen Universitäten eingeschrieben. Indem es Stipendien vergibt und mit der Universität Cambridge zusammenarbeitet, bemüht sich auf der anderen Seite das taiwanische Bildungsministerium, die Rolle Taiwans für angehende britische Chinakundler zu stärken.

Überdies ist das Interesse in der Zivilgesellschaft ausgeprägt, insbesondere auf britischer Seite. Der taiwanische Autor Wu Ming-yi wurde 2018 mit seinem Buch *The Stolen Bicycle* in die Longlist des Man Booker International Prize aufgenommen, das Cloud Gate Dance Theatre of Taiwan bei den 19th National Dance Awards 2019 als »Outstanding Company« ausgezeichnet. Gleichfalls 2019 wurden die britischen Choreografen Hofesh Shechter und Akram Khan eingeladen, in Taiwan aufzutreten.

Auch in Großbritannien erfasst der kulturelle Austausch den naturwissenschaftlich-technologischen Bereich mit Kooperationsvereinbarungen zwischen taiwanischen Ministerien und Forschungseinrichtungen wie dem britischen Engineering and Physical Sciences Research Council, durch die jährlich circa 40 Forschungsprojekte gefördert werden.

Ausblick

Gerade in den letzten beiden Jahren sind Veränderungen in der Haltung europäischer Staaten zu Taiwan erkennbar. Sie sind auf die neue robust-aggressive Außenpolitik Chinas zurückzuführen und lassen vermuten, dass sich die vorsichtige Umorientierung der bisherigen europäischen »Ein-China-Politik« fortsetzen wird.[42] Grundlage dieser bisherigen Politik war

Carrier Ignores Chinese Warnings and Enters South China Sea«, in: *UK Defence Journal* (online), 27.7.2021, <https://ukdefencejournal.org.uk/british-aircraft-carrier-ignores-chinese-warnings-and-enters-south-china-sea/>; vgl. auch die Analyse des weiteren Kontextes in Li Jianwei/Ramses Amer, »British Naval Activities in the South China Sea: A Double-Edged Sword?«, Stockholm: Institute for Security & Development Policy, April 2019, <https://isdp.se/publication/british-navy-south-china-sea/>; Teddy Ng, »British Navy Vessel Passes through Taiwan Strait«, in: *South China Morning Post* (online), 7.12.2019, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3041076/british-navy-vessel-passes-through-taiwan-strait>; Lauren Lewis, »Too Scared to Offend China: Royal Navy's New Aircraft Carrier ›Will Avoid the Taiwan Strait on Maiden Voyage through South China Sea to Avoid Provoking Beijing‹«, in: *Mail Online*, 15.4.2021, <https://www.dailymail.co.uk/news/article-9473637/Too-scared-offend-China-Royal-Navys-new-carrier-avoid-Taiwan-Strait-maiden-voyage.html> (alle eingesehen am 6.10.2021).

40 Das trilaterale Militärbündnis AUKUS (Akronym aus den englischen Abkürzungen der beteiligten Staaten Australia, United Kingdom und United States) ist Mitte September 2021 auf US-Initiative zwischen Australien, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten (Regierung Biden) geschlossen worden, um die sicherheitspolitische Zusammenarbeit der drei Partner im Pazifik stärker zu koordinieren. Siehe Patrick Wintour, »What Is the Aukus Alliance and What are Its Implications?«, in: *The Guardian* (online), 16.9.2021, <https://www.theguardian.com/politics/2021/sep/16/what-is-the-aukus-alliance-and-what-are-its-implications> (eingesehen am 29.10.2021).

41 Siehe Taipei Representative Office in the UK, »Taiwan-UK Relations«, <https://roc-taiwan.org/uk_en/post/39.html> (eingesehen am 28.3.2022).

42 Vgl. Reinhard Bütikofer/François Godement/Hanns Maull/Volker Stanzel, »Europa muss seine China-Politik ändern«, in: *Handelsblatt* (online), 14.9.2020, <https://www.

das unterstellte stillschweigende Einverständnis mit Peking, dass eine eventuelle Vereinigung mit Taiwan friedlich erfolgen würde. Diese Grundlage ist durch die Gewaltdrohungen Pekings und die Drohgebärden der chinesischen Streitkräfte erschüttert. Hinzu kommt der Bruch des britisch-chinesischen Abkommens von 1984 zu Hongkong durch Peking im Jahr 2020. Er bedeutet die faktische Beendigung des »Ein Land, zwei Systeme«-Experiments, das Peking früher auch Taiwan angeboten hatte.

EU und EU-Staaten haben begonnen, ihre bisherige Ein-China-Politik zu überprüfen.

Einige europäische Staaten und die EU-Behörden in Brüssel haben daher begonnen, ihre Ein-China-Politik zu überprüfen. Diese Tendenz wird verstärkt durch den problematischen Umgang Pekings mit der Pandemie, insbesondere in den ersten Wochen, vor allem wenn man ihn mit dem umsichtigen Verhalten Taiwans vergleicht.[43]

Indizien sprechen dafür, dass diese Überprüfung erste Konsequenzen zumindest für die Rhetorik europäischer Staaten hat. So äußerte das Europäische Parlament am 20. Januar 2021 Besorgnis über die zunehmend provozierenden Militärmanöver und Drohgebärden Chinas, die sich gegen Taiwan richteten, und forderte die EU und die Mitgliedstaaten auf, mit gleichgesinnten Partnern zum Schutz Taiwans zusammenzuarbeiten. Am 21. Januar 2021 nahm das EP eine Entschließung zur Zusammenarbeit mit Taiwan im Bereich Konnektivität an, um von dessen weltweit vorbildlichen Erfolgen bei der Bewältigung der Covid-19-Pandemie zu profitieren und um die digitale Kluft in Südostasien zu verringern. Seit April 2021 arbeitet die EU-Kommission an einer Strategie für den Indo-Pazifik. Das EP ist bestrebt, darin eine Rolle für Taiwan vorzusehen; ferner unterstützt es das Ziel eines Investitionsabkommens mit Taiwan.

Im Mai 2021 plädierten die Außenminister der G7 (der Deutschland, Frankreich und Großbritannien wie auch die EU angehören) dafür, Taiwan an der WHO und der WHA zu beteiligen. Gleichzeitig sprachen sie sich gegen alle einseitigen Maßnahmen aus, die die Spannungen in der Straße von Taiwan verschärfen und die regionale Stabilität sowie die internationale Ordnung untergraben könnten. Im Juni 2021 rief der G7-Gipfel zur friedlichen Lösung der Probleme zwischen beiden Seiten der Taiwan-Straße auf.[44] Es war das erste Mal seit der Gründung der G7 im Jahr 1975, dass Taiwan in einem G7-Gipfelkommuniqué erwähnt wurde.

