Das Ende der Zurückhaltung?

Chinas UN-Politik wird aktiver und machtbewußter

SVEN BERNHARD GAREIS

»Die chinesische Volksweisheit warnt, daß unangemessene Eile oft den Fortschritt hemmt.« Mit diesem Zitat[1] ließ Chinas Ständiger Vertreter bei den Vereinten Nationen, Botschafter Wang Guangya, das Leitmotiv für die Position seines Landes in bezug auf die Reformvorschläge des UN-Generalsekretärs[2] erkennen: Reformen sind notwendig, sie müssen aber mit großer Behutsamkeit vorbereitet und Schritt für Schritt umgesetzt werden. Weniger diplomatisch ausgedrückt bedeutet dies, daß China auf absehbare Zeit an substantiellen Veränderungen bezüglich der Aufgaben, Strukturen und Arbeitsweisen wichtiger Organe und Gremien der Vereinten Nationen kein Interesse hat. So konnte es auch nicht verwundern, daß das am 7. Juni 2005 von der Volksrepublik vorgelegte Positionspapier zur UN-Reform[3] nicht nur auf eine Drosselung des durch den Generalsekretär vorgegebenen Reformtempos zielt, sondern sich in zentralen Fragen wie etwa dem Menschenrechtsschutz oder der Sicherheitsratsreform auch explizit gegen die Vorschläge Annans ausspricht.

Dr. Sven Bernhard Gareis, geb. 1962, ist wissenschaftlicher Direktor am sozialwissenschaftlichen Institut der Bundeswehr in Strausberg und lehrt Politikwissenschaft an der Westfälischen Wilhems-Universität in Münster.

Wandel zur Großmacht

Eine solche deutliche Positionierung bereits im Vorfeld anstehender Entscheidungen ist durchaus ungewöhnlich für China. Jahrzehntelang fiel die Volksrepublik in wichtigen Debatten in den Vereinten Nationen vornehmlich durch Zurückhaltung und Abwarten auf, um sich dann entweder der allgemeinen Meinung anzuschließen, sich für Kompensationsgeschäfte offen zu zeigen oder aber einfach Indifferenz auszudrücken. Kaum ein Mitglied der Vereinten Nationen hat sich so oft enthalten beziehungsweise an Abstimmungen gar nicht teilgenommen wie die Volksrepublik China.[4] Noch vor sechs Jahren bezeichnete Kay Möller in dieser Zeitschrift China zutreffend als den ›stillen Teilhaber‹, der seine Rolle in einer komplexer werdenden Welt nur zögerlich definieren kann.[5] Inzwischen jedoch reklamiert China nicht mehr nur unter Verweis auf seine Machtinsignien als vetoberechtigtes Ständiges Mitglied des Sicherheitsrats seinen Anspruch auf gleichberechtigte Berücksichtigung im Konzert der Großen. Vielmehr setzt es seine Position und die damit verbundenen Möglichkeiten mit wachsendem Selbstbewußtsein und zunehmender Selbstverständlichkeit ein, um seine Interessen zu wahren und durchzusetzen.
Die Volksrepublik mit ihren 1,3 Milliarden Menschen ist auf dem Weg, sich von einer potentiellen in eine tatsächliche Großmacht zu verwandeln. Ihr anhaltender wirtschaftlicher Erfolg und ihr politischer Transformationsprozeß mit dem auch eine fortschreitende globale Verflechtung des Landes einhergeht, haben ihr internationales Gewicht erkennbar wachsen lassen. In Asien beansprucht China immer offener eine regionale Vormachtstellung, im globalen Maßstab konkurriert es mit den etablierten Industrienationen und anderen aufsteigenden Staaten um Energie und Rohstoffe. In den Vereinten Nationen sieht China einen wichtigen Handlungsrahmen für die Gestaltung seiner neuen politischen Rolle – einen Rahmen allerdings, den die Volksrepublik auch nach ihren eigenen Vorstellungen aktiv mitgestalten will. Die offizielle Rhetorik der chinesischen Führung stellt dabei gerne die Funktion der UN als unverzichtbare Plattform für Multilateralismus und kollektives Handeln angesichts globaler Risiken und Herausforderungen heraus.[6] In der politischen Praxis indes versucht sie immer häufiger, die Organisation für die eigenen Zwecke zu instrumentalisieren und scheut dabei auch vor unilateralen Aktionen nicht zurück, wenn sie daraus Nutzen zu ziehen meint. In dieser Situation ist China wenig daran gelegen, seine eigenen Handlungsspielräume durch eine souveränitätsbegrenzende UN-Reform oder gar durch die Aufwertung regionaler Konkurrenten wie Japan einengen zu lassen.
Was haben die Vereinten Nationen künftig von einem China zu erwarten, das seine eher passive Rolle gegen die eines machtbewußten Akteurs eintauscht? Das Positionspapier zur anstehenden Reform der Organisation ist eine wichtige Grundlage, um einige bedeutsame Handlungsfelder chinesischer UN-Politik zu analysieren. Um jedoch zu verdeutlichen, wie sich Chinas Stellung in den UN in den zurückliegenden Jahren verändert hat, soll zunächst ein kurzer Blick auf die spannungsreiche Geschichte der Beziehungen zwischen der Volksrepublik und der Weltorganisation geworfen werden.

Wechselvolle Beziehung zu den UN

Als wichtigster kontinentaler Kriegsgegner der Achsenmacht Japan in Asien war die vormalige Republik China bereits während des Zweiten Weltkriegs in die Gründungsvorbereitungen der Vereinten Nationen einbezogen. In der Moskauer Außenministerkonferenz wurde China im Oktober 1943 neben der UdSSR, den USA und Großbritannien in den Kreis der vier für den Aufbau der neuen Weltorganisation verantwortlichen Mächte berufen – trotz erheblicher Bedenken des britischen Premierministers, Winston Churchill, bezüglich der Fähigkeiten des (bürger-)kriegsgeschwächten Chinas, seine künftige Rolle als ›Weltpolizist‹ spielen zu können. China konnte so bereits in der gemeinsamen Moskauer Erklärung der Vier Mächte zur schnellstmöglichen Gründung einer allgemeinen internationalen Organisation aufrufen, die allen friedliebenden Staaten auf der Grundlage des Prinzips der souveränen Gleichheit offenstehen und der Wahrung des Weltfriedens dienen sollte.[7] Im darauffolgenden Jahr arbeitete China in Dumbarton Oaks an der Urfassung der Charta der Vereinten Nationen mit, die dann im Frühjahr 1945 der Gründungskonferenz in San Franzisko vorgelegt wurde. Einige Fragen blieben in Dumbarton Oaks offen, die die ›Großen Drei‹, Churchill, Roosevelt und Stalin, auf ihrer Konferenz in Jalta im Februar 1945 unter sich entschieden. Dazu gehörte vor allem das Abstimmungsprozedere im künftigen Sicherheitsrat. Mit der sogenannten Jalta-Formel wurde ein Kompromiß dergestalt gefunden, daß alle Sachfragen der Zustimmung aller fünf Ständigen Mitglieder (Frankreich war 1944 auf Vorschlag der USA hinzugenommen worden) bedürfen – damit war das Vetorecht als wichtigstes Privileg der ›Permanent Five‹ in die Charta eingebracht und mußte von den übrigen 46 Gründungsmitgliedern um den Preis des Scheiterns des gesamten UN-Projekts akzeptiert

werden.[8] Die ›Republik China‹ ist seither als Ständiges Mitglied des Sicherheitsrats in Art. 23 der Charta der Vereinten Nationen verankert.
Während der Verhandlungen wurde China noch durch Repräsentanten der Nationalen Volkspartei von Präsident Jiang Jieshi (Chiang Kai-shek) und der Kommunistischen Partei Mao Zedongs vertreten, die durch die Abwehrfront gegen die Japaner zwangsweise vereint waren. Bei der Unterzeichnung der Charta am 26. Juni 1945 waren die Kommunisten dann ausgeschlossen. Bald nach der japanischen Kapitulation brach der Bürgerkrieg zwischen Nationalchinesischer und Kommunistischer Partei wieder aus und endete vier Jahre später mit dem Sieg der Kommunisten um Mao, der am 1. Oktober 1949 die Volksrepublik China (VRC) ausrief. Jiang Jieshi, der sich mit den Resten seiner Streitmacht nach Taiwan zurückgezogen hatte, rief am 10. Oktober die Republik China auf Taiwan (ROC) aus und erhob den Alleinvertretungsanspruch der ROC für ganz China. Die damals noch durch die USA und ihre Verbündeten dominierte Generalversammlung der Vereinten Nationen erkannte diesen Anspruch an, Taipeh erhielt neben der UN-Mitgliedschaft auch den Ständigen Sitz im Sicherheitsrat.
Am 25. Juni 1950 überfiel Nordkorea den Südteil des seit 1945 geteilten Landes. Im Verlauf des Konflikts griffen Truppen der Volksrepublik China als sogenannte Freiwillige auf der Seite Nordkoreas in die Kriegshandlungen gegen eine von den USA geführte, aber unter der Flagge der Vereinten Nationen kämpfende Koalitionsarmee ein. Nachdem der Sicherheitsrat durch das Veto der UdSSR blockiert war, übernahm die Generalversammlung auf der Grundlage ihrer am 3. November 1950 verabschiedeten ›Uniting for Peace‹-Resolution[9] den Fortgang der Entscheidungen in die Hand. In Resolution 498 vom 1. Februar 1951 wurde festgestellt, daß sich die Volksrepublik China an Aggressionsakten gegen Südkorea beteiligt hatte[10], am 18. Mai wurde dann als Sanktionsmaßnahme ein Waffenembargo gegen die Volksrepublik empfohlen.[11] Die Erfahrung, mit den Vereinten Nationen praktisch im Krieg zu stehen, hat das Verhältnis zur Weltorganisation lange Zeit geprägt. Bis in die sechziger Jahre hinein betrachtete Beijing die Vereinten Nationen als Herrschaftsinstrument hegemonialer Mächte, bemühte sich dann aber verstärkt darum, den chinesischen Platz in der Generalversammlung und vor allem im Sicherheitsrat einzunehmen. Nach einer Reihe gescheiterter Versuche hatte ein von Albanien in die Generalversammlung eingebrachter Antrag dann am 25. Oktober 1971 schließlich Erfolg: Mit 76 zu 35 Stimmen bei 17 Enthaltungen wurde die Resolution 2758 (XXVI) angenommen, welche in deutlichen Worten »alle Rechte der Volksrepublik China wiederherstellt«, die »Repräsentanten ihrer Regierung als die allein rechtmäßigen Vertreter Chinas anerkennt« und die »Repräsentanten Chiang Kai-Sheks künftig von dem Platz vertreibt, den sie in den Vereinten Nationen und den mit ihnen verbundenen Organisationen unrechtmäßig besetzen«.[12] Die USA, denen an einer Zwei-China-Lösung gelegen war, wurden durch das Votum überrascht, mußten sich mit dem Ergebnis aber arrangieren, nicht zuletzt weil China durch seine Annäherung an die USA zu einem für die Regierung von Präsident Richard Nixon und Außenminister Henry Kissinger wichtigen Partner geworden war, der die amerikanische Position gegenüber der Sowjetunion im pazifischen Strategiedreieck verstärkte. Der überwiegende Teil der Mitgliedstaaten in den UN akzeptiert seither den volksrepublikanischen Alleinvertretungsanspruch für ganz China, unterhält keine diplomatischen Beziehungen zu Taiwan und unterstützt auch keine Bemühungen seitens Taipehs zur Verbesserung seines Status in den UN.[13] Gleichwohl ist die Taiwan-Frage auch in den UN weiterhin virulent, vor allem wenn die Volksrepublik UN-Missionen in Ländern zu verhindern versucht, die diplomatische Beziehungen zu Taiwan unterhalten, oder wenn sich Unterstützer des Inselstaats immer wieder erfolglos bemühen, die Taiwan-Frage auf die Agenda der Generalversammlung zu bringen.

