

Selbstbewusste Macht

Chinas stärkeres Engagement in den Vereinten Nationen kann beiden Seiten nutzen

Janka Oertel

Die Volksrepublik China hat in den vergangenen zehn Jahren ihre zuvor geübte Zurückhaltung in den Vereinten Nationen schrittweise aufgegeben. Sie beteiligt sich immer stärker an UN-Friedenseinsätzen, tritt im Sicherheitsrat selbstbewusster auf und nimmt im Bereich der Entwicklungspolitik vermehrt Einfluss. Chinas UN-Politik ist differenzierter und professioneller geworden. Es ist zu erwarten, dass die Volksrepublik diesen Weg fortsetzen und ihr Engagement in den UN verstärkt dazu nutzen wird, ihr Ansehen in der Welt zu verbessern und eigene Präferenzen durchzusetzen.

Bereits vor einigen Jahren skizzierte Sven Bernhard Gareis in dieser Zeitschrift den Wandel chinesischer UN-Politik. Die Volksrepublik setze ihre »Position und die damit verbundenen Möglichkeiten mit wachsendem Selbstbewusstsein und zunehmender Selbstverständlichkeit«¹ ein, um eigene Ziele zu verwirklichen. Der jüngst vollzogene Wechsel an der Spitze der Staats- und Parteiführung gibt Anlass, rückblickend die UN-Politik der Ära Hu Jintao genauer zu betrachten. Im Verlauf seiner Amtszeit war die chinesische Führung bereit, neue Akzente zu setzen. Innenpolitische Erwägungen spielten eine wichtige Rolle bei der Ausgestaltung der chinesischen UN-Politik; internationaler Druck zeigte nur bedingt Wirkung. Es ist zu erwarten, dass die neue Führung unter Staats- und Parteichef Xi Jinping den eingeschlagenen Kurs fortführen und UN-Politik instrumentell einsetzen wird, um eigene Präferenzen durchzusetzen.

Neue Führung vor wachsenden Herausforderungen

Im vergangenen Jahr wurde auf dem 18. Parteitag der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) der Wechsel zur fünften Führungsgeneration seit Bestehen der Volksrepublik eingeleitet. Xi Jinping ersetzte Hu Jintao an der Spitze der Kommunistischen Partei. Gleichzeitig übernahm er den Vorsitz der zentralen Militärkommission und wurde damit zum Chef der chinesischen Streitkräfte. Anfang März 2013 sind nun auch die Staatsämter an die nachfolgende Führungsgeneration übergeben worden.

Xi Jinping verfügt durch seine Spitzenfunktion in Staat und Partei über die notwendige Macht, um künftig die Grundzüge der chinesischen Außenpolitik zu gestalten. Dies jedoch unter veränderten Vorzeichen: Im Verlauf der Amtszeit Hu Jintaos haben die rasante wirtschaftliche Entwicklung und der stei-

gende Wohlstand zu einer stärkeren Fragmentierung des politischen Systems geführt. Eine größere Zahl innenpolitischer Akteure wirkt mittlerweile auf die Politikprozesse ein. Die Entscheidungsfindung zwischen den zahlreichen Ministerien und Interessengruppen ist schwieriger geworden. Dies gilt auch für den Bereich der chinesischen UN-Politik.

Nachholendes Lernen

Chinas Verhältnis zu den Vereinten Nationen war in der Vergangenheit von einem Prozess nachholenden Lernens geprägt. Da die Republik China (Taiwan) bis 1971 den chinesischen Sitz in der Generalversammlung und den ständigen Sitz im Sicherheitsrat innehatte,² konnte eine Beteiligung der Volksrepublik China an der Arbeit der UN erst mit einer Verzögerung von mehr als 25 Jahren beginnen. Geübtes Taktieren auf multilateralem Parkett zählte deshalb zunächst nicht zu den Stärken chinesischer UN-Diplomaten. China wurde im Verlauf der achtziger Jahre Mitglied in fast allen UN-Sonderorganisationen, -Fonds und -Programmen, ohne jedoch auch nur ansatzweise eine Führungsrolle zu übernehmen.³ Bis in die neunziger Jahre stieg die Aktivität chinesischer UN-Politik im Zuge der Reform- und Öffnungspolitik unter Deng Xiaoping zaghaft an.

Der Fall der Berliner Mauer 1989 und der Zusammenbruch der Sowjetunion wenig später sorgte für eine Machtverschiebung innerhalb der Vereinten Nationen zugunsten der Vereinigten Staaten. In China wurden im Jahr des Mauerfalls Proteste gegen die Staatsführung auf dem Platz des himmlischen Friedens gewaltsam niedergeschlagen. Die Volksrepublik war daraufhin viele Jahre geächtet: Es wurden internationale Sanktionen verhängt, von denen einige, wie das europäische Waffenembargo, bis heute in Kraft sind. Eine aktivere UN-Politik war seit-

¹ Sven Bernhard Gareis, Das Ende der Zurückhaltung? Chinas UN-Politik wird aktiver und machtbewusster, Vereinte Nationen, 4/2005, S. 127–131.

² Dazu näher: Gareis, a.a.O. (Anm. 1), S. 127f.

³ Vgl. Samuel S. Kim, China and the United Nations, in: Elizabeth Economy/Michel Oksenberg (Eds.), China Joins the World. Progress and Prospects, Council on Foreign Relations, New York 1999, S. 46; Gudrun Wacker, Chinas »Grand Strategy«, in: Gudrun Wacker (Hrsg.), Chinas Aufstieg. Rückkehr der Geopolitik?, SWP-Studie S 3, Berlin, Februar 2006, S. 62.



Dr. des.

Janka Oertel, geb. 1983, ist Programm Managerin im Bereich Internationale Politik im Hauptstadtbüro der Körber-Stiftung, Berlin. Im Februar 2013 schloss sie ihre Promotion zum Thema »China and the United Nations« an der Friedrich-Schiller-Universität Jena ab.



Chinesische Pioniereinheit im Dienst von UNAMID in Nyala, Sudan, Juli 2008.

UN-Foto: Stuart Price

Die Ständige Vertretung Chinas in New York wurde aufgewertet, doch der Anteil der chinesischen Mitarbeiter im UN-Sekretariat ist weiterhin gering.

her auch Mittel, den Paria-Status abzuschütteln und das Ansehen Chinas in der Welt zu verbessern. Dieses instrumentelle Verständnis der chinesischen Führung von multilateraler Diplomatie in den Vereinten Nationen setzt sich bis heute fort.

Ära Hu Jintao

Hu Jintao trat sein Amt kurz nach den Terroranschlägen in den USA vom 11. September 2001 an. Die Weltorganisation stand vor neuen Herausforderungen, die weitreichende Richtungsentscheidungen erforderten. UN-Generalsekretär Kofi Annan sprach gar von einer »Weggabelung« an der sich die Vereinten Nationen befänden.⁴

Unter dem Eindruck der Terroranschläge herrschte zunächst Einigkeit unter den Mitgliedern des Sicherheitsrats. China zeigte – zumindest auf rhetorischer Ebene – Solidarität mit den USA und kooperierte bei den umfangreichen Maßnahmen zur Bekämpfung des transnationalen Terrorismus, die im Verlauf beschlossen wurden. Dies entsprach durchaus den Präferenzen der chinesischen Staatsführung: so konnten vermeintlich terroristische Netzwerke separatistischer Bewegungen in China (insbesondere der islamischen Minderheit der Provinz Xinjiang) im Rahmen internationaler Kooperation bekämpft werden. Das amerikanische Vorgehen gegen Irak im Frühjahr 2003 wurde jedoch von chinesischer Seite klar verurteilt. Die Kritik am Alleingang der »Koalition der Willigen« versuchte die chinesische Führung zu nutzen, um sich als »attraktive Alternative zum unilateralen Vorgehen der Amerikaner«⁵ zu präsentieren. Der Imageverlust der Amerikaner sollte damit zu einem Imagegewinn für die Chinesen werden. Die Legitimität der Kommunistischen Partei kann innenpolitisch durch eine positive internationale Wahr-

nehmung als verantwortungsbewusste Macht gestärkt werden. Zusätzlich ist die chinesische Führung daran interessiert, ein friedliches internationales Umfeld zu schaffen, um die wirtschaftliche Entwicklung und damit die Legitimationsgrundlage für den Alleinvertretungsanspruch der KPCh nicht zu gefährden.

Personelle Entwicklungen

Dabei spielt Außenpolitik insgesamt für China eine bedeutsamere Rolle. Im Gegensatz zum traditionell nach innen gerichteten Blick zeigte die chinesische Führung unter Hu Jintao außenpolitisch neues Selbstbewusstsein. Dieser Bedeutungszuwachs der Außenpolitik hat auch das Auftreten chinesischer Diplomaten verändert. Sie sind deutlich professioneller geworden und ihren westlichen Kollegen durchaus ebenbürtig. Gleichzeitig scheuen sie nicht mehr davor zurück, öffentlich aufzutreten, sondern nutzen mediale Aufmerksamkeit für die Ziele chinesischer »public diplomacy«.⁶

Die Ständige Vertretung Chinas in New York wurde während der Amtszeit Hu Jintaos aufgewertet. Die Mitarbeiterzahl ist auf knapp 80 gestiegen, um den komplexeren Aufgaben im UN-System besser Rechnung zu tragen und die Arbeit in den zahlreichen Ausschüssen, Fonds, Programmen und Sonderorganisationen wirksam begleiten zu können.

Im Gegensatz dazu ist der Anteil der chinesischen Mitarbeiter im UN-Sekretariat weiterhin gering: Gegenwärtig sind nur knapp ein Prozent der UN-Bediensteten chinesische Staatsbürger. Die Zahl der chinesischen Beschäftigten ist zwar seit dem Jahr 2006 um mehr als 25 Prozent gestiegen. Da jedoch im selben Zeitraum die Gesamtzahl der Sekretariatsmitarbeiter um 40 Prozent gestiegen ist – von 30 548 (2006) auf 42 887 (2012) – hatte der Zuwachs einen geringeren Effekt.⁷ Auch wenn eine direkte Bewerbung möglich ist, stellen chinesische UN-Mitarbeiter nach wie vor einen sehr geringen Anteil des UN-Personals und können so nur bedingt Einfluss auf die Arbeitsweise der Vereinten Nationen nehmen.

Schlüsselrolle in der Entwicklungs- und Umweltpolitik?

Allerdings wurden an wichtigen Stellen Personalveränderungen zugunsten Chinas vorgenommen. Bei seiner Amtsübernahme im Januar 2007 stellte UN-Generalsekretär Ban Ki-moon sein »Kabinett«, die so genannte »Senior Management Group«, um. Anstelle des weniger bedeutsamen Postens des Untergeneralsekretärs für Generalversammlung und Konferenzmanagement, den China bis dahin bekleidet hatte, sprach Ban der Volksrepublik die wichtigere Position des Untergeneralsekretärs für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten zu. Ban trug mit dieser Personalentscheidung den veränderten Rahmenbedingun-

gen im 21. Jahrhundert und der neuen Rolle Chinas im globalen System Rechnung.

Bis Juli 2012 hatte Sha Zukang dieses Amt inne. Er konnte in seiner Arbeit wenig Akzente setzen und genoss in der Öffentlichkeit einen eher zweifelhaften Ruf.⁸ Shas Nachfolger, Wu Hongbo, ist den deutschen Beobachtern gut bekannt: Er war von 2009 bis 2012 Botschafter in Berlin.

Eine Bewertung seiner Arbeit kommt zu diesem Zeitpunkt zu früh, die Aufgaben, die vor ihm liegen, sind allerdings außerordentlich umfangreich: Die größte Herausforderung wird sein, die Entwicklungsagenda der Vereinten Nationen für die Zeit nach 2015 mitzugestalten. Dabei müssen die auf dem ›Rio+20-Gipfel‹ vom Juni 2012 angestoßenen Initiativen in konkrete Maßnahmen zur Verwirklichung nachhaltiger Entwicklung weltweit umgesetzt werden. Wus Abteilung kommt hierbei eine Schlüsselrolle zu.

Zweifellos hat sich Chinas Wirtschaft in den letzten fünfzehn Jahren rasant entwickelt, und die Zahl der Menschen, die in Armut leben, wurde drastisch verringert. Dies verleiht dem Land eine gewisse Glaubwürdigkeit in Entwicklungsfragen – eine entwicklungspolitische ›street credibility‹. Allerdings ist die fehlende Nachhaltigkeit die Achillesferse des chinesischen Entwicklungswegs. Massive Umweltprobleme und ungleiche Verteilung des Wohlstands sind die Kehrseite des vermeintlichen Erfolgs der autoritären Staatsführung.

Insbesondere im Bereich Klimaschutz ist China bislang weit davon entfernt, eine Vorreiterrolle einzunehmen. Dies tritt auch im Bereich der Vereinten Nationen immer wieder deutlich zutage. Die chinesische Führung ist derzeit nicht bereit, die Wachstumsmaxime Umweltbelangen unterzuordnen. Die Legitimität der Partei ist eng an den wirtschaftlichen Erfolg der vergangenen Jahrzehnte gekoppelt. Der Druck aus der Bevölkerung wird gerade mit Blick auf das Thema Umweltverschmutzung immer größer und schlägt sich jährlich in zehntausenden Protesten in China nieder. Auch wenn die Volksrepublik internationale Vereinbarungen nur zögerlich unterstützt, ist Umwelt- und Klimaschutz auf nationaler Ebene ein Kernthema für die neue Führung unter Xi Jinping.

Eine weitere bemerkenswerte UN-Personalie im wirtschaftlichen und sozialen Bereich ist Margret Chan. Chan ist seit Ende 2006 Generaldirektorin der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und wurde im vergangenen Jahr für eine zweite Amtszeit (bis Ende Juni 2017) wiedergewählt. Sie ist die erste Chinesin, die an die Spitze einer UN-Organisation gewählt wurde. Die Ärztin hatte sich in ihrer Funktion als Direktorin der Hongkonger Gesundheitsbehörde um die Bekämpfung der SARS-Epidemie im Jahr 2003 verdient gemacht und genießt einen exzellenten Ruf als Expertin für Fragen der öffentlichen Gesundheit. Chan kann an der Spitze der WHO maß-

geblich zur Ausgestaltung der Politik beitragen. Der WHO kommt eine zentrale Rolle bei der Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele zu. Die Bekämpfung von Armut und Gesundheitsgefahren wie Malaria oder HIV/Aids ist inzwischen im UN-System zu einem Kernaspekt eines umfassenden Entwicklungsverständnisses im Sinne menschlicher Entwicklung geworden.

Millenniums-Entwicklungsziele

Die Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) bilden seit dem Millenniums-Gipfel im Jahr 2000 den Referenzrahmen für die Entwicklungsagenda der Vereinten Nationen. Auch wenn inzwischen klar ist, dass nicht alle Ziele bis 2015 erreicht werden, so zeigt sich die chinesische Führung doch stolz, in der Gesamtbewertung einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der weltweiten Bilanz geleistet zu haben.⁹ Tatsächlich ist es insbesondere China zu verdanken, dass die regionalen Daten für Asien in vielen Bereichen eine Annäherung an gesetzte Ziele erkennen lassen.¹⁰

China, das sich offiziell weiterhin als Entwicklungsland sieht, ist lediglich an die ersten sieben der acht Ziele gebunden. MDG 8, das ›Erreichen einer globalen Entwicklungspartnerschaft‹, nimmt die Industrieländer in die Pflicht. Sie sollen durch Entwicklungshilfe, Technologietransfer, Schuldenerlass und die Verbesserung der globalen Handelsbedingungen dazu beitragen, die Entwicklungsländer auf ihrem Weg zu unterstützen. Die chinesische Führung legt Wert darauf, dass Chinas massive Anstrengungen in

Auch wenn die Volksrepublik internationale Vereinbarungen nur zögerlich unterstützt, ist Umwelt- und Klimaschutz auf nationaler Ebene ein Kernthema für die neue Führung unter Xi Jinping.

⁴ Kofi Annan, Address to the General Assembly, 23.9.2003, www.un.org/webcast/ga/58/statements/sgzeng030923.htm

⁵ Yong Deng, *China's Struggle for Status*, Cambridge 2008, S. 236.

⁶ Vgl. Jean-Pierre Cabestan, *China's Foreign- and Security-Policy Decision-Making Processes under Hu Jintao*, in: *Journal of Current Chinese Affairs*, 38. Jg., 3/2009, S. 83.

⁷ Vgl. UN Doc. A/61/257 v. 15.8.2006 und UN Doc. A/67/329 v. 28.8.2012. Dabei lag der Anteil am Sekretariatspersonal, dem Personalschlüssel entsprechend, beispielsweise im Jahr 2010 im vorgesehenen Rahmen, allerdings im unteren Bereich, so dass China in den Jahren 2011 und 2012 offiziell den Status ›unterrepräsentiert‹ im Bericht des Generalsekretärs erhielt.

⁸ Siehe hierzu u.a. Colum Lynch, *Exclusive: China's John Bolton*, *Foreign Policy* (Online), 8.9.2010 http://turtlebay.foreignpolicy.com/posts/2010/09/08/chinas_john_bolton?

⁹ Vgl. u.a. Ministry of Foreign Affairs China und The UN System in China, *China's Progress Towards the Millennium Development Goals 2010*, www.un.org.cn/cms/p/resources/30/1539/content.html

¹⁰ Department of Economic and Social Affairs, *Millennium Development Goals: 2011 Progress Chart*, [www.un.org/millenniumgoals/pdf/\(2011E\)_MDReport2011_ProgressChart.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/(2011E)_MDReport2011_ProgressChart.pdf). Für detaillierte Daten zu den einzelnen MDGs siehe *Millennium Development Goals Indicators*, <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/data.aspx>

China wolle, obwohl es dazu nicht verpflichtet sei, einen Beitrag zur Unterstützung anderer Entwicklungsländer leisten.

Für die chinesische Führung liegt eine stärkere Einbindung in internationale Friedenseinsätze durchaus im eigenen Interesse.

dieser Hinsicht wahrgenommen werden. Man wolle, obwohl man dazu nicht verpflichtet sei, einen Beitrag zur Unterstützung anderer Entwicklungsländer leisten.¹¹ Die chinesischen Entscheidungsträger unterstreichen damit Chinas Führungsanspruch unter den Entwicklungsländern, seine Rolle als *primus inter pares*. Dies soll das internationale Ansehen Chinas verbessern und Vorwürfe mit Blick auf Chinas neue Rolle im Rohstoffsektor auf dem afrikanischen Kontinent entschärfen. Das Ansehen Chinas in der Welt war und ist einer der wenigen Ansatzpunkte, um von internationaler Seite Druck auf chinesische Politikentscheidungen auszuüben.

Erfolg hatte dies zum Beispiel in der Phase kurz vor den Olympischen Spielen im Jahr 2008. Die chinesische Führung wollte sich als moderne Macht präsentieren und durch dieses internationale Großereignis den eigenen Machtanspruch festigen. Dies konnten andere Akteure im Rahmen der Vereinten Nationen nutzen, um China beispielsweise Unterstützung bei der Frage des Einsatzes einer UN-Friedenssicherungsmission in Darfur (UNAMID) abzurufen.¹²

Neue Rolle in der Friedenssicherung

Chinas verstärkte Beteiligung an UN-Friedenseinsätzen hat in den vergangenen Jahren internationale Aufmerksamkeit auf sich gezogen und wurde viel diskutiert.¹³

Wie die Tabelle (unten) zeigt, waren in den Jahren 2008/2009 über 2100 chinesische Militärkräfte im Einsatz. Ausgehend von rund 100 Blauhelmen im Jahr 2002 hat sich damit die Zahl in den sechs Jahren zwischen 2002 und 2008 knapp verzwanzigfacht. Gegenwärtig liegt die Anzahl des chinesischen Militärpersonals bei 1836 (Stand: Februar

2013). Damit belegt die Volksrepublik nicht nur Rang 15 der größten Truppensteller, sondern ist auch der mit Abstand größte Truppensteller unter den fünf ständigen Sicherheitsratsmitgliedern, die laut UN-Charta eine besondere Verantwortung für die Wahrung des Weltfriedens haben.¹⁴

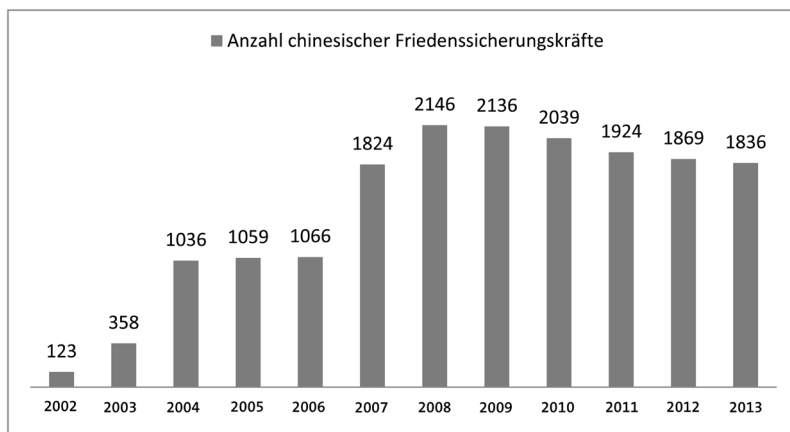
Zudem entsendet China – im Gegensatz zu vielen anderen truppenstellenden Staaten – hochqualifiziertes Personal, das andere Einheiten befähigt, Einsätze erfolgreicher durchzuführen. Dazu gehören unter anderem Pioniereinheiten oder Sanitätsoffiziere. Chinesische Friedenssicherungskräfte genießen einen ausgezeichneten Ruf und haben sich bislang kein Fehlverhalten zu Schulden kommen lassen. Zudem wird ihr Einsatz innenpolitisch als wichtiges Element der wachsenden globalen Rolle Chinas – im Sinne einer verantwortungsbewussten Großmacht – betrachtet.

Für die chinesische Führung liegt eine stärkere Einbindung in internationale Friedenseinsätze durchaus im eigenen Interesse. Auch wenn bislang keine Kampftruppen entsendet wurden, können chinesische Einheiten in den Einsätzen ihre Fähigkeiten trainieren und ausbauen. Die Operationen sollen zu einem friedlicheren Image der Volksbefreiungsarmee beitragen und deren Engagement für den internationalen Frieden betonen. Diese Botschaft richtet sich sowohl an die internationale als auch nationale Öffentlichkeit. Gleichzeitig hat die chinesische Führung großes Interesse an stabilen internationalen Bedingungen, um freie Handelswege zu garantieren und Investitionen chinesischer (Staats-)Unternehmen in potenziellen Krisenregionen, insbesondere auf dem afrikanischen Kontinent, abzusichern.¹⁵

Im Fall der chinesischen Blauhelme, die während des verheerenden Erdbebens auf Haiti bei ihrem Einsatz in der UN-Stabilisierungsmission (MINUSTAH) im Januar 2010 ums Leben kamen, zeigte sich die instrumentelle Herangehensweise Beijings deutlich. Die getöteten Blauhelm-Soldaten wurden mit höchsten militärischen Ehren beigesetzt. An der Trauerfeier, die live im chinesischen Staatsfernsehen übertragen wurde, nahmen nicht nur Staatschef Hu Jintao, sondern auch Mitglieder der neuen Führungsgeneration (Xi Jinping und Li Keqiang) sowie zahlreiche weitere einflussreiche Kader teil. Die mediale Aufmerksamkeit wurde konstruiert und genutzt, um die Opferbereitschaft im Einsatz für den Weltfrieden zu unterstreichen und nationalistische Empfindungen zu unterstützen.

Voraussetzung für die Befürwortung UN-mandatiertes Einsätze bleibt für China, trotz der deutlich gewachsenen Unterstützung für die Friedensmissionen, weiterhin die Zustimmung des betroffenen Staates. Zwangsmaßnahmen steht das Land grundsätzlich kritisch gegenüber. Die vermeintliche Aufweichung dieses Prinzips im Fall Libyens stellt keine grundsätzliche Abkehr davon dar.

Chinesische Friedenssicherungskräfte in UN-Friedenseinsätzen (2002–2013)*



* Stand jeweils Dezember des Jahres (für 2013: Stand Februar)

Quelle: www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml

Schutzverantwortung und Sanktionen

Libyen

Am 26. Februar 2011 stimmte China im Sicherheitsrat für Resolution 1970, die unter anderem weitreichende Sanktionen gegen das Gaddafi-Regime verhängte. Bemerkenswert war, dass der Sicherheitsrat sich direkt auf die Schutzverantwortung (R2P) bezieht.¹⁶ Dieses Vorgehen lehnte die chinesische Führung nicht grundsätzlich ab. Die chinesische Unterstützung beruhte dabei aber auf der Tatsache, dass die relevanten Regionalorganisationen, Afrikanische Union und Arabische Liga, sich für einen internationalen Einsatz ausgesprochen hatten und Russland keinen Einspruch erhoben hatte. Die Beziehung Chinas zu Libyen war aufgrund der Kontakte des Gaddafi-Regimes zu Taiwan und wiederholten negativen Äußerungen der libyschen Führung in Bezug auf das chinesische Engagement in Afrika ohnehin angespannt.¹⁷

Die Maßnahmen gegen Libyen wurden mit Resolution 1973, die den bewaffneten Einsatz gegen das Regime legitimierte, deutlich verschärft. Hier enthielt sich China im Sicherheitsrat der Stimme. Chinas Unterstützung für Sanktionen und die Schutzverantwortung findet ihre Grenzen, sobald die territoriale Integrität eines souveränen Staates betroffen ist. So hatte wohl Hu Jintao selbst ernste Bedenken gegenüber Luftschlägen auf libyschem Gebiet geäußert, da diese seines Erachtens gegen die eigentliche Intention der Sicherheitsratsresolution verstießen.¹⁸ In der chinesischen Berichterstattung wurde unterstrichen, dass die Norm der Schutzverantwortung vor einem Missbrauch durch die westlichen Staaten geschützt werden müsse.¹⁹ Im Jahr 2012 folgte die chinesische Führung in Bezug auf die Situation in Syrien konsequent dieser Linie. Die erneute Autorisierung von Zwangsmaßnahmen, die dann von westlicher Seite für einen Regimewandel missbraucht würde, sollte so selbst um den Preis einer Ausweitung des Bürgerkriegs verhindert werden.

Nordkorea

Mit Blick auf Sanktionen gegen Nordkorea hielt China früher prinzipiell eine schützende Hand über den international ansonsten weitgehend isolierten Verbündeten. Während der Amtszeit Hu Jintaos ist die chinesische Unterstützung für internationale Sanktionen hingegen gewachsen, eine grundsätzliche Blockadehaltung wurde aufgegeben. China hat kein Interesse daran, dass die Situation auf der koreanischen Halbinsel eskaliert. Genauso wenig ist aber der Zusammenbruch des nordkoreanischen Regimes für die chinesische Führung wünschenswert. Der Erhalt des Status quo hat deshalb Priorität. Die jüngsten Sanktionen des Sicherheitsrats, die Anfang März 2013 als Reaktion auf den Nukleartest vom 12. Fe-

bruar 2013 verabschiedet wurden, haben gezeigt, dass China inzwischen durchaus willens und bereit ist, härtere Maßnahmen gegen Nordkorea mitzutragen.²⁰ Resolution 2094 sieht eine ganze Reihe von verschärften Eingriffen vor. Diese betreffen unter anderem Finanzströme nach Nordkorea. Sie verpflichtet zudem alle Mitgliedstaaten, alle in ihrem Hoheitsgebiet oder im Transit durch dieses befindlichen Ladungen von und für Nordkorea zu überprüfen, wenn diese im Verdacht stehen, dem nordkoreanischen Nuklearprogramm zu dienen. Die Tatsache, dass die chinesische Führung diese Maßnahmen im Sicherheitsrat unterstützt, heißt nicht, dass sie sich nachdrücklich für die Umsetzung stark machen wird. Hier wird sich zeigen, wie nachhaltig das chinesische Engagement wirklich ist. Einen deutlichen Bruch mit der Praxis der Vergangenheit stellt die Zustimmung zur Resolution an sich noch nicht dar.²¹

Der Erhalt des Status quo in Nordkorea hat für China Priorität.

11 Vgl. Ministry of Foreign Affairs, China and The UN System in China, China's Progress towards the Millennium Development Goals (Nationaler MDG-Bericht), 2010, S. 54.

12 Vgl. u.a. Gaafar Karrar Ahmed, The Chinese Stance on the Darfur Conflict (Occasional Paper), Johannesburg: South African Institute of International Affairs (SAIIA) 2010, S. 13 und Nicola P. Contessi, Multilateralism, Intervention and Norm Contestation: China's Stance on Darfur in the UN Security Council, Security Dialogue, 41. Jg., 3/2012, S. 323–344, hier S. 329.

13 Vgl. u.a. Miwa Hirono, China's Charm Offensive and Peacekeeping: The Lessons of Cambodia? What Now for Sudan?, International Peacekeeping, 18. Jg., 3/2011, S. 328–343; Bates Gill/Chin-Hao Huang, China's Expanding Role in Peacekeeping. Prospects and Policy Implications, SIPRI Policy Paper, Nr. 25, 2009; Janka Oertel, Chinese and European Engagement in UN Peace Operations, in: Frans-Paul van der Putten/Shulong Chu (Eds.), China, Europe, and International Security: Interests, Roles, and Prospects, London 2010, S. 158–177.

14 Frankreich folgt auf Rang 24, Großbritannien auf Rang 45, die USA auf Rang 60 und Russland auf Rang 62 von derzeit 114 truppenstellenden Staaten, Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations, United Nations, 31.1.2013.

15 Vgl. The International Crisis Group, China's Growing Role in UN Peacekeeping. Asia Report No.166, 2009, S. 10–18.

16 Vgl. Janka Oertel, China und das Sanktionsregime der Vereinten Nationen, SWP-Aktuell 23, April 2011.

17 Vgl. Yitzhak Shichor, Libya Cautions China: Economics Is No Substitute to Politics, China Brief, 9. Jg., Nr. 24, Dezember 2009.

18 Vgl. Tiewa Liu, 保护的责任与中国的视角. 以中国对利比亚问题的态度为例 (Responsibility to Protect and Chinese Perspective. China's Attitude towards Libyan Issue as a Case), Briefing Paper, UNA-China, Beijing Foreign Studies University 2012.

19 Vgl. Zongze Ruan, 西方滥用「保护的责任」推行新干涉主义 (Western Abuse of the 'Responsibility to Protect' and the Implementation of Neo-Interventionism), 7.3.2012.

20 Vgl. UN-Dok. S/RES/2094 v. 7.3.2013.

21 Vgl. u.a. Victor Cha/Ellen Kim, UN Security Council Passes New Resolution 2094 on North Korea, 7.3.2013.

Drei Fragen an Noeleen Heyzer



Hat sich die Rolle der Vereinten Nationen in der Region Asien-Pazifik in den letzten zehn Jahren gewandelt?

Die UN haben ihre Rolle in der Region Asien-Pazifik ganz entschieden gestärkt. Sie haben eine bisher nicht dagewesene Unterstützung durch ihre Mitglieder erhalten, insbesondere im Hinblick auf ihre Rolle, Asien dabei zu helfen, seinen Platz in der Welt zu finden – wirtschaftlich, sozial und in zunehmendem Maße auch ökologisch.

Worin liegen für die 62 Mitgliedstaaten der ESCAP die größten Herausforderungen in den kommenden Jahren? Wie kann die ESCAP helfen?

Die mittelfristig größte Herausforderung für die Länder wird sein, alternative Motoren für nachhaltiges Wachstum nach der Weltfinanzkrise zu finden, da die Industrieländer nicht in der Lage sind, der Nachfrage, auf der asiatisches Wachstum aufbaut, nachzukommen. Die ESCAP will die Länder davon überzeugen, dass entwicklungspolitische Herausforderungen, wie Armut und große Unterschiede in der sozialen und physischen Infrastruktur, in CO₂-arme Möglichkeiten für nachhaltigeres Wachstum in der Zukunft umgewandelt werden können. Unsere ›unterste Milliarde‹ kann – wenn sie aus der Armut befreit werden und am Konsum in der Region teilnehmen kann –, ein asiatisch-pazifisches Wachstum für Jahrzehnte sicherstellen. Die ESCAP hilft, indem sie Forschungsergebnisse, Trendanalysen, Politikoptionen und regionale ›Best Practices‹ zur Verfügung stellt. Die ESCAP ist auch die größte, inklusivste zwischenstaatliche Plattform der Region, um Abkommen zu grenzüberschreitenden Schlüsselfragen auszuhandeln. Ziel ist, die regionale wirtschaftliche Integration so voranzutreiben, dass die Region inklusiver, nachhaltiger und widerstandsfähiger wird.

Was wünschen sich die asiatisch-pazifischen Staaten für die globale Entwicklungsagenda nach 2015?

Die ESCAP-Mitgliedstaaten erwarten von der Post-2015-Agenda, dass sie transformativ ist, den Menschen in den Mittelpunkt stellt, sich um den Planeten kümmert und einen gerecht verteilten nachhaltigen Wohlstand generiert. Die Menschen unserer Region verlangen nach einem neuen Gesellschaftsvertrag für nachhaltige Entwicklung – zwischen Staat und Bürger sowie zwischen Staat und Markt. Dieser Vertrag muss dafür sorgen, dass Ressourcen und Finanzen besser verwaltet und kontrolliert werden, einschließlich Fragen der Geldwäsche und Korruption; er muss für stärkere Rechenschaftslegung sorgen, sowohl des öffentlichen als auch des privaten Sektors, und qualitativ hochwertige Dienstleistungen für alle sicherstellen. Der Entwicklungsrahmen für die Zeit nach 2015 muss den Unterschieden zwischen den Ländern Rechnung tragen und angepasst werden können. Wonach wir suchen, ist CO₂-armes Wachstum bei gleichzeitig maximaler Reduzierung von Armut und Ungleichheit. Wichtig ist auch, Geschlechtergleichheit zu erreichen und Gewalt gegen Frauen und Mädchen einzudämmen. Kurz: die asiatisch-pazifischen Länder wünschen sich eine Welt, die widerstandsfähiger ist, auf geteiltem Wohlstand, sozialer Gleichheit, Sicherheit der Bürger und Nachhaltigkeit aufbaut.

Dr. Noeleen Heyzer aus Singapur ist seit August 2007 UN-Untergeneralsekretärin und Exekutivsekretärin der Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific – ESCAP) mit Sitz in Bangkok/Thailand. Die ESCAP ist mit ihren 62 Mitgliedstaaten die bevölkerungs- und flächenmäßig größte der fünf UN-Regionalkommissionen.

Als Vorreiter der Weiterentwicklung neuer Normen zum Schutz der Zivilbevölkerung und harter Sanktionspolitik sollte China somit trotz grundsätzlicher Unterstützung nicht angesehen werden. Die chinesische Führung ist durchaus bereit, von prinzipiengeleitetem Handeln abzuweichen und internationale Entscheidungen mitzutragen, sofern dies den eigenen Präferenzen nicht entgegensteht. Wenn in die staatliche Souveränität und territoriale Integrität eingegriffen werden soll, wird die chinesische Führung vermutlich weiterhin als Bremser auftreten.

Fazit

Das im Jahr 2005 durchaus angemessene Fragezeichen im Titel des Beitrags von Sven Bernhard Gareis ›Das Ende der Zurückhaltung?‹ kann mittlerweile getrost entfallen. Chinas Auftreten entspricht nicht mehr dem, was Samuel S. Kim noch in den neunziger Jahren als ›prinzipienlosen Angelausflug in trüben Gewässern‹ bezeichnete.²² Die chinesische Staatsführung setzt ihr Engagement in den Vereinten Nationen strategisch ein, um den eigenen Führungsanspruch zu festigen. Sie spielt geschickt mit dem Selbstverständnis als Entwicklungsland mit Großmachtambitionen. Die Referenzpunkte für die eigene Identität sind dabei die anderen Entwicklungsländer der G-77 und die Vereinigten Staaten. An den Beziehungen zu diesen Akteuren richtet sich das chinesische Selbstverständnis aus.

Die Beziehungen zwischen China und der Weltorganisation sind keine Einbahnstraße. Durch die stärkere Präsenz auf multilateralem Parkett ist die chinesische Führung stärker einer kritischen internationalen Öffentlichkeit ausgesetzt. Zugeständnisse selbst in sensiblen Bereichen, wie etwa dem Menschenrechtsschutz, werden wahrscheinlicher, wenn ein Imageverlust sowohl nach innen als auch nach außen droht.

Die Vereinten Nationen profitieren ebenso vom stärkeren chinesischen Engagement. Dies hat sich bereits im Bereich der Friedenssicherung und bei der Umsetzung der MDGs gezeigt. Ein starkes, selbstbewusstes China, das sich klar zum Primat der Vereinten Nationen in der internationalen Politik bekennt, kann die Weltorganisation in vielen Bereichen stärken und deren Handlungsspielraum erweitern. Bis zur Durchführung tiefgreifender politischer Reformen in der Volksrepublik mangelt es China jedoch an Glaubwürdigkeit, um dieses Potenzial tatsächlich gewinnbringend einzusetzen.

²² Samuel S. Kim, *China's International Organizational Behaviour*, in: Thomas Robinson/David Shambaugh (Eds.), *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*, Oxford 1994, S. 424.