In Frankreich hat der Senat am 6. Mai 2021 einstimmig und erstmalig eine Resolution angenommen, die die Mitgliedschaft Taiwans in der WHO, bei Interpol, in der ICAO und der UNFCCC fordert. Am 22. Juni folgte die französische Nationalversammlung mit einer ähnlichen Resolution. Bereits im Herbst 2020 hatte Paris genehmigt, in Aix-en-Provence ein zweites taiwanisches Vertretungsbüro einzurichten.[45]

Großbritannien beteiligte sich im März 2021 mit Taiwan, den USA und Japan an der Organisation eines internationalen Seminars zum Aufbau »der internationalen Widerstandsfähigkeit gegenüber Katastrophen«. Im Mai 2021 sprach der britische Staatssekretär für Gesundheit und Soziales auf der Jahrestagung der WHO erstmals die britische Unterstützung für Taiwans Aufnahme in die Organisation aus.

handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/gastbeitrag-europa-muss-seine-china-politik-aendern/26183372.html>; siehe auch die Überlegungen Dekkers und Okanos u.a. in Brigitte Dekker, *Why the EU Should Pay More Attention to Taiwan. Norms, Technological Supremacy and Elections*, Den Haag: Clingendael, Januar 2020 (Clingendael Alert), <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2020-01/Alert_Why_the_EU_should_pay_more_attention_to_Taiwan_January_2020.pdf> und in Maaike Okano-Heijmans/Sander Wit/Frans-Paul van der Putten, *Cross-Strait Relations and Trade Diplomacy in East Asia. Towards Greater EU–Taiwan Economic Cooperation?*, Den Haag: Clingendael, März 2015 (Clingendael Report), <https://www.clingendael.org/publication/towards-greater-eu-taiwan-economic-cooperation> (alle eingesehen am 6.10.2021).

43 Vgl. etwa Klaus Bardenhagen/Stella Peters/Jan Lukas Strozyk, »Was Deutschland von Taiwan lernen kann«, *Tagesschau* (online), 21.8.2020, <https://www.tagesschau.de/ausland/corona-taiwan-101.html> (eingesehen am 6.10.2021).

44 Siehe Absatz 60 in Europäischer Rat, »2021 G7 Leaders' Communiqué: Our Shared Agenda for Global Action to Build Back Better«, Pressemitteilung, Brüssel, 13.6.2021, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2021/06/13/2021-g7-leaders-communique/>; Absatz 18 in Foreign, Commonwealth & Development Office, *G7 Foreign and Development Ministers' Meeting: Communiqué*, London, 5.5.2021, <https://www.gov.uk/government/publications/g7-foreign-and-development-ministers-meeting-may-2021-communique/g7-foreign-and-development-ministers-meeting-communique-london-5-may-2021> (beide eingesehen 6.10.2021).

45 Siehe Dorian Malovic, »La France soutient Taïwan et met la Chine en colère«, in: *La Croix* (online), 27.8.2020, <https://www.la-croix.com/Monde/France-soutient-Taiwan-met-Chine-colere-2020-08-27-1201111007> (eingesehen am 6.10.2021).

Über die vorsichtige Neugestaltung der deutschen Asienpolitik mit den *Leitlinien zum Indo-Pazifik* und dieUnterstützung Deutschlands für einen Beobachterstatus Taiwans in der WHA hinaus gab es bis zum Ende der Regierung Merkel keine neueren Gesten Berlins zur Taiwan-Problematik. Die neue Bundesregierung bekräftigt in ihrem Koalitionsvertrag das Prinzip einer friedlichen Lösung der Taiwanfrage und befürwortet die Beteiligung Taiwans in internationalen Organisationen.[46] Taiwan selbst will mit seinen Initiativen etwa »die deutsche Regierung auffordern, eine vernünftige ›Ein-Taiwan‹-Politik zu gestalten, anstatt sich […] der ›Ein-China‹-Politik zu unterwerfen«.[47] Dies bedeutet vor allem, dass Taiwan anstrebt, dass das Verbot für Besuche seiner sieben höchstrangigen staatlichen Vertreter zumindest teilweise aufgehoben wird.

Fazit: Die wirtschaftliche Bedeutung des Austauschs europäischer Staaten mit Taiwan ist groß, und sie wächst weiter, hauptsächlich im Hightech-Sektor.[48] Die gesellschaftliche und politische Nähe auf der Grundlage liberaler und demokratischer Werte nimmt mit dem politischen Wandel in Taiwan weiter zu. Der Relevanz dieser beiden Entwicklungen zum Trotz wird ihre praktische Auswirkung auf die Situation Taiwans jedoch marginal bleiben. Das gilt zumindest so lange, wie sich die bestimmenden Parameter des Status Taiwans nicht grundsätzlich ändern, sprich die weitgehend fehlende internationale diplomatische Anerkennung, die politische, militärische und wirtschaftliche Drohpolitik der Volksrepublik sowie die sicherheitspolitische Abhängigkeit von den USA.[49]

Verändern sich diese Parameter, hätte das gravierende Konsequenzen für das europäisch-taiwanische Verhältnis: Eine Vereinigung Taiwans mit dem Festland, egal ob demokratisch — etwa durch eine von der Kuomintang geführte Regierung — oder mit Gewalt durch die VRCh herbeigeführt, würde die europäischen Beziehungen zu Taiwan herunterstufen zu einem Teil der Beziehungen Europas zur VRCh. Eine Auseinandersetzung mit China unter Einsatz von Gewaltmitteln hieße für Europa, sich mehr oder minder deutlich für eine der beiden Seiten (mit vermutlich den USA an der Seite Taiwans) entscheiden zu müssen. Dies hätte entsprechende Folgen für Europas Rolle in der indopazifischen Region insgesamt und im Verhältnis zur VRCh im Besonderen. Eine Demokratisierung Chinas schließlich würde Taiwan — der bisher einzigen demokratischen chinesischen Gesellschaft — eine Rolle für die weitere Entwicklung des Festlands übertragen. Hier würde Europa, so ist anzunehmen, Taiwan in erheblichem Maß beim Aufbau rechtsstaatlicher Institutionen und der Zivilgesellschaft in China unterstützen.

Der Einfall Russlands in die Ukraine hat nicht nur den Taiwanern selbst, sondern auch vielen Europäern neu vor Augen geführt, wie prekär die Lage der Insel ist und dass sie durch kriegerische Maßnahmen der Volksrepublik gefährdet werden könnte. Die Diskussion, ob Taiwan in näherer Zukunft die »Ukraine Chinas« werden könne und wie Europa sich dann verhalten solle, hat seither an Aktualität und Dringlichkeit gewonnen.[50]

46 Im Koalitionsvertrag der die neue Bundesregierung tragenden Parteien vom 24.11.2021 heißt es auf S. 157: »Eine Veränderung des Status quo in der Straße von Taiwan darf nur friedlich und im gegenseitigen Einvernehmen erfolgen. Im Rahmen der Ein-China-Politik der EU unterstützen wir die sachbezogene Teilnahme des demokratischen Taiwan in internationalen Organisationen.« *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP)*, 24.11.2021, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1> (eingesehen am 20.1.2022).

47 Schreiben der Taiwan-Vertretung in Deutschland vom 17.5.2021 an den Verfasser.

48 Vgl. Michael Reilly, »A New Westbound Policy? The Case for Increasing EU—Taiwan Engagement«, in: Mariah Thornton/Robert Ash/Dafydd Fell (Hg.), *Taiwan's Economic and Diplomatic Challenges and Opportunities*, London: Routledge, 2021 (E-Book, Kapitel 8).

49 Siehe hierzu die Ausführungen in der Einleitung, S. 5ff.

50 Siehe etwa Bill Bostock, »›Heute die Ukraine, morgen Taiwan‹ — Warum China die Sanktionen des Westens gegen Russland so genau beobachtet, laut Experten«, in: *Business Insider* (online), 18.3.2022, <https://www.businessinsider.de/politik/heute-ukraine-morgen-taiwan-china-beobachtet-sanktionen-gegen-russland-genau/> oder Maximilian Kalkhof, »Amerikas brillanter Taiwan-Schachzug«, in: *Welt* (online), 15.3.2022, <https://www.welt.de/politik/ausland/plus237468951/Chinas-Ukraine-Amerikas-brillanter-Taiwan-Schachzug.html> (beide eingesehen am 23.3.2022).

