



Multilateralismus und Chinas globale Rolle

Ein Plädoyer für mehr europäische Leidenschaft und Durchsetzungsvermögen in internationalen Organisationen

David Merkle

- › Basis für Chinas Aufstieg zur internationalen Gestaltungsmacht sind die Ausgestaltung seiner bilateralen Beziehungen und der Aufbau von parallelen Strukturen in den internationalen Beziehungen.
- › Um dem wachsenden Einfluss Chinas begegnen zu können muss die Wahrung von Standards und Normen als geopolitisch zentrales Thema aufgegriffen werden.
- › Drittländern, insbesondere aus dem Globalen Süden, müssen glaubhaft Alternativen zu chinesischer Unterstützung angeboten werden.
- › Die EU muss die Zusammenarbeit mit Partnern weltweit dafür nutzen, ein Gegengewicht zur Tendenz des Auseinanderdriftens in multilateralen Institutionen zu bilden.
- › Es bedarf einer stärkeren Integration von nationalen Talentprogrammen zur Ausbildung von Nachwuchskräften in internationalen Organisationen.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	2
2. Analyse	3
3. Was heißt das für uns?	7
Impressum	11

1. Einleitung

75 Jahre nach Unterzeichnung der UN-Charta ist der Multilateralismus, den wir über viele Jahrzehnte mit der schrittweisen Schaffung von Regelwerken und sich daraus ergebenden Interdependenzen für eine gegebene Entwicklung gehalten haben, zunehmend unter Druck. Hinter dem Großmachtkonflikt zwischen den USA und China vollzieht sich dabei eine Machtverschiebung, mit der das grundlegende Verständnis im internationalen Austausch von Staaten und anderen Akteuren offen herausgefordert wird. Mit dem Aufstieg neuer, revisionistischer Mächte, die die Durchsetzung eigener Ordnungsvorstellungen anstreben, werden geltende Spielregeln offen in Frage gestellt, gebrochen und durch die Neuinterpretation und Verwischung von Begrifflichkeiten versucht, bestehende Normen sukzessive zu ersetzen.

Kein Land spielt in diesem Zusammenspiel zwischen neuen und alten Kräften eine so gewichtige Rolle wie die VR China. Seit Herausbildung eines über die eigenen Grenzen hinausreichenden Machtanspruches, der mit der Stilisierung des „chinesischen Traumes“ (*Zhōngguó Mèng* 中国梦), Chinas Weg an die globale Spitze erklären, Sinn stiften, und im Land ein Gefühl der nationalen Einheit schaffen soll, ist die internationale Ordnung Stück für Stück aus den Fugen geraten. Nicht zuletzt auch deswegen, weil es vor allem vage historische Begründungen sind, mit denen versucht wird, eigenen Ansprüchen Legitimation zu verleihen. Das Kräftemessen mit den USA hat mit dem raschen technologischen Aufstieg Chinas und der Emanzipation vom reinen Vetospieler hin zu einem nach Dominanz strebenden Akteur die damit in Verbindung stehenden Auseinandersetzungen auch in die Mitte multilateraler Organisationen getragen.

Im Schatten der wachsenden ökonomischen Bedeutung Chinas blieb über lange Zeit nur wenig beachtet, wie die Volksrepublik über die Intensivierung bilateraler Beziehungen und die Etablierung von „strategischen Partnerschaften“ gezielt den Schulterchluss mit Staaten weltweit sucht und gerade von Ländern Lateinamerikas und Afrikas dabei die aktive Unterstützung chinesischer Positionen in multilateralen Institutionen einfordert.¹ Die an Schlagkraft gewinnende Interessenvertretung im Ausland ist dabei zu einem wichtigen Instrument geworden, um Kritik an China, etwa am Bruch völkerrechtlicher Verträge wie in Hongkong oder den massiven Menschenrechtsverletzungen in der Provinz Xinjiang, präventiv zu verhindern und aus der Öffentlichkeit zu halten.

Der vorliegende Beitrag soll Chinas Engagement in multilateralen Organisationen und den globalen Strukturen näher beleuchten, wie und wo die Regierung in Peking ihr politisches und wirtschaftliches Gewicht einbringt; und nicht zuletzt Handlungsoptionen für Deutschland und die EU aufzeigen, mit denen in multilateralen Organisationen Verbündete zur Stärkung der bestehenden Normen in der globalen Ordnung gefunden werden. Gleichzeitig sollen Wege erörtert werden, auf deren Basis eine Zusammenarbeit mit China trotz der unterschiedlichen Ordnungsvorstellungen vorangetrieben werden kann.

