

Kapitel 4 Kompensatorische Sicherheitsstrategien in Taiwan

4.1 Grundlagen der Sicherheitspolitik in Taiwan

4.1.1 Die Beziehung von völkerrechtlichem Status und Sicherheitspolitik in Taiwan

Der umstrittene völkerrechtliche Status der Republik China auf Taiwan, wie der Titel Taiwans offiziell lautet, ist die Hauptursache für die schwierige sicherheitspolitische Situation der Insel. Er ist die Quelle anhaltenden Konflikts zwischen Taiwan und der Volksrepublik China und deren Drohung einer gegebenenfalls auch gewaltsamen Integration Taiwans in das Territorium der Volksrepublik. Die unterschiedlichen Rechtsauffassungen sind ein Erbe des chinesischen Bürgerkriegs der 1930er und 1940er Jahre, die bis in die Gegenwart eine völkerrechtlich verbindliche Lösung und die endgültige Beendigung des Krieges verhindern. Konsens besteht lediglich über die Tatsache, daß Taiwan im Jahre 1895 vom damaligen chinesischen Kaiserreich im Friedensvertrag von Schimonoseki an Japan abgetreten wurde.⁵⁴⁴ Die Eingliederung der Insel bildete den Auftakt für die territoriale Expansion Japans in Ostasien, die erst 1945 durch die japanische Niederlage im Zweiten Weltkrieg rückgängig gemacht wurde.⁵⁴⁵ Gleichzeitig brachte dieser Besitzerwechsel eine Periode der Modernisierung von Wirtschaft und Infrastruktur mit sich, verbunden mit einem starken kulturellen und sprachlichen Einfluß Japans auf die in der Vergangenheit überwiegend vom chinesischen Festland eingewanderte Bevölkerung der Insel.⁵⁴⁶

Unbestritten ist darüber hinaus, daß Taiwan 1945 nach der japanischen Niederlage an China zurückgegeben wurde. Der Präsident der Republik China, Chiang Kai-shek, hatte in Verhandlungen mit den westlichen Alliierten schon 1943 die Befreiung Chinas von der Besetzung durch japanische Truppen als alliiertes Kriegsziel durchgesetzt. Taiwan wurde, auch wenn es anders als die

⁵⁴⁴ Allgemein zur Geschichte Chinas und Taiwans vgl. z.B. Fairbank 1991, Fairbank und Feuerwerker 1986, Long 1991, Rubinstein 1999, Weggel 1989.

⁵⁴⁵ Zur Periode der japanischen Herrschaft vgl. z.B. Lamley 1999.

⁵⁴⁶ Vgl. Klintworth 1995: S. 30-35.

betreffenden Territorien auf dem chinesischen Festland nicht erst seit den 1930er Jahren japanisch regiert worden war, in diese Regelung mit einbezogen. Nach der Kapitulation Japans am 14. August 1945 nahm daher Chiangs Kuomintang (KMT) im Namen der Republik China die Insel in Besitz. Nach der Niederlage der KMT gegen die kommunistischen Verbände Mao Ze-dongs im chinesischen Bürgerkrieg 1949 floh die Führung der KMT mit ihren verbliebenen Truppen und etwa 1 bis 2 Millionen Gefolgsleuten nach Taiwan. Die Insel sollte als Ausgangspunkt einer erfolgreichen Rückeroberung ganz Chinas dienen, ein Vorhaben, das sich in den folgenden Jahren und Jahrzehnten immer deutlicher als undurchführbar erwies.

Die Volksrepublik China und die Republik China auf Taiwan haben aus diesen historischen Grundgegebenheiten gegensätzliche und bislang unvereinbare Schlußfolgerungen gezogen.⁵⁴⁷ Bis zu Beginn der 1990er Jahre entzündete sich der Konflikt an der Frage, welche der beiden Seiten die rechtmäßige und völkerrechtlich legitime Herrschaft über China als Ganzem innehatte. Während die Kommunistische Partei Chinas die Position vertrat, die Republik China habe durch die Niederlage der KMT im Bürgerkrieg 1949 zu existieren aufgehört, wurde und wird dies von der Regierung in Taipei bestritten. Erst in der Amtszeit des taiwanischen Präsidenten Lee Teng-hui von 1988 bis 2000 hat sich der Fokus der Auseinandersetzung von der Legitimitätsfrage zu einer unterschiedlichen Interpretation des „Ein China-Prinzips“ verschoben. Das „Ein China-Prinzip“ bildet seither den Kristallisationspunkt des Konflikts in der Straße von Taiwan. Bestand in der Vergangenheit zwischen der KMT und der KP Chinas Einigkeit darüber, daß es nur eine chinesische Nation gebe und diese von einer zentralen Gewalt zu regieren sei, entfernte sich die taiwanische Politik langsam von dieser Position. Damit trug sie nicht nur der faktischen Existenz zweier chinesischer Staaten Rechnung, sondern dem innenpolitischen Druck, der sich aus der wachsenden taiwanischen Identität ergab. Der VR dagegen erscheint diese Modifikation der taiwanischen Position unannehmbar und gilt als Indiz einer schleichenden Vorbereitung auf eine formelle Unabhängigkeitserklärung Taiwans.

⁵⁴⁷ Vgl. z.B. Copper 1999: S. 25-40.

Die unterschiedlichen Auffassungen beider Seiten über die Interpretation des „Ein China-Prinzips“ und den Status ihres Verhältnisses haben eine hinreichende Stabilisierung der bilateralen Beziehungen bislang verhindert. Während die VR im Grundsatz davon ausgeht, daß Taiwan eine chinesische Provinz ist, die von einer abtrünnigen lokalen Regierung beherrscht wird, definierte Lee Teng-hui das Verhältnis zu Peking zuletzt als „special state-to-state relationship“⁵⁴⁸. Sein Nachfolger Chen Shui-bien ist von dieser Position bislang nicht abgerückt. Das Weißbuch der Volksrepublik China über das „Ein China-Prinzip“ und die Taiwanfrage vom 21. Februar 2000 sowie die Reaktion Taiwans verdeutlichen exemplarisch die Unterschiede in der juristischen Argumentation.⁵⁴⁹ Die Position der Regierung in Peking ist im Grundsatz seit 1949 unverändert. Sie geht davon aus, daß es nur einen souveränen chinesischen Staat gibt und die Volksrepublik die Republik China am 1. Oktober 1949 in dieser Rolle abgelöst hat. Daraus ergibt sich die Schlußfolgerung, daß das gesamte Territorium der Republik China vor dem 1. Oktober 1949 nunmehr der Regierungsgewalt der Volksrepublik unterliegen müsse. Aus dieser Position wird die Auffassung abgeleitet, daß auch die Insel Taiwan zum Territorium der Volksrepublik China gehöre, da China die Insel am 25. Oktober 1945 von Japan rechtmäßig zurückerhalten habe.⁵⁵⁰ Lediglich in bezug auf die Mittel und Wege, mit denen das Ziel einer politischen Vereinigung Taiwans mit dem Festland unter der Leitung der Volksrepublik zu erreichen sei, zeigten sich KP und Regierung in den vergangenen Jahrzehnten beweglich. Seit 1979 verfolgt die VR das Ziel einer friedlichen Vereinigung nach dem Prinzip „Ein Land, zwei Systeme“. Im Jahre 1995 wurde es von Staatspräsident Jiang Zemin an die durch die Demokratisierung Taiwans geschaffenen Realitäten angepaßt. Seither werden nicht länger Verhandlungen zwischen den beiden Bürgerkriegsparteien KP und KMT gefordert, sondern der Dialog mit den verantwortlichen Institutionen und gesellschaftlichen Gruppen der Insel.⁵⁵¹

Die Demokratisierung des politischen Systems Taiwans und der Übergang zu einer Außenpolitik der „Flexible Diplomacy“ als Reaktion auf die zunehmende

⁵⁴⁸ S. Lee, T. 1999a und Lee, T. 1999b: S. 12.

⁵⁴⁹ Vgl. PRC White Paper 2000: S. 2ff, sowie für die Republik China auf Taiwan MAC Statement 2000: S. 2, MFA Statement 2000: S. 1.

⁵⁵⁰ Vgl. PRC White Paper 2000: S. 2f.

⁵⁵¹ Vgl. Jiang 1995, dazu auch Chen, Q. 1999: S. 132-135.

internationale Isolierung Taiwans beförderten die Modifizierung und Aufweichung der taiwanischen Interpretation des „Ein China-Prinzips“.⁵⁵² Eine wenn auch nicht juristische, so doch faktische Anerkennung der Existenz der Volksrepublik ließ sich nicht länger vermeiden. Erstmals trugen die „Richtlinien für die Vereinigung der Nation“ vom 23. Februar 1991 diesem Umstand Rechnung. Sie forderten nicht länger die sofortige Vereinigung mit dem Festland auf der Grundlage der drei Prinzipien Sun Yat-sens⁵⁵³, sondern sahen einen dreistufigen Annäherungs- und Aushandlungsprozeß ohne eine zeitliche Perspektive vor, der in eine Vereinigung münden sollte. Auch die kategorischen „Drei Nein“ der Ära Chiang Kai-sheks, die weder Kontakte, noch Verhandlungen, noch Kompromisse mit der Kommunistischen Partei auf dem Festland erlaubten, wurden seither zunehmend aufgeweicht. Dies zeigte zuletzt die begrenzte Aufnahme direkter Verkehrsverbindungen zwischen dem Festland und den vorgelagerten taiwanischen Inseln Quemoy und Matsu Ende 2000. Damit wurde deutlich, daß Taiwan den Status quo zweier chinesischer politischer Einheiten anerkennt, zum anderen verlor die Vereinigung ihre unmittelbare Bedeutung für die Politik Taiwans und wurde zu einem abstrakten Fernziel.⁵⁵⁴

„It was becoming ever more clear that the unification of China was no longer the ultimate aim of the ROC, only the unification of a kind of China that might take generations to achieve.“⁵⁵⁵

Diese Positionen wurden unter der Präsidentschaft Lee Teng-huis während der 1990er Jahre weiter ausgebaut. Der Anspruch, die Republik China habe seit

⁵⁵² Vgl. dazu den Abschnitt 4.5.2 zu den außenpolitischen Effekten des Demokratisierungsprozesses in diesem Kapitel.

⁵⁵³ Gemeint sind die „Drei Grundlehren vom Volk“, die durch Sun Yat-sen zu Beginn der 1920er Jahre entwickelt wurden. Die Grundlehren sind 1. Die Nationale Grundlehre. Sie fordert die Wiederherstellung der staatlichen Souveränität Chinas, 2. Die Politische Grundlehre. Sie regelt Pflichten und Rechte der Bevölkerung und der Regierung und vereint Auffassungen der westlichen Staatslehre mit konfuzianischen Traditionen. Die Aufteilung der fünf Regierungsaufgaben Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung, Prüfung, Kontrolle in fünf Regierungsorgane, die sog. Yuans, spiegelt sich bis heute im politischen System Taiwans. 3. Die Soziale Grundlehre. Sie weist dem Staat eine beherrschende Rolle bei der Herstellung sozialer Gerechtigkeit zu. Sie ist inspiriert von der Sozialpolitik des Deutschen Reiches unter Bismarck. Wesentliche Elemente sind ein staatliches Sozialversicherungssystem, direkte Einkommenbesteuerung, Verstaatlichung von Schlüsselindustrien und eine Landreform mit Aufbau eines Genossenschaftssystems. Einen kurzen Überblick verschafft Weggel 1989: S. 21-24.

⁵⁵⁴ Vgl. Hughes, C. 1997: S. 66-69.

⁵⁵⁵ S. *ibid.*: S. 67.

ihrer Gründung 1912 nicht aufgehört zu existieren, die beiden Seiten der Taiwanstraße würden von zwei separaten Regierungen beherrscht, so daß die Beziehungen zwischen beiden zwischenstaatlichen Charakter hätten,⁵⁵⁶ ist der bisherige Endpunkt dieser Entwicklung. Daran knüpfen sich Forderungen an die Volksrepublik wie der Verzicht auf militärische Gewalt und die Behinderung der internationalen Aktivitäten Taiwans als Vorbedingungen für gleichberechtigte Verhandlungen über eine Vereinigung.

Taiwans Interpretation des „Ein China-Prinzips“ unterliegt somit einem Wandel von einer politischen hin zu einer stärker von kulturellen, historischen Quellen gespeisten Auffassung des „Einen China“. Die Volksrepublik strebt eine möglichst rasche Vereinigung mit dem Ziel eines vereinten chinesischen Nationalstaates an. Dies schließt zwar den Bestand unterschiedlicher wirtschaftlicher und politischer Systeme nach dem Vorbild der Rückgabe Hongkongs 1997 nicht aus, fordert aber eine ungeteilte Außenvertretung Chinas im internationalen System unter der Jurisdiktion Pekings. Taiwan sieht in dieser Auffassung dagegen den Versuch, ein System von Über- und Unterordnung im Verhältnis beider chinesischer Staaten zu etablieren.⁵⁵⁷ Neben der Tatsache, daß diese Position eines hierarchischen Verhältnisses für die Republik China allein aus politischen und juristischen Gründen nicht verhandelbar sein kann, hat sich in der Vergangenheit auch ein verändertes Verständnis des Prinzips des „einen China“ entwickelt.

Mit den Richtlinien für die nationale Einigung von 1991 wurde das Ziel der Vereinigung mit dem Festland auch formal in eine unbestimmte Zukunft verschoben, an konkrete Bedingungen geknüpft und als das Ergebnis eines umfangreichen Verhandlungs- und Annäherungsprozesses definiert. In einem nächsten Schritt begann die taiwanische Politik das Prinzip des „einen China“ selbst einer Neubewertung zu unterziehen. Sie fand in einem Weißbuch des Mainland Affairs Council (MAC) über die Beziehungen beider Seiten der Straße von Taiwan ihren Ausdruck.⁵⁵⁸ In diesem Dokument wurde das „Ein China-Prinzip“ erstmals nicht länger entsprechend der Nationalen Grundlehre Suns

⁵⁵⁶ Vgl. MAC Statement 2000: S. 2.

⁵⁵⁷ Vgl. MAC 1994: S. 12ff.

⁵⁵⁸ Vgl. *ibid.*

mit der Republik China verbunden. Statt dessen bezeichnet „China“ eine sehr viel weiter gefaßte historische, geographische, kulturelle und ethnische Einheit.⁵⁵⁹ Dieses Verständnis erlaubt eine sehr viel flexiblere und pragmatischere Handhabung der „innerchinesischen“ Beziehungen. Die Auffassung, kulturell und historisch Teil Chinas zu sein, erscheint dabei durchaus mit einer separaten „taiwanischen“ politischen Identität vereinbar.⁵⁶⁰ Das Ziel einer Vereinigung mit China verliert auf diese Weise für die offizielle Regierungspolitik an Dringlichkeit; je nach politischem Standpunkt des einzelnen sogar seine Berechtigung überhaupt. Was bezogen auf die Schärfung einer eigenständigen taiwanischen Identität als Gleichzeitigkeit von Geschichte und Pragmatismus bezeichnet wurde⁵⁶¹, läßt sich insofern auch auf das Verständnis „Chinas“ in Taiwan anwenden. Pragmatismus kann dabei insoweit unterstellt werden, daß sich die Entscheidungsträger auf Taiwan mit dem Status quo der Existenz zweier chinesischer Staaten zum jetzigen Zeitpunkt abgefunden haben. Allerdings wurde diese pragmatische Haltung nicht zuletzt durch die internationale diplomatische Isolation der Republik China erzwungen.

Die langsame Modifizierung des „Ein China-Prinzips“ durch die taiwanische Regierungspolitik konnte bis 1994 vorrangig als eine Anpassung an die veränderten Rahmenbedingungen der taiwanischen Innenpolitik und eine Anerkennung des Status quo gesehen werden. Der auf diese Weise gewonnene Handlungsspielraum in der taiwanischen Chinapolitik wurde von Präsident Lee vorrangig benutzt, um das internationale Profil Taiwans zu schärfen. Dieses Verhalten war durch den Wunsch motiviert, die Position Taiwans für Verhandlungen mit der VR China zu klären. Diese Verhandlungen sollten gleichberechtigt zwischen den beiden Regierungen erfolgen. Darüber hinaus sollte die VR China den Verzicht auf die Anwendung militärischer Gewalt gegen Taiwan erklären und das „Ein China-Prinzip“ nicht länger Vorbedingung, sondern Gegenstand von Konsultationen sein. In mehreren öffentlichen

⁵⁵⁹ Vgl. Shambaugh 1998: S. 219. Shambaugh weist im übrigen darauf hin, daß die Beziehungen zwischen dem Festland und Taiwan in diesem Dokument ausdrücklich als „innerstaatlich“ bezeichnet werden. An dieser Stelle wird die Ambivalenz der taiwanischen Position gegenüber dem „Ein China-Prinzip“ besonders deutlich. Erst Präsident Lees Äußerung, die Beziehungen zum Festland seien „special state-to-state relations“, ließen diese Zweideutigkeit weiter in den Hintergrund treten.

⁵⁶⁰ Vgl. Rigger 1999a: S. 233.

⁵⁶¹ Vgl. Wachman 1994: S. 68-72.

Äußerungen entfernte Lee sich dazu weiter von der ursprünglichen, politisch-nationalstaatlich orientierten Interpretation des „einen China“, die mit der Existenz zweier gleichberechtigter Regierungen nur schwer vereinbar war.

In seiner Reaktion auf den Acht-Punkte-Plan des chinesischen Staats- und Parteichefs Jiang Zemin vom 30. Januar 1995⁵⁶² stellte er am 8. April 1995 seinerseits einen sechs Punkte umfassenden Forderungskatalog auf.⁵⁶³ Kernelemente waren die Anerkennung der Tatsache, daß China und Taiwan von unabhängigen, separaten Regierungen regiert werden, ein Verzicht beider Seiten auf militärische Gewalt zur Lösung der Vereinigungsproblematik,⁵⁶⁴ gleichberechtigte Vertretung beider Seiten in allen internationalen Organisationen und eine Intensivierung wirtschaftlicher und kultureller Kontakte.⁵⁶⁵ Auf die Forderung Jangs nach politisch substantiellen Verhandlungen über eine Vereinigung ging Lee allerdings nicht ein. Damit unterstrich er, daß die taiwanische Politik weniger an dem „Ein China-Prinzip“ interessiert ist als an Fortbestand zweier unabhängiger chinesischer Staaten.⁵⁶⁶ Damit wurde Lee nicht zuletzt den Erwartungen der Bevölkerung Taiwans gerecht, der ebenfalls überwiegend an einem zumindest mittelfristigen Bestand des Status quo gelegen ist. Der Besuch Lees in den USA 1995, die 1996 erstmals abgehaltene Direktwahl des Präsidenten in Taiwan und Lees Beschreibung der chinesisch-taiwanischen Beziehungen als „state-to-state-relations“ dienten dazu, die Eigenständigkeit Taiwans weiter zu akzentuieren. Obwohl seine Reise in die USA im Juni 1995 als private Visite der Cornell University deklariert war, nutzte Lee die Gelegenheit, Taiwan als eigenständige Nation zu präsentieren und dem Anlaß einen offiziellen Charakter zu verleihen.⁵⁶⁷

In der VR China wurde dies offenbar als ein Versuch wahrgenommen, eine formale Unabhängigkeit Taiwans nach einem „Zwei China-Prinzip“ oder der

⁵⁶² Vgl. Jiang 1995.

⁵⁶³ Vgl. Lee, T. 1996a.: S. 57-60.

⁵⁶⁴ Die Republik China hat 1991 auch formal darauf verzichtet, die Vereinigung mit dem Festland gewaltsam herzustellen.

⁵⁶⁵ Vgl. Dreyer 1997: S. 31f. und Cabestan 1998a: S. 220ff.

⁵⁶⁶ Vgl. Cabestan 1998a: S. 222.

⁵⁶⁷ So bedankte sich Lee nicht nur persönlich für die Einladung, sondern auch im Namen der Bevölkerung Taiwans. Vgl. Lee, T. 1996b: S. 34.