Hanns Günther Hilpert / Alexandra Sakaki / Gudrun Wacker

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

In dieser Studie wurden die Taiwan-Beziehungen der Länder USA, Japan, Singapur, Südkorea, Australien, Indien sowie der EU bzw. europäischer Staaten untersucht. Dabei offenbarten sich viele Gemeinsamkeiten, aber auch wesentliche Unterschiede und einige bemerkenswerte Besonderheiten.

Gemeinsamkeiten

Die wichtigste Gemeinsamkeit besteht darin, dass sich alle hier untersuchten Länder auf eine Ein-China-Politik festgelegt haben. Das heißt, dass sie die Volksrepublik China als legitime Vertretung Chinas diplomatisch anerkennen und deshalb keine formellen diplomatischen Beziehungen zur Republik China, also Taiwan, unterhalten können. Möglich sind aber informelle Beziehungen in den Bereichen Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Wissenschaft und Kultur. Institutionelle Träger dieser informellen Beziehungen sind daher nicht Regierungen und Botschaften, sondern mit mehr oder weniger phantasievollen Namen belegte bilaterale Vertretungen. Im Falle Deutschlands beispielsweise sind dies das Deutsche Institut Taipei und die Taipeh Vertretung in der Bundesrepublik Deutschland. Diese Repräsentanzen befördern nicht nur den Austausch von Handel, Wirtschaft, Kultur und Wissenschaft. De facto vertreten sie die politischen und sonstigen Interessen im Gastland und übernehmen dabei veritable diplomatische, vor allem konsularische Aufgaben. Ferner fungieren diese Repräsentanzen in Stellvertretung der Regierungen als Vertragspartner zwischenstaatlicher Abkommen. Politische Kontakte auf höchster politischer Ebene hingegen unterbleiben tunlichst. Bestenfalls Minister, die einen wirtschaftlichen oder technischen Geschäftsbereich verantworten, reisen nach Taiwan.

Komplementär zur Exekutive haben auch die nationalen Parlamente der untersuchten Länder (mit Ausnahme Singapurs) Beziehungen zum taiwanischen Parlament, dem Legislativ-Yuan, aufgenommen. In vielen Fällen lieferten und liefern die Taiwan zugeneigten Abgeordneten und Parlamentariergruppen wichtige Anstöße für intensivere bilaterale Beziehungen, zumal der gemeinsame demokratische Wertekanon diese begünstigt.

Alle untersuchten Länder unterhalten beidseitig vorteilhafte, durchaus substantielle Wirtschaftsbeziehungen. Zwar reichen diese bei weitem nicht an das Niveau des Handels- und Investitionsaustausches mit der VR China heran, werden aber durchweg als wichtig und ausbaufähig angesehen. Tatsächlich nahm der Anteil Taiwans am Außenhandel der untersuchten Länder ab Mitte der vergangenen Dekade tendenziell wieder leicht zu, nachdem er noch in der Vordekade rückläufig gewesen war. Aufgrund Taiwans global führender Position in der Produktion von Halbleitern befinden sich alle untersuchten Länder in einer gewissen Lieferabhängigkeit von der Insel. Um den Handels- und Wirtschaftsverkehr auszubauen sowie die wirtschaftlich-technische Zusammenarbeit voranzubringen, haben alle untersuchten Länder bilaterale Abkommen verschiedenster Art mit Taiwan vereinbart.

Eine weitere Gemeinsamkeit ist der Kultur- und Wissenschaftsaustausch, den alle untersuchten Länder mit Taiwan betreiben. Unterschiede bestehen hier allerdings hinsichtlich Inhalten und Intensität.

Unterschiede

Die großen Unterschiede in den Taiwanpolitiken der untersuchten Länder finden sich in der Außen- und Sicherheitspolitik, zudem in den außenwirtschaftlichen Beziehungen.

Angesichts des robust vorgetragenen Wiedervereinigungsanspruchs Pekings ist die Schutzzusage der USA — wenngleich zweideutig formuliert, mehrdeutig interpretierbar und gewiss nicht bedingungslos — zentral für die staatliche Existenz und die territoriale Verteidigung der Insel. Im Ernstfall könnte Amerika wohl höchstens vom geographisch benachbarten Japan militärische Unterstützung erwarten, wobei Tokio sich situationsbedingt alle Optionen offenhält.

Wenn französische und britische Kriegsschiffe die Taiwan-Straße durchqueren, unterstreicht das nicht nur, dass es sich um internationale Gewässer handelt. Diese Durchfahrt kann auch als symbolische Rückendeckung für Taiwan gewertet werden. Die übrigen hier untersuchten Staaten vermeiden es, sich eindeutig festzulegen, und betrachten den Status quo in der Taiwan-Straße als Voraussetzung, um den Frieden in der Region zu wahren. Dabei sind jedoch Nuancen erkennbar. Korea, Singapur und Indien lehnen jegliche Parteinahme strikt ab und erkennen die Hoheitsrechte der Volksrepublik über Taiwan ohne Wenn und Aber an. Was Australien betrifft, hatte dessen damaliger Außenminister Alexander Downer noch 2004 die Auffassung vertreten, der australisch-amerikanische Verteidigungspakt (Australia, New Zealand, United States Security Treaty, ANZUS) finde auf Taiwan keine Anwendung. Diese Haltung relativierten im November 2021 Verteidigungsminister Peter Dutton und Außenministerin Marise Payne und bezogen sich dabei auf Australiens Bündnispflichten gegenüber Amerika.[1] Taiwanische Beobachter äußerten zudem die Hoffnung, dass mit dem trilateralen Sicherheitspakt AUKUS (Australia, United Kingdom, United States) australische nukleare U-Boote zur Abschreckung Chinas beitragen werden.[2]

Die USA sind das einzige Land, das Taiwan sowohl über Rüstungsexporte als auch mittels Ausbildungs- und Trainingsmaßnahmen in der Landesverteidigung militärisch ertüchtigt. Daneben führt Singapur wegen seiner begrenzten Landfläche jährlich militärische Trainingsprogramme auf Taiwans Territorium und in Kooperation mit der Armee Taiwans durch. Die europäischen Länder (Frankreich, Niederlande) haben von ihren früheren Rüstungslieferungen Abstand genommen. Frankreich hat allerdings seine Bereitschaft signalisiert, Taiwan im Rahmen bestehender Verträge bei der Nachrüstung der Fregatten zu unterstützen, die es Anfang der 1990er Jahre an den Inselstaat ausgeliefert hat.

Es sind auch die USA und Japan, die sich außenpolitisch am vehementesten für das Existenzrecht Taiwans unterhalb der Souveränitätsschwelle einsetzen. Zudem haben sie in den vergangenen Jahren ihr Engagement für Taiwan auf den Ebenen Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft am nachdrücklichsten verstärkt. Dabei nehmen sie in Kauf, dass sich ihre bilateralen Beziehungen zu China verschlechtern.

Die asiatischen Nachbarn Korea, Singapur und Indien sind deutlich zurückhaltender. Australien und einige EU-Mitgliedstaaten dagegen haben unter dem Eindruck der militärischen Drohgebärden Pekings mittlerweile erkannt, dass ein stärkeres Engagement politisch notwendig ist, und äußern sich entsprechend.