Bilaterale Beziehungen als Ausgangspunkt für Chinas gewachsenen Einfluss

2. Analyse

2.1 Bilaterale Beziehungen und der Aufbau paralleler Strukturen

Die Frage, wie sich Abhängigkeiten von China auch auf multilaterale Organisationen auswirken, tauchte Anfang des Jahres schlaglichtartig am Beispiel der WHO auf, als mit Ausbruch eines neuartigen Corona-Virus in Wuhan die Frage in den Mittelpunkt rückte, wie transparent der Informationsfluss chinesischer Behörden an die WHO in den ersten Wochen des Januars verlaufen war und welche Mittel der WHO überhaupt zur Verfügung stehen würden, um ganz konkret Informationen zur Einschätzung der pandemischen Risiken von China einfordern zu können. Aufgrund der nur wenig bindenden, rechtlichen Verpflichtungen zur Zusammenarbeit auf internationaler Ebene, sind multilaterale Organisationen wie die WHO auf das *Commitment* ihrer Mitgliedstaaten angewiesen.

Die liberale Prägung der Normen, Prinzipien und Institutionen, auf denen die multilaterale Ordnung fußt, ist dahingehend unter Druck geraten, weil die Bedeutung von Akteuren und Akteurinnen, die aus ihrem politisch-autoritären Systemdenken auf die Welt blicken, mit dem Aufstieg der VR China zugenommen hat. Lange Zeit war China kein Akteur, der auf offener Bühne gestaltend agierte. Vielmehr wurde mit dem proklamierten Prinzip der „Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten“ ein außenpolitisches Charakteristikum salonfähig gemacht, das auch kompatibel mit der Phase der eigenen ökonomischen Transformation und vorsichtigen Integration in die internationalen Strukturen sein sollte. Heute, mit seiner gewachsenen politischen Bedeutung als treibende Kraft des globalen Wirtschaftswachstums, hat sich Chinas Auftreten fundamental verändert.

Liberaler Prägung der multilateralen Ordnung unter Druck

Mit der Belt and Road-Initiative (BRI), die China selbst als Aufruf an die internationale Staatengemeinschaft zur multilateralen Zusammenarbeit verstanden wissen will, ist das Engagement weltweit ins Zentrum einer größeren geopolitischen Auseinandersetzung gerückt. Unter dem Stichwort „Konnektivität“ versucht die Volksrepublik ihr nahezu alle Winkel der Welt abdeckendes globales Engagement der internationalen Staatengemeinschaft schmackhaft zu machen.

Über bilaterale Projekte mit Einbettung in Chinas geostrategische Interessenserwägungen baut die Volksrepublik dabei Verkehrs- und Energietrassen und stellt digitale Infrastruktur bereit. Gleichzeitig ist China zum größten Investoren und Kreditgeber vieler Staaten geworden. Der Führung in Peking ist es dabei wichtig, dieser vorrangig bilateralen Vorgehensweise ein „multilaterales Gesicht“ zu verleihen (häufig unter dem Begriff „Süd-Süd-Zusammenarbeit“ als Ausdruck besonderer Hinwendung zu Entwicklungsländern), auch um Vertrauen aufzubauen und Chinas Engagement als das eines international Verantwortung übernehmenden Akteurs darzustellen. Dies zeigt sich unter anderem an dem Bemühen um die Gründung „alternativer“ internationaler Regime wie der Shanghai Cooperation Organization (SCO), die sich vor allem als regionales Bündnis zur Einhegung nicht-traditioneller Sicherheitsrisiken versteht; der New Development Bank (NDB), einer Initiative der BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) zur Finanzierung von Entwicklungshilfe; sowie der unter chinesischer Führung stehenden Asiatischen Infrastruktur-Investitionsbank (AIIB), die nicht zuletzt die bisher vornehmlich von chinesischen Staatsbanken finanzierten BRI-Projekte auf ein „multilaterales Fundament“ stellen soll.

Die Gründung dieser Institutionen und auch die Tatsache, dass China darunter auch einige G20-Länder und Unterstützende aus dem Globalen Süden gefunden hat, zeigt, dass die internationale Zusammenarbeit auch von der Frage geprägt ist, wie die Interessen von neuen Mächten in den Organisationen adäquat repräsentiert sein können. Dies veranschaulicht beispielsweise die komplexe Zusammensetzung von Stimmverhältnissen in den multi-

lateralen Entwicklungsbanken, in denen gekoppelt an die Höhe ihrer jährlichen Beiträge, die Industrieländer sehr weitreichende Stimmanteile haben. Zu sehr hat sich der Eindruck im internationalen Diskurs verfestigt, dass die multilateralen Strukturen vom guten Willen und den Interessen der USA und seiner westlichen Verbündeten abhängig sind. Damit hat China eine Argumentationsgrundlage geschaffen, der sich ein großer Teil der internationalen Staatengemeinschaft zumindest im Kern anschließt. Nicht zuletzt gehören dazu auch Mitglieder der an Einfluss gewinnenden Group of 77 (G77), der mittlerweile 134 Staaten, vor allem aus Entwicklungsländern, angehören, die sich auch in formeller Runde absprechen.

