Chinas ›bürokratischer Fußabdruck‹ in den UN

Chinas Verhalten bei der Bereitstellung von Finanzmitteln, in Abstimmungen und seine diskursiven Taktiken prägen die Arbeit internationaler Institutionen. Weniger bekannt ist, welchen Einfluss die internationalen Bediensteten der Volksrepublik haben, die in der UN-Verwaltung tätig sind.

Dr. Courtney J. Fung, geb. 1981, ist Assistant Professor für Internationale Beziehungen an der University of Hong Kong und Associate Fellow im Asien-Pazifik-Programm am Chatham House Institut.

✉ cjfung@hku.hk

Lam Shing-hon, geb. 1995, ist Doktorand für Politikwissenschaft an der University of California, Los Angeles.

✉ shinghon@ucla.edu

Die Vereinten Nationen sind für die Volksrepublik China eine wichtige Arena, um ihre internationalen Absichten zur Schau zu stellen. Anlässlich der Eröffnung der 70. UN-Generalversammlung hielt Staatsoberhaupt Xi Jinping im Jahr 2015 eine vielbeachtete Rede, in der er die Ideen »einer neuen gleichberechtigten partnerschaftlichen Zusammenarbeit« (win-win cooperation) und einer »Schicksalsgemeinschaft der Menschheit« (community of shared future of mankind) vorstellte.[1] Dies mündete in der Zusage Chinas gegenüber dem UN-System zu umfangreichen neuen Verpflichtungen. Xi ist der Ansicht, dass China »[führend] ist bei der Reform des Global-Governance-Systems und ein Konzept der Fairness und Gerechtigkeit verfolgt«[2]. Um ihre Vision erfolgreich umzusetzen, versucht die Volksrepublik zum einen, ihren ›Fußabdruck‹ in der Bürokratie des UN-Systems zu hinterlassen, indem chinesische Staatsbürgerinnen und -bürger Funktionen in der Weltorganisation übernehmen. So empfahl Xi Jinping im Jahr 2016, Chinas Personalpool an internationalen Bediensteten zu stärken, um seine Beteiligung an der globalen Ordnungspolitik voranzubringen.

In der nur begrenzt vorhandenen Literatur zur Rolle Chinas in internationalen Institutionen wird das Thema der internationalen Bediensteten der Volksrepublik recht allgemein behandelt. Der Schwerpunkt liegt dabei überwiegend auf der Arbeit der diplomatischen Vertretung in den verschiedenen internationalen Institutionen.[3] Im Gegensatz dazu konzentriert sich dieser Beitrag auf die Fachbereiche sowie auf die Bediensteten, die in den UN-Sekretariaten tätig sind. Diese Fokussierung ermöglicht es, »die Positionen und Funktionen der UN-Bediensteten und Fachleute, die einen Großteil der Arbeit leisten,«[4] genauer zu betrachten. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen die hochrangigen Posten auf Führungsebene, die von chinesischen UN-Bediensteten besetzt werden, sowie die Strategie, Ziele und die Leitung der täglichen Aufgaben der Organisation.

Mythos der neutralen UN-Bediensteten

In Artikel 100 der UN-Charta ist das Neutralitätsprinzip der internationalen Bediensteten verankert. Diese Analyse geht über den Mythos des neutralen

1 Stellungnahme von Xi Jinping, President of the People's Republic of China at the General Debate of the 70th Session of the UN General Assembly, New York, 28.9.2015, www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpdmgjxgsfwbcxlhgcl70znxlfh/t1305051.shtml

2 Xi Jinping, Strengthen Cooperation for Advancing the Transformation of the Global Governance System and Jointly Promote the Lofty Task of Peace and Development for Mankind, Xinhua Net, 28.9.2016, www.xinhuanet.com/politics/2016-09/28/c_1119641652.htm

3 Siehe etwa Rosemary Foot, China, the UN and Human Protection, Oxford 2020; Courtney J. Fung, China and Intervention at the UN Security Council: Reconciling Status, Oxford 2019.