So unternehmen vor allem die USA und Japan aktive Schritte, Taiwan international zu unterstützen und einzubinden, während manche Staaten sich derartigen Maßnahmen anschließen und andere sie ablehnen.

- Unterstützung für die taiwanischen Bemühungen um (funktionelle) Mitgliedschaft oder Beobachterstatus in internationalen Organisationen ist offizielle Politik der USA, Japans, der EU, der europäischen G7-Mitglieder sowie Australiens, nicht aber Indiens, Singapurs und Koreas.
- An dem von den USA und Taiwan 2015 ins Leben gerufenen Global Cooperation and Training Framework (GCTF), einer Initiative zur Bewältigung globaler Probleme unter gezielter Beteiligung taiwanischer Experten, nehmen Japan seit 2019 und Australien seit 2021 als Partnerländer teil. Singapur, Südkorea und aus Europa unter anderem Großbritannien, die Niederlande, Schweden und die Slowakei haben als Gastgebernationen an der GCTF-Initiative mitgewirkt. Weitere, auch europäische Staaten haben Teilnehmer entsandt.

In der Ausgestaltung der wirtschaftlichen Beziehungen zu Taiwan zeigen sich markante Unterschiede, die von der geographischen Nähe, den außenwirtschaftlichen Profilen und dem politischen Engagement abhängen.[3]

Japan, Südkorea, Singapur, Indien und Australien unterhalten überdurchschnittlich intensive Handelsbeziehungen mit Taiwan, wenn der Welthandelsanteil der Insel als Maßstab zugrunde gelegt wird. Im

1 Siehe Anthony Galloway, »Marise Payne Says ›Every Action‹ Needs to Be Taken to Prevent War over Taiwan«, in: *The Sydney Morning Herald* (online), 18.11.2021, <https://www.smh.com.au/politics/federal/marise-payne-says-every-action-needs-to-be-taken-to-prevent-war-over-taiwan-20211117-p599mp.html> (eingesehen am 3.2.2022).

2 Siehe Katherine Wei, »Aukus Pact to Benefit Taiwan in US-China Power Struggle: Experts«, in: *The Straits Times* (online), 30.9.2021, <https://www.straitstimes.com/asia/east-asia/aukus-pact-to-benefit-taiwan-in-us-china-power-struggle-experts> (eingesehen am 10.11.2021).

3 Für die numerischen Angaben siehe United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), »UNCTADstat«, <https://unctad.org/statistics>.

taiwanischen Handel mit Japan, Korea und Singapur dominiert die Produktgruppe der elektronischen Bauelemente sowohl den Export als auch den Import. Australien und Indien wiederum sind für Taiwan vor allem wichtige Lieferanten von Roh- und Brennstoffen.

Die Handelsbeziehungen der USA mit der Insel, ebenfalls gemessen am Welthandelsanteil Taiwans, sind nur durchschnittlich intensiv, die der europäischen Länder sogar unterdurchschnittlich. Dabei ist Taiwans Handelsverkehr mit den USA und Europa über praktisch alle Industriebereiche breit gefächert. Taiwans Lieferungen elektronischer Bauelemente nehmen mit Importanteilen von 23,8% (USA) und von 13% (EU-27) eine wichtige, aber nicht die vorherrschende Rolle ein.

Unter den Auslandsinvestoren in Taiwan überwiegen die traditionellen Industrieländer, zuvorderst die EU (25,7%), die USA (13%) und Japan (12,4%), während die Anteile Singapurs, Koreas, Indiens und Australiens marginal bleiben. Allerdings nutzen asiatische Unternehmen unterschiedlicher Provenienz Offshore-Finanzzentren wie Hongkong oder britische Überseegebiete in der Karibik als Drehscheiben für Investitionen in Taiwan. Umgekehrt investieren taiwanische Unternehmen vor allem in China (55%) und in der ASEAN-Region (11,5%).

Die Palette der Abkommen, die Taiwan mit den untersuchten Ländern vereinbart hat, ist breit und vielfältig. Allen voran Singapur, die USA und Japan haben ihre Beziehungen zu Taiwan in den Bereichen Wirtschaft, Technologie und Recht vertraglich geregelt:

- Singapur hat als einziges der untersuchten Länder ein Freihandelsabkommen mit Taiwan vereinbart. Es sieht nicht nur den Abbau der Zölle vor, sondern schließt auch die Liberalisierung des Investitions- und Dienstleistungsverkehrs sowie verschiedene Sektor-Kapitel ein, etwa zum gewerblichen Rechtsschutz. Sondierungen Taiwans für ein Freihandelsabkommen mit anderen Partnern (Australien, einige ASEAN-Staaten, EU, USA, Japan) wurden entweder abgebrochen oder fanden keinen Abschluss.
- Die USA haben bereits im Jahr 1994 ein Rahmenabkommen mit Taiwan geschlossen, um die Handels-, Investitions- und Wirtschaftsbeziehungen zu fördern. Angestrebt wird, diese Vereinbarung zu modernisieren oder gar zu einem Freihandelsabkommen zu erweitern. Das stößt aber beidseitig vor allem auf innenpolitische Widerstände.
- Japan hat sich auf mehrere weitreichende Abkommen mit Taiwan verständigt, darunter an erster Stelle ein Fischereiabkommen, welches den bilateralen Territorialkonflikt entschärft, ein Open-Skies-Abkommen und ein modernes Investitionsabkommen. Hinzu kommen diverse Vereinbarungen zur rechtspolitischen, technischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Angesichts des ohnehin niedrigen Zollschutzniveaus und der auf beiden Seiten sensiblen Agrarthematik sieht zumindest Japan die Zollliberalisierung als wenig dringlich an.
- Die übrigen untersuchten Staaten haben sich mit Taiwan auf verschiedene Abkommen für eine spezifische Zusammenarbeit auf völker- oder zivilrechtlicher Grundlage geeinigt. So gibt es Abkommen zum Investitionsschutz (Indien), zum Luftverkehr (Südkorea), zur Doppelbesteuerung (Deutschland, Indien), zum gewerblichen Rechtsschutz sowie zum Wettbewerbsrecht (Australien, Deutschland, Korea) und zur Zollabwicklung (Australien, Indien). Hinzu kommen mannigfache Vereinbarungen im Rahmen der industriellen, finanzpolitischen und agrarischen Kooperation. Die USA, die EU, Japan, Korea und Singapur haben mit Taiwan reziprok die visafreie Einreise für Touristen beschlossen. Indien gewährt taiwanischen Staatsbürgern Visaerleichterungen. Für Taiwans Diplomatie besitzen Visaabkommen einen enormen Stellenwert, ermöglichen sie doch taiwanischen Bürgern und Geschäftsleuten Reisefreiheit.

Besonderheiten

Neben den genannten Gemeinsamkeiten und Unterschieden sind in den Beziehungen zu Taiwan bei einigen der untersuchten Länder auffällige Besonderheiten zu beobachten:

Die USA haben Taiwans politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Entwicklung in den vergangenen sieben Dekaden maßgeblich beeinflusst. Entsprechend eng sind die bilateralen Beziehungen. Bis 1979 sorgte die Präsenz von US-Truppen auf der Insel für eine amerikanische Prägung des Alltags. Etwa eine Million Taiwaner sind seit 1949 in die USA ausgewandert. Viele von ihnen oder ihre Kinder sind nach Taiwan zurückgekehrt und haben sich dort erfolgreich eine Existenz aufgebaut. Amerikas Schulen und Hochschulen sind ein beliebtes Ziel für die Ausbildung von Taiwanern. Taiwans Chip-Industrie hätte ohne den Brain-Drain und den Technologie-

import aus den USA niemals ihre gegenwärtige Spitzenposition erreichen können und bleibt von amerikanischer Grundlagenforschung abhängig.