China nutzt seine bilateralen Beziehungen und häufig damit verbundene Finanzierungszusagen im Rahmen von Infrastrukturprojekten dazu, in jenen Streitfragen die Loyalität der Partnerländer einzufordern, bei denen China seine Interessen auch auf multilateraler Ebene gefährdet sieht. Bilaterale Verträge und Aktionspläne kommen hier genauso zum Einsatz wie eine zunehmend klug, anhand geostrategischer Interessen orientierte Vorgehensweise bei der Auswahl von Staaten, mit denen „strategische Partnerschaften“ eingegangen werden.²

Loyalität von Partnerländern wird dann eingefordert, wenn China seine Interessen gefährdet sieht.

2.2 Chinesische Narrative und der Aufbau von personellen Kapazitäten

Auch im Diskurs innerhalb von multilateralen Institutionen ist Chinas lange Zeit recht zurückhaltende Rolle einer tonangebenden gewichen. Dabei geht es um knallharte Interessenpolitik. Welche Kerninteressen dabei auch auf multilateraler Ebene verfolgt werden, lässt sich nicht zuletzt daran ablesen, an welchen Stellen massiver Druck auf Institutionen und Mitgliedstaaten ausgeübt wird um zu verhindern, dass Anträge, die Chinas Interessen zuwider stehen oder das Agieren in ein schlechtes Licht rücken, Unterstützung erhalten: Insbesondere Stellungnahmen im UN-Menschenrechtsrat, so zum Beispiel zur Lage in Xinjiang und dem Nationalen Sicherheitsgesetz in Hongkong. Auch bei Resolutionen in der UN-Generalversammlung ist bemerkbar, wie China versucht, Kritik durch aktives Werben um Unterstützung für chinesische Narrative und die Verbreitung von Stellungnahmen oder „Richtigstellungen“, entgegenzutreten.³

Daneben ist es aber vor allem die Professionalisierung von Chinas Engagement in multilateralen Organisationen und die zunehmend aktivere Teilnahme darin, die den Kern des gewachsenen chinesischen Einflusses ausmacht. Chinesische Vertreter haben sich nicht zuletzt dadurch profiliert, dass sie sehr eifrig und beständig in Institutionen vertreten sind, engagiert Agenda Setting betreiben und sich vor allem im Laufe der letzten zehn Jahre die notwendige Erfahrung für eine aktive und gestaltende Rolle in diesen Strukturen angeeignet haben.⁴ Ganz aktiv wird dabei auch die Rekrutierung junger chinesischer Nachwuchskräfte vorangetrieben, die über Trainee-Programme auf eine Karriere in den internationalen Organisationen vorbereitet werden.

Die grundsätzlich entscheidende Frage, wie Zustimmung zu eigenen Positionen errungen werden kann, folgt dabei sowohl einer bewussten Inszenierung als „gleichwertiger Partner unter aufsteigenden Mächten“ (BRICS, New Development Bank) und als Teil des Globalen Südens (UN-Generalversammlung, UN-Menschenrechtsrat und andere). Entscheidend ist dabei der Ansatz, über eine möglichst breit definierte, und häufig auch eigene Auslegung internationaler Normen und Prinzipien, Mitgliedstaaten auf die eigene Seite ziehen zu können. Chinas Attraktivität speist sich aus dem Narrativ, als „Partner, großzügiger Investor und Bereitsteller des größten Wachstumsmarktes der Weltwirtschaft“, maßgeblich für das wirtschaftliche Wohl des Partnerlandes garantieren zu können. Im Bereich der Auslandsdirektinvestitionen (ADI) wird oft das Argument herangezogen, dass chinesische Leistungen sich nicht entlang aufwendiger administrativer Auflagen und Konditionen wie – so wird es suggeriert – im Fall der EU oder der OECD, bewegen würden; sondern einen Weg einschlagen, der auf Basis „gemeinsamer, bilateraler Interessen“ beruhe.

Suche nach Zustimmung erfolgt auf Basis einer alternativen Auslegung von Normen und Prinzipien.

Dabei geht China strategisch sehr versiert vor. In den vergangenen Jahren rief China gezielt Dialogformate mit regionalen Foren, wie der Afrikanischen Union, der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS), der Gemeinschaft der lateinamerikanischen und karibischen Staaten (CELAC) sowie das als 17+1 bezeichnete Dialogformat mit 17 ost- und südosteuropäischen Ländern, ins Leben. Dabei wurden „großzügige“ Projektfinanzierungen vereinbart und auch der bilaterale Austausch in Form von Staatsbesuchen und Kooperationsformaten im Bildungs- und Kulturbereich gestärkt. Diese Mechanismen bleiben für China auch ein wichtiges Element, da das Land über keine klassischen „Allianzpartner“ verfügt. Das Kalkül dabei ist, bei komplexen Aushandlungsprozessen auf multinationaler Ebene, in denen chinesische Interessen herausgefordert werden, eigene Ansprüche durch die Einbeziehung von Fürsprechern einfacher durchsetzen zu können. Die „Partner“ können dabei variieren, orientieren sich aber häufig an einer weitgehend gemeinsamen Haltung gegenüber dem politischen Westen.

