



Globale und regionale Ordnung

# CHINA IN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT DER UN

Das selektive Engagement einer Großmacht mit Entwicklungslandstatus

**Max-Otto Baumann, Sebastian Haug und Silke Weinlich**  
Mai 2023



China hat sich in der UN-Entwicklungszusammenarbeit zu einem immer sichtbarerem Akteur entwickelt. Angesichts der finanziellen und politischen Ressourcen des Landes ist das chinesische Engagement bisher allerdings weitgehend moderat und selektiv geblieben.



China verfolgt einen langfristigen und zunehmend durchsetzungsstarken Ansatz, um einige der traditionellen Strukturen der UN-Entwicklungspolitik zu verändern. Das jüngste Beispiel dafür ist die Globale Entwicklungsinitiative.



Im Gegensatz zu westlichen Mitgliedstaaten kann China davon profitieren, dass es gleichzeitig Großmacht und UN-Programmland ist. So kann es die Beziehungen zu den UN erweitern, insbesondere durch Süd-Süd-Kooperation.





# Inhalt

<b>1</b>	<b>EINLEITUNG</b> .....	2
<b>2</b>	<b>DER RAHMEN: FINANZIERUNG UND PERSONAL</b> .....	6
	2.1 Chinas finanzielle Beiträge .....	6
	2.2 Chinesische UN-Beschäftigte .....	14
<b>3</b>	<b>FARBE INS BILD: ZENTRALE DIMENSIONEN DES CHINESISCHEN ENGAGEMENTS</b> .....	20
	3.1 Chinesische Initiativen .....	20
	3.2 »Chinesische Sprache« .....	24
	3.3 Chinas Führungsansatz .....	28
	3.4 Chinas Diplomatie und Bündnisse .....	32
<b>4</b>	<b>DAS GESAMTBILD: MUSTER IN CHINAS ENGAGEMENT</b> .....	37
<b>5</b>	<b>DER UMGANG MIT CHINAS ENGAGEMENT: ERGEBNISSE UND AUSWIRKUNGEN</b> .....	41
	Referenzen .....	45
	Tabellen und Abbildungen .....	49
	Abkürzungen .....	50

## 1

# EINLEITUNG<sup>1</sup>

Der wachsende Einfluss der Volksrepublik China<sup>2</sup> bei den Vereinten Nationen (UN) ist zu einem wichtigen weltpolitischen Faktor geworden. Beobachter\_innen verfolgen mit Interesse und teils auch Sorge, wie die neue Großmacht ihr Engagement in der Entwicklungssäule der UN ausbaut. Seit etwa 2015 ist durch verschiedene Ereignisse und chinesische Initiativen deutlich geworden, dass China eine neue Rolle in der UN-Entwicklungszusammenarbeit anstrebt.<sup>3</sup> Beim UN-Gipfel zur Nachhaltigen Entwicklung von 2015, auf dem die Agenda 2030 verabschiedet wurde, hielt der chinesische Staatschef Xi Jinping eine Grundsatzrede: Er forderte eine »führende Rolle« für die UN und sagte zwei Milliarden US-Dollar für Süd-Süd-Kooperation zu (MOFA 2015). Die Neue Seidenstraße (Belt and Road Initiative, BRI), die 2013 ausgerufen wurde, entwickelte sich schnell zu einer wichtigen Plattform für chinesische Bemühungen, enger mit UN-Organisationen zu kooperieren (Haug 2022a). 2016 rief China innerhalb des UN-Sekretariats den UN-Treuhandfonds für Frieden und Entwicklung (United Nations Peace and Development Trust Fund, UNPDF) ins Leben, für den über zehn Jahre hinweg 200 Millionen US-Dollar zugesagt wurden. Über den UNPDF werden Ressourcen in Projekte geleitet, die von UN-Organisationen umgesetzt werden (Mao 2020). 2019 wurde ein chinesischer Staatsbürger zum Generaldirektor der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) ernannt, als fünfte chinesisch besetzte Spitzenposition im UN-Entwicklungssystem.<sup>4</sup> Zu den jüngsten Schritten gehört auch die Ankündigung der Globalen

Entwicklungsinitiative (Global Development Initiative, GDI) bei der UN-Generalversammlung im Jahr 2021. Diese soll eine globale Ergänzung zur BRI werden und ist mit dem Versprechen verbunden, die Kooperation und strategische Koordination mit UN-Entwicklungsagenturen zu stärken und gemeinsame Prioritäten voranzubringen (People's Republic of China 2021a).

Trotz dieser bemerkenswerten Entwicklung ist Chinas expandierende Rolle innerhalb der UN-Entwicklungszusammenarbeit bisher auf relativ wenig wissenschaftliches Interesse gestoßen. Die Literatur hat sich hauptsächlich auf andere Aspekte der chinesischen UN-Politik konzentriert. Dazu gehört Chinas Rolle in der UN-Generalversammlung und im Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) (ISHR 2021; vgl. Taskinen 2020), insbesondere hinsichtlich der UN-Menschenrechtssäule (Inboden 2019; Okano-Heijmans und van der Putten 2018; Piccone 2018; Zhang und Buzan 2019); im UN-Sicherheitsrat und in der Friedenssicherung (Fung 2018; Lagon und Lou 2018; Lanteigne 2019; Primiano 2019); sowie allgemeiner im Feld der Global Governance (Beeson und Li 2016; Mao 2019). Dass Entwicklungsthemen in der chinesischen UN-Politik bisher so wenig beachtet werden, ist überraschend – zumal China durch seine in den letzten Jahren deutlich ausgebaute Beteiligung an internationalen Entwicklungsbanken und durch hochkarätige bilaterale Initiativen wie der BRI Entwicklung zu einem zentralen außenpolitischen Thema gemacht hat. Wissenschaftliche Arbeiten, die Chinas Rolle in der UN-Entwicklungspolitik untersuchen, konzentrieren sich meist auf Fragen der Finanzierung (Mao 2020; Morris et al. 2021) und Personalausstattung (Fung und Lam 2021), die sich zwar quantitativ analysieren lassen, aber nur einen Teil des expandierenden chinesischen Engagements innerhalb der UN-Entwicklungszusammenarbeit abdecken (eine Ausnahme findet sich bei Chen et al. 2020).

Für viele Beobachter\_innen, insbesondere jene aus der westlichen Welt,<sup>5</sup> ist Chinas Engagement innerhalb der

1 Wir möchten allen Interviewten und Kolleg\_innen danken, die den Schreibprozess mit ihren Einsichten und kritischen Rückmeldungen unterstützt haben. Für Fehler sind wir selbst verantwortlich.

2 In dieser Studie bezieht sich »China« auf die Regierung der chinesischen Volksrepublik. Obwohl uns bewusst ist, dass Chinas Außenpolitik – wie auch die anderer Staaten – nicht unbedingt völlig kohärent ist und innenpolitischen Machtkämpfen unterworfen sein kann, konzentrieren wir uns auf China als Mitgliedstaat im UN-Kontext und unterscheiden daher nicht zwischen verschiedenen Fraktionen oder Stimmen innerhalb der chinesischen Regierung.

3 Für das UN-Entwicklungssystem gibt es keine offizielle Definition. Im Rahmen dieser Studie bezieht sich der Begriff auf diejenigen Institutionen, die zur UN-Gruppe für nachhaltige Entwicklung gehören.

4 Neben der FAO stehen bzw. standen bislang auch die Weltgesundheitsorganisation (WHO), die UN Hauptabteilung für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten (UN-DESA), die Organisation für industrielle Entwicklung (UNIDO) und die Internationale Fernmeldeunion (ITU) unter chinesischer Leitung. Auch die ICAO wurde von einer chinesischen Staatsbürgerin geleitet, aber sie gehört nicht zur UN-Gruppe für nachhaltige Entwicklung.

5 Wenn wir uns auf die »westliche Welt« oder den »Westen« beziehen, meinen wir damit allgemein die Mitglieder der Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten (WEOG), die eine von fünf Regionalgruppen innerhalb der UN ist. Ihr gehören 28 Mitgliedstaaten an, von denen einige geografisch zu Europa gehören und die sich alle als Demokratien bezeichnen. Unter anderem umfasst sie Mitglieder der Europäischen Union, Großbritannien, Kanada, Australien, Neuseeland und die Vereinigten Staaten.

UN-Entwicklungspolitik zweideutig. In den letzten Jahren hat das Land gemischte Signale zu seinen Absichten gesendet, was zwei verschiedene – und gegensätzliche – Narrative über Chinas expandierende Rolle in der UN-Entwicklungszusammenarbeit befördert: Einerseits hat sich China öffentlich zum UN-Multilateralismus und zur Agenda 2030 bekannt. China hat seine Erfahrungen und Expertise im Bereich der Armutsbekämpfung und anderer entwicklungsrelevanter Themen in verschiedenen Foren und auf verschiedene Arten eingebracht, um zur Umsetzung der nachhaltigen Entwicklungsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) beizutragen. Wichtige chinesische Dokumente wie das Weißbuch »China's International Development Cooperation in the New Era« von 2021 – und auch die Ankündigung der GDI – schüren die Erwartung, dass China die Rolle eines »good international citizen« übernehmen will und die UN als Forum und Instrument für diesen Zweck sieht. Dass der chinesische Einfluss mithilfe von Spitzenpersonal, Finanzierung und politischen Initiativen immer größer wird, kann insofern als positives Anzeichen betrachtet werden. Es bedeutet, dass sich China innerhalb des bestehenden multilateralen Systems engagiert, anstatt es zu umgehen und neue Strukturen aufzubauen.

Andererseits, aus einem eher geopolitischen Blickwinkel, hat China immer offener und auch konfrontativer den Wunsch geäußert, zu einer Transformation der globalen Ordnung beizutragen, wie es in der chinesisch-russischen Erklärung vom Februar 2022 heißt. Das wichtigste Kennzeichen der von China (gemeinsam mit Russland) geforderten »neuen Ära« besteht in der Zurückweisung dessen, was die beiden Länder als Hauptmerkmale der aktuellen Weltordnung sehen. In der Erklärung heißt es, »»they [i.e., Western powers] interfere in the internal affairs of other states, infringing their legitimate rights and interests, and incite contradictions, differences and confrontation, thus hampering the development and progress of mankind, against the opposition from the international community« (Russian Federation and People's Republic of China 2022). Diese Sichtweisen waren auch schon früher erkennbar, etwa in Xis UN-Rede von 2015 (MOFA 2015). In dieser Perspektive ist der deutlich ausgebaute chinesische Einfluss auf die UN-Entwicklungszusammenarbeit im größeren Rahmen geopolitischer Rivalitäten und Konflikte über innenpolitische Systeme zu sehen. Chinas ambivalente Positionierung zu Russlands Krieg gegen die Ukraine hat die geopolitischen Spannungen deutlich sichtbar gemacht und verschärft – ebenso wie die Kontroversen um die erheblichen Menschenrechtsverletzungen in der autonomen chinesischen Region Xinjiang, wie sie in einem Bericht des Hohen UN-Kommissariats für Menschenrechte beschrieben werden (OHCHR 2022). Laut UN-Mitarbeiter\_innen übten sowohl China als auch westliche Mitgliedstaaten vor der Veröffentlichung des Berichts starken Druck aus. Insgesamt ist gemäß diesem Narrativ das Streben nach Macht und Einfluss in der internationalen Politik also in vollem Gange, was sich auch auf die UN-Entwicklungspolitik auswirkt.

Die Ambivalenzen der chinesischen Rolle in der UN-Entwicklungszusammenarbeit waren auch zu Beginn der CO-

VID-19-Pandemie erkennbar. Einerseits hat China schnell erhebliche Hilfe für Entwicklungsländer geleistet – ein Indiz dafür, dass das Land in die Rolle eines »responsible shareholder« (Lagon und Lou 2018: 239) hineinwachsen könnte. Andererseits wurde die Krisenreaktion der Weltgesundheitsorganisation (WHO) erheblich gestört, insofern China sich weigerte, Daten zu teilen, Forschungen zum Ursprung des Virus zu ermöglichen und Taiwan mit einzubeziehen (Feldwisch-Drentrup 2020). Als weiteres Beispiel für die Spannungen zwischen den beiden Narrativen lässt sich Chinas erfolgreicher Versuch anführen, einen eigenen chinesischen Kandidaten als Leitung der FAO durchzusetzen. Angesichts der unbestrittenen Erfahrung Chinas in der landwirtschaftlichen Entwicklung im eigenen Land kann dies als Beitrag chinesischer Expertise interpretiert werden. Die (westlichen) öffentlichen Kommentare konzentrierten sich hingegen auf die aggressive diplomatische Kampagne Chinas und empfanden sie als direkte Herausforderung des westlichen Einflusses in der UN (vgl. Jaura 2019). Solche kritischen Einschätzungen leiten sich auch aus Chinas gut dokumentiertem Verhalten im UN-Menschenrechtsrat und seinen Bemühungen, UN-Menschenrechtsnormen umzudeuten, her (Foot 2020). Viele (westliche) Beobachter\_innen sehen in diesen Bemühungen ein Muster, das sich über verschiedene Bereiche wie internationale Rechtsstaatlichkeit, Handelspolitik und Internet Governance erstreckt (Gomez Martos 2019; Ginsburg 2020). Länder des Globalen Südens scheinen Chinas Aufstieg hingegen positiver zu sehen. Sie hegen trotz ihrer Abneigung gegenüber jedweder Großmachtspolitik die Hoffnung, dass Chinas expandierendes internationales Engagement zu einer ausgeglicheneren Weltordnung führt, die politische und wirtschaftliche Möglichkeiten eröffnet und neuen intellektuellen Strömungen Auftrieb gibt.<sup>6</sup>

Vor diesem Hintergrund und im Rahmen der Debatte über Chinas globalen Aufstieg, der insbesondere von westlichen Ländern als Herausforderung gesehen wird, untersucht die vorliegende Studie die Rolle Chinas in der UN-Entwicklungszusammenarbeit. Die Forschungsfrage lautet: *Wie hat sich Chinas Engagement in der UN-Entwicklungspolitik entfaltet, und was sind die Folgen davon?* Das Hauptziel der Studie besteht in einer systematischen Darstellung von Chinas wachsendem Engagement in der UN-Entwicklungszusammenarbeit. Die Studie nimmt dabei eine explizit machtpolitische Perspektive ein, in der auch die Reaktionen westlicher und anderer Länder beleuchtet werden.<sup>7</sup> Die Studie besteht aus zwei Teilen: Zunächst erfolgt ein systematischer Überblick über Chinas (wachsende) UN-Finanzierung und den (zunehmenden) Anteil chinesischer Staatsangehöriger an den UN-Beschäftigten. Im zweiten Abschnitt werden ausgewählte Dimensionen des chinesischen Engagements untersucht, was die ambivalente Rolle Chinas in der UN-Entwicklungspolitik deutlich werden lässt. Zu den Referenzpunkten der Analy-

<sup>6</sup> Zu den Beziehungen zwischen China und Afrika siehe beispielsweise Ryder 2021; Alden und Large 2019.

<sup>7</sup> Außerdem greifen wir auf Berichte zurück, die sich mit innenpolitischen Diskussionen in China beschäftigen, gehen dabei aber nicht ins Detail.

se gehören neben dem machtpolitischen Fokus auch UN-Normen und -Regeln – einige von ihnen explizit, wie die Klauseln der UN-Charta über die Neutralität internationaler Beamten\_innen, und andere impliziter, wie etwa die Praxis konsensorientierter Entscheidungen in der UN. Außerdem wird in dieser Studie das chinesische Engagement mit dem anderer (insbesondere westlicher) Mitgliedstaaten verglichen und in Beziehung gesetzt.

Als deutsche Forscher\_innen eines in Deutschland ansässigen Instituts sind wir uns bewusst, dass unsere Forschung auch durch unsere Positionalitäten beeinflusst ist – auch und vielleicht insbesondere bei Fragen globaler Machtverschiebungen.<sup>8</sup> Wir gehen davon, dass sich dies etwa in der Art und Weise zeigt, wie Gesprächspartner\_innen uns wahrgenommen und Fragen beantwortet haben. Unser Verständnis von Multilateralismus und UN wird vielleicht nicht universell geteilt. Wir haben versucht, diese Herausforderung produktiv anzugehen, indem wir gemeinsam und kritisch darüber reflektiert haben, wie unser Positionalität unterbewusst Forschung im Prozess und Ergebnis beeinflussen kann. Außerdem haben wir über diese Studie und ihre Ergebnisse nicht nur mit Kolleg\_innen verschiedenster Provenienz diskutiert, sondern auch die Quellen und Kriterien, anhand derer wir Chinas Engagement analysieren, transparent gemacht.

Die Studie ist folgendermaßen strukturiert: Im nächsten Kapitel geben wir einen quantitativen Überblick über Chinas entwicklungspolitisches Engagement in der UN. Dabei konzentrieren wir uns auf die finanziellen Beiträge Chinas und die personelle Präsenz Chinas in der UN – auf unterschiedlichen Ebenen und im Zeitverlauf. Die Analyse dieser beiden Aspekte, die als wichtige Machtquellen in der UN betrachtet werden können, gibt Hinweise darauf, wie sich Chinas Engagement in den letzten Jahren entwickelt hat. Im dritten Kapitel ergänzen wir unseren quantitativen Ansatz durch eine qualitative Analyse, die einen genaueren Blick auf vier Dimensionen des chinesischen Engagements und Einflusses in der UN-Entwicklungszusammenarbeit wirft: (i) die Förderung von Initiativen unter chinesischer Leitung; (ii) Versuche, normative chinesische Konzepte (mithilfe von diplomatischer »chinesischer Sprache«) in UN-Verfahren zu integrieren; (iii) den Führungsstil des Landes, wie er sich im Konferenzumfeld und innerhalb einzelner UN-Organisationen darstellt; und (iv) Chinas diplomatische und bündnisbezogene Vorgehensweisen. Diese vier Dimensionen können als typische Ansatzpunkte betrachtet werden, mit denen Mitgliedstaaten versuchen, Einfluss auf die UN auszuüben. Obwohl wir uns auf allgemeine Muster konzentrieren, die über verschiedene Organisationen hinweg beobachtet werden können, wollen wir auch zu einem nuancierten Bild beitragen, das zeigt, wie sich die Aktivitäten und das Verhalten Chinas je nach Ort und Kontext unterscheiden. Im vierten Kapitel fassen wir dann die Ergebnisse der beiden vorherigen Kapitel zusammen. Außerdem bestimmen und diskutieren wir dort vier

übergreifende Charakteristika, die Chinas Ansatz gegenüber der UN-Entwicklungspolitik kennzeichnen.

Wir kommen zu dem Ergebnis, dass Chinas Engagement für das UN-Entwicklungssystem insgesamt sichtbar expandiert hat. Trotzdem ist es – angesichts der finanziellen und politischen Ressourcen, die China zur Verfügung stehen – immer noch moderat. Gleichzeitig konzentriert sich das Engagement des Landes stark auf bestimmte Bereiche und Themen und zielt darauf ab, Merkmale der UN-Entwicklungspolitik, die für die westlichen Länder traditionell besonders wichtig sind, langfristig zu ändern. Allgemeiner betrachtet nimmt China bei seinem Engagement eine zweifache Position ein: Das Land ist sowohl UN-Programmland (d.h. ein Empfänger von UN-Unterstützung, mit UN-Organisationen im Land) als auch eine zunehmend durchsetzungsstarke Großmacht, die Spuren in der UN-Entwicklungszusammenarbeit hinterlässt. Im fünften Kapitel diskutieren wir schließlich Implikationen dieser Erkenntnisse für die UN-Entwicklungszusammenarbeit und deren multilaterale Strukturen und formulieren Empfehlungen für Mitgliedstaaten.

Mit unserer Studie wollen wir nicht die gesamte, sehr facettenreiche UN-Entwicklungssäule betrachten. Vielmehr wählen wir über das Gesamtsystem der UN hinweg exemplarisch mehrere Felder aus, anhand derer wir ein umfassenderes Bild zu rekonstruieren versuchen. Ausführlicher analysieren wir insbesondere die Hauptabteilung für Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (UN-DESA) im UN-Sekretariat in New York, die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) mit ihrer Zentrale in Rom, die UN-Organisation für industrielle Entwicklung (UNIDO) in Wien und das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) mit Sitz in New York. Die ersten drei wurden ausgewählt, weil sie von chinesischen Staatsangehörigen geleitet werden oder bis vor Kurzem geleitet wurden. Zusätzlich haben wir UNDP ausgewählt, das als Kontrast dient. Es spielt in der UN-Entwicklungspolitik eine zentrale Rolle, die sich in einem breiten Mandat, erheblichen finanziellen Ressourcen und einer großen Bedeutung sowohl für Entwicklungs- als auch für Industrieländer äußert. Die Stärke des UNDP liegt in den operativen Tätigkeiten. Neben ihren normativen Funktionen konzentrieren sich auch die FAO und UNIDO auf solche Aktivitäten. Anders ist dies bei UN-DESA, hier liegt der Schwerpunkt weniger auf operativer Tätigkeit, sondern auf einem starken normativen Mandat – und darauf, die Verhandlungen der Mitgliedstaaten zu wirtschaftlichen und sozialen Themen zu unterstützen.

Über diese UN-Organisationen hinaus haben wir außerdem einige für die UN-Entwicklungspolitik relevante Entscheidungsprozesse in der UN-Generalversammlung und im Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) analysiert. Untersucht wurde der Zeitraum von 2015 bis 2022, wobei einige Quellen noch weiter zurückreichen. Wir nutzen quantitative und qualitative Daten. Erstere wurden offiziellen Datenbanken und statistischem Material der UN entnommen, während letztere aus UN-Berichten und Resolutionen, akademischer Arbeit, grauer Literatur sowie halbstrukturierten Interviews und Hintergrundgesprächen stammen. Zwischen Dezember

<sup>8</sup> Zur Relevanz von Positionalitäten in Forschungen über internationale Entwicklungspolitik siehe Haug 2019.

2021 und Juli 2022 haben wir 40 Interviews mit UN-Beschäftigten, Expert\_innen und Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten geführt. Diese erfolgten auf verschiedenen Ebenen der Seniorität – von der Arbeitsebene bis hin zu Botschafter\_innen an UN-Standpunkten (New York, Rom, Genf, Wien und Peking) und in politischen oder regionalen Gruppierungen (insbesondere aus westlichen oder südlichen Mitgliedstaaten). Wegen der politisch heiklen Natur des Themas werden Interviewdaten anonymisiert dargestellt.

## 2

## DER RAHMEN: FINANZIERUNG UND PERSONAL

Dieses Kapitel bietet einen systematischen Überblick über Chinas wachsendes Engagement innerhalb der UN-Entwicklungssäule, seine Finanzierungsleistungen (2.1) und die Präsenz chinesischer Staatsangehöriger in der UN-Belegschaft (2.2). Der hier weitgehend verwendete quantitative Ansatz ist deskriptiver Natur und dient als Grundlage für die Analysen der Folgekapitel. Im Vordergrund steht hier zwar die aktuelle finanzielle und personelle Präsenz Chinas, aber wir nehmen ausgewählte Beobachtungen im Zeitverlauf vor, um zu zeigen, wie sich das entwicklungspolitische Engagement des Landes in den UN verändert hat. Außerdem werden die Daten zu Chinas Finanzierung und Personal mit jenen anderer Mitgliedstaaten verglichen – insbesondere mit westlichen Mächten, die traditionell die größten Beiträge zur UN-Entwicklungspolitik leisten (vgl. Baumann und Weinlich 2020).

### 2.1 CHINAS FINANZIELLE BEITRÄGE

Die herkömmliche Weisheit, man müsse »die Spur des Geldes verfolgen«, legt nahe, dass finanzielle Beiträge ein guter Ausgangspunkt für die Untersuchung Chinas Engagements sind. Die diesbezüglichen Zahlen ermöglichen es, im Zeitverlauf und über verschiedene Organisationen hinweg Finanzierungsmuster zu erkennen und Chinas Beiträge mit jenen anderer Mitgliedstaaten zu vergleichen (Mao 2020; Mao und Weinlich 2021; Morris et al. 2021). Finanzielle Beiträge an multilaterale Organisationen können sowohl mit direktem als auch indirektem politischen Einfluss verbunden sein. Die *Bretton Woods*-Organisationen beispielsweise gewähren Ländern mit höheren Beiträgen mehr Mitsprache. Freiwillige zweckgebundene Beiträge wiederum erlauben Staaten, einen (häufig selektiven) Teil einer multilateralen Agenda zu finanzieren (vgl. Sridhar und Woods 2013; Reinsberg 2017). Formal arbeitet die UN-Generalversammlung nach dem Prinzip »ein Sitz, eine Stimme«, was die Verbindung zwischen finanziellen Beiträgen und Einfluss weniger offensichtlich macht. Analysiert man das chinesische Engagement für die UN-Entwicklungspolitik hinsichtlich der politischen Einflussmöglichkeiten, muss man daher sorgfältig zwischen den unterschiedlichen Finanzierungsmodalitäten und ihren jeweiligen politischen Auswirkungen unterscheiden (vgl. Weinlich et al. 2020). Aufbauend auf der Übersicht in Tabelle 1 stellen wir in diesem Kapitel zunächst die Entwicklung der chinesischen finanziellen Beiträge zur UN-Entwicklungszusammenarbeit vor. Dann diskutieren wir die Hauptfinanzierungsmodalitäten, bevor wir schließlich

die Verteilung chinesischer Beiträge innerhalb des UN-Entwicklungssystems untersuchen und Chinas finanzielle Stellung innerhalb einzelner Organisationen bestimmen.

### HÖHE UND VERÄNDERUNG DER CHINESISCHEN BEITRÄGE

Wie Abbildung 1 zeigt, haben Chinas Beiträge für die UN-Entwicklungszusammenarbeit im letzten Jahrzehnt erheblich zugenommen. Insgesamt waren sie 2020 (im letzten Jahr, für das es systemweite Daten gibt) mit etwa 451 Millionen US-Dollar mehr als viermal so hoch wie 2010. Im selben Zeitraum haben sich die Einnahmen des UN-Entwicklungssystems insgesamt »nur« etwa verdoppelt – von 23,5 Milliarden US-Dollar im Jahr 2010 auf 41,2 Milliarden 2020 (bereinigt auf den Dollarwert von 2019). Verglichen mit den Finanzierungsdaten anderer Mitgliedstaaten lag China 2020 mit 451 Millionen US-Dollar unter den größten Beitragszahler\_innen auf Rang 14 (siehe Tabelle 2) – vor Australien und Frankreich, aber weit hinter kleineren westlichen Ländern wie den Niederlanden oder der Schweiz. Hinsichtlich der globalen Lastenverteilung entspricht Chinas Beitrag 1,5 Prozent der Gesamtbeiträge aller Mitgliedstaaten. Die Vereinigten Staaten und Deutschland liegen diesbezüglich bei 28,1 bzw. 16,3 Prozent. Relativ betrachtet sind die chinesischen Beiträge also vergleichsweise gering. Verglichen mit westlichen Schwerkewichten scheint China die Annahme, der Status einer wirtschaftlichen und politischen Großmacht solle sich in ihrer Finanzierung der UN-Entwicklungszusammenarbeit widerspiegeln, zu widerlegen.