Auch Japan hat das benachbarte Taiwan politisch, wirtschaftlich und kulturell geprägt. Einfluss genommen hat Japan als Kolonialherr und als institutionelles Leitbild für eine Entwicklung zu einem fortgeschrittenen Industrieland und einer modernen Gesellschaft. Auch aufgrund der vielen Studien- und Arbeitsaufenthalte von Taiwanern in Japan und der Tätigkeit japanischer Unternehmen in Taiwan sind die Beziehungen und die Bindungen zwischen beiden Staaten eng.

Singapurs und Japans Verbindungen zu Taiwan sind deshalb intensiv, weil sie auf historischen Beziehungen aus der Zeit vor 1945/49 fußen. Sowohl die teilweise auch aus Taiwan verlaufende chinesische Migration nach Singapur als auch die unter japanischer Kolonialherrschaft betriebene Entwicklung und Modernisierung der Insel wirken in die Gegenwart hinein und erleichtern die Zugänge zueinander in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft.

Taiwans ostasiatische Nachbarn Japan, Südkorea und Singapur betreiben mit der Republik China eine stille (oder leise) Diplomatie. Für Außenstehende ist sie wenig sichtbar und muss daher auch die VR China nicht notwendig irritieren. Zur stillen Diplomatie zählen neben vielfältigen Think-Tank-Kooperationen unter anderem die wechselseitigen Besuche ehemaliger hochrangiger Regierungsbeamter, Minister und sogar Staats- und Regierungschefs. Auch Australiens früherer Premierminister Tony Abbott reiste im September 2021 nach Taiwan. Die Regierungsparteien Singapurs (PAP) und Japans (LDP) unterhalten zudem Partei-zu-Partei-Beziehungen; erstere mit der KMT und letztere mit der DPP.

Deutsche und europäische Interessen

Es stellt sich die Frage, ob die in dieser Studie untersuchten Länder Anhaltspunkte für die weitere Gestaltung deutscher und europäischer Taiwan-Politik bieten. Um diese Frage zu beantworten, muss zuvor über Deutschlands und Europas Interessen reflektiert werden, die sich auf Taiwan richten. Zudem sind die Kosten und Risiken sowohl einer engagierteren Taiwan-Politik als auch eines »Weiter so« sorgfältig abzuwägen.

In Bezug auf Taiwan haben Deutschland und Europa sicherheitspolitische, außenpolitische und wirtschaftspolitische Interessen. Sicherheitspolitisch vorrangiges Ziel ist es, Frieden und Stabilität in der Taiwan-Straße zu bewahren. An Taiwan könnte sich zwischen den USA und China ein militärischer Konflikt entzünden. Deutsche und europäische Sicherheitspolitik sollte dazu beitragen, einen solchen Krieg zu verhindern sowie Risiken militärischer Zwischenfälle und einer Eskalation insgesamt zu mindern. Die beste Chance, dieses Ziel zu erreichen, liegt darin, den Status quo beizubehalten. Es gilt also eine taiwanische Unabhängigkeitserklärung ebenso abzuwenden wie eine aktiv von China herbeigeführte Veränderung der Lage. Eine chinesische Annexion würde Freiheit und Demokratie in Taiwan ein Ende setzen. Sie würde Japans Sicherheit gefährden und die Glaubwürdigkeit der USA als Garant von Sicherheit und Stabilität im Indopazifik nachhaltig beschädigen oder sogar zerstören. Um solche negativen Konsequenzen zu vermeiden, würde Amerika wahrscheinlich einen chinesischen Versuch, sich die Insel gewaltsam einzuverleiben, mit einer militärischen Intervention beantworten. Bei seinem Streben, den Status quo aufrechtzuerhalten, wird Deutschland wohl keinen militärischen Beitrag leisten können. Trotzdem kann eine klare Positionierung Deutschlands und Europas China vor Augen führen, dass ein gewaltsames Vorgehen gegen Taiwan mit hohen Kosten verbunden wäre. Dies trüge zur Bewahrung des Status quo bei. Im Konfliktfall wäre Ambivalenz seitens Deutschlands und Europas ohnehin kaum durchzuhalten.

Außenpolitisch haben Deutschland und Europa ein Interesse daran, dass Taiwans westlich-liberales Gesellschafts- und Demokratiemodell fortbesteht, gerade auch in der Abwehr der ständigen Versuche Chinas, Politik und Gesellschaft Taiwans innerlich zu zermürben oder zu spalten und die Wirtschaft der Insel zu beschädigen. Europas Solidarität sollte der Bevölkerung Taiwans gelten, die auch künftig frei, rechtsstaatlich und in demokratischer Selbstbestimmung leben will und sich wünscht, ihre eigenen Interessen im internationalen System zu vertreten. Darüber hinaus geht es aber auch um Resilienz und Erfolg einer geographisch und politisch exponierten Demokratie, die eine reale Alternative zum autoritär-totalitären System der Volksrepublik darstellt. Im globalen Systemkonflikt zwischen freiheitlichen Demokratien und autoritären Systemen nimmt Taiwan nicht nur symbolisch, sondern auch realpolitisch eine herausragende Stellung ein, zumal China neuerdings die Überlegenheit des eigenen gegenüber dem westlichen System propagiert.

Im außenpolitischen Interesse Deutschlands und Europas liegt es auch, Taiwan in die Bewältigung globaler Aufgaben einzubinden. In den Bereichen Gesundheit, Entwicklung und digitale Infrastruktur verfügt Taiwan über maßgebliche Lösungskapazitäten. Sie können wertvolle Beiträge dazu leisten, beispielsweise die Millenniumsziele 2030 zu erreichen. In dem Bemühen, die globalen Güter Nachhaltigkeit, Entwicklung und menschliche Sicherheit bereitzustellen, sollte die Weltgemeinschaft nicht auf die Mitwirkung Taiwans verzichten, das hochmotiviert ist, sich international sichtbar einzubringen.

Außenwirtschaftlich haben Deutschland und Europa ein Eigeninteresse an engeren Handels- und Wirtschaftsbeziehungen mit Taiwan, das eine unverzichtbare Rolle in den globalen Liefer- und Produktionsketten einnimmt und ein weltweit führender Anbieter von Halbleitern und elektronischen Ausrüstungen ist. Der Ausbau der ökonomischen Beziehungen mit Taiwan dürfte sich positiv auf Handel, Produktion und Einkommen auswirken und Impulse für Wettbewerb und Innovation setzen. Eine stärkere bilaterale Zusammenarbeit und Verflechtung könnte nicht nur helfen, Taiwans ökonomische Sicherheit zu erhöhen, sondern würde auch Europas Abhängigkeit von China mindern. Um den europäischen Markt besser mit Halbleitern zu versorgen und zusätzliche europäische Produktionskapazitäten bei elektronischen Bauelementen zu entwickeln, ist Taiwan ein wichtiger Partner.