China wiederum, innenpolitisch durch die Schlußphase der Kulturrevolution und das Chaos der Zeit unmittelbar nach Mao zerrissen, betrieb bis zu Beginn der achtziger Jahre eine Politik weitgehender Nichtbeteiligung an der Arbeit der UN. Es nahm nur selektiv an Sicherheitsratssitzungen teil (legte 1972 gleichwohl mit seinem ›Nein‹ zur Aufnahme Bangladeschs in die UN sein erstes Veto ein),[14] verweigerte seine finanziellen Pflichtbeiträge zur UN-Friedenssicherung und entsandte auch kein Personal in die laufenden Missionen, weil es in Erinnerung an den Korea-Krieg Militäraktionen der Vereinten Nationen ablehnte. Mit der Reform- und Öffnungspolitik von Deng Xiaoping änderte sich der Kurs dann in den achtziger Jahren hin zu einer stärkeren Einbindung in die UN und einer größeren Akzeptanz auch der UN-Friedenssicherung. So wurde China 1988 in den Sonderausschuß für Friedenssicherungseinsätze berufen, und mit der Entsendung von fünf Militärbeobachtern zur Waffenstillstandsmission in Palästina (United Nations Truce Supervision Organization – UNTSO) begann ab 1989 die aktive Beteiligung Chinas an Friedensmissionen der Vereinten Nationen.
Der Wandel Chinas hin zu einer aktiveren Rolle in den UN ging in den neunziger Jahren einher mit einer Fortsetzung seines Öffnungsprozesses zur übrigen Welt und der intensiven Einbindung in die Weltwirtschaft. Nach und nach ist China allen wichtigen internationalen Organisationen beigetreten. Im Jahr 2001 war mit der Aufnahme in die Welthandelsorganisation (WTO), ein lange verfolgtes Ziel erreicht. Die Intensivierung der internationalen Kontakte und Beziehungen Chinas fand auch innerhalb der Vereinten Nationen statt, weil mit der sprunghaften Zunahme von Friedenseinsätzen und einer insgesamt stark verbesserten Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrats Chinas Engagement verstärkt eingefordert wurde. Als zunehmend integraler Bestandteil des UN-Systems konnte China auch nicht mehr abseits stehen und den Mißbrauch der Organisation durch die verbliebene Großmacht USA beklagen.[15]

Kritische Haltung zur UN-Reform

Als bislang einziger bedeutender Mitgliedstaat der Vereinten Nationen hat China sich umfassend und detailliert zu den von Generalsekretär Annan vorgeschlagenen Reformvorhaben für die Weltorganisation positioniert. Chinas Wort hat in diesem Prozeß großes Gewicht, schließlich muß jede Änderung der UN-Charta nicht nur mit einer Zweidrittelmehrheit in der Generalversammlung beschlossen, sondern die geänderte Charta danach auch von einer ebensolchen Mehrheit der Mitgliedstaaten unter Einschluß aller fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats ratifiziert werden.[16] An einer Zustimmung Chinas führt also bei der UN-Reform kein Weg vorbei. Da es sich zugleich um eines der eher raren offiziellen Dokumente mit konkreten politischen Positionsbeschreibungen handelt, ist es durchaus geeignet, um an seinen Aussagen entlang Anspruch und Wirklichkeit chinesischer UN-Politik zu analysieren.
China verlangt von einer Reform der Vereinten Nationen, fünf Kriterienbündel zu berücksichtigen:

- Reformen sollen dem Multilateralismus dienen, zur Stärkung von Autorität und Effizienz der Vereinten Nationen sowie zu deren Fähigkeit beitragen, neuen Risiken und Bedrohungen zu begegnen;
- Reformen sollen die Grundsätze der UN-Charta beachten, insbesondere die souveräne Gleichheit, Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, friedliche Konfliktregelung und internationale Zusammenarbeit;
- Reformen sollen umfassend sein und sowohl Sicherheit als auch Entwicklung einbeziehen; insbesondere sollen sie die Zielfolge ›Stabilität vor Entwicklung‹ umkehren und die Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele unterstützen;

– Reformen sollen den Vorstellungen und Bedürfnissen aller UN-Mitglieder, vor allem der Entwicklungsländer Rechnung tragen und auf intensiven Beratungen und einem breiten Konsens aufbauen;
– Reformen sollen schrittweise von den lösbaren zu den schwierigeren hin unternommen werden. Wo noch Differenzen bestehen, bedürfen diese der Beratung und Konsensfindung. Zeitvorgaben oder erzwungene Entscheidungen sind nicht wünschenswert.[17]

Im Kern beansprucht China mit diesen Kriterien, die Vereinten Nationen zu stärken, ohne sie jedoch strukturell zu erneuern, was insgesamt auf die Zementierung des *Status quo* hinauslaufen würde. In diese Richtung zielt insbesondere die im zweiten Kriterienbündel vorgenommene Betonung der souveränitätsschonenden Bestimmungen von Art. 2 UN-Charta zu den traditionellen Formeln, die in praktisch keiner Stellungnahme der Volksrepublik zu kollektiven Maßnahmen beziehungsweise zur Interpretation von Rolle und Funktion der Weltorganisation gegenüber Mitgliedstaaten fehlt. Der Organisation sollen möglichst wenige Befugnisse übertragen werden, die das Verhalten von Staaten steuern oder kontrollieren könnten. Diese besondere Sensibilität Chinas rührt aus den traumatischen Erfahrungen mit der mehrmaligen gewaltsamen Einflußnahme fremder Mächte auf das Geschehen in China, die mit den Opiumkriegen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts begannen und erst mit der Gründung der Volksrepublik im Jahre 1949 endeten.

In der gegenwärtigen Politik ist es vor allem die Taiwan-Frage, in der China immer wieder Einmischung in seine als innere Angelegenheit betrachtete Beziehung zu seiner ›abtrünnigen Provinz‹ wahrnimmt und gegen die es sich innerhalb wie außerhalb des UN-Kontexts vehement wehrt. Ebenfalls dem Nichteinmischungsgebot unterworfen bleiben nach chinesischer Lesart alle Menschenrechtsfragen, so daß staatliche Souveränität also vor internationalen Regimen zum Schutz der Menschenrechte rangiert. Dabei spielen neben der Berufung auf Prinzipien internationaler Politik vor allem eigene Befindlichkeiten eine entscheidende Rolle: Chinas Menschenrechtsbilanz steht angesichts seiner Minderheitenpolitik gegenüber den Tibetern, den Uighuren in Xinjiang (Sinkiang) sowie den Minderheiten in der Inneren Mongolei, aber auch hinsichtlich der Zahl seiner Hinrichtungen sowie der Verfolgung politischer beziehungsweise religiöser Aktivisten im Zentrum anhaltender Kritik. Diese kommt insbesondere aus den Reihen nichtstaatlicher Organisationen und einiger westlicher Staaten – wenngleich unter den Vorzeichen der Bekämpfung des internationalen Terrorismus seit 2001 deren Bereitschaft wächst, über Chinas problematischen Umgang mit vor allem muslimischen Organisationen wie dem Eastern Turkistan Movement in der nordwestlichen Autonomieregion Xinjiang hinwegzusehen.

Den Primat der Souveränität reklamiert China jedoch nicht nur für sich selbst, sondern gesteht ihn auch den anderen Staaten zu. Die Volksrepublik betrachtet sich geradezu als Garant gegen Interventionismus, besonders jenen von seiten der Industrienationen gegenüber Entwicklungsländern. Allerdings zeigt das Beispiel Sudans, daß China unter dem Vorwand des Prinzips der Nichteinmischung auch ein überfälliges Einschreiten der internationalen Gemeinschaft bei Menschenrechtsverletzungen von genozidähnlichen Ausmaßen behindern kann, wenn es seine energiepolitischen Interessen in Gefahr sieht. China ist es mit öffentlichen Vetodrohungen lange gelungen, den Sicherheitsrat von Schritten gegen die Regierung in Khartum wegen deren – zumindest duldender – Untätigkeit gegenüber Massenmorden und Vertreibungen in der Region Darfur abzuhalten.[18] Vor diesem Hintergrund entspricht das dritte Kriterienbündel ›Entwicklung vor Stabilität‹ in vollem Umfang dem politischen Zynismus, den China den Industrienationen und vor allem den USA gerne vorwirft. Immerhin aber hat China im März 2005 mit seiner Stimmenthaltung im Sicherheitsrat den Weg nicht nur zur Bewilligung einer Friedenstruppe in Sudan (UNMIS), zur Verhängung (moderater) Sanktionen gegen die Regierung und schließlich der Überweisung der Darfur-Problematik an die Anklagebehörde des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) freigemacht.[19] Die Einschaltung des IStGH ist insofern bemerkenswert, da China wie auch die USA diesen Gerichtshof wegen seiner vermeintlichen Beeinträchtigung von Souveränitätsrechten grundsätzlich ablehnen.

Keine weitergehenden, souveränitätsbeschränkenden Befugnisse zuzulassen, ist auch die Zielrichtung der Ablehnung der Vorschläge des Generalsekretärs im Bereich des Menschenrechtsschutzes. Annan hatte vorgeschlagen, die über die Jahrzehnte stark in Mißkredit geratene UN-Menschenrechtskommission (MRK) durch einen kleineren, ständig tagenden Menschenrechtsrat als Nebenorgan der Generalversammlung oder als Hauptorgan der Vereinten Nationen zu ersetzen.[20] Gerade China ist es in der Vergangenheit durch massive politische Interventionen bei den Mitgliedstaaten, die in der MRK durch offizielle Delegationen vertreten sind, immer wieder gelungen, sich Verurteilungen seiner Menschenrechtspolitik zu entziehen. Ein neuer Menschenrechtsrat, von dem zudem unklar ist, ob China überhaupt in ihm vertreten sein würde, liegt daher nicht im chinesischen Interesse – und wohl auch nicht im Interesse der Staaten, mit denen zusammen sich China erfolgreich in der MRK hat behaupten können.

Stärkere Beteiligung an der Friedenssicherung

Die offensichtlichste Verstärkung ihrer Aktivitäten im UN-Rahmen nahm die Volksrepublik bei der Beteiligung an Friedensmissionen vor. Die Abkehr von ihrer lange ablehnenden, durch die Erfahrungen des Korea-Kriegs geprägten Haltung geht dabei sicherlich auf die Einsicht in die erwiesene friedensstabilisierende Wirkung dieser Einsätze zurück. Mehr noch aber dürfte China erkannt haben, daß es seinem Anspruch auf Mitwirkung an Entscheidungen auch durch Engagement bei deren Umsetzung gerecht werden muß. Seit der Entsendung von fünf Militärbeobachtern nach Palästina im Jahr 1989 hat China rund 3400 Soldaten in 13 Friedensmissionen der Vereinten Nationen eingesetzt.[21] Seit 2004 beteiligt sich China auch mit Zivilpolizisten an UN-Friedensmissionen. Zu deren Ausbildung hat die Volksrepublik Ende 2003 in Langfang südlich von Beijing das größte Trainingszentrum für polizeiliche Friedenseinsätze in Asien eingerichtet. Wie aus der nachstehenden Übersicht (S. 130) zu entnehmen, ist China mit knapp über 1000 Personen an zwölf von 16 derzeit laufenden Friedensmissionen weltweit beteiligt. China steht damit an 15. Stelle unter den insgesamt 105 truppenstellenden Nationen. Bei einem Streitkräfteumfang von rund 2,5 Millionen Soldaten sowie rund 1,5 Millionen Beamten der Bewaffneten Volkspolizei nehmen sich diese Beiträge jedoch eher symbolisch aus. Auch im Bereich der Verfügungsbereitschaftsabkommen ist China über den geringsten Grad einer Beteiligung, nämlich der bloßen Meldung verfügbarer Kapazitäten noch nicht hinausgekommen.[22] Immerhin aber leistet China diese Beiträge auf einem qualitativ hohen Niveau. Wenn sich die Staatsführung in ihrem Positionspapier für die Schaffung der von Generalsekretär Annan vorgeschlagenen Kommission für Friedenskonsolidierung und für eine weitere Stärkung der UN auf diesem Gebiet ausspricht, wird damit auch die Bereitschaft Chinas einhergehen müssen, die eigenen Beteiligungen weiter aufzustocken.

Im Bereich der Friedenssicherung hat China jedoch auch zwei seiner bislang drei Vetos eingelegt und weitaus häufiger durch Vetodrohungen seinen Willen durchgesetzt. So führte etwa 1997 ein ›Nein‹ Chinas im Sicherheitsrat dazu, daß die Einrichtung einer Mission in Guatemala zunächst nicht bewilligt wurde, weil das Land diplomatische Beziehungen zu Taiwan unterhielt. Aus dem gleichen Grund mußte 1999 die in Mazedonien stationierte Friedenstruppe UNPREDEP abgezogen werden, weil China gegen die erforderliche Mandatsverlän-

Chinas Beteiligung an Friedensmissionen der Vereinten Nationen

Mission	Militärbeobachter	Soldaten	Zivilpolizei
MINURSO: Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara	19		
MINUSTAH: Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti			133
MONUC: Mission der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo	10	220	
ONUB: Operation der Vereinten Nationen in Burundi	3		
ONUCI: Operation der Vereinten Nationen in Côte d' Ivoire	7		
UNAMA: Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan			1
UNAMSIL: Mission der Vereinten Nationen in Sierra Leone	3		
UNMEE: Mission der Vereinten Nationen in Äthiopien und Eritrea	7		
UNMIK: Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen in Kosovo	1		19
UNMIL: Mission der Vereinten Nationen in Liberia	5	567	24
UNMIS: Mission der Vereinten Nationen in Sudan	1		1
UNTSO: Organisation der Vereinten Nationen zur Überwachung des Waffenstillstands (in Palästina)	5		

Quelle: United Nations, Department of Peacekeeping Operations, Stand: 31. Mai 2005

gerung stimmte. Im Juni 2005 kündigte China unerwartet an, der vom UN-Generalsekretär für ein weiteres Jahr vorgeschlagenen Verlängerung des Mandats für die Stabilisierungsmission in Haiti (United Nations Stabilization Mission in Haiti – MINUSTAH), an der sich China immerhin mit einem großen Zivilpolizei-Kontingent beteiligte, nicht zuzustimmen. Hintergrund war ein geplanter offizieller Besuch von Übergangspräsident Alexandre Boniface in Taipeh. Nach allerlei diplomatischem Tauziehen stimmte China der Verlängerung der Mission um neun Monate zu, so daß die Truppe wie geplant zu den Wahlterminen im Oktober und November verstärkt werden kann.[23] Sicherlich würde es die Glaubwürdigkeit von Chinas Bekenntnissen zum Multilateralismus erhöhen, wenn die Volksrepublik die Taiwan-Frage aus einem so wichtigen Gebiet wie die Entscheidungen des Sicherheitsrats zur internationalen Friedenssicherung heraushielte.

Reform des Sicherheitsrats

Kernstück der Erneuerung der Vereinten Nationen ist die Reform ihres Sicherheitsrats. Sie kann als ein Lackmustest für die Bereitschaft der Mitgliedstaaten angesehen werden, die Weltorganisation den Erfordernissen des 21. Jahrhunderts anzupassen. China, wie die anderen Ständigen Mitglieder wenig geneigt, seine aus der Schlußphase des Zweiten Weltkriegs stammenden Privilegien als anachronistisch anzusehen, sie zu teilen oder gar aufzugeben, hat sich von den Entwicklungsländern in der ›Gruppe der 77‹ schon in der ersten Hälfte der neunziger Jahre zu einem Bekenntnis zur Sicherheitsratsreform unter Schaffung neuer Ständiger Sitze für bislang vernachlässigte Regionen bewegen lassen. China hat in der Vergangenheit auch immer wieder Bereitschaft erkennen lassen, Deutschland als Ständiges Mitglied zu akzeptieren. Die Aufnahme Japans in das mächtigste Gremium der Vereinten Nationen indes will China mit allen Mitteln verhindern. Als Argument wird dabei gerne auf Japans fehlende Bereitschaft verwiesen, sich mit seinen Verbrechen während des Zweiten Weltkriegs auseinanderzusetzen. In Wirklichkeit aber betrachtet China mit großer Sorge die Intensivierung der amerikanisch-japanischen Sicherheitskooperation im pazifischen Raum und deren Ausdehnung auch auf Taiwan, die als unmittelbare Bedrohung der eigenen Sicherheit empfunden wird.

Nach mehr als einem Jahrzehnt der Diskussion und des Abwägens der Argumente in der Staatenwelt, hat der UN-Generalsekretär vorgeschlagen, über die Reformmodelle, die das von ihm eingesetzte *High-level Panel* im Dezember 2004 vorgelegt hat, auf dem Millen-

nium+5-Gipfel im September 2004 abstimmen zu lassen. Dabei werden Modell A, das die Schaffung von sechs Ständigen Sitzen, allerdings ohne Vetorecht vorsieht, die meisten Erfolgsaussichten eingeräumt. Dies wiederum würde die Chancen Japans auf einen Ständigen Sitz deutlich steigern, erst recht im Rahmen einer Paketlösung mit Brasilien, Deutschland und Indien sowie zwei noch zu benennenden afrikanischen Staaten. Um diesen Plan umzusetzen, hat diese ›Gruppe der Vier‹ (G-4) am 11. Juli 2005 einen Resolutionsentwurf in der Generalversammlung zur Diskussion gestellt.

Gegen dieses Verfahren geht China massiv vor. In seinem Positionspapier lehnt es »erzwungene Entscheidungen« ab und fordert mehr Zeit und Konsultation für die »Herstellung eines Konsenses« in dieser Frage, wohl wissend daß dieser nicht zu erzielen ist. In einer Stellungnahme zum Vorhaben der G-4 unterstützte der Sprecher des chinesischen Außenministeriums die Haltung Italiens und anderer Gegner, nur den Kreis der nichtständigen Mitglieder zu erweitern.[24]

In seiner Rede vom 11. Juli 2005 vor der 59. Generalversammlung drängte Chinas UN-Botschafter Wang die Mitgliedstaaten, einen »Showdown« bei der Sicherheitsratsreform unter allen Umständen zu vermeiden.[25] Chinas Chancen, sich in dieser Frage allein durchzusetzen, dürften indes schlecht stehen. Für eine weitere Verschleppung der Sicherheitsratsreform oder gar den Verzicht auf Ständige Sitze findet die Volksrepublik kaum Unterstützung in der Gruppe der Entwicklungsländer, als deren Anwalt sie sich gerne sieht. Zudem hat China keine Möglichkeit, das Einbringen der Resolution in die Generalversammlung zu verhindern: Es kann nur Lobbyarbeit gegen seine Annahme betreiben und sich dabei in nur größeren Gegensatz zur eigenen Klientel bringen. In der Generalversammlung gibt es kein Veto – sollte der Resolutionsentwurf der G-4 also die erforderliche Zweidrittelmehrheit finden, bliebe China nur der Weg, das Inkrafttreten der neuen Regelung durch Nichtratifizierung zu verhindern. Ob China dies im Alleingang durchhalten wird, scheint mehr als zweifelhaft – in dieser Frage hängt alles an den USA, die sich explizit für Japan ausgesprochen, den G-4-Plan jedoch am 12. Juli 2005 erstmals öffentlich abgelehnt haben.[26] Chinas tatsächlicher Einfluß in der Reformfrage ist wahrscheinlich deutlich geringer als sein festes Auftreten in den UN und der Weltöffentlichkeit glauben machen. Im Windschatten der USA indes könnte China seine Ablehnung lange aufrechterhalten.

Perspektiven

In den zurückliegenden Jahren hat China sein Engagement in den Vereinten Nationen deutlich ausgebaut. Diesen Kurs dürfte es fortsetzen und es dabei verstehen, seine Gestaltungsansprüche an das UN-System und die Berücksichtigung seiner Positionen immer stärker wirtschafts-, aber auch machtpolitisch zu untermauern. Als Ständiges Mitglied des Sicherheitsrats ist es vor allem am *Status quo* interessiert, der seine Privilegien wahrt, so daß eine wirkliche Stärkung multilateraler Arrangements oder gar Reformimpulse von China nicht zu erwarten sind. Andererseits ist zu bedenken, daß Chinas Gewicht zwar gewachsen, es aber vom Rang einer Supermacht, die etwa die USA herausfordern könnte, noch weit entfernt ist. Mangels Möglichkeiten und auch mangels politischen Willens wird es China nicht gelingen, im Weltmaßstab unilaterale Politik gegen den Widerstand konkurrierender Mächte zu betreiben. Dazu ist vor allem sein schwieriger, interner Transformationsprozeß, der Chinas auswärtiges Verhalten weiter stark prägt, zu großen Unwägbarkeiten ausgesetzt. Noch immer kann Chinas Weg zwischen Mao, Marx und Markt auch scheitern.

China wird auch bei günstigstem Verlauf seiner weiteren Entwicklung nicht mehr als den Status einer unter mehreren, vornehmlich regional orientierten Großmächten für sich in Anspruch nehmen können und sich im globalen Maßstab daher weiterhin um Kooperation und Interessenausgleich bemühen müssen. Hierzu bleibt China für die absehbare Zeit auf Organisationen wie die UN angewiesen. In der Vergangenheit hat sich China bei aller Proklamation von Prinzipien immer als äußerst pragmatisch gezeigt, und dies ist auch künftig nicht anders zu erwarten. Wenn der von Kofi Annan angestoßene Reformzug in Fahrt kommt, wenn sich eine Zweidrittelmehrheit in der Generalversammlung für Veränderungen – sei es beim Sicherheitsrat oder im Bereich Menschenrechtsschutz – ausspricht und sich die Ratifizierung durch einige Ständige Mitglieder abzeichnet, wird auch China nicht abseits stehen können. Viel mehr als vor Einbußen einer ohnedies stark relativierten Souveränität fürchtet sich China vor Isolation. Sein Bedeutungszuwachs in der internationalen Politik wie in der Weltorganisation wird China nutzen, den Preis für seine Unterstützung von Beschlüssen und Aktionen zu erhöhen. Es wird aber im eigenen Interesse darauf bedacht sein, seine Möglichkeiten nicht durch machtpolitisches Auftrumpfen zu überreizen.

---

1 Erklärung des Ständigen Vertreters Chinas bei den UN, Botschafter Wang Guangya, am 27. April 2005 zu Kapitel IV (Stärkung der Vereinten Nationen) des Reformberichts des UN-Generalsekretärs im Rahmen einer Aussprache zum Entwurf des Abschlußdokuments für den ›Millennium+5-Gipfel‹ der Staats- und Regierungschefs vom 14. bis 16. September 2005; siehe Website der Ständigen Vertretung Chinas bei den UN: http://www.china-un.org/eng/zghlhg/zzhgg/t193602.htm

2 In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/59/2005 v. 21.3.2005, Vereinte Nationen, New York 2005, http://www.dgvn.de/pdf/Publikationen/a-59-2005-ger_neu.pdf

3 Position Paper of the People's Republic of China on the United Nations Reform, Beijing, 7.6.2005; Volltext unter http://www.china.org.cn/english/government/131308.htm

4 Vgl. Chu Shulong, China's Role in the United Nations, Beijing, Tsinghua University, Institute of Strategic Studies, February 2005, S. 2; Das Papier diente auch als Grundlage für einen Vortrag Chu Shulongs an der Evangelischen Akademie in Loccum am 26.2.2005.

5 Kay Möller, Der stille Teilhaber. China zwischen Eigeninteresse und Kooperationsbereitschaft, VN 4/1999, S. 140–144.

6 So auch in der Einleitung zu ihrem Positionspapier, Position Paper, a.a.O. (Anm. 3).

7 Vgl. Joint Four Nations Declaration, 30.10.1943. Wortlaut verfügbar unter: The Avalon Project at Yale Law School: http://www.yale.edu/lawweb/avalon

8 Zur Entstehung der UN s. Sven Bernhard Gareis/Johannes Varwick, The United Nations, New York 2005, S. 4ff.

9 Damit gab sich die Generalversammlung das Recht, im Falle der Handlungsunfähigkeit des Sicherheitsrats selbst die Ergreifung kollektiver Maßnahmen bis hin zum Militäreinsatz empfehlen zu können.

10 A/RES/498/1951 v. 1.2.1951.

11 A/RES/500/1951 v. 18.5.1951.

12 A/RES/2758/1971 v. 25.10.1971; siehe auch Manfred Kulessa, China in den Vereinten Nationen, die Vereinten Nationen in China, VN 1/1989, S. 12–16.

13 Siehe dazu den Beitrag von Mathias Neukirchen, Taiwan: eigenständig, aber nicht souverän. Zur Frage der Aufnahme der Republik China in die Vereinten Nationen, VN 2/2005, S. 50–55.

14 Siehe Gerd Linde, Pekings erstes Veto, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 45, Köln 1972. Hintergrund des Vetos war von Chinas Gegenspieler Indien unterstützte Abspaltung des früheren Ost-Pakistans.

15 Vgl. Chu Shulong, a.a.O. (Anm. 4), S. 6.

16 Siehe Art. 108 und 109 der UN-Charta.

17 Vgl. Position Paper, a.a.O. (Anm. 3), S. 1.

18 Siehe ›China urges US to revise UN Darfur Draft‹, China Daily, v. 17.9. 2004.

19 Siehe S/RES/1590 v. 24.3.2005 (UNMIS), S/RES/1591 v. 29.3.2005 (Sanktionsausschuß) und S/RES/1593 vom 31.3.2005 (Übertragung an den Internationalen Strafgerichtshof).

20 Siehe In größerer Freiheit, a.a.O. (Anm. 2), Abs. 183.

21 Siehe White Paper on China's National Defence 2004, Beijing 2004; verfügbar unter: http://www.fas.org/nuke/guide/china/doctrine/natdef2004.html

22 Vgl. Sven Gareis, China und die Welt. Die Außen- und Sicherheitspolitik der Volksrepublik, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik, Bd. 4, 2004, S. 458.

23 Siehe S/RES/1608 v. 22.6. 2005.

24 Siehe ›China rejects peppered-over UNSC reform plan‹, China Daily, v. 10.6.2005.

25 Siehe ›Statement by Ambassador Wang Guangya on Security Council Reform‹ v. 11.7.2005: http://www.china-un.org/eng/xw/t203216.htm

26 Rede der amerikanischen Vertreterin, der Sonderberaterin der Außenministerin für UN-Reform, Shirin Tahir-Kheli, bei der Aussprache in der Generalversammlung über den Resolutionsentwurf der G-4, 12.7.2005; United States Mission to the United Nations; http://www.usunnewyork.usmission.gov/05print_130.htm