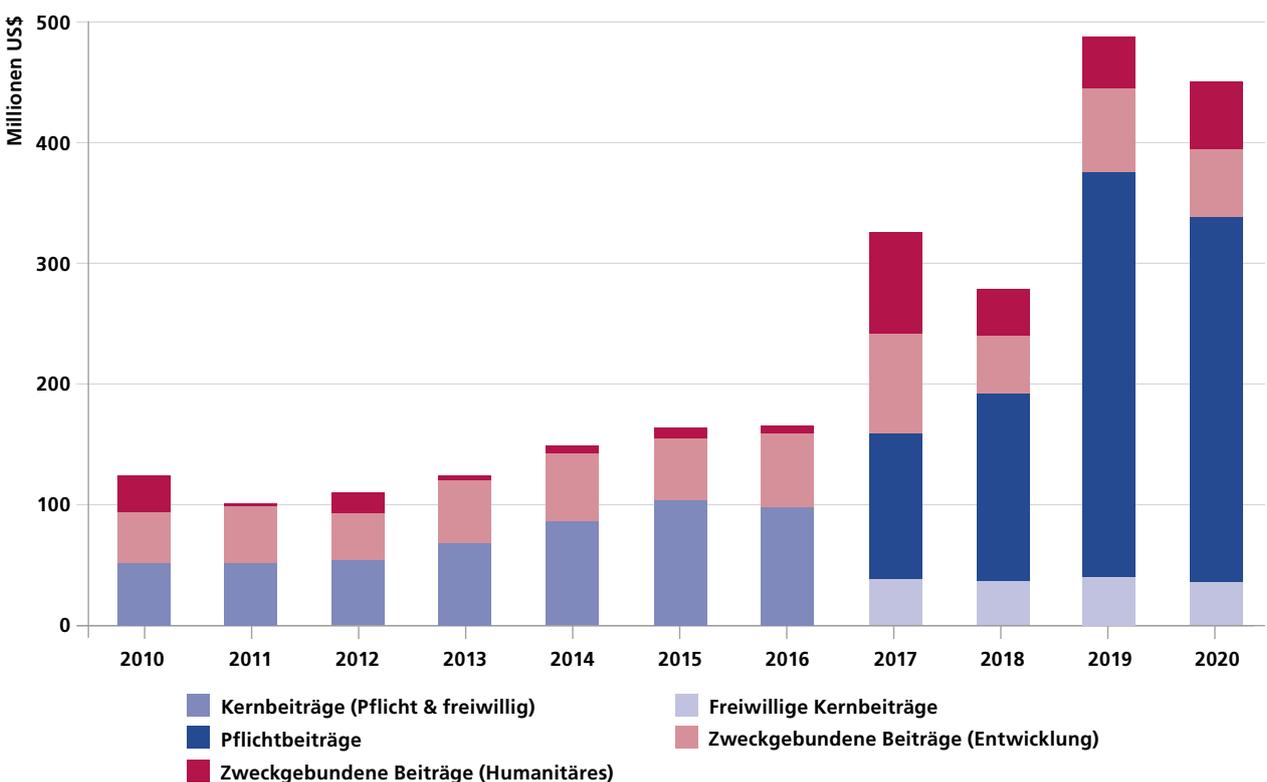
Ziemlich bescheiden wirken Chinas UN-Beiträge auch im Vergleich zu seinen bilateralen Ausgaben für internationale Entwicklung: Zwischen 2013 und 2017 (also in den ersten fünf Jahren der BRI) gab das Land für seine Programme zur Entwicklungsfinanzierung im Ausland durchschnittlich 85,4 Milliarden Dollar jährlich aus – erheblich mehr als die 37 Milliarden, die die USA jährlich für Entwicklungshilfe zur Verfügung stellten (AidData 2021: 11). Die chinesischen UN-Entwicklungsbeiträge lagen auch erheblich unter den Investitionen des Landes in multilaterale Entwicklungsbanken. Bei der Weltbank beispielsweise lag Chinas Anteil an der Internationalen Entwicklungsorganisation 2022 bei 2,42 Prozent. Damit liegt das Land auf dem neunten Platz der Mitgliedstaaten und in die Gruppe der größten Teilhaber (World Bank n. d.).

Tabelle 1  
**Die Hauptfinanzierungsmodalitäten und ihre Relevanz für Macht und Einfluss innerhalb der UN**

Finanzierungsmodalität	Definition und Eigenschaften	Relevanz für Macht und Einfluss
<b>Pflichtbeiträge</b>	<p>»Feste Geldbeiträge, die anhand [einer] vereinbarten Formel berechnet werden und die die UN-Mitgliedstaaten bei der Vertragsunterzeichnung zu zahlen beabsichtigen.«</p> <p>Das UN-Sekretariat und die Sonderorganisationen erhalten Pflichtbeiträge. Die Formel dafür beruht in erster Linie auf dem Anteil eines Staates an der Weltwirtschaft.</p>	<p>Diese Modalität soll die Beiträge vom Einfluss entkoppeln, da sowohl über ihre Höhe als auch über ihre Verwendung gemeinsam entschieden wird, normalerweise per Konsens. Ein größerer Anteil kann allerdings zu mehr allgemeinem Einfluss bei multilateraler Entscheidungsfindung führen.</p>
<b>Freiwillige Kernbeiträge</b>	<p>»Freiwillige ungebundene Beiträge.«</p> <p>Dies sind allgemeine Beiträge zum Haushalt der UN-Organisationen. Für solche Ressourcen gibt es keine rechtliche oder politische Verpflichtung. Meist fließen sie an die Fonds oder Programme. Da sie nicht zweckgebunden sind, unterstützen sie die Autonomie und Flexibilität der Empfängerinstitutionen.</p>	<p>Da sie freiwillig und nicht zweckgebunden sind, signalisieren diese Beiträge eine allgemeine Unterstützung für die empfangende Organisation und das Vertrauen in sie. Der daraus resultierende Einfluss bemisst sich an der Beitragshöhe, da die Finanzierung im Ermessen der Geldgeber liegt.</p>
<b>Freiwillige zweckgebundene Beiträge</b>	<p>»Zuwendungen, die von den Geldgeber für [ein]bestimmtes Programm oder Projekt zweckgebunden sind.« Fonds, Programme und in geringerem Umfang auch Sonderorganisationen der UN hängen zunehmend von diesen freiwilligen Zuwendungen ab. Eine bedeutende Unterkategorie sind »lokale Ressourcen«, die als »Beiträge von Programmländern [...] zur Unterstützung ihres eigenen Entwicklungsrahmens« definiert sind.</p>	<p>Mit diesen Beiträgen wird direkter Einfluss auf die entsprechenden Aktivitäten der Empfängerinstitutionen erworben. Jene sind den Beitragszahler_innen für die Umsetzung verantwortlich.</p>

Quelle: Eigene Auswertung der Verfasser\_innen auf Grundlage von Definitionen des UN CEB 2022.

Abbildung 1  
**Chinesische Beiträge zum UN-Entwicklungssystem (2010–2020)**



Quelle: Eigene Auswertungen der Verfasser\_innen auf Grundlage von UN-DESA.  
 Alle Zahlen in diesem Abschnitt beruhen auf den jährlichen statistischen Anhängen zur Finanzierung operativer Aktivitäten der UN-DESA.

Tabelle 2

**Rangfolge der Gesamtbeiträge für operative Aktivitäten des UN-Entwicklungssystems nach Mitgliedstaaten (2020)**

Rang	Land	Pflichtbeiträge (in Millionen US\$)	Freiwillige Beiträge (in Millionen US\$)	Gesamt (in Millionen US\$)	Anteil an den Gesamtbeiträgen aller Mitgliedstaaten (%)
1	Vereinigte Staaten	550	8.044	8.594	28,1
2	Deutschland	156	4.840	4.996	16,3
3	Großbritannien	111	2.230	2.341	7,7
4	Schweden	23	1.666	1.689	5,5
5	Japan	219	1.173	1.392	4,6
6	Norwegen	20	1.088	1.108	3,6
7	Kanada	76	847	923	3,0
8	Niederlande	35	858	893	2,9
9	Dänemark	14	569	583	1,9
10	Schweiz	30	527	557	1,8
11	Saudi-Arabien	29	491	520	1,7
12	Italien	86	414	499	1,6
13	Korea (Republik)	57	421	478	1,6
14	China	303	148	451	1,5
15	Australien	54	382	436	1,4
16	Frankreich	108	306	414	1,4
17	Belgien	20	301	321	1,0
18	Finnland	11	259	270	0,9
19	Dominikanische Republik	2	249	251	0,8
20	Russische Föderation	61	173	234	0,8
	<b>Gesamtbeiträge aller Mitgliedstaaten</b>	<b>2.553</b>	<b>28.037</b>	<b>30.590</b>	

Anmerkung: Operative Aktivitäten können humanitär- oder entwicklungsbezogen sein. In der Tabelle sind weder kollektive Geldgeber wie die Europäische Kommission noch die globalen vertikalen Fonds enthalten, die weitgehend durch westliche Mitgliedstaaten finanziert werden. Enthalten sind aber lokale Ressourcen, die bei China 30,5 Millionen US-Dollar betragen. (Wären lokale Ressourcen nicht berücksichtigt, würde China in der Rangfolge drei Plätze verlieren.) Alle Zahlen sind von 2020.

Quelle: Eigene Auswertungen der Verfasser\_innen auf Grundlage der UN-DESA 2022.

## CHINA'S FINANZIERUNGSMIX

Wie Abbildung 1 zeigt, wird Chinas Finanzierungsprofil von Pflichtbeiträgen dominiert: 2020 machten diese etwa zwei Drittel (302,7 Millionen US-Dollar oder 67 Prozent) seiner Gesamtbeiträge aus. Bei Deutschland beträgt dieser Anteil nur 3,1 Prozent, und bei den Vereinigten Staaten 6,4 Prozent. Dieser relativ hohe Anteil an Pflichtbeiträgen ist wichtig für das Verständnis des chinesischen Engagements im UN-Entwicklungssystem. In den folgenden Abschnitten unterziehen wir die drei wichtigsten Finanzierungsmodalitäten einer genaueren Analyse.

### Pflichtbeiträge

Die Formel zur Berechnung der Pflichtbeiträge beruht in großen Teilen auf der Wirtschaftsleistung der Mitgliedstaaten. Da der Anteil der Pflichtbeiträge so groß ist, kann das wachsende chinesische UN-Engagement also als Nebeneffekt seines wirtschaftlichen Wachstums gelesen

werden.<sup>9</sup> Auch wenn die chinesischen Diplomaten der schrittweisen Erhöhung ihres Anteils nicht widersprochen haben, kann die Steigerung der Pflichtbeiträge also kaum als strategische Entscheidung für mehr Engagement in der UN-Entwicklungszusammenarbeit betrachtet werden. Die allgemeine Formel zur Berechnung der Pflichtbeiträge ist seit 2000 unverändert geblieben (vgl. Haug et al. 2022). In den letzten zwanzig Jahren hat sie zu erheblich höheren Beiträgen Chinas geführt. Lag der chinesische Anteil im Jahr 2000 noch unter einem Prozent, stieg er 2010 auf 3,2 Prozent – für den Zeitraum zwischen 2022 und 2024 ist er sogar auf 15 Prozent angewachsen. Heute leistet China (nach den USA, deren Quote auf 22 Prozent festgelegt ist) den zweitgrößten Beitrag zum regulären UN-Haushalt. Obwohl das zukünftige Wirtschaftswachstum des Landes schwer

<sup>9</sup> Chinas (kaufkraftbereinigtes) BIP ist von etwa 4.000 Dollar pro Kopf im Jahr 1999 auf über 16.000 im Jahr 2019 gestiegen. Für eine Übersicht und grafische Darstellung siehe Ghosh 2019.

vorherzusagen ist, schätzen manche Beobachter\_innen, dass Chinas Anteil am regulären UN-Haushalt den der Vereinigten Staaten bereits 2028 einholen wird (Mir 2019).

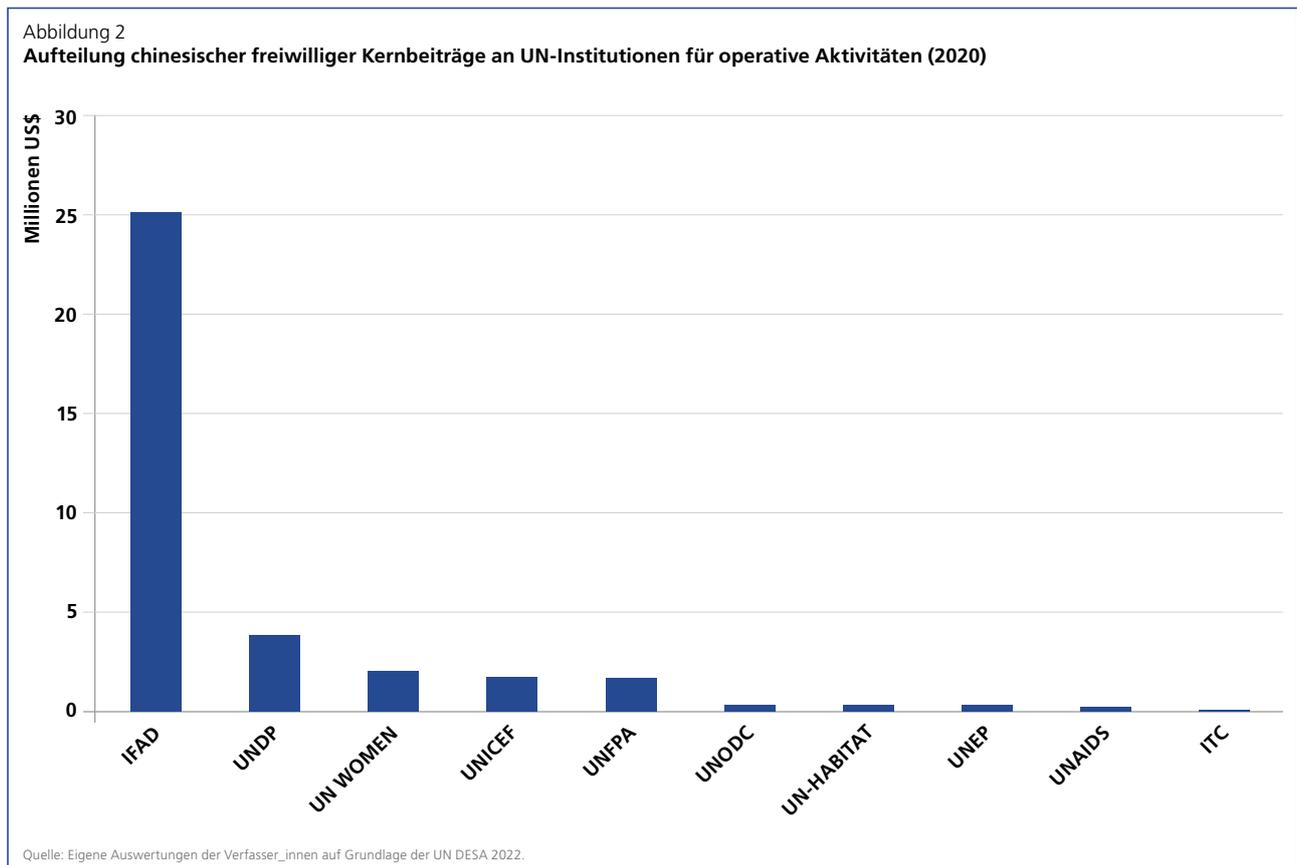
Dass die Pflichtbeiträge in Chinas Finanzierungsmix so dominant sind, bedeutet auch, dass sich die wachsende finanzielle Präsenz des Landes am stärksten im Sekretariat und in einigen Sonderorganisationen auswirkt, die erheblich von Pflichtbeiträgen abhängen. 2020 waren die größten Empfänger\_innen chinesischer Pflichtbeiträge das UN-Sekretariat (121,5 Millionen US-Dollar), FAO (47,5), ILO (41,4), WHO (36,2), UNESCO (29,4) und UNIDO (17,4 Millionen). Geringere Beträge gingen an IOM (6,1 Millionen), WMO (1,7 Millionen) und andere kleinere Organisationen. Die Stellung als zweitgrößter Beitragszahler trägt zum politischen Gewicht Chinas bei – insbesondere bei Haushaltsverhandlungen, wo sich das Land mit anderen großen Zahlern zusammenschließt, um mehr Kosteneffektivität und stärker begrenzten Aufwuchs einzufordern. Bei den Sonderorganisationen könnte der Einfluss durch die Pflichtbeiträge geringer sein, da diese auch freiwillige Beiträge erhalten. Bei der FAO beispielsweise entspricht der zwölfprozentige Anteil Chinas an den Pflichtbeiträgen nur 3,1 Prozent der Gesamteinnahmen in 2021, da diese sich zu 75 Prozent aus freiwilligen Beiträgen zusammensetzten. Hier ist die erhebliche Zunahme der Pflichtbeiträge also nur begrenzt relevant (FAO 2022a).

Fähigkeit, ihre Mandate umzusetzen. Sie ähneln den Pflichtbeiträgen, verschaffen den Geldgeber aber mehr Einfluss. Chinas freiwillige Kernbeiträge werden erst seit 2017 separat ausgewiesen; zwischen 2017 und 2020 sind sie von 36,3 Millionen auf 38,8 Millionen US-Dollar mäßig gestiegen (Abbildung 1). Bemerkenswerter ist, dass diese Kategorie in Chinas Finanzierungsmix eher klein bleibt und nur 8,4 Prozent der Gesamtbeiträge des Landes ausmacht. Es sind hauptsächlich die Fonds und Programme der UN (wie UNDP, UNICEF oder UNFPA), die von dieser Form der Ressourcen abhängen. Daher könnte das Ergebnis auch bedeuten, dass China es bis jetzt vermieden hat, erheblich in jene UN-Organisationen zu investieren, in denen westliche Länder eine dominante Rolle spielen, und stattdessen dort nur symbolische Beiträge leistet. Wie Abbildung 2 zeigt, geht der Großteil der freiwilligen Beiträge Chinas an IFAD, eine in Rom ansässige internationale Finanzinstitution, die ihre Mittel unter anderem in Wiederauffüllungsrunden erhält. China hat ein verstärktes Interesse an IFAD, da dessen Schwerpunkte auf der Armutsbekämpfung und Ernährungssicherheit im ländlichen Raum liegt (Mao 2020).<sup>10</sup> Außerdem ist IFAD die einzige UN-Organisation, die finanzielle Beiträge mit Stimmanteilen verknüpft. Verglichen mit seinen Beiträgen an IFAD sind die freiwilligen Kernbeiträge Chinas an andere UN-Organisationen nur minimal (Abbildung 2).

### Freiwillige Kernbeiträge

Freiwillige Kernbeiträge werden auch als »multilaterale Beiträge« bezeichnet (Weinlich et al. 2020: 26), da sie die Unabhängigkeit der Institutionen fördern – und damit ihre

<sup>10</sup> IFAD beherbergt auch die IFAD-China Fazilität für Süd-Süd- und Dreieckskooperation.



### Freiwillige zweckgebundene Beiträge

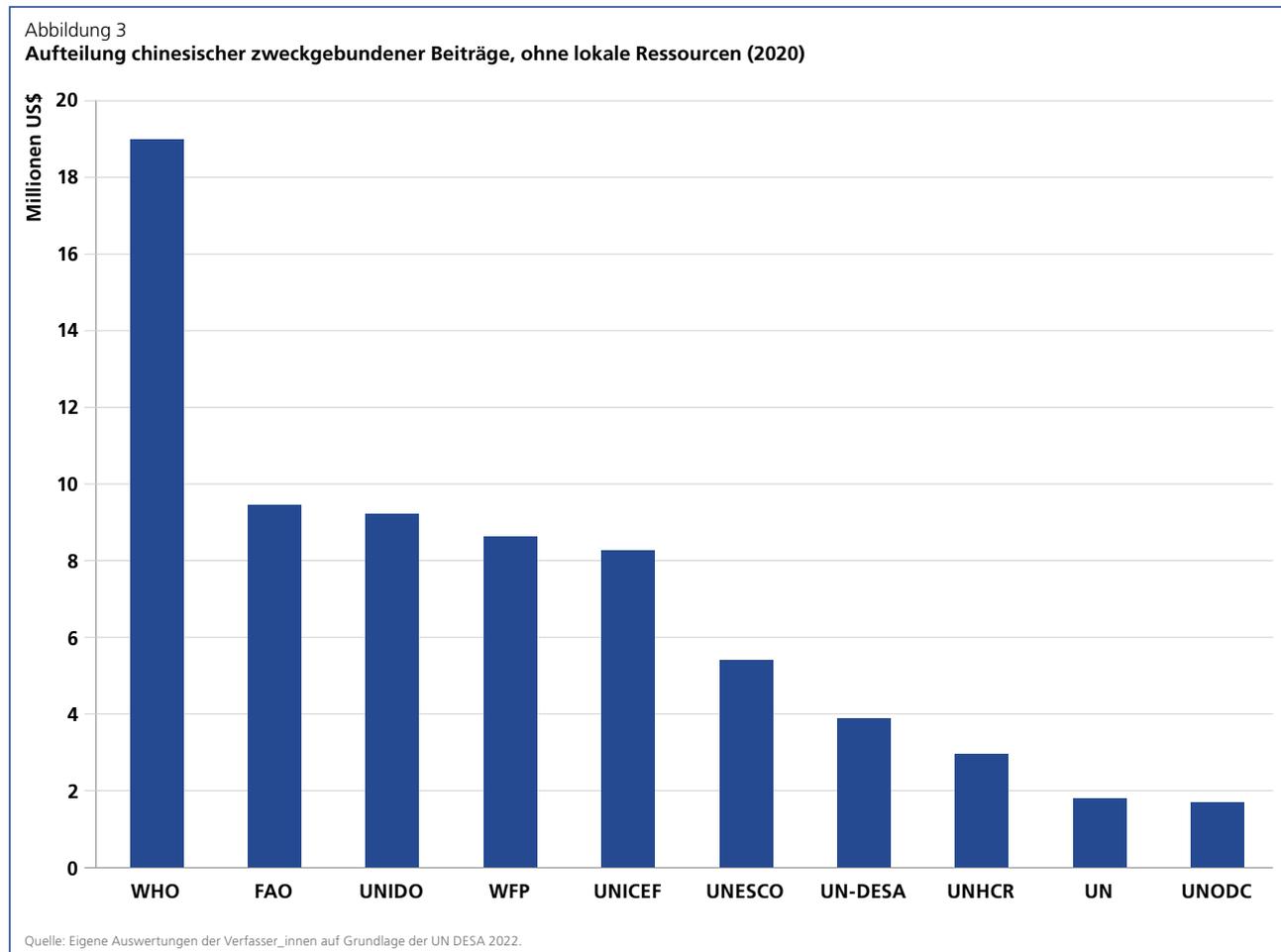
Ähnlich wie die freiwilligen Kernbeiträge hat China auch seine zweckgebundenen Beiträge von 42,2 Millionen US-Dollar 2010 auf nur 55,8 Millionen im Jahr 2020 erhöht – mit einigen zwischenzeitlichen Schwankungen. Der Gesamthaushalt der UN hat sich in dieser Zeit fast verdoppelt. Bislang hat China Zweckbindung nicht als Hauptfinanzierungsmodalität etabliert – im Gegensatz zu westlichen Beitragsländern. Dies gilt sowohl für die Fonds und Programme, die fast ausschließlich von freiwilligen Zahlungen abhängen, als auch für Sonderorganisationen, bei denen zweckgebundene Beiträge mittlerweile ebenfalls oft einen Großteil des Einkommens ausmachen. 2020 flossen nur 17,4 Prozent (78,4 Millionen Dollar) der chinesischen Mittel als zweckgebundene Beiträge (UN-DESA 2022). Andere große Geldgeber, wie die Vereinigten Staaten oder Deutschland, leisten meist einen viel höheren Anteil ihrer UN-Beiträge in zweckgebundener Form (75 bzw. 73 Prozent). Da ein hoher Anteil von zweckgebundenen Beiträgen die Unabhängigkeit und Flexibilität der UN-Organisationen beeinträchtigt, wurde dieser Trend zur Zweckbindung durch westlichen Mitgliedstaaten als entscheidendes Problem für die UN-Entwicklungspolitik erkannt (Weinlich et al. 2020).

Diesem Trend hat sich China zwar nicht angeschlossen, aber es nutzt freiwillige zweckgebundene Beiträge ebenso für seine eigenen Interessen. Der Spitzenwert bei den von China für das UN-Entwicklungssystem bereitgestellten Mitteln

im Jahr 2017 lässt sich auf die BRI zurückführen. Auf dem ersten BRI-Forum für Internationale Zusammenarbeit in Peking im Jahr 2017 hat die chinesische Regierung insgesamt zwei Milliarden RMB (etwa 283,7 Millionen US-Dollar) an Ernährungshilfe für Länder in der BRI zugesagt, die über das Welternährungsprogramm (WFP) durchgeführt werden sollten (Mao 2020).<sup>11</sup> Laut UN-DESA-Zahlen hat das WFP in jenem Jahr von China 73,8 Millionen US-Dollar an zweckgebundenen Beiträgen erhalten. Die Zahlungen im Jahr 2020 wiederum spiegeln Chinas Reaktion auf die COVID-19-Pandemie wider, die außerordentlich hohe Beiträge an die WHO zur Folge hatte (Abbildung 3). Dies könnte auch eine Reaktion auf die Drohung der Trump-Regierung gewesen sein, Zahlungen an die WHO aufgrund deren Pandemiepolitik zurückzuhalten. Außerdem überrascht es nicht, dass die FAO und UNIDO, die beide in jenem Jahr unter chinesischer Leitung standen, hohe chinesische Beiträge erhalten haben, obwohl die absoluten Zahlen moderat geblieben sind.

Interessanterweise leistet China vergleichsweise wenig zweckgebundene Beiträge an die kleineren Organisationen im Sekretariat, die Funktionen für die gesamte UN-Entwicklungszusammenarbeit erfüllen, wie etwa das UN-Büro für

<sup>11</sup> Die chinesische Finanzierung, die explizit den mit der BRI verbundenen Prozessen gewidmet war, schien auf dieser ursprünglichen Ebene nicht fortgeführt worden zu sein – vielleicht auch wegen geopolitischer Spannungen über das UN-Engagement für die BRI; siehe Abschnitt 3.1



Entwicklungs koordinierung. Obwohl diese Organisationen im allgemeinen über den regulären UN-Haushalt abgedeckt sind, werden einige von ihnen von westlichen Geldgeber mit freiwilligen Beiträgen unterstützt. Von 14 solcher Organisationen<sup>12</sup> hat China lediglich die UN-Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik (mit 1,7 Millionen Dollar 2020) und die UN-Hauptabteilung für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten UN-DESA (mit 4,0 Millionen) unterstützt – wobei sich erstere auf die Weltregion konzentriert, der auch China angehört, und letztere unter chinesischer Leitung steht. Zum Vergleich: 2020 lagen die Gesamtbeiträge für UN-DESA bei 77,3 Millionen US-Dollar. Sie kamen meist von westlichen Geldgeber, von denen allein Deutschland 7,9 Millionen Dollar beigetragen hat. Für das UN-Büro für Entwicklungs koordinierung und das UN-Resident-Coordinator-System, das dieses Büro leitungs- und substanzbezogen unterstützt, hat China 2019 bei der Einführung des neuen Systems einmalig zwei Millionen US-Dollar gezahlt (UNSDG n. d.), aber bis jetzt keine weiteren Ressourcen zur Verfügung gestellt. Die westlichen Mitgliedstaaten haben hingegen stärker investiert: Allein Deutschland hat 2021 11,7 Millionen US-Dollar beigetragen und die Vereinigten Staaten 21,5 Millionen Dollar.

