

# Der stille Teilhaber

## China zwischen Eigeninteresse und Kooperationsbereitschaft

KAY MÖLLER

*Als am 10. Juni ein Vertreter Chinas am Sitz der Vereinten Nationen vor die Presse trat, um die Haltung Beijings zur Kosovo-Resolution des Sicherheitsrats zu erläutern, wies er mit Nachdruck darauf hin, daß nunmehr der Vorrang dieses Hauptorgans wiederhergestellt sei. Im Blick auf den Luftkrieg der NATO gegen die Bundesrepublik Jugoslawien meinte er, derartige Aktionen könnten ohne vorherige Genehmigung durch den Rat nicht wieder durchgeführt werden. Er bezog sich damit auf den auf Drängen Chinas aufgenommenen ersten Absatz der Präambel der Entschließung 1244(1999)<sup>1</sup>, in der »der Hauptverantwortung des Sicherheitsrats für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit« Rechnung getragen wird. China ließ die Resolution im Sicherheitsrat passieren, indem es Stimmhaltung übte. Vorangegangen waren Bemühungen nicht zuletzt der deutschen Diplomatie, die Vetomacht China in eine tragfähige Lösung einzubeziehen. Dies war keine einfache Aufgabe, hatte sich doch China nicht nur von Anfang an gegen die Aktion der NATO-Staaten gewandt<sup>2</sup>, sondern war auch direkt in Mitleidenschaft gezogen worden. Seine Botschaft in Belgrad wurde am 7. Mai bombardiert; der Angriff forderte drei Tote und mehr als 20 Verletzte. Das Bedauern, das der Präsident des Sicherheitsrats in seiner Erklärung vom 14. Mai ausdrückte<sup>3</sup>, und die Entschuldigung der NATO wurden in China längst nicht als zureichend empfunden. Die sonst weitgehend in der UN-Politik Beijings geübte Zurückhaltung wurde ein Stück weit aufgegeben. Dies bietet Anlaß, sich erneut mit der Haltung Chinas zu den Vereinten Nationen<sup>4</sup> wie auch grundsätzlicher mit den Prinzipien und der Praxis Beijings in Fragen der Weltordnung auseinanderzusetzen.*

### DIE POTENTIELLE GROSSMACHT

Die Volksrepublik China verfügt mit ihrem ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und der Atombombe über wichtige äußere Attribute einer Großmacht. Sie hat diesen Anspruch bis in die achtziger Jahre kaum einlösen können, weil ihr Wirtschaftspotential ideologisch gefesselt war und der sino-sowjetische Konflikt ihren außen- und sicherheitspolitischen Handlungsspielraum begrenzte. Seither sind diese Einschränkungen entfallen; viele Beobachter rechnen mit dem Aufstieg Chinas zu einem regional dominanten und global wichtigen Akteur.

Beijings Agieren im weiteren Bereich der Vereinten Nationen, ihrer Nebengane und Sonderorganisationen ist ein wichtiges Indiz dafür, wie verantwortlich die potentielle Großmacht mit den Weltproblemen umgeht. Anders als bei bilateralen oder regionalen Bemühungen um eine Einbindung des Landes muß sich China auf dieser obersten Ebene multilateraler Zusammenarbeit nicht nur mit der Staatengemeinschaft insgesamt auseinandersetzen; Beijing muß sich auch an der Weiterentwicklung des UN-Systems beteiligen und zu existierenden multilateralen Verträgen und Institutionen Stellung beziehen.

Die Volksrepublik China verfolgte seit der 1971 geschehenen Übernahme des zuvor von den Behörden in Taipeh gehaltenen chinesischen Sitzes in den Vereinten Nationen<sup>5</sup> im wesentlichen zwei Ziele: die Anerkennung als einzig legitimer chinesischer Staat und die Akzeptanz als gleichberechtigte Großmacht. Darüber hinaus konnte sie die Weltorganisation bei geringem politischem und finanziellem Aufwand als Propagandaplattform im sino-sowjetischen und im Nord-Süd-Konflikt benutzen. Materielle (wirtschaftliche und sicherheitspolitische) Interessen wurden dagegen weitgehend außerhalb

dieses Rahmens verfolgt, da sich die Vereinigten Staaten vor dem Hintergrund des Kalten Krieges auf eine »strategische Partnerschaft« mit Beijing verpflichtet hatten und auf eine Thematisierung ordnungspolitischer Defizite der Volksrepublik – zu erwähnen ist insbesondere die Frage der Menschenrechte – im Rahmen der Vereinten Nationen verzichteten. Mit Ende des Kalten Krieges allerdings verlor China seine Rolle als »Angelpunkt« in Henry Kissingers »strategischem Dreieck« und geriet innerhalb wie außerhalb der UN schon deshalb unter größeren Druck, sich zu Weltordnungsfragen zu äußern, weil sich das Spektrum der relevanten Aktivitäten erweiterte.

Eine Analyse chinesischer Politik in diesem Rahmen muß danach fragen, wie groß dieser Druck seither ist, ob und wo er in China zu Anpassungs- und Lerneffekten geführt hat und ob Auswirkungen auf jeweils andere Themenbereiche zu erwarten sind.