Ohne Einblick in die Diskussions- und Entscheidungsprozesse innerhalb von Chinas Militär- und Parteiführung ist es kaum möglich, Kosten und Risiken einer interessengeleiteten Taiwan-Politik angemessen zu bewerten. Statt Gewissheiten bleiben daher nur negative Folgeabschätzungen. Hier scheint es, als hätte Europa nur die Wahl zwischen zwei Übeln: Betreibt Europa eine Taiwan-Politik, die China als konfrontativ deutet, und verändern gleichzeitig Taiwan oder die USA den Status quo, könnte sich die Volksrepublik zu einem Annexionskrieg gezwungen sehen. Umgekehrt könnte aber auch eine leisetreterische Taiwan-Politik Europas China in seiner offensiven Politik bestätigen und zu weiteren Aggressionen verleiten.

Darüber hinaus stehen Chinas autoritäre, wenn nicht totalitäre Verhärtungen in der Innenpolitik in auffälligem Gegensatz zur Konsolidierung von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Pluralismus in Taiwan. Für eine wertegeleitete europäische Außenpolitik, die sich zunehmend mit der globalen Herausforderung Chinas als mächtiges Gegenmodell zum liberalen Westen konfrontiert sieht, muss daher Solidarität mit Taiwans Bevölkerung und Regierung die logische Konsequenz sein.

Angesichts des übergeordneten Interesses, Frieden und Stabilität in Asien zu wahren, darf kein Zweifel am politischen Willen der EU und Deutschlands bestehen, an der Ein-China-Politik festzuhalten und den Status quo in der Taiwan-Straße zu stützen. Indes zeigt die Bestandsaufnahme der Taiwan-Politiken jener Länder, die in dieser Studie untersucht wurden, dass auch bei grundsätzlichem Festhalten an der Ein-China-Politik weit größere Handlungsspielräume vorhanden sind, als es Deutschland und die EU bislang wahrgenommen haben. Notwendig ist allerdings die Bereitschaft, sich für das Existenzrecht Taiwans und den Fortbestand von Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auf der Insel einzusetzen, das Land international engagierter zu unterstützen und die bilateralen Beziehungen auf breiter Front auszubauen. Verschiedene mit Taiwan getroffene Vereinbarungen zeigen, dass dies möglich ist, wie zum Beispiel die Investitionsabkommen (Indien, Japan), das Freihandelsabkommen (Singapur), das Fischereiabkommen (Japan) und die Luftverkehrsabkommen (Japan, Südkorea).

Die vorhandenen Spielräume besser zu nutzen erfordert aber nicht nur Ideenreichtum und Kreativität, sondern auch den politischen Willen, die Reaktionen Pekings — überwiegend diplomatische Interventionen, wirtschaftlicher Druck oder sogar »Strafmaßnahmen« — auszuhalten. Deutsche und europäische Politik sollte Peking zudem unmissverständlich signalisieren, dass es gravierende negative Konsequenzen hätte, sollte die VR China sich Taiwan mit militärischer Gewalt einverleiben. Eine entsprechende Positionierung könnte dazu beitragen, die Kosten-Nutzen-Kalkulation der chinesischen Führung zugunsten der Wahrung des Status quo zu beeinflussen.

In diesem Sinne sollten Deutschland und die EU Taiwan als demokratisch verfassten, wirtschaftlich und technologisch fortgeschrittenen Schlüsselpartner im Indopazifik ansehen, mit dem die Beziehungen auf den unterschiedlichsten Ebenen umfassend ausgeweitet werden sollten.

Konkrete Vorschläge

Außen- und Sicherheitspolitik

a.) unilateral

- Contingency Planning: Denkbare politische und militärische Szenarien in der Taiwan-Straße sowie der eigenen (europäischen und deutschen) Reaktionen durchspielen, so dass Europa gegebenenfalls entscheidungs- und handlungsfähig wäre

b.) auf bilateraler Ebene mit Taiwan

- Informelle Regierungskontakte auf allen Ebenen unterhalb der höchsten Staatsämter zulassen und intensivieren (z.B. auf Ebene der Staatssekretäre)
- Parlamentarischen Austausch mit Taiwan stärken
- Stille Diplomatie nach asiatischem Vorbild pflegen (Besuch ehemaliger Verantwortungsträger; Think-Tank-Dialoge; sportliche oder kulturelle Veranstaltungen als Anlass nutzen, taiwanische Politiker einzuladen)
- Virtuelle Formate gezielt als niederschwellige Einführungsmöglichkeit von Dialogen nutzen
- Taiwan in die Indopazifik-Strategie der Bundesregierung einbinden (ebenso wie bei der Umsetzung der entsprechenden Strategie der EU, die Taiwan explizit nennt)

c.) auf bilateraler Ebene mit der VR China

- Offiziell gegen militärische und sonstige Provokationen der VR China protestieren, die sich gegen Taiwan richten; dies zum Bestandteil der offiziellen Regierungsgespräche machen

d.) auf multilateraler Ebene

- Deutsches Interesse an Frieden und Stabilität in der Taiwan-Straße im Kontext bilateraler und multilateraler Treffen bekräftigen (ähnlich dem G7-Statement zu Taiwan)
- Taiwan engagierter in seinem Bestreben unterstützen, Beobachterstatus in internationalen Institutionen zu erlangen (WHA, ICAO, UNFCCC, WCO, Interpol); sich dazu mit Ländern abstimmen, die ebenfalls dieses Ziel verfolgen
- Beiträge Taiwans zur Lösung globaler Probleme unterstützen und international dafür werben (Klimaschutz, Gesundheitspolitik, Cybersicherheit)
- Mitgliedschaft im GCTF erwerben (EU und Deutschland), Workshops in Europa und in Drittregionen finanzieren und organisieren (Afrika, Naher und Mittlerer Osten, Südasien)
- Mit Taiwan in der Entwicklungspolitik zusammenarbeiten, und zwar bei Themen wie demokratische Transformation, Entwicklung von Rechtsstaatlichkeit, Sicherung von Freiheits- und Menschenrechten
- Taiwan in internationale Exportkontrollregime einbinden
- Europäische Solidarität zeigen, wenn die VR China auf die Stärkung informeller Beziehungen eines EU-Mitgliedstaats zu Taiwan mit harten wirtschaftlichen Strafmaßnahmen reagiert[4]

Handels- und Wirtschaftspolitik

- EU: Verhandlungen für ein umfassendes bilaterales Investitionsabkommen (BIT) aufnehmen, mit der längerfristigen Perspektive eines bilateralen Freihandelsabkommens
- Aktiv für taiwanische Direktinvestitionen in Europa werben, vor allem in den Bereichen elektronische Bauelemente und Internetsicherheit
- Kurzfristig Vereinbarungen zu einzelnen Sektorkapiteln treffen, wie beispielsweise Technologie- und Rechtsschutz, Cybersicherheit, Lieferkettensicherheit, E-Commerce, Gesundheit, Energie, Zusammenarbeit kleiner und mittlerer Unternehmen, Zollabwicklung, Anerkennung von Ursprungsregeln, Marktzugang im Agrarbereich

Wissenschafts- und Kulturpolitik

- Zusammenarbeit in der Wissenschaft fördern und stärken, zum Beispiel Hochschulkooperation, Austausch unter Forschern in technischen Bereichen
- Austausch im kulturellen Bereich intensivieren (beispielsweise durch Städtepartnerschaften und die Förderung zivilgesellschaftlichen Austausches)
- Chinesische Sprachausbildung in Taiwan stärker nutzen; Taiwans Bemühungen zum Aufbau chinesischer Sprachausbildungsstätten in Europa finanziell unterstützen und politisch befördern
- Taiwanische Bemühungen zum Aufbau eines auslandschinesischen Informations- und Mediendienstes unterstützen, als Alternative zu den Medienangeboten der VR China

4 Dies war jüngst bei Litauen der Fall, das sein Vorgehen allerdings nicht vorab mit der EU abgestimmt hatte.

Nachtrag: Der Ukraine-Krieg und Taiwan

Der Krieg, den Russland am 24. Februar 2022 gegen die Ukraine entfesselte, provoziert die Frage nach den politischen Implikationen für Taiwan. Allzu offenkundig ist nämlich die Analogie zwischen Russlands Anspruch auf das »slawische Brudervolk« und Chinas Anspruch auf Wiedervereinigung mit der »abtrünnigen Provinz«. In beiden Fällen geht es um Demokratien, denen ein übermächtiger autokratisch regierter Staat gegenübersteht. Und tatsächlich haben die tragischen Kriegsereignisse in Osteuropa den Taiwanern ihre eigene Gefährdung nochmals drastisch vor Augen geführt. Rasch machte in Medien und sozialen Netzwerken der Spruch »Ukraine today, Taiwan tomorrow« die Runde. Taiwans Regierung und Technologiewirtschaft schlossen sich umgehend der Verurteilung Russlands und den internationalen Sanktionen an.

Auch wenn die Analogie zwischen Ukraine und Taiwan auf den ersten Blick nahezuliegen scheint, bestehen wesentliche Unterschiede zwischen beiden. Erstens ist die Ukraine anders als Taiwan Mitgliedsland der Vereinten Nationen und ein souveräner Staat, was selbst der Aggressor Russland anerkennt. Das macht die Situation Taiwans völkerrechtlich prekärer, zumal es nur noch wenige diplomatische Verbündete hat. Zweitens haben die USA sich — anders als gegenüber der Ukraine — dazu verpflichtet, Taiwan bei der Selbstverteidigung zu helfen. Was dies genau bedeuten soll und welche Bedingungen dafür gelten, ist indes ungewiss. Taiwan besitzt für die USA einen weit höheren Stellenwert als die Ukraine. Gründe dafür sind Taiwans strategisch exponierte geographische Lage in der ersten Inselkette, die herausragende Bedeutung seiner Halbleiterindustrie sowie das amerikanische Engagement für die konsolidierte freiheitliche Demokratie der Insel. Unter dem Eindruck der Ereignisse in Osteuropa haben die USA ihren Beistand für Taiwan mit politischer Rhetorik und militärischer Symbolik nochmals unterstrichen. Drittens dürfte eine Invasion vom Festland auf die Insel Taiwan ungleich schwieriger zu bewerkstelligen sein als der Überfall auf die Ukraine, die geographisch an Russland und Belarus grenzt. Im Kriegsfall wäre es aber aus diesem Grund auch komplizierter, Taiwan materiell zu unterstützen. Und viertens erreicht Chinas Vorgehen gegenüber Taiwan bislang bei weitem nicht die Dimension der aggressiven, auf militärische Gewalt bauenden Annexionspolitik Russlands. China verfolgt stattdessen eine langfristig angelegte Zermürbungstaktik: Aus dem Bewusstsein wachsender politischer Macht heraus wendet die chinesische Führung vor allem diplomatische, wirtschaftliche und propagandistische Mittel an und gebraucht militärische Instrumente ergänzend als einschüchterndes Element. Noch hofft Peking, sein Ziel der Vereinigung kampflos zu erreichen.

Über Pekings Beurteilung der neuen geopolitischen Lage und seine Risikoerwägungen in Bezug auf Taiwan existieren keine gesicherten Erkenntnisse. Im aus westlicher Sicht besten Fall haben das Kriegsgeschehen und die internationalen Reaktionen auf Russlands Angriffskrieg die offensiven militärischen Ambitionen Pekings eher gedämpft als angefacht. Erstens ist der unerwartet heftige ukrainische Widerstand Inspiration und Ansporn für Taiwans Bevölkerung und befeuert Wehrhaftigkeit und Verteidigungsfähigkeit. Taiwans verteidigungspolitische Resilienz dürfte zunehmen, und Peking müsste mit stärkerer Gegenwehr als bislang erwartet rechnen. Und zweitens dürfte die unverzügliche, politisch geschlossene und in den Sanktionen äußerst weitreichende Reaktion des Westens Eindruck gemacht haben.

Aber der Krieg in der Ukraine ist noch nicht vorbei. Sein Ausgang und seine Auswirkungen auf die Stellung Russlands in der Welt werden die Kalkulationen und Schlussfolgerungen der chinesischen Führung beeinflussen. Es ist daher nicht garantiert, dass der Ukraine-Krieg Peking veranlasst, eine Invasion Taiwans für schwieriger, riskanter und von den politischen und wirtschaftlichen Konsequenzen her für kostspieliger zu halten als zuvor. Möglicherweise sieht sich die chinesische Führung auch in ihrer Entschlossenheit bestärkt, die wirtschaftlichen und technologischen Abhängigkeiten des Landes vom Westen weiter zu reduzieren und Resilienz gegenüber drohenden Sanktionen aufzubauen.

Deutschland und die EU haben kein Interesse daran, dass sich international das Recht des Stärkeren gegen die Stärke des Rechts durchsetzt, weder in Europas Nachbarschaft noch im Indopazifik. Russlands Vorgehen hat nicht nur verheerende humanitäre, ökonomische und finanzielle Folgen. Zudem gefährdet es grundlegend die regionale und internationale Sicherheitsordnung mit ihren Werten wie friedlicher Konfliktbewältigung und dem Recht auf Selbstbestimmung. Diese Prinzipien sind im Falle Taiwans ebenfalls bedroht. Insofern ist Taiwans Ringen um politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Selbstbehauptung auch für Europa relevant.

Anhang

Abkürzungen

5G	Mobilfunkstandard der 5. Generation
ACIO	Australian Commerce and Industry Office
ADB	Asian Development Bank (Asiatische Entwicklungsbank)
ADESC	Agreement on Defense Exchanges and Security Cooperation
AFFA/DAFF	The Commonwealth Department Of Agriculture, Fisheries And Forestry — Australia
AIDC	Aerospace Industrial Development Corporation
AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank (Asiatische Infrastrukturinvestmentbank)
AIT	American Institute in Taiwan
ANZTEC	Agreement between New Zealand and the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen, and Matsu on Economic Cooperation
ANZUS	Australia, New Zealand, United States Security Treaty (ANZUS-Abkommen, Pazifikpakt)
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation (Asiatisch-Pazifische Wirtschaftsgemeinschaft)
ARATS	Association for Relations Across the Taiwan Straits
ARF	ASEAN Regional Forum
ASE	Advanced Semiconductor Engineering
ASEAN ISIS	ASEAN Institutes of Strategic and International Studies
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations (Verband Südostasiatischer Nationen)
ASTEP	Agreement between Singapore and the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu on Economic Partnership
AUKUS	Australia, United Kingdom, United States (trilateraler Sicherheitspakt)
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BIPA	Bilateral Investment Promotion and Protection Agreement
BJP	Bharatiya Janata Party
BRI	Belt and Road Initiative (Initiative Neue Seidenstraße)
BRICS	Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika
ChAFTA	China-Australia Free Trade Agreement
CMAA	Agreement for Mutual Assistance in Customs Matters
COP	Conference of the Parties
CPTPP	Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership
CSIS	Center for Strategic and International Studies
CSSTA	Cross-Strait Service Trade Agreement
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DGAP	Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik
DPP	Democratic Progressive Party (Demokratische Fortschrittspartei/Taiwan)
DTAA	Double Tax Avoidance Agreement
ECFA	Economic Cooperation Framework Agreement
EEFT	European Education Fair Taiwan (Europäische Bildungsmesse Taiwan)
EME	elektromagnetische Energie
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FTA	Free Trade Agreement (Freihandelsabkommen)
FTAAP	Free Trade Area of the Asia-Pacific (Asiatisch-Pazifische Freihandelszone)
G7	Gruppe der Sieben (die sieben führenden westlichen Industriestaaten)
GCTF	Global Cooperation and Training Framework
GTAI	Germany Trade and Investment
ICAO	International Civil Aviation Organization (Internationale Zivilluftfahrtorganisation)
ICDF	International Cooperation and Development Fund
IDSA	Institute for Defence Studies and Analysis
IIR	Institute of International Relations, Chengchi University (Taiwan)
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
IMF	International Monetary Fund
INC	Indian National Congress
Interpol	International Criminal Police Organization
ITA	India Taipei Association
KI	Künstliche Intelligenz
KMT	Kuomintang
KPCh	Kommunistische Partei Chinas
LDP	Liberal Democratic Party, Japan
MAC	Mainland Affairs Council
MINT	Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MoU	Memorandum of Understanding
NGO	Non-Governmental Organization (Nichtregierungsorganisation)
NSBP/NSP	New Southbound Policy
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
ORF	Observer Research Foundation
PAP	People's Action Party
PDX	Priority Document Exchange (elektronischer Austausch von Prioritätsdokumenten)
PLA	People's Liberation Army (Volksbefreiungsarmee)
PLAAF	People's Liberation Army Air Force (Luftstreitkräfte der Volksrepublik China)
PPH	Patent Prosecution Highway
RCEP	Regional Comprehensive Economic Partnership (Regionale Umfassende Wirtschaftspartnerschaft)

ROC	Republic of China (Republik China/Taiwan)
ROK	Republic of Korea (Republik Korea/Südkorea)
SAF	Singapore Armed Forces
SDGs	Sustainable Development Goals
SEF	Straits Exchange Foundation
SIIA	Singapore Institute of International Affairs
SITC	Standard International Trade Classification
SMIC	Semiconductor Manufacturing International Corporation
TAITRA	Taiwan External Trade Development Council
TAO	Taiwan Affairs Office
TEC	Taiwan Education Center
TECC	Taipei Economic and Cultural Center
TECRO	Taipei Economic and Cultural Representative Office (Vertretung Taiwans in den USA)
TEFF	Taiwan European Film Festival
THAAD	Terminal High Altitude Area Defense
TIBE	Taipei International Book Exhibition
TIFA	Trade and Investment Framework Agreement
TOCFL	Test of Chinese Language Proficiency/Test of Chinese as a Foreign Language
TPP	Trans-Pacific Partnership (Transpazifische Partnerschaft)
TRA	Taiwan Relations Act
TSF/STF	Taipei-Seoul Forum/Seoul-Taipei Forum
TSMC	Taiwan Semiconductor Manufacturing Company, Limited
UK	United Kingdom
UMC	United Microelectronics Corporation
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development (Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung)
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change (Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen)
VIF	Vivekananda International Foundation
VN	Vereinte Nationen
VR	Volksrepublik
VRCh	Volksrepublik China
WHA	World Health Assembly (Weltgesundheitsversammlung)
WHO	World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)

Lektüreempfehlungen

Volker Stanzel
Chinas Lehren aus dem Ukraine-Krieg
SWP-»Kurz gesagt«, 4.3.2022

Marco Overhaus / Alexandra Sakaki
Die US-Bündnisse mit Japan und Südkorea. Stärken und Bruchlinien in der sicherheitspolitischen Kooperation
SWP-Studie 5/2021, Mai 2021

Frédéric Krumbein
Regenbogen über Taiwan. Asiens Nummer eins bei der Ehe für alle
SWP-Aktuell 64/2019, November 2019

Die Autorinnen und Autoren

Dr. Eric J. Ballbach
Gastwissenschaftler in der Forschungsgruppe Asien

Dr. Mark Harrison
Senior Lecturer im Fach China-Studien an der
University of Tasmania in Hobart, Australien

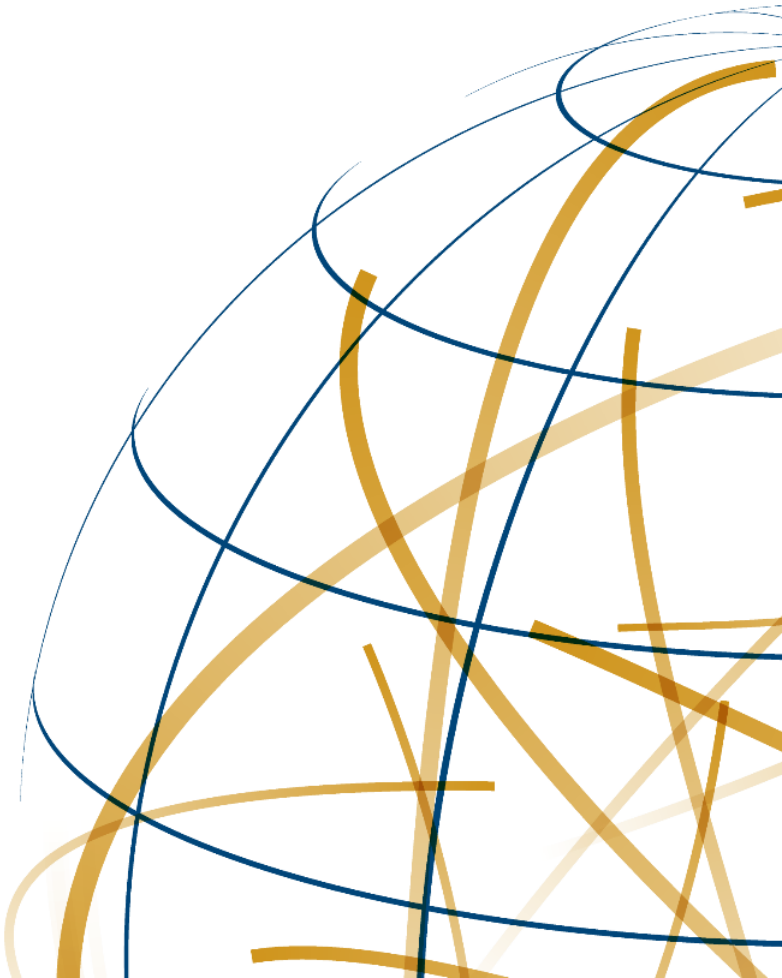
Dr. Felix Heiduk
Leiter der Forschungsgruppe Asien

Dr. Hanns Günther Hilpert
Senior Fellow in der Forschungsgruppe Asien

Dr. Marco Overhaus
Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Amerika

Dr. Alexandra Sakaki
Stellvertretende Leiterin der Forschungsgruppe Asien

Botschafter a. D. Dr. Volker Stanzel
Senior Distinguished Fellow, Gastwissenschaftler der
Institutsleitung

Dr. Gudrun Wacker
Senior Fellow in der Forschungsgruppe Asien

Dr. habil. Christian Wagner
Senior Fellow in der Forschungsgruppe Asien