Bei den Verhandlungen zur Reform der UN-Entwicklungspolitik stand die Gewichtung der vielfältigen Funktionen der Resident Coordinators zur Debatte. Einige Länder bevorzugten dabei eine stärker politische Rolle, während andere dies ablehnten. China positionierte sich gemeinsam mit vielen Ländern des Globalen Südens, die sich gegen eine stärkere politische und normative Rolle ausgesprochen haben (Chen et al. 2020).

<sup>12</sup> Dazu gehören: UN-ECE, UN-ECA, UN-ECLAC, UN-ESCAP, UN-ESCWA, UN-DOS, UN-DCO, UN-DESA, UN-DRR, UN-DMSPC, UN-DGC, UN-RISD, UNSSC, und UNOPS.

2020 hat China weitere sieben Prozent (30,5 Millionen US-Dollar) an zweckgebundenen Ressourcen für operative UN-Aktivitäten im chinesischen Inland bereitgestellt. Dies sind »lokale Ressourcen« für inner-chinesische Zwecke. Der größte Teil dieser Beiträge ging an das UNDP-Länderbüro (25 Millionen US-Dollar), gefolgt vom WFP (2,9 Millionen) und dem UNFPA (2,0 Millionen) mit erheblich geringeren Summen. Außerdem ist bemerkenswert, dass China in den letzten Jahren sehr wenig Beiträge an gepoolte Funds leistete – einer zweckgebundenen Finanzierungsmodalität, die die UN als bessere Alternative zur streng zweckgebundenen Projekt- und Programmfinanzierung bewirbt. Im UN-Finanzierungspakt von 2019 haben sich die Mitgliedstaaten darauf geeinigt, dass 16 Prozent aller zweckgebundenen Gelder für entwicklungsbezogene Tätigkeiten über solche gepoolten Funds beigetragen werden sollen (UNSG 2019). Die UN-Finanzierungsstatistik von 2020 weist hierfür keine chinesischen Beiträge aus; es gab lediglich Beiträge in Höhe von 0,5 Millionen Dollar für gepoolte Funds für humanitäre Zwecke.

### CHINAS POSITION IN DEN TOP TEN DER BEITRAGSZÄHLER\_INNEN FÜR UN-ORGANISATIONEN

China zählt zur Gruppe der zehn größten Geldgeber bei elf UN-Organisationen (Tabelle 3). Diese Position ergibt sich aus dem hohen chinesischen Anteil an Pflichtbeiträgen, dem gezielten Einsatz insgesamt aber bescheidener freiwilliger Beiträge und kontextspezifischen Faktoren (wie der Tatsache, dass bestimmte UN-Organisationen keine westliche Unterstützung erhalten).<sup>13</sup> Dass China bei UNESCO auf Rang eins

<sup>13</sup> Diese Zahlen repräsentieren nicht alle Finanzflüsse an diese Organisa-

Tabelle 3

**Organisationen, bei denen China zu den zehn größten Beitragszahlern für operative Aktivitäten gehört (2020)**

	Gesamtbeitrag (Millionen US\$)	Freiwillige Beiträge (Millionen US\$)	Anteil des Gesamteinkommens der Institution (%)	Anteil der freiwilligen Beiträge (nur staatliche Geldgeber) (%)	Chinas Rang
<b>UNESCO</b>	34,8	5,5	9,9	3,4	1
<b>UNIDO</b>	26,7	9,3	16,6	12,2	1
<b>WMO</b>	2,0	0,3	11,2	8,4	2
<b>ILO</b>	41,9	0,5	8,2	0,3	3
<b>ESCAP</b>	1,7	1,7	7,5	7,5	3
<b>FAO</b>	57,1	9,6	3,9	1,7	4
<b>WHO</b>	55,2	19,0	3,5	1,5	6
<b>ITC</b>	0,8	0,8	2,4	2,4	6
<b>IFAD</b>	25,7	25,7	6,9	6,9	6
<b>UN DESA</b>	4,0	4,0	5,1	5,1	8
<b>UNCTAD</b>	1,0	1,0	3,3	3,3	9

Quelle: Eigene Auswertungen der Verfasser\_innen auf Grundlage der UN DESA 2022.

steht, liegt daran, dass die Vereinigten Staaten aus der Organisation, deren größter Geldgeber sie einst waren, 2018 ausgetreten sind. Verglichen mit dem Anteil anderer Mitgliedstaaten ist China finanziell am dominantesten bei UNIDO – einer weiteren UN-Organisation, aus der große westliche Länder wie den USA, Großbritannien und Frankreich ausgetreten sind, weil sie sie für irrelevant und ineffektiv hielten. China hingegen hat dort eine vergleichsweise hohe Summe an freiwilligen Beiträgen investiert. UNIDO gehört zu jenen Organisationen, die unter chinesischer Leitung standen. Auch Chinas finanzielle Zuwendungen an die UN-Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik sticht heraus, da dies die einzige Regionalkommission ist, für die das Land im Jahr 2020 freiwillige Beiträge geleistet hat. Drei der 25 Führungspositionen im Managementteam der Kommission sind mit chinesischen Staatsangehörigen besetzt – darunter auch die Abteilungen für Transport und Energie (zwei wichtige Aspekte der BRI), sowie das Zentrum zur nachhaltigen Mechanisierung der Landwirtschaft, eine Regionalorganisation der Kommission mit Sitz in Pe-

king. Von dem bisher beschriebenen Muster, dass China gezielt kleinere Organisationen – mit geringeren Ressourcen und weniger westlicher Präsenz – und solche unter chinesischer Leitung unterstützt (vgl. auch Mao 2020), ist UN-DESA in gewisser Hinsicht eine Ausnahme. Obwohl diese Abteilung des UN-Sekretariats seit 13 Jahren unter chinesischer Leitung steht, liegt China bei den freiwilligen Beiträgen 2020 nur an achter Stelle.<sup>14</sup> UNESCO, UNIDO und UN-DESA gehören im UN-Entwicklungssystem zu den vergleichsweise kleinen Organisationen. Um so bemerkenswerter ist es, dass China – hauptsächlich wegen seiner Pflichtbeiträge – bei der FAO und WHO auf Rang vier bzw. sechs steht, da diese Organisationen finanziell und politisch bedeutend sind.

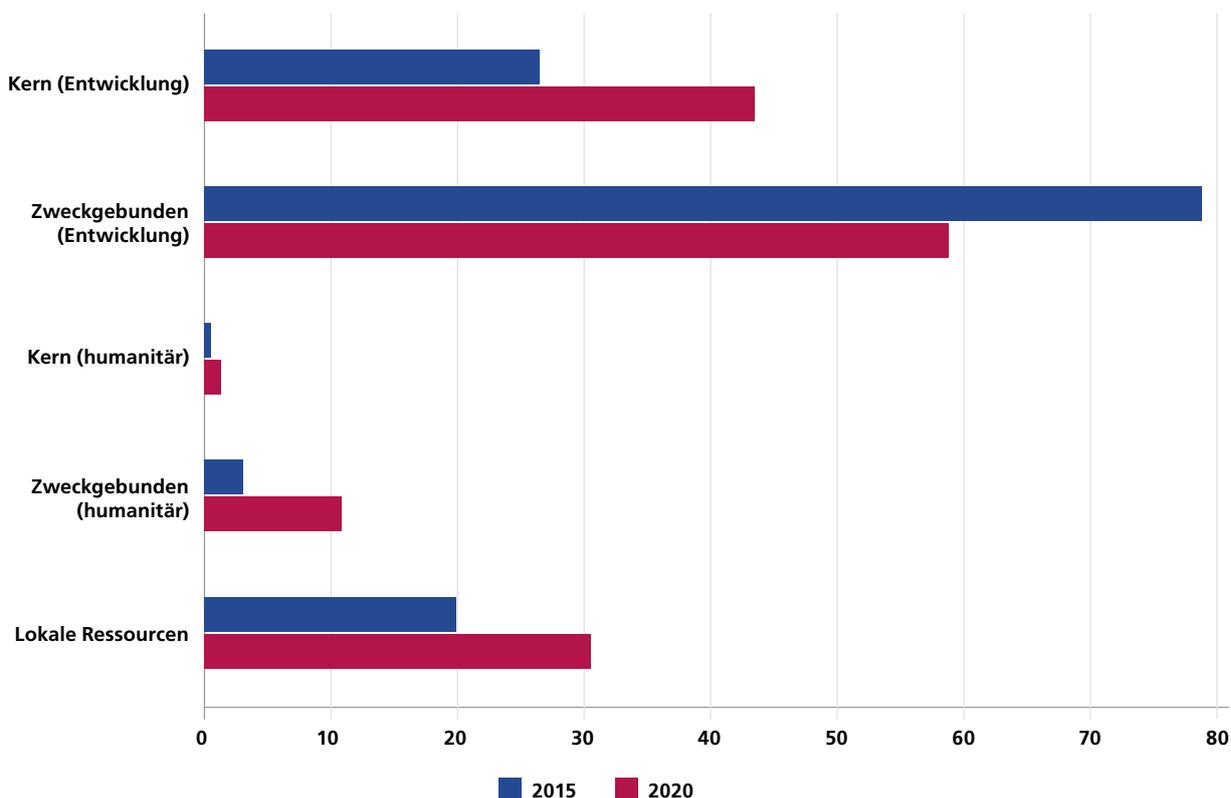
### AUSGABEN VON UN-ORGANISATIONEN IN CHINA

Chinas UN-Engagement kann nicht von der Tätigkeit der UN in China getrennt werden. Im chinesischen Inland sind die UN weiterhin finanziell sehr präsent, was China von westli-

tionen, sondern nur den Teil, der für entwicklungsbezogene und humanitäre Aktivitäten ausgegeben wird. Mithilfe anderer Datenquellen, die die Gesamtbeiträge berücksichtigen, führen Morris et al. (2021: 40) die ITU, UN-HABITAT und den UN-Kapitalentwicklungsfonds als zusätzliche Organisationen an, bei denen China 2019 unter den zehn größten Geldgeber war. Dabei muss berücksichtigt werden, dass unsere Studie Zahlen von 2020 verwendet.

<sup>14</sup> Zum Zeitpunkt der Erstellung war nicht klar, in welchem Maße chinesische Beiträge zu Treuhandfonds im momentanen Datensatz enthalten sind – wie etwa für den UNPDF (für den 2016 über zehn Jahre 200 Millionen Dollar zur Förderung von Friedens- und Entwicklungszielen zugesagt wurden).

Abbildung 4  
Ausgaben des UN-Entwicklungssystems in China (2015 und 2020)



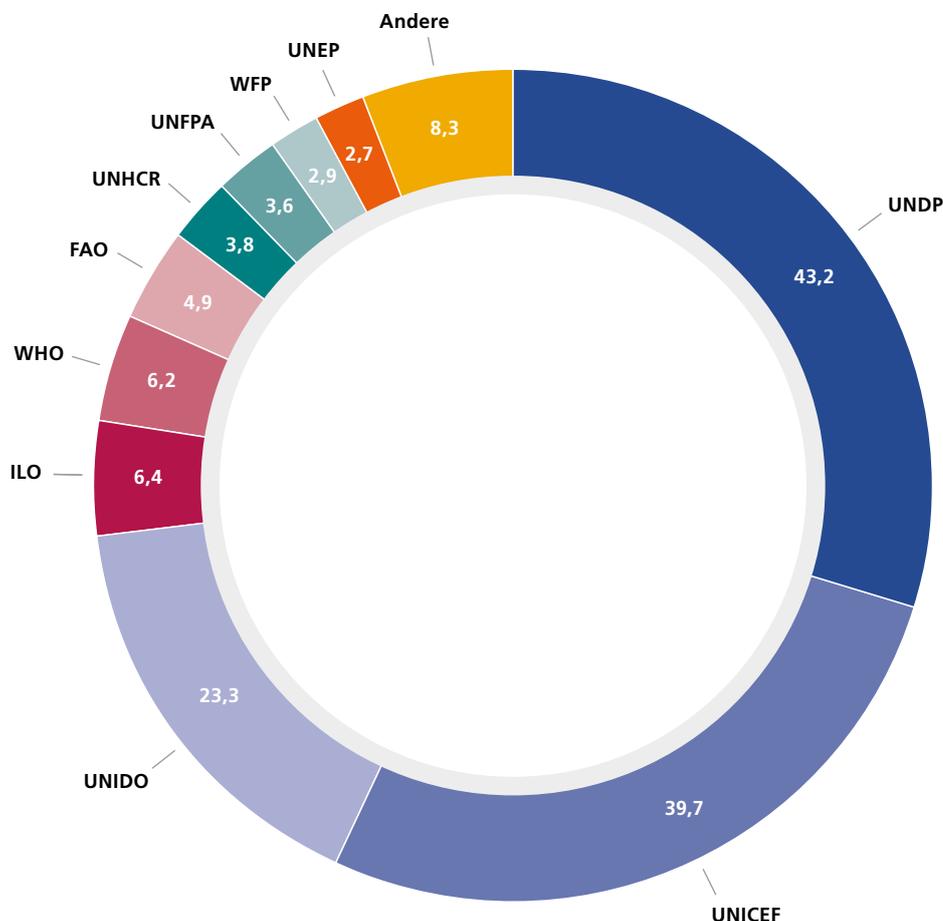
Anmerkung: Lokale Ressourcen werden hier nicht als Teil der entwicklungsbezogenen und humanitären zweckgebundenen oder Kernaussgaben betrachtet und deshalb nur einmal gezählt.  
Quelle: Eigene Auswertungen der Verfasser\_innen auf Grundlage von UN DESA 2017; 2022.

chen Ländern unterscheidet. Als UN-Programmland beherbergt China eine Resident Coordinator, der oder die alle UN-Organisationen im Land repräsentiert. 2020 haben die 21 UN-Organisationen, die momentan Teil des UN-Rahmenwerks für nachhaltige Entwicklung in China sind, dort zusammen 144,9 Millionen US-Dollar ausgegeben. Diese Summe positioniert China unter den größten UN-Programmländern an 43. Stelle, nach Ecuador (42.) und vor Honduras (44.). In Ländern mittleren Einkommens wie China nutzen die UN normalerweise fast ausschließlich zweckgebundene Beiträge und lokale Ressourcen, die von der dortigen Regierung selbst beigetragen werden. Da es in China in letzter Zeit keine große humanitäre Krise gegeben hat und das Land kleinere Krisen selbst bewältigen kann, weisen die UN-Ausgaben in China insgesamt einen klaren und nicht überraschenden Schwerpunkt bei entwicklungsbezogenen Aktivitäten auf. Außerdem ist dort ein erheblicher Anteil lokaler Ressourcen (21 Prozent) erkennbar, der in den letzten fünf Jahren deutlich gewachsen ist, sowie ein außerordentlich hoher Anteil an Kernressourcen (39,2 Prozent) (Abbildung 4). Immerhin gehört China bereits seit 2012 zur Ländergruppe mit hohem mittleren Einkommen. Normalerweise werden

die Zuwendungen von Kernmitteln an Länder hohen mittleren Einkommens mit der Zeit auf das Minimum zurückgefahren, das zum organisatorischen Betrieb der Länderbüros erforderlich ist. In China hingegen sind sie seit 2015 gestiegen und scheinen auch Programmaktivitäten zu finanzieren.

Hinsichtlich des finanziellen Fußabdrucks einzelner UN-Organisationen in China wird die Liste von UNDP und UNICEF angeführt – zwei Organisationen, die nur geringe freiwillige Beiträge von China erhalten (Abbildung 5). Finanziell betrachtet ist China bei beiden ein Nettoempfänger geblieben. Dies gilt auch für die anderen UN-Fonds und -Programme (UNFPA, UNHCR, UN-Habitat und UN Women), mit Ausnahme von WFP und UNRWA. Gemeinsam haben die Fonds und Programme 2020 – ohne lokale Ressourcen – von China 38,8 Millionen US-Dollar an freiwilligen Beiträgen erhalten und 96,1 Millionen in China ausgegeben. Bemerkenswert sind außerdem die relativ hohen Ausgaben von UNIDO und, in geringerem Maße, der ILO. Mit ihren relativ kleinen Haushalten gehören diese beiden Organisationen in den meisten Programmländern nicht zur Gruppe der (finanziell) größten UN-Länderbüros.

Abbildung 5  
Ausgaben von UN-Institutionen in China (2020, Top 10)



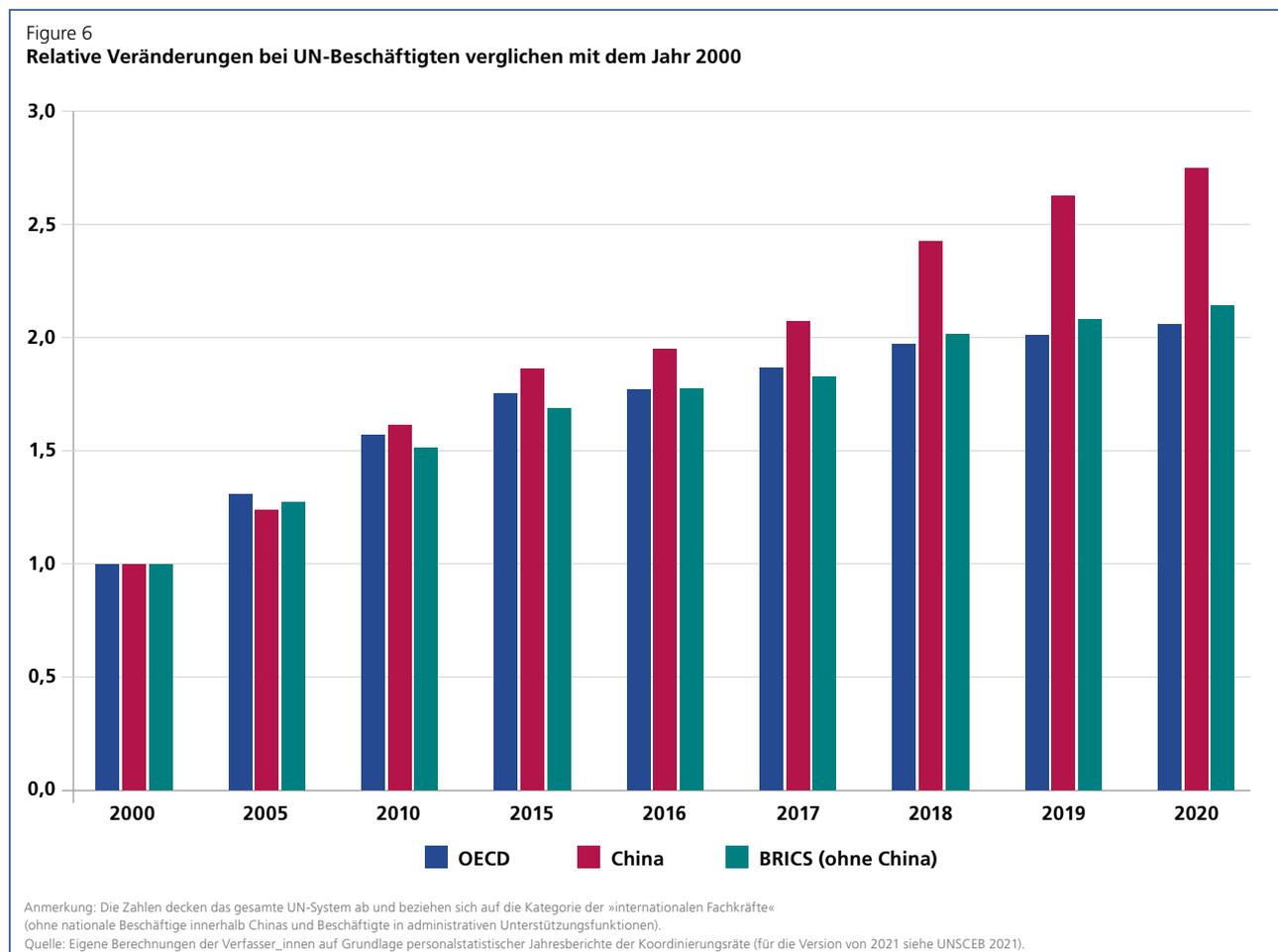
Quelle: Eigene Auswertungen der Verfasser\_innen auf Grundlage von UN DESA 2022.

## 2.2 CHINESISCHE UN-BESCHÄFTIGTE

Nur wenige Themen sind bisher so dauerhaft umstritten wie die Vertretung der Mitgliedstaaten in der internationalen Bürokratie. In der UN-Charta heißt es ausdrücklich, das Leitprinzip zur Besetzung von UN-Posten sei die individuelle Leistung: »(3) Bei der Einstellung der Bediensteten und der Regelung ihres Dienstverhältnisses gilt als ausschlaggebend der Gesichtspunkt, dass es notwendig ist, ein Höchstmaß an Leistungsfähigkeit, fachlicher Eignung und Ehrenhaftigkeit zu gewährleisten.« (UN 1945, Art. 101 §3). Die Gründer der UN hielten es aber auch für nötig, das Prinzip der kompetenzbasierten Nominierungen durch eine vage Bestimmung zum geografischen Gleichgewicht zu balancieren: »Der Umstand, dass es wichtig ist, die Auswahl der Bediensteten auf möglichst breiter geographischer Grundlage vorzunehmen, ist gebührend zu berücksichtigen« (UN 1945, Art. 101 §3). Eine ausgewogene geografische Verteilung kann dazu dienen, ein breites Spektrum von Sichtweisen in die UN zu bringen, was idealerweise zu der Art multilateraler Einstellung führt, die nötig ist, um im globalen Interesse zu handeln. Die internationale Zusammensetzung der Beschäftigten kann einen Informationsfluss in beide Richtungen ermöglichen – von den Regierungen der Mitgliedstaaten hin zu den UN und umgekehrt. Sie kann allerdings auch dazu führen, dass die Mitgliedstaaten bilaterale Interessen vorantreiben (Weiss 1982). Personelle Vertretung kann als Werkzeug verwendet werden, um Kontrolle

auszuüben, Prestige zu erwerben und Ressourcen zu sichern (Parizek und Stephen 2021: 205). Insbesondere große Staaten könnten erfolgreich versuchen, eine kritische Masse an Beschäftigten und/oder Schlüsselpositionen zu erreichen, um einen erheblichen informellen Einfluss auf Programme und Richtlinien zu erzielen.

Aktuelle Forschungsarbeiten haben beschrieben, wie die Schwellenländer Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika (die BRICS-Staaten) versucht haben, bei internationalen Organisationen eine stärkere Präsenz zu erlangen (Parizek und Stephen 2021). Eine weitere Studie untersucht, wie China seine UN-Personalpolitik als Mittel zur Förderung seiner »diskursiven Macht« einsetzt, um eine globale Weltordnung zu befördern, die stärker auf chinesische Interessen ausgerichtet ist (Fung und Lam 2021). Aber auch wenn die Repräsentanz in der internationalen Bürokratie mit Macht verbunden ist, muss sie nicht immer eine direkte Funktion dieser Macht sein. Einarbeitungskosten für neue Beschäftigte und soziale Netzwerkeffekte können es Schwellenländern erschweren, eine ihrer wirtschaftlichen Macht entsprechende Vertretung zu erlangen (Parizek und Stephen 2021). Eine solche Präsenz und die Methoden zur Förderung eigener Kandidat\_innen können auch den eigenen Ruf gefährden. Internationale Organisationen könnten ihrerseits versuchen, bevorzugt Vertreter\_innen mächtiger Mitgliedstaaten zu ernennen, um deren Ressourcen, Netzwerke und politische Einflussmöglichkeiten für sich zu nutzen.



## DAS GRÖßERE BILD: CHINESISCHE STAATSANGEHÖRIGE IM UN-SYSTEM<sup>15</sup>

Die Präsenz chinesischer Mitarbeiter\_innen im UN-System hat sich in den letzten Jahren erheblich verändert – auch verglichen mit anderen Mitgliedstaaten, Mitgliedern der OECD und insbesondere anderen BRICS-Ländern. Insgesamt konnte China seinen Anteil an den UN-Beschäftigten im letzten Jahrzehnt erheblich steigern. Wie Abbildung 6 zeigt, ist die Zahl chinesischer Beschäftigter in diesem Zeitraum schneller gestiegen als jene aus OECD- oder anderen BRICS-Ländern. Absolut betrachtet stieg die Zahl chinesischer Staatsangehöriger in der UN-Kategorie »internationale Fachkräfte« (insgesamt 41.420) von 316 im Jahr 2000 auf 867 im Jahr 2020, was bedeutet, dass China seinen Einfluss in diesem Bereich in den letzten 20 Jahren fast verdreifacht hat. Im Vergleich dazu hat sich die Zahl der US-Staatsangehörigen derselben Kategorie nur um einen Faktor von 1,8 vergrößert (von 1.914 auf 3.452). Daher hat China seinen Anteil am UN-Personal sowohl in relativer als auch in absoluter Hinsicht vergrößert, obwohl er verglichen mit seinem größten geopolitischen Gegenspieler immer noch klein ist.

Während mehr Beschäftigte ein wichtiger Hinweis auf aktuelle Veränderungen sind, müssen wir auch den Anteil an den Gesamtbeschäftigten betrachten, um Chinas Position und Aufholprozess gegenüber den anderen großen Mächten zu verstehen. Wie oben erwähnt, hat laut UN-Charta das Kompetenzprinzip bei Neueinstellungen Vorrang gegenüber geografischer Ausgewogenheit – vermutlich weil letztere den Einfluss nationaler Interessen innerhalb der Organisation verstärken könnte (Weiss 1982). Die Zusammensetzung der UN-Beschäftigten war allerdings immer schon ein hochpolitisches Thema. Wegen der zunehmenden Zahl von Mitgliedstaaten aus unterschiedlichen Weltregionen im Zuge der Dekolonialisierung hat die UN-Generalversammlung bereits früh eine Norm für geografische Repräsentanz definiert. Die dabei verwendete Formel beruht hauptsächlich auf den Beiträgen der Mitgliedstaaten zum regulären Haushalt (in erster Linie entsprechend der wirtschaftlichen Kapazitäten der Mitgliedstaaten). In geringerem Maße wird auch die Bevölkerungszahl berücksichtigt, was sowohl eine Mindestvertretung kleinerer Länder als auch eine stärkere Vertretung größerer Bevölkerungsgruppen gewährleistet (UNSG 2018: 6). Die mit dieser Formel festgelegte ideale Beschäftigtenvertretung stellt einen Kompromiss zwischen finanzieller Macht und dem Prinzip »ein Sitz, eine Stimme« dar.

<sup>15</sup> Die in diesem Abschnitt verwendeten Daten decken das gesamte UN-System ab, gehen also über das UN-Entwicklungssystem hinaus. Die systemübergreifende Berichterstattung der UN-Koordinierungsräte über UN-Personalstatistiken erlaubt uns keinen besonderen Schwerpunkt auf UN-Entwicklungsorganisationen, da das UN-Sekretariat dort als Einheit betrachtet wird, obwohl es mehrere Abteilungen umfasst, von denen nur manche zum UN-Entwicklungssystem gehören. Aber dieser »Fehler« sollte nur geringfügig sein. Der größte Teil der 41.420 Beschäftigten der Kategorie »internationale Fachkräfte« (2020) arbeitet im UN-Entwicklungssystem (CEB 2021: 138). Darüber hinaus ist die erhebliche Anzahl an Personal im Bereich Friedenssicherung nicht in dieser Kategorie enthalten.