4 Alanna O'Malley, Turning Points: Defining Moments for the International Civil Service at the United Nations, 100 Years of International Civil Service, Nr. 7., Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala 2020.

Drei Fragen an
Zhang Guihong

Wird es zwischen der Volksrepublik China und den USA einen ›neuen Kalten Krieg‹ geben?

Die aktuelle Beziehung zwischen China und den USA könnte vielmehr als ein ›Sub-Kalter Krieg‹ bezeichnet werden, der eine wirtschaftliche Entkopplung, politische Rivalität und militärische Konfrontation bedeutet. Einerseits scheint der strategische Wettstreit zwischen Beijing und Washington, D.C., langfristig, umfassend und global zu sein. Andererseits aber bereitet sich keine der beiden Parteien auf einen Konflikt mit der jeweils anderen vor und die Spannungen halten sich hoffentlich in Grenzen. Für den Rest der Welt stellt die Polarisierung in erster Linie eine Gefahr dar, worüber UN-Generalsekretär António Guterres besorgt ist.

Was sollten die UN aus der Sicht Chinas im Wesentlichen tun?

Die ursprüngliche und wesentliche Aufgabe der UN ist es, einen weiteren Weltkrieg zu verhindern sowie Frieden und internationale Sicherheit zu wahren. Nach 75 Jahren sind die größten Herausforderungen für die Menschheit globale Probleme, wie Terrorismus, Finanzkrisen, der Klimawandel oder Pandemien. Der Auftrag der UN sowie ihre Agenda müssen angepasst werden und sich weniger auf die Kriegsprävention konzentrieren, dafür Antworten auf diese globalen Probleme formulieren. Dabei sollten im UN-System drei Punkte vorrangig behandelt werden: Erstens ist es wichtig, dass die UN den Menschen mehr und besser dienen, während sie für die Mitgliedstaaten arbeiten. Zweitens sollten die UN neben der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit auch der globalen Ordnungspolitik mehr Aufmerksamkeit schenken. Und, drittens, muss die Kooperation zwischen internationalen Organisationen gestärkt werden.

Was hält China von der ›Allianz für den Multilateralismus‹?

Die ›Allianz für den Multilateralismus‹ wird in China sehr geschätzt. Sowohl im Bereich Sicherheit als auch im Bereich Entwicklung ist China ein großer Unterstützer des Multilateralismus. Doch gegenwärtig befindet sich der Multilateralismus – angesichts der Tatsache, dass die USA und einige andere Staaten den Unilateralismus wählen, um ihre nationalen Interessen durchzusetzen – gewissermaßen an einem Scheideweg. Die Koordination zwischen China, Deutschland und Frankreich ist entscheidend, um den Multilateralismus zu verteidigen. Basierend auf ihrer jeweiligen Geschichte und Kultur können die drei Staaten gemeinsam zu einem vernetzten und inklusiven Multilateralismus beitragen, wie UN-Generalsekretär Guterres kürzlich vorschlug.

Dr. Zhang Guihong,
geb. 1965, ist Professor und Direktor des Zentrums für UN-Studien an der Fudan University in Shanghai.
Foto: Privat

internationalen Bediensteten hinaus. Den Idealen entsprechend, die der ehemalige UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld formulierte, sollen internationale Bedienstete dienen, »ohne sich einer bestimmten nationalen oder ideologischen Haltung zu unterwerfen«. Ferner sollen diese Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter »engagierte professionelle, nur der Organisation verantwortliche Bedienstete« sein, die nicht von nationalen Interessen, sondern von »Integrität und Gewissenhaftigkeit« geleitet werden und dem Ethos des öffentlichen Dienstes folgen.[5] Dass Staaten versuchen, mittels der Ernennung und Besetzung bestimmter Posten im Verwaltungsbereich Einfluss auf internationale Institutionen zu nehmen, ist allerdings gut dokumentiert. Die USA sind dafür bekannt, dass sie Ernennungen durch den UN-Generalsekretär ablehnen und nominierte Kandidatinnen und Kandidaten abweisen, die die Sonderstellung und Souveränität der USA gefährden könnten. In ähnlicher Weise interveniert Japan, um sicherzustellen, dass die Asiatische Entwicklungsbank (ADB) unter japanischer Leitung bleibt.[6] Andere Staaten greifen ein, um sicherzustellen, dass beispielsweise die Wahl für die Leitung einer UN-Friedensmission auf die von ihnen bevorzugte Person fällt.[7] Bekannt ist auch, dass internationale Bedienstete aufgrund nationaler Quoten und nicht wegen ihres Fachwissens, ihrer technischen Fähigkeiten oder Kompetenzen ausgewählt werden.[8]