2.3 Chinas Wirken in den internationalen Strukturen

2.3.1 China als Akteur in der Friedens- und Sicherheitspolitik

Die fortschreitende Spaltung der Weltgemeinschaft in eine Gruppe, die sich einem nunmehr als „westlich-geprägt“ bezeichneten Ordnungssystem verbunden sieht, und auf der anderen Seite Staaten wie China, die versuchen die Grundannahmen multilateralen Handelns Schritt für Schritt durch eigene Interpretationen herauszufordern, verstetigt die Herausbildung eines Dualismus innerhalb der internationaler Organisationen. Chinas selbstbewusstere außenpolitische Haltung spiegelt sich dabei in seinem Engagement in Gremien wie dem UN-Sicherheitsrat und der UN-Generalversammlung wider, in denen Resolutionen über internationale Friedens- und Sicherheitseinsätze diskutiert und beschlossen werden. Als eine der fünf Veto-Mächte mit ständigem Sitz im UN-Sicherheitsrat, verfügt China über eine äußerst einflussreiche Position. So hat die Volksrepublik in den vergangenen Jahren vermehrt Gebrauch von ihrem Vetorecht im UN-Sicherheitsrat gemacht – alleine zehn Mal bei Resolutionsentwürfen zu Syrien, bei denen gemeinsam mit Russland die Verabschiedung von Resolutionsentwürfen anderer Mitgliedstaaten verhindert wurde.⁵

Das gemeinsame Vorgehen mit Russland verdeutlicht die grundsätzliche Herausforderung, die sich auf internationaler Ebene abzeichnet. Der wachsende Konflikt zwischen den Großmächten China und den USA ist mittlerweile zum größten Hemmschuh für ein effektives globales Krisenmanagement geworden. Dies zeigt sich nicht zuletzt auch am Scheitern von Resolutionsentwürfen zur Covid-19-Pandemie im UN-Sicherheitsrat, mit denen ein gemeinsames Zeichen in der Pandemiebekämpfung über den Aufruf zur weltweiten Waffenruhe hinaus hätte gesetzt werden sollen.

Der Großmacht-
konflikt als Hemm-
schuh für ein
effektives globales
Krisenmanagement.

Als zweitgrößter Beitragszahler zum allgemeinen UN-Budget (USA: 22 Prozent/China: 12 Prozent), aber auch als zweitgrößter Finanzier des Budgets für Friedenssicherungsmaßnahmen (USA: 27 Prozent/China: 15 Prozent), steht China ein institutionell erworbener, „natürlicher Einfluss“ zu. China hat also einen umfassenden Wandel von einer rein ökonomisch motivierten Präsenz hin zu der eines zentralen entwicklungs- und sicherheitspolitischen Akteurs vollzogen. Unter den fünf Vetomächten im UN-Sicherheitsrat ist die VR China mit derzeit 2.500 Soldaten größter Bereitsteller von Truppen und tritt daneben vor allem als Finanzier von Friedens- und Sicherheitsmaßnahmen auf, u. a. mit einem Fonds zur Unterstützung des Aufbaus von Bereitschaftstruppen der Afrikanischen Union.⁶

2.3.2 Chinas Rolle als Kreditgeber und -nehmer: Entwicklungsbanken als Akteure

Auch im Bereich der Internationalen Entwicklungsbanken geht ein wachsender Einfluss Chinas mit der größeren Rolle als Beitragszahler in den Institutionen einher. Bei den beiden klassischen Bretton-Woods-Institutionen Weltbank und IWF kommt Ländern, deren Anteil an der globalen Wirtschaftsleistung wächst, satzungsgemäß eine größere Beitragspflicht zu. In der Konsequenz bedeutet dies auch mehr Stimmanteile für sie. Diese werden auf Basis einer aus verschiedenen Faktoren berechneten Quote festgelegt.⁷ In beiden Institutionen haben die USA nach wie vor den mit Abstand größten Stimmenanteil, der auch als Veto eingesetzt werden kann. China hat dieses Prinzip als Initiator und größter Beitragszahler auf die Asiatische Infrastruktur- und Investmentbank (AIIB) zum eigenen Vorteil übertragen. Bei anderen Entwicklungsbanken wie der japanisch-geführten Asiatischen Entwicklungsbank (ADB), bei denen China ebenfalls Mitglied ist, bleibt China aber vor allem Empfänger von Krediten. Chinas Engagement als staatlicher Kreditgeber weltweit sorgt allerdings für Stirnrunzeln. Nach Angaben der Weltbank machte 2019 der Anteil bilateraler Schulden afrikanischer Länder bei China 63 Prozent an den Gesamtschulden dieser Länder bei G20-Staaten aus.⁸

2.3.3 Menschenrechte: Universell aber doch speziell?

China wurde im Jahr 1982 Mitglied in der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen und unterzeichnete seither mehrere Konventionen. Während China die Internationale Konvention über „wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ im Jahr 2001 ratifizierte, folgte der Unterzeichnung des „Zivilpaktes“, also der Konvention über bürgerliche und politische Rechte, aber später keine Ratifizierung.⁹ Stattdessen bemüht sich China, ein eigenes Narrativ zum Thema Menschenrechte zu verankern, das dem Recht auf Entwicklung und der Sicherheit im Staat eine prioritäre Rolle zuordnet und in dieser Logik individuelle Rechte als zweitrangig betrachtet.¹⁰ Der universale Geltungsanspruch der Menschenrechte wird dabei gezielt als eine „westliche Erfindung“ abgelehnt und suggeriert, dass der Westen Doppelstandards geschaffen habe, um seine Macht gegenüber Entwicklungsländern auszuüben. In Verlautbarungen von chinesischer Seite wird dabei betont, dass Entwicklungsländer andere Prioritäten berücksichtigen müssten.

Es werden also enorme Anstrengungen unternommen, bestehende Normen im internationalen Menschenrechtsschutz in Frage zu stellen, semantisch auszuhöhlen und Konsens für eine neue Interpretation zu schaffen, mit dem Ziel eine Konnotation von Menschenrechten auf der Basis staatlicher Souveränität durchzusetzen.¹¹

Direkte Konsequenzen für die Arbeit im UN-Menschenrechtsrat bestehen beispielsweise darin, dass auf Initiative Chinas und anderen Staaten Geldmittel in zusätzlich etablierte Gremien in den Einsatzländern fließen, womit weniger Ressourcen in konkrete Aufklärungsarbeit gesteckt werden können; oder der Einsatz von Sonderberichterstattern verhindert wird, damit die politische Durchschlagskraft solcher Missionen gezielt ausgehebelt wird. Im Oktober 2020 wurde die VR China, genau wie Russland, trotz erkennbar schwindender Unterstützung für drei weitere Jahre in den Menschenrechtsrat gewählt.

2.3.4 Wettbewerb um Technologieführerschaft und die Rolle internationaler Organisationen

Chinas Organisationskraft zeigt sich auch in der Besetzung einflussreicher Positionen UN-Organisationen. Aktuell haben in vier von 15 UN-Unterorganisationen chinesische Repräsentanten den Vorsitz inne. Alle anderen Staaten der Welt stellen maximal einen Vorsitzenden. Bemerkbar macht sich dies insbesondere bei der aktuell im Blickpunkt stehenden Frage zur zukünftigen Technologieführerschaft. Das Setzen von internationalen Standards und Normen spielt dafür eine herausragende Rolle. Nicht zuletzt mit der World Internet Conference (Wuzhen Summit) wird seit Jahren versucht ein globales Verständnis im internationalen Dis-

Bestehende Normen
im internationalen
Menschenrechts-
schutz werden gezielt
in Frage gestellt.

kurs zu verankern, das den Nationalstaaten die Gestaltung von Regeln des Cyberraumes überlassen soll. Mit Vehemenz wirbt China für dieses System und verschafft sich damit Zuspruch bei autoritären Regimen, für die ähnlich wie in in der Volksrepublik bei der Anwendung technologischer Innovationen sicherheits- und stabilitätsfördernde Parameter im Zentrum stehen.

Gleichzeitig ist China aktiv darum bemüht, die Schaffung globaler technologischer Standards voranzutreiben, zum Beispiel in jenen Bereichen, in denen chinesische Unternehmen bereits Trends setzen: sei es beim Aufbau führender digitaler Plattformen; Automatisierungslösungen und Geschäftsmodelle auf Basis von Künstlicher Intelligenz; oder beim Ausbau neuer Telekommunikationsnetzwerke. Gemeinsame Regeln werden in dem Fall also als Grundlage für globale Märkte gesehen; gleichzeitig bleibt der chinesische Markt aber für andere Akteure verschlossen oder erfordert weitreichende Zugeständnisse ausländischer Marktteilnehmer, mit denen diese sich mit Blick auf ihr technologisches Know-how dann großen Risiken der Wissensabschöpfung ausgesetzt sehen.

China ist bemüht,
globale technologische Standards
voranzutreiben.

3. Was heißt das für uns?

Die vorangegangenen Beispiele verdeutlichen dringenden Handlungsbedarf insbesondere mit Blick auf die Frage, wie Multilateralismus definiert und gelebt wird. China weitet seinen Einfluss auf multilaterale Organisationen kontinuierlich aus und setzt mit eigenen Initiativen gleichzeitig systematisch Parallelstrukturen auf, die als alternatives Angebot an die mit China kooperierenden Staaten eingesetzt werden. So werden internationale Strukturen gezielt in einem China-zentrierten Umfeld aufgebaut. Dies zeigt sich aktuell im Rahmen der „digitalen Seidenstraße“, bei der eine internationale Standardisierung für Blockchain-basierte Lösungen in größerem Maße ausgetestet und bei erfolgreicher Umsetzung als globales öffentliches Gut angeboten wird.

Auch das Thema Globale Gesundheit wurde angesichts der Covid-19-Pandemie jüngst als ein Themenschwerpunkt erkannt, um die ins Stocken geratene Belt and Road Initiative wieder mit Leben zu füllen. Daneben hat China sein finanzielles Engagement in der WHO, nach der Ankündigung der USA austreten zu wollen, nochmals erhöht. Nach langem Zögern schloss sich die Volksrepublik der COVAX-Impfinitiative an und setzt gleichzeitig auf ein *with or without us*-Schema, mit dem dann mit der Unterstützung gerechnet werden kann, wenn China einen als Partner identifiziert. Dies spiegelt sich auch in der Arbeit internationaler Organisationen wider. Um diesen Trends etwas entgegenzusetzen zu können, sind eine Reihe von Punkten zu empfehlen, die Deutschland und die EU in multilateralen Organisationen berücksichtigen sollten:

- 1. Deutschland und die EU müssen standhaft dafür eintreten, dass rechtsstaatliche Prinzipien, die umfangreiche Einbindung von nichtstaatlichen Akteuren und das Verständnis von Menschenrechten als ein universell geltendes Prinzip, Grundlage des Selbstverständnisses in multilateralen Institutionen bleiben.** Europa muss gewillt sein, auch alleine voranzuschreiten und seine Interessen aktiv zu vertreten. Der Grundkonsens mit den Vereinigten Staaten zu globalen Fragen muss aber Ziel unseres Handelns bleiben. Mehr noch: Nur durch mutiges Handeln kann Europa die Chancen dafür erhöhen, dass die USA wieder fest mit an Bord sind. Eine gemeinsame Linie mit den USA zu finden, kann angesichts aktueller Trends der *Game Changer* sein um dem immer weniger balancierten Gefüge in den internationalen Beziehungen wieder Stabilität zu verleihen.

Eine gemeinsame
Linie mit den USA
zu finden, kann ein
Game Changer in
den Internationalen
Beziehungen sein.

2. **Die Wahrung von Standards und Normen muss als geopolitisch zentrales Thema aufgegriffen werden.** Das umfasst Zertifizierungsstandards im Tech-Bereich, die Frage nach der Rolle digitaler Währungen und die Anwendung von Blockchain-Technologien. Hier spielen Organisationen wie die International Telecommunications Union (ITU) als UN-Unterorganisation eine entscheidende Rolle. Mit anderen uns nahestehenden Mitgliedstaaten müssen politische Positionen erarbeitet werden, die dafür sorgen, dass es keine Hintertüren für Angebote gibt, mit denen Sicherheitsstandards gezielt gesenkt und europäische Normen angegriffen werden können. Dies trifft insbesondere auf technologische Lösungen zu, die den Abfluss und die systematische Auswertung von Daten ermöglichen.
3. **Drittländern, insbesondere aus dem Globalen Süden, müssen glaubhaft Alternativen zu chinesischer Unterstützung angeboten werden.** *Responsible Leadership* kann nur funktionieren, wenn wir den Anspruch an uns selbst haben, diese Rolle verantwortlich auszufüllen. Deswegen muss der Mehrwert, der sich für die Länder des Globalen Südens durch eine Zusammenarbeit mit Europa in multilateralen Streitfragen ergibt, in den Blickpunkt gerückt werden. China brüstet sich zunehmend damit „globale öffentliche Güter“ bereitzustellen. In der Bekämpfung von Covid-19, die sich in der chinesischen offiziellen Rhetorik längst zu einem „systemischen Wettbewerb“ um medizinischen und damit auch politischen Erfolg im Kampf gegen das Virus erweist, wird immer wieder das eigene Modell ins Zentrum gerückt, das anderen Ländern hilfreiche Erfahrungen bieten würde. Dabei geht es aber zuvorderst um das gezielte Aussenden von Bildern, die die Handlungsfähigkeit des eigenen Regimes demonstrieren sollen.
4. **Chinas Beharren auf dem Prinzip der „Nichteinmischung in innere Angelegenheiten“ darf nicht zur Norm für die Zusammenarbeit in multilateralen Organisationen werden.** Sie ist im nächsten Schritt ein Vorwand, mit dem Länder wie Russland und China jegliche Kritik aus dem Ausland versuchen zu verhindern. Sie widerspricht im Kern den Erwartungen an internationale Führungsverantwortung, wie sie in wegweisenden Mechanismen in der Sicherheitspolitik, wie der „*responsibility to protect*“ bereits bestehen. Außerdem muss stärker auf die Widersprüche dieser Haltung hingewiesen werden. In Situationen, in denen China das eine sagt, aber das andere tut, darf man sich nicht scheuen klare Worte zu finden um ein realistisches Bild von China als „multilateralem Akteur“ zeichnen zu können. Dies muss auch deswegen berücksichtigt werden, um damit jene Länder zu inspirieren, die trotz Androhung von Konsequenzen bereit sind, ihre Standpunkte öffentlich zu vertreten.
5. **Deutschland und die EU haben vielfältige Möglichkeiten, ihren Einfluss über eine geschicktere Absprache unter den Delegationsmitgliedern geltend zu machen.** Hier kann auf erfolgreiche Beispiele gemeinsamen Vorgehens verwiesen werden, unter anderem bei der Besetzung von Positionen, wie des Generaldirektoren der World Intellectual Property Organisation im März 2020, als sich der durch die USA und vieler westlicher Staaten gestützte Kandidat Singapurs gegen seinen chinesischen Counterpart durchsetzen konnte. Dabei war im Vorfeld eindringlich auf mögliche Konsequenzen eines chinesischen Vorsitzes der Organisation hingewiesen worden, weil zu befürchten war, dass dies zu einer graduellen Aushöhlung bestehender internationaler Standards zugunsten chinesischer Interessen führen könnte.
6. **Die Zusammenarbeit mit Partnern weltweit muss dafür genutzt werden, ein Gegengewicht zur Tendenz des Auseinanderdriftens in multilateralen Institutionen zu bilden.** Die Welt kann dabei nicht einfach in gut und böse unterteilt werden (wie es China selbst zunehmend durch den Aufbau eigener globaler Strukturen macht), sondern die

Mehrwert, der sich für Länder des Globalen Südens in einer multilateralen Zusammenarbeit mit Europa ergibt, muss erkennbar sein.

gemeinsamen Interessen mit Staaten weltweit müssen stärker zur Ausbildung internationaler Normen begriffen werden. Die Außenwirtschaftspolitik muss von einer stärker strategischen Dimension geprägt sein: Eine Diversifizierung der Wertschöpfungsketten in Industriebereichen, in denen eine zu große Abhängigkeit von Einzelmärkten besteht (jüngst an den Beispielen medizinischer Hilfsmittel, Pharmazie, Chemie, Automobilsektor) kann durch funktionierende Regeln im Welthandel gestärkt werden, aber nicht durch Abschottung und national motivierte Interessenartikulation.

- 7. Stärkere Integration von nationalen Talentprogrammen zur Ausbildung von Nachwuchskräften in internationalen Organisationen.** Mit Programmen wie dem Junior Professional Officer/Beigeordnete Sachverständige (JPO-Programm) fördert auch die deutsche Bundesregierung den Karrieresprung deutscher Nachwuchskräfte in internationalen Organisationen, insbesondere den Institutionen der Vereinten Nationen. Hier sollte – ähnlich wie bei Trainee-Programmen der EU-Institutionen – eine stärkere Integration mit Talentprogrammen anderer gleichgesinnter Länder gefördert werden. Dadurch wird ein informeller Mechanismus zur Stärkung von Netzwerken geschaffen. Darin sollten Stiftungen, Think-Tanks, Vertretungen aus Wirtschaft, Wissenschaft und der Zivilgesellschaft eine größere Rolle spielen, um gerade in den Institutionen, in denen Entscheidungen über international geltende Regelungen getroffen werden gemeinsame Positionen zu schärfen.
- 8. Reformansätze in den Institutionen, wie sie derzeit etwa im Rahmen der Reform der WTO diskutiert werden, benötigen lebendige und leidenschaftliche Diskussionen über die beteiligten Akteure hinaus.** So lange größere Teile der Gesellschaften nicht für die Gefahren einer sich schwächenden multilateralen Ordnung sensibilisiert sind, wird es schwierig, das Handeln von Staaten auf einen breiten gesellschaftlichen Konsens zu gründen. Vielfach bleibt undurchsichtig, welche informellen Interessen und Abhängigkeiten als Entscheidungsgrundlage dienen. China ist auf die Unterstützung von Ländern angewiesen, deren politische Eliten und diplomatischen Korps wenig Widerspruch zu chinesischen Positionen wagen. Bei uns müssen dagegen kreative Wege gefunden werden, mit denen die Attraktivität von Vorschlägen und daraus ganz konkret abgeleitete Vorteile für breite Bevölkerungsteile ersichtlich werden.

Talentprogramme von Partnerländern zur Ausbildung von Nachwuchskräften in Internationalen Organisationen sollten stärker untereinander integriert werden.

- 1 Dies zeigt sich unter anderem am Beispiel der Zusammenarbeit zwischen China und Peru, bei der im Jahr 2016 mit dem Plan de Acción 2021 die Eckpunkte einer politischen Zusammenarbeit zwischen beiden Ländern festgehalten wird. Teil davon ist unter anderem ein zugunsten Chinas ausfallendes Abstimmungsverhalten Perus in der UN- Generalversammlung, siehe: Johannes Hügel, Nicole Stopfer, Inés Suñer (2020): Wie die Corona-Krise die peruanisch-chinesischen Beziehungen stärkt, Länderbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., auf: <https://www.kas.de/de/laenderberichte/detail/-/content/wie-die-corona-krise-die-peruanisch-chinesischen-beziehungen-staerkt> (letzter Zugriff: 16.10.2020).
- 2 Vgl. z. B. der Aktionsplan 2019–2023 zwischen Argentinien und der VR China, in dem sich die beiden Parteien in ihrer „Souveränität und territorialen Integrität gegenseitig unterstützen“ und Argentinien seine Verbundenheit mit dem „Ein China Prinzip“ zum Ausdruck bringt. Joint Action Plan between the Government of the Argentine Republic and the Government of the People’s Republic of China (2019–2023), auf: <https://www.fundeps.org/en/joint-action-plan-china/> (letzter Zugriff: 21.10.2020).
- 3 So kursierten im Rahmen des 44. Menschenrechtsrats in Genf eine Stellungnahme, die die Vorgehensweise der chinesischen Regierung verurteilte (durch Großbritannien initiiert und unterstützt von 27 Ländern) und zwei Stellungnahmen, die die Maßnahmen der chinesischen Regierung verteidigte (eine von Belarus vorgebrachte Stellungnahme zu Xinjiang; eine durch Kuba initiierte Stellungnahme, die das Vorgehen in Hongkong verteidigte und Unterstützung von 53 Ländern fand), siehe KAS Multilateraler Dialog Genf, Map of the Month 07/2020, auf: <https://www.kas.de/de/web/multilateraler-dialog-genf/map-of-the-month/detail/-/content/kritik-und-unterstuetzung-fuer-china-beim-menschenrechtsrat> (letzter Zugriff: 5.10.2020).
- 4 Derzeit hat China in vier von 15 UN-Unterorganisationen den Vorsitz: Food and Agriculture (FAO); International Civil Aviation Organization (ICAO); International Telecommunications Union (ITU); UN Industrial Development Organization (UNIDO).
- 5 Vgl. Feltman, Jeffrey (2020): China’s Expanding Influence at the United Nations – and how the United States should react, in Global China, S. 2; Brookings Institution, auf: <https://www.brookings.edu/research/chinas-expanding-influence-at-the-united-nations-and-how-the-united-states-should-react/> (letzter Zugriff: 29.10.2020).
- 6 Vgl.: [defenseworld.net](https://www.defenseworld.net/news/20803/China_Offers_100M_Free_Military_Assistance_To_African_Union#X7UUT_1YblU) (29.9.2017): China Offers \$100M Free Military Assistance To African Union, auf: https://www.defenseworld.net/news/20803/China_Offers_100M_Free_Military_Assistance_To_African_Union#X7UUT_1YblU (letzter Zugriff: 22.10.2020); die wachsenden Sicherheitsaktivitäten der Volksrepublik China in Afrika (Westafrika), werden auch in der KAS-MERICS Studie von Bays, Tom (2020): „China’s growing security role in Africa: Views from West Africa, Implications for Europe “ (2020), aufgezeigt, auf: <https://www.kas.de/de/einzeltitel/-/content/chinas-wachsende-sicherheitspolitische-rolle-in-afrika> (letzter Zugriff: 22.10.2020).
- 7 Mit herzlichem Dank an Paul Linnarz, Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. in Washington für die ausführlichen Erläuterungen.
- 8 Financial Times (26.10.2020): African debt to China: A major drain on the poorest countries, auf: <https://www.ft.com/content/bd73a115-1988-43aa-8b2b-40a449da1235> (letzter Zugriff: 01.11.2020).
- 9 Vgl. Heilmann, Sebastian, Hrsg. (2016): Politische Kontrolle und Partizipationsanforderungen, Menschenrechtsverständnis im Wandel, S.242 ff., in: Das politische System der VR China, 3. Auflage; Springer Verlag.
- 10 Beeko, Markus (2019): Stellungnahme Amnesty International zum 13. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik und der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages am 5. Juni 2019.
- 11 Ebd. S.12.

Impressum

Der Autor

David Merkle ist Länderreferent China der Konrad-Adenauer-Stiftung.
Von 2013–2016 war er Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Auslandsbüro Shanghai.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

David Merkle
Länderreferent China
Europäische und Internationale Zusammenarbeit
T +49 30 / 26 996-3804
david.merkle@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2020, Berlin
Gestaltung & Satz: yellow too, Pasiek Horntrich GbR

ISBN 978-3-95721-809-4



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)

Bildvermerk Titelseite
© Shutterstock/James Jiao