Die Formel findet nur auf das UN-Sekretariat und die ihm angegliederten UN-Organisationen Anwendung. Außerdem betrifft sie nur jene Positionen, die als »geografische Positionen« gekennzeichnet sind. Momentan ist sie für 3.126 von den 5.444 Stellen anwendbar, die über den regulären Haushalt finanziert werden. Demgegenüber lag die Gesamtbeschäftigtenzahl des UN-Sekretariats 2020 bei 36.827 (UNSG 2021a: 17). Obwohl diese Formel also nur für einen Teil der UN-Beschäftigten gilt, spiegelt sie die akzeptierte Norm für geografische Repräsentanz wider. Wenden wir sie auf das gesamte UN-System an, hilft sie uns zu verstehen, wie ausgewogen die Zusammensetzung der UN-Beschäftigten ist und wie China repräsentiert ist. In Abbildung 7 werden vier große westliche Mitgliedstaaten (Vereinigte Staaten, Japan, Deutschland und Großbritannien) mit China und anderen südlichen Mächten (Brasilien, Indien und Südafrika) verglichen. Von diesen Ländern ist China am stärksten unterrepräsentiert. Wenn die letzten Jahre als Indikator für die mittelfristige Zukunft dienen können und die chinesische Wirtschaft weiterhin stark wächst, könnte dies den Zielwert für chinesisches Personal erhöhen und damit die Lücke noch vergrößern. Dies macht es zunehmend unrealistisch, dass ausreichend Mitarbeiter\_innen eingestellt werden können, um mit dieser Entwicklung Schritt zu halten.

## CHINESISCHE BESCHÄFTIGTE AUF VERSCHIEDENEN EBENEN

Untersucht man die Präsenz chinesischer Staatsangehöriger auf unterschiedlichen Führungsebenen, erhält man ein detaillierteres Bild von Chinas Position bei der Zusammensetzung des UN-Personals. Im letzten Jahrzehnt war dabei eine bemerkenswerte Veränderung hinsichtlich exekutiver Leitungspositionen erkennbar. Entsprechend Deng Xiaopings Mantra, sich bedeckt zu halten, hatte China während der ersten Jahrzehnte seiner UN-Mitgliedschaft keine solche Position inne. Dies änderte sich 2006, als Margaret Chan aus Hongkong, eine sowohl chinesische als auch kanadische Staatsbürgerin, Generaldirektorin der WHO wurde.<sup>16</sup> 2007 übernahm dann Sha Zukang die Leitung von UN-DESA – eine Position, die bis heute von chinesischen Staatsangehörigen gehalten wird. 2013 stieg die Anzahl chinesischer Führungspositionen dann auf drei (als Li Yong die Leitung der UNIDO übernahm) und 2015 auf fünf (mit Haolin Zhao als Generalsekretär der ITU und Fang Liu als Leiterin der ICAO). Und 2019 wurde Qu Dongyu zum Generaldirektor der FAO ernannt. Da Margaret Chan 2017 ihren Posten verlassen hatte, blieb die Anzahl des chinesischen exekutiven Führungspersonals bei fünf (von insgesamt etwa 40). In jenem Jahr hatte China mehr Führungspositionen bei UN-Sonderorganisationen inne als jeder andere Mitgliedstaat, was – insbesondere in den Vereinigten Staaten – zu den ersten Debatten darüber führte, ob China die UN komplett übernehmen wolle (Whineray 2020; vgl. auch Lynch 2020; The Economist 2019). Im Gegensatz zu den Beschäftigten auf Ar-

<sup>16</sup> Zu Margret Chans Wahl und einer Diskussion über identitätsbezogene Fragen siehe Shen 2008.

beitsebene werden Kandidat\_innen für Führungspositionen häufig stark von ihren jeweiligen Heimatländern unterstützt. Im Fall von Qu Dongyu schien die chinesische Einflussnahme hinter den Kulissen besonders intensiv gewesen zu sein (Jaura 2019; vgl. auch Lynch und Gramer 2019). Die Tatsache, dass UN-DESA vier aufeinander folgende Amtszeiten unter chinesischer Leitung stand, hat für Aufsehen gesorgt. Allerdings sind solche längeren Leitungsperioden durch dasselbe Land nicht ungewöhnlich: Die ersten fünf UNDP-Administrator kamen alle aus den USA, ebenso wie alle acht Exekutivdirektor\_innen des UNICEF. Außerdem haben alle westlichen Länder unter den fünf ständigen Mitgliedern des UN-Sicherheitsrats (P5) großen Einfluss im UN-Sekretariat. Die UN-Abteilung für politische Angelegenheiten und Friedenskonsolidierung (vormals Abteilung für Politische Angelegenheiten) wird bereits seit 2007 von den USA geleitet. Ebenfalls seit 2007 sind britische Staatsangehörige für das UN-Amt zur Koordinierung humanitärer Angelegenheiten zuständig; und schon seit 1997 steht die UN-Hauptabteilung Friedenseinsätze (vormals Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze) unter französischer Leitung.<sup>17</sup> Mit seinen wiederholten und erfolgreichen Ansprüchen auf die Leitungsposition von UN-DESA scheint China daher ein entscheidendes Merkmal der westlichen UN-Beschäftigtenpolitik für sich entdeckt zu haben.

Das Spitzenpersonal ist Teil der größeren Kategorie der *leitenden Angestellten*, zu der auch die stellvertretende Generalsekretärin (momentan Amina Mohammed), die Untergeneralsekretär\_innen (USG) und stellvertretenden Generalsekretär\_innen (ASG) sowie »Beamte mit gleichwertigem Rang« gehören. Anders als das Spitzenpersonal erhalten leitende Angestellte bei ihrer Ernennung weniger mediale Aufmerksamkeit, haben aber häufig eine ähnliche politische Bedeutung. Die Präsenz innerhalb dieser Kategorie ist ein weiterer Indikator für die informelle Machtverteilung bei der UN. Obwohl es zu den leitenden Angestellten keine umfassende, systemweite Übersicht gibt, bieten zwei verfügbare Datensätze hilfreiche Einsichten (siehe Abbildung 8): Eine UN-interne Zusammenfassung über leitende Angestellte, bei denen auch die Fonds und Programme (insbesondere UNDP, UNFPA und UNICEF) berücksichtigt werden, zeigt, dass sich China im Februar 2022 mit vier Beschäftigten dieser Kategorie etwa auf demselben Niveau befindet wie andere große Mitgliedstaaten. Allerdings liegt es weit hinter den USA, die über 23 solcher Positionen verfügen (UN 2022). Der andere Datensatz beruht auf UN-Pressemitteilungen und enthält Informationen zur Ernennung leitender Angestellter im gesamten UN-System. Er ist für diese Studie besonders interessant, da die Einstellungsrate signalisiert, ob sich die Personalverteilung in diesem Bereich verändert oder nicht. Betrachtet man die Ernennungen im Zeitraum von 2015 bis 2020, sticht heraus, dass sich die Vereinigten Staaten und Großbritannien, die beide hinsichtlich der Gesamtbeschäftigten stark oder gar überproportional repräsentiert sind, auch vergleichsweise viele Positionen für leitende Angestellte gesichert haben. China als aufstrebende

Großmacht und bevölkerungsreichster UN-Mitgliedstaat hingegen konnte weniger Stellen dieser Art besetzen als andere BRICS-Länder (mit Ausnahme von Brasilien). Dies legt nahe, dass es China bis jetzt noch nicht gelingt, zu den anderen großen UN-Mitgliedstaaten aufzuschließen.

Am niedrigsten in (und formal außerhalb) der Hierarchie der Beschäftigten stehen die *Praktikant\_innen*. Wie Abbildung 9 zeigt, hat sich die Anzahl der chinesischen Praktikant\_innen im UN-Sekretariat und den direkt damit verbundenen Organisationen zwischen 2008 und 2019 mehr als verdreifacht.<sup>18</sup> Praktikant\_innen sind häufig Bestandteil des Personalpools, aus dem zukünftige internationale Beschäftigte rekrutiert werden. Sie haben ebenfalls wertvolles Wissen über die Arbeitsweise internationaler Organisationen erworben und bringen bei der Rückkehr ihre Netzwerke mit ein. Praktikant\_innen sind die am schnellsten wachsende Kategorie chinesischer Staatsangehöriger in der UN. Da längere Aufenthalte von Praktikant\_innen in New York und an anderen UN-Standorten erhebliche Kosten verursachen, könnte dieser Anstieg lediglich die zunehmenden Fähigkeiten Chinas aufgrund seines Wirtschaftswachstums widerspiegeln. Allerdings scheint sich die chinesische Regierung auch zu bemühen, die Anzahl der Praktikant\_innen systematisch zu steigern – unter anderem durch Stipendien und Abkommen mit UN-Organisationen (Fung und Lam 2021: 1154). 2018 gab es im UN-Sekretariat und in den damit verbundenen Organisationen mehr chinesische Praktikant\_innen (652) als solche aus den Vereinigten Staaten (510) oder Deutschland (222) (UNSG 2020).

## CHINESISCHE STAATSANGEHÖRIGE IM UN-ENTWICKLUNGSSYSTEM

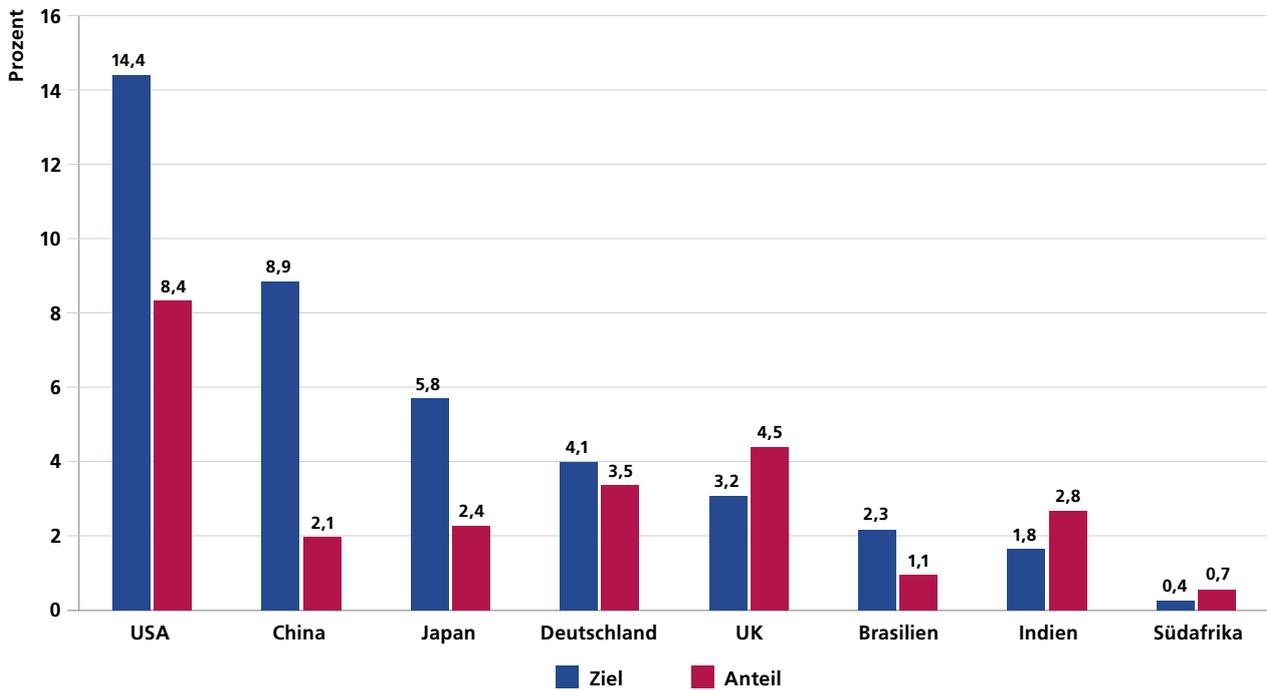
Der allgemeine Trend steigender chinesischer Beschäftigtenzahlen spiegelt sich auch im UN-Entwicklungssystem wider, darunter auch in den Organisationen, die Schwerpunkt dieser Studie sind.<sup>19</sup> Sowohl die FAO als auch UNDP und UNIDO konnten eine erhebliche Zunahme chinesischer Staatsangehöriger verzeichnen (Abbildung 10). In allen drei Organisationen ist deren absolute Anzahl zwischen 2020 und 2022 um etwa das Fünffache gestiegen. Dies ist erheblich mehr als die entsprechende Steigerung im UN-Gesamtsystem, wo sich die chinesische Personalpräsenz im gleichen Zeitraum verdreifacht hat. Nur bei der FAO scheint es dabei eine Verbindung zwischen der Zunahme der chinesischen Beschäftigten und der Tatsache zu geben, dass sie seit 2019 unter chinesischer Leitung steht: Im ersten Jahr der Amtszeit von Generaldirektor Qu Dongyu stieg die Anzahl chinesischer Beschäftigter von 57 auf 81. Die Zunahme bei UNDP im Jahr 2020 ist auf eine dort eingetroffene Gruppe chinesischer Junior Professional Officers (JPO) zurückzuführen. Relativ betrachtet ist die Anzahl chinesischer Staatsangehöriger im Jahr 2020 immer noch begrenzt: Beim UNDP hatten sie ei-

<sup>17</sup> Zu Details über verschiedene Teile des UN-Sekretariats siehe UN n. d. a.

<sup>18</sup> Diese Zahlen umfassen keine Praktikant\_innen bei Fonds, Programmen und Sonderorganisationen.

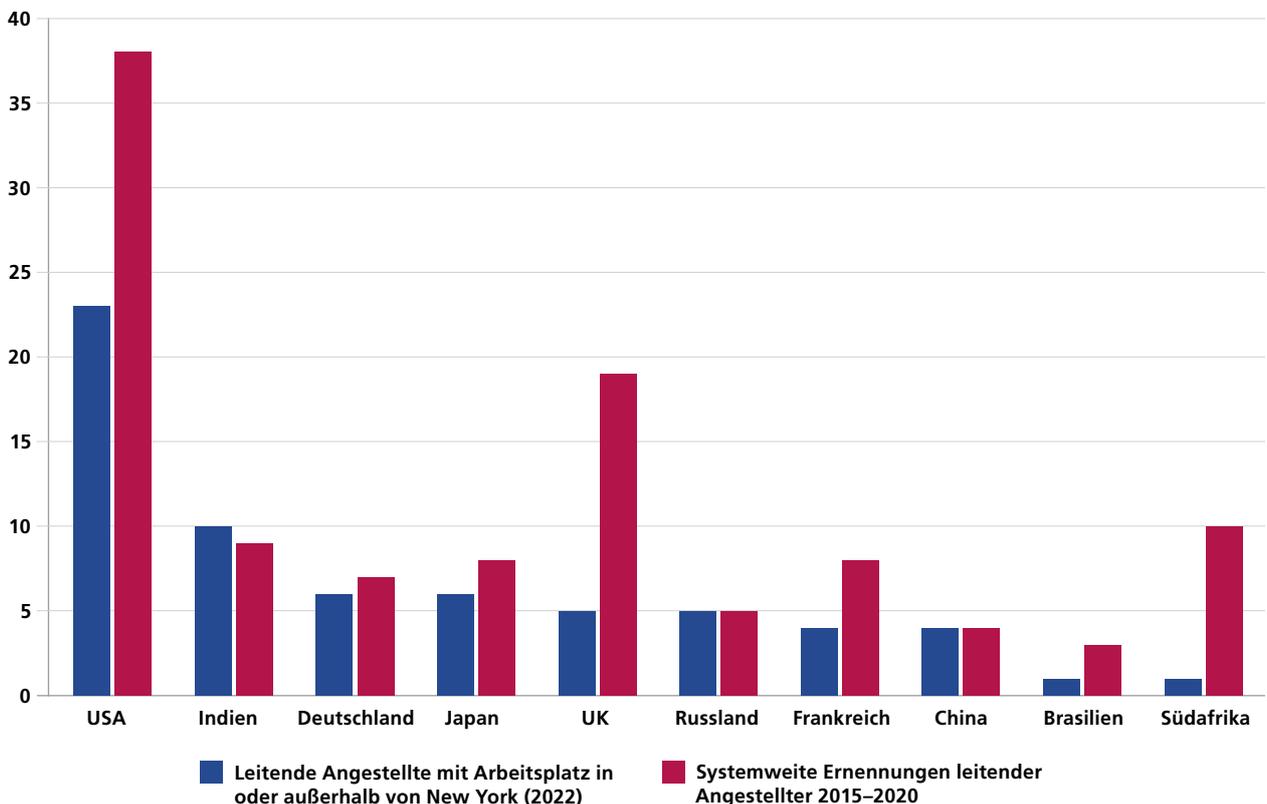
<sup>19</sup> Für die UN-DESA sind keine speziellen Daten verfügbar, da sie zum UN-Sekretariat gehört; siehe Fußnote 14.

Abbildung 7  
**Personalpräsenz ausgewählter Mitgliedstaaten im UN-System (2020, in Prozent)\***



\* Die Zielwerte wurden entsprechend der absoluten Anzahl aus dem UN-Bericht zur Zusammensetzung der Beschäftigten des Sekretariats von 2021 rekonstruiert und beziehen sich nur auf »geografische Beschäftigte« (insgesamt 3 126). Wichtig ist, dass die UN keine genauen Ziele festlegen, sondern nur »erwünschte Bereiche« von +/- 15 Prozent um ein nicht definiertes Ziel herum. Das »Ziel« im Diagramm entspricht dem Mittelpunkt zwischen dem höheren und niedrigeren Ende dieser Bereiche. Der tatsächliche Anteil bezieht sich auf die Vertretung in der Kategorie »internationale Fachkräfte« des jeweiligen Landes über das UN-System hinweg – laut der Personalstatistiken des Koordinierungsrats (CEB) (bei insgesamt 41 270 im Jahr 2020). Das Ziel für die Vereinigten Staaten liegt erheblich höher als das für China, trotz der Größe der chinesischen Wirtschaft und der Tatsache, dass das Land etwa die vierfache Bevölkerungszahl der USA hat. Dies liegt am Größenunterschied der Pflichtbeiträge, des Hauptfaktors zur Bestimmung der »erwünschten Bereiche«. 2020 machten die Pflichtbeiträge der Vereinigten Staaten 22 Prozent des regulären Haushalts aus, während China einen Anteil von zwölf Prozent hatte.  
 Quelle: Eigene Berechnung der Autor\*innen auf Basis der Jahresberichte zur Personalstatistik des Chief Executives Boards for Coordination (für 2021 siehe UNSCEB 2021 und UNSG 2021, Tabelle 2).

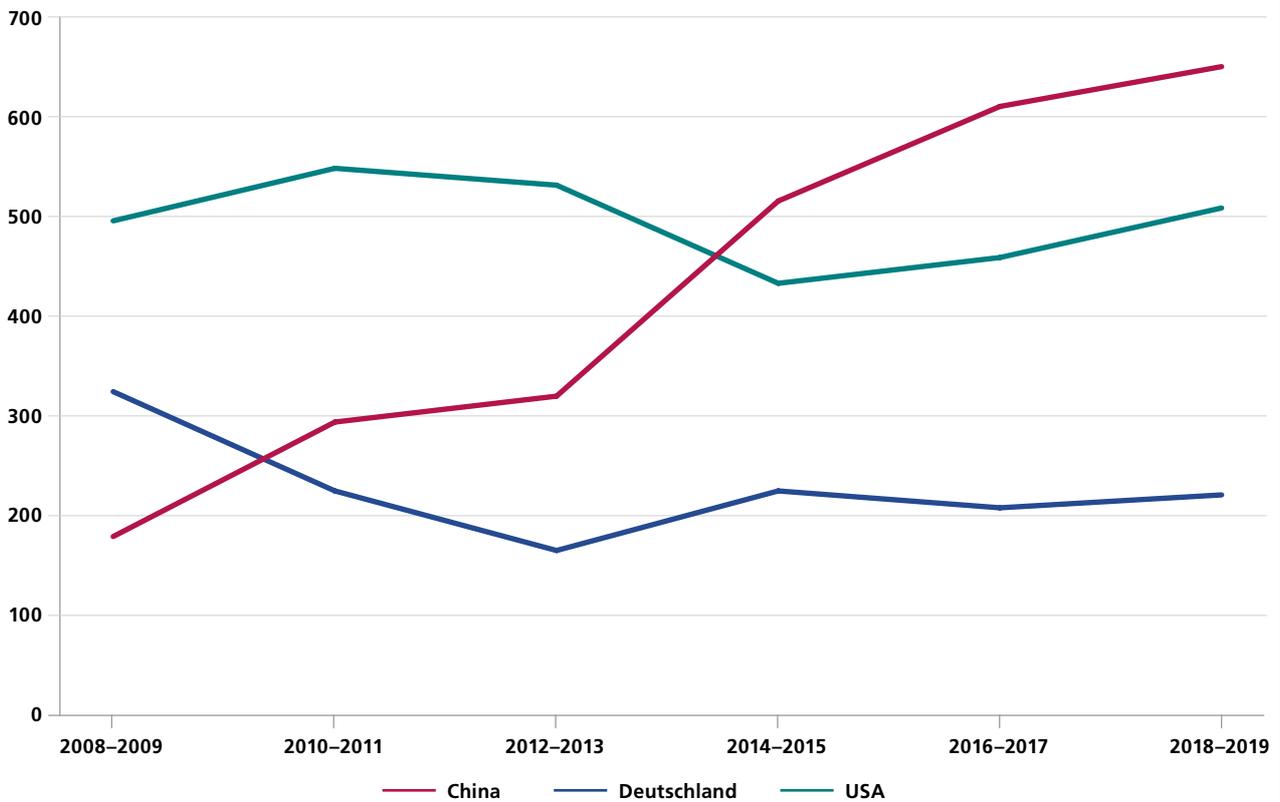
Abbildung 8  
**Leitende Angestellte nach Staatsangehörigkeit**



Quelle: Eigene Auswertungen der Verfasser\_innen nach Informationen der United Nations University (n. d.) und UN 2022.  
 Der Umfang dieser Zusammenstellung ist idiosynkratisch; sie enthält Sonderbotschafter\_innen, die politische Missionen leiten, aber keine Resident Coordinators.

Abbildung 9

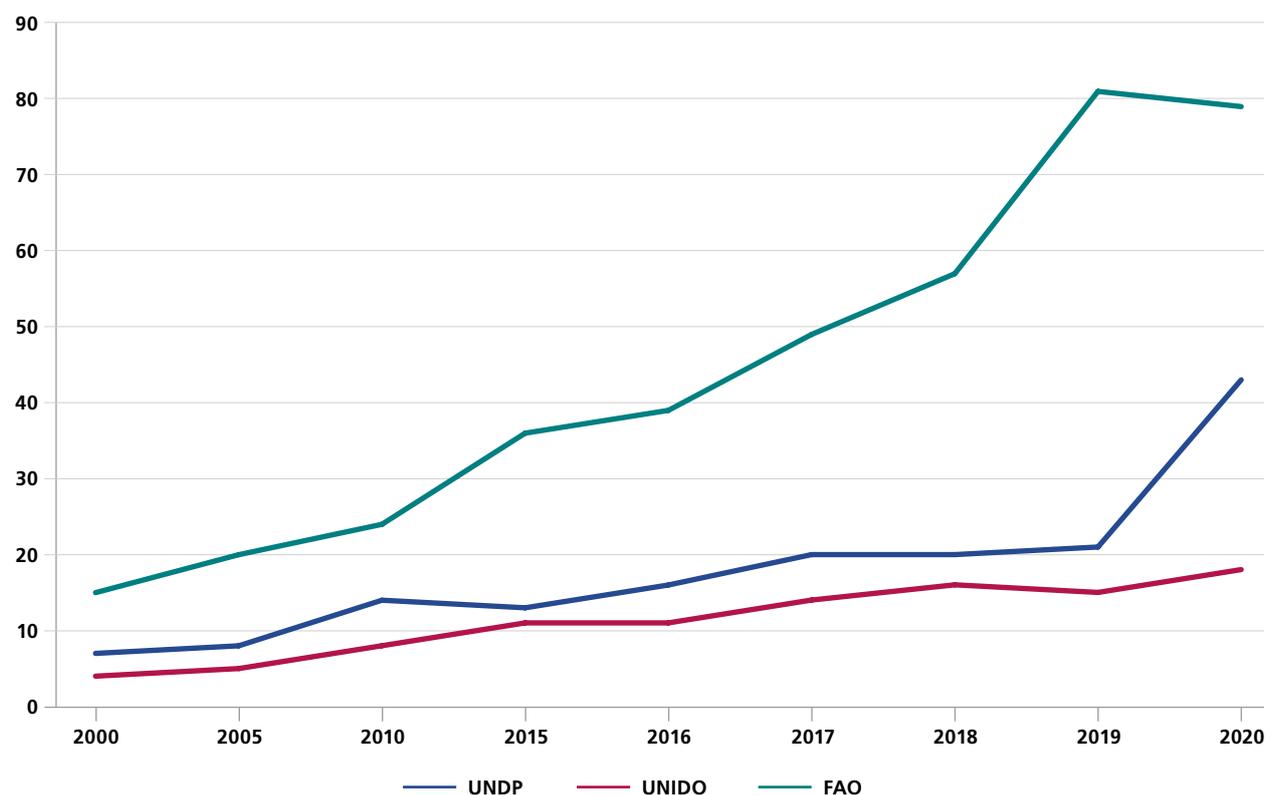
**Gesamtanzahl der Praktikant\_innen aus Deutschland, China und den USA beim UN-Sekretariat**  
(und verbundenen Organisationen, 2008–2019)



Quelle: Eigene Auswertungen der Verfasser\_innen auf Grundlage jährlicher Berichte des UN-Generalsekretariats (für die Version von 2020 siehe UNSG 2020).

Abbildung 10

**Chinesische Beschäftigte in ausgewählten Organisationen (2000–2020, UN-Beschäftigtenkategorie »internationale Fachkräfte«)**



Quelle: Eigene Auswertungen der Verfasser\_innen auf Grundlage jährlicher personalstatistischer Berichte der UN-Koordinierungsräte (für die Version von 2021 siehe UNSCEB 2021).

nen Anteil von 1,8 Prozent, bei der FAO von 4,7 und bei der UNIDO von 6,7 Prozent (für Deutschland liegen die entsprechenden Anteile bei 2,8, 4,0 und 9,3 Prozent).

Weniger offensichtlich ist die Zunahme der Beschäftigten hinsichtlich einer Schlüsselfunktion des kürzlich reformierten UN-Entwicklungssystems, nämlich bei den Resident Coordinators. Diese leiten UN-Länderteams und sind direkte Vertreter\_innen des UN-Generalsekretärs in ihren jeweiligen Programmländern. Zum Erstellungszeitpunkt dieser Studie im August 2022 gab es von 112 Positionen insgesamt lediglich einen chinesischen Resident Coordinator – gegenüber acht französischen, sechs US-amerikanischen, fünf britischen, vier deutschen, drei indischen und eine\_m brasilianischen. Japan, Russland und Südafrika sind hier nicht vertreten (UNINFO n.d.).