Darüber hinaus haben verschiedene Untersuchungen gezeigt, dass internationale Bedienstete unabhängig davon ihre eigenen Präferenzen haben und die Anliegen ihrer Regierung vorantreiben können.[9] Kritik wurde vor kurzem diesbezüglich an China geübt. Die USA brachten ein inoffizielles Arbeitspapier in den Umlauf, in dem es hieß: »Dies steht im Einklang mit den öffentlichen Äußerungen eines hochrangigen chinesischen Beamten, wonach von chinesischen Staatsangehörigen, die in internationalen Organisationen arbeiten, erwartet wird, sich bedingungslos der chinesischen Politik anzuschließen.«[10] Selbst der ehemalige Leiter der UN-Hauptabteilung für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten (United Nations Department of Economic and Social Affairs – UN DESA) im UN-Sekretariat, Wu Hongbo, räumte ein, dass ein »internationaler Bediensteter [und Staatsbürger der Volksrepublik China] zweifellos die Interessen unseres Landes verteidigen wird, wenn es um die nationale Souveränität und Sicherheit Chinas geht«.[11] Wus Bemerkungen deuten darauf hin, dass das chinesische diplomatische Corps bereit ist, nichtliberale Werte und Präferenzen Chinas innerhalb des UN-Systems zu verteidigen – genau wie auch andere internationale UN-Bedienstete entsprechend den Interessen ihres Landes handeln.

Wie sieht Chinas ›bürokratischer Fußabdruck‹ aus?

Im Gegensatz zu den von den Vereinten Nationen festgelegten Beitragszahlungen und zusätzlichen Beiträgen, die China an das UN-System leistet, sind Anzahl und Anteil chinesischer Staatsbürgerinnen und -bürger, die in internationalen Organisationen tätig sind, weiterhin gering. Der Anteil der Besetzungen durch China liegt unterhalb der empfohlenen Quote für eine gleichmäßige geografische Verteilung.[12] Auch wenn China das bürokratische Vakuum nach dem Ausscheiden der USA aus verschiedenen multilateralen Institutionen füllt, sollte dies nicht überbewertet werden: So waren im Jahr 2017 lediglich 1114 chinesische Staatsbürgerinnen und -bürger im UN-System tätig.[13] Mit diesem Personalbestand liegt China an 24. Stelle aller UN-Mitgliedstaaten. Im Vergleich stellen die USA fünfmal mehr Bedienstete. China liegt in der Personalbesetzung bei den Vereinten Nationen außerdem weit hinter anderen aufstrebenden Staaten wie Brasilien und Indien oder seinen asiatischen Nachbarn Japan und Südkorea. Allerdings kann nicht jede Ernennung gleichwertig eingestuft werden. Administrative Posten in Feldeinsätzen oder Aufsichtsposten in verschiedenen Bereichen sind für die programmatische Ausrichtung und Umsetzung politischer Entscheidungen von Bedeutung. So besetzte China beispielsweise dreimal den ranghöchsten militärischen Posten in Friedenseinsätzen: den Truppenkommandeur. Seit dem Jahr 1996 hält die Volksrepublik einen Richter am Internationalen Seegerichtshof (International Tribunal for the Law of the Sea – ITLOS) und im April 2020 wurde das Land für ein Jahr in die Beratungsgruppe des Menschenrechtsrats (HRC) berufen. Darüber hinaus übernimmt China eine Aufsichtsfunktion und bestimmt, wie der HRC Untersuchungen durchführt.[14]

Chinas Interesse an Führungspositionen innerhalb der Vereinten Nationen ist groß, denn diese Bediensteten verfügen über besondere Befugnisse. Sie können beispielsweise Themen auf die Agenda setzen, Verhandlungen und Arbeitspläne koordinieren und mitunter nichtöffentliche Informationen weitergeben.[15] Diese Führungspositionen umfassen sämtliche Posten der Sonderbeauftragten des Generalsekretärs (Special Representative of the Secretary-General – SRSG) bis hin zu den Posten der Untergeneralsekretäre. Gegenwärtig werden vier der 15 UN-Sonderorganisationen von Chinesen geleitet. Das ist die höchste Anzahl an Besetzungen durch einen einzigen Staat, wobei zwei der Organisationen im Jahr 2021 beziehungsweise 2022 Wahlen abhalten werden.[16] Eine Reihe chinesischer Diplomaten bekleidet stellvertretende Führungsposten in den Vereinten Nationen. Sie gehören beispielsweise dem Team des Exekutivbüros der Weltbank an und sind im Internationalen Währungsfonds (International Monetary Fund – IMF) tätig. Seit dem Jahr 2007 hat der Chinese Liu Zhenmin die Leitung der UN DESA im Rang eines Unterge-

Chinas Interesse an Führungspositionen innerhalb der Vereinten Nationen ist groß.

5 Dag Hammarskjöld, Address by UN Secretary-General Dag Hammarskjöld at Oxford University, UN Office of Public Information, 30.5.1961, New York.

6 Ngaire Woods/Shubhra Saxena Kabra/Nina Hall, Effective Leadership in International Organizations, Global Agenda Council on Institutional Governance Systems, 4/2015, World Economic Forum, Genf.

7 Colum Lynch/Robbie Gramer, Big-Power Rivalries Hamstring Top U.N. Missions, Foreign Policy, 22.7.2020, foreignpolicy.com/2020/07/22/united-nations-competition-russia-china-guterres-sudan-big-power-rivalries-hamstring-top-missions/

8 Thomas G. Weiss, International Bureaucracy: The Myth and Reality of the International Civil Service, International Affairs, 58. Jg., 2/1982, S. 287–306.

9 Hawkins et al., Delegation Under Anarchy: States, International Organizations, and Principal-Agent Theory, Cambridge 2006.

10 Vince Chadwick, Chinese Candidate Takes FAO Top Job Amid US Concerns, Devex, 24.6.2019, www.devex.com/news/chinese-candidate-takes-fao-top-job-amid-us-concerns-95163

11 Courtney J. Fung/Shing-hon Lam, China Already Leads 4 of the 15 UN Specialized Agencies – And is Aiming for a 5th, Washington Post, 4.3.2020, www.washingtonpost.com/politics/2020/03/03/china-already-leads-4-15-un-specialized-agencies-is-aiming-5th/

12 See Guihong Zhang: China Is Not Only Relying on Budgetary to Expand Its Influence in the UN, Global Times, 17.1.2019, opinion.huanqiu.com/article/9CaKrnKh6h4

13 UN Docs. HR/12NAT/08 v. 2017, Human Resources by Nationality, Chief Executive Board for Coordination, United Nations System, www.unsystem.org/content/hr-nationality

14 United Nations Human Rights Council (HRC), www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/Nominations/CompositionCGNew2020_2021.docx

15 Nina Hall/Ngaire Woods, Theorizing the Role of Executive Heads in International Organizations, European Journal of International Relations (EJIR), 24. Jg., 4/2017, S. 865–886.

16 China leitet derzeit die Hauptabteilung für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten (UN Department of Economic and Social Affairs – UN DESA) und vier UN-Sonderorganisationen: die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (Food and Agriculture Organization – FAO), die Internationale Fernmeldeunion (International Telecommunication Union – ITU), die Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UN Industrial Development Organization – UNIDO) und die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (International Civil Aviation Organization – ICAO).

neralsekretärs inne. UN DESA ist die zentrale UN-Organisation, die die Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) verfolgt und gleichzeitig die forschungsbezogene Arbeit anderer UN-Organisationen vorantreibt. In diplomatischen Kreisen ist allgemein bekannt, dass die »UN DESA ein chinesisches Unternehmen ist, alle sind sich dessen bewusst und alle akzeptieren es«.[17] Die UN DESA-Studien spiegeln den wesentlichen Kern der neuen Seidenstraßen-Initiative (›Belt and Road Initiative‹) wider, die etwa als Blaupause für die globale Strategie der Vereinten Nationen zur Armutsbekämpfung dient.

Zwei weitere chinesische Diplomaten bekleiden derzeit Führungsämter innerhalb des UN-Systems. Im Januar 2019 ernannte UN-Generalsekretär António Guterres den langjährigen Diplomaten Huang Xia zu seinem Sondergesandten für die Region der Großen Seen (Special Envoy of the Secretary-General for the Great Lakes Region). Das war das erste Mal, dass China mit der Nominierung seines Kandidaten zur Besetzung eines solchen politischen Amtes erfolgreich war. Fast ein Jahr später ernannte Guterres im März 2020 Guang Cong,

Die chinesische Regierung bemüht sich, als entscheidende ›Förderin‹ und ›Gestalterin‹ internationaler Organisationen aufzutreten.

der zuvor viele Jahre in UN-Missionen in Afghanistan, Libanon und Sudan stationiert war, zum stellvertretenden Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Südsudan und stellvertretenden Leiter der Mission der Vereinten Nationen in Südsudan (United Nations Mission in South Sudan – UNMISS). Berichten zufolge strebt China danach, die Leitung der Hauptabteilung Friedensmissionen (Department of Peace Operations – DPO) zu übernehmen, ein Amt, das seit dem Jahr 1996 für gewöhnlich Frankreich innehat. Chinas mutmaßlicher Plan, die Leitung der DPO zu übernehmen, wird angesichts der fehlenden Kompetenzen seiner Kandidaten auf der eher überschaubaren Liste nicht erfolgreich sein. Den Kandidaten fehlt es an den erforderlichen operativen und diplomatischen Erfahrungen in den Bereichen Krisenmanagement, Staatsbildung und Mediation, um das heutige umfangreiche Mandat für Friedensmissionen zu übernehmen. Trotzdem zeigt China anhand der Teilnahme an Schulungen und dem Austausch von Führungskräften weiterhin sein Interesse an der Übernahme der Verantwortung dieser Posten.[18]

Warum ist der ›bürokratische Fußabdruck‹ von Bedeutung?

Die chinesische Regierung bemüht sich, durch eingegangene Verpflichtungen als entscheidende ›Förderin‹ und ›Gestalterin‹ internationaler Organisationen aufzutreten.[19] Gleichzeitig wird beobachtet, wie China versucht, die UN zu instrumentalisieren, um seine eigenen nationalen Werte und Interessen zu legitimieren und »die Welt auf die Autokratie vorzubereiten«.[20] China brauche seine nationalen Talente, die in internationalen Organisationen arbeiten, um die Werte und Modelle der Volksrepublik im Ausland zu etablieren, gab ein ehemaliger chinesischer Diplomat einst zu Wort.[21] Die Auffassung, dass China seine Staatsbürger benutzt, um seinen multilateralen Einfluss auszuweiten, wird dabei recht offen geäußert. Deutlich wird, dass China in traditionellen Politikbereichen Einfluss ausübt. So soll China zum Beispiel seine Führungsrolle in der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (International Civil Aviation Organization – ICAO) einflussreich genutzt haben, um die Agenda zu bestimmen und seine Interpretation der ›Ein China‹-Politik durchzusetzen. Andere wiederum beobachten, dass China in neuen Politikbereichen Einfluss ausübt: So hat etwa »Chinas Einfluss bei der Ausarbeitung und Festlegung [internationaler] Normen bei den Vereinten Nationen in den letzten Jahren zugenommen«[22]. In den von der Volksrepublik geführ-

17 Colum Lynch, China Enlists U.N. to Promote Its Belt and Road Project, Foreign Policy, 10.5.2018, foreignpolicy.com/2018/05/10/china-enlists-u-n-to-promote-its-belt-and-road-project/

18 Richard Gowan, China's Pragmatic Approach to UN Peacekeeping, Brookings Institution, 14.9.2020, www.brookings.edu/articles/chinas-pragmatic-approach-to-un-peacekeeping/

19 China Foreign Relations (1978–2018) – China's Function in International Organizations and Global Governance System is Set to Become More Prominent, People's Daily, 13.5.2020, world.people.com.cn/n1/2020/0513/c1002-31707831.html

20 Maaike Okano-Heijmans/Frans-Paul van der Putten, A United Nations with Chinese Characteristics?, Clingendael Report, 12/2018, www.clingendael.org/sites/default/files/2018-12/China_in_the_UN_1.pdf

21 Ma Yansheng Envoy (Part 1): Speech Focus on the Type of Talent That International Institutions Need: Beginning from UNESCO, The Dr. Seaker Chan Center for Comparative Political Development Studies, 16.11.2018, www.ccpds.fudan.edu.cn/6e/29/c4581a159273/page.htm

22 Anna Gross/Madhumita Murgia/Yuan Yang, Chinese Tech Groups Shaping UN Facial Recognition Standards, Financial Times, 2.12.2019, www.ft.com/content/c3555a3c-0d3e-11ea-b2d6-9bf4d1957a67

ten Gremien der Internationalen Fernmeldeunion (International Telecommunication Union – ITU) zur Festlegung von Normen zum Mobilfunkstandard 5G werden die Posten der Vorsitzenden oder stellvertretenden Vorsitzenden überwiegend von Chinesen besetzt, die in chinesischen Firmen und staatlichen Forschungsinstituten tätig sind.[23] Es sind die Unternehmen aus China, die die gegenwärtige Technologie zur Gesichtserkennung, Stadtüberwachung oder die 5G-Standards weiterentwickeln und auf den Markt bringen. Sie komplettieren Chinas Bemühungen zum Aufbau einer ›Digitalen Seidenstraße‹. Fachleute bestätigen: Der Einfluss des Landes breitet sich immer weiter aus. Dies wird beispielsweise in den UN-Resolutionen zum Frieden in Afghanistan sichtbar, in der Diskussion zur Bewaffnung des Weltraums und hinsichtlich der Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung sowie in den Reden hochrangiger UN-Bediensteter, in denen China das eigene Vokabular wie etwa ›Schicksalsgemeinschaft der Menschheit‹, ›neue Seidenstraßen-Initiative‹ und ›Win-Win-Kooperation‹ verwendet.[24] Die Expertinnen und Experten bewerten in ihren Kommentaren die Zunahme chinesischer internationaler Bediensteter als ein Zeichen der verstärkten Bemühungen der diplomatischen Vertretung Chinas gegenüber diesen Institutionen, denn diese Bediensteten gelten als empfängliche Partner für die Politik ihres Heimatlands und die Förderung der nationalen Werte innerhalb der UN.

Anknüpfend an den Aufruf von Xi Jinping, Chinas Kompetenzpool an internationalen Bediensteten zu stärken, um die Beteiligung an der globalen Ordnungspolitik zu untermauern, werden verschiedene Anstrengungen unternommen. Im Wesentlichen will die Regierung ihre nationale Personalquote im UN-System durch eine nationale Initiative zur Entsendung von Talenten aus der Volksrepublik in alle Ebenen der multilateralen Organisation erhöhen.[25] Spitzenuniversitäten in der Volksrepublik haben vor nicht allzu langer Zeit damit begonnen, das Studienangebot zu erweitern und bieten nun Abschlüsse in den Bereichen Internationale Organisationen und Internationale Politik an, um den Studierenden sowohl Fremdsprachenkenntnisse als auch technisches Wissen zu vermitteln. Nach Angaben des Bildungsministeriums haben diese Fakultäten Vereinbarungen mit internationalen Organisationen geschlossen, die es den Studierenden ermöglichen, Praktika in den jeweiligen Organisationen zu absolvieren. Zur Unterstützung gewährt ihnen der Staat ein Stipendium. Xi schlug vor, die chinesischen Talente in den internationalen Organisationen mit der Politik der Partei und des Staates vertraut zu machen, damit sie gleichzeitig die Position Chinas verstehen.[26]

Themen, die Aufmerksamkeit verlangen

Xis Forderung, mehr Talente aus der Volksrepublik China in die internationalen Organisationen zu entsenden, kann gegenwärtig eher als ein Ausdruck der Bemühungen als der Errungenschaften der Regierung erachtet werden. Dennoch sind zwei Punkte anzumerken: Aufgrund der innerstaatlichen Bürokratie Chinas bleibt es für die Bewerberinnen und Bewerber des internationalen öffentlichen Dienstes ein »kompliziertes und weitgehend geschlossenes Auswahlverfahren, [das] nicht nur langwierig und zeitintensiv ist, sondern auch viele talentierte Chinesinnen und Chinesen daran hindert, sich um Stellen in internationalen Organisationen zu bewerben«.[27] Obwohl einige überzeugt sind, dass eine Reform des inländischen Bewerbungsverfahrens möglich ist, gibt es derzeit kaum Anzeichen für eine solche Änderung. Darüber hinaus kann China nicht alle UN-Führungspositionen einnehmen, um die es sich bewirbt. China zog im Jahr 2017 seinen Kandidaten Tang Qian für das Amt des Generaldirektors der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO) zurück, nach-

China will seine Personalquote im UN-System durch eine nationale Initiative erhöhen.

23 Todd Shields/Alyza Sebnius, Huawei's Clout Is So Strong It's Helping Shape Global 5G Rules, Bloomberg, 1.2.2019, www.bloomberg.com/news/articles/2019-02-01/huawei-s-clout-is-so-strong-it-s-helping-shape-global-5g-rules

24 UN-Dok. S/RES/2344 v. 17.3.2017; A/RES/73/31 v. 5.12.2018; A/RES/73/244 v. 20.12.2018; United Nations Peace and Development Trust Fund (UNPDF), www.un.org/en/unpdf/2030asd.shtml

25 Between Dreams and Reality: PKUers' Internships in the United Nations, Peking University News, 21.5.2019, newsen.pku.edu.cn/news_events/news/campus/8523.htm

26 Xi, Strengthen Cooperation, a.a.O. (Anm. 2).

27 Wei Liu, China Wants More Chinese to Work in International Organizations, The Diplomat, 8.4.2018, thediplomat.com/2018/08/china-wants-more-chinese-to-work-in-international-organizations/

dem es den dritten Wahlgang mit fünf zu 13 Stimmen verloren hatte.[28] Im Jahr 2020 verlor der chinesische Kandidat für den Posten des Generaldirektors bei der Weltorganisation für geistiges Eigentum (World Intellectual Property Organization – WIPO), Wang Binyang, mit 28 zu 55 Stimmen.[29] Sowohl Tang als auch Wang arbeiten seit mehr als zwanzig Jahren in ihren jeweiligen UN-Organisationen und haben für ihre politische Tätigkeit und ihr Auftreten bisher Anerkennung erfahren. Trotz ihrer Qualifikationen scheiterten die Bewerbungen Chinas am koordinierten Widerstand. Die Mitgliedstaaten hatten zahlreiche Bedenken. Diese reichten von der Annahme, die Kandidaten würden die innerstaatlichen autoritären Standards Chinas globalisieren, bis hin zur Vermutung, China würde die Führungsbefugnisse zu seinem Vorteil nutzen. Dies war ausschlaggebend dafür, dass die Mitgliedstaaten Alternativkandidaten aufstellten. Im Jahr 2019 nominierte China den ehemaligen Leiter der Polizei Hongkongs, Andy Tsang Wai-hung, für die Leitung des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC) und gleichzeitig für das UN-Büro in Wien (United Nations Office at Vienna – UNOV) im Rang eines Untergeneralsekretärs.[30] Tsang hatte zwar bis dahin keinen Posten im UN-System inne, bekleidete aber leitende Posten in der Anti-Drogen-Organisation Chinas und war als Polizeichef Hongkongs für mehrere bilaterale polizeiliche Kooperationsverträge verantwortlich. Die Nominierung scheitere schließlich und UN-Generalsekretär Guterres ernannte einen Ersatzkandidaten.

Chinas Einfluss bleibt begrenzt

Während in der Vergangenheit die chinesischen Bediensteten in multilateralen Institutionen mit den westlichen Werten und Normen der internationalen Institutionen sozialisiert wurden,[31] stellen zunehmend mehr wissenschaftliche Beobachterinnen und Beobachter fest, dass die chinesischen Bediensteten heute »mehr politische Disziplin an den Tag legen, was sich in einem entschlossenen diplomatischen Verhalten äußert«.[32] Unter der Regierung Xi zeigt sich deutlich, dass »von Beginn an die ideologische Orientierung verfolgt und die politische Loyalität gegenüber einem charismatischen Führer gewahrt wird«.[33] Hält der aktuelle Trend an, wäre es möglich, auf allen Verwaltungsebenen innerhalb des UN-Systems zunehmend mehr chinesische Bedienstete zu sehen, die die Weltsicht ihres Landes vertreten. Doch daran einen deutlichen Aufwärtstrend festzumachen und anzunehmen, dass die innenpolitischen Ziele Chinas und die Werte und Präferenzen der Volksrepublik in den UN dominieren könnten, ist übertrieben. Der Einfluss, den die Volksrepublik China auf solche Institutionen haben wird – ihr ›Fußabdruck‹ –, bleibt weiterhin eher klein. Zwar strebt China Führungspositionen an, aber die Kampagnen beschränken sich offenbar auf Politikbereiche, die sich in einem westlichen Führungsvakuum befinden.

Aus dem Englischen von Monique Lehmann

English Abstract

Dr. Courtney J. Fung · Lam Shing-hon
Understanding China's Bureaucratic Footprint at the United Nations
pp. 243–248

China's use of funding, voting, and discursive tactics shapes outcomes at international institutions. A less understood theme of China's influence are the PRC's international civil servants that form part of the United Nations bureaucracy. What is China's 'bureaucratic footprint' at the United Nations? This analysis provides a brief overview of China's leadership posts currently held at the United Nations, the pay-offs for China from these leadership posts, and explores some issues to consider in the context of the debate on China's reform of international institutions.

Keywords: China, Diplomatie, UN-Personal, Diplomacy, UN personnel

28 Teddy Ng, China Withdraws Candidate to Lead UNESCO and Backs Egypt After US and Israel Quit Heritage Body, South China Morning Post, 13.10.2017, www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2115181/china-withdraws-candidate-lead-unesco-and-backs-egypt

29 Brad Glosserman, China Loses a Skirmish in Fight for Global Influence, The Japan Times, 9.3.2020, www.japantimes.co.jp/opinion/2020/03/09/commentary/world-commentary/china-loses-skirmish-fight-global-influence/

30 Stuart Liu, Beijing Wants Ex-Hong Kong Police Chief Andy Tsang, a Tough-On-Crime Official, to Lead UN Agency Fighting Drug Crimes, South China Morning Post, 5.6.2019, www.scmp.com/news/china/article/3013117/ex-hong-kong-police-chief-andy-tsang-wai-hung-nominated-lead-un-agency

31 Xiaohong Liu, Chinese Ambassadors: The Rise of Diplomatic Professionalism since 1949, Seattle/London 2001.

32 Dylan M.H. Loh, Diplomatic Control, Foreign Policy, and Change under Xi Jinping: A Field-Theoretic Account, Journal of Current Chinese Affairs (JCCA), 47. Jg., 3/2018, S. 112.

33 Liu, Chinese Ambassadors, a.a.O. (Anm. 31), S. xv.