



Sachstand

Völkerrechtliche Aspekte eines potentiellen bewaffneten Konflikts zwischen der Volksrepublik China und Taiwan

Völkerrechtliche Aspekte eines potentiellen bewaffneten Konflikts zwischen der Volksrepublik China und Taiwan

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 012/23
Abschluss der Arbeit: 8. Februar 2023
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	4
2.	Taiwan als sog. de facto-Regime	5
3.	Völkerrechtlicher Status eines potentiellen bewaffneten Konflikts zwischen der Volksrepublik China und Taiwan	6

1. Einführung

Der seit 70 Jahren schwelende Konflikt zwischen der **Volksrepublik China** und der **international nicht als souveräner Staat anerkannten Republik China (Taiwan)**¹ wirft – mit Blick auf eine dräuende militärische Eskalation – Fragen des *ius ad bellum* (oder: *ius contra bellum*, Friedensicherungsrechts) sowie des *ius in bello* (humanitäres Völkerrecht) auf.²

Offenbar hatte sich der VN-Sicherheitsrat auf Antrag Neuseelands bereits im Jahre 1955 mit Kampfhandlungen zwischen der Volksrepublik China und der Republik China (Taiwan) betreffend einige dem chinesischen Festland vorgelagerte Inseln zu befassen. Der Sicherheitsrat setzte die Angelegenheit auf die Tagesordnung, kam allerdings nicht zu einer Beschlussfassung, da der Vertreter der UdSSR den Standpunkt einnahm, es handele sich um eine „innere Angelegenheit“ der Volksrepublik China.³

Spätestens seit der **Resolution der VN-Generalversammlung 2758 (XXVI) vom 25. Oktober 1971**,⁴ durch welche die Volksrepublik China als einzig rechtmäßiger Vertreter des chinesischen Volkes anerkannt und ihre Vertreter in den VN-Organen gegen die „nationalchinesischen“ Vertreter *Chiang Kai-sheks* „ausgetauscht“ wurden („*expel from the place which they unlawfully occupy*“), muss das Verhältnis zwischen der Volksrepublik China und Taiwan völkerrechtlich unter einem anderen Blickwinkel betrachtet werden.

¹ Taiwan selbst verwendet als offiziellen Staatsnamen „Republik China (auf) Taiwan“. Die 1912 proklamierte Republik China – von 1912-1949 als gesamtchinesischer Staat – wurde als *Nationalchina* bezeichnet. Diesen Namen führte Taiwan auch nach 1949 zum Teil fort, während sich „Festlandchina“ als Volksrepublik China konstituierte. 14 Staaten (darunter einige kleine pazifische und karibische Inselstaaten, einige lateinamerikanische Staaten sowie der Heilige Stuhl) pflegen derzeit diplomatische Beziehungen zur Republik China (Taiwan) – zum Teil jedoch (nur) auf Geschäftsträgerebene, nicht auf Botschafterebene. Auf der Homepage des Außenministeriums von Taiwan findet sich eine Liste seiner „Diplomatic Allies“, <https://en.mofa.gov.tw/AlliesIndex.aspx?n=1294&sms=1007>. Das Auswärtige Amt bedient sich im bilateralen Verkehr der Bezeichnung „Taiwan“. Die Vertretung Taiwans in Deutschland nennt sich „Taipeh-Vertretung in der Bundesrepublik Deutschland“; die deutsche Auslandsvertretung in Taiwan ist das „Deutsche Institut Taipeh“, <https://taipei.diplo.de/tw-de>.

² Vgl. hierzu die Kurzinformation der Wissenschaftlichen Dienste WD 2 – 3000 – 063/22, „Zum Herrschaftsanspruch der Volksrepublik China über Taiwan“, <https://www.bundestag.de/resource/blob/913192/5449ed870b974dd3543e235bda193df5/WD-2-063-22-pdf-data.pdf>. Ben Saul, „Would a war over Taiwan be legal?“, online Publ. des Lowy Institute, 14. Oktober 2021, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpretor/would-war-over-taiwan-be-legal>.

³ Vgl. *Security Council*, 689th Meeting, S. 10, zitiert bei *Jochen A. Frowein*, Das de facto-Regime im Völkerrecht, Köln: Carl Heymanns 1968, S. 45 (mit Fn. 51 f.).

⁴ *Restoration of the lawful rights of the People's Republic of China in the United Nations*: Resolution adopted by the General Assembly, abrufbar unter: <https://digitallibrary.un.org/record/654350>. Die Resolution, die mit 76 Ja-Stimmen, 35 Nein-Stimmen und 17 Enthaltungen angenommen wurde, klärt *nicht* den völkerrechtlichen Status Taiwans; Taiwan wird darin noch nicht einmal namentlich erwähnt.

2. Taiwan als sog. de facto-Regime

In der völkerrechtlichen Literatur und in der Staatenpraxis wird heute einhellig die Sichtweise geteilt, dass sich auf dem Territorium Taiwans seit Jahrzehnten ein **stabilisiertes de facto-Regime** etabliert hat.⁵ Wenngleich (nur) mit begrenzter Völkerrechtssubjektivität ausgestattet,⁶ fallen **de facto-Regime** nach einhelliger Auffassung unter das **völkerrechtliche Gewaltverbot**.⁷ Das Gewaltverbot in Art. 2 Ziff. 4 VN-Charta richtet sich zwar vom Wortlaut allein an die **Mitgliedstaaten der VN** („*Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete Androhung oder Anwendung von Gewalt*“). Nach heutigem Verständnis erstreckt sich das Gewaltverbot in den „internationalen Beziehungen“ jedoch **über den formellen Kreis der VN-Mitglieder hinaus und bindet bzw. schützt auch de facto-Regime**.⁸

De facto-Regime dürfen weder militärisch attackiert, okkupiert noch annektiert werden; sie haben das Recht auf **individuelle Selbstverteidigung** (Art. 51 VN-Charta).⁹ Damit einher geht das Recht der Staatengemeinschaft, Taiwan im Wege der **kollektiven Selbstverteidigung** beizustehen. Medienberichten zufolge hat U.S.-Präsident *Biden* versichert, dass die USA Taiwan gegen einen potentiellen chinesischen Angriff verteidigen würden.¹⁰

⁵ Vgl. für viele *Frowein, Jochen A.*, „Der völkerrechtliche Status Taiwans und seine Rolle als begrenztes Völkerrechtssubjekt“, online abrufbar unter: <https://docplayer.org/56960397-Der-voelkerrechtliche-status-taiwans-und-seine-rolle-als-begrenztes-voelkerrechtssubjekt-prof-dr-dres-h-c-jochen-abr-frowein.html>.

Ders., *Das de facto-Regime im Völkerrecht*, Köln: Carl Heymanns 1968, S. 32.

Neukirchen, Mathias, „Taiwan: eigenständig, aber nicht souverän“, in: Vereinte Nationen (Zeitschrift) 2/2005, S. 50-55, https://zeitschrift-vereinte-nationen.de/publications/PDFs/Zeitschrift_VN/VN_2005/Heft_2_2005/Beirag_Neukirchen_VN_2_05.pdf.

Deutschlandfunk vom 20. September 2021, „De facto-Staaten. Das Schicksal von Ländern ohne internationale Anerkennung“, <https://www.deutschlandfunk.de/de-facto-staaten-das-schicksal-von-laendern-ohne-100.html>.

⁶ Gleichwohl können de facto-Regime an internationalen Vertragsbeziehungen und Vertragsregimen teilhaben: So ist Taiwan seit 2002 als sog. *Separate Custom Territory* Mitglied der WTO, vgl. https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/chinese_taipei_e.htm.

⁷ *Frowein, Jochen A.*, „De Facto-Regime“, in: Max Planck Encyclopedias of International Law [MPEPIL], Stand: März 2013, Rn. 4, <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1395?prd=EPIL>: „State practice [...] clearly proves that the prohibition of the use of force applies irrespective of recognition to all independent de facto regimes.“

⁸ *Randelzhofer/Dörr*, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus (Hrsg.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Vol. I, Oxford Univ. Press, 3. Aufl. 2012, Art. 2 (4), Rn. 29 m.w.N. in Fn. 66.

⁹ *Ahl, Björn*, „Taiwan“, in: Max Planck Encyclopedias of International Law [MPEPIL], Stand: Februar 2020, Rn. 32, <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1362?prd=OPIL>.

¹⁰ Vgl. FAZ vom 19. September 2022, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/beistand-fuer-taiwan-biden-erhoeht-den-einsatz-18328133.html>.

Der Status eines **de facto-Regimes** bildet den **völkerrechtlichen „Schutzpanzer“ Taiwans vor gewaltsamer Einmischung der Volksrepublik China**. Dies gilt auch für den (potentiellen) Fall einer **Unabhängigkeitserklärung** Taiwans und potentiellen Versuchen seiner **gewaltsamen Eingliederung** in die Volksrepublik China.¹¹ So formuliert *Björn Ahl* in der Max Planck Encyclopedias of Public International Law: “[T]he initiation of force by the ‘mother country’ to recapture a territory which, for one century, was not under its de facto control has no basis in international law.”¹²

Solange sich indes Taiwan **offiziell nicht für unabhängig erklärt** hat, stellt sich die Frage, ob Taiwan von anderen Staaten als souveräner Staat anerkannt werden darf bzw. sollte, im Grunde nicht. Einem Regime, das sich selbst nicht als eigener unabhängiger Staat begreift, **kann die Staatseigenschaft von außen nicht qua Anerkennung „aufgedrängt“ werden**.¹³ Potentielle Reaktionen der Volksrepublik China auf eine Unabhängigkeitserklärung bzw. Anerkennung Taiwans lassen sich nicht prognostizieren.

3. Völkerrechtlicher Status eines potentiellen bewaffneten Konflikts zwischen der Volksrepublik China und Taiwan

Zu prüfen bleibt die Frage, **welchen Regeln ein (potentieller) bewaffneter Konflikt** zwischen der Volksrepublik China und Taiwan unterworfen wäre:

Das (humanitäre) Völkerrecht unterscheidet zwischen **internationalen (zwischenstaatlichen) und nicht-internationalen (internen) bewaffneten Konflikten**; letztere bezeichnen die sog. „Bürgerkriege“.¹⁴ Bei internationalen bewaffneten Konflikten kommt neben den Genfer Abkommen von 1949 vor allem das **1. Zusatzprotokoll (von 1977) zu den Genfer Konventionen (ZP I/GK)** zur Anwendung. Nicht-internationale bewaffnete Konflikte unterliegen dagegen vor allem den humanitär-völkerrechtlichen Regeln des **2. Zusatzprotokolls (von 1977) zu den Genfer Konventionen (ZP II/GK)** sowie dem **gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen**.¹⁵

¹¹ *Andreas v. Arnould*, Völkerrecht, Heidelberg: Müller, 5. Aufl. 2023, Rn. 69.

¹² *Ahl, Björn*, „Taiwan“, in: Max Planck Encyclopedias of International Law [MPEPIL], Stand: Februar 2020, Rn. 28, <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1362?prd=OPIL>.

¹³ So jedenfalls *Neukirchen, Mathias*, „Taiwan: eigenständig, aber nicht souverän“, in: Vereinte Nationen (Zeitschrift) 2/2005, S. 50-55 (51).

¹⁴ Vgl. zur Begrifflichkeit *Solis, Gray D.*, The Law of Armed Conflict, Cambridge 2016, S. 159 ff.

¹⁵ *Andreas von Arnould*, Völkerrecht, Heidelberg: Müller, 5. Aufl. 2023, Rn. 1202.

Die beiden Zusatzprotokolle zu den Genfer Konventionen wurden von der **Volksrepublik China, nicht dagegen von Taiwan ratifiziert**.¹⁶ Die darin kodifizierten Normen gelten jedoch **weitgehend als Völkergewohnheitsrecht**,¹⁷ wie die sog. **Gewohnheitsrechtsstudie** von 2005 des **Internationalen Komitees vom Roten Kreuz** (IKRK) belegt.¹⁸ Beide Konfliktformen haben sich – vor allem was das Verbot von Kriegsverbrechen und den Schutz von Zivilisten angeht – durch die Spruchpraxis des Jugoslawientribunals bzw. des IStGH sowie durch die Regelungen im IStGH-Statut (Römisches Statut) völkerstrafrechtlich **weitgehend angenähert**.¹⁹ Gleichwohl existieren weiterhin rechtlich bedeutsame **Unterschiede** – etwa hinsichtlich **Kombattanten- und Kriegsgefangenenstatus** (nur im Rahmen von internationalen bewaffneten Konflikten).

Ob ein potentieller Konflikt zwischen der Volksrepublik China und der Republik China (Taiwan) nach den Regeln des internationalen oder des nicht-internationalen Konflikts zu beurteilen wäre, bedarf einer **faktischen Betrachtungsweise**. Unbeachtlich bleibt zum einen der Umstand, dass die **Volksrepublik China Taiwan aus historischen und politischen Gründen als integralen Bestandteil der Volksrepublik ansieht** und einen Konflikt mit der Insel politisch vermutlich als „**interne Angelegenheit**“ betrachten würde. Unbeachtlich bleibt zum anderen auch, dass Taiwan von der Mehrheit der Staaten aus politischen Gründen **nicht anerkannt wird**. Entscheidend in diesem Zusammenhang ist vielmehr die Tatsache, dass sich die Republik China (Taiwan) als stabilisiertes **de facto-Regime etabliert hat** und die **effektive und befriedete Herrschaftsgewalt** über die Insel ausübt. Dadurch hat Taiwan **partielle Völkerrechtssubjektivität** erlangt.²⁰

¹⁶ Ratifikationsstand abrufbar unter: <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/api-1977/state-parties>.

¹⁷ Über die Bindung nichtstaatlicher (Gewalt-)Akteure – und erst recht von international nicht anerkannten Staatsgebilden (Nordzypern, Transnistrien etc.) – an zentrale Normen des Völkerrechts und der Menschenrechte besteht kein Zweifel. Vgl. näher *Christian Schaller*, „Humanitäres Völkerrecht und nichtstaatliche Gewaltakteure“, SWP-Studie 34, Dezember 2007, S. 16 f. https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2007_S34_slr_ks.pdf.

¹⁸ Die Gewohnheitsrechts-Studie des IKRK ist abrufbar unter: <https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/in#title-0>. Vgl. dazu überblicksartig den Beitrag des DRK https://www.drk.de/fileadmin/user_upload/PDFs/Das_DRK/Materialien/Vertragstexte_Voelkergewohnheitsrecht/Zusammenfassung_Gewohnheitsrechtsstudie.PDF. Die IKRK-Gewohnheitsrechtsstudie ist zwar bei Staaten, die das 1. ZP/GK nicht ratifiziert haben (u.a. USA, Israel) – wie erwartet – auf Kritik gestoßen, hat aber in den letzten Jahren zunehmende Autorität erlangt (*Milanović / Sivakumaran*, „Assessing the Authority of the ICRC Customary IHL Study“, *International Review of the Red Cross*, November 2022, Vol. 104, S. 1856-1897, <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/reviews-pdf/2022-11/assessing-the-authority-of-the-icrc-customary-ihl-study-920.pdf>). Für eine völkergewohnheitsrechtliche Bindung der Zusatzprotokolle auch *Andreas v. Arnould*, *Völkerrecht*, Heidelberg: Müller, 5. Aufl. 2023, Rn. 1174 m.w.N. in Fn. 17.

¹⁹ So auch *Andreas von Arnould*, *Völkerrecht*, Heidelberg: Müller, 5. Aufl. 2023, Rn. 1203.

²⁰ So *Andreas von Arnould*, *Völkerrecht*, Heidelberg: Müller, 5. Aufl. 2023, Rn. 69. *Frowein, Jochen A.*, „De Facto-Regime“, in: *Max Planck Encyclopedias of International Law [MPEPIL]*, Stand: März 2013, Rn. 3, <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1395?prd=EPIL>: „*State practice shows that entities which in fact govern a specific territory for a prolonged period will be treated as partial subjects of international law.*“

Das humanitäre Völkerrecht unterwirft Konflikte mit Beteiligung von (nichtstaatlichen) Akteuren, welche partielle Völkerrechtssubjektivität erlangt haben, den Regeln des **internationalen bewaffneten Konflikts**.²¹ Art. 1 Abs. 4 des 1. ZP/GK ordnet dies für **Völker im kolonialen Befreiungskampf** explizit an. Auch die US-Militäroperation gegen die afghanischen **Taliban** (Operation *Enduring Freedom* als Antwort auf die Attentate von „9/11“), welche bis 2001 als **international nicht anerkanntes, aber gleichwohl stabilisiertes de facto-Regime** die Macht in Afghanistan ausübten, unterlag den Regeln des internationalen bewaffneten Konflikts.²²

Die Beziehungen zwischen der Volksrepublik China und Taiwan sind – wie bereits eingangs ausgeführt – „**internationale Beziehungen**“ i.S.d. Art. 2 Ziff. 4 VN-Charta. Sie unterfallen damit dem **völkerrechtlichen Gewaltverbot**; ein **Verstoß** dagegen unterwirft einen daraus resultierenden Konflikt den **Regeln des internationalen bewaffneten Konflikts**.²³

²¹ So kann selbst nichtstaatlichen Gewaltakteuren (wie z.B. kriegsführende Aufständische) durch eine entsprechende staatliche Anerkennung partielle Völkerrechtssubjektivität zugesprochen werden. Dadurch unterliegt ein vormals interner Konflikt nunmehr den Regeln des internationalen bewaffneten Konflikts (vgl. zu dem heute kaum noch praktizierten Konzept der „Anerkennung von Aufständischen“ *Andreas v. Arnould*, Völkerrecht, Heidelberg: Müller, 5. Aufl. 2023, Rn. 277).

²² Vgl. näher *Christian Schaller*, „Humanitäres Völkerrecht und nichtstaatliche Gewaltakteure“, SWP-Studie 34, Dezember 2007, S. 16 f. https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2007_S34_slr_ks.pdf.

²³ So bereits *Jochen A. Frowein*, Das de facto-Regime im Völkerrecht, Köln: Carl Heymanns 1968, S. 39.