## 3

## FARBE INS BILD: ZENTRALE DIMENSIONEN DES CHINESISCHEN ENGAGEMENTS

Da zu Finanzierungs- und Personalfragen bei den UN genug relevante Daten verfügbar sind, sind diese Kategorien gut dazu geeignet, die Positionen einzelner Mitgliedstaaten zu untersuchen und zu vergleichen. Das dritte Kapitel baut auf dieser Analyse auf, indem es sich auf größtenteils qualitative Quellen – wie Berichte, Resolutionen und Interviewdaten – konzentriert, um wichtige Dimensionen des chinesischen Engagements für die UN-Entwicklungszusammenarbeit näher zu beleuchten. Insbesondere analysieren wir die Förderung von Initiativen unter chinesischer Leitung (3.1), Versuche zur Integration »chinesischer Sprache« in UN-Prozessen (3.2), den chinesischen Führungsstil bei UN-Konferenzen und innerhalb einzelner UN-Organisationen (3.3), sowie chinesische Diplomatie- und Bündnispraktiken (3.4). Diese Aspekte verdeutlichen generell, auf welche Weise Mitgliedstaaten versuchen, bei den UN Einfluss zu gewinnen, und sie geben einen umfassenden Einblick in die Muster und Besonderheiten des chinesischen Engagements. Auch wenn sich unsere Studie dabei auf die wichtigsten Merkmale konzentriert, stellen wir an ausgewählten Stellen auch detailliert dar, wie sich Chinas Verhalten hinsichtlich verschiedener UN-Kontexte und Themenfelder unterscheidet.

### 3.1 INITIATIVEN UNTER CHINESISCHER LEITUNG

Eine zentrale Funktion des chinesischen Engagements innerhalb der UN-Entwicklungszusammenarbeit besteht darin, von China geleitete Initiativen zu fördern. Während viele Mitgliedstaaten gemeinsame Initiativen mit UN-Organisationen – beispielsweise in Form von Treuhandfonds – ins Leben gerufen haben, hat China eigene Kooperationsmechanismen gestaltet. Dafür hat das Land seine besondere Stellung innerhalb der UN-Entwicklungsarchitektur genutzt und diese in Wert gesetzt. Die meisten UN-Organisationen mit entwicklungsbezogenen Mandaten verfolgen gegenüber Mitgliedstaaten traditionell einen zweigleisigen Ansatz: Sie führen in Programmländern operative Aktivitäten durch und überlassen deren Finanzierung weitgehend den Geberländern. China ist das beste Beispiel für eine immer größere Zahl von Mitgliedstaaten, die aus diesem Muster herausfallen. Angesichts steigender Einkommensniveaus sind immer mehr Länder aus den typischen UN-Strukturen zur Entwicklungsförderung herausgewachsen oder haben sich davon

emanzipiert.<sup>20</sup> Wie in den meisten Ländern, die dem oberen Segment der Mitteleinkommensgruppe zugeordnet sind, besteht auch in China immer noch eine erhebliche UN-Inlandspräsenz, die zunehmend auch zu chinesischen Initiativen im Ausland beiträgt. Da China sowohl UN-Programmland als auch ein international einflussreicher Kooperationspartner ist, kann es diese beiden Rollen kombinieren, um seine Interessen zu fördern. Westliche Geberländer nutzen UN-Organisationen meist zur Projektimplementierung und unterstützen durch freiwillige Kernbeiträge gleichzeitig deren semiautonome operative Arbeit, die normativen Funktionen und Tätigkeiten im *Advocacy*-Bereich. China hingegen kann die in Peking ansässigen UN-Organisationen als Vermittler oder Broker nutzen, um Entwicklungsländer, Geldgeber und andere Akteure im Kontext seiner außenpolitischen Belange zusammen zu bringen.

### ORGANISATIONSSPEZIFISCHE INITIATIVEN

UN-Organisationen, die von chinesischen Staatsangehörigen geleitet werden, haben eine Vielzahl von Kooperationen ins Leben gerufen, die sich auf Themen, Modalitäten und/oder geografische Räume konzentrieren, die für China besonders wichtig sind. Manchmal werden diese Initiativen durch die jeweiligen UN-Organisationen ins Leben gerufen und sind auf deren Arbeit zugeschnitten; dort ist der chinesische Einfluss von indirekterer Art. Sie sind dann nicht notwendigerweise direkt auf China bezogen, sondern konzentrieren sich auf Wissenstransfer oder Kapazitätsaufbau – und dienen häufig dazu, traditionelle Geberländer mit Entwicklungsländern in Kontakt zu bringen. Bei UNIDO beispielsweise dient das *Programme for Country Partnership* dazu, »multi-stakeholder partnerships« aufzubauen sowie beteiligte Länder dabei zu unterstützen, Partner und finanzielle Ressourcen zu mobilisieren (UNIDO n. d.-a). Innerhalb der Organisation ist es ein offenes Geheimnis, dass dieses Programm, das unter der Leitung von Li Yong (2013–2021) gegründet wurde, auf den chinesischen Erfahrungen mit

<sup>20</sup> Nachdem beispielsweise UNDP sein Länderbüro in der Republik Korea geschlossen hatte, entwickelte es zusammen mit der koreanischen Regierung einen neuen Partnerschaftsrahmen, in dem sie gemeinsam das UNDP Seoul Policy Centre eröffneten. Dies ist ein konkretes Beispiel dafür, wie ein Land hohen Einkommens seine Zusammenarbeit mit einer UN-Entwicklungsorganisation im eigenen Land fortführen kann.

Tabelle 4  
Chinas UN-Treuhandfonds (Auswahl)\*

Bezeichnung	Beiträge
<b>UN-Treuhandfonds für Frieden und Entwicklung (PDTF)</b>	200 Millionen US\$ über 10 Jahre, zugesagt 2016  Bis 2020 100 Millionen US\$ erhalten  Laufzeit verlängert bis 2030
<b>PDTF-Subfonds: Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung</b>	Ausgaben zwischen 2016 und 2020 etwa 41 Millionen US\$
<b>China-FAO-Treuhandfonds für Süd-Süd-Kooperation</b>	Phase 1 (2009/2015): 30 Millionen US\$ (beigesteuert)  Phase 2 (2015/2020): 50 Millionen US\$ (beigesteuert)  Phase 3 (2020): 50 Millionen US\$ (zugesagt)
<b>UNEP-China-Treuhandfonds</b>	Seit 2013: jährliche Zusagen von zwei Millionen US\$
<b>UNESCO-China-Treuhandgelder</b>	Seit 2012: jährliche Beiträge von zwei Millionen US\$

\* 2015 hat China seinen eigenen Süd-Süd-Unterstützungsfonds gegründet, über den es auch die Zusammenarbeit mit UN-Organisationen finanziert. Ursprünglich wurden zwei Milliarden Dollar zugesagt. 2022 wurde der Fonds in »Globaler Fonds für Entwicklung und Süd-Süd-Kooperation« umbenannt und mit der Globalen Entwicklungsinitiative verbunden (MOFA 2015; 2022c).  
Quellen: FAO 2020b; UN n. d.-b; UNEP n. d.-a; MOFA 2021.

Sonderwirtschaftszonen aufbaut und auf Chinas bilaterale Partner – darunter Kambodscha, Äthiopien und Kirgisien – zugeschnitten ist (UNIDO n. d.-a). Obwohl die finanziellen Beiträge Chinas vergleichsweise klein sind, hat sich das Land 2020 als einziger internationaler Partner an allen zehn Programmen für Länderpartnerschaft (PCP) beteiligt.<sup>21</sup>

Bei der FAO wiederum sind die *Hand-in-Hand Initiative* und ihre »Vermittlungskomponente« ein Grundpfeiler von Qu Dongyus Reformagenda. Diese Initiative bietet Mittel zum Kapazitätsaufbau für einige der ärmsten Länder der Welt, darunter Äthiopien, Haiti und Jemen (FAO n. d.), und legt einen starken Schwerpunkt auf *big data*. Das Geoinformationssystem der *Hand-in-Hand Initiative* hat eine erhebliche Anzahl von Datenbanken integriert. Dass die UN-Kapazitäten und Funktionen im Datenbereich gestärkt werden, entspricht der vereinbarten UN-Politik und ist Teil von Generalsekretär Guterres' Reformpaket, um die UN besser auf aktuelle und zukünftige Krisen vorzubereiten (UNSG 2022b). Anlass zur Sorge gibt westlichen Staaten allerdings, dass wichtige, datenbezogene Positionen in der FAO von chinesischen Staatsangehörigen<sup>22</sup> besetzt wurden und dass die FAO-Verwaltung versucht, den Bereich der Datenpolitik gegen eine zwischenstaatliche Aufsicht abzuschirmen (Baumann 2022). Außerdem hat China Dateninitiativen unter anderem mit Finanzmitteln für die Süd-Süd-Kooperation ausgestattet (siehe Tabelle 3). Die FAO hat bei Datenprojekten eng mit UN-DESA zusammengearbeitet, welches auch unter chinesi-

scher Leitung steht. Gemeinsam haben die beiden Organisationen die Anstrengungen der FAO in diesem Bereich mit der Globalen UN-Plattform von UN-DESA in Einklang gebracht, die dazu dient, Daten für die Messung der SDG-Umsetzung bereit zu stellen.<sup>23</sup> Mit seinem Mandat, das globale Statistiksyste m voranzubringen, hat UN-DESA unter chinesischer Leitung das Thema Geoinformationssysteme aufgegriffen. 2018 hat China den ersten UN-Geoinformationkongress ausgerichtet und war besonders daran interessiert, einen der vier regionalen Knotenpunkte von UN-DESA für *big data* zu betreiben.<sup>24</sup> Einige westliche Beobachter\_innen halten diese Zusammenarbeit zwischen chinesisch geleiteten UN-Organisationen für einen Teil einer größeren und impliziten Strategie, Forschungs- und Wissenszentren zu schaffen, die sich auf die Verwendung großer Datenmengen für globale strategische Ziele konzentrieren.<sup>25</sup> Andere betonen, dass Chinas Ressourcen, Kontakte und Kenntnisse entscheidend dafür sind, dass sich die UN überhaupt mit neuen digitalen Themen beschäftigen kann.<sup>26</sup>

## SÜD-SÜD- UND DREIECKSKOOPERATION

Die UN-Entwicklungspolitik engagiert sich bereits seit langem und auf vielfältige Weise für die Zusammenarbeit zwi-

21 Die in dieser Studie diskutierten Dynamiken bei UNIDO spiegeln die Lage unter der Führung Li Yongss wider, der bis November 2021 im Amt war.

22 Interview mit Vertreter\_in eines Mitgliedstaats, Mai 2022.

23 Auch die ITU, die ebenfalls unter chinesischer Leitung steht, hat mit der FAO bei datenbezogenen Themen zusammengearbeitet, vgl. FAO 2020a.

24 Interview mit unabhängige\_r Expert\_in, April 2022; siehe auch UN-CEBD n. d.-a und UN-CEBD n. d.-b.

25 Interview mit Vertreter\_in eines Mitgliedstaats, Februar und Mai 2022.

26 Interview mit UN-Mitarbeiter\_in, April 2022.

schen Entwicklungsländern, die häufig auch Süd-Süd-Kooperation genannt wird. Die meisten UN-Entwicklungsorganisationen haben Strukturen geschaffen, um sich dauerhaft für die Süd-Süd- und die Dreiecks Kooperation zu engagieren (Haug 2022a). Für die Ausweitung der Süd-Süd-Portfolios verschiedener Organisationen war China ein wichtiger Partner. Da China als weltgrößtes Entwicklungsland betrachtet wird, hat die chinesische Regierung ihre Süd-Süd-Kooperation genutzt, um Entwicklungspartnerschaften zu fördern. Dabei stehen meist die Beziehungen zu asiatischen, afrikanischen und lateinamerikanischen Partner\_innen im Vordergrund (vgl. Kohlenberg und Godehardt 2021; Haug und Kamwengo 2022). Die bestehende UN-Präsenz in China hat häufig eine zentrale Unterstützungsrolle gespielt, und das zunehmende Engagement einzelner UN-Organisationen für Chinas internationale Entwicklungsbeziehungen hat auch Finanzierungs- und Partnerschaftsstrukturen verändert.<sup>27</sup>

UNDP China war einer der ersten Akteure, die mit der chinesischen Regierung Dreieckspilotprojekte in afrikanischen Ländern (wie Sambia und Ghana) aufgebaut haben. Dies wurde von westlichen Geldgebern wie Dänemark und Großbritannien gefördert.<sup>28</sup> Mit der Zeit legten diese Süd-Süd-Unterstützungsprojekte die Basis für einen programmatischen Bereich innerhalb des UNDP-Länderbüros in Peking. Die von China etablierten Kompetenzzentren (Centres of Excellence) sind ein weiterer Mechanismus, den das Land bei seiner Zusammenarbeit mit UN-Organisationen nutzt, um chinesische Entwicklungserfahrungen im Ausland fruchtbar zu machen.<sup>29</sup> Eines der ersten seiner Art war das Internationale Zentrum zur Armutsverringerung in China, das mithilfe von UNDP gegründet wurde (IPRCC n. d.). Das UNIDO-Zentrum für industrielle Süd-Süd-Zusammenarbeit (UNIDO n. d.-b) ist hingegen nur dem Namen nach ein Zentrum. Dieses Projekt, das von der UNIDO und verschiedenen chinesischen Regierungsbehörden gegründet wurde, verfügt kaum über eigene Ressourcen und hat bisher hauptsächlich Reisen chinesischer Beamt\_innen und ihrer ausländischen Gäste unterstützt.<sup>30</sup> Bei der FAO hingegen wird China seit langem als »the major participator, supporter and promoter of the SSC Programme« gelobt (FAO 2015: 2). Während China an FAO-Unterstützungsprogrammen für Süd-Süd-Kooperation bereits seit den 1990ern aktiv beteiligt ist, hat diese Zusammenarbeit erst

mit der Einrichtung des China-FAO-Treuhandfonds für Süd-Süd-Kooperation entscheidend an Momentum gewonnen. Die Aktivitäten, die mithilfe von Ressourcen des Treuhandfonds gemeinsam mit der FAO umgesetzt wurden, wurden bisher fast ausschließlich dazu genutzt, die bilaterale chinesische Zusammenarbeit mit afrikanischen Ländern im Bereich landwirtschaftlicher Technologien zu unterstützen (FAO 2015).

China ist heute bei den UN und anderswo der wohl sichtbarste Unterstützer der Süd-Süd-Kooperation. Numerisch betrachtet besteht eine Korrelation zwischen den Finanzmitteln, die die jeweiligen UN-Organisationen von der chinesischen Regierung erhalten, und dem Maße, in dem sie Süd-Süd-Kooperation unterstützen (Haug 2021a: 32). Gleichzeitig erleben viele UN-Organisationen bei ihrer Süd-Süd-Arbeit Kontroversen in Zusammenhang mit China (Haug 2022a). Angesichts zunehmender geopolitischer Spannungen haben einige Organisationen ihr Engagement mit programmatischen Instrumenten Chinas verringert (oder weniger sichtbar gemacht) – und/oder ihre Abteilung für Süd-Süd-Kooperation aufgelöst, um die Entstehung separater Arbeitsbereiche zu verhindern, die westliches Misstrauen erregen könnten.<sup>31</sup> Auf Programmebene haben Diskussionen im Aufsichtsgremium von UNDP und anderswo zu hitzigen Debatten darüber geführt, wie stark die UN-Zusammenarbeit mit China als Programmland durch Kernressourcen finanziert werden sollte.<sup>32</sup> Umstritten ist auch, ob damit Aktivitäten unterstützt werden sollten, die offensichtlich zu Chinas Rolle als internationaler Kooperationspartner beitragen.<sup>33</sup> Für viele westliche Vertreter\_innen steht der zunehmende Schwerpunkt der UN-Länderbüros in Peking auf die Unterstützung von Süd-Süd-Kooperation in Widerspruch zur traditionellen UN-Arbeit auf Länderebene (vgl. Haug 2022a; 2022b). Für die UN wiederum bietet Süd-Süd-Kooperation ein wachsendes Tätigkeitsfeld, das zu einer Art alternativem Unternehmensmodell für die UN-Arbeit in Ländern niedrigen und mittleren Einkommens beiträgt (s. Haug 2021a).<sup>34</sup> Insgesamt haben die UN-Organisationen ihr Engagement für die Süd-Süd-Kooperation mit und für China erheblich ausgeweitet. Allerdings wird dieser Arbeitsbereich zunehmend und explizit durch den Widerstand westlicher Mitgliedstaaten angefochten.<sup>35</sup> Dass die Süd-Süd-Kooperation bei der UN kein kleines Nischenthema mehr ist, sondern in vielerlei Hinsicht ins Zentrum einer manchmal hitzigen Debatte über multilaterale Zusammenarbeit gerückt ist, liegt hauptsächlich an China.

<sup>27</sup> In China besteht das UN-Länderteam momentan aus 21 Organisationen, von denen die meisten zur UN-Gruppe für nachhaltige Entwicklung gehören (vgl. UN-SDG 2021). Die UN-Entwicklungsbüros in Ländern hohen mittleren Einkommens wie China erhalten weniger Kernfinanzierungen aus dem Hauptquartier und hängen stärker von lokalen Ressourcen ab, also von Mitteln, die aus den Ländern selbst stammen. Dies bedeutet, dass die UN-Länderbüros in diesem Umfeld stärker mit ihren Gastgebern verbunden und wahrscheinlich weniger unabhängig von ihnen sind, da bestimmte Finanzflüsse direkt von den jeweiligen Partnerregierungen abhängen, die auch die Hauptgesprächspartner\_innen für den Entwurf und die Umsetzung von UN-Projekten und Programmen sind.

<sup>28</sup> Für eine detaillierte Projekteinschätzung siehe UNDP 2019.

<sup>29</sup> Eine detaillierte Analyse, wie sich China mit UN-Organisationen engagiert, um entwicklungsbezogene Maßnahmen an andere Orte zu übertragen, findet sich bei Waisbich und Haug 2022.

<sup>30</sup> Interviews mit UN-Mitarbeiter\_innen, März 2022.

<sup>31</sup> Zum Fall des UN-Umweltprogramms siehe Haug 2022a, 28.

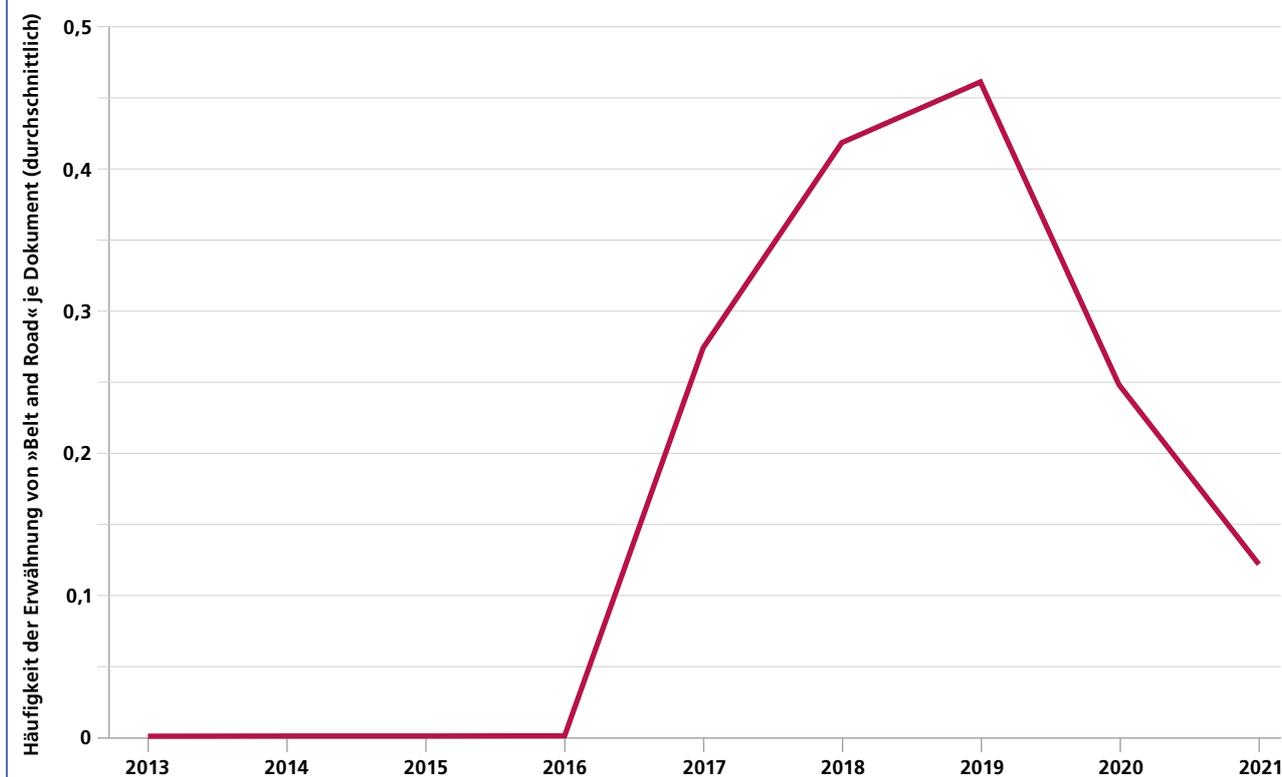
<sup>32</sup> Interview mit unabhängige\_r Expert\_in, März 2022; Interview mit Vertreter\_in eines Mitgliedstaats, März 2022.

<sup>33</sup> Interviews mit UN-Mitarbeiter\_in, April 2022; Interview mit unabhängige\_r Expert\_in, April 2022.

<sup>34</sup> Interviews mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Februar 2022.

<sup>35</sup> Häufig beklagen westliche Mitgliedstaaten hinsichtlich der (Unterstützung von) Süd-Süd-Kooperation einen Mangel an Transparenz, und viele sehen im Aufstieg Chinas als Träger dieser Kooperationsform eine ernsthafte Herausforderung ihrer traditionell dominanten Positionen (s. Haug 2021; 2022).

Abbildung 11  
 »Belt and Road« in ausgewählten UN-Dokumenten (2013–2021)



Quelle: Eigene Auswertungen der Verfasser\_innen auf Grundlage einer Untersuchung von 17 in regelmäßigen Abständen veröffentlichten Quellen bei den UN, darunter sechs regelmäßig im Zweiten Ausschuss diskutierte Resolutionen und zehn wichtige Berichte und Dokumente, die regelmäßig von einzelnen UN-Institutionen (darunter DESA, FAO, UNDP und UNIDO) veröffentlicht werden.

## DIE NEUE SEIDENSTRASSE

Ein jüngerer Rahmen für die UN-Zusammenarbeit mit China, der auf der UN-Unterstützung für Süd-Süd-Kooperation aufbaut und parallel zu dieser stattfindet, ist die Neue Seidenstraße. Seit ihrer Bekanntgabe durch Xi Jinping im Jahr 2013 ist die BRI eine umfassende und, wie viele sagen, absichtlich vage Rahmung oder Plattform für infrastrukturbezogenes Engagement im Ausland als Teil einer geoökonomischen Strategie zur Stärkung Chinas globaler Verflechtungen. Ursprünglich lag ihr Schwerpunkt darin, auf dem Landweg über ganz Eurasien hinweg Transport- und Handelsverbindungen zu schaffen, um Chinas Abhängigkeit von Schifffahrtsrouten zu verringern. Bis heute haben im Rahmen der BRI etwa 140 Länder (über zwei Drittel der UN-Mitgliedstaaten) Abkommen mit der chinesischen Regierung unterzeichnet.<sup>36</sup> In China selbst wissen verschiedene gesellschaftliche Gruppen – von staatseigenen Betrieben bis hin zu Akademiker\_innen –, dass von ihnen erwartet wird, zur BRI beizutragen und so Chinas Stellung als globales wirtschaftliches Schwergewicht zu fördern.<sup>37</sup> Von den 36 Organisationen der UN-Gruppe für nachhaltige Entwicklung waren 31 (also über 85 Prozent) im Rahmen von Projekten oder der Teilnahme an Gipfeltreffen sichtbar an BRI-bezogenen Prozessen beteiligt. 20 von ihnen (über 50 Prozent) haben außerdem

gemeinsam mit chinesischen Regierungsbehörden Absichtserklärungen (MoU, memorandum of understanding) zur BRI unterzeichnet.<sup>38</sup> Soweit aus öffentlich zugänglichen Belegen ersichtlich ist, wurde die BRI mit am stärksten von UNDP sowie von UNIDO, UN-DESA und der FAO unterstützt.<sup>39</sup>

Welche Rolle UN-Organisationen bei der Unterstützung der BRI konkret übernehmen sollen, ist keineswegs eindeutig. Angesichts des vagen Charakters der Initiative als Rahmen für eine ganze Reihe infrastrukturbezogener wirtschaftlicher Entwicklungsprozesse sind viele Beteiligungsmöglichkeiten denkbar. So kann UNPDF, zu dem China allein beiträgt und in dessen Steuerungskommission das Land die entscheidende Kraft ist (UNPDF n.d.-a), als zentrales Werkzeug dafür dienen, Projekte und Programme, die mit BRI-Zielen in Einklang stehen, mit Finanzmitteln zu versorgen (UNPDF n.d.-b; vgl. auch Tang und Siufung 2020; Mao 2020: 25–28). Einige UN-Organisationen haben sich den chinesischen Versuchen angeschlossen, die BRI zu »begrünen«, also den ökologischen Fußabdruck der von China geleiteten Infrastrukturprojekte stärker zu berücksichtigen.<sup>40</sup> Andere wurden gebeten, ähnliche operative Unterstützung zu leisten wie beim Engagement für Süd-Süd-Kooperation. Jenseits der konkreten Arbeit vor Ort dient das UN-Engagement aber offen-

<sup>36</sup> Für Details siehe Nedopil 2022.

<sup>37</sup> Interview mit unabhängige\_r Expert\_in, Februar 2022.

<sup>38</sup> Für Details siehe Haug 2022b; siehe auch UNSDG 2020.

<sup>39</sup> Für eine umfassendere Übersicht siehe Haug 2022b.

<sup>40</sup> Zum Engagement des UNEP siehe UNEP n.d.-b.

sichtlich einem allgemeineren Zweck: In einem Umfeld zunehmender politischer Spannungen sollen die sichtbare Rolle der UN bei Projekten und gemeinsame Abkommen die Legitimität der BRI-Prozesse erhöhen. Den UN-Organisationen wiederum dient die BRI als weiterer Bezugspunkt dafür, ihre Partnerschaften auszuweiten – zu China als zunehmend aktivem geopolitischen Akteur und zu den vielen Mitgliedstaaten, die im Rahmen der BRI Abkommen unterzeichnet haben (Haug 2022b; vgl. Deng 2021). Obwohl die Versuche, die Zusammenarbeit zwischen der UN und der BRI zu stärken, aus beiden Richtungen kamen, wurden sie von Mitgliedstaaten außerhalb der BRI-Gemeinschaft misstrauisch verfolgt: Neben Indien und Japan haben insbesondere westliche Länder Bedenken darüber geäußert, dass und wie sich UN-Organisationen für die BRI engagieren.<sup>41</sup> Sie haben betont, dass diese Unterstützung der chinesischen Infrastrukturinitiative den geltenden multilateralen Standards widerspricht, und wiederholt versucht sicherzustellen, dass Verweise auf die BRI nicht in offizielle UN-Dokumente einfließen.<sup>42</sup>

Angesichts eines zunehmend polarisierten Umfelds sind die UN-Organisationen bei ihrem Engagement für die BRI in letzter Zeit vorsichtiger geworden. Eine Untersuchung zentraler UN-Dokumente zwischen 2013 und 2021 – darunter entwicklungsbezogene Resolutionen und Berichte – zeigt, dass Verweise auf die BRI 2019 einen Höhepunkt erreichten und seitdem zurückgegangen sind (Abbildung 11). Vor allem wegen westlicher Kritik sind viele UN-Organisationen, die Absichtserklärungen unterzeichnet oder explizit auf die BRI bezogene Projekte initiiert haben, nun zögerlicher geworden. Ein Beispiel dafür ist UNIDO: Unter der Leitung von Li Yong (2013–2021) und angesichts der Abwesenheit der Vereinigten Staaten und anderer westlicher Mächte hätte UNIDO eine ideale Plattform dafür bieten können, sein BRI-bezogenes Engagement auszuweiten. Darüber hinaus hätte das UNIDO-Mandat zur Förderung nachhaltiger industrieller Entwicklung den Schwerpunkt der BRI auf große wirtschaftliche Infrastrukturprojekte perfekt ergänzt. Allerdings ist das proaktive und sichtbare Engagement für die BRI bei UNIDO begrenzt geblieben. Auch hat sich die UNIDO-Führung entschieden, explizite Bezüge zur BRI zu entfernen – angeblich um westliche Mitgliedstaaten nicht zu provozieren.<sup>43</sup> Die *Bridge for Cities-Initiative*, die UNIDO dann gründete, um die auf China ausgerichtete Arbeit fortzuführen, mag zwar »BRI(dge)« in ihrem Namen haben, wurde aber bald erweitert, um auch Akteure aus Mitgliedstaaten aufzunehmen, die nicht mit der BRI verbunden sind.<sup>44</sup> Bei UNDP hingegen wurde direkterer Druck ausgeübt, um Einfluss auf das BRI-bezogene Engagement der Organisation zu nehmen: Auf Regionalebene hatte UNDP ein Team aufgebaut, um mit Ländern im asiatisch-pazifischen Raum zu BRI-Themen zu arbeiten. In Interviews wurde bestätigt, dass US-Vertre-

ter\_innen gedroht hatten, ihre freiwilligen Beiträge für UNDP einzustellen, sollte die Organisation weiterhin zur BRI arbeiten. 2021 wurde so die Stelle des oder der BRI-Berater\_in bei UNDP, einer traditionellen Hochburg westlicher Geldgeber innerhalb der UN-Entwicklungspolitik, wieder abgeschafft und die offizielle Unterstützung für BRI-bezogene Aktivitäten seitens UNDP beendet.<sup>45</sup> All dies zeigt, dass UN-Entwicklungsorganisationen, die ursprünglich gern zur BRI arbeiten wollten, nun zwischen den Stühlen sitzen: Sie müssen vorsichtig sein, damit sie westliche Mächte nicht verärgern, die eine Abwehr der chinesischen Vorstöße fordern – und um China selbst nicht zu brüskieren, das erwartet, dass seine Ideen zur Umsetzung multilateraler Programme berücksichtigt und gefördert werden.<sup>46</sup>

### 3.2 »CHINESISCHE SPRACHE«

Sprache spielt in der UN eine wichtige Rolle: Diplomaten\_innen verbringen endlose Stunden damit, über Worte und Sätze in multilateralen Texten zu debattieren – sei es bei der Generalversammlung und beim ECOSOC oder, etwas weniger ausgeprägt, in den Aufsichtsgremien einzelner UN-Organisationen. Auch wenn die Folgen jeder einzelnen Entscheidung nicht immer sofort offensichtlich sind, bilden sie gemeinsam einen anerkannten Bestand internationaler Vereinbarungen. So entstehen Formulierungen und Ideen, die als Grundlage der internationalen Ordnung dienen. In den letzten Jahren gab es in der UN-Diplomatie Kontroversen darüber, dass in Texten und entwicklungsbezogenen Prozessen »chinesische Sprache« verwendet wurde. Diese Bezeichnung ist etwas irreführend, da es bei dem Streit eigentlich ausschließlich um englische Begriffe geht. Es handelt sich um Versuche Chinas und seiner Verbündeten, in UN-Resolutionen oder andere Dokumente Begriffe wie »community of shared future for mankind« (»Gemeinschaft einer geteilten Zukunft für die Menschheit«), »people-centred development« (»Menschen-/Völkerzentrierte Entwicklung«), oder »mutually beneficial cooperation« (»beiderseitig vorteilhafte Zusammenarbeit«) aufzunehmen. Einige dieser Begriffe werden innerhalb der Süd-Süd-Solidargemeinschaft schon lange verwendet und stehen jetzt im Zentrum der jüngeren Bemühungen Chinas, seine Diskursmacht innerhalb der UN zu stärken. Westliche Mitgliedstaaten sehen diese Entwicklung mit Besorgnis: Einige haben Listen wichtiger chinesischer Begriffe und ihrer Varianten zusammengestellt, um ihren Diplomaten\_innen dabei zu helfen, »chinesische Sprache« zu erkennen und abzuwehren.<sup>47</sup>

Externen Beobachter\_innen mag die diplomatische Aufmerksamkeit, die die scheinbar harmlosen, von China propagierten Begriffe bekommen, völlig unangemessen erscheinen. Oberflächlich betrachtet scheint daran auch nichts besonders problematisch zu sein. Wie Sprache allerdings in

41 Für Details siehe Haug 2022b.

42 Interview mit Vertreter\_in eines Mitgliedstaats, Februar 2022; Interview mit UN-Mitarbeiter\_in, November 2021.

43 Interview mit UN-Mitarbeiter\_in, März 2022.

44 Interview mit UN-Mitarbeiter\_in, März 2022.

45 Interview mit UN-Mitarbeiter\_in, November 2021.

46 Interview mit UN-Mitarbeiter\_innen, Februar und Juli 2022.

47 Interviews mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Februar und März 2022.

Tabelle 5

**Chinesische »diplomatische Sprache« und ihre Interpretationen**

Begriff oder Redewendung	Bedeutung
<p><i>“community of/with shared future for (hu)mankind” (»Gemeinschaft der/mit geteilter/n Zukunft für die Menschheit«)</i>  <i>oder auch</i>  <i>“community of common destiny for mankind” (»Gemeinschaft gemeinsamen Schicksals für die Menschheit«)</i></p>	<p>Als Xis zentrale außenpolitische Formulierung und strategisches Narrativ (Yang 2021) wird diese Redewendung unterschiedlich interpretiert:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sie rückt Chinas weltpolitisches Engagement in verschiedenen Politikfeldern – insbesondere der Umweltpolitik – in ein Licht, das gemeinsame globale Interessen in den Mittelpunkt stellt (vgl. Xi in UNGA 2015; Xi 2017; Yang 2021: 306; Zhang 2018: 198).</li> <li>• Sie dient dazu, Partner_innen sowohl regional als auch weltweit von Chinas friedlichen Absichten zu überzeugen und bietet eine alternative Rahmung für internationale Beziehungen, um ein vorteilhaftes globales Umfeld für Chinas Entwicklung zu gewährleisten (vgl. Russian Federation and People’s Republic of China 2022; Zhang 2018: 198,201).</li> <li>• Sie verdeutlicht die chinesische Unzufriedenheit mit der westlich dominierten liberalen internationalen Ordnung und bietet eine alternative Vision für eine bessere, demokratischere und harmonischere Weltordnung an (vgl. People’s Republic of China 2021b; Eisenman 2021: 5; Russian Federation and People’s Republic of China 2022; Yang 2021: 306; Xi in UNGA 2015).</li> <li>• Sie liefert einen Rahmen zur Gründung regionaler Einflussphären sowie zur Förderung und Messung Chinas globaler Führungsambitionen (vgl. Eisenman 2021: 6; Russian Federation and People’s Republic of China 2022; Yang 2021: 306; Yu 2018).</li> <li>• Sie spiegelt eine sinozentrische Weltordnung wider, die an das historische System tributpflichtiger Staaten und die Vorstellung einer überlegenen chinesischen Kultur erinnert (vgl. Zhao 2017: 293; Zhang 2018: 198).</li> </ul>
<p><i>»win-win« (»beiderseitig vorteilhafte Zusammenarbeit«)</i></p>	<p>Dieser Begriff ist für Chinas Vision einer neuen globalen Ordnung entscheidend:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er präsentiert eine Alternative zur »alten« Form staatlicher Beziehungen, indem er die Politik des Kalten Krieges ablehnt und gleichberechtigte Beziehungen zwischen allen Staaten verspricht (vgl. People’s Republic of China 2021b: 48; Rudyak 2021: 11).</li> <li>• Er entspricht dem chinesischen Verständnis der Menschenrechte als Angelegenheit, die über freundschaftliche Zusammenarbeit der Staaten geregelt wird – im Gegensatz zu internationaler Rechenschaftspflicht und individuellen Rechten (vgl. Oud 2021: 36).</li> <li>• Er enthält die Erwartung, dass sich Begünstigte chinesischer Unterstützung durch politische Gegenleistungen revanchieren (vgl. Danzhi 2019; Eisenman 2021: 1 2; Rudyak 2021: 11; Xu und Guo 2016).</li> <li>• Aus der Perspektive westlicher Mitgliedstaaten betont er wirtschaftliche Vorteile (des Staates) gegenüber Notwendigkeiten nachhaltiger Entwicklung (von Einzelpersonen) und dient als Werkzeug zur Schaffung politischer Abhängigkeit (vgl. Deutschland und Großbritannien in UNGA 2020a; interne Regierungsdokumente).</li> </ul>
<p><i>»people-centred« (»menschenzentriert«)</i></p>	<p>Dieser Begriff stammt aus dem Bereich der Menschenrechte und steht oft im Mittelpunkt der ideologischen Differenzen zwischen China und westlichen Mächten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er stellt Chinas Konzept der Menschenrechte vor, laut dem Entwicklung (in Form der Verbesserung des Lebensstandards) die Grundlage und das Mittel zur Förderung der Menschenrechte darstellt (vgl. Amnesty International n. d.; People’s Republic of China 2021a: 46; Xu in Xinhua 2022; He 2020).</li> <li>• Er spiegelt ein Verwaltungskonzept wider, das die Kontrolle durch die chinesische Kommunistische Partei, oder allgemeiner den Staat, als Garant nationaler Entwicklung betont (vgl. People’s Republic of China 2021b: 8 und 41; He 2020).</li> <li>• Für die Kommunistische Partei Chinas kennzeichnet er die ideologischen Differenzen gegenüber westlichen Konzepten von politischer Herrschaft, Demokratie und Menschenrechten, die als Bedrohung für die Vormachtstellung der Partei betrachtet werden (vgl. People’s Republic of China 2013; 2021a; 2021b).</li> <li>• Im UN-Kontext sehen westliche Mitgliedstaaten diesen Begriff so, dass er die Universalität der Menschenrechte und des menschenrechtsbezogenen Ansatzes untergräbt, die der Agenda 2030 zugrunde liegen (vgl. Deutschland in UNGA 2020a; interne Regierungsdokumente).</li> </ul>
<p><i>»leave no country behind« (»kein Land zurücklassen«)</i></p>	<p>Diese Redewendung wird oft gemeinsam mit* oder anstelle von »leaving no one behind« (»niemanden zurücklassen«) verwendet, einem wichtigen Prinzip der Agenda 2030:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sie betont die Entwicklungsbedürfnisse – und tatsächlich Rechte – der Staaten als Bedingung dafür, kein Individuum zurück zu lassen (vgl. UN DESA 2021; MOFA 2022a und 2022b; Xinhua 2022).</li> <li>• Aus westlicher Perspektive stellt sie den Staat in den Mittelpunkt und ist daher eine Bedrohung für den Schwerpunkt der Agenda 2030 auf Individuen (interne Regierungsdokumente).</li> </ul>

\* Für Beispiele der Kombination von »kein Individuum« und »kein Land« siehe Permanent Mission 2021 und Xi 2022.  
 Quelle: Eigene Auswertungen der Verfasser\_innen.

ein Schlachtfeld verwandelt werden kann, lässt sich am besten verstehen, wenn man zwei Ebenen betrachtet: Verwendet China bestimmte Begriffe, dann fordert es deren Gültigkeit ein – und andere dazu auf, zu akzeptieren, wofür sie stehen. Gleichzeitig wird der Inhalt dieser Begriffe so verstanden, dass sie eine neue Weltordnung widerspiegeln, deren Grundlage Normen und Werte sind, die sich von der momentanen normativen Architektur unterscheiden (siehe Tabelle 5). Der wichtige Begriff der »community of shared future for mankind« beinhaltet Xi Jinpings außenpolitische Hauptdoktrin, die erstmals 2013 artikuliert und 2015 auf der UN-Generalversammlung als Vision einer »new kind of international relations with win-win cooperation at its core« weltweit vorgestellt wurde (UN General Assembly 2015a: 19). Wie einleitend betont wurde, gibt es zwei Interpretationen dieser Doktrin: Erstens kann sie so verstanden werden, dass sich China damit als verantwortungsvoller Weltbürger positioniert, der sich als Teil einer größeren Gemeinschaft versteht, deren Wohlergehen für das chinesische Schicksal entscheidend ist. Dies entspräche einer Agenda der Förderung gemeinsamer Interessen (Nathan und Zhang 2022). In geopolitischer Hinsicht wird die neue Doktrin hingegen als Versuch betrachtet, Chinas Interessen und Macht weltweit voran zu treiben:

*[T]his 'shared future' promotes China at the centre of a global partnership network, guiding states to achieve peace and prosperity, with international recognition that China's authoritarian governance system is preferable to democratic systems. Therefore, achieving this 'shared future' means creating an international political environment that is more hospitable to China's domestic governance model, while also facilitating China's global leadership.*

(Fung und Lam 2021: 11–52; vgl. Yang 2021; Eisenman 2021)

Die Betonung, die Staatschef Xi Jinping auf »a new model of relations« (Xi 2017) legt, verdeutlicht, dass seine geopolitische Absicht darin besteht, das momentane Modell zu ersetzen oder zumindest grundlegend zu verändern. Wichtig ist dabei, dass die westlichen Vorstellungen von Demokratie und Menschenrechten mit dem politischen System Chinas und den Normen, auf denen es beruht, grundsätzlich nicht vereinbar sind (Yang 2021: 309) und in den Augen der chinesischen Regierung keinerlei Berechtigung besitzen. Die Regierung sieht sie als Vorwand für die Einmischung in innere Angelegenheiten anderer Staaten, womit weltweit Verwerfungen und Konflikte befördert werden (Russian Federation and People's Republic of China 2022; vgl. Rolland 2020). Indem China Sprache entsprechend seines neuen Modells einsetzt, arbeitet das Land auf ein alternatives strategisches Narrativ für globale Governance hin, während es gleichzeitig die Unterstützung anderer Mitgliedstaaten einfordert und testet. Der Blick auf die verwendete Sprache ermöglicht es daher, Veränderungen in globalen Machtverhältnisse zu untersuchen (Yang 2021).

Während Sprache in China schon seit langem als innenpolitisches Kontrollinstrument verwendet wird (Schoenhals 1992), wird die aktuellere Billigung chinesischer Konzepte

durch die UN als weltweite Anerkennung des chinesischen Beitrags zum globalen Regieren betrachtet und dient der internationalen Legitimierung in innenpolitischen Debatten (Rolland 2020: 46).

## DURCHSETZUNG »CHINESISCHER SPRACHE« IN MULTILATERALEN VERHANDLUNGEN

Der Versuch, »chinesische Sprache« in UN-Entwicklungsresolutionen einfließen zu lassen, kann als beharrlich, selektiv, nicht immer nachdrücklich und (bis jetzt) weitgehend erfolglos bezeichnet werden. In der Frühphase seines entwicklungspolitischen Engagements (um 2015 herum) scheint China allerdings bisweilen erfolgreicher gewesen zu sein. Dies mag an der vagen Natur dieser Begriffe und Redewendungen liegen, wegen der sich Diplomaten\_innen über ihre Bedeutung nicht klar waren.<sup>48</sup> In den letzten Jahren ist es westlichen Mitgliedstaaten allerdings gelungen, prinzipiellen Widerstand zu leisten und nur wenige taktische Zugeständnisse zu machen. Die Agenda 2030 (UNGA 2015b) enthält mehr Begriffe, die allgemein mit »chinesischer Sprache« in Verbindung gebracht werden, als nachfolgende Resolutionen – darunter Schlüsselbegriffe wie »people-centred«, »shared prosperity« und »win-win cooperation«. Auch eine andere Resolution der Generalversammlung sticht diesbezüglich heraus: 2019 hat China beim Zweiten Ausschuss der Generalversammlung eine Resolution zur ländlichen Armut eingebracht, die als einzige die Redewendung »shared future for humankind« zu enthalten scheint. Außerdem findet sich dort die Formulierung »win-win cooperation« (UNGA 2019); in der Version von 2020 findet sich auch der Begriff »shared prosperity« (UNGA 2020b). Ein westlicher Diplomat hält diese Resolution für ein mögliches Vehikel zur Einführung »chinesischer Sprache« in UN-Resolutionen – unter der Annahme, dass diese Begriffe, selbst wenn sie in nur einer Resolution enthalten sind, auch anderswo bereits als »vereinbarte Sprache« gelten könnten.<sup>49</sup> Während die Resolution von der Mehrheit der UN-Mitglieder unterstützt wurde, haben westliche Mitgliedstaaten dagegen gestimmt. Die Vereinigten Staaten wiesen auf die »unnecessary inclusion of politicized language« hin und kritisierten, der Text spiegle »the domestic policies and political ideology of a single member State« wider (UNGA 2020a). Andere westliche Mitglieder haben sich ähnlich geäußert. Hinsichtlich einer ECOSOC-Resolution zur Entwicklungsfinanzierung mit der Formulierung »... to ensure that no country or person is left behind« (UN ECOSOC 2021) sagten westliche Diplomaten\_innen, sie hätten diese Formulierung unter der Bedingung akzeptiert, dass im Gegenzug anderswo auf »chinesische Sprache« verzichtet würde.<sup>50</sup>

Die Einfügung »chinesischer Sprache« in UN-Resolutionen wurde von westlichen und anderen Mitgliedstaaten bei vielen Gelegenheiten abgewehrt. Eine umfassendere Analyse

<sup>48</sup> Interviews mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Januar 2022.

<sup>49</sup> Interview mit Vertreter\_in eines Mitgliedstaats, Februar 2022.

<sup>50</sup> Interview mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Februar 2022.

weiterer regelmäßig verabschiedeter Resolutionen<sup>51</sup> beim Zweiten Ausschuss zeigt, dass »chinesische Sprache« bisher fast keinen Eingang in Resolutionen der Generalversammlung finden konnte. Nur der Begriff »people-centred«, der seit der Resolution zur Agenda 2030 als vereinbarte Sprache gelten kann, wurde (seit 2015) über alle Resolutionen hinweg drei- bis sechsmal jährlich verwendet. Oft war es gar nicht China selbst, das diese Sprache eingeführt hat, sondern andere Staaten der G77.<sup>52</sup> Weitere Begriffe und Redewendungen wie »win-win«, »shared future for humankind« oder »shared prosperity« kommen in diesen Resolutionen der Generalversammlung überhaupt nicht vor. Die letzten beiden Resolutionen der Quadrennial Comprehensive Policy Review – die alle vier Jahre verhandelte Resolution, die Vorgaben für das UN-Entwicklungssystem formuliert – von 2016 und 2020 enthalten den Begriff »people-centred«, aber nur in einer relativ vagen Formulierung (»people-centred set of universal and transformative Sustainable Development Goals«).<sup>53</sup>

Diese Ergebnisse gelten auch für Dokumente, die in den Aufsichtsgremien einzelner UN-Organisationen verabschiedet wurden. Bei UNIDO hat China nicht versucht, in den Resolutionen der letzten Jahre »chinesische Sprache« durchzusetzen,<sup>54</sup> obwohl es Kontroversen über Verweise auf die BRI und GDI gab (siehe Abschnitte 3.1 und 3.4). Bei UNDP ist China in letzter Zeit aktiver geworden, hat aber – mit Ausnahme seiner Werbung für die BRI (siehe Abschnitt 3.1) – weder auf die Einführung neuer Sprache gedrängt noch sich gegen bestehende Sprachregelungen ausgesprochen, die den UN-Menschenrechtsrahmen widerspiegeln.<sup>55</sup> Und was FAO betrifft, haben unsere Interviews und die systematische Untersuchung mündlicher Aufzeichnungen aus dem Rat und Konferenzen der Organisation keine Hinweise darauf gegeben, dass von Qu Dongyu oder den Diplomaten »chinesische Sprache« gefördert oder überhaupt verwendet wurde.

## »CHINESISCHE SPRACHE« IN DOKUMENTEN VON UN-ORGANISATIONEN

Angesichts der begrenzten Verwendung »chinesischer Sprache« in multilateralen Resolutionen könnte man annehmen, dass die UN-Organisationen den Einsatz umstrittener Spra-

che prinzipiell vermeiden. Umgekehrt könnten sie zunehmend einige dieser Begriffe verwenden, um Chinas wachsenden Einfluss widerzuspiegeln – als Teil des Versuchs, die Sichtweisen ihrer diversen Mitgliedstaaten gleichmäßig zu berücksichtigen. Auch wenn es schwierig zu belegen ist, deutet unsere systematische Untersuchung wichtiger regelmäßig publizierter UN-Berichte aus dem letzten Jahrzehnt<sup>56</sup> darauf hin, dass »chinesische Sprache« noch nicht in nennenswertem Umfang in die UN-Entwicklungspolitik eingeflossen ist. Der Begriff »shared future for humankind« taucht in keinem der von uns untersuchten Dokumente auf. Im »Global Sustainable Development Report« von 2019 wird 14-mal der Begriff »people-centred« verwendet. Und seit 2011 kam in den »Industrial Development Reports«, einer UNIDO-Veröffentlichungsreihe, 17-mal der Begriff »win-win« und 14-mal die Formulierung »shared prosperity« vor. Allerdings scheinen diese beiden Veröffentlichungen Sonderfälle zu sein. Berücksichtigt man die große Zahl von Berichten, die für diese Studie analysiert wurden, wäre es zu weit gegriffen, bei der Häufigkeit »chinesischer Sprache« in UN-Dokumenten auf einen Trend zu schließen. Im Bericht »The State of Food and Agriculture« der FAO wurde der Begriff »win-win« seit 2020 zweimal verwendet, aber dies war auch schon gelegentlich der Fall, bevor Qu Dongyu dort Generaldirektor wurde.

Insgesamt scheint es, dass auch die UN-Organisationen, die von chinesischen Staatsangehörigen geleitet werden oder wurden, nicht zur Verbreitung dieser Begriffe und Redewendungen beigetragen haben. Bei UN-DESA scheint es in diese Richtung keinen großen Schub gegeben zu haben – und Versuche, die Sprache aus der Organisation selbst heraus zu verändern, wären wohl nicht erfolgreich, da ihre Arbeit oft eng mit zwischenstaatlichen Prozessen verbunden ist, die normalerweise von den Mitgliedstaaten detailliert verhandelt werden.<sup>57</sup> Sogar bei FAO und UNIDO scheint ein solcher Schub nicht stattgefunden zu haben. In Dokumenten wie strategischen Rahmenwerken, Newslettern und veröffentlichten Reden der jeweiligen Generaldirektoren werden diese Begriffe nicht verwendet. Obwohl sie sich um Chinas wachsenden Einfluss auf die UN-Entwicklungspolitik sorgen, sehen die Interview-Partner\_innen aus westlichen Mitgliedstaaten die »chinesische Sprache« in diesen Organisationen nicht als zentralen Problembereich an.<sup>58</sup> Gleichzeitig gab es laut unserer Interviews keine Versuche chinesischer Führungskräfte, die Bekenntnis zu den Menschenrechten oder den zivilgesellschaftlichen Ansatz durch interne Verwaltungsprozesse zu verringern. Zugegebenermaßen stehen FAO und UNIDO bei normativen Fragen nicht an vorderster Front. Aber trotzdem verfügen sie über eine Organisationspolitik und administrative Einheiten, die sich mit diesen Themen beschäftigen.

51 Resolutionen der Generalversammlung über »International trade and development«; »Follow-up to and implementation of the outcomes of the International Conferences on Financing for Development«; »Promoting sustainable consumption and production patterns for the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development, building on Agenda 21«; »Operational activities for development of the United Nations system«; »South-South cooperation«; und »Development cooperation with middle-income countries«.

52 Interview mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Februar 2022.

53 Eine zusätzliche Rolle dabei, dass nicht mehr so stark über Sprache diskutiert wird, könnte die Pandemie gespielt haben: Weil sich die Diplomaten nicht persönlich treffen konnten, haben sich die Mitgliedstaaten darauf geeinigt, die Anzahl der verhandelten Paragraphen zu begrenzen und damit Gelegenheiten zu verringern (Interview mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Februar 2022).

54 Interviews with UN-Mitarbeiter\_innen, März 2022.

55 Interviews mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Januar und Februar 2022.

56 Untersuchungszeitraum: 2010–2022. In diese Analyse einbezogene Berichte: Industrial Development Report, Global Sustainable Development Report, Financing for Sustainable Development Report, SG Report on operational activities for development, SG Report on SSC, Sustainable Development Outlook, The State of Food and Agriculture, The Sustainable Development Goals Report, World Economic Situation and Prospects.

57 Interviews mit unabhängigen Expert\_innen, März und April 2022.

58 Interviews with UN-Mitarbeiter\_innen, März 2022.

## CHINA-SPEZIFISCHE UN-DOKUMENTE: KEINE RECHTS-BASIERTE SPRACHE ODER BEZÜGE ZUR ZIVILGESELLSCHAFT

Obwohl in globalen UN-Berichten und -Dokumenten kaum »chinesische Sprache« zu finden ist, gibt es auch einen gegensätzlichen Trend: Aus China stammende UN-Dokumente wie das Rahmenwerk für die Arbeit der UN in China – das UN Sustainable Development Cooperation Framework (UNSDCF) – und die Länderprogrammdokumente der dort tätigen UN-Organisationen enthalten auch keine Begriffe, die den UN-Menschenrechtsrahmen widerspiegeln, oder sie werden dort auf eine Art verwendet, die ihrer eigentlichen Bedeutung entgegenwirken könnte. Im UNSDCF, dem Dokument, das die thematischen Prioritäten der in China aktiven UN-Entwicklungsorganisationen für die Jahre 2021–2025 festlegt, beschränkt sich die Sprache hinsichtlich der Menschenrechte auf nur einen Satz: »China shares and contributes, through its progress in implementation of the 2030 Agenda, to the vision of a world of universal respect for human rights and human dignity, the rule of law, justice, equality and non-discrimination.« (UNSDG 2020b: 9). Dieser Satz entspricht der chinesischen Doktrin, dass Menschenrechte von sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung abhängen. Darüber hinaus sind keine rechtsbezogenen Begriffe wie »Menschenrechte«, »Rechtsstaatlichkeit« oder »Zivilgesellschaft« im Dokument vorhanden, obwohl diese sowohl in den Resolutionen der Generalversammlung als auch (noch stärker) in internen UN-Leitdokumenten fest verwurzelt sind.<sup>59</sup> Auch die UNDP- und UNICEF-Länderprogrammdokumente (2021–2025), (UNDP 2020 und UNICEF 2020), die aus dem UNSDCF abgeleitet sind, enthalten keine auf Rechten beruhende Sprache. Im UNDP-Dokument wird zweimal der Begriff »civil society« erwähnt – einmal beiläufig im Narrativabschnitt und einmal im Ergebnisrahmenwerk. Dies ist bedeutsam, da diese Begriffe allgemein in UNDP-Länderprogrammen vorkommen, und zwar unabhängig vom jeweiligen Länderkontext.<sup>60</sup>

### 3.3 CHINAS FÜHRUNGSANSATZ

Leiter\_innen internationaler Organisationen haben den Auftrag, deren effektiven und effizienten Betrieb zu gewährleisten. Aber sie können auch eine wichtige Rolle dabei spielen, die Agenda für Mitgliedstaaten zu gestalten und die Politik ihrer Organisationen zu prägen (Barnett und Finnemore 2004; Schroeder 2014; Eckhard und Ege 2016; Wouters und Odermatt 2016). Trotz ihrer Verantwortung für die UN-Verwaltung haben Leiter\_innen einzelner Organisationen einen bestimmten Ermessensspielraum, und diesen können (und sollen) sie zur Förderung der Mandate ihrer Organisation nutzen. Gleichzeitig sollen sie auch die

größeren multilateralen Prozesse unterstützen, in die sie eingebunden sind. Um eine derart verantwortungsvolle und multilateral ausgerichtete Führung zu ermöglichen, fordert die UN-Charta, dass die Beamt\_innen der UN ihre Pflichten absolut unparteiisch erfüllen: Sie sollen keine Instinktionen von Regierungen erhalten und sind »nur der Organisation verantwortlich« (UN 1945, Art. 100 § 1). Auch wenn diese Unparteilichkeit immer schon mehr ein Ideal als eine Tatsache war, ist das Thema der Neutralität durch die Ernennung chinesischer Staatsangehöriger zu Leiter\_innen von UN-DESA, UNIDO und FAO erneut in den Vordergrund gerückt. Sie erinnert uns an die zerbrechliche Natur des platonischen Führungsideals, wie es in der UN-Charta ausgedrückt wird (Weiss 1982). In (westlichen) öffentlichen Kommentaren wird häufig die Annahme vertreten, dass chinesische Staatsangehörige die Macht ihrer Ämter dazu nutzen, die normativen, wirtschaftlichen und diplomatischen Interessen ihres Landes durchzusetzen (vgl. Schaefer 2019; Cheng-Chia und Yang 2020). Diese Absicht müsste sich vor allem am Managementstil zeigen. Um besondere Interessen durchzusetzen, scheint eine robuste Führung nötig zu sein, die weniger auf eine Vielfalt von Sichtweisen oder Konsensorientierung ausgerichtet ist, sondern stärker darauf, die Organisation an die Prioritäten der Führungsetage anzupassen.

Es ist schwierig, das Verhalten von UN-Spitzenpersonal während ihrer Amtszeit zu untersuchen. Um unparteiisches Verhalten in der Praxis zu erkennen, gibt es keine klaren Maßstäbe – und auch nicht dafür, wie man belanglose Vorkommnisse und kulturelle Unterschiede von Verhalten unterscheidet, das die Natur multilateraler Zusammenarbeit nachhaltiger prägt. Die Leiter\_innen müssen die Standpunkte einer Vielzahl von Akteuren integrieren und harmonisieren, und nicht alle werden mit den sich daraus ergebenden Entscheidungen zufrieden sein. Da UN-Spitzenpersonal normalerweise darauf bedacht ist, als formal korrekt zu erscheinen, werden eventuelle Abweichungen von Standards wahrscheinlich vor allem in informeller Umgebung stattfinden bzw. spürbar werden. Obwohl Interviews wichtige Informationen darüber geben können, was hinter geschlossenen Türen geschieht, sind die Interviewten häufig selbst Teil der diplomatischen Spannungen, die um UN-Organisationen herum existieren. Auch wenn wir deshalb keine beweiskräftigen Belege liefern können, deuten die Ergebnisse der Befragungen auf einige allgemeine Merkmale chinesischer Führung im UN-Entwicklungsbereich hin.

### EINHALTUNG VON ORDENTLICHEN VERFAHREN UND INKLUSIVITÄT

Konsense zwischen den 193 UN-Mitgliedstaaten oder in kleineren UN-Aufsichtsgremien zu erzielen, kann ein sehr schwieriger und anstrengender Prozess sein. Deshalb gibt es in der UN-Diplomatie bestimmte implizite Normen, um die Integrität der Entscheidungsprozesse zu gewährleisten. Organisationen und ihre Leiter\_innen sollten beispielsweise die Rolle der Mitgliedstaaten als Prinzipale respektieren, sie gleich behandeln und sich nicht in ihre Ent-

<sup>59</sup> Beispielsweise QCPR 2016 (UNGA 2016) und 2020 (UNGA 2020c). Siehe auch UNSDG 2019.

<sup>60</sup> Dazu wurde eine Stichprobe von acht UNDP-Länderdokumenten analysiert, die aus Staaten stammen, deren Regimes allgemein als Autokratien (Kuba, Laos, Libyen und Turkmenistan) oder Demokratien (Costa Rica, Ghana, Malaysia und Moldawien) gelten.

scheidungsprozesse einmischen. Dies ist der Hintergrund, vor dem insbesondere westliche Befragte Bedenken über chinesisches Führungspersonal geäußert haben: Sie weisen auf ein Muster unangemessener Mittel hin, die dazu eingesetzt wurden, die Konsultationen mit den Mitgliedstaaten einzuschränken und deren Entscheidungen zu manipulieren. Einige westliche Diplomaten\_innen haben ihre Frustration darüber geäußert, dass die FAO-Führung pandemiebedingte Einschränkungen und die Notwendigkeit, Konferenzen virtuell abzuhalten, dazu verwendet hat, gezielt die Konsultationen mit und zwischen den Mitgliedstaaten zu verringern und damit dem FAO-Management mehr Macht zu geben.<sup>61</sup> Außerdem wurde berichtet, leitendes Personal der FAO hätte versucht, die üblichen Verfahrensregeln zu beeinflussen, um Entscheidungen zu manipulieren. Mindestens ein\_e westliche\_r Diplomat\_in berichtete, dass das FAO-Management Mitgliedstaaten absichtlich falsch und irreführend informiert hat, während einige als Verbündete des Managements geltende G77-Mitglieder bereits im Vorfeld Informationen zu Vorschlägen und damit Verhandlungsvorteile erhalten hätten.<sup>62</sup> Laut einer anderen Quelle soll das FAO-Management einmal bei Verhandlungen – zur Überraschung und Bestürzung der teilnehmenden Mitgliedstaaten – in einem bereits vereinbarten Dokument den Text geändert haben.<sup>63</sup> Ein\_e Diplomat\_in äußerte den Eindruck, die FAO-Führung sehe die Mitgliedsländer, denen innerhalb der Aufsichtsgremien normalerweise die höchste Entscheidungsgewalt zukommt, nicht in dieser Rolle.<sup>64</sup> Ähnliche Kritik hinsichtlich der Verletzung etablierter diplomatischer Praktiken wurde gegen die Rolle der chinesischen Regierung als Ausrichterin von UN-Konferenzen in China vorgebracht (siehe Abschnitt 3.4).

Außerdem wurde anscheinend versucht, das Prinzip der geheimen Wahl des Generaldirektors zu schwächen.<sup>65</sup> China habe die Entwicklungsländer dazu gedrängt, mitzuteilen, wie sie bei der Wahl von Qu Dongyu abgestimmt hätten.<sup>66</sup> Bereits im Vorfeld hatten westliche Mitgliedstaaten Bedenken über die digitalen Wahlautomaten geäußert: Diese könnten Überwachung von außen und eine mögliche Einflussnahme wahrscheinlicher machen.<sup>67</sup> Um die geheime Abstimmung (die in der FAO-Verfassung verankert ist) und die Integrität zukünftiger Wahlen zu schützen, haben westliche Mitgliedstaaten dann einen freiwilligen Verhaltenskodex für Wahlen angeregt (FAO 2019). Dazu haben sie beantragt, die Regeln und anerkannten Verfah-

rensweisen im gesamten UN-System zu sichten. In der WHO beispielsweise geben die Staaten ihre Stimmen vor dem Plenum ab, was den verdeckten Einsatz elektronischer Geräte unmöglich macht. China und gleichgesinnte Staaten haben diese anerkannten Verfahrensweisen allerdings als für die FAO irrelevant abgelehnt und sich strengeren Regeln zur Geheimhaltung der Wahlen widersetzt – mit dem Argument, die Staaten sollten das souveräne Recht dazu haben, ihre Wahlunterlagen zu fotografieren.

Um diese Anekdoten ins Verhältnis zu setzen: In Rom scheint die FAO-Leitung mit den westlichen Mitgliedstaaten in einem politisch brisanten Konflikt zu stehen. Diese Länder scheinen dem FAO-Management zu misstrauen und haben das Gefühl, die FAO sei eine Organisation, die sich weitgehend unter dem Einfluss der G77-Mitglieder befindet. Westliche Diplomaten\_innen haben sich enttäuscht gezeigt, dass Qu Dongyu nicht alle Gruppen von Mitgliedstaaten gleich behandelt habe – und Beispiele dafür gegeben, wie westliche Mitgliedstaaten unfair oder zumindest undiplomatisch kritisiert worden seien.<sup>68</sup> Einige nicht-westliche Mitgliedstaaten bestätigten zwar die hitzige Atmosphäre in Rom, hatten aber kein Problem mit der FAO-Leitung, die sie als fair und zugänglich beschrieben.<sup>69</sup> Außerdem haben wir keine Hinweise auf ein ähnlich unangemessenes Verhalten des chinesischen UNIDO-Generaldirektors Li Yong erhalten. UN-DESA wiederum war zwar in Kontroversen über eine UN-Konferenz zum nachhaltigen Transportwesen verwickelt, die in China stattfand (siehe Abschnitt 3.4). Allerdings gab es keine Berichte über unangemessene Versuche, die Entscheidungsprozesse bei den vielen multilateralen Verhandlungen der Generalversammlung und des ECOSOC in New York einzuschränken. Obwohl westliche Mitgliedstaaten UN-DESA häufig als den Interessen der Entwicklungsländer zugetan wahrnehmen, sahen unsere Befragten keine besondere Neigung hin zur Politik oder den Interessen Chinas – mit Ausnahme des UN-DESA-Schwerpunkts auf *big data* (siehe Abschnitt 3.1).

## ZWEIFEL AN UNPARTEIISCHEM VERHALTEN IM AMT

Als UN-Vertreter und chinesischer Staatsbürger sagte der ehemalige DESA-Vorsitzende Wu Hongbo (2012–2017) im Jahr 2018, »when it comes to Chinese national sovereignty and security, we will undoubtedly defend our country's interests« (zitiert in Fung und Lam 2021: 1145). Diese in Online-Veröffentlichungen weithin zitierte Aussage wurde als Beleg dafür betrachtet, China und chinesische UN-Bediens-tete würden sich nicht an die UN-Normen der Unparteilichkeit gebunden fühlen. Außerdem hatte sie wahrscheinlich einen erheblichen Einfluss darauf, wie westliche Diplomaten\_innen chinesische UN-Mitarbeiter\_innen seitdem wahrneh-

61 Interviews mit Vertreter\_innen eines Mitgliedstaats, Februar und März 2022.

62 Interview mit Vertreter\_in eines Mitgliedstaats, Februar 2022.

63 Interview mit Vertreter\_in eines Mitgliedstaats, März 2022.

64 Interview mit Vertreter\_in eines Mitgliedstaats, März 2022.

65 Während Stimmen für Resolutionen bei den UN dokumentiert werden, sind solche für Positionen anonym.

66 Interview mit Vertreter\_in eines Mitgliedstaats, Februar 2022; siehe auch Trofimov et al. 2020. Dies steht im Einklang mit Berichten, chinesische Diplomaten\_innen hätten Vertreter\_innen der Zivilgesellschaft regelwidrig fotografiert und gefilmt; vgl. Human Rights Watch 2017.

67 Interviews mit Vertreter\_in eines Mitgliedstaats, Februar 2022.

68 Interviews mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Februar und März 2022.

69 Interviews mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Februar und März 2022.

men. Auch in unseren Interviews haben westliche Diplomaten\_innen Bedenken über das Verhalten chinesischen Führungspersonals ausgedrückt, auch bei FAO<sup>70</sup> und UNIDO<sup>71</sup>.

Dies wurde folgendermaßen begründet: Nach dem Amtsantritt von Generaldirektor Qu Dongyu wurden bei der FAO sieben leitende Positionen, die angeblich alle thematisch mit politischen Interessen Chinas verbunden waren, mit chinesischen Staatsangehörigen besetzt.<sup>72</sup> Ein\_e westliche\_r Diplomat\_in beschrieb, wie die FAO einmal – mit ungewöhnlich direkter Beteiligung von Qu Dongyu und gegen die Empfehlung des eigenen wissenschaftlichen Rats – ein Projekt mit drei Nachbarländern Chinas vorschlug, bei dem chinesische Technologie eingesetzt und gefördert werden sollte. Westliche Geldgeber, die sich lieber auf ärmere Länder in der Sahelzone konzentrieren wollten, lehnten den Vorschlag ab.<sup>73</sup> Interviewpartner\_innen äußerten außerdem den Eindruck, Qu Dongyu habe westliche Mitgliedstaaten mit offener Feindschaft behandelt.<sup>74</sup> Diese Staaten wiederum standen Maßnahmen und Initiativen wie der »Hand-in-Hand-Initiative« (und insbesondere ihrer Schlüsselkomponente des »Matchmaking«), der Initiative der »Four Betters« (die sich der Verbesserung von landwirtschaftlicher Produktion, Ernährung, Umwelt und menschlichem Leben widmet) und der FAO-China-Partnerschaft zu *big data* misstrauisch gegenüber (siehe Abschnitt 3.1). Auch wenn westliche Diplomaten\_innen diesen Initiativen in den Aufsichtsgremien nicht widersprochen (sondern sie im Gegenteil oft explizit unterstützt) haben, betrachten sie sie als Bemühungen, vereinbarte UN-Rahmenwerke entsprechend der geopolitischen Interessen Chinas zu ersetzen oder zu untergraben.<sup>75</sup> Außerdem beschwerten sie sich darüber, dass sich die FAO-Führung weigere, diese Initiativen einer nennenswerten multilateralen Aufsicht zu unterstellen. Andere Interviewpartner\_innen allerdings meinten, solche Maßnahmen könnten auch in einem positiveren Licht betrachtet werden. Sie unterstrichen, dass die FAO sich nun für intellektuelle Strömungen und politische Interessen öffnen sollte, die jenseits derer des Westens liegen – der bei der FAO über seine finanziellen Beiträge immer noch erheblichen Einfluss ausübt.<sup>76</sup> Was manche Beobachter\_innen als unangemessenen chinesischen Einfluss betrachten, sehen andere als legitime Offenheit der Schwellenländer gegenüber den Bedürfnissen der Entwicklungsländer: immerhin seien wichtige chinesische Prioritäten wie die BRI und die GDI auch von anderen UN-Organisationen aufgegriffen worden, unabhängig von der Nationalität ihres Führungspersonals.<sup>77</sup>

<sup>70</sup> Interviews mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Februar und März 2022.

<sup>71</sup> Interview mit UN-Mitarbeiter\_in, März 2022.

<sup>72</sup> Interview mit Vertreter\_in eines Mitgliedstaats, Februar 2022.

<sup>73</sup> Interview mit Vertreter\_in eines Mitgliedstaats, März 2022.

<sup>74</sup> Interviews mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Februar und März 2022.

<sup>75</sup> Interviews mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Februar, März und Mai 2022.

<sup>76</sup> Interviews mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Februar und März 2022.

<sup>77</sup> Interview mit UN-Mitarbeiter\_in, April 2022, siehe auch Haug 2022b.

Von UN-DESA wurde berichtet, mehrere aufeinander folgende chinesische Leiter hätten versucht, mithilfe ihrer Stellung die Organisation und einzelne ihrer Beschäftigten dazu zu nutzen, wichtige chinesische Projekte wie die BRI oder die GDI zu befördern. Allerdings bleibt unklar, wie erfolgreich sie dabei waren.<sup>78</sup> Berichten zufolge soll chinesisches Spitzenpersonal auch wiederholt versucht haben, die UN-Arbeit zur digitalen Zusammenarbeit – zu Geoinformationssystemen oder dem Internet allgemein – auszuweiten und Verbindungen zu entsprechenden chinesischen Initiativen herzustellen.<sup>79</sup> Liu Zhenmin (2017–2022) war vor seiner Ernennung als UN-Untergeneralsekretär und Leiter von UN-DESA chinesischer Vizeaußenminister (2013–2017) und Ständiger UN-Vertreter seines Landes in Genf (2011–2013) (UN DESA n.d.). Für ihn blieben während seiner gesamten UN-DESA-Amtszeit enge Verbindungen zur chinesischen Regierung zentral und schienen – entsprechend der oben zitierten Aussage Wu Hongbos – zeitweise wichtiger gewesen zu sein als seine Verpflichtung gegenüber der von ihm geleiteten Organisation.<sup>80</sup> Im August 2022 ist dann das Amt der UN-DESA-Leitung von Li Junhua übernommen worden. Auch er hat eine hochrangige Karriere im chinesischen Außenministerium hinter sich, wo er Botschafter war und mehrere Führungspositionen innehatte.

Die chinesische Regierung kann ihre Staatsangehörigen in leitenden UN-Positionen finanziell unterstützen und ihnen so Anreize geben. Insbesondere für UN-DESA könnte dies über den UN-Treuhandfonds für Frieden und Entwicklung erfolgen, der mehrere Projekte mit direktem Bezug zur BRI finanziert (Mao 2020; ISHR 2021). Außerdem können Gelder regelmäßig in Projekte zum Kapazitätsaufbau fließen.<sup>81</sup> Das UN-DESA-Leitungsbüro ist mit einigen chinesischen Staatsangehörigen besetzt, und auch der Vorsitz der Abteilung für öffentliche Institutionen und digitale Governance, eine von elf Managementpositionen der zweiten Ebene, ist in chinesischer Hand. Bei UNIDO kommen wir zu ähnlichen Ergebnissen: Laut verschiedener Quellen spielte Li Yong, der vorher stellvertretender chinesischer Finanzminister war (vgl. Vindobona 2019), während seiner UNIDO-Amtszeit immer eine Doppelrolle: als Leiter der UN-Organisation und als Mitglied des chinesischen »Parteiapparats«. Letzteres schien allerdings mit der Zeit immer weniger im Vordergrund zu stehen.<sup>82</sup>

Befragte haben auch betont, dass Li Yong direkte Anweisungen aus China bekam, und dass irgendwann jedes Dokument zur ständigen chinesischen Vertretung in Wien geschickt wurde, um dort diskutiert und genehmigt zu wer-

<sup>78</sup> Interview mit unabhängige\_r Expert\_in, April 2022; Interview mit UN-Mitarbeiter\_in, Februar 2022.

<sup>79</sup> Interview mit unabhängige\_r Expert\_in, April 2022.

<sup>80</sup> Verdeutlicht wird dies beispielsweise dadurch, dass Liu zum Kongress der Kommunistischen Partei in Peking gereist ist, anstatt sich an einer großen, von der DESA organisierten UN-Konferenz zu beteiligen; Interview mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Februar 2022.

<sup>81</sup> Interview mit unabhängige\_r Expert\_in, April 2022.

<sup>82</sup> Seine zwölf Geschäftsreisen nach China in nur drei Jahren erscheinen angesichts des engen Zeitplans eines UN-Vorsitzenden erheblich; Interviews mit UN-Mitarbeiter\_innen, März 2022.

den.<sup>83</sup> Hinsichtlich der FAO gab es in Rom Gerüchte über direkte Verbindungen zwischen Qu Dongyu und der chinesischen diplomatischen Vertretung,<sup>84</sup> aber die allgemeine Ansicht westlicher Diplomaten\_innen scheint zu sein, dass sie mangels klarer Beweise wichtigere Dinge zu tun haben, als sich darüber Sorgen zu machen.<sup>85</sup>

## CHINAS TENDENZ ZU HIERARCHISCHEM FÜHRUNGSSTIL

Kurz nach seinem Amtsantritt leitete UN-Generalsekretär Guterres eine Verwaltungsreform ein, zu der auch eine »greater delegation of authority« innerhalb des Sekretariats gehörte, um die Rolle von Manager\_innen zu stärken und eine dezentralere Organisationsstruktur zu schaffen (UNSG 2017: 12). Laut unserer Interviews scheint die chinesische Führungsspitze bei UN-Organisationen einem Verständnis organisatorischer Leitung zu folgen, das zentralisiertes und von oben herab verordnetes Management propagiert. Laut eines\_r Diplomaten\_in gab es etwa bei UNIDO »keinen Zweifel, dass in einer UN-Organisation der Boss der Boss ist. Nichts passiert ohne sein Wissen. Das war auch ganz klar der Stil von Li Yong«. <sup>86</sup> Zwischen den einzelnen Organisationen scheint es allerdings merkliche Unterschiede zu geben. Insgesamt war es leicht für uns, bei UNDP Interviews mit Beschäftigten zu bekommen. Bei UNIDO war es schwieriger, und bei UN-DESA und FAO – mit Ausnahme einiger im Vorfeld bereits bestehender Kontakte – fast unmöglich. Diese Schwierigkeiten scheinen mit dem internen Management der Organisationen und/oder dem oft stark politisierten Umfeld in New York und Rom zusammenzuhängen. Informationen aus UNIDO wiederum legen nahe, dass trotz entschiedener Führung von oben herab und einem Stil, der als »monologuing, never interactive, town hall meeting three hours talking, no responses« beschrieben wurde,<sup>87</sup> nichts außergewöhnlich daran war, wie Li Yong die Organisation geleitet hat.<sup>88</sup>

Über die FAO äußerten sich manche Diplomaten\_innen hingegen kritischer: Eine\_r ging sogar so weit zu behaupten, Qu Dongyu verfolge gegenüber der Managementebene der Organisation einen »diktatorischen« Stil,<sup>89</sup> während er sich auf unterer Ebene als »people's manager« gebe, der sich (bei offiziellen Treffen und manchmal in der Kantine) gern unter das Fußvolk mischt, für das auch einige Sonderzahlungen eingeführt wurden.<sup>90</sup> Als Qu Dongyu sein Amt antrat, reformierte er die Verwaltungsstruktur und verringerte die Gesamtanzahl der gehobenen Führungspositio-

nen. Laut offizieller Dokumente und einiger Befragten hat dies dazu beigetragen, die FAO agiler zu machen. Andere hingegen sahen es als Versuch, die Führungsposition des Generaldirektors zu stärken.<sup>91</sup> Weiterhin wird von Qu Dongyu behauptet, dass er strategische Themen nicht mit seinem Managementteam bespricht.<sup>92</sup> Laut mindestens zweier Quellen ist die oberste Führungsebene bei der FAO von einem »Klima der Angst« erfasst. Leitende Angestellte würden mit kurzfristigen Verträgen unter Druck gesetzt, und es scheint, dass Kontakte zu externen Akteuren streng überwacht werden.<sup>93</sup> Ein\_e Befragte\_r allerdings vermittelte eine entspanntere Perspektive und wies darauf hin, die organisatorische Kultur bei der FAO sei schon immer hierarchischer und enger gewesen als bei anderen UN-Organisationen.<sup>94</sup> Ein für die UN ungewöhnlicher, führungszentrierter Managementstil äußert sich allerdings auch in Videos, in denen Qu Dongyu prominent dargestellt oder gar gefeiert wird,<sup>95</sup> und in der Beobachtung, dass er sich bei Terminen immer mit leitenden Angestellten umgibt – was, wie ein\_e Diplomat\_in meinte, »der chinesische Stil, Eindruck zu schinden« sein könnte sowie der Versuch, »keinen Zweifel darüber aufkommen zu lassen, wer hier der Boss ist«. <sup>96</sup>

All dies könnte nicht nur eine Stilfrage sein, denn die Sorge ums eigene Image kann mit Rechenschaftspflichten in Konflikt geraten. UN-Dokumente zeigen, dass Qu Dongyu versucht hat, eine Überprüfung durch die Joint Inspection Unit (JIU) der UN zu blockieren. Die JIU ist eine unabhängige Aufsichtsbehörde, die systemweite Überprüfungen und solche einzelner UN-Organisationen durchführt sowie das Management einzelner UN-Organisationen überprüft. Da die letzte derartige Überprüfung der FAO zwei Jahrzehnte zurücklag, hatte Qu Dongyu ursprünglich zugestimmt, Anfang 2020 eine solche Prüfung durch die JIU stattfinden zu lassen – in der Erwartung, deren Ergebnisse könnten als Grundlage für seine Reformpläne dienen. Dann schlug die COVID-19-Pandemie zu und verzögerte die Sache. »At this point, the Organization [FAO] realized that, regretfully, the [review] could not meet the original purpose agreed in 2019, namely to provide an independent lens at the beginning of the transition process« (FAO 2022b). Unterdessen hatte die JIU klargemacht, sich in ihrer Überprüfung auch auf die Reformen von Qu Dongyus konzentrieren zu wollen. Daraufhin beantragte Qu einen Aufschub bis 2024 – ein Jahr, in dem er entweder nicht mehr im Amt oder weit in seiner zweiten Amtszeit sein wird. Daraufhin brach die JIU die Untersuchung (die trotz Widerstands der FAO-Verwaltung bereits begonnen hatte) ab und nutzte den Eröffnungsabschnitt ihres Jahresberichts an die UN-Generalver-

<sup>83</sup> Interview mit UN-Mitarbeiter\_in, März 2022.

<sup>84</sup> Interview mit Vertreter\_in eines Mitgliedstaats, Februar 2020.

<sup>85</sup> Interview mit Vertreter\_in eines Mitgliedstaats, März 2022.

<sup>86</sup> Interviews mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, März und April 2022.

<sup>87</sup> Interview mit UN-Mitarbeiter\_in, März 2022.

<sup>88</sup> Interview mit Vertreter\_in eines Mitgliedstaats, April 2022.

<sup>89</sup> Interview mit Vertreter\_in eines Mitgliedstaats, Februar 2022.

<sup>90</sup> Interviews mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Februar und März 2022.

<sup>91</sup> Interviews mit Vertreter\_innen eines Mitgliedstaats, Februar 2022.

<sup>92</sup> Interview mit Vertreter\_in eines Mitgliedstaats, März 2022.

<sup>93</sup> Interview mit Vertreter\_in eines Mitgliedstaats, Februar 2022; schriftlicher Austausch mit unabhängige\_r Expert\_in, November 2021.

<sup>94</sup> Interview mit Vertreter\_in eines Mitgliedstaats, März 2022.

<sup>95</sup> Als Beispiel siehe das Video mit dem Titel »FAO Director-General Qu Dongyu's first anniversary in office«; <https://www.youtube.com/watch?v=T9HsGp4NuSg>.

<sup>96</sup> Interview mit Vertreter\_in eines Mitgliedstaats, März 2022.

sammlung dazu, die Aufmerksamkeit der UN-Organe (UN-GA 2022, § 5) auf diesen höchst unüblichen und laut einer Quelle sogar »beispiellosen« Vorgang zu lenken.