### DAS UNBEHAGEN ÜBER DIE NEUE WELT

Während die Volksrepublik China das Forum der Vereinten Nationen zwischen 1971 und 1985 dazu nutzte, ihre »nationale (und) kulturelle Identität als moralisches Regime auf das Welttheater ... zu projizieren«<sup>6</sup>, erzwang das Ende des Ost-West-Konflikts eine unerwartete Auseinandersetzung mit internationaler Ordnungspolitik. China hatte die Position im »strategischen Dreieck« eingeübt und seinerseits die Beziehungen zu Moskau normalisiert. Michail Gorbatschows Vorschläge für ein umfassendes internationales Sicherheitssystem aber waren für Beijing ebensowenig akzeptabel wie eine Reform der Vereinten Nationen zu Lasten des Souveränitätsprinzips. Es kam der Volksrepublik zugute, daß mit Gorbatschows Sturz und dem Untergang der UdSSR auch der russische Reformwille nachließ und sich die USA in den folgenden Jahren ihrerseits nach und nach von dem Gedanken einer umfassenden Neugestaltung der Weltorganisation verabschiedeten. Anlässlich der Feiern zum vierzigsten Gründungstag der Vereinten Nationen zählte der damalige chinesische Premierminister Zhao Ziyang 1985 die Gebiete auf, auf denen die Weltorganisation seiner Meinung nach verstärkt tätig werden sollte<sup>7</sup>:

- Bewahrung des Weltfriedens,
- Widerstand gegen bewaffnete Aggression und gegen die Besetzung eines Landes durch ein anderes,
- Umgestaltung der ungerechten Weltwirtschaftsordnung und
- Förderung der internationalen wirtschaftlich-technischen Zusammenarbeit.

Im Unterschied zu den übrigen Ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats zeichnet sich China durch ein ausgesprochen traditionelles und von Überempfindlichkeit gekennzeichnetes Verständnis von Souveränität aus, das im wesentlichen darauf zurückzuführen ist, daß die »Republik China« – Taiwan – weltweit agiert und daß man jegliche »Einmischung« der Staatengemeinschaft in innerchinesische Angelegenheiten (Tibet, Sinkiang, Innere Mongolei) und ostasiatische Fragen vermeiden möchte. Aus denselben Gründen betrachtet die Volksrepublik die Aktivitäten von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) im UN-Rahmen mit großem Unbehagen. China hat in den neunziger Jahren innerhalb und außerhalb des Systems der Vereinten Nationen versucht, der beginnenden Debatte um eine Weltinnenpolitik und dem drohenden Verlust seiner provisorischen Großmachttrolle mit einem multipolaren Gegenentwurf zu begegnen, der Fortschritt in bestimmten Bereichen von einer Verständigung mit an-

deren Großmächten abhängig macht. Damit wurde der Widerspruch zur traditionell antihegemonialen Rhetorik noch deutlicher, was gelegentlich hinter den Kulissen zu Spannungen mit Vertretern der Blockfreien und der Entwicklungsländer in Gestalt der ›Gruppe der 77‹ (G-77) geführt hat. Ein Dauerthema in diesem Zusammenhang ist der Beitrag des Landes zum regulären Haushalt der Weltorganisation, der unter Anlegung des Kriteriums der relativen Zahlungsfähigkeit mit weniger als einem Prozent in eklatantem Gegensatz zum wirtschaftlichen Potential wie zum Großmachtanspruch steht<sup>8</sup>. Auch der chinesischen Seite ist mittlerweile klar, daß dieser Beitragssatz auf Dauer nicht gehalten werden kann. Offen ist nur, wie groß der Zuwachs ausfallen wird.

Beijing ist ansatzweise auch in den Bereichen Menschenrechte und Friedensoperationen unter Druck geraten, wo insbesondere afrikanische und lateinamerikanische Staaten schnellere Fortschritte anstreben als die Volksrepublik. Bei den Verhandlungen über das Statut eines künftigen Internationalen Strafgerichtshofs fand sich China mit seinem Insistieren etwa auf dem Vorrang der nationalen Gerichtsbarkeit auf der Seite der Minderheit wieder, übrigens gemeinsam mit Israel, Irak und den USA (das Gründungsstatut wurde mit 120 gegen sieben Stimmen bei 21 Stimmenthaltungen angenommen)<sup>9</sup>. Grundsätzlich spielen die Menschenrechte auch im Rahmen der Friedensoperationen der Vereinten Nationen eine zunehmend wichtige Rolle, was in Beijing mit Unbehagen registriert wird. Gleichzeitig hat allerdings das Ende des Ost-West-Konflikts den Entwicklungsländern einen wichtigen Anreiz genommen, im UN-Rahmen geschlossen aufzutreten. Beijing muß folglich noch nicht befürchten, sich in anhaltenden und offenen Widerspruch zu seiner Klientel in der Dritten Welt zu begeben. Dies zumal deshalb nicht, als einzelne Länder der Blockfreien beziehungsweise der G-77 an einem von China verkörperten Gegengewicht zu den Vereinigten Staaten im Sicherheitsrat interessiert bleiben.

In der Regel liegt China allerdings mehr daran, Washingtons Isolation zu belegen, als Bemühungen der USA zu vereiteln, am Sicherheitsrat vorbei zu agieren. Anders als Rußland versteht die Volksrepublik ihren Status als Ständiges Ratsmitglied nicht mehr als wichtigsten Ausdruck ihrer Macht. Hinter den Kulissen liegt Beijing an Kompensationsgeschäften mit den USA und anderen. Das wurde besonders deutlich, als China Ende November 1990 durch Stimmenthaltung im Sicherheitsrat<sup>10</sup> den Weg für die Operation ›Wüstensturm‹ freimachte. Anschließend empfing US-Präsident George Bush den chinesischen Außenminister im Weißen Haus, und die USA nahmen ihren Einspruch gegen bestimmte Weltbankkredite an China zurück. Der chinesischen Regierung wurde so der Weg aus der Isolation nach dem Massaker auf dem Platz des Himmlichen Friedens von 1989 geebnet. Gleichwohl ergibt sich die Notwendigkeit für solche ›Deals‹ eher selten, weil den anderen vier Ständigen Mitgliedern bekannt ist, daß sich die Volksrepublik ihrerseits nicht isolieren möchte. Wenn es nicht unmittelbar um fernöstliche Sachverhalte geht, neigen Washington, Moskau, London und Paris dazu, Chinas Meinung erst dann einzuholen, wenn eine Vorabklärung mit Dritten erfolgt ist. Beijings wesentliche Interessen zielen auf Ostasien – eine Region, in der die Vereinten Nationen bisher eine untergeordnete Rolle spielen und die in den UN selbst keine größere Bedeutung erlangt hat.

Von Mitgliedern der Blockfreienbewegung und der G-77 zur Stellungnahme gedrängt, hat Beijing 1993 einer Erweiterung des Sicherheitsrats grundsätzlich zugestimmt und diese von einer gerechten Verteilung der Sitze auf die Weltregionen abhängig gemacht. Insbesondere müsse berücksichtigt werden, daß die allermeisten UN-Mitglieder Entwicklungsländer seien. Dabei dürften weder die Funktionsfähigkeit noch die »bewährten Mechanismen« des Rates geschwächt werden<sup>11</sup>. Für den Fall, daß sich Reformdruck schneller als erwartet aufbaut, hat die Volksrepublik angekündigt, sich für eine

Begrenzung friedens erzwingender Maßnahmen und eine verstärkte Befassung mit wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fragen einzusetzen.

Tatsächlich glaubt China in absehbarer Zeit nicht an eine Reform und kann sich zumindest in der Vetofrage hinter den übrigen Ständigen Mitgliedern verstecken. Auch wenn die Volksrepublik wollte, spräche ihr geringer Beitrag zum Haushalt wohl gegen erfolgversprechende Einflußnahme auf die Reformagenda. In den Verhandlungen über eine Erweiterung des Sicherheitsrats hat Beijing erfolglos versucht, die Zustimmung zu einem Regionalkonzept – einer Besetzung des Sicherheitsrats mit Vertretern der Regionen – davon abhängig zu machen, daß sich der Präsidialausschuß der Generalversammlung nicht mehr, wie seit 1993 auf Antrag einiger mit Taipeh verbundener kleiner Länder geschehen, mit der Frage einer Mitgliedschaft Taiwans in den Vereinten Nationen befaßt<sup>12</sup>. Viele Entwicklungsländer verstehen solches Taktieren als arrogant, doch haben viele Entwicklungsländer auch nur ein untergeordnetes Interesse an einer zügigen Reform.

China hat 1993 noch unter dem Eindruck der deutschen Einheit angekündigt, eine künftige ständige Mitgliedschaft Deutschlands im Rat zu unterstützen. In auffälligem Gegensatz dazu ist bis heute keine öffentliche Äußerung zum entsprechenden Wunsch Japans erfolgt. Man kann davon ausgehen, daß Beijing in der Region Fernost sowohl eine Aufwertung Tokyos als auch eine Statusverbesserung New Delhis vermeiden möchte.

#### FRIEDENSOPERATIONEN: ZWISCHEN DEFENSIVE UND DESINTERESSE

Unter dem Eindruck der unter der Flagge der Vereinten Nationen abgelaufenen Intervention in Korea von 1950 bis 1953 war Chinas Haltung zu friedenssichernden Maßnahmen in den siebziger Jahren negativ. Friedenserhaltende und friedens erzwingende Maßnahmen wurden als Vorwand für hegemoniale Einmischung in die inneren Angelegenheiten kleinerer Staaten gewertet. Diese grundsätzliche Ablehnung äußerte sich durch die Stimmenthaltung bei einschlägigen Abstimmungen und die Nichtbeteiligung an diesbezüglichen Debatten im Sicherheitsrat. Diese Taktik änderte sich erst mit dem Beginn der Ära Deng Xiaoping 1978, angesichts von Bemühungen um eine ausgewogenere Politik gegenüber Washington und Moskau ab 1982 und in Anbetracht der generellen Zunahme von Friedensoperationen der UN in den achtziger Jahren. Im November 1981 kündigte der chinesische Vertreter in der UN-Generalversammlung eine fortan flexiblere Haltung an. Im folgenden Monat stimmte die Volksrepublik für die routinemäßige Verlängerung des Mandats der Blauhelmtuppe in Zypern (UNFICYP). Afrikanische und lateinamerikanische Guerilleros wurden dazu gedrängt, sich mit ihren Regierungen zu arrangieren. Seit Januar 1982 beteiligt sich Beijing auch an den separaten Haushalten für Friedensmaßnahmen, wenn auch nur mit einem Beitrag, der derzeit mit etwa einem Prozent ungefähr dem Beitragssatz zum regulären Haushalt entspricht. Damit wird man der besonderen Verantwortung eines Ständigen Mitglieds des Sicherheitsrats in diesem Bereich nicht gerecht.

Im November 1988 wurde China auf sowjetisches Drängen Mitglied des ›Sonderausschusses für Friedenssicherungseinsätze‹, eines Nebenorgans der Generalversammlung. Ein Jahr später entsandte die Volksrepublik erstmals selbst fünf Offiziere zur UNDOF, der Beobachtertruppe für die Truppenentflechtung zwischen Israel und Syrien auf den Golanhöhen, und 20 Zivilisten zur UNTAG nach Namibia zur Überwachung des Unabhängigkeitsprozesses. Wie das chinesische Votum für eine Verlängerung des Mandats der UNIFIL, der Interimstruppe in Libanon, im Dezember 1981 belegt, akzeptiert man seither auch die Entsendung von Blauhelmsoldaten durch andere Ständige Mitglieder des Sicherheitsrats. Zehn Jahre später unter-

stützte Beijing die Einrichtung der UNIKOM, der Beobachtermission an der Grenze zwischen Irak und Kuwait, und entsandte selbst 25 Beobachter. Eine Anzahl von Beobachtern wurde auch in die Westsahara (MINURSO), nach Mosambik (ONUMOZ) und nach Liberia (UNOMIL) geschickt.

Beijing bestand allerdings darauf, daß allein der Sicherheitsrat (und nicht die Generalversammlung oder der Generalsekretär) entsprechende Operationen genehmigen dürfe. Im Februar 1994 bezichtigte China Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali einer Überschreitung seiner Kompetenzen, nachdem dieser die NATO im Anschluß an das Massaker auf dem Marktplatz von Sarajevo um eine Generalvollmacht zur Anordnung von Luftangriffen ersucht hatte. Eine Übernahme der Verantwortung durch einzelne Staaten, Staatengruppen oder Organisationen wurde zunächst ebenfalls abgelehnt; erst seit 1993 gesteht China diesen Akteuren – nicht zuletzt aus finanziellen Erwägungen – eine »flankierende« Rolle zu. Im Jahr zuvor hatte sich Beijing in der Diskussion über die von Boutros-Ghali vorgelegte »Agenda für den Frieden« gegen die Aufstellung einer auf Abruf bereitstehenden UN-Einsatztruppe ausgesprochen.

China besteht grundsätzlich weiterhin auf einer Trennung zwischen den Friedensoperationen mittels Blauhelmsoldaten und den friedens erzwingenden Maßnahmen gemäß Kapitel VII der Charta. 1994 erklärte Außenminister Qian Qichen:

»Es ist und bleibt unsere Auffassung, daß friedenssichernde Operationen klar mit den in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegten Grundsätzen und den Normen der internationalen Beziehungen übereinstimmen sollten. Solche Operationen sollten ausschließlich mit Zustimmung (der) und (in) Zusammenarbeit (mit den) betroffenen Parteien durchgeführt werden. Es sollte keiner friedenssichernden Operation und keinem humanitären Hilfsprogramm erlaubt werden, sich in die inneren Angelegenheiten eines Landes einzumischen, geschweige denn, Zwang auszuüben und sich in einen Konflikt zwischen den Parteien verwickeln zu lassen.«<sup>13</sup>

Diesem Prinzip zum Trotz hat China bisher auch Maßnahmen unter Kapitel VII durch Stimmenthaltung oder Nichtbeteiligung an Abstimmungen passieren lassen, so geschehen 1992 zu Somalia sowie 1992 und 1994 zu Bosnien. 1991 akzeptierte Beijing für Kambodscha sogar eine Friedensoperation mit dem Charakter einer weitgehenden Treuhandverwaltung.

Das Gesamtbild aus solchen, in aller Regel flexiblen Reaktionen läßt auf folgende Handlungsmuster schließen:

- Beijing will nicht als das Ratsmitglied dastehen, das eine Friedensoperation verhindert. Das gilt auch für Staatsgründungskonflikte, bei denen China aus Gründen der Innenpolitik (Tibet) argwöhnisch ist, wo aber mangels einer handlungsfähigen Regierung kaum Alternativen zum Eingreifen der Staatengemeinschaft bestehen. Sollten andere Ratsmitglieder ihr Veto einlegen, wird Beijing seine Entscheidung von einer Kosten-Nutzen-Abwägung abhängig machen; es wird also in diesem Fall sein Prestige als verantwortlich handelndes Ratsmitglied gegen die Stärkung des Nichteinmischungsprinzips unter Berücksichtigung der Beziehungen zu Washington, Moskau und Europa aufrechnen. Bei der Kalkulation muß nicht unbedingt die Handlungsfähigkeit des Rates im Vordergrund stehen. Andere Ständige Ratsmitglieder verfahren grundsätzlich nicht anders, können aber ihre Interessen tatsächlich global definieren und müssen deshalb keine Rückfallposition verteidigen.
- Grundsätzlich nimmt Chinas Flexibilität mit wachsender geographischer Entfernung des Konfliktherds von den eigenen Grenzen zu. Nichtsdestotrotz hat die Volksrepublik wiederholt versucht, sich auch in solchen Fällen von Dritten (insbesondere den Vereinigten Staaten) mit Zugeständnissen auf anderen Gebieten belohnen zu lassen. Je größer die Nähe zur eigenen Grenze, desto wichtiger das Kosten-Nutzen-Kalkül: Beijing hat an der Umsetzung der Pariser Friedensabkommen für Kambodscha vom Oktober 1991 aktiv mitgewirkt, weil damit die Voraussetzungen für den Rückzug anderer Beteiligter aus Kambodscha geschaffen wurden. China hat eine aktive Befassung des Sicherheitsrats mit dem Problemfall Nordkorea ab 1993 erfolgreich verhindert, weil relevante Dritte hier schon aus Gründen der Geographie nicht neutralisiert werden konnten. Wann

immer sich die UdSSR oder ihre Verbündeten aus Nachbarstaaten zurückzogen, hat China Friedensoperationen auch an seiner eigenen Peripherie mitgetragen, um eine Rückkehr Moskaus zu erschweren<sup>14</sup>.

Die Ausnahme von dieser Regel sind Staaten, die Beziehungen zu Taiwan unterhalten oder aufnehmen wollen. Hier wird der Widerspruch zwischen der globalen antihegemonialen Rhetorik, dem engen regionalen Interesse und dem Auftreten als Großmacht am deutlichsten. Die Existenz der »Republik China« auf Taiwan und ihr weltweites Agieren werfen all jene Fragen neu auf, die die Volksrepublik seit 1971 durch die Übernahme des chinesischen Sitzes in Generalversammlung und Sicherheitsrat abschließend beantwortet glaubte. 1994 wandte sich China gegen ein friedens erzwingendes Mandat für die Blauhelmission in Haiti und drohte 1995 mit einem Veto gegen die Verlängerung dieses Mandats. Die chinesische Presse sprach von der Notwendigkeit, amerikanisches Hegemonialstreben mit Hilfe eines politischen Mechanismus einzudämmen<sup>15</sup>. Der eigentliche Grund für die Ablehnung des Mandats bestand jedoch in der Tatsache, daß Haiti diplomatische Beziehungen zu Taiwan unterhielt und den taiwanischen Präsidenten zu einem Staatsbesuch eingeladen hatte. Erst nach einer Intervention mehrerer lateinamerikanischer Staaten verzichtete China durch Nichtbeteiligung an der diesbezüglichen Ratsdebatte auf das angedrohte Veto und ermöglichte eine zeitlich und inhaltlich begrenzte Verlängerung der Mission.

Eingelegt wurde ein Veto jedoch 1997. China blockierte zeitweise die Entsendung von Militärbeobachtern nach Guatemala zur Überwachung der Waffenruhe zwischen Regierung und Guerilla. Guatemala unterhielt diplomatische Beziehungen zu Taiwan und unterstützte Taiwans 1993 lancierte Kampagne für eine Wiederaufnahme in die Vereinten Nationen. Die Blockade wurde erst beendet, nachdem sich die guatemalteckische Regierung schriftlich dafür entschuldigt hatte, taiwanische Vertreter anlässlich der Unterzeichnung des Friedensabkommens eingeladen zu haben, und sich verpflichtete, Taipehs Rückkehr in die Weltorganisation künftig nicht mehr zu unterstützen<sup>16</sup>. Chinas Begründung, Frieden dürfe nicht auf Kosten von Souveränität (also der Souveränität der Volksrepublik über Taiwan) ermöglicht werden<sup>17</sup>, löste insbesondere in Lateinamerika Entrüstung aus. Die Diplomaten Beijings bei den Vereinten Nationen hatten diese Entwicklung kommen sehen und von einer Drohung mit dem Veto abgeraten. Partei- und Staatsführung hielten es aber für wichtiger, keinen Präzedenzfall zu schaffen, und blieben solange hart, bis der Briefwechsel mit Guatemala einen gesichtswahrenden Ausweg ermöglichte.

Ein zweites Veto mit gleichem Hintergrund erfolgte rund ein Jahr später. Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Taiwan und Mazedonien im Januar 1999 führte im folgenden Monat zu einem chinesischen Veto gegen die Verlängerung des Mandats der Präventiveinsatztruppe (UNPREDEP), die die ehemalige jugoslawische Teilrepublik vor einem Übergreifen des sich im Innern der Bundesrepublik Jugoslawien abspielenden Konflikts bewahrt hatte<sup>18</sup>. Mazedonien konnte im Kreise der Blockfreien auf weniger Unterstützung rechnen als seinerzeit Haiti und Guatemala, doch wurde die Frage durch die Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Kosovo-Konflikt ohnehin bald gegenstandslos.

Im Falle der mit Resolution 1249 ergangenen Empfehlung des Sicherheitsrats an die Generalversammlung, den südpazifischen Kleinststaat Nauru in die Vereinten Nationen aufzunehmen, begnügte sich Beijing mit Stimmenthaltung. Dies geschah freilich nicht ohne die ausdrückliche Ermahnung an Nauru, sich nach seinem Beitritt zu den UN »strikt an die Resolutionen der Vereinten Nationen zu halten, einschließlich der Resolution 2758(XXVI) der Generalversammlung«<sup>19</sup>. Dies ist bekanntlich die Entschliebung, mit der seinerzeit der Übergang des Sitzes von – in der Terminologie der damaligen Zeit – »Nationalchina« auf »Rotchina« beschlossen worden war<sup>20</sup>.



China ist sich der wachsenden Kluft zwischen dem eigenen Reden und Handeln bewußt, und seit 1994 ist zur grundsätzlichen Ablehnung friedens erzwingender Maßnahmen ein weiteres Argument hinzugekommen: Angesichts der gestiegenen Nachfrage nach solchen Operationen und zunehmender haushaltsmäßiger Zwänge sollten die Vereinten Nationen akzeptieren, daß sie nicht alles und jedes regeln können und insbesondere kostspielige militärische Aktionen möglichst vermeiden sollten. In dieser Frage besteht im Sicherheitsrat und unter vielen UN-Mitgliedstaaten Konsens. Fraglich ist nur, ob diese Tatsache an dem zunehmend zynischen Bild von China, wie man es sich in der Dritten Welt mittlerweile macht, etwas ändert. Zwar sind die meisten Entwicklungsländer ihrerseits keine engagierten Verfechter friedens erzwingender Maßnahmen; sie wollen jedoch mehrheitlich, daß der Sicherheitsrat auf diesem Gebiet handlungsfähig bleibt und seine Verantwortung auch wahrnimmt.

Es ist nicht ausgeschlossen, daß Chinas eigenes Glacis künftig verstärkt Einsatzgebiet für Blauhelmsoldaten werden könnte. Osttimor ist ein aktuelles Beispiel, Korea und Birma (Myanmar) sind zumindest theoretisch denkbare Kandidaten. Beijing müßte hier sehr viel vorsichtiger taktieren als etwa gegenüber Lateinamerika oder dem Balkan. China hat erhebliche, von den betroffenen Nachbarn nicht akzeptierte Territorialansprüche, beherbergt große, unruhige Minderheiten und befindet sich mit der »Republik China auf Taiwan« rechtlich weiter im Bürgerkrieg.

#### DIE GRENZEN DER LERNFÄHIGKEIT

Folgt man dem Politikwissenschaftler Samuel Kim, so haben der Untergang der Sowjetunion, die dritte globale Demokratisierungswelle und die »Verjüngung der Vereinten Nationen« die Nach-Tiananmen-Führung Chinas »normativ herausgefordert«<sup>21</sup>. Resultierende Lernprozesse waren schon deshalb adaptiv und nicht kognitiv, weil Außen- und Innendruck sich jeweils zu unterschiedlichen Zeiten aufbauten und unterschiedlich stark ausfielen.

Ziel der chinesischen Herrschaftselite ist seit spätestens 1989 – letztlich aber seit 1978, wenn nicht 1949 oder sogar 1840 – eine materielle und ideelle Stärkung des Landes, mittels derer die bislang theoretische Großmachtrolle ohne weitreichende systemische Zugeständnisse nach innen und außen ausgefüllt werden soll. Das ist unter den Vorzeichen uneingeschränkter Globalisierung nicht mehr so leicht wie zu Zeiten des Kalten Krieges. Unter- und Sonderorganisationen der Vereinten Nationen haben der Volksrepublik seit 1978 vor allem materielle Ressourcen (Kapital, Technologie und Know-how) zugänglich gemacht<sup>22</sup>, ohne die der Prozeß der wirtschaftlichen Öffnung gescheitert wäre. Sofern solche Ressourcen an die chinesische Gesellschaft weitergegeben wurden, konnte sich letztere auch partiell von der eigenen politischen Führung emanzipieren.

Was die Weiterentwicklung des UN-Systems insgesamt angeht, stehen für China wie ehemals ideelle Ressourcen (Anerkennung des Alleinvertretungsanspruchs wie des Großmachtanspruchs) im Vordergrund – Interessen also, die tendenziell gegen ordnungspolitischen Fortschritt sprechen. Materielle Interessen spielen zwar insbesondere im Bereich der Umweltpolitik und der Handelspolitik eine wachsende Rolle, waren aber bisher nicht wichtig genug, um die traditionellen Anliegen zu neutralisieren. Ihre Bedeutung ist in der eigenen ostasiatischen Region größer, aber gerade deshalb werden sie dort nur dann im UN-Rahmen verfolgt, wenn sich der ordnungspolitische Preis in Grenzen hält. Bei der Umsetzung der Pariser Friedensabkommen für Kambodscha etwa lag Beijing in erster Linie an der vertraglichen Festschreibung seiner Verantwortung für Indochina und des militärischen Rückzugs Dritter aus der Region. Gleichzeitig machten chinesische Militärs Erfahrungen mit Friedensoperationen (Sekundärarmo-

*Shen Guofang, der Stellvertretende Ständige Vertreter Chinas bei den Vereinten Nationen, übte am 10. Juni Stimmenthaltung im Sicherheitsrat und ließ damit die Resolution 1244 passieren, mit der die allgemeinen Grundsätze zur politischen Lösung der Kosovo-Krise gebilligt und die Schaffung internationaler ziviler und Sicherheitspräsenzen vor Ort gebilligt wurden. Alle übrigen 14 Ratsmitglieder stimmten für die Entschließung (Text: VN 3/1999 S. 116ff.); Shen erklärte, daß China unbeschadet fortbestehender erheblicher Vorbehalte berücksichtigen wolle, daß die Bundesrepublik Jugoslawien dem Friedensplan bereits zugestimmt und die NATO ihre Bombenangriffe ausgesetzt habe. Der vorliegende Text bekräftige die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen wie auch die Hauptverantwortung des Sicherheitsrats für die Aufrechterhaltung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit sowie die Anerkennung der Souveränität und territorialen Unversehrtheit der Bundesrepublik Jugoslawien.*



tiv) und lernten chinesische Zivilisten demokratische Wahlen kennen (unbeabsichtigter Nebeneffekt). Wenn die kambodschanischen Wahlen von 1993 unter anderem von chinesischen Funktionären überwacht wurden, wirkt das zunächst wie eine Ironie der Geschichte, kann aber bei den Betroffenen Lernprozesse einleiten.

China reagiert mittlerweile in solchen Fällen auf Druck, in denen die Verteidigung des souveränen Prinzips auf Kosten von Prestige gehen könnte. Bei den Friedensoperationen ist Beijings Haltung heute, wie dargelegt, sehr flexibel und wird der Veto-Vorbehalt ausdrücklich nur noch für Fälle mit Taiwan-Bezug und unausgesprochen für Erzwingungsmaßnahmen im eigenen geographischen Umfeld geltend gemacht. Umgekehrt steigt die Bedeutung des Nichteinmischungsvorbehalts mit geographischer Nähe; hier kommt es nur dann und vorübergehend zu Kompromissen, wenn letztlich der Einfluß Chinas gestärkt wird.

Auf dem Gebiet der Menschenrechte widerspricht die nationale und internationale Praxis der Volksrepublik weiterhin ihrem Grundsatzbekenntnis zu internationalen Regimen. Man kommt hier zwar nicht mehr umhin, sich mit Drittstaaten, NGOs und der Eigendynamik dieser Regime auseinanderzusetzen. Insbesondere der zunehmende Konsens über die Relevanz der Menschenrechte für die internationale Sicherheit dürfte China weiter unter Druck setzen, und kombinierter Innen- und Außendruck könnte eines Tages dazu führen, daß Beijing die wachsende und imageschädliche Kluft zwischen Lippenbekenntnis und Implementierung aus eigenem Antrieb schließt. Mittelfristig wird es jedoch schwerlich zu kontinuierlichem Fortschritt kommen, denn Amerikaner und Europäer haben darauf verzichtet, die Volksrepublik unmittelbar zu kritisieren, und jede Liberalisierung im Inneren würde die Einparteierrschaft und jene politischen Führer in Bedrängnis bringen, die 1989 für den Entschluß zur Gewalt verantwortlich gewesen waren.

Auf dem Gebiet der Umweltpolitik sind Innen- und Außendruck schon heute beträchtlich, aber die Führung reagiert auch hier eher aus Prestigeerwägungen – China möchte nicht als unverantwortlicher und weltweit größter Produzent etwa von Treibhausgasen dastehen – als aus abschließender Einsicht in die Notwendigkeit von »nachhaltiger Entwicklung«. Dennoch wächst hier die Einsicht. Beijings materielles Interesse (an Umweltschutz zur Sicherung des Produktionsstandorts) könnte eines Tages seinem ideellen Interesse (an internationalem Prestige als Umweltschützer) entsprechen. Jedenfalls ist dies einer der wenigen großen Bereiche des UN-Systems, in denen sich Druck von innen ähnlich schnell aufbaut wie Druck von außen.

Entsprechendes gilt grundsätzlich auch für die Beteiligung am regelkonformen freien Welthandel, nur wären die Konsequenzen einer Akzeptanz geltender Regeln für das leninistische System ähnlich schwerwiegend wie im Bereich der Menschenrechte. Einmal unterstellt, daß den derzeitigen Mitgliedern der WTO nicht an einer Verwässerung ihres Regelwerks liegt, werden innerchinesische Lobbies hier einen noch schwereren Stand haben als im Umweltbereich.

Abrüstung und Nichtverbreitung fallen aus chinesischer Sicht – und ungeachtet der eigenen Rhetorik – genauso in die souveräne Zuständigkeit des Nationalstaats wie Menschenrechte. Beijings Beitritt zum Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen und zum Teststoppvertrag wurde zwar durch den Wunsch begünstigt, sich international nicht zu isolieren, sondern im Gegenteil als Atommacht bestätigt zu werden. Mindestens ebenso wichtig war aber ein materielles Kalkül, das auf die bilateralen Beziehungen zu den Vereinigten Staaten und Japan zielte. Und in dem Maße, in dem das materielle Kalkül auch künftig den Ausschlag gibt, wird es hier zu bilateralen (in der Regel vertraulichen) Konzessionen gegenüber relevanten Dritten (zumeist den USA) kommen, nicht aber zu multilateralen und transparenten Festlegungen mit einem realen Abrüstungs- oder Nichtverbreitungseffekt. Zwar gibt es mittlerweile in China auch auf

diesem Gebiet eine Expertenelite, die sich international verständigen kann, die Grenzen des eigenen Spielraums versteht und die Interessen ihrer ausländischen Partner kennt. Diese Elite verdankt ihren Status allerdings der Herrschaftselite und ist ihr weit stärker verpflichtet, als es die Quasi-NGOs im Bereich der Menschenrechte oder des Umweltschutzes sind. Sofern hier überhaupt Lehren gezogen wurden, lauten sie, daß die Vereinten Nationen ihre wenigen Zuständigkeiten unzulänglich wahrnehmen und daß sich Washington seine diesbezüglichen Weltordnungsgrundsätze (beispielsweise in Proliferationsfragen) gelegentlich abhandeln läßt.

Lernen findet also, wenn überhaupt, in sehr unterschiedlichen Geschwindigkeiten statt, und Lernprozesse sind, wie die Menschenrechtsdebatte zeigt, nicht grundsätzlich irreversibel. Das gilt für andere Ständige Mitglieder des Sicherheitsrats grundsätzlich auch, aber diese gehen weniger defensiv mit ihrer Großmachtrolle um. Samuel Kim hat vermutlich Recht mit der Annahme, daß China die globale Interdependenz zwar nicht als Konzept, aber doch als Faktum und als unumkehrbar akzeptiert<sup>23</sup>; freilich bleibt diese Akzeptanz nach außen an politische Bedingungen geknüpft und ist extrem konjunkturabhängig. So hat etwa Beijings Mitwirken im System der Vereinten Nationen zu einer widerstrebenden Hinnahme der Tätigkeit von NGOs geführt, aber gleichzeitig zu verstärkten Bemühungen, diese Aktivitäten zu kontrollieren. Das wird sich nicht ändern, solange nicht erhöhter Binnendruck zu einer generellen Entfaltung des Pluralismus in der chinesischen Politik führt. Und dagegen spricht eine ganze Reihe von Gründen.

1 Text: VN 3/1999 S. 116ff.

2 Dem von Belarus, Indien und Rußland eingebrachten Entschließungsantrag S/1999/328 v. 26.3.1999, mit dem festgestellt werden sollte, »daß die Anwendung von Gewalt gegen die Bundesrepublik Jugoslawien durch die NATO eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt«, stimmte China gemeinsam mit Namibia und Rußland zu. Die übrigen 12 Mitglieder des Sicherheitsrats votierten dagegen.

3 UN-Dok. S/PRST/1999/12; Text: VN 3/1999 S. 115.

4 Siehe auch Manfred Kulesa, China in den Vereinten Nationen, die Vereinten Nationen in China, VN 1/1989 S. 12ff.

5 Auf Grund der Resolution 2758(XXVI) v. 25.10.1971, mit der beschlossen wurde, »die vollen Rechte der Volksrepublik China wiederherzustellen und die Vertreter ihrer Regierung als die alleinigen legitimen Vertreter Chinas in den Vereinten Nationen anzuerkennen«; Text: VN 6/1971 S. 172.

6 Samuel S. Kim, China's International Organizational Behaviour, in: Thomas W. Robinson / David Shambaugh (eds.), Chinese Foreign Policy. Theory and Practice, New York 1994, S. 401-434 (408).

7 Vgl. Beijing Rundschau v. 5.11.1985, S. 16-18.

8 Nach der geltenden Beitragsskala wurde China für 1998 mit 0,901 vH, für 1999 mit 0,973 vH und für 2000 mit 0,995 vH veranlagt. Siehe den Beitragsschlüssel für den Haushalt der Vereinten Nationen 1998 bis 2000, VN 1/1998 S. 21ff.

9 Vgl. Hans-Peter Kaul, Durchbruch in Rom. Der Vertrag über den Internationalen Strafgerichtshof, VN 4/1998 S. 125ff.

10 Bei Resolution 678(1990), die die Durchsetzung der vorherigen Beschlüsse gegen Irak mit »alle(n) erforderlichen Mittel(n)« zuließ; Text: VN 6/1990 S. 218.

11 So der chinesische Vertreter Li Zhaoxing vor dem Plenum der UN-Generalversammlung am 23.11.1993; UN Doc. A/48/PV.67.

12 So enthielt die Vorläufige Tagesordnung der 53. Tagung der Generalversammlung (A/53/150 v. 10.7.1998) den – in die endgültige Fassung dann nicht übernommenen – Punkt 165: »Notwendigkeit der Überprüfung der Resolution 2758(XXVI) der Generalversammlung vom 25. Oktober 1971 infolge des grundlegenden Wandels der internationalen Situation und der Koexistenz von zwei Regierungen beiderseits der Formosastraße [von Burkina Faso, El Salvador, Gambia, Grenada, Liberia, Nicaragua, São Tomé und Príncipe, St. Vincent und den Grenadinen, Senegal, den Salomonen und Swasiland vorgeschlagener Gegenstand (A/53/145)]«.

13 Vgl. Renminribao (Volkszeitung) v. 29.9.1994, S. 1.

14 So geschehen 1988 bezüglich Afghanistans und 1992 bezüglich Kambodschas. Hinsichtlich des Gebiets der früheren UdSSR hat China die Einrichtung von Beobachtermissionen in Georgien (UNOMIG, 1993) und Tadschikistan (UNMOT, 1994) ermöglicht.

15 Vgl. Beijing Rundschau v. 4.10.1994, S. 26f.

16 Das Veto wurde am 10.1.1997 gegen den Entschließungsantrag S/1997/18 v. 9.1.1997 (Text: VN 1/1998 S. 41f.) eingelegt. Die dann am 20.1.1997 mit der Stimme Chinas verabschiedete Resolution 1094 (Text: VN 1/1998 S. 42) war fast wortgleich mit dem abgelehnten Antrag, enthielt aber nunmehr eine Bezugnahme auf ein Schreiben des chinesischen Ständigen Vertreters in der Prämambel.

17 Interview des Verfassers in der Ständigen Vertretung der Volksrepublik China bei den Vereinten Nationen, New York, Februar 1999.

18 Resolutionsentwurf S/1999/201 v. 25.2.1999; Text: VN 2/1999 S. 82.

19 S/PV.4017 v. 25.6.1999.

20 Siehe Anm. 5.

21 Samuel S. Kim, Human Rights in China's International Relations, in: Edward Friedman / Barrett McCormack (eds.), What if China Does Not Democratize?, i.E.

22 Hierzu Kulesa (Anm. 4).

23 Kim (Anm. 21).