Formel „Ein China, ein Taiwan“ vorzubereiten. Die veränderte Haltung Taiwans gegenüber dem „Ein China-Prinzip“ war somit seit Mitte 1995 der formale Auslöser für eine deutliche Verhärtung der chinesischen Taiwanpolitik. Sie fand in den Raketentests und Seemanövern der Volksbefreiungsarmee vor der Küste Taiwans 1995/96 in Reaktion auf Lees Rede an der Cornell University am 9. Juni 1995 und der ersten direkten Präsidentschaftswahl auf Taiwan im März 1996 sowie den teilweise schrillen verbalen Attacken chinesischer Politiker vor und nach der taiwanischen Präsidentschaftswahl am 18. März 2000 ihre bisherigen Höhepunkte.⁵⁶⁸

Im internationalen System hat sich seit der völkerrechtlichen Anerkennung der Volksrepublik China durch die USA auf der Grundlage des Shanghai-Communiqués von 1971 formal die Rechtsauffassung der Volksrepublik durchgesetzt. Die meisten Staaten der Welt, darunter alle global oder regional bedeutenderen Länder, erkennen mittlerweile die VR als rechtmäßigen Vertreter Chinas an. Darüber hinaus hat Peking seit 1971 den Sitz Chinas in den Vereinten Nationen inne, während gleichzeitig die Mitgliedschaft der Republik China suspendiert wurde. Derzeit unterhalten nur 27 Staaten offizielle diplomatische Beziehungen mit Taiwan, überwiegend kleinere Staaten aus Afrika, Südostasien und Ozeanien.⁵⁶⁹ Gleichwohl hindert dies Taiwan nicht daran, mit etwa 140 Ländern inoffizielle Beziehungen vorrangig auf wirtschaftlichem Gebiet zu unterhalten und in einigen Institutionen der wirtschaftlichen und regionalen Zusammenarbeit im asiatisch-pazifischen Raum vertreten zu sein.⁵⁷⁰

⁵⁶⁸ Vgl. China Daily v. 16.03.00, CNN v. 19.04.00.

⁵⁶⁹ Vgl. Yahuda 1998: S. 283. Südafrika unterhält mittlerweile diplomatische Beziehungen mit der Volksrepublik China, während 1998 die Frühere Jugoslawische Republik Mazedonien die Republik China auf Taiwan anerkannte.

⁵⁷⁰ Vgl. Kim 1999: S. 47.

4.1.2 Sicherheitspolitische Wahrnehmungsmuster in Taiwan

Die Bedrohungsperzeption der Regierung auf Taiwan ergibt sich aus den Beziehungen zur Volksrepublik China auf dem etwa 160 km entfernten Festland. Im Falle Taiwans wird eine Bedrohung nicht nur als Möglichkeit in einem fiktiven sicherheitspolitischen Szenario betrachtet, sondern sie ist offen, direkt und militärisch. Sie ist offen, weil sie von der Volksrepublik unmißverständlich angedroht wird. Sie ist direkt, weil sie sich nicht allgemein gegen Gegner in der Region, sondern ausdrücklich gegen Taiwan richtet. Und sie ist militärisch, da die VR den Einsatz ihrer Streitkräfte gegen Taiwan vom Eintreten eindeutig definierter Umstände abhängig macht. Bedingungen, unter denen sich die VR gezwungen sieht, drastische Maßnahmen einschließlich der Anwendung militärischer Gewalt zu ergreifen, sind demnach erstens eine Unabhängigkeitserklärung Taiwans, zweitens der Einfall und die Besetzung der Insel durch nicht näher bezeichnete ausländische Mächte und drittens die zeitlich unbefristete Verweigerung substantieller Verhandlungen über eine Vereinigung mit dem Festland durch die Verantwortlichen Taiwans.⁵⁷¹ Vor allem diese letzte Bedingung wurde in Taiwan mit Besorgnis zur Kenntnis genommen, da die Regierung in Peking damit den Druck für die Aufnahme bilateraler Gespräche signifikant erhöhte. In früheren Dokumenten genannte Auslöser eines militärischen Konflikts wie der Ausbruch von Anarchie und Chaos auf Taiwan oder die Stationierung von Nuklearwaffen wurden dagegen nicht wiederholt.⁵⁷²

Die Drohung der VR China, Taiwan unter den genannten Bedingungen militärisch anzugreifen und gewaltsam mit dem Festland zu vereinen, bestimmt auch die offizielle Definition der Sicherheit Taiwans und durchdringt die Verteidigungskonzeption des Landes. Die Vorstellungen zu Sicherheit und Landesverteidigung Taiwans sind im etwa alle zwei Jahre erscheinenden Nationalen Verteidigungsbericht niedergelegt.⁵⁷³ Als Hauptgefahr wird an erster Stelle Gewaltanwendung durch die VR China genannt. Auch die weiteren

⁵⁷¹ Vgl. PRC White Paper 2000: S. 10f.

⁵⁷² Zu der früheren Fassung des chinesischen „Weißbuchs zur Taiwanfrage und der Wiedervereinigung Chinas“ vom August 1993 vgl. Copper 1995.

⁵⁷³ Vgl. National Defense Report 1998.

Konfliktursachen einer „territorialen Spaltung“ des Landes, das heißt der Unabhängigkeitserklärung Taiwans, und das Auftreten regionaler Konflikte sind implizit mit der Bedrohung durch die VR verbunden. Sicherheitspolitische Ziele Taiwans sind angesichts dieser Gefahrendefinition nicht nur die Gewährleistung territorialer Integrität und Souveränität sowie die Wahrung wirtschaftlichen Wohlergehens und sozialer Stabilität. Diesen grundsätzlichen, in den meisten Nationalstaaten vorzufindenden Zielen wird eine weitere Aufgabe taiwanischer Sicherheitspolitik vorangestellt. An erster Stelle geht es demnach darum, unter Beachtung der in der Verfassung der Republik China festgelegten Bedingungen die nationale Vereinigung Chinas zu erreichen.⁵⁷⁴

In Taiwan, aber auch in den USA, wird ein weit gefächertes Spektrum potentieller militärischer Aktionen der VR gegen die Insel für zwar nicht sehr wahrscheinlich, aber immerhin möglich gehalten. Es reicht von Kommandoaktionen gegen die unter Kontrolle Taiwans befindlichen Inselgruppen direkt vor der Küste des Festlands über bewaffnete Zwischenfälle im Zusammenhang mit ungeklärten Fischfangrechten in der Straße von Taiwan bis hin zu umfangreichen Blockaden wichtiger taiwanischer Seehäfen. Auch die Möglichkeit chinesischer Raketenangriffe auf wichtige Einrichtungen der physischen wie der Kommunikations- und Informationsinfrastruktur Taiwans wurde evaluiert.⁵⁷⁵ Angesichts der begrenzten Fähigkeiten der chinesischen Volksarmee erscheinen breit angelegte Landungsoperationen und andere Versuche, die Insel militärisch zu erobern, insgesamt jedoch als unwahrscheinlich. Militärische Aktionen werden eher als letzte Option Chinas gesehen, Verunsicherung bei der taiwanischen Bevölkerung und den politischen Entscheidungsträgern zu erzeugen und Taiwan zu Verhandlungen über eine Wiedervereinigung unter der Prämisse des „Ein China-Prinzips“ zu zwingen.⁵⁷⁶

Die Perzeption einer direkten, militärischen Bedrohung Taiwans durch die Volksrepublik China richtet sich auf Seite Taiwans damit ausdrücklich nicht

⁵⁷⁴ Vgl. *ibid.*: S. 83f.

⁵⁷⁵ Vgl. Jencks 1997: S. 154-159.

⁵⁷⁶ Vgl. zu den verschiedenen Szenarien National Defense Report 1998: S. 88f., Cheung 1997: S. 60f., Copper 1999: S. 50f., Scobell 1999: S. 16, Shambough 1998: S. 265-273, Swaine 1998: S. 14.

gegen eine Vereinigung mit dem Festland eo ipso. Unter den erwähnten Bedingungen und Modifikationen des „Ein China-Prinzips“ ist die Vereinigung formal nach wie vor auch das Fernziel taiwanischer Chinapolitik. Die Furcht besteht vielmehr darin, daß diese Vereinigung oder auch nur die Verhandlungen darüber von der Volksrepublik militärisch erzwungen werden könnten. Darin wird nicht nur eine direkte physische Gefahr für die Bewohner Taiwans gesehen, vielmehr steht auch der Wirtschaftsstandort Taiwan auf dem Spiel. Eine Seeblockade strategisch wichtiger taiwanischer Häfen oder ähnliche militärische Aktionen unterhalb der Schwelle einer Invasion könnten das Vertrauen ausländischer Handelspartner und Investoren in die stark exportabhängige Wirtschaft der Insel nachhaltig stören.

4.1.3 Verteidigungspolitik und Beitrag der Streitkräfte zu Taiwans Sicherheit

Die Verteidigungspolitik Taiwans stützt sich auf die eigenen Streitkräfte und die militärische Unterstützung durch die Vereinigten Staaten von Amerika. Die Aufgabe der taiwanischen Streitkräfte besteht in erster Linie darin, einen Überraschungsangriff der VR China zu vereiteln und einen chinesischen Angriff auf die Insel so kostspielig und langwierig wie möglich zu machen. Die grundsätzlichen Zielsetzungen der taiwanischen Landesverteidigung werden daher in der „effektiven Abschreckung“ und einer „entschlossenen Verteidigung“ gesehen. Dazu haben die Streitkräfte drei Kernaufgaben zu erfüllen: Erstens die Gewährleistung der Luftüberlegenheit gegenüber der Luftwaffe der chinesischen Volksbefreiungsarmee, zweitens die Verhinderung einer Seeblockade wichtiger Häfen und drittens die Abwehr einer chinesischen Landungsoperation. Allerdings besteht auf Seiten der taiwanischen Verteidigungsplaner kein Zweifel darüber, daß die eigenen Kräfte nicht in der Lage sind, einen breit angelegten chinesischen Vorstoß erfolgreich abzuwehren. Vielmehr geht es darum, Zeit zu gewinnen und den USA ein militärisches Eingreifen zu ermöglichen.

„In reality, however, ROC defense planners realize that Taiwan is almost certainly incapable of effectively resisting an all-out and prolonged attack from the PRC without help from the United States. Therefore, Taiwan’s defense strategy is primarily designed, on the operational level, to hold out and give the United States ample time to intervene.“⁵⁷⁷

Hinter dieser Konzeption steht nicht zuletzt die Überlegung, daß eine schnelle, handstreichartige Überwältigung Taiwans die USA und die internationale Staatenwelt vor vollendete Tatsachen stellen könnte. Daran schließt sich die Befürchtung, daß eine zügige Eingliederung der Insel in die VR China angesichts des internationalen Gewichts Chinas auch von den USA schließlich geduldet werden könnte. Eine militärische Auseinandersetzung muß daher stets so geführt werden können, daß ausreichend Zeit für die Mobilisierung internationaler Unterstützung für Taiwan insbesondere in den USA bleibt. Darüber hinaus wird eine militärische Auseinandersetzung um so stärker auf internationalen Protest und das Eingreifen Dritter stoßen, je langwieriger sie ist und je stärker sie die gesamte Region destabilisiert.⁵⁷⁸

Die Frage, welchen Beitrag die taiwanischen Streitkräfte eigenständig zur Sicherheit des Landes beitragen sollen, hängt bei taiwanischen Entscheidungsträgern wesentlich von ihrer Perzeption der chinesischen Bedrohung ab. Diese wird zum einen von der Einschätzung der technischen Fähigkeit der Volksbefreiungsarmee zu fortgesetzten militärischen Aktionen gegen Taiwan bestimmt. Zum anderen spielt die jeweilige Antwort auf die Frage der politischen Entschlossenheit der VR China zu einer gewaltsamen Lösung der Taiwanfrage eine Rolle. Eine weitere wichtige Komponente ist schließlich die Bewertung der amerikanischen Chinapolitik und die Einschätzung des Interventionswillens der USA. Zumindest von der Präsidentschaft Lee Teng-huis wird angenommen, daß sie den Willen der chinesischen Führung zu direkter militärischer Aktion eher gering einschätzte.⁵⁷⁹ Bezogen auf die beiden Kernbereiche der taiwanischen Verteidigung bedeutet dies, daß die Aufgabe

⁵⁷⁷ S. Swaine 1999: S. 55.

⁵⁷⁸ Vgl. National Defense Report 1998: S. 89-92.

⁵⁷⁹ Vgl. Swaine 1999: S. 31ff.

der „wirksamen Abschreckung“ höher bewertet wird als die Vorbereitung auf die „entschlossene Verteidigung“ der Insel. Diese Perspektive hat nicht nur Auswirkungen auf die Beurteilung taiwanischer Sicherheitspolitik insgesamt, sondern beeinflusst auch die Verteidigungspolitik im engeren militärischen Sinne. Swaine zufolge führt sie dazu, daß die Beschaffungsprogramme des taiwanischen Militärs auf den Erwerb symbol- und prestigeträchtiger Waffensysteme mit hohem Abschreckungswert ausgerichtet sind. Strukturelle und personelle Aspekte wie die Einbindung dieser Systeme in die Gesamtkonzeption der nationalen Verteidigung oder die Bereitstellung der erforderlichen Trainings- und Ausbildungskapazitäten treten dahinter zurück.⁵⁸⁰

Die Einschätzung der Stärken und Schwächen der taiwanischen Verteidigung scheinen diese Argumentation zu stützen. Zweifel an der Fähigkeit der Streitkräfte zu einer zumindest vorübergehenden Verteidigung Taiwans entzündeten sich in der Regel nicht an einem unzureichenden Ausrüstungsstand der Truppe. Vor allem die Luftwaffe und die Marine Taiwans werden als modern bewaffnet und schlagkräftig angesehen.⁵⁸¹ Die sich angesichts einer forcierten Stationierung chinesischer Kurz- und Mittelstreckenraketen in der Taiwan gegenüberliegenden Provinz Fujian ergebenden Lücken in der taiwanischen Verteidigung versucht die Regierung durch den Erwerb von Frühwarnanlagen und den Kauf von Raketenabwehrsystemen zu schließen.⁵⁸² Als problematisch gelten allerdings folgende Bereiche: Die diplomatische Isolierung der Republik China erschwert die Beschaffung militärischen Materials. Darüber hinaus hat die scharfe Reaktion der VR China auf Waffenlieferungen an Taiwan abschreckende Wirkung auf potentielle Lieferanten vor allem aus den westeuropäischen Staaten.⁵⁸³ Auch die Militärhilfe der USA ist jeweils das Ergebnis eines komplexen politischen Verhandlungsprozesses mit hohem symbolischem Gehalt, der nur zum Teil durch die sachlichen Erfordernisse der taiwanischen Verteidigung bestimmt wird.⁵⁸⁴ Eine kohärente Beschaffungspolitik ist dadurch kaum zu verwirklichen,

⁵⁸⁰ Vgl. *ibid.*: S. 33.

⁵⁸¹ Vgl. die Gegenüberstellung der Streitkräfte Taiwans und der VR Chinas bei Shambaugh 1998: S. 260-263.

⁵⁸² Vgl. CNN vom 17.04.00.

⁵⁸³ Zum Beispiel zogen die Niederlande eine Zusage zur Lieferung von Unterseebooten an die taiwanische Marine auf chinesischen Druck zurück. Vgl. Chen, Q. 1999: S. 144. Auch ein Geschäft mit deutschen Werften über die Lieferung von U-Booten kam aus diesem Grund nicht zustande. Vgl. Chu 1999: S. 182.

⁵⁸⁴ Vgl. Swaine 1999: S. 70f.

vielmehr richten sich Aufgabe und Einsatzgebiet einzelner Truppenteile zumindest partiell auch nach dem jeweils verfügbaren Material.⁵⁸⁵ Über diese logistischen Schwierigkeiten hinaus beeinträchtigen personelle Mängel und Unzulänglichkeiten in den sicherheitspolitischen Entscheidungsprozessen das Abschreckungspotential der taiwanischen Verteidigung. Insgesamt wird die Kommunikation zwischen den einzelnen an der Formulierung sicherheits- und verteidigungspolitischer Entscheidungen beteiligten Regierungsorganen von der Administration des Präsidenten über das Außen- und das Verteidigungsministerium bis hin zu weiteren beratenden Gremien für unzureichend gehalten.⁵⁸⁶ Im personellen Bereich wird eine ganze Reihe von Mängeln angeführt. Beginnend bei Rekrutierungsproblemen, über ein wachsendes Generationenproblem zwischen älteren Offizieren, die überwiegend noch dem traditionellen Vereinigungsanspruch der KMT verpflichtet sind, und dem stärker auf die Eigenstaatlichkeit Taiwans orientierten Nachwuchs⁵⁸⁷ bis hin zu Defiziten bei der Ausbildung und Bereitstellung des für die adäquate Bedienung der oftmals komplexen Waffensysteme erforderlichen Personals. Die abnehmende Attraktivität der Streitkräfte als Arbeitgeber spielt angesichts der hohen Nachfrage nach gut ausgebildeten Nachwuchskräften in der stark wachsenden Wirtschaft Taiwans mit ihren guten Karrieremöglichkeiten in diesem Zusammenhang ebenfalls eine Rolle.⁵⁸⁸

Die Verteidigungsausgaben Taiwans spiegeln die außergewöhnliche Sicherheitslage des Landes. Traditionell ist der Verteidigungshaushalt der größte Einzelposten der Staatsausgaben Taiwans. Bis in die 1980er Jahre wurde etwa die Hälfte des gesamten Haushalts für die Streitkräfte aufgewendet. Die Intensivierung wirtschaftlicher und inoffizieller diplomatischer Kontakte seit Anfang der 1990er Jahre führte zu einer vorübergehenden Entspannung der Beziehungen mit der VR China, die sich letztlich auch in einer signifikanten Verringerung der Militärausgaben ausdrückte. 1994 beanspruchten sie noch 22,6 v.H. des Gesamtetats, entsprechend 4,3 v.H. des BIP. Als Reaktion auf die Krise von 1995/96 und die seither wieder zunehmende Bedrohung durch die

⁵⁸⁵ Vgl. Huang 1997: S. 290.

⁵⁸⁶ Vgl. Swaine 1999: S. 48.

⁵⁸⁷ Vgl. Jencks 1997: S. 133.

⁵⁸⁸ Shambaugh nennt die Zahl von etwa 2.000 fehlenden Ingenieuren bei Luftwaffe und Marine, vgl. Shambaugh 1998: S. 274.

Rhetorik ebenso wie die Rüstungsanstrengungen der VR China ist der Anteil der Verteidigungsausgaben wieder auf 27 v.H. bzw. 7,0 v.H. angestiegen. Dies entspricht jährlichen Aufwendungen von etwa 10 Mrd. USD, von denen ein beträchtlicher Teil für Investition und Beschaffung eingesetzt wird.⁵⁸⁹

Tabelle 5: Umfang des militärischen und zivilen Personals der taiwanischen Streitkräfte⁵⁹⁰

	<i>Heer</i>	<i>Marine</i>	<i>Marineinfanterie</i>	<i>Luftwaffe</i>	Gesamt
Aktiv	240.000	38.000	30.000	68.000	376.000
Reserve	1.500.000	32.500	35.000	90.000	1.657.500

gesamte Mobilisierungsstärke: 2.033.500 Mann

Grenzschutz: 26.650 Mann

Tabelle 6: Entwicklung des Verteidigungsetats Taiwans (in Mrd. NTD)⁵⁹¹

	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>1999/2000⁵⁹²</i>
Regulärer Etat	272	269	286	357
Sonderetats⁵⁹³	58,2	47,35	10,8	0,5

⁵⁸⁹ Vgl. zu diesen Zahlen National Defense Report 1998 sowie Shambaugh 1998: S. 251ff.

⁵⁹⁰ Vgl. IISS 1999: S. 205f.

⁵⁹¹ Vgl. ibid.: S. 205. 1 DM entsprechend 16,18 NTD (Stand 1999).

⁵⁹² Für den Zeitraum Juli 1999 bis Dezember 2000 wurde ein 18monatiger Haushalt aufgestellt. Der Etat für 1999 ist damit eine rechnerische Größe.

⁵⁹³ Die Sonderetats dienen der Finanzierung von Investitionen, insbesondere für den Erwerb von 150 amerikanischen F 16 und 60 französischen Mirage-Kampfflugzeugen zwischen 1993 und 2001 und die Beschaffung amerikanischer und französischer Fregatten 1995 und 1996. Generell werden größere Beschaffungen über Sonderetats aus dem regulären Verteidigungsetat ausgegliedert.

4.2 Die Bedeutung der USA für die Sicherheit Taiwans

Ein Überblick über die herkömmlichen Elemente der Sicherheitspolitik Taiwans lässt sich nicht auf eine Betrachtung der Streitkräfte und die Analyse der taiwanischen Verteidigungspolitik reduzieren. Sicherheitspolitik in Taiwan ist ohne den Beitrag der USA nicht denkbar, auch ohne die formale völkerrechtliche Anerkennung der Republik China sind die USA seit 1949 die Stütze eines von der VR China separaten Taiwan. Diese Feststellung gilt sowohl für die militärischen Aspekte von Sicherheit im engeren Sinne als auch für den erweiterten Fokus kompensatorischer Sicherheitsstrategien.⁵⁹⁴ So sind die USA der mit großem Abstand wichtigste Lieferant Taiwans für militärische Güter. Zweitens sind die USA der Sicherheit Taiwans über den Taiwan Relations Act auch rechtlich besonders verpflichtet. Und schließlich sind die USA der stärkste Anwalt der politischen Interessen Taiwans und spielen somit eine Schlüsselrolle in der taiwanischen Außen- und Sicherheitspolitik.

4.2.1 Taiwan Relations Act und Normalisierung der amerikanischen Chinapolitik

Die Unterstützung der Republik China ist seit der Flucht der Kuomintang nach Taiwan nach der Niederlage im chinesischen Bürgerkrieg im Herbst 1949 und dem Beginn des Koreakrieges 1950 über die Jahrzehnte eine Konstante amerikanischer Asienpolitik gewesen, auch wenn sich die Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit seit Beginn der 1970er Jahre dramatisch verändert haben. Von 1954 bis Ende 1979 definierte der bilaterale Verteidigungspakt vom 8. September 1954 die Rahmenbedingungen der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit zwischen den USA und der Republik China.⁵⁹⁵ Artikel 5 dieses Vertrags sah eine gegenseitige Beistandsverpflichtung im Falle einer militärischen Aggression durch Dritte, insbesondere die VR China, vor und enthielt damit eine explizite Sicherheitsgarantie der USA für Taiwan. Zu diesem

⁵⁹⁴ Die Literatur über die amerikanische Chinapolitik ist zahlreich und soll an dieser Stelle nicht rekapituliert werden. Vgl. als Überblick z.B. Copper 1992, Lasater 1995, Lasater 2000, Li et al. 1998, Mann 1998, Myers 1989, Tucker, N. 1994.

⁵⁹⁵ Vgl. Mutual Defense Treaty 1954.

Zweck räumte die Republik China den USA das zeitlich unbefristete Recht auf Truppenstationierungen auf Taiwan ein. Die KMT betrachtete die Allianz mit den USA ursprünglich als Instrument zur Rückeroberung des chinesischen Festlandes. Die USA verfolgten mit dem Vertrag neben dem globalen Ziel der Eindämmung der kommunistischen Staaten in Ostasien gegenüber Taiwan selbst eher defensive Zwecke. Er sollte die Möglichkeiten der KMT zu einer aktiven Rückeroberungspolitik auf dem Festland kontrollieren und begrenzen.⁵⁹⁶

Ende 1978 gaben die USA die einseitige Kündigung des Vertrages mit Wirkung zum 1. Januar 1980 im Zuge der Normalisierung der Beziehungen mit der VR China bekannt. Gleichzeitig begann der Abzug amerikanischer Militärberater aus Taiwan. Die amerikanische Chinapolitik basiert seither auf vier Kernelementen. Erstens erkennen die USA nur die VR China als einzig rechtmäßige Regierung Chinas an, zweites Kernelement ist das „Ein China-Prinzip“, drittens wird Taiwan als ein Teil Chinas betrachtet und viertens behalten es sich die USA vor, in diesem Rahmen mit Taiwan weiterhin kulturelle, wirtschaftliche und andere Beziehungen zu unterhalten.

Als Ersatz für den Verlust der über den Beistandspakt gewährten Sicherheitsgarantien und Waffenlieferungen verabschiedete der amerikanische Kongreß im April 1979 den Taiwan Relations Act (TRA). Er zielt auf das eben genannte vierte Kernelement. Der TRA bot einen Ausweg aus dem Dilemma der amerikanischen Chinapolitik: Einerseits war die Normalisierung der Beziehungen mit der VR China mit der Übernahme der sogenannten „Japan-Formel“ verbunden. Wie bei Japan 1972 forderte die VR China auch von den USA den Verzicht auf eine formale Anerkennung Taiwans, die Kündigung des Beistandsvertrags und den Abzug des amerikanischen militärischen Personals auf der Insel. Andererseits war es den Administrationen von Nixon bis Carter unmöglich, die Republik China als den bisherigen Verbündeten vollständig fallen zu lassen, ohne auf heftigen innenpolitischen Widerstand durch den Kongreß zu stoßen und das Vertrauen der übrigen Verbündeten in die Verlässlichkeit der USA massiv zu beschädigen.⁵⁹⁷ Die Regierung Carter war

⁵⁹⁶ Vgl. Goldstein, S. 2000: S. 10f.

⁵⁹⁷ Vgl. Burr 1998 und Oksenberg 1982: S. 189.

ursprünglich offenbar dazu geneigt, dieses Dilemma eher zugunsten der VR China zu lösen. Nach Carters Vorstellung sollten die USA das Recht auf fortgesetzte inoffizielle Kontakte mit Taipei behalten und einseitig die amerikanische Forderung einer friedlichen Lösung der Taiwanfrage festschreiben. Weiterreichende oder sogar verbindliche sicherheitspolitische Zusagen wären mit dieser Erklärung nicht verbunden gewesen.⁵⁹⁸ Allerdings waren diese Vorstellungen gegenüber dem Kongreß nicht durchsetzbar, der im nationalen Gesetzgebungsverfahren den TRA verabschiedete.

Der Taiwan Relations Act ist seither die Grundlage der amerikanisch-taiwanischen Beziehungen.⁵⁹⁹ Anders als von Präsident Carter ursprünglich gewünscht, verpflichtet er die amerikanische Regierung stärker auf die sicherheitspolitischen Belange Taiwans. Zentral sind die Abschnitte 2 und 3 des Gesetzes. Sie schreiben nicht nur fest, daß die USA ungeachtet des Entzugs der völkerrechtlichen Anerkennung „umfassende, enge und freundschaftliche wirtschaftliche, kulturelle und andere Beziehungen“ mit Taiwan aufrechterhalten und sich einer friedlichen Lösung der Taiwanfrage verpflichten. Darüber hinaus enthalten sie zwei direkt sicherheitsrelevante Bestimmungen. Erstens ist es nach Abschnitt 2 (b) Abs. 4 die Politik der USA „to consider any effort to determine the future of Taiwan by other than peaceful means, including by boycotts or embargoes, a threat to the peace and security of the Western Pacific area and of grave concern to the United States“. Mit dieser Formulierung werden die USA gehalten, sich unilateral mit der Sicherheit Taiwans auseinanderzusetzen. Zweitens stellt Abschnitt 3 des TRA fest, daß die USA Taiwan defensives Militärmaterial in einem Umfang zugänglich machen, das für den Erhalt ausreichender Verteidigungskapazitäten erforderlich ist. Diese Bestimmung ist die Grundlage der kontinuierlichen Waffenverkäufe der USA an Taiwan, deren Volumen derzeit bis zu 2 Mrd. USD jährlich erreicht.⁶⁰⁰ Damit ist der TRA ein klassisches Beispiel für den kurzfristigen Ersatz einer Ressource - in diesem Fall des Verteidigungspaktes von 1954 - innerhalb eines Politikfeldes. Auch wenn er die rechtliche Grundlage der taiwanisch-amerikanischen

⁵⁹⁸ Vgl. Mann 1998: S. 95 und Oksenberg 1982: S. 181.

⁵⁹⁹ Vgl. TRA 1979.

⁶⁰⁰ Eine Übersicht über die Waffenverkäufe der USA an Taiwan unter dem TRA vgl. Lee, W. 2000, insb. S. 57 und S. 66.

Beziehungen bildet, ist er somit kein Element einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie. Allenfalls kann er den Hintergrund für die Entwicklung kompensatorischer Handlungsoptionen bilden. Die Verbindlichkeit und die praktische Ausgestaltung der Bestimmungen des TRA ist umstritten. Dies betrifft vor allem den Umfang der Beistandsverpflichtungen der USA im Falle einer Krise.

Die weitreichenden Interpretationsmöglichkeiten des TRA sind nicht nur eine Folge des komplizierten außenpolitischen Umfeldes der amerikanischen Chinapolitik. Der TRA und seine Ausgestaltung sind darüber hinaus immer auch Ausdruck der innenpolitischen Kräfteverhältnisse zwischen der Administration des Präsidenten und dem Kongreß. Somit sind die Interpretation des TRA und die daraus erwachsenden Entscheidungen stets auch das Ergebnis amerikanischer Innenpolitik und tagespolitischer Einflüsse, nicht zuletzt seitens der jeweiligen Interessenvertreter. Dies ist zum einen eine Folge des formalen Status des TRA. Da er kein völkerrechtlicher Vertrag ist, sondern ein nationales Gesetz, verfügt der Kongreß in der Taiwanpolitik über größere Einflußmöglichkeiten auf die Exekutive als in anderen Bereichen der Außenpolitik. Zweitens fiel die Normalisierung der amerikanischen Chinapolitik in eine Phase, in der der Kongreß generell seinen Einfluß auf die Gestaltung der Außenpolitik zu erhöhen suchte.⁶⁰¹ Dazu kam der Unwillen über die Art und Weise, in der die Carter-Administration die Normalisierung durchsetzte.⁶⁰² Der TRA reflektiert somit nicht nur den jeweiligen Zustand der amerikanischen Beziehungen mit Taiwan und der VR China, sondern stets auch das Verhältnis zwischen Präsident und Kongreß. Inhaltlich hat er den Charakter des Kompromisses zwischen Carter und dem traditionell stärker pro-taiwanisch eingestellten Kongreß bis heute beibehalten.⁶⁰³

Der „Taiwan Security Enhancement Act“⁶⁰⁴ (TSEA) und die Diskussion über die dauerhafte Gewährung der Meistbegünstigungsklausel für die VR China sind die jüngsten Beispiele für diese Konfliktlinie amerikanischer Politik.⁶⁰⁵ Auch der

⁶⁰¹ Vgl. Hao 1998: S. 27-30.

⁶⁰² Vgl. Sutter 1989: S. 55ff.

⁶⁰³ Vgl. z.B. Sutter 1989: S. 60 und Mann 1998: S. 95.

⁶⁰⁴ Vgl. TSEA 1999a und TSEA 1999b.

⁶⁰⁵ Vgl. CNN v. 18.04.00a und b.

TSEA hat sowohl eine Außenwirkung gegenüber Taiwan als auch ein innenpolitisches Ziel. Nach außen sieht er die Lieferung von Raketenabwehrsystemen einschließlich einer Einbeziehung Taiwans in das Projekt der Theatre Missile Defense (TMD),⁶⁰⁶ dazu die Lieferung moderner Luftabwehrwaffen und von Unterseebooten sowie eine Aufwertung der militärischen Kontakte zwischen beiden Ländern vor. Im Blick auf die Innenpolitik fordert er eine weiterreichende Informationspflicht der Regierung über die Chinapolitik.⁶⁰⁷ Damit soll einer der in den Augen der taiwanfreundlichen Teile der amerikanischen Politik wesentlichen Schwächen des TRA abgeholfen werden.⁶⁰⁸ Auch wenn die Erfolgsaussichten des TSEA im Senat ungewiß sind, hat bereits Präsident Clinton vorsorglich sein Veto gegen den Entwurf angekündigt, vorrangig um der Legislative keinen direkten Einfluß auf die operative Gestaltung der Taiwanpolitik v.a. im Rüstungsbereich zu ermöglichen.⁶⁰⁹

Damit fügt sich der TRA in das bisherige Muster der „Strategic ambiguity“ amerikanischer Chinapolitik ein. Ausgehend von den erwähnten vier Kernelementen der Anerkennung der VR China, des „Ein China-Prinzips“, der Zugehörigkeit Taiwans zu China und der Fortsetzung informeller Beziehungen mit Taiwan verfügt die Chinapolitik der USA lediglich über zwei operative Fixpunkte, nämlich die Forderung einer friedlichen, von Taiwan und der VR China untereinander auszuhandelnden Lösung der Taiwanfrage und zweitens die Ablehnung einer formalen Unabhängigkeitserklärung Taiwans. „Strategic ambiguity“ verleiht den USA zwar eine erhebliche Flexibilität gegenüber beiden Seiten der Taiwanstraße, birgt aber auch die Gefahr von Fehleinschätzungen der amerikanischen Position und des amerikanischen Verhaltens. Vor allem seit der Krise von 1995/96 ist diese Politik nicht zuletzt in den USA selbst zunehmend in die Kritik geraten. Um Taiwan und die VR China davon abzuhalten, die Grenzen ihres Handlungsspielraums gegenüber den USA

⁶⁰⁶ Zu TMD vgl. Cambone 1997: S. 68ff, Lanteigne 2000.

⁶⁰⁷ Vgl. dazu die Kritik des TSEA bei Pillsbury 1999: S. 162-169.

⁶⁰⁸ Vgl. dazu Nat Bellochi, ehemaliger Direktor des American Institute in Taiwan, in: U.S. Congress 1999: S. 7.

⁶⁰⁹ Auch Clintons Nachfolger Bush hat bisher keine Unterstützung für den TSEA erkennen lassen.

auszuloten, wird eine entschlossenerere und eindeutigerere Haltung der Regierung gegenüber dem Problem gefordert.⁶¹⁰

In bezug auf die Wahrnehmung der Sicherheitszusagen der USA in Taiwan ergibt sich somit ein differenziertes Bild. Die amerikanischen Rüstungshilfen an Taiwan gehören zu den Konstanten amerikanischer Politik. Obwohl die USA im Gemeinsamen Kommuniqué vom 17. August 1982 eine (jedenfalls nach Lesart der VR China) Reduzierung und langfristige Einstellung der Waffenlieferungen an Taiwan zugesagt haben, haben das Volumen und der Gegenwert der Lieferungen seither konstant zugenommen. Mit der Zustimmung zur Lieferung von 150 Kampfflugzeugen vom Typ F 16 im Jahr 1992 ist auch der im TRA festgeschriebene Begriff der „ausreichenden Defensivkapazität“ erheblich erweitert worden.⁶¹¹ Die Abgrenzung zwischen ausschließlich defensiv und eventuell auch offensiv zu gebrauchenden Waffensystemen wurde seither zunehmend verwischt. Auch wenn nicht alle Materialanforderungen aus Taiwan Berücksichtigung finden, werden offenbar aus taiwanischer Sicht notwendige Beschaffungen in der Regel ausreichend berücksichtigt. Dieser Eindruck wird durch die Tatsache gestützt, daß die Entscheidungen, Taiwan zunächst keine modernen Aegis-Zerstörer zu liefern und voraussichtlich nicht in das TMD-System einzubeziehen, innerhalb der USA stärker kritisiert wurde als von Seiten Taiwans.⁶¹²

So hat sich die amerikanische Flexibilität oder - je nach persönlicher Sicht - Ambivalenz in der Taiwanfrage und der Auslegung der Bestimmungen des TRA auf dem Gebiet Rüstung und Beschaffung bislang als unproblematisch für Taiwan erwiesen. Bei der Frage der potentiellen Unterstützung der USA im Falle einer wirklichen Krise ist die Analyse weniger eindeutig. Besonders die 1990er Jahre haben einen gemischten Eindruck von der Haltung der USA

⁶¹⁰ Vgl. z.B. Nye 1998: S. C7. Eine eindeutigerere Chinapolitik der USA fordert auch Evan Feigenbaum, „Taiwan between China and the U.S.“, Vortrag am Center for International Security and Cooperation der Stanford University, Stanford, CA, USA, am 26.04.00, Mitschrift des Autors.

⁶¹¹ Vgl. z.B. Hickey 1994: Kap. 5, S. 77-93. Auch bei dieser Entscheidung spielten innenpolitische Motive eine wesentliche, wenn nicht die ausschlaggebende Rolle. Die Freigabe der Lieferung an Taiwan sicherte ansonsten bedrohte Arbeitsplätze in der Luftfahrtindustrie an Standorten von General Dynamics in Texas und Kalifornien. Dadurch suchte Präsident Bush seine Chancen im Präsidentschaftswahlkampf zu erhöhen. Hickey spricht im Hinblick auf den TRA von „institutionalized ambiguity“.

⁶¹² Vgl. CNN v. 17.04.00.

hinterlassen. Aus Sicht Taiwans stehen dem Besuch Präsident Lees in den USA 1995 und der Machtdemonstration mit der Entsendung zweier Flugzeugträgergruppen in die Region angesichts der Krise 1995/96 die Äußerungen Präsident Clintons anlässlich seines Staatsbesuches in der VR China im Juni 1998 gegenüber. In Shanghai erklärte er, daß die USA weder eine Unabhängigkeit Taiwans noch eine „Zwei China-“, bzw. „Ein China, ein Taiwan“-Formel unterstützen. Clinton sprach sich auch gegen den Beitritt Taiwans zu internationalen Organisationen aus, die die Staatlichkeit der Mitglieder verlangen.⁶¹³ Diese überraschend deutliche Unterstützung der rechtlichen Position der VR China sorgte in Taiwan für eine gewisse Besorgnis.⁶¹⁴ Nach den Erfahrungen der 1970er Jahre, als die Regierung in Taipei von der Normalisierung der amerikanisch-chinesischen Beziehungen zweimal überrascht wurde, würde in Taiwan eine in dieser Hinsicht eindeutiger Position sehr begrüßt. Die Tatsache, daß die Taiwanpolitik in besonderem Maße Gegenstand innenpolitischen Kalküls ist, erzeugt darüber hinaus eine gewisse Unsicherheit. Chen faßt diese Skepsis so zusammen:

„The Taiwan Relations Act does not specify particular actions that the United States would take in the event that the security of Taiwan were threatened.“⁶¹⁵

4.2.2 Kompensation in den Beziehungen Taiwans mit den USA

Die Verteidigungspolitik Taiwans beruht im wesentlichen darauf, mit den eigenen Streitkräften die VR China von Überraschungsangriffen abzuschrecken und ansonsten auf die Bereitschaft der USA zu vertrauen, Taiwan im Krisenfall zu Hilfe zu kommen. Die Verteidigungspolitik ebenso wie das Engagement der USA auf der Basis des TRA sind wichtige Grundlagen für den Fortbestand des derzeitigen Status quo einer zwar nicht juristischen, aber doch faktischen Souveränität Taiwans. Allerdings sind mit diesen beiden Elementen taiwanischer Sicherheitspolitik aus der Sicht Taiwans auch Nachteile

⁶¹³ Vgl. dazu sowie zur Reaktion in den USA Lasater 2000: S. 9-12.

⁶¹⁴ Vgl. Chen, C. 1999: S. 37.

⁶¹⁵ S. *ibid.*: S. 36.

verbunden. Ein Problem ergibt sich aus dem Status des TRA als Bestandteil der nationalen Gesetzgebung der USA. Da der TRA eine unilaterale Erklärung der USA ist, sind das Ob und Wie eines amerikanischen Beitrags für Sicherheit und Stabilität Taiwans einem direkten, institutionalisierten Einfluß der taiwanischen Politik entzogen. Dazu tritt wie erwähnt der Umstand, daß die Interpretation des TRA durch das Verhältnis von Präsident und Kongreß beeinflußt wird. Die amerikanische Chinapolitik ist damit stärker als andere Bereiche der Außenpolitik Gegenstand innenpolitischer Interessen und Kalküle. Dies wirkt sich selbstverständlich nicht per se negativ auf die Situation Taiwans aus, sondern kann auch zu Taiwan sehr begünstigenden Ergebnissen führen. Ein treffendes Beispiel ist das Zustandekommen der Lieferung von 150 F 16-Kampfflugzeugen im Jahre 1992. Nachdem die taiwanische Regierung sich seit 1977 vergeblich um die F 16 bemüht hatte,⁶¹⁶ ermöglichte die bedrängte Situation Präsident Bushs im Wahlkampf 1992 schließlich eine für Taiwan überaus positive Entscheidung.⁶¹⁷ Das ausgeprägte Interesse des Kongresses an der Taiwanpolitik ist darüber hinaus eine gewisse Gewähr dafür, daß Taiwan seine Belange in Washington ausreichend zu Gehör bringen kann. Die Aufmerksamkeit, die Taiwan in Repräsentantenhaus und Senat zuteil wird, läßt sich nicht nur an Zahl und Inhalt der chinapolitischen Initiativen der Abgeordneten und Senatoren ablesen.⁶¹⁸ Sie führen auch zu signifikanten Ergebnissen wie der Einladung Lee Teng-huis in die USA, die entgegen einer Zusage von Außenminister Christopher gegenüber der VR China auf Druck des Kongresses zustande kam.⁶¹⁹ In diesem Fall ging die Unterstützung einzelner Abgeordneter sogar über das hinaus, was Lee mit Blick auf die Reaktion der VR China opportun erschien.⁶²⁰ Trotz dieser relativ verlässlichen Unterstützung Taiwans durch den amerikanischen Kongreß besteht insgesamt allerdings keine Erwartungssicherheit über das amerikanische Verhalten in einzelnen, konkreten Situationen. Schließlich führt auch die Beobachtung, daß die USA der VR China langfristig wachsende strategische Bedeutung beimessen und

⁶¹⁶ Vgl. Pillsbury 1999: S. 174.

⁶¹⁷ Vgl. Dreyer 1999: S. 125 und Hickey 1994: S. 79-85. Bemerkenswert erscheint v.a. die Stückzahl von 150 Maschinen, zumal Taiwan 1993 zusätzlich weitere 60 Flugzeuge vom Typ Mirage 2000-5 von Frankreich beziehen konnte. Das Argument, die Entscheidung sei vorrangig als Reaktion auf den Erwerb von 50 russischen SU 27 durch die VR China zu verstehen, verliert dadurch an Überzeugungskraft.

⁶¹⁸ Vgl. Lasater 2000: S. 24-29 und Nathan und Ross 1997: S. 71.

⁶¹⁹ Vgl. Lasater 2000: S. 38-43.

⁶²⁰ Vgl. *ibid.*: S. 220. Es gab Vorstöße, Lee auch zu einem Besuch in Washington einzuladen.

der Stellenwert Taiwans vor diesem Hintergrund potentiell abnimmt, zu einer gewissen Unsicherheit in Taiwan.

Der Wunsch, nicht alternativlos vom guten Willen der amerikanischen Politik und ihren Unwägbarkeiten ausgesetzt zu sein, ist nicht der einzige und vermutlich auch nicht der wichtigste Grund für das Streben Taiwans nach alternativen sicherheitspolitischen Instrumentarien. Zwei weitere wesentliche Faktoren, die auf die Gestaltung der Außen- und Sicherheitspolitik Taiwans einwirken, sind die Demokratisierung des politischen Systems im Inneren und die Anforderungen, die sich aus der wachsenden ökonomischen Bedeutung des Landes und den Interessen der Wirtschaft ergeben. Die taiwanische Innenpolitik verursacht dabei nicht nur Beschränkungen des Handlungsspielraums der politischen Entscheidungsträger, sondern es eröffnen sich dadurch auch neue, kompensatorische Handlungsoptionen in der Außen- und Sicherheitspolitik.

Bei der Bewertung kompensatorischer Handlungsstrategien in der Außen- und Sicherheitspolitik Taiwans bleibt festzuhalten, daß alle eigenständigen außenpolitischen Handlungsstrategien Taiwans als diplomatische Ergänzung der militärischen und politischen Unterstützung der USA zu verstehen sind. Ziel ist es, die aus der fehlenden völkerrechtlichen Anerkennung ergebenden Beschränkungen zu überwinden und bestehende Unsicherheiten über die Sicherheitszusagen der USA im Falle einer militärischen Krise so weit wie möglich auszuräumen. Kompensatorische Sicherheitsstrategien eröffnen die Möglichkeit, Defizite der amerikanischen Unterstützung in einzelnen Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik auszugleichen. Da es ein Kernelement der amerikanischen Chinapolitik ist, sich nicht in die Lösung der Taiwanfrage einzumischen, solange das Ergebnis friedlich zustande kommt und für beide Seiten akzeptabel ist, muß Taiwan hier selbständig eine außenpolitische Lücke füllen. Eine kompensatorische Sicherheitsstrategie dient dazu, die taiwanische Position in allfälligen Verhandlungen mit der VR China über die zukünftige Form der bilateralen Beziehungen zu stärken. Dazu ist eine stärkere Formalisierung des taiwanischen Status und eine verbesserte Repräsentation im internationalen System dienlich. Zu beachten ist an dieser Stelle jedoch das ein Spannungsverhältnis zwischen der Sicherheit Taiwans und dem Streben nach

einer intensiveren Verankerung im internationalen System. Jeder Schritt, Taiwan als eigenständigen Akteur auf der internationalen Bühne sichtbar zu machen, wird von der VR China als Schritt in Richtung auf eine Unabhängigkeitserklärung bewertet und mit militärischen Drohungen beantwortet. Dieser Widerspruch zwischen Konsolidierung der außenpolitischen Position und Entspannung der sicherheitspolitischen Lage ist eine Besonderheit der taiwanischen Situation, die die außenpolitischen Entscheidungsträger zu einer beständigen Gratwanderung zwingt.

4.3 Die Verankerung Taiwans im internationalen System und die Sicherheit Taiwans

4.3.1 Das Konzept der „Flexible Diplomacy“

Das Konzept der „Flexible Diplomacy“ oder „Pragmatic Diplomacy“ ist seit Ende der 1980er Jahre ein Leitbild der taiwanischen Außenpolitik. Es ist eine Reaktion auf die prekäre außenpolitische Situation des Landes seit der Normalisierung der Beziehungen zwischen den USA und der VR China und auf die unter den Stichworten „Demokratisierung“ und „Identitätsbildung“ ablaufende innenpolitische Entwicklung. Ein dritter Faktor, der den Übergang zu einer pragmatischeren Außenpolitik beförderte, waren die Schwierigkeiten, die sich aus der internationalen diplomatischen Isolierung der Republik China und der gleichzeitig anwachsenden weltwirtschaftlichen Bedeutung der Insel ergaben. Bis Ende der 1980er Jahre verfolgte die ROC eine strikte Politik der „Drei Neins“. Sie lehnte jeden Kompromiß, jeden Kontakt und jegliche Verhandlungen mit der kommunistischen Regierung auf dem Festland ab. Dies schloß eine taiwanische Variante der deutschen Hallstein-Doktrin der 1950er und 1960er Jahre ein: jeder Staat, der die VR China völkerrechtlich anerkannte, mußte mit dem sofortigen Abbruch der Beziehungen mit der ROC rechnen. Die Folge war eine rapide internationale Isolierung des Landes im Verlauf der 1970er und 1980er Jahre, nachdem die USA und viele andere Staaten diplomatische Beziehungen mit der VR China aufgenommen und Taiwan seinen Sitz in den Vereinten Nationen verloren hatte.

Die erste Reaktion auf die Aberkennung des völkerrechtlichen Status durch die USA und Japan 1972 war die Aufnahme inoffizieller Beziehungen mit diesen Staaten. Dazu wurden die diplomatischen Vertretungen der Republik China in inoffizielle Interessenvertretungen Taipeis umgewandelt. Dessen ungeachtet wurden sie allerdings mit diplomatischem Personal besetzt und wirken faktisch als Außenvertretungen Taiwans. Ähnlich verfahren seither auch diejenigen Staaten, die nunmehr inoffizielle Beziehungen mit Taiwan unterhalten und zu diesem Zweck „pensionierte“ Mitarbeiter des jeweiligen Außenministeriums nach Taipei entsenden. Derzeit unterhält Taiwan zusätzlich zu den 28 Staaten, die das Land nach wie vor völkerrechtlich anerkennen, mit mehr als 100 weiteren derartige inoffizielle Beziehungen.⁶²¹ Die Umwandlung offizieller diplomatischer Vertretungen in inoffizielle Kontakt- und Informationsbüros war jedoch lediglich eine Reaktion auf unmittelbare Notwendigkeiten. Ein aktiver Wandel in der Außenpolitik Taiwans war mit diesem Schritt noch nicht verbunden.

Erste Beispiele für die veränderte, flexiblere Außenpolitik Taiwans waren erst 1989 die Wiederaufnahme der Mitgliedschaft in der Asian Development Bank und 1990 die Reaktion auf die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der VR China und Saudi-Arabien. Dies waren die ersten Fälle, in denen die Regierung in Taipei die gleichzeitige Mitgliedschaft der VR China in einer internationalen Organisation akzeptierte beziehungsweise auf die Anerkennung der VR China durch Saudi-Arabien nicht mit dem sofortigen Abbruch der Beziehungen reagierte. Während Taiwan erstmals parallele diplomatische Beziehungen Saudi-Arabiens mit beiden Seiten der Taiwanstraße hingenommen hätte, bestand in diesem Fall die VR China auf der Aberkennung des staatlichen Charakters Taipeis.⁶²² Auch wenn die Idee einer doppelten Anerkennung somit aufgrund des Drucks der VR China letztlich nicht funktionierte, wurde damit erstmals die sogenannte „olympische Formel“ auf einen Kernbereich taiwanischer Außenpolitik übertragen. Einige Jahre zuvor, bei den Olympischen Spielen 1984, waren Athleten aus Taiwan neben der Mannschaft der VR China unter der Formel „Taipei, China“ angetreten.

⁶²¹ Vgl. ROC Yearbook 1998: S. 140.

⁶²² Vgl. zu diesen Fällen Chan 1989: S. 21.

Die internationale Isolierung Taiwans war jedoch nicht die einzige Ursache für die Flexibilisierung der taiwanischen Außenpolitik. Auch die Demokratisierung der Republik China seit 1987 erzwang auch hier eine Neuorientierung der taiwanischen Außenpolitik.⁶²³ Yahuda weist darauf hin, daß die taiwanische Politik nach dem Übergang zu einem politischen System, das seine Legitimität aus demokratischen Wahlen auf Taiwan bezieht, die Fiktion und den Anspruch der Vertretung des ganzen China nicht länger aufrechterhalten konnte.

„As a democratic polity Taiwan could no longer claim to represent the whole of China, as its government drew its authority from its electorate alone.“⁶²⁴

Die demokratische Legitimierung der taiwanischen Politik und das wachsende Selbstbewußtsein und -verständnis weiter Teile der taiwanischen Bevölkerung, eine eigenständige Gesellschaft zu repräsentieren, erzwangen eine flexiblere und weniger dogmatische Außenpolitik von der politischen Führung des Landes. Der Wandel der taiwanischen Außen- und Sicherheitspolitik von einer Politik der „Drei Nein“ gegenüber der VR China zur „Flexible Diplomacy“ hatte somit eine Vielzahl nicht in direktem Zusammenhang stehender Ursachen. Intern spielten die Demokratisierung und die stetige Emanzipierung der taiwanischen Gesellschaft eine wesentliche Rolle. Extern wurde im Verlauf der 1980er Jahre immer deutlicher, daß eine Anpassung der taiwanischen Außenpolitik an die neue Situation nach dem Entzug der internationalen Anerkennung unausweichlich war. Die fortschreitende internationale Isolation der Republik China machte den Übergang zu einer flexibleren Diplomatie zwingend. Schließlich sah Taiwan sich gezwungen, diplomatisch auf den Wandel der Taiwanpolitik der VR China zu reagieren. Dengs Initiative einer friedlichen Vereinigung mit Taiwan unter der Formel „Ein Land, zwei Systeme“, verbunden mit der wirtschaftlichen Öffnung der VR China für ausländische Investitionen, erforderte eine Reaktion der taiwanischen Außenpolitik.⁶²⁵

⁶²³ Vgl. dazu Kim 1994: S. 170.

⁶²⁴ S. Yahuda 1998: S. 276.

⁶²⁵ Vgl. *ibid.*: S. 276.

Die „Flexible Diplomacy“ ist der Versuch, diesen veränderten inneren und äußeren Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen. Ziel dieser strategischen Anpassung ist es, die Verankerung Taiwans in der internationalen Gemeinschaft ungeachtet der nunmehr fehlenden völkerrechtlichen Anerkennung voranzutreiben und das Land als quasi-staatlichen Akteur zu etablieren. Unter der Voraussetzung, daß die durch die chinesische Interpretation des „Ein China-Prinzips“ und die militärische Interventionsdrohung der VR China gezogenen Grenzen taiwanischer Außen- und Sicherheitspolitik gewahrt bleiben, ist die „Flexible Diplomacy“ ein Instrument kompensatorischer Sicherheitspolitik. Sie ist Bestandteil einer Strategie, Taiwan durch eine so weit wie möglich reichende politische und ökonomische Verankerung im internationalen System Rückhalt gegenüber den Bestrebungen der VR China zu verschaffen, beide Seiten zu chinesischen Konditionen wieder zu vereinen. Sie dient dazu, Taiwans Außen- und Sicherheitspolitik zwischen den Polen einer Wiedervereinigung zu einem von Taiwan nicht gewünschten Zeitpunkt und einer Unabhängigkeit, die möglicherweise gewaltsame Reaktionen des Festlandes hervorrufen und die Sicherheit des Landes massiv beeinträchtigen würde, hindurchzumanövrieren und auf diese Weise die Sicherheit des Status quo zu bewahren und auszubauen.

4.3.2 Sicherheitspolitische Betrachtung der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen

Neben einer pragmatischen Haltung in völkerrechtlichen Fragen ist der Versuch Taiwans, Zugang zu möglichst vielen internationalen Institutionen zu finden, ein zentraler Bestandteil der „Flexible Diplomacy“. Der Beitritt wird dabei stets unter der sogenannten „olympischen Formel“ als „Taipei, China“ oder ähnlichen Bezeichnungen gesucht. Die taiwanische Außenpolitik wurde damit um zwei Komponenten erweitert: Zuvor war Taiwan ausschließlich darum bemüht gewesen, von möglichst vielen Staaten als einzig legitime chinesische Regierung völkerrechtlich verbindlich anerkannt zu werden. Als sich dieses Vorhaben zunehmend als aussichtslos herausstellte und das Land im Gegenteil

immer tiefer in die internationale Isolation hineinführte, erlangten zwei andere Ziele größere Bedeutung. Erstens strebt Taiwan seit 1989 unter der olympischen Formel verstärkt in diverse regionale und globale Organisationen der internationalen Zusammenarbeit. Dazu gehört, daß das Land seit 1993 jährlich die Aufnahme in die Vereinten Nationen beantragt. Zweitens hat die Mitgliedschaft in einer Vielzahl unterschiedlichster Nichtregierungsorganisationen (NGO) wachsende Bedeutung für Taiwan erlangt.

Wie die „Flexible Diplomacy“ insgesamt hat das Bestreben Taiwans, auf der internationalen Bühne wahrgenommen zu werden, nicht nur eine außen- und sicherheitspolitische Komponente, sondern besitzt auch eine innenpolitische Dimension. Diese enge Verzahnung zwischen Innen- und Außenpolitik zeigt sich am Beispiel der taiwanischen Initiative, unabhängig von der VR China einen eigenen Sitz in den Vereinten Nationen zurückzuerhalten. Bis 1971 hatte die Republik China den chinesischen Sitz in den UN innegehabt. Durch Beschluß der Generalversammlung war Taiwan durch die Resolution 2758 aus den Vereinten Nationen ausgeschlossen und die Mitgliedschaft an die VR China übertragen worden. Dies betraf insbesondere auch den ständigen Sitz Chinas im Sicherheitsrat. Die Idee, für eine Wiederaufnahme Taiwans in die UN zu werben, wurde erstmals 1990 von der oppositionellen Democratic Progressive Party (DPP) propagiert. Sie verknüpfte diese Frage mit der Forderung nach der Unabhängigkeit Taiwans unter dem Titel Republik Taiwan und dem Ruf nach der Aufgabe des Ziels einer Wiedervereinigung mit dem Festland. Mit ihrem Appell an die „nationale Würde“ Taiwans, die eine Durchbrechung der internationalen Isolation des Landes erfordere, forderte die DPP eine Reaktion der regierenden KMT heraus.⁶²⁶ Folgt man Feldman, war die UN-Initiative dabei durchaus kein Selbstzweck:

„For the DPP mainstream, U.N. membership continued to be less important for its own sake than as a means of forcing constitutional change and abandoning the reunification idea.“⁶²⁷

⁶²⁶ Vgl. Feldman 1995: S. 2ff.

⁶²⁷ S. *ibid.*: S. 4.

Die KMT stand in dieser Frage vor dem Problem, den öffentlichen Druck in Richtung auf einen Beitrittsantrag mit der Beibehaltung des Wiedervereinigungsanspruchs in Einklang zu bringen und gleichzeitig eine aggressive Reaktion der VR China zu vermeiden. Die Kompromißformel besteht seit 1993 darin, nach dem Vorbild der beiden koreanischen oder der zwei deutschen Staaten eine Mitgliedschaft in den UN neben der VR China unter dem Titel einer „Republik China auf Taiwan“ anzustreben. Obwohl eine Reihe derjenigen Staaten, die mit Taiwan noch diplomatische Beziehungen unterhalten, alljährlich dazu bewegt werden können, einen Aufnahmeantrag Taiwans in die Generalversammlung einzubringen, ist es bislang nicht gelungen, diese Frage überhaupt zur Beschlußreife zu bringen. Über den Widerstand in der Generalversammlung hinaus ist die VR China durch ihr Vetorecht im Sicherheitsrat nach Art. 4 (2) der Charta der Vereinten Nationen jederzeit in der Lage, eine Aufnahme Taiwans zu verhindern.⁶²⁸ Diese Konstellation unterstreicht den vornehmlich symbolischen und überwiegend an die taiwanische Öffentlichkeit gerichteten Charakter dieser Initiative. Sie zeigt, daß die „Flexible Diplomacy“ allein kaum in der Lage ist, die außenpolitische Situation Taiwans signifikant zu verändern. Die entscheidende Voraussetzung ist auch hier eine Verbesserung des Verhältnisses zur VR China. Der kompensatorische Nutzen der „Flexible Diplomacy“ ist in diesem Falle begrenzt. Da die UN-Initiative einerseits wenig zur Verbesserung der internationalen Verankerung Taiwans beitragen kann, andererseits aber erhebliches Konfliktpotential mit der VR China in sich birgt, muß im Gegenteil eher von einem negativen Effekt auf die sicherheitspolitische Situation des Landes ausgegangen werden.

Die begrenzten Möglichkeiten, die „Flexible Diplomacy“ im Rahmen einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie zu nutzen, werden auch am Beispiel der Mitgliedschaft Taiwans in der Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) deutlich. Im Jahre 1989 auf australische Initiative ins Leben gerufen, ist APEC die einzige multilaterale Institution, die den gesamten asiatisch-pazifischen Raum erfaßt. Mit einem nur geringen Institutionalierungsgrad dient sie vorrangig dem wirtschaftspolitischen Dialog und der Förderung des Freihandels

⁶²⁸ Zur Position der VR China zu dieser Frage vgl. Kim 1999: S. 48.

in der Region.⁶²⁹ Sicherheitspolitische Fragen gehören nicht zu den vorrangigen Themen auf der Tagesordnung der APEC, der Konflikt um Osttimor 1999 war das erste sicherheitsrelevante Problem überhaupt, daß im Kreis der APEC-Staaten, allerdings mit der Zustimmung Indonesiens als unmittelbar betroffenem Mitglied, diskutiert wurde. Taiwan erhielt 1991 die Möglichkeit, unter dem Titel „Chinese Taipei“ gemeinsam mit der VR China und Hongkong der APEC beizutreten. Grundsätzlich war die erfolgreiche Bewerbung um die Mitgliedschaft in einer Institution, die in erster Linie Staaten vorbehalten ist, ein großer Erfolg für die taiwanische Außenpolitik und das Konzept der „Flexible Diplomacy“. Mit diplomatischer Unterstützung der USA wurde es möglich, einen Kompromiß mit der VR China zu erzielen. Vor allem mußte chinesischen Bedenken Rechnung getragen werden, daß die Aufnahme in die APEC ein weiterer Schritt zu einer faktischen Anerkennung der Unabhängigkeit Taiwans sein könne. Die Lösung war eine - wenn auch offiziell nicht so bezeichnete - Mitgliedschaft zweiter Klasse. Unter erneuter Anwendung der „olympischen Formel“ wurde Taiwan unter dem Titel „Chinese Taipei“ als „APEC member economy“⁶³⁰ aufgenommen. Darüber hinaus achtet die chinesische Delegation regelmäßig darauf, daß die taiwanischen Vertreter nur in denjenigen Ausschüssen und bei Beratungsgegenständen zugelassen sind, die überwiegend technischen oder eng begrenzten wirtschaftspolitischen Charakter haben.⁶³¹ Damit hat Taiwan faktisch einen ähnlichen Status wie Hongkong.⁶³²

Diese Beschränkungen des taiwanischen Handlungsspielraums in der APEC, deren Einhaltung die VR China große Beachtung schenkt, setzen sich bis in die Gegenwart fort. Konflikte entzündeten sich dabei in der Regel weniger an praktischen Fragen, sondern an Stellen, die aus Sicht der VR China das „Ein China-Prinzip“ oder den chinesischen Alleinvertretungsanspruch in Frage stellen und Taiwan eine auch formal stärker staatliche Rolle zubilligen könnten.⁶³³ Dies wurde exemplarisch erneut 1995 anlässlich des APEC-Gipfels im japanischen Osaka deutlich. In der japanischen Politik und Öffentlichkeit

⁶²⁹ Vgl. z.B. Dosch 2000.

⁶³⁰ S. Liao 2000: S. 13.

⁶³¹ Derzeit hat Taiwan den Vorsitz in den folgenden Working Groups inne: Trade Promotion, Agricultural Technical Cooperation und Marine Resource Conservation. Dazu kommt der Vorsitz in der Food System Steering Group zusammen mit Neuseeland.

⁶³² Angaben von Mitarbeitern des Außenministeriums der ROC.

⁶³³ Vgl. Olsen 1998: S. 47-50.

wurde die Forderung an die Regierung erhoben, Präsident Lee oder zumindest seinen Stellvertreter Hsu nach Osaka einzuladen. Dieser Vorschlag löste erhebliche diplomatische Proteste der VR China aus, so daß letztlich nur Koo Chen-fu, der Leiter der Strait Exchange Foundation, einer de jure privaten Institution für den Kontakt zwischen Taiwan und der VR China, Taiwan auf dem Gipfel vertrat.⁶³⁴ Bei den Beratungen über die Krise in Osttimor 1999 zum Beispiel mußte die taiwanische Delegation auf chinesischen Druck den Saal verlassen, um den chinesischen Alleinvertretungsanspruch in außen- und sicherheitspolitischen Fragen zu wahren. Trotz dieser Hindernisse bildet die Mitgliedschaft in der APEC aus taiwanischer Sicht eine Reihe von Vorteilen. Der wichtigste Punkt ist in diesem Zusammenhang sicherlich, daß auch eine Mitgliedschaft als „Wirtschaftszone“ mit faktisch eingeschränkten Rechten Taiwan eine weitere Möglichkeit bietet, sich auf der internationalen Bühne zu präsentieren und die so dringend gesuchten offiziellen Kontakte zu anderen staatlichen Akteuren zu pflegen. APEC ist daher als Bestandteil der „Flexible Diplomacy“ ein weiterer Schritt auf dem Weg aus der internationalen Isolation Taiwans. Zweitens bietet die APEC im wirtschaftspolitischen Bereich praktische Vorteile sowohl für die Regierung als auch für die taiwanische Wirtschaft. Die Regierung verfügt hier über eine Möglichkeit, multilateral die Rahmenbedingungen für die Außenwirtschaft des Landes zu verhandeln und auch in ihrem Sinne zu beeinflussen. Sie erspart sich dadurch eine Vielzahl bilateraler Verhandlungsprozesse und erhält die Chance, die Wettbewerbsbedingungen der heimischen Industrie in ihrem Sinne zu verändern. In diesem vorrangig wirtschaftsorientierten, technischen Bereich dürfte bis auf weiteres der hauptsächlichste Nutzen der APEC-Mitgliedschaft für Taiwan liegen, während politische Aspekte ohne eine substantielle Verbesserung der Beziehungen mit der VR China im Hintergrund bleiben dürften. Drittens wird APEC von Seiten Taiwans das Potential zugetraut, über eine Vielzahl praktischer Problemlösungen die Spannungen mit dem Festland insgesamt zu reduzieren.⁶³⁵ Dafür haben sich jedoch bislang keine praktischen Hinweise ergeben; vielmehr verfolgt die VR China auch in der APEC eine strikte Trennung wirtschaftlich-technischer und allgemeiner politischer Fragen, die sie

⁶³⁴ Vgl. Nathan und Ross 1997: S. 90.

⁶³⁵ Vgl. Liao 2000: S. 13f.

als innenpolitisches Problem zwischen dem Festland und Taiwan ansieht und ihre Diskussion in einem multilateralen Rahmen daher nicht zuläßt. Dies zeigt, daß die taiwanische Außenpolitik der "Flexible Diplomacy" und der Mitgliedschaft in Institutionen wie der APEC grundsätzlich ein kompensatorisches Potential zubilligt. Aus sich heraus sind derartige Mitgliedschaften jedoch offenbar kaum in der Lage, nennenswert zu einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie beizutragen. Vielmehr muß Taiwan darauf achten, daß ein zu eigenständiges Profil in der APEC nicht das Mißtrauen der VR China erregt und das Spannungsverhältnis zwischen Sicherheit und eigenem Handlungsspielraum zu Lasten der militärischen Sicherheit der Insel verändert. Mit Yahuda:

„The deepest problem that Taiwan faces with its pragmatic diplomacy is the inherent contradiction between the economic necessity of developing economic exchanges with the mainland Chinese while simultaneously seeking to separate the island as the ROCOT from the PRC.“⁶³⁶

Diese Aussage gilt für alle internationalen Institutionen, die den staatlichen Charakter ihrer Mitglieder für den Beitritt und die aktive Mitarbeit voraussetzen. Die taiwanischen Bemühungen, diese Plattformen für die eigenen außen- und sicherheitspolitischen Zielsetzungen und Vorstellungen zu nutzen, stoßen sofort auf den entschiedenen Widerspruch der VR China, die in der Regel ihre Positionen gegenüber anderen Staaten durchsetzen kann.⁶³⁷ Taiwans Einfluß wird dadurch weitgehend auf technische Fragen reduziert. Nichtregierungsorganisationen haben sich als eine Möglichkeit erwiesen, die aus der fehlenden völkerrechtlichen Anerkennung und dem chinesischen Widerstand erwachsenden Hindernisse im internationalen System zu umgehen. Der Regierung nahestehende Institute oder Organisationen sind nach offiziellen Angaben von 1998 in 916 internationalen NGOs tätig.⁶³⁸

⁶³⁶ S. Yahuda 1998: S. 288.

⁶³⁷ Vgl. Chan 1989: S. 15.

⁶³⁸ Vgl. ROC Yearbook 1998: S. 141.

Ein weiteres Ergebnis der Flexibilisierung der taiwanischen Außenpolitik ist der direkte Dialog zwischen Taiwan und der VR China. Für die strategische Planung der taiwanischen Chinapolitik wurde Anfang 1991 mit dem Mainland Affairs Council eine eigenständige Regierungsbehörde ins Leben gerufen. Dem MAC folgte im Februar 1991 die Strait Exchange Foundation (SEF), um in direktem Kontakt mit dem Festland praktische Fragen von beiderseitigem Interesse zu verhandeln. Um das Kontaktverbot mit der VR China formal zu bewahren, wurde die SEF als private Nichtregierungsorganisation gegründet. Allerdings folgt die SEF Richtlinien des MAC und wird zu etwa 80 v.H. von der öffentlichen Hand finanziert. Ihr erster Vorsitender, Koo Chen-fu, war gleichzeitig Mitglied des Parteivorstands der KMT, so daß die SEF de facto als Regierungsorgan gelten muß.⁶³⁹ Die VR China folgte diesem Beispiel und gründete im Herbst 1991 mit der Association for Relations Across the Taiwan Strait (ARATS) eine Schwesterorganisation. Die nach den Vorsitzenden von SEF und ARATS benannten Koo-Wang-Gespräche wurden im November 1991 aufgenommen.⁶⁴⁰ Während Taiwan die Verhandlungen nutzen wollte, um die Kontakte zwischen beiden Seiten zu erleichtern und die Aufnahme direkter Verkehrs- und Kommunikationsverbindungen vorzubereiten, verfolgte die Regierung in Peking andere Ziele: sie strebte eine friedliche Vereinigung beider Seiten unter der Formel „Ein Land, zwei Systeme“ an. Unter diesen Umständen waren allerdings keine substantiellen Ergebnisse zu erwarten. Mit Cabestan:

„This difference of objectives explains to a large extent the slow pace of the SEF-ARATS talks and the meagre results so far achieved, and more generally underlines the growing distance between the two Chinas' unification policies.“⁶⁴¹

Neben drei Dokumenten über nachrangige technische Fragen war eine Einigung über die beiderseitige Uneinigkeit in der „Ein China-Frage“ der Hauptertrag der Verhandlungen. Am 16. Juni 1995 wurden die Gespräche nach Präsident Lees Äußerung über den zwischenstaatlichen Charakter der chinesisch-taiwanischen Beziehungen von Pekinger Seite abgebrochen. Zu

⁶³⁹ Vgl. Cabestan 1998a: S. 222-225.

⁶⁴⁰ Eine Dokumentation zu Verlauf und Inhalt der Gespräche bei Chiu 1993.

⁶⁴¹ S. Cabestan 1998a: S. 223.

einer Neuaufnahme kam es erst drei Jahre später, als nach sechsmonatigen Vorbereitungen Koo Chen-fu in seiner Eigenschaft als Direktor der SEF vom 14. bis 19. Oktober 1998 Peking besuchte. Das Resultat war erneut das Bekenntnis, im Dialog bleiben zu wollen, auch wenn die unvereinbaren Interpretationen des „Ein China-Prinzips“ inhaltliche Fortschritte weiterhin verhindert haben. Darüber hinaus stehen die Zielsetzungen, die beide Seiten mit den Verhandlungen verfolgen, nach wie vor in einem unversöhnlichen Gegensatz. Taiwan möchte unter Anerkennung des Status quo über technische Fragen und mögliche Interpretationen des „Ein China-Prinzips“ reden. Die VR China dagegen strebt nach wie vor eine Einigung über die Modalitäten einer Vereinigung an und macht ihre Interpretation des „Ein China-Prinzips“ zu einer Voraussetzung für weiterführende Gespräche.⁶⁴² Der Wert des Dialogs zwischen SEF und ARATS besteht unter diesen Bedingungen vorrangig darin, das Eis zwischen beiden Seiten aufzutauen und einen Kommunikationskanal zu etablieren. Der unmittelbare kompensatorische Nutzen ist daher sehr begrenzt, wie der unverzügliche Abbruch der Gespräche 1995 gezeigt hat. Allerdings wirkt die Möglichkeit einer direkten Kommunikation beider Seiten die Chance, Mißverständnisse und Überraschungen mit sicherheitsgefährdendem Potential zu vermeiden. In diesem Sinne kann der Dialog unter den gegebenen Bedingungen als vertrauensbildende Maßnahme betrachtet werden. Die Koo-Wang-Gespräche bergen langfristig jedoch den Schlüssel zu einem Ausbau der regionalen Zusammenarbeit zu einem wirksamen Bestandteil einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie Taiwans. Nur eine Vertiefung des bilateralen Dialogs und eine Überleitung zu substantiellen praktischen Fragen unterhalb der Ebene einer Interpretation des „Ein China-Prinzips“ oder gar einer Vereinigung kann das Bedrohungspotential der VR China und die taiwanische Bedrohungspitze dauerhaft verringern und auch den übrigen Initiativen Taiwans in der Region zu mehr Durchschlagskraft verhelfen.

⁶⁴² Vgl. Qi 1999: S. 490-493 und Cabestan 1998b.

4.3.3 Sicherheitspolitische Betrachtung der taiwanischen Entwicklungspolitik

Ein anderes Aktionsfeld kompensatorischer Sicherheitspolitik in Taiwan ist die wirtschaftliche Zusammenarbeit einschließlich entwicklungspolitischer Maßnahmen mit den Staaten in Südostasien, in Lateinamerika, seit Anfang der 1990er Jahre aber auch mit Ländern in Ost- und Südosteuropa. In bezug auf Südostasien werden diese Bemühungen unter dem Begriff der „Southward Policy“ zusammengefaßt. Das umfangreiche Engagement Taiwans in der Zusammenarbeit mit wirtschaftlich schwach entwickelten Staaten wurde polemisch auch als „Dollar Diplomacy“ bezeichnet.⁶⁴³ Lasater faßt diese Strategie folgendermaßen zusammen:

„Simply stated, Taipei used its large volume of trade, rich foreign exchange reserves, and ample opportunities for foreign involvement in the Six-Year National Development Plan to gain entrance into the world community in ways denied it because of other countries' political concerns about offending the PRC.“⁶⁴⁴

Die wirtschaftliche Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit ist für viele der knapp dreißig Staaten, die Taiwan völkerrechtlich anerkennen, ein wesentliches Motiv, um die diplomatischen Beziehungen mit der Republik China weiterhin aufrecht zu erhalten. Die materiellen Vorteile der Anerkennung Taiwans überwiegen in diesen Fällen die politischen Nachteile, die sich gegenüber der VR China ergeben.⁶⁴⁵ Vor diesem Hintergrund kann es nicht verwundern, daß in erster Linie Inselstaaten der Karibik und des pazifischen Raumes sowie kleinere Staaten in Mittelamerika und Afrika diplomatische Beziehungen mit der Republik China unterhalten. Taiwan setzt traditionell beträchtliche Mittel ein, um sich die Unterstützung dieser Staaten zu bewahren. So ist das Land seit 1993 Mitglied der Central American Bank for Economic Integration (CABEI), der es mit einer Einlage von 150 Mio. USD beigetreten ist. Li zufolge ist auch die

⁶⁴³ Vgl. Nathan und Ross 1997: S. 218.

⁶⁴⁴ S. Lasater 1993: S. 86.

⁶⁴⁵ Zum Beispiel Papua-Neuguinea, das Taiwan 1999 letztlich doch wieder die Unterstützung entzog, vgl. Kolonko 1999.

alljährliche Unterstützung mittelamerikanischer Staaten für Taiwans Antrag auf Aufnahme in die Vereinten Nationen mit der Zahlung höherer Beträge verbunden.⁶⁴⁶ Auch hier kann die Regierung die enge Verflechtung von Staat, KMT und Wirtschaft für derartige politische Zwecke nutzen. Taiwan gewährt finanzielle Unterstützung in der Regel in Form direkter Investitionen taiwanischer Unternehmen und Banken in die Wirtschaft bzw. die Finanzinstitutionen der jeweiligen Länder. Eine führende Rolle übernimmt dabei der International Economic Co-operation Development Fund (IECDF) mit einem Kapital von knapp 500 Mio. USD.⁶⁴⁷ Größter Empfänger dieser Mittel in Lateinamerika ist derzeit Panama, in das bis 1996 insgesamt 180 Mio. USD geflossen sind.⁶⁴⁸ Auf diese Weise ist Taiwan in der Lage, seine politischen Interessen in der Region wahrzunehmen und gleichzeitig mit einer aktiven Außenwirtschaftspolitik zur Unterstützung der taiwanischen Unternehmen zu verbinden. Das Beispiel Panamas mit seiner durch den Panamakanal gegebenen Bedeutung für Taiwans Außenhandel zeigt dies exemplarisch.

„In view of its diplomatic isolation, Taipei must rely heavily on economic instruments of foreign policy to protect its interests.“⁶⁴⁹

Seit Mitte der 1990er Jahre ist die VR China allerdings in der Lage, mit einem größeren finanziellen Einsatz um die Anerkennung dieser Staaten zu werben. Das dies häufig weitgehend losgelöst von politischen Überlegungen geschieht, zeigen die Beispiele der Inselstaaten Bahamas und St. Lucia im Mai und August 1997. Im Falle der Bahamas war eine von der chinesischen Regierung unterstützte Entscheidung eines Unternehmens aus Hongkong, insgesamt 175 Mio. USD zu investieren, Auslöser für den Wechsel der diplomatischen Anerkennung, im anderen Falle war 1 Mio. USD zur Unterstützung des Schulwesens von St. Lucia ausreichend, um die Regierung zur Anerkennung der VR China zu bewegen.⁶⁵⁰

⁶⁴⁶ Vgl. Li H. 1998: S. 355. Li nennt einen Betrag von 70 Mio. USD.

⁶⁴⁷ Vgl. Yahuda 1998: S. 288.

⁶⁴⁸ Vgl. ROC Yearbook 1998: S. 155.

⁶⁴⁹ S. Lasater 1993: S. 88.

⁶⁵⁰ Vgl. beide Fälle bei Li, H. 1998: S. 355 und 360.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts in Europa und dem Zerfall von Sowjetunion und Jugoslawien erschien auch in Ostmittel- und Südosteuropa eine Reihe kleinerer Staaten, die sich in einem Prozeß tiefgreifenden politischen und wirtschaftlichen Wandels mit den damit verbundenen Krisenerscheinungen befanden. Diese Situation war für Taiwan Anlaß, sich auch in diesen europäischen Ländern zu engagieren und auf diese Weise um Unterstützung für das eigene Land zu werben. Zwei Beispiele sind Lettland und Mazedonien. Der Versuch Taiwans, nach der lettischen Unabhängigkeit 1991/92 die diplomatische Anerkennung durch Lettland zu erhalten, scheiterte letztlich, obwohl über den IECDF bereits 10 Mio. USD an Lettland geflossen waren. Für Lettland war bei der Entscheidung, doch der VR China den Vorzug zu geben, der Wille ausschlaggebend, sich vorrangig den europäischen Staaten als verlässlicher außenpolitischer Akteur zu präsentieren und aus diesem Grund auf Sonderwege zu verzichten. Mazedonien hingegen akzeptierte angesichts seiner desolaten wirtschaftlichen Situation das Angebot Taiwans und übergang die Warnungen der VR China, das auf die mazedonische Anerkennung der Republik China mit dem sofortigen Abbruch der diplomatischen Beziehungen reagierte. Für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen hatten die Außenminister beider Seiten am 27. Januar 1999 Finanzhilfen in Höhe von 1 Mrd. USD vereinbart. Davon sollen 400 Mio. USD direkte Finanzhilfen sein, die übrigen 600 Mio. USD in Form von Investitionen nach Mazedonien fließen.⁶⁵¹ Für diese enorme Summe nahm die mazedonische Regierung nicht nur die Verärgerung der VR China in Kauf, sondern darüber hinaus auch das chinesische Veto gegen eine Verlängerung des Mandats für die UN-Mission zur Stabilisierung der Grenzen zu Jugoslawien und Albanien (UNPREDEP) im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Letztlich war auch dieser kostspielige Versuch, die diplomatische Anerkennung eines europäischen Flächenstaates zu erlangen, nicht von Dauer. Am 18. Juni 2001 schloß Taiwan seine Botschaft in Skopje, nachdem Mazedonien die Beziehungen zur VR China wieder normalisiert hatte. Bis zu diesem Zeitpunkt waren etwa 160 Mio. USD nach Mazedonien geflossen.⁶⁵²

⁶⁵¹ Vgl. Rüb 1999.

⁶⁵² Nur mit dem Vatikanstaat unterhält Taiwan in Europa diplomatische Beziehungen. Vgl. FAZ v. 19.06.01.

Das Konzept der „Southward Policy“ ist dagegen vornehmlich vor dem Hintergrund der engen wirtschaftlichen Verflechtung Taiwans mit dem chinesischen Festland zu verstehen. Sie ist vorrangig ein defensives Instrument, um eine befürchtete politische Abhängigkeit Taiwans aufgrund ökonomischer Faktoren zu minimieren. Kernpunkte der „Südpolitik“ Taiwans sind Investitionsanreize der Regierung für Unternehmen, um die Attraktivität Südostasiens gegenüber dem chinesischen Festland zu erhöhen. Präsident Lee hat ab 1993 eine Reihe als private Urlaubsreisen deklarierte Besuche in Singapur, auf den Philippinen und in anderen Staaten der Region unternommen. Diese von der VR China erneut scharf verurteilte „Vacation diplomacy“ diente im wesentlichen der Vertiefung der bilateralen Beziehungen und der Versicherung eines zumindest informellen Rückhalts für Taiwan gegenüber der VR China. Interessenübereinstimmungen im wirtschaftlichen Bereich und gemeinsame Befürchtungen gegenüber einer oft als aggressiv empfundenen chinesischen Außenpolitik wie z.B. im Konflikt um die Spratley-Inseln sind derartigen Begegnungen durchaus förderlich. Singapur nimmt in diesem Zusammenhang insofern eine Sonderrolle ein, als es der einzige Staat ist, der mit beiden Seiten der Taiwanstraße offizielle Beziehungen unterhält und traditionell eine Mittlerrolle einnimmt.

4.4 Die Bedeutung von Wirtschaft und Außenhandel für die taiwanische Sicherheit

Die Republik China auf Taiwan hat sich seit Mitte der 1970er Jahre zu einer der bedeutendsten Volkswirtschaften Ostasiens entwickelt. Mit jährlichen Wachstumsraten von durchschnittlich 8 bis 10 v.H. zwischen 1967 und 1990 gehört Taiwan zu den erfolgreichsten jungen Industriestaaten der Region.⁶⁵³ Auch die asiatische Finanz- und Wirtschaftskrise nach 1997 hat Taiwan bislang weniger stark getroffen als Länder wie Thailand, Indonesien, Malaysia oder Südkorea.

⁶⁵³ Vgl. Howe 1998: S. 128.

Tabelle 7: Wirtschaftsdaten Taiwan⁶⁵⁴

	<i>BIP pro Kopf</i>	<i>Wachstum</i>	<i>Inflation</i>	<i>Arbeitslosigkeit</i>
1998	12.333 USD	4,6 v.H.	1,7 v.H.	2,7 v.H.
1999	13.036 USD	5,7 v.H.	0,2 v.H.	2,9 v.H.

Auf der Basis der von Japan zwischen 1895 und 1945 geschaffenen wirtschaftlichen Infrastruktur entwickelte sich Taiwan unter der Herrschaft der KMT ab 1949 von einem Produzenten landwirtschaftlicher Güter zu einem Standort der asiatischen Textil- und sonstigen Leichtindustrie. In den 1960er und 1970er Jahren leitete die KMT den Aufbau einer Schwerindustrie, vorrangig in der Stahlerzeugung und der Petrochemie, ein. In den vergangenen Jahren konnte sich Taiwan darüber hinaus als Standort für Unternehmen der Elektrotechnik profilieren.⁶⁵⁵ Eine Schlüsselposition konnte Taiwan in den vergangenen Jahren bei der Herstellung von Komponenten in der Computerindustrie, vorrangig im Hardware-Bereich, gewinnen. So stammen etwa 80 v.H. der Weltproduktion von Computermäusen, ca. 50 v.H. von Scannern und Monitoren und ein Viertel aller Tastaturen und Gehäusen von taiwanischen Unternehmen.⁶⁵⁶ Auch die Finanzreserven Taiwans, die mit über 106 Mrd. USD (Stand 1999) zu den größten der Welt gehören⁶⁵⁷, sichern dem Land eine einflußreiche Position im internationalen Wirtschafts- und Handelssystem. Ungeachtet des unklaren internationalen Status Taiwans konnte sich das Land damit einen festen Platz in Schlüsselindustrien der globalen Wirtschaft erobern.

Tabelle 8: Außenhandel Taiwans (in Mio. USD)⁶⁵⁸

	<i>Export gesamt</i>	<i>Import gesamt</i>	<i>Bilanz</i>
1989	66.304	52.265	14.039.
1998	110.582	104.665	5.917
1999	121.638	110.698	10.940

⁶⁵⁴ Angaben des Nationalen Statistikamtes und der Asian Development Bank

⁶⁵⁵ Einen Überblick über die wirtschaftliche Entwicklung Taiwans seit 1945 und die Wirtschaftspolitik der KMT bieten z.B. Baldwin, R. et al. 1995, Chi 1995, Lau 1997.

⁶⁵⁶ Vgl. Lau 1997: S. 99.

⁶⁵⁷ Angaben des Nationalen Statistikamtes.

⁶⁵⁸ Angaben des Nationalen Statistikamtes.

Die enge Verzahnung und der fließende Übergang zwischen der Innen- und der Außenpolitik Taiwans machen auch vor der Wirtschaft der Insel nicht halt. Dies wird an der taiwanischen Außenhandelsstruktur exemplarisch deutlich. Die komplexe Verflechtung von Wirtschaft und Sicherheit in der taiwanischen Politik beruht wesentlich darauf, daß mit den USA und der VR China die entscheidenden Akteure in der Sicherheitspolitik Taiwans gleichzeitig zu den größten Außenhandelspartnern und den bedeutendsten Empfängern taiwanischer Direktinvestitionen gehören. Das wirtschaftliche Engagement taiwanischer privater Unternehmen im Ausland, insbesondere in der VR China und den USA, wird daher stets auch unter sicherheitspolitischen Aspekten beurteilt. Der große Einfluß des Staates und der KMT auf die Wirtschaft Taiwans trägt darüber hinaus dazu bei, daß außen- und sicherheitspolitische Erwägungen in der taiwanischen Wirtschaftspolitik eine besondere Rolle gespielt haben und weiterhin spielen werden.

Tabelle 9: Außenhandelspartner Taiwans Export (in v.H.)⁶⁵⁹

	1989	1998	1999
USA	36,2	26,6	25,4
Hongkong	10,6	22,4	21,4
Japan	13,7	8,4	9,8
Niederlande	2,4	4,0	3,5
Deutschland	3,9	3,7	3,4
Großbritannien	3,2	3,0	3,1

⁶⁵⁹ Angaben des Nationalen Statistikamtes.

Tabelle 10: Außenhandelspartner Taiwans Import (in v.H.)⁶⁶⁰

	1989	1998	1999
Japan	30,7	25,8	27,6
USA	23,0	18,8	17,8
Südkorea	2,4	5,4	6,5
Frankreich	1,5	5,1	1,7
Deutschland	5,1	4,9	4,8
VR China	0,0	3,9	4,1

Tabelle 11: Direktinvestitionen Taiwans im Ausland (in 1.000 USD)⁶⁶¹

	1986	1989	1994	1998	1999
USA	45.967	508.732	143.884	598.666	445.081
Japan	62	335	22.731	29.596	121.867
Hongkong	255	10.732	127.284	68.643	100.318
Singapur	434	5.209	100.732	158.176	324.524
Thailand	5.810	51.604	57.323	131.186	112.665
Europa	194	2.333	22.209	33.828	60.982
Gesamt	56.911	930.986	1.616.764	3.296.302	3.269.013

Unternehmen aus Taiwan sind seit Ende der 1980er Jahre wirtschaftlich intensiv in der VR China engagiert. Wesentliche Indikatoren für die Bedeutung der VR China für die taiwanische Industrie sind das Handelsvolumen und die Höhe taiwanischer Direktinvestitionen auf dem Festland. Bis etwa zur Mitte der 1980er Jahre war der wirtschaftliche Austausch zwischen Taiwan und dem Festland vollständig unterbunden. Ende der 1970er Jahre leitete Deng die wirtschaftliche Modernisierung der VR China ein. Dies war auch mit der Öffnung des Landes für ausländische Investoren verbunden. Gleichzeitig vollzog er eine Wende in der chinesischen Taiwanpolitik in Richtung einer friedlichen Wiedervereinigung unter dem Motto „Ein Land-zwei Systeme“. Durch eine Verknüpfung von Wirtschaftsreformen und Taiwanpolitik versprach sich die chinesische Führung Fortschritte in beiden Politikbereichen. Taiwanische Unternehmen wurden daher zu Investitionen in der VR China aufgefordert, um

⁶⁶⁰ Angaben des Nationalen Statistikamtes.

⁶⁶¹ Angaben des Wirtschaftsministeriums.

einerseits den Modernisierungsprozeß durch Kapital und technisches Wissen zu unterstützen. Andererseits sollte dieses Engagement das taiwanische Interesse an engeren Beziehungen mit dem Ziel einer Vereinigung stärken und der VR China eine Einflußmöglichkeit auf die taiwanische Chinapolitik eröffnen.

Taiwan seinerseits hielt bis zur Aufhebung des Kriegsrechts 1987 an einem strikten Verbot jeglicher wirtschaftlicher Kontakte zwischen beiden Seiten fest. In dieser Zeit konnten taiwanische Unternehmen nur illegal, in der Regel mit Hilfe von Geschäftspartner aus Drittstaaten oder über Briefkastenfirmen in Hongkong, auf dem Festland geschäftlich tätig werden. Im Jahr 1987 wurde dann der indirekte Handel, Ende 1990 auch Investitionen in der VR China legalisiert. Direkte Handelskontakte sind allerdings nach wie vor offiziell untersagt. Der im März 2000 neugewählte Präsident Chen hat lediglich eine sehr beschränkte Zulassung direkter Transport- und Reiseverbindungen mit dem Festland angekündigt. Allerdings ist zu erwarten, daß kurz- und mittelfristig eine Legalisierung schon jetzt bestehender, formal ungesetzlicher direkter Handelskontakte zu erwarten ist. Diese Prognose beruht auf der Annahme, daß die taiwanische Regierung derartige Kontakte zukünftig noch weniger wird unterbinden können als ohnehin schon und zudem der Beitritt der VR China und Taiwans zur Welthandelsorganisation (WTO) eine Aufhebung des Verbots direkter See-, Luft- und Postverbindungen erforderlich machen könnte.⁶⁶² Mit dieser politischen und administrativen Barriere würde somit die Ursache vielfältiger und mit relativ hohen Kosten verbundenen Formen des indirekten Handels zwischen beiden Seiten entfallen. Auch der zur Zeit noch illegale, aber trotzdem weit verbreitete direkte Austausch einschließlich diverser Mischformen des direkten und indirekten Handels würden damit entweder nachträglich legalisiert oder obsolet.⁶⁶³ Das gleiche gilt für diverse vom Handel mit der VR China ausgeschlossene Warengruppen. Ihre Zahl wurde zwar in den vergangenen Jahren stetig verringert, allerdings versucht die taiwanische Regierung nach wie vor relativ erfolglos, als sensibel betrachtete Güter vom

⁶⁶² Vgl. Bolt 2000: S. 19.

⁶⁶³ Zu den diversen Formen des indirekten und direkten Handels vgl. Beyer 1999: S. 45f. Bei Mischformen wird kein Zwischenhändler mehr eingeschaltet, sondern aus Kostengründen der Handel zwischen Käufer und Verkäufer direkt in einem Drittland, in der Regel Hongkong, abgewickelt. Streng genommen handelt es sich hier nicht mehr um indirekten Handel, bei dem Käufer und Verkäufer nicht in Kontakt treten.

Austausch mit dem Festland auszuschließen.⁶⁶⁴ Dazu gehören in erster Linie Produkte aus dem Hochtechnologiebereich und weitere Waren, die als relevant für die nationale Sicherheit angesehen werden.

Die Intensität des Engagements taiwanischer Unternehmen auf dem Festland wird auch an der Verteilung der ausländischen Direktinvestitionen taiwanischer Unternehmen sichtbar. Von den kumuliert 36,37 Mrd. USD, die seit Ende der 1950er Jahre im Ausland investiert worden sind, wurde der größte Anteil von knapp 40 v.H. für Engagements auf dem chinesischen Festland eingesetzt.⁶⁶⁵ Diese Zahl ist umso bemerkenswerter, da wirtschaftliche Aktivitäten taiwanischer Unternehmen in der VR China erst seit Ende 1990 legal sind und Eingang in offizielle Statistiken finden. Insgesamt sollen sich die tatsächlichen taiwanischen Investitionen auf dem Festland sogar wesentlich höher auf ein Volumen zwischen 30 und 40 Mrd. USD belaufen.⁶⁶⁶ Der große Unterschied zwischen den offiziellen taiwanischen Statistiken und den tatsächlichen Zahlen erklärt sich durch die verbreitete Praxis taiwanischer Unternehmen, Investitionen in der VR China über in Hongkong ansässige Firmen zu tätigen.⁶⁶⁷

Ähnlich wie den Handel zwischen Taiwan und der VR China hat die taiwanische Regierung die Investitionstätigkeit einheimischer Unternehmen auf dem Festland umfassenden Regulierungen unterworfen. Investitionen in der VR China sind genehmigungspflichtig und werden dazu in drei Kategorien unterteilt. Die Regulierungsbehörde unterscheidet dabei zwischen erlaubten Investitionen, grundsätzlich nicht genehmigungsfähigen Projekten und Sonderfällen, die nach einer Einzelfallprüfung gesondert entschieden werden. Neben einer Reihe von wirtschaftlichen Bedingungen ist ein wesentliches Kriterium der Prüfung, daß das Vorhaben keinen negativen Effekt auf die nationale Sicherheit Taiwans hat. Wann dieser Fall vorliegt, unterliegt dem politischen Ermessen der genehmigenden Behörde.⁶⁶⁸

⁶⁶⁴ Dieses Exportverbot bezieht sich seit 1994 auf etwa 100 Warengruppen. Angabe des Mainland Affairs Council, Taipei.

⁶⁶⁵ Angaben des taiwanischen Wirtschaftsministeriums.

⁶⁶⁶ Vgl. AP 2000.

⁶⁶⁷ Vgl. Beyer 1999: S. 51.

⁶⁶⁸ Vgl. Leng 1996: S. 107.

„To sum up, the Taiwanese state tries to intervene directly in economic interaction with China by means of strict economic regulation.“⁶⁶⁹

Ein prominentes Beispiel, in dem die taiwanische Regierung diese Möglichkeit aktiv wahrgenommen und ein Investitionsvorhaben unterbunden hat, betraf 1995 die Formosa Plastics Inc. (FP), Taiwans größter privat geführter Konzern, der vor allem in der petrochemischen Industrie tätig ist. FP scheiterte zunächst mit Plänen, auf dem Festland einen kunststoffverarbeitenden Betrieb zu errichten, dem eine größere Anzahl kleiner und mittelständischer Zulieferunternehmen gefolgt wären. Auch das Vorhaben, ein Kraftwerk in der Provinz Zhangzhou zu errichten, wurde von der Regierung in Taipei nicht genehmigt. Im Gegenzug für den Verzicht auf diese Projekte konnte FP die taiwanischen Behörden jedoch zu Zugeständnissen bei der Errichtung einer ökologisch umstrittenen Raffinerie in Taiwan bewegen.⁶⁷⁰ Der Fall der Formosa Plastics belegt, daß die taiwanische Regierung über allgemeine Regulierungen hinaus durchaus in der Lage ist, auch im Einzelfall unternehmerische Entscheidungen der Industrie aus sicherheitspolitischen Erwägungen heraus in ihrem Sinne zu beeinflussen. Zweifellos ist der Spielraum vor allem privater Konzerne und Unternehmen jedoch im Zuge der Demokratisierung und Liberalisierung größer geworden, so daß derartige Entscheidungen immer auch das Ergebnis komplexer Verhandlungsprozesse sind. Auch in der Gegenrichtung ist die Wirtschaft Taiwans in der Lage, gegenüber der Regierung ihr Interesse an möglichst reibungslosen Kontakten mit dem Festland erfolgreich zu vertreten. Zum Beispiel werden der größten taiwanischen Reederei Evergreen enge Kontakte zu Präsident Chen Shui-bien nachgesagt, die aus Chens früherer Anwaltstätigkeit für Evergreen herrühren. Auch wenn diese Verbindung keinen Eingang in zugängliche Dokumente findet, gilt es als sehr wahrscheinlich, daß Evergreen diesen Einflußkanal benutzt, um auf die Aufnahme direkter Verkehrsverbindungen zwischen Taiwan und dem chinesischen Festland hinzuarbeiten.

⁶⁶⁹ Vgl. *ibid.*: S. 107.

⁶⁷⁰ Vgl. Beyer 1999: S. 78ff.

Ein weiteres Beispiel für die Verknüpfung wirtschafts- und sicherheitspolitischer Kalküle in Taiwan ist der Plan, die Insel als Drehscheibe für Transport-, Finanz- und Kommunikationsdienstleistungen in der Region zu etablieren. Dieses ehrgeizige Vorhaben wird unter dem Namen „Asia Pacific Regional Operations Centre“ (APROC) seit März 1995 verfolgt. Die APROC-Planungen sehen die Errichtung von insgesamt sechs Unterzentren in einem dreistufigen Verfahren bis 2015 vor. Dazu wurde ein eigenes Coordination and Service Office für APROC unter der Ägide des Rates für Wirtschaftsplanung und Entwicklung, der obersten Planungsbehörde des Wirtschaftsministeriums, eingerichtet.⁶⁷¹ Unter anderem soll der Hafen von Kaohsiung zu einem zentralen Umschlagzentrum für den Containerverkehr und der Flughafen von Taipei zu einem Drehkreuz im Luftverkehr ausgebaut werden. Weitere Vorhaben richten sich auf eine weitreichende Liberalisierung des taiwanischen Bankensektors, um Taiwan auch im Bereich Finanzdienstleistungen zu einem APROC ausbauen zu können.⁶⁷² An dieser Stelle ist es zunächst nicht relevant, ob APROC angesichts des wirtschaftlichen und politischen Umfeldes, insbesondere der Konkurrenzsituation zu Standorten wie Hongkong oder Singapur, in wirtschaftlicher Hinsicht Aussichten auf eine erfolgreiche Umsetzung in die Praxis besitzt. Vielmehr zeigt sich an diesen Planungen die enge Verzahnung wirtschaftlicher und sicherheitsrelevanter Überlegungen in der taiwanischen Politik.

Allerdings werden darüber hinaus auch die Widersprüchlichkeiten, die sich aus der Verknüpfung wirtschafts- und sicherheitspolitischer Überlegungen ergeben, deutlich.⁶⁷³ Ein wesentliches Hindernis, das bislang einen größeren Erfolg der APROC-Pläne verhindert hat, ist der andauernde Widerstand der taiwanischen Regierung gegen die Etablierung der sogenannten „Drei Verbindungen“, das heißt gegen die Aufnahme direkter Schifffahrts-, Luftverkehrs- und Postverbindungen zwischen Taiwan und der VR China auf der anderen Seite der Straße von Taiwan. Hier zeigt sich erneut, daß sich Wirtschaft und Sicherheit nicht automatisch kompensatorisch ergänzen, sondern vielmehr in eine konsistente sicherheits- und wirtschaftspolitische Strategie eingebettet sein

⁶⁷¹ Vgl. ROC Yearbook 1998: S. 170.

⁶⁷² Vgl. Maguire 1998: S. 71-79.

⁶⁷³ Vgl. dazu auch Qi 1999: S. 499-502.

müssen. Dieser Zusammenhang wird am Beispiel des APROC-Projekts deutlich. Solange die taiwanische Regierung aus grundsätzlichen politischen Erwägungen und aus sicherheitspolitischen Gründen die Aufnahme direkter Verkehrs- und Kommunikationsverbindungen mit dem Festland untersagt oder nur sehr eingeschränkt ermöglicht, haben auch die APROC-Pläne nur eine sehr begrenzte Perspektive. APROC wird ohne die Einbettung in eine konsistente Strategie überwiegend die Funktion eines staatlich initiierten Infrastrukturprojekts zur Förderung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit Taiwans haben. Damit kann APROC lediglich eine überwiegend nach innen gerichtete, begrenzte Aufgabe erfüllen. Der mögliche sicherheitspolitische Effekt, eine möglichst enge und vielfältige Einbeziehung Taiwans in das internationale System zu unterstützen und das wirtschaftliche Interesse der übrigen Akteure in der Region an einem eigenständigen Taiwan und dem Erhalt des Status quo zu befördern, wird jedoch durch die fehlenden Direktverbindungen konterkariert. Taiwan kann als regionale Verkehrs- und Kommunikationsdrehscheibe in Ostasien nur dann für die Region attraktiv sein, wenn tatsächlich auch die gesamte Region einschließlich der VR China als maßgeblichem Akteur von der Verteilungs- und Bündelungsfunktion der APROC erfaßt wird.

Das Beispiel APROC weist damit auf eine weitere sicherheitspolitische Schwierigkeit Taiwans hin. Eine möglichst enge Verflechtung Taiwans mit dem Ziel, die Insel möglichst „unentbehrlich“ für das wirtschaftliche Wohlergehen der Staaten in der Region zu machen, bildet einen Kernbestandteil der kompensatorischen Sicherheitsstrategie des Landes. Das Ziel, auf diese Weise sicherheitspolitisch weniger exponiert und wirtschaftlich weniger abhängig von der VR China zu werden, läßt sich jedoch nur dann optimal verfolgen, wenn damit gleichzeitig eine gewisse Öffnung zur VR China unter Beibehaltung des Status quo verbunden ist. Das Paradox für die taiwanische Politik besteht folglich darin, daß ein größerer Handlungsspielraum gegenüber der VR China im internationalen System nicht ausschließlich durch eine weitgehende Abkoppelung vom Festland, sondern vielmehr durch eine gewisse Öffnung in bestimmten Bereichen zu erlangen ist.

Hier zeigt sich das Spannungsverhältnis zwischen wirtschaftlichen Notwendigkeiten und sicherheitspolitischen Erwägungen, dem sich die politischen Entscheidungsträger Taiwans gegenübersehen. Die wirtschaftliche Verflechtung mit der VR China macht dieses Dilemma in besonderem Maße deutlich. Verschärft wird es dazu noch durch den mit der Demokratisierung Taiwans und der wirtschaftlichen Liberalisierung einhergehenden Steuerungsverlust der Politik gegenüber den wirtschaftlichen Akteuren des Landes. Auf der einen Seite ruft das wirtschaftliche Engagement Taiwans auf dem Festland erhebliche sicherheitspolitische Bedenken bei den Entscheidungsträgern hervor. Aus dieser Perspektive wird die wirtschaftliche Verflechtung weniger als Chance wahrgenommen, Einfluß auf die Taiwanpolitik der VR China auszuüben. Vielmehr besteht die Befürchtung wachsender wirtschaftlicher Abhängigkeiten, die von der VR China dazu genutzt werden könnten, politischen Druck auf Taiwan auszuüben. In dieser Wahrnehmung ist die wirtschaftliche Interdependenz ein Hebel, um Taiwan zu Verhandlungen mit dem Festland zu zwingen. Diesen Ängsten steht allerdings auf der anderen Seite eine Reihe wirtschaftlicher Notwendigkeiten gegenüber, durch die sicherheitspolitische Erwägungen häufig in den Hintergrund gedrängt werden. Um die Wettbewerbsfähigkeit der taiwanischen Unternehmen im internationalen Vergleich zu erhalten, ist für viele Unternehmen der Gang in die VR China mittlerweile unverzichtbar geworden. Vor allem arbeitsintensive Branchen profitieren nachhaltig von den geringeren Lohn- und Produktionskosten auf dem Festland. Der Druck ist vor allem für kleine und mittlere Unternehmen so groß, daß die Rechtsunsicherheit in der VR China in Kauf genommen⁶⁷⁴ und das Verbot direkter wirtschaftlicher Kontakte zwischen beiden Seiten sehr kreativ umgangen wird. Angesichts der Dynamik, die sich durch das Wohlstandsgefälle zwischen Taiwan und der VR China und die wirtschaftliche Komplementarität beider Seiten seit Ende der 1980er Jahre entwickelt hat, werden die Grenzen des politischen Einflusses der taiwanischen Politik auf diese Entwicklung überdeutlich. Sicherheitspolitische Überlegungen und Bedenken, die auf eine Begrenzung der gegenseitigen Verflechtung zielen, können vor allem in Einzelfällen mit hohem symbolischem Gehalt wirtschaftliche Interessen

⁶⁷⁴ Da Taiwan als chinesische Provinz betrachtet wird, behandelt die VR China taiwanische Unternehmen als inländische Betriebe. Der umfangreichere Investitionsschutz für ausländische Investoren greift daher nicht für Firmen aus Taiwan.

überwiegen. Vor allem bei kleineren und mittleren Unternehmen ist der Einfluß der taiwanischen Sicherheitspolitik mittlerweile sehr begrenzt, zumal bestehende Regulierungen häufig umgangen werden. Die Regierung ist daher häufig in der Situation, auf wirtschaftliche Fakten reagieren zu müssen und vollendete Tatsachen nachträglich zu legalisieren. Es ist anzunehmen, daß die Mitgliedschaft in der WTO auch zum Anlaß genommen wird, um die noch bestehenden Beschränkungen im wirtschaftlichen Austausch über die Taiwanstraße weiter zu liberalisieren.

Tabelle 12: Taiwans Direktinvestitionen in der VR China nach Regionen (in 1.000 USD)⁶⁷⁵

	1991	1994	1997	1998	1999
Kanton	7.333	23.093	172.090	82.442	50.011
Fujian	5.596	9.662	47.223	15.079	5.890
Kiangsu	2.440	39.181	124.730	69.475	47.501
Übrige	2.047	24.285	89.388	36.466	21.876
Gesamt	17.416	96.221	433.431	203.462	125.278

4.5 Die Bedeutung der Innenpolitik für die taiwanische Sicherheit

4.5.1 Demokratisierung und Identitätsbildung in Taiwan

Die innenpolitische Entwicklung der Republik China auf Taiwan seit Mitte der 1980er Jahre ist das Beispiel eines kontrollierten Übergangs von einem autokratischen Einparteienregime zu einer pluralistischen Demokratie westlichen Zuschnitts. Taiwan selbst präsentiert sich gern als erstes demokratisches Staatswesen mit einem direkt gewählten Staatsoberhaupt in der mehr als 5000jährigen Geschichte Chinas überhaupt.⁶⁷⁶ Die Demokratisierung Taiwans wurde Ende der 1970er, Anfang der 1980er Jahre noch unter Präsident Chiang Ching-kuo eingeleitet. Wichtige Schritte waren 1986 die Zulassung der bis dahin illegalen DPP als erste Oppositionspartei und

⁶⁷⁵ Angaben des Wirtschaftsministeriums.

⁶⁷⁶ Vgl. ROC Yearbook 1998: S. 73.

1987 die formale Aufhebung des Ausnahmezustandes aus der Zeit des Bürgerkriegs der 1940er Jahre. Nach dem Tod Chiangs wurde 1988 mit Lee Teng-hui erstmals ein auf Taiwan geborener Politiker Präsident und Vorsitzender der Regierungspartei KMT. Er leitete eine wesentliche Beschleunigung des Demokratisierungsprozesses ein. Nach den Wahlen zum Legislativen Yuan, dem taiwanischen Parlament, und zur Nationalversammlung, die in erster Linie für Änderungen der Verfassung zuständig ist und über lange Jahre den Anspruch der Republik China auf die Herrschaft auch über das Festland symbolisierte, wurde nach einer Verfassungsänderung im März 1996 erstmals ein Präsident in der chinesischen Geschichte direkt von der Bevölkerung bestimmt. Mit der Niederlage der KMT und dem überraschenden Wahlsieg Chen Shui-biens in der Präsidentschaftswahl vier Jahre später wurde der Demokratisierungsprozeß Taiwans durch den demokratischen Machtwechsel von der KMT zur DPP im wichtigsten Staatsamt weiter konsolidiert.⁶⁷⁷

Die Demokratisierung des politischen Systems Taiwans ist eng mit der gewachsenen Bedeutung einer eigenständigen taiwanischen Identität auf das politische Geschehen auf der Insel verbunden. Demokratisierung und taiwanische Identitätsbildung stehen in einer engen und komplexen Wechselwirkung mit der Außen- und Sicherheitspolitik des Landes. Der unmittelbare Einfluß innenpolitischer Entwicklungen und Entscheidungen auf die außenpolitische Situation Taiwans ist nicht zuletzt das Ergebnis des ungeklärten internationalen Status der Republik China. Schon die Gründung der DPP als erster und wichtigster Oppositionspartei zur KMT war durch diese enge Verbindung geprägt. Zunächst war sie eine innenpolitische Reaktion der taiwanischen, das heißt vor der Ankunft der KMT 1949 auf der Insel ansässigen, Bewohner auf die jahrzehntelange autokratische Herrschaft der KMT und der sie dominierenden Festlandschinesen, die Taiwan in die internationale Isolation geführt hatte. Die sicherheitspolitische Dimension dieses innenpolitischen, nicht zuletzt sozialen und gesellschaftlichen Konflikts ergab sich aus der Schlußfolgerung, von der Position der KMT, das ganze China zu

⁶⁷⁷ Die Literatur zur Demokratisierung Taiwans ist vielfältig. Vgl. z.B. Chao und Myers 1998, Gold 1986, Rigger 1999b, Wachman 1994.

vertreten und an einer Wiedervereinigung mit dem Festland festzuhalten, abzurücken und statt dessen für die formale Unabhängigkeit einer Republik Taiwan einzutreten. Damit wurde ein außenpolitisches Thema zur grundlegenden Konfliktlinie des taiwanischen Parteiensystems. Die KMT ist unter dem Vorsitz Lees zwar von der ursprünglichen kompromißlosen Position einer Vereinigung mit dem Festland zu den Bedingungen der KMT ebenso abgerückt wie die DPP von ihrer Forderung nach einer formalen Unabhängigkeitserklärung Taiwans. Der Wandel zu moderateren, am Status quo orientierten Positionen beider Parteien in dieser Frage kann den grundsätzlichen Konflikt allerdings nicht überdecken. Die andauernde sicherheitspolitische Relevanz primär innenpolitisch motivierter Konfliktmuster wurde auch bei der Präsidentschaftswahl im März 2000 erneut sichtbar. Der Erfolg des Kandidaten der DPP, Chen, beruhte im wesentlichen auf innenpolitischen Gründen. Erstens profitierte er von den internen Auseinandersetzungen in der KMT, die zur unabhängigen Kandidatur des früheren Gouverneurs von Taiwan, Soong, und damit zu einer Konstellation mit drei aussichtsreichen Bewerbern führte. Eine Kandidatur Chens gegen nur einen weiteren Konkurrenten der KMT wäre weit weniger aussichtsreich gewesen.⁶⁷⁸ Zweitens beruhte Chens Erfolg auf dem wachsenden Unwillen der taiwanischen Öffentlichkeit über das Ausmaß von Korruption und Ämterkauf in den Reihen der KMT und den von ihr beherrschten Unternehmen. Trotzdem waren die außen- und sicherheitspolitischen Implikationen des überraschenden Erfolgs der DPP einschneidend. In den USA und der VR China wurde weniger den innenpolitischen Punkten von Chens Agenda, als vielmehr seinen Vorstellungen zu einer Unabhängigkeit Taiwans und seiner Haltung gegenüber dem „Ein China-Prinzip“ größte Aufmerksamkeit geschenkt.⁶⁷⁹ Die Versicherung des neuen Präsidenten im Wahlkampf, nach seinem Wahlsieg und erneut in der Rede anlässlich seiner Amtseinführung, keine Unabhängigkeit Taiwans anzustreben, sofern die VR China keine gewaltsame Lösung der Taiwanfrage

⁶⁷⁸ Vortrag von Larry Diamond, Senior Fellow Hoover Institution der Stanford University, „Taiwan’s Historic 2000 Elections and Aftermath“ am Asia/Pacific Research Center der Stanford University am 14.04.00.

⁶⁷⁹ Vgl. Abele 2000, Copper 2000, Eckholm 2000.

sucht, erschien dadurch wichtiger als die innenpolitischen Vorhaben, denen er seinen Erfolg überwiegend verdankte.⁶⁸⁰

Die Entscheidung, das politische System Taiwans zu demokratisieren und eine weitreichende Liberalisierung der Gesellschaft zuzulassen, wurde Mitte der 1970er Jahre bewußt getroffen. Sie war die Reaktion der bis dahin autokratisch herrschenden Führung der Kuomintang auf einen dramatischen Legitimitätsverlust im Inneren und die prekäre außenpolitische Situation nach der Aberkennung des völkerrechtlichen Status Taiwans durch die meisten Staaten der Welt. Gold nennt für diese Legitimitätskrise der Herrschaft der KMT mehrere Gründe: So führte die wirtschaftliche Entwicklung Taiwans zu Veränderungen im sozialen Gefüge der Insel. Der Anstieg des Bildungsniveaus und die wachsende Zahl von Einwohnern mit einer akademischen Ausbildung in den USA oder Japanie führte zu steigenden Ansprüchen an das politische System und zu wachsender Kritik an Bevormundung und Restriktion durch das Regime. Die Gruppe der auf Taiwan geborenen Einwohner drängte darauf, größeren Einfluß auf die Gestaltung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen zu erhalten. Ihr Aufstieg vollzog sich vorrangig in der privaten Wirtschaft, da die Staatsbetriebe und die Unternehmen der KMT lange Zeit von Festlandschinesen dominiert wurden. Allerdings drangen Nachwuchskräfte taiwanischer Herkunft auch immer weiter in Partei und Staat vor, je länger die Rückeroberung des Festlandes auf sich warten ließ. Die überkommene Organisationsstruktur und die Ziele der KMT und der Regierung erschienen damit zunehmend der gesellschaftlichen und politischen Realität unangemessen. Nicht zuletzt erforderte das ökonomische Überleben Taiwans eine Liberalisierung der von Staat und KMT beherrschten Wirtschaft des Landes und eine Stärkung privat geführter und international engagierter Unternehmen.

Schließlich wurde der Anachronismus des politischen Systems anhand der Chinapolitik der KMT unübersehbar. Das Festhalten an dem Anspruch auf Vereinigung mit dem Festland und der vollständigen Isolierung von der VR

⁶⁸⁰ Vortrag von Richard Bush, Direktor des American Institute in Taiwan, „Political Change in Taiwan. Implications for American Policy“, am 24.05.00 vor dem Walter H. Shorenstein Forum des A/PARC der Stanford University.

China war spätestens seit dem Verlust des UN-Sitzes und der Anerkennung der VR China durch die USA nicht länger haltbar, die „Rückeroberung des Festlandes“ lediglich ein romantischer Mythos.⁶⁸¹ Vielmehr erzeugte sie in Teilen der taiwanischen Bevölkerung die Befürchtung, die Führung der KMT könnte die Insel zu ungünstigen Konditionen an die VR China übereignen, um angesichts der internationalen Isolierung doch noch in einem Kompromiß mit der Kommunistischen Partei auf dem Festland die Einheit Chinas wieder herzustellen. Im Ergebnis führten diese Entwicklungen dazu, daß die taiwanische Gesellschaft komplexer, vielfältiger und für die KMT wesentlich schwieriger zu steuern war als in den Jahrzehnten davor.⁶⁸² In Reaktion auf die wachsende internationale Isolierung Taiwans und die Unzufriedenheit weiter Bevölkerungsgruppen mit den politischen Leistungen des Regimes im Lande selbst wurde der Demokratisierungsprozeß von der Führung der KMT bewußt in Gang gesetzt, um Legitimität nach innen wie nach außen zurückzugewinnen und auf diese Weise den Bestand des politischen Systems zu sichern.

„Ironically, Taiwanese consciousness emerged as an expression of Chinese national sentiments against Japanese colonialism.“⁶⁸³

Mit diesen Worten umreißt Weiming den Ursprung einer taiwanischen Identität. Diese anfängliche, sehr weitreichende Identifikation mit China hat sich nach dem Ende der japanischen Herrschaft über Taiwan 1945 allerdings sehr rasch relativiert. Dafür war zunächst das Verhalten der Kuomintang auf der Insel ab 1945 verantwortlich. Die Politik der KMT auf Taiwan war ganz den Erfordernissen des Bürgerkriegs auf dem Festland untergeordnet und ersetzte lediglich die japanischen Herrschaftsstrukturen durch festlandschinesische, ohne die Bedürfnisse der taiwanischen Bevölkerung zu berücksichtigen. Kritik oder Widerstand der taiwanischen Bewohner wurde gewaltsam unterdrückt. Nach der Niederlage im Bürgerkrieg 1949 übernahmen die vom Festland auf die Insel geflohenen Anhänger der KMT sämtliche Führungspositionen in allen Bereichen des politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens und forcierten eine Sinisierungspolitik unter der ansässigen Bevölkerung. Erst ab

⁶⁸¹ Vgl. Weiming 1998: S. 78.

⁶⁸² Vgl. Gold 1986: S. 128ff.

⁶⁸³ S. Weiming 1998: S. 79.

1967 gab es Anzeichen, daß die KMT Taiwan nicht lediglich als Mittel zum Zweck der Rückeroberung des Festlandes betrachtete.⁶⁸⁴

Die anhaltende Bedrohung Taiwans durch die VR China und die Erfahrung der relativen Armut und Rückständigkeit des Festlandes, die die taiwanische Bevölkerung nach der Eröffnung von Reisemöglichkeiten Ende der 1980er Jahre machte, waren der Förderung eines chinesischen Zusammengehörigkeitsgefühls auf Taiwan nicht eben dienlich. Insgesamt kann die Herausbildung einer neuen politischen und kulturellen taiwanischen Identität daher auch als Prozeß der Entsinisierung verstanden werden.⁶⁸⁵ Sie drückt sich nicht nur in den anhaltenden politischen Gegensätzen mit dem Festland aus, sondern auch in kulturellen Dingen. Zum Beispiel wird die von der KMT über viele Jahre forcierte Benutzung des Han-Chinesischen auch im öffentlichen Leben zugunsten des taiwanischen Dialekts des Chinesischen zurückgedrängt.⁶⁸⁶ Die historischen Erfahrungen mit dem politischen China des Festlandes im 20. Jahrhundert und die Demokratisierung führten somit zu einem Bruch der direkten Verbindung von chinesischer Identität und der Vorstellung eines einheitlichen chinesischen Staates. Damit war aber nicht auch ein Bruch der Zugehörigkeit Taiwans zum chinesischen Kulturkreis und zu einem Greater China⁶⁸⁷, das neben dem Festland und Taiwan auch Hongkong, Macao, Singapur und die Gesamtheit der Chinesen in Übersee umfaßt, verbunden.⁶⁸⁸ Allerdings beruht sie nunmehr vorrangig auf dem Bewußtsein historischer und kultureller Herkunft, weniger auf aktuellen politischen oder anderen Identifikationen. Nach Ebrey:

„What makes people Chinese is Chinese ancestry“.⁶⁸⁹

Die Existenz eines taiwanischen, das heißt von einem chinesischen unterschiedenen, politischen und zunehmend auch kulturellen

⁶⁸⁴ Vgl. Goldstein, S. 2000: S. 28.

⁶⁸⁵ Vgl. Weiming 1998: S. 73.

⁶⁸⁶ Z.B. bemühten sich im Präsidentschaftswahlkampf 2000 alle Kandidaten, einschließlich des auf dem Festland geborenen James Soong, ihre Volksnähe durch die Benutzung des Hakka zu demonstrieren.

⁶⁸⁷ Zum Konzept des „Greater China“ vgl. das entsprechende Sonderheft von China Quarterly, Nr. 136, v.a. den Beitrag von Harding 1993.

⁶⁸⁸ Vgl. Hughes, C. 1997: S. 94.

⁶⁸⁹ Zitiert nach Rigger 1999: S. 237.

Selbstverständnisses in der Bevölkerung Taiwans hat durch die Demokratisierung und den Einzug von Taiwanern in Staatsapparat und KMT seit Mitte der 1980er Jahre in vollem Umfang Einfluß auf das politische System gewonnen. Identitätsbildung in Taiwan war in den vergangenen Jahren eng mit dem Demokratisierungsprozeß verwoben, war sie doch einerseits Auslöser des innenpolitischen Drucks auf das autokratische Regime der KMT unter Chiang Kai-shek und Chiang Ching-kuo, der zum Beginn der Demokratisierung führte. Andererseits ist sie das Produkt dieses Prozesses, daß sich mittlerweile durch Wahlen und eine kritische Öffentlichkeit von der Steuerung durch die Regierung und die KMT emanzipiert hat. Demokratie und Identitätsbildung in Taiwan sind somit zu autonomen Faktoren in der Politik geworden.⁶⁹⁰ Empirisch läßt sich die Existenz einer taiwanischen Identität anhand von Meinungsumfragen belegen. Während der 1990er Jahre hat der Anteil derjenigen Bewohner Taiwans, die sich als „chinesisch“ bezeichnen, kontinuierlich von Werten über 40 v.H. zu Anfang des Jahrzehnts abgenommen und liegt mittlerweile bei nur noch 10 bis 15 v.H. Gleichzeitig ist der Anteil derjenigen, die sich ausschließlich als „taiwanisch“ wahrnehmen, umgekehrt von Werten unter 20 v.H. auf über 40 v.H. angewachsen und übersteigt mittlerweile die Zahl der Menschen, die sich mit beiden Begriffen identifizieren können.⁶⁹¹

Bedingt durch die enge Verflechtung von Innen- und Außenpolitik übt die soziale Dynamik von Identität und Demokratie wiederum unmittelbaren Einfluß auf die Außen- und Sicherheitspolitik des Landes aus. Diese Beziehung ist wechselseitig und vor allem mit dem jeweiligen Zustand der Festlandspolitik verknüpft. In der Vergangenheit führte eine Verschärfung des Konflikts zwischen Taiwan und der VR China wie in der Raketenkrise von 1995/96 oder nach Präsident Lees Bemerkungen über die Staat-zu-Staat-Beziehungen beider Seiten 1999 zu einer signifikanten Zunahme desjenigen Anteils an der Bevölkerung, der sich als „taiwanisch“ statt „sowohl taiwanisch als auch chinesisch“ bezeichnet.⁶⁹²

⁶⁹⁰ Vgl. Schubert 1999: S. 62f.

⁶⁹¹ Vgl. MAC 2000a: S. 1.

⁶⁹² Vgl. *ibid.*

4.5.2 Taiwans Sicherheit und der Demokratisierungsprozeß

Die Demokratisierung Taiwans wurde in den 1980er Jahren von der KMT bewußt eingeleitet, um sowohl ihre eigene Existenz als auch das Überleben der Republik China in einer prekären außen- und sicherheitspolitischen Situation zu gewährleisten. Demokratisierung und Liberalisierung führen allerdings per se zu einer größeren sozialen, wirtschaftlichen und politischen Autonomie der Gesellschaft von Partei und Staat und zu einem Steuerungsverlust zuvor autokratisch regierender Führungseliten. Dieser Effekt ist auch im Falle Taiwans seit 1986 eingetreten. Allerdings haben Demokratisierung und taiwanische Identitätsbildung nicht nur den Handlungsspielraum der Regierung und der KMT auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik eingeschränkt. Statt dessen waren Präsident und Regierung in der Lage, diese nunmehr externen, gesellschaftlichen Einflußfaktoren in ihrem Sinne für ihre außenpolitischen Ziele einzusetzen.

Die Möglichkeit, Taiwan als pluralistisches, demokratisches Gemeinwesen präsentieren zu können, wird vor allem gegenüber dem wichtigsten Verbündeten USA als sicherheitspolitisches Instrument genutzt. Taiwan kann sich dabei nicht nur die Tatsache der Demokratisierung an und für sich zunutze machen. Der Vergleich mit der VR China verstärkt noch die Wirkung eines Verweises auf das demokratische System Taiwans. Die ersten freien Wahlen in Taiwan fielen zeitlich eng mit der gewaltsamen Niederschlagung der Studentenbewegung in der VR China im Juni 1989 zusammen. Die chinesisch-amerikanischen Beziehungen werden seitdem wesentlich durch das Ausbleiben politischer Reformen und den Vorwurf anhaltender Menschenrechtsverstöße in der VR China belastet. Taiwan war in den vergangenen Jahren stets in der Lage, diesen Gegensatz zwischen dem kommunistisch regierten Festland und der „ersten chinesischen Demokratie“ auf Taiwan für sich einzusetzen.

Im Zentrum des sicherheitspolitischen Nutzens, den die taiwanische Regierung sie aus dem Demokratisierungsprozeß ziehen konnte, steht der Legimitätsgewinn des politischen Systems auf Taiwan. Die Demokratisierung war das Mittel, um dem dramatischen Legimitätsverlust der 1970er Jahre

entgegenzuwirken. Dieser Legitimitätsverlust wuchs sich zu einer Existenzbedrohung sowohl des Staates als auch der KMT als ihrem faktischen Träger aus. Vor allem verbreiteten sich in Taiwan Befürchtungen, daß die Annäherung zwischen den USA und der VR China mittelfristig auf Kosten Taiwans vonstatten gehen könnte.⁶⁹³ Die Öffnung des politischen Systems Taiwans durch demokratische Reformen und die Beendigung des Ausnahmezustands 1987 erleichterten die Repräsentation taiwanischer Interessen in den USA. Neben der wirtschaftlichen Bedeutung Taiwans liefert die Demokratisierung ein Hauptargument für die Notwendigkeit und den Sinn eines fortgesetzten amerikanischen Engagements für die Insel. Die Interessenvertreter der Republik China haben ihren traditionell starken Einfluß auf die politischen Entscheidungszentren in den USA dadurch bewahren und an die veränderte Situation nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und der Öffnung der VR China anpassen können.

Die Träger der organisierten Interessen Taiwans in den USA sind sowohl quasi-staatlicher als auch privater Herkunft. Herzstück dieses Systems ist das Taiwan Economic and Cultural Representative Office (TECRO), das in Washington D.C. und dreizehn weiteren amerikanischen Städten Außenstellen unterhält und faktisch als diplomatische und konsularische Vertretung Taiwans in den USA fungiert. Außerdem pflegt Taiwan ein dichtes Netz von Kontakten in der amerikanischen Wirtschaft und an den Hochschulen. Nach der Wahl Chens zum Präsidenten Taiwans hat vor allem die Formosan Association for Public Affairs (FAPA), eine der DPP nahestehende Vereinigung taiwan-amerikanischer Interessengruppen, die Möglichkeit, ihren Einfluß in den USA zu verstärken. Zumindest Teile der FAPA gelten dabei als Vertreter einer unabhängigen Republik Taiwan.⁶⁹⁴ Das Lobbying Taiwans gilt dabei als das zweiterfolgreichste in den USA nach den Interessengruppen Israels.⁶⁹⁵ Der überdurchschnittliche Erfolg taiwanischer Lobbygruppen beruht auf mehreren Faktoren. Erstens besteht vor allem in den Reihen der Kongreßabgeordneten

⁶⁹³ Vgl. Goldstein, S. 2000: S. 26f.

⁶⁹⁴ Vgl. Sutter 1998: S. 76-79.

⁶⁹⁵ Diese und die folgenden Einschätzungen verdanke ich Michel Oksenberg und Randy Schriver, beide A/PARC der Stanford University. Ein Indiz für diese Rangfolge mögen die fortgesetzten Waffenlieferungen Israels an die VR China sein, die bislang keine unmittelbaren Konsequenzen von Seiten der USA nach sich gezogen haben.

eine traditionelle, häufig subjektive Zuneigung gegenüber Taiwan als zuverlässigem Alliierten während des Kalten Krieges. Hier ist die Demokratisierung der entscheidende Faktor, um auch unter den Rahmenbedingungen der 1990er Jahre Unterstützung für Taiwan zu mobilisieren. Die Republik China gilt als Modellfall einer gelungenen Demokratisierung und erfolgreichen wirtschaftlichen Modernisierung. Diese Erfolge machen Taiwan nicht zuletzt deshalb wertvoll, weil sie auch als Vorbild für politische Veränderungen und den Wandel auf dem Festland präsentiert werden können. Zweitens gelten die taiwanischen Interessengruppen als hervorragend organisiert, die über effiziente Zugänge zu vielen wesentlichen Institutionen verfügen. Dies wird nicht nur durch die bis in die 1930er Jahre zurückreichende Erfahrung der Republik China im Umgang mit amerikanischen Entscheidungsträgern und -strukturen erleichtert. Darüber hinaus ist Taiwan in der Lage, führende Lobbyisten und PR-Agenturen in Washington D.C. für seine Zwecke zu engagieren.⁶⁹⁶ Voraussetzung für diese intensive politische Beziehungspflege ist die gute finanzielle Ausstattung vor allem der TECROs, aber auch anderer regierungsnaher taiwanischer Organisationen. Nach amerikanischen Angaben beläuft sich der Etat der offiziell im Kongreß registrierten taiwanischen Interessengruppen auf etwa 5 Mio. USD jährlich.⁶⁹⁷ Dabei handelt es sich nicht nur um öffentliche Gelder der taiwanischen Regierung, sondern auch um Geld aus dem umfangreichen Vermögen der KMT, das durch eine Vielzahl parteieigener Wirtschaftsunternehmen gespeist wird.⁶⁹⁸ Diese Mittel dienen nicht nur dem Unterhalt der taiwanischen Repräsentanzen. Durch Einladungen zu teilweise aufwendigen Reisen nach Taiwan wird versucht, amerikanische Entscheidungsträger in Politik und Wirtschaft sowie Meinungsbildner in den Medien von den Erfolgen eines fortschrittlichen und demokratischen Taiwan zu überzeugen. Diese Reisen sind nicht selten mit materiellen Vorteilen für die teilnehmenden amerikanischen Regionen, Unternehmen oder Bildungseinrichtungen in Form von Aufträgen oder Stipendienprogrammen verbunden.⁶⁹⁹ Durch die Ausrichtung wissenschaftlicher Konferenzen u.ä. werden vor allem im Hochschulbereich

⁶⁹⁶ Vgl. Robinson 1998: S. 300f. Taiwan hat 1993 über das Institute for Comprehensive Research of Taiwan einen PR-Vertrag mit der Agentur Cassidy im Wert von jährlich etwa 2 Mio. USD abgeschlossen.

⁶⁹⁷ Angaben des U.S. Attorney General. Zitiert nach Zhao 1999b: S. 117.

⁶⁹⁸ Zum wirtschaftlichen Engagement der KMT vgl. z.B. Baldwin, R. et al. 1995: S. 37-47.

⁶⁹⁹ Vgl. Sutter 1998: S. 77.

vorhandene Netzwerke zusätzlich gepflegt.⁷⁰⁰ Hier agiert Taiwan auch wesentlich erfolgreicher als die VR China, da sie sowohl über die besseren Kontakte als auch über größere finanzielle Ressourcen verfügt. Der gezielte Einsatz der wirtschaftlichen Stärke Taiwans und der Verweis auf die Bedeutung Taiwans sowohl für die USA als auch für die wirtschaftliche Zusammenarbeit in Ostasien ist ein weiterer Pfeiler, auf den sich die taiwanischen Interessenvertreter in den USA stützen können.

Ein Höhepunkt taiwanischer Lobbyarbeit in den USA und ein Ereignis, bei dem Taiwan mit großer Öffentlichkeitswirkung die Demokratisierung Taiwans für seine außenpolitischen Zwecke einsetzte, war der Besuch von Präsident Lee Teng-hui in den USA im Juni 1995. Diese als privat deklarierte Reise diente vorrangig dazu, Taiwans Anspruch auf eine größere Rolle im internationalen System zu unterstreichen. Diesem Besuch war ein Ereignis im Jahr zuvor vorausgegangen, als Lee auf dem Weg zu einem Besuch in Südafrika bei einer Zwischenlandung in Hawaii das Verlassen seines Flugzeugs von der amerikanischen Einwanderungsbehörde untersagt wurde. Als Begründung wurde von amerikanischer Seite angeführt, daß Lee über kein gültiges Einreisevisum für die USA verfüge. In Taiwan, aber auch in Teilen der amerikanischen Politik, wurde dieser Vorgang als Affront gegen das demokratisch gewählte Staatsoberhaupt eines befreundeten Landes empfunden. Die taiwanischen Interessenvertreter machten sich den Vorfall von Hawaii zunutze, nicht zuletzt, indem sie auf den Empfang des nordirischen Politikers Gerry Adams, dem Verbindungen zur IRA nachgesagt wurden, im Weißen Haus im selben Zeitraum verwiesen.⁷⁰¹ Dies trug mit dazu bei, den Druck auf Präsident Clinton so signifikant zu erhöhen, daß er schließlich im Mai 1995 der Erteilung eines Visums für Lee zustimmte. Entscheidend für diesen Erfolg war die Mobilisierung des Kongresses im Sinne Taiwans, der Clinton im Falle eines Vetos mit gesetzgeberischen Initiativen drohte, um die Verbindlichkeit amerikanischer Sicherheitszusagen für Taiwan zu erhöhen. Mit dieser Entscheidung nahm der Präsident eine Brüskierung sowohl der VR

⁷⁰⁰ Die Chiang Ching-kuo Foundation for International Exchange verfügt für diese Zwecke über einen jährlichen Etat von 7 Mio. USD. Vgl. Zhao 1999b: S. 115.

⁷⁰¹ Vgl. Mann 1998: S. 315-319.

China als auch seines Außenministers Christopher in Kauf, der erst unmittelbar zuvor der VR die Verweigerung des Visums zugesichert hatte.

Lees Cornell-Visite demonstrierte auch den destabilisierenden Einfluß der Liberalisierung auf die Sicherheit Taiwans. Der Demokratisierungsprozeß und die damit verbundene Entfaltung einer politischen Öffentlichkeit erzeugt erheblichen Druck auf das politische System. Dieser richtet sich außenpolitisch vorrangig darauf, Taiwan nach außen ein eigenständiges Profil zu geben und für einen der wirtschaftlichen Bedeutung des Landes angemessenen Platz im internationalen System zu sorgen. Diesem, letztlich innenpolitisch motivierten, Ziel diene auch der Besuch Lees in den USA.⁷⁰² Der offene Widerstand der VR China gegen jegliche Versuche Taiwans, seinen internationalen Status aufzuwerten oder seinen Handlungsspielraum zu erweitern, erzeugt erhebliche Spannungen zwischen diesem Ziel und den Anforderungen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik im engeren, militärischen Sinn. Die bedrohliche Reihe großangelegter militärischer Operationen der VR China in der Straße von Taiwan als Reaktion auf Lees USA-Aufenthalt belegt diesen Widerspruch in den außen- und sicherheitspolitischen Zielsetzungen Taiwans eindrücklich. Die Art der Außendarstellung des demokratischen Wandels in Taiwan und die Krise von 1995/96 geben jedoch auch einen Hinweis darauf, daß die Gewährleistung militärischer Sicherheit nicht der einzige Gegenstand taiwanischer Sicherheitspolitik ist. Darüber hinaus wird eine angemessene internationale Verankerung Taiwans in der außen- und sicherheitspolitischen Prioritätenliste so hoch angesiedelt, daß dafür eine vorübergehende Zunahme der militärischen Spannungen mit dem Festland in Kauf genommen wird. Hierbei handelt es sich allerdings um einen Bereich, der nicht unter die Bestimmungen des TRA fällt und dem die USA durch die deutliche Ablehnung einer Unterstützung Taiwans bei der Suche nach der Mitgliedschaft in internationalen Institutionen negativ gegenüberstehen. Die Darstellung eines erfolgreichen demokratischen Wandels nach außen bildet in Verbindung mit der Strategie der „Flexible Diplomacy“ einen wesentlichen Bestandteil einer kompensatorischen Sicherheitspolitik, mit deren Hilfe Sicherheit durch verstärkte internationale Verankerung und Präsenz Taiwans erreicht werden soll.

⁷⁰² Vgl. Mann 1998: S. 316f., Sutter 1998: S. 66.

4.6 Die Gestaltungsmöglichkeiten der taiwanischen Sicherheitspolitik

Taiwan ist ein Beispiel dafür, wie eine Bedrohung aus der Zeit des „Kalten Krieges“ den Wandel des internationalen Systems weitgehend unverändert überlebt. Die latente Krisensituation zwischen Taiwan und der Volksrepublik China trug auch in den 1990er Jahren typische Merkmale der früheren Blockkonfrontation. So läßt sich dieser Konflikt in seinen historischen Ursprüngen in die Zeit unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg zurückverfolgen. Darüber hinaus handelt es sich um eine klassische ideologische Auseinandersetzung zwischen dem strikt antikommunistischen Taiwan und dem kommunistischen Festland. Ferner ist mit den USA - wenn auch nicht länger über einen formalen Beistandsvertrag - nach wie vor eine Supermacht in den Konflikt einbezogen. Schließlich wird der Gegensatz zwischen Taiwan und der VR China bis heute durch explizite militärische Gewaltandrohung bestimmt. Dabei sind nicht nur die Art und die Quelle der Bedrohung bekannt, sondern darüber hinaus auch die Eintrittsbedingungen von chinesischer Seite definiert worden. Die Krise von 1995/96 war der bislang letzte deutliche Beleg für die anhaltende militärische Bedrohung, mit der sich die taiwanische Außen- und Sicherheitspolitik auseinandersetzen hat. Zwar werden die militärischen Kapazitäten der VR China derzeit überwiegend als nicht ausreichend angesehen, um Taiwan - ungeachtet des damit verbundenen politischen Schadens - tatsächlich gewaltsam mit dem Festland zu vereinen. Allerdings wird in Taiwan und den USA durchaus mit der Möglichkeit gerechnet, daß die VR China mit militärischen Mitteln von demonstrativen Manövern über Seeblockaden bis hin zu begrenzter Gewaltanwendung versuchen könnte, politischen und wirtschaftlichen Druck auf die taiwanische Politik auszuüben und auf diese Weise die Aufnahme von Verhandlungen über eine Vereinigung zu erzwingen.

Angesichts dieser Bedrohungslage in einer durch die fehlende völkerrechtliche Anerkennung Taiwans noch erschwerten Situation verfolgt die Außen- und Sicherheitspolitik Taiwans mehrere Ziele gleichzeitig: es gilt nicht nur, die VR China von militärischen Aktionen gleich welcher Intensität abzuhalten, sondern auch eine Vereinigung zum jetzigen Zeitpunkt zu unvorteilhaften politischen

und/oder wirtschaftlichen Bedingungen zu vermeiden und den Status quo zu bewahren. Darüber hinaus müssen die USA als wichtigster sicherheitspolitischer Partner Taiwans erhalten werden. Neben einer ausreichenden Landesverteidigung und der militärischen Unterstützung der USA spielen dabei vor allem das wirtschaftliche Potential Taiwans und der innenpolitische Demokratisierungsprozeß eine Rolle.

Seit Anfang der 1990er Jahre erzeugt die sehr dynamische Entwicklung der wirtschaftlichen Verflechtung mit dem Festland einen starken Druck auf die politischen Entscheidungsträger, in erster Linie sicherheitspolitisch motivierte Beschränkungen und Regulierungen des geschäftlichen und privaten Kontakts mit dem Festland zu beseitigen. Politische Entscheidungsträger in Taiwan bewerten die wirtschaftliche Verflechtung mit der VR China uneinheitlich. Einerseits wird die Hoffnung gehegt, daß das taiwanische Investitionsvolumen auf dem Festland so bedeutsam für den Erfolg der chinesischen Wirtschaftsreformen ist, daß auch bei der politischen Führung in Peking das Interesse an einem Erhalt des Status quo überwiegt. Andererseits besteht die Furcht vor wirtschaftlichen Abhängigkeiten, die auf den sicherheitspolitischen Bereich überspringen könnten. Politik und Verwaltung versuchen daher, mit administrativen Mitteln Einfluß auf das Engagement einheimischer Unternehmen auf dem Festland zu bewahren. Neben Initiativen, das Engagement der taiwanischen Wirtschaft durch staatliche Anreize regional breiter zu streuen, dienen Wirtschaftsförderungsprogramme daher vorrangig dem Ziel, die weltweite Bedeutung Taiwans zum Beispiel in der Halbleiterproduktion zu vergrößern und auf diese Weise ein gewisses Gegengewicht zur Verflechtung mit dem chinesischen Festland zu schaffen. Taiwan ist darüber hinaus ein Beispiel für die Notwendigkeit einer engen Interaktion der Politikfelder, die als Bestandteil einer kompensatorischen Sicherheitsstrategie dienen. In Taiwan konterkariert die Skepsis gegenüber den sicherheitspolitischen Auswirkungen der wirtschaftlichen Verflechtung mit der VR China die Bemühungen, auf dem Wege einer verbesserten regionalen Zusammenarbeit die Position der Insel im internationalen System zu festigen. Die Ambivalenz gegenüber der Frage, ob die Wirtschaftsbeziehungen mit dem Festland der Sicherheit Taiwans förderlich sind oder nicht, führt dazu, daß

Handel und Investitionen nach wie vor vergleichsweise starren Reglementierungen unterworfen sind. Damit wird jedoch die Möglichkeit aus der Hand gegeben, Wirtschaft und regionale Zusammenarbeit stärker zu verknüpfen und auf diese Weise sicherheitspolitisch wirksamer zu nutzen.

Die Demokratisierung Taiwans und der Abschied der KMT von der autokratischen Alleinherrschaft führte unter sicherheitspolitischen Aspekten ebenfalls zu ambivalenten Ergebnissen. Das Ziel, mit dem Demokratisierungsprozeß die Legitimität der Herrschaft der KMT nach innen und nach außen zu erhöhen und ihren Bestand zu sichern, ist zweifellos geglückt und hat auf diese Weise erheblich zur Verbesserung der sicherheitspolitischen Situation der Insel beigetragen. Dies gilt vor allem für die Einflußmöglichkeiten Taiwans in der amerikanischen Politik. Der Verweis, die erste funktionierende Demokratie nach westlichem Vorbild in der chinesischen Geschichte zu sein, mobilisiert erhebliche Sympathie und Unterstützung bei Entscheidungsträgern in der amerikanischen Politik und Wirtschaft ebenso wie in der Öffentlichkeit. Gleichzeitig förderte die Demokratisierung die Entfremdung von der alten „Ein China-Politik“ der KMT und die Ausbildung einer spezifisch taiwanischen gesellschaftlichen Identität. Das Resultat ist zum einen eine fortlaufende Anpassung des Vereinigungsanspruchs an die politische und wirtschaftliche Realität. In den Vordergrund rückt die Bewahrung des Status quo, die Vereinigung mit dem Festland wird zu einem politischen Fernziel ohne konkrete Perspektive. Zum anderen verliert das Thema Wiedervereinigung auch in der Öffentlichkeit an Zustimmung und Interesse. Bei einem langsam wachsenden Anteil von Befürwortern einer vollen Unabhängigkeit Taiwans überwiegt in der Bevölkerung der Wunsch nach einer Fortsetzung der bestehenden Situation bei weitem. In dieser Entwicklung liegt auch das sicherheitspolitische Gefährdungspotential für Taiwan, da der Wandel der taiwanischen Identität in der VR China als Indiz für den drohenden endgültigen Verlust der Insel gewertet wird und damit das Risiko einer Krise wie 1995/96 zumindest mittelfristig erhöhen kann.