Einen ähnlichen Widerstand gegen kritische Prüfungen gab es bei UN-DESA. In der jüngsten Vergangenheit ist eine UN-DESA-Reform als Teil der allgemeinen Reformen diskutiert worden, die nötig sind, um die UN besser auf die neuen Anforderungen der Agenda 2030 ausrichten zu können (Janus und Weinlich 2018). Anstatt einer längst fälligen Umstrukturierung wurden letztlich aber nur kleine Änderungen an der internen Struktur vorgenommen. Offensichtlich fand die chinesische Führung keinen Gefallen an einer Reform und es gelang, den Prozess zu blockieren.<sup>97</sup> Gleichzeitig waren die westlichen Mitgliedstaaten nicht bereit, es für eine strukturelle Reform von UN-DESA, das als chinesische Hochburg mit einem guten Ruf bei Entwicklungsländern wahrgenommen wird,<sup>98</sup> auf eine Auseinandersetzung ankommen zu lassen – nicht zuletzt, weil jegliche Reform auch Finanzierungsimplicationen nach sich gezogen hätte.<sup>99</sup> Verglichen mit Qu Dongyus Amtszeit bei der FAO haben wir über den Führungsstil von Liu Zhenmin und seines chinesischen UN-DESA-Vorgängers weniger Informationen. Allgemein war Liu dafür bekannt, sich mit vertrauenswürdigen chinesischen Staatsangehörigen zu umgeben. Seine Bereitschaft oder auch die Fähigkeit, in einzelnen Organisationseinheiten Entscheidungen zu erzwingen oder sich in deren Arbeit einzumischen, scheint allerdings begrenzt gewesen zu sein.<sup>100</sup>

### 3.4 CHINAS DIPLOMATIE UND ALLIANZEN

Beobachter\_innen sind sich insgesamt einig, dass das diplomatische Engagement Chinas zu Entwicklungsfragen bei der UN ein ziemlich klares Profil hat. Die Analyse von Interviews und öffentlich verfügbaren Hinweisen deutet auf einige generelle Muster hin: Chinas Engagement für multilaterale entwicklungspolitische Verhandlungen und UN-Plattformen hat sichtlich zugenommen, obwohl sich die Art und das Niveau des Engagements je nach Kontext erheblich unterscheidet. Indirektes und vorsichtiges Verhalten bei einigen aktuellen Verhandlungen steht einer robusteren und manchmal auch aggressiveren Vorgehensweise gegenüber. Dies gilt auch für die Zusammenarbeit mit der UN-Bürokratie. Eine entscheidende Rolle bei den chinesischen Verhandlungsstrategien spielt weiterhin die G77 – das größte Bündnis von Entwicklungsländern innerhalb der UN. Ein aktuellerer und möglicherweise umfangreicherer chinesischer Versuch, Bündnispolitik mit der UN-Entwicklungsagenda zu verbinden, ist die GDI.

<sup>97</sup> Interview with UN-Mitarbeiter\_in, April 2022.

<sup>98</sup> Interview mit UN-Mitarbeiter\_in, April 2022; schriftlicher Austausch mit UN-Mitarbeiter\_in, Februar 2022.

<sup>99</sup> Interview mit unabhängige\_r Expert\_in, April 2022; Interview mit UN-Mitarbeiter\_in, Februar 2022.

<sup>100</sup> Interview mit unabhängige\_r Expert\_in, April 2022; Interview mit UN-Mitarbeiter\_in, Februar 2022, Interviews mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Januar und Juli 2022.

### ZUNEHMENDES, ABER HETEROGENES CHINESISCHES ENGAGEMENT BEI MULTILATERALEN VERHANDLUNGEN

China hat im letzten Jahrzehnt seine diplomatischen Aktivitäten im Entwicklungsbereich erkennbar ausgeweitet. Die Präsenz des Landes bei Verhandlungen der Generalversammlung und des ECOSOC ist deutlich gestiegen, wobei China häufig von hochrangigen Diplomaten\_innen vertreten wird. In den Verwaltungsräten von UNDP, UN-WOMEN und UNICEF nehmen chinesische Diplomaten\_innen inzwischen aktiver teil – und auf eine Art, die generell als »apolitisch und konstruktiv« beschrieben wurde.<sup>101</sup> Laut Interviewpartner\_innen treten sie nur selten proaktiv auf, und wenn, dann nur bei Angelegenheiten, die direkt Chinas nationale Interessen berühren, wie die Ein-China-Politik oder Fragen, die direkt Chinas Reputation betreffen.<sup>102</sup> Beim Zweiten Ausschuss der Generalversammlung dokumentiert Taskinen (2020: 38) für die Jahre 2013 bis 2018 eine bemerkenswerte Zunahme der von China (mit-)gesponserten Resolutionen. Der Zweite Ausschuss beschäftigt sich mit wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Angelegenheiten und ist insbesondere für Entwicklungsländer wichtig, die dort – entsprechend einem ungeschriebenen Gesetz – fast alle Resolutionen ins Leben rufen (Lund 2011). 2019 übernahmen chinesische Diplomaten\_innen eine leitende Rolle bei der Einführung und Verabschiedung der Resolution über ländliche Armut – ein Thema, auf das China aufgrund eigener Erfahrungen im Inland stolz ist und das es bei seiner Zusammenarbeit mit anderen Entwicklungsländern fördert (MOFA 2021).<sup>103</sup> In diese Resolution konnte China erfolgreich wichtige Redewendungen »chinesischer Sprache« einfließen lassen, insbesondere »building a shared future for humankind« – obwohl solche Versuche sonst auf den geschlossenen Widerstand westlicher Mitgliedstaaten treffen (siehe Abschnitt 3.2).

Trotz seiner immer stärkeren Präsenz hält sich China bei vielen entwicklungsbezogenen Verhandlungen weiterhin zurück und überlässt den aktiven Kampf um Prioritäten anderen Mitgliedsländern. Obwohl einige Beobachter\_innen Chinas Präsenz bei Verhandlungen und das indirekte chinesische Engagement über Verbündete betont haben, berichten sie auch, das Land habe bei den Verhandlungen zur Reform des UN-Entwicklungssystems (2018), der Quadrennial Comprehensive Policy Review (2020) und der Prüfung des Resident-Coordinator-Systems (2021) keine besonders bestimmende Rolle gespielt – und sei manchmal fast unsichtbar geblieben.<sup>104</sup> Trotzdem haben Befragte China als »invisible giant«<sup>105</sup> bei Verhandlungen beschrieben, dessen Positionen zwar nicht immer klar waren, der aber die Verhand-

<sup>101</sup> Interviews mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Januar und Februar 2022; Interview mit UN-Mitarbeiter\_in, April 2022.

<sup>102</sup> Interview mit Vertreter\_in eines Mitgliedstaats, März 2022; Interview mit UN-Mitarbeiter\_in, April 2022.

<sup>103</sup> Zum chinesischen Maßnahmentransfer mit den UN siehe Waisbich und Haug 2022.

<sup>104</sup> Interview mit UN-Mitarbeiter\_in, April 2022; Interview mit unabhängige\_r Expert\_in, Februar 2022.

<sup>105</sup> Interview with UN-Mitarbeiter\_in, April 2022.

lungen jederzeit zum Stillstand bringen konnte. In der Tat hatte China zunächst versucht, die Position von DESA im neuen Resident-Coordinator-System zu konsolidieren und auszubauen, konnte sich damit aber nicht durchsetzen. Außerdem hat das Land versucht, multilaterale Übersichtsmechanismen zu stärken.<sup>106</sup>

Auch in den Verhandlungen zum Inhalt der strategischen Pläne der UN-Fonds und Programme von 2022 haben sich die chinesischen Vertreter\_innen nicht sichtbar engagiert.<sup>107</sup> Dass dieser Mangel an Beteiligung an begrenzten diplomatischen Kapazitäten liegt, wie es bei vielen anderen Entwicklungsländern der Fall ist – die häufig Probleme haben, der enormen Vielzahl der UN-Verhandlungsprozesse zu folgen –, ist allerdings sehr unwahrscheinlich (Swart und Lund 2011). Mit etwa 80 Diplomaten\_innen unterhält China bei den UN in New York einen der größten diplomatischen Korps.<sup>108</sup> Es liegt nach den Vereinigten Staaten (112) und Deutschland (94) an dritter Stelle und etwa gleichauf mit Russland (81). Die diplomatischen Korps von Großbritannien (52), Frankreich (42), Brasilien (39), Indien (24) und Südafrika (23) sind erheblich kleiner.<sup>109</sup>

Mehrere Gesprächspartner\_innen berichteten, trotz professioneller Arbeitsbeziehungen habe es oft Schwierigkeiten gegeben, mit chinesischen Diplomaten\_innen ein tieferes Verständigungsniveau zu erreichen. Chinesische Kolleg\_innen kennenzulernen scheint besonders für westliche Vertreter\_innen schwer zu sein, was durch die COVID-19-Maßnahmen, die persönliche Treffen unmöglich machten und die Arbeitsbedingungen im Zweiten Ausschuss und anderswo einschränkten, noch verstärkt wurde. Berichten zufolge halten sich chinesische Diplomaten\_innen lieber von anderen fern. Persönliche Treffen mit ihnen sind selten, und die hierarchische Arbeitskultur macht einen informellen Austausch schwierig.<sup>110</sup> Außerdem scheinen auch kulturelle Unterschiede beim Kommunikationsstil eine Rolle zu spielen.<sup>111</sup> Trotz eines meist gemäßigten und selektiven diplomatischen Profils hat China – im Zuge der Verfolgung seiner Ziele in entwicklungsbezogenen Foren – gegenüber anderen Ländern in Einzelsituationen eine eher aggressive Herangehensweise an den Tag gelegt oder auch diplomatische Praktiken missachtet. Im offensichtlichen Kontrast zu Chinas indirekteren Formen der Diplomatie haben einige – häufig westliche – Gesprächspartner\_innen von Situatio-

nen berichtet, in denen das Land diplomatische Etikette verletzt und seine Veranstalterrolle bei internationalen Foren in China dazu verwendet habe, die Teilnahme, die Agenda oder Ergebnisdokumente zu kontrollieren.

Eines der prominentesten Beispiele dafür ist die zweite Globale UN-Konferenz für nachhaltiges Transportwesen, die 2021 in Peking unter dem Mandat der Generalversammlung stattfand. China scheint mithilfe seiner Führungsposition bei DESA und seiner Macht als Gastgeberland dafür gesorgt zu haben, dass kritische Stimmen dort begrenzt blieben.<sup>112</sup> Vor der Konferenz wurde keine Redner\_innenliste veröffentlicht, und aufgrund angeblicher technischer Probleme wurden kritische Beiträge nicht vollständig übertragen – darunter der eine\_s indischen Delegierten, der oder die begonnen hatte, sich kritisch über die BRI zu äußern.<sup>113</sup> Ein\_e westlich\_er Diplomat\_in meinte dazu, er oder sie habe »so etwas noch nie gesehen«.<sup>114</sup> Außerdem hat China bei der Konferenz ein nicht ausgehandeltes Abschlussdokument, die »Peking-Erklärung«, veröffentlicht, die den Konferenzteilnehmer\_innen angeblich vorher nicht vorgelegt wurde. Sie enthielt typische Begriffe der »chinesischen Sprache« (beispielsweise »community of a shared future for humankind« und »people-centred approach«) (vgl. UN 2021). Westliche Mitgliedstaaten und die Europäische Union legten daraufhin in einem gemeinsamen Brief an den UN-Generalsekretär offiziell Protest ein. In einer eher ungewöhnlichen Aktion beantragten sie, ihr Brief solle als offizielles Dokument der Generalversammlung unter UN-Mitgliedstaaten verbreitet werden (UNGA 2021). Dieser Protest scheint soweit erfolgreich gewesen zu sein: Die sogenannte Peking-Erklärung ist noch nicht offiziell erschienen. Weitere Vorfälle gab es bei der Konferenz der Vertragsparteien der Artenvielfaltskonvention, die 2021 in Kunming stattfand und bei der China seine Gastgeberrolle dazu verwendete, bestimmte Mitgliedstaaten nicht einzuladen.<sup>115</sup> Ein weiteres Beispiel ist die Globale Konferenz für Aquakultur 2021, die von der FAO mit ausgerichtet wurde und wo die chinesische Konferenzleitung augenscheinlich versuchte, ein offizielles Ergebnisdokument, die »Shanghai-Erklärung«, zu präsentieren, das nicht allgemein verhandelt oder vereinbart worden war.<sup>116</sup>

Anderen Berichte zufolge hat China wiederholt G77-Diplomaten\_innen dazu gedrängt, bei Themen, die für chinesische Interessen relevant sind, ihre Positionen zu ändern. Auf Repräsentant\_innen in New York und Rom wurde über ihre Hauptstädte indirekt Druck ausgeübt (in manchen Fällen durch Anrufe bei Staats- oder Regierungschefs). Ein weiteres Mittel waren direkte transaktionale Ansätze: Im Austausch gegen diplomatische Unterstützung wurden beispielsweise Vergünstigungen wie Entwicklungsgelder oder

<sup>106</sup> Interview with UN-Mitarbeiter\_in, April 2022.

<sup>107</sup> Interview mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Januar und Februar 2022; Interview mit UN-Mitarbeiter\_in, April 2022.

<sup>108</sup> Die Daten stammen aus verschiedenen Ausgaben des Blauen Buchs, das Informationen über akkreditierte diplomatische Beschäftigte bei den ständigen Vertretungen in New York enthält. Hinsichtlich der Art und des Rangs der Beschäftigten, die die einzelnen Mitgliedstaaten der UN übermitteln, scheint es je nach Land Unterschiede zu geben. Das Blaue Buch enthält nicht notwendigerweise alle diplomatischen und administrativen Mitarbeiter\_innen, die mit den UN zu tun haben.

<sup>109</sup> Interessanterweise hat sich Chinas diplomatisches Korps zwischen 2007 und 2020 nicht sichtbar vergrößert.

<sup>110</sup> Interviews mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Januar und Juli 2022.

<sup>111</sup> Interview with UN-Mitarbeiter\_in, Februar 2022.

<sup>112</sup> Interviews mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Februar 2022

<sup>113</sup> Interviews mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Januar 2022.

<sup>114</sup> Interview mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Februar 2022.

<sup>115</sup> Interview mit Vertreter\_in eines Mitgliedstaats, Mai 2022.

<sup>116</sup> Interviews mit Vertreter\_in eines Mitgliedstaats, Februar und Mai 2022.

Handelsbeziehungen angeboten.<sup>117</sup> Das vielleicht beste Beispiel dafür, wie China unangemessene Mittel verwendet, um seine Interessen durchzusetzen, ist die Wahl von Qu Dongyu zum Generaldirektor der FAO.<sup>118</sup> Internationale Medien berichteten, dass Kamerun einige Wochen bevor sich der kamerunische Kandidat aus dem FAO-Bewerbungsprozess zurückzog von einer chinesischen Schuldenerleichterung profitiert hatte und dass China Vertreter\_innen lateinamerikanischer Länder gedroht hatte, wenn sie Qu Dongyu nicht unterstützten, würde ein Teil ihrer Exporte nach China wegfallen (Tang und Lau 2020). Darüber hinaus berichteten westliche Diplomaten\_innen über die Weigerung der FAO, zum Krieg in der Ukraine Stellung zu beziehen. Außerdem hat China angeblich auf politischem Wege versucht, G77-Mitglieder dazu zu bewegen, gegen ein Sondertreffen des FAO-Rats zu diesem Thema zu stimmen – das von einem Bündnis von 80 Mitgliedstaaten beantragt worden war, die wiederum teilweise durch westliche Mitgliedsländer unter Druck gesetzt worden waren.<sup>119</sup> (In)direkter Druck und fragwürdige Versuche, Wählerstimmen zu gewinnen, sind bei den UN nicht neu und werden, wenn sie von westlichen Mitgliedstaaten kommen, allgemein wenig kommentiert (vgl. Swart 2011: 156). Aber dass sich auch China zunehmend und mit Erfolg so verhält, ist eine bemerkenswerte Veränderung, die Beobachter\_innen Sorgen bereitet.<sup>120</sup> In welchem Ausmaß dies tatsächlich stattfindet, ist allerdings schwer einzuschätzen.

## CHINA UND DIE INTERNATIONALE BÜROKRATIE

Bei dem Versuch, innerhalb der UN-Entwicklungssäule mehr Raum einzunehmen, hat sich China auch an die internationale Bürokratie gewandt und gefordert, dass chinesische Positionen berücksichtigt werden. Obwohl Informationen über bilaterale Interaktionen mit dem UN-Sekretariat verständlicherweise rar sind, schätzten Befragte die chinesischen Versuche, Einfluss über politische Prozesse und Verhandlungen zu gewinnen, im Vergleich zum Verhalten anderer Mitgliedstaaten nicht als besonders bemerkenswert ein. Chinas Verhalten wurde auch als das einer »unreifen Supermacht«<sup>121</sup> beschrieben, verbunden mit der Erwartung (und Erfahrung), dass eine reife Großmacht gegenüber dem Sekretariat bestimmter auftreten würde. Ohne den politischen Druck zu leugnen, den China ausüben kann, beschrieben die Befragten Ereignisse, bei denen das Land akzeptiert hatte, dass die Dinge nicht nach

seinen Wünschen liefen.<sup>122</sup> Sie betonten, Chinas Forderungen, nicht anders behandelt zu werden als westliche Länder, seien schwer abzulehnen.<sup>123</sup> Die internationale Bürokratie muss weiterhin gute Arbeitsbeziehungen zu China pflegen und versucht häufig, ihren Weg zwischen westlichen und chinesischen Forderungen zu finden, ohne dabei UN-Normen und -Werte zu verletzen. Ein gutes Beispiel dafür liefert das erste Treffen der »Group of Friends« der GDI. China hatte die UN gebeten, die Initiative zu fördern, und Vorsitzende aller UN-Organisationen zu dem Treffen eingeladen. Die UN-Bürokratie antwortete daraufhin gemeinsam – vermutlich in einem Versuch, die feine Grenze zwischen Förderung und Begünstigung nicht zu überschreiten –, dass nur die stellvertretenden Leitungen der einzelnen Organisationen teilnehmen sollten und die stellvertretende UN-Generalsekretärin eine Videobotschaft senden würde.<sup>124</sup>

## DIE GRUPPE DER 77 ALS CHINAS BÜNDNIS FÜR ENTWICKLUNGSVERHANDLUNGEN

In den Verhandlungsforen der UN handelt China selten allein. Der größte Teil der chinesischen Beteiligung an UN-Verhandlungen findet hinter verschlossenen Türen über die G77 statt. Diese Ländergruppe mit ihren 134 Mitgliedstaaten ist für China bei Entwicklungsthemen weiterhin das wichtigste Bündnis. Obwohl China auf der G77-Webseite als reguläres Mitglied aufgeführt wird (vgl. G77 n. d.), betont das Land selbst, es sei der Gruppe nur angegliedert. Diese besondere Beziehung drückt sich in der Formulierung »die G77 und China« aus, was Chinas Rolle als ständiges Mitglied des Sicherheitsrats und *primus inter pares* in der Gruppe der selbsterklärten Entwicklungsländer verdeutlicht. Obwohl China oft als »powerhouse« der G77 betrachtet wird,<sup>125</sup> scheint es am Tagesgeschäft der Gruppe nicht so stark beteiligt zu sein. Stattdessen setzen sich chinesische Diplomaten\_innen für strategische Themen häufig hinter verschlossenen Türen ein<sup>126</sup> und versuchen, bei allen Entwicklungsangelegenheiten den Zusammenhalt der Gruppe zu bewahren – meist, indem sie versuchen, die Vorgänge indirekt zu begleiten und zu steuern. Ähnlich dem, was vom UN-Sicherheitsrat berichtet wurde, versucht China mit seiner »leading from behind«-Strategie, bei entwicklungsbezogenen Verhandlungen andere Mitgliedstaaten dazu anzuregen, chinesische Interessen zu vertreten, wobei nur in Ausnahmefällen selbst interveniert wird (Whineray 2020: 7).<sup>127</sup> Vorschläge, beispielsweise »chinesische Sprache« oder Aussagen über die Beziehung zwischen Entwicklung und Menschenrechten einfließen zu

<sup>117</sup> Interviews mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Januar, Februar und Mai 2022. Zur Beziehung zwischen der chinesischen Entwicklungszusammenarbeit und UN-Abstimmungsmustern vgl. Dreher et al. 2018.

<sup>118</sup> Interviews mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Februar und März 2022.

<sup>119</sup> Interview mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Mai 2022; schriftlicher Austausch mit Vertreter\_in eines Mitgliedstaats, Juli 2022.

<sup>120</sup> Interview mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Februar 2022.

<sup>121</sup> Interview with UN-Mitarbeiter\_in, Februar 2022.

<sup>122</sup> Interview mit UN-Mitarbeiter\_innen, Februar und April 2022.

<sup>123</sup> Interview with UN-Mitarbeiter\_in, Februar 2022.

<sup>124</sup> Interview mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Januar 2021; Interview mit UN-Mitarbeiter\_in, Februar 2022.

<sup>125</sup> Interview with UN-Mitarbeiter\_in, April 2022.

<sup>126</sup> Interview mit unabhängige\_r Expert\_in, April 2022; Interview mit Vertreter\_in eines Mitgliedstaats, März 2022.

<sup>127</sup> Interviews mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Februar und April 2022.

lassen, werden häufig von anderen G77-Mitgliedern wie Pakistan eingebracht.<sup>128</sup> Auch Hinweise der NGO-Kommission beim ECOSOC, die für den Zugang der Zivilgesellschaft zu den UN verantwortlich ist, belegen, dass sich China mit anderen Mitgliedstaaten koordiniert, um die Anzahl seiner Interventionen gering zu halten (Inboden 2021).

Wenn sich chinesische Diplomaten\_innen sichtbar engagieren, tun sie dies zu Themen, die für China strategisch bedeutsam sind, und nicht im Namen der G77. Bei Verhandlungen und Verwaltungsratssitzungen beziehen sich Chinas Aussagen häufig auf chinesische Errungenschaften und Initiativen. Außerdem scheinen sie sich eher an die UN-Führung, Entwicklungsländer und an das inländische Publikum zu richten als an westliche Mitgliedstaaten.<sup>129</sup> Im Zweiten Ausschuss stehen die bevorzugten chinesischen Themen im Einklang mit dem G77-Programm. Dazu gehört nicht nur die ländliche Entwicklung, sondern auch die Förderung von Süd-Süd-Kooperation (siehe Abschnitt 3.1). Wie auch bei den Verhandlungen zu anderen Politikbereichen ist die Ein-China-Politik für chinesische Repräsentant\_innen hier immer noch ein entscheidendes Anliegen.

Dass China die G77 für seine strategischen Zwecke nutzt, wird durch die zunehmende Heterogenität zwischen den 134 Mitgliedstaaten erschwert, zu denen nun Länder aller Einkommensklassen zählen.<sup>130</sup> Es ist zu einem zentralen Anliegen Chinas geworden, auf der politischen Bühne und im Hintergrund für Einigkeit zu sorgen – auch weil sich einzelne G77-Länder den Versuchen Chinas, in Resolutionen »chinesische Sprache« zu verankern, durchaus widersetzen.<sup>131</sup> Wie oben erwähnt, nutzt China direkte und indirekte Mittel dazu, Anreize für den Zusammenhalt unter den G77-Mitgliedern zu geben. Ein\_e Befragte\_r berichtete, China reagiere auf entstehende Unstimmigkeiten zwischen den Entwicklungsländern im Zweiten Ausschuss mit direkten Eingriffen, um zu versuchen, die Einheit der G77 zu sichern.<sup>132</sup> Je nach Thema spielt China also eine zentrale Rolle als *éminence grise* und/oder proaktive Führungskraft unter den UN-Entwicklungsländern. Allerdings schert das Land bei Themen der Entwicklungs- und UN-Finanzierung aus der Mehrheit der Entwicklungsländer aus: Aufgrund seiner wirtschaftlichen Macht scheinen Chinas Positionen zu Finanz- und Beitragsthemen mehr denen anderer großer Volkswirtschaften zu entsprechen.<sup>133</sup> Dies hat auch offene Unstimmigkeiten mit G77-Mitgliedern zur Folge, beispielsweise beim Forum für Entwicklungsfinanzierung von 2022 oder im Fünften Ausschuss der Generalversammlung.

<sup>128</sup> Interviews mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Januar und Februar 2022; Interview mit unabhängige\_r Expert\_in, Februar 2022.

<sup>129</sup> Interview mit unabhängige\_r Expert\_in, April 2022; Interview mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Februar 2022.

<sup>130</sup> Zur Diskussion über diese Verschiedenheiten und die damit verbundenen Herausforderungen für die Wahrnehmung des »Globalen Südens« in multilateralen Prozessen siehe Haug 2021b.

<sup>131</sup> Interview mit Vertreter\_in eines Mitgliedstaats, Juli 2022.

<sup>132</sup> Interviews mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Januar 2022.

<sup>133</sup> Interview mit Vertreter\_in eines Mitgliedstaats, Juli 2022.

## DIE GLOBALE ENTWICKLUNGSINITIATIVE ALS PRÜFSTAND FÜR CHINAS GLOBALE MACHT

Die jüngste und ehrgeizigste chinesische Maßnahme zur Gestaltung multilateraler Entwicklungsbündnisse ist die bereits erwähnte Globale Entwicklungsinitiative (Global Development Initiative, GDI). Wie bei der BRI (siehe Abschnitt 3.1) sind die Umrisse der GDI eher verschwommen. Laut offizieller Dokumente und Äußerungen dient die GDI dazu, die UN-Entwicklungsagenda – und insbesondere die Agenda 2030 – dadurch zu unterstützen, dass sie bilaterale chinesische Initiativen und regionale Rahmenwerke mit globalen multilateralen Prozessen verbindet (People's Republic of China 2021a). Sowohl chinesische als auch westliche Gesprächspartner\_innen betrachten die GDI als multilaterale Ergänzung der BRI mit starkem UN-Schwerpunkt.<sup>134</sup> Insbesondere westliche Befragte beschrieben die GDI als »smart move«.<sup>135</sup> Während westliche Mitgliedstaaten fürchten, der starke wirtschaftliche Schwerpunkt der BRI könnte dazu führen, dass sich die UN zu sehr mit der Außenpolitik und geökonomischen Strategie eines einzelnen Mitglieds beschäftigt, wurde die GDI als diplomatischer Raum präsentiert, der alle mit einbezieht. Wie es der bzw. die Vertreter\_in eines westlichen Mitgliedstaats bei einem Interview ausdrückte: »Die GDI zeigt, dass die Chinesen dazugelernt haben. [...] Die vagen und sehr allgemeinen Verbindungen zur UN und der 2030 Agenda erschweren es uns, [die GDI] zu kritisieren.«<sup>136</sup> Allerdings wird auch die GDI als eindeutig geopolitisch motiviert betrachtet. Angesichts ihrer schwer greifbaren Substanz wird auch vermutet, die GDI könnte in erster Linie ein Vorstoß sein, um die Loyalität Chinas internationaler Partner\_innen zu testen (die dies inoffiziell teilweise selbst befürchten). Außerdem könne sie eine Grundlage für Bemühungen schaffen, den menschenrechtlichen Schwerpunkt der UN zugunsten des chinesischen Entwicklungskonzepts – das wirtschaftliche und soziale Entwicklung als Voraussetzung für politische Rechte betrachtet – zu schwächen.<sup>137</sup>

Darüber hinaus hat China für die GDI eine »Group of Friends« ins Leben gerufen. Dies ist ein informeller Mechanismus, bei dem sich UN-Mitgliedstaaten zusammenschließen, um ein bestimmtes Thema oder einen bestimmten Prozess zu unterstützen und zu fördern (vgl. Whitfield 2010). Es gibt zwar keine offizielle UN-Bestandsaufnahme darüber, aber China scheint bisher nur selten selbst solche Gruppen gegründet zu haben. Die »Group of Friends« der GDI hat sich erstmals Anfang 2022 getroffen. Eine erhebliche Zahl von G77-Mitgliedstaaten und hochrangiger UN-Repräsentant\_innen ist dabei Chinas Einladung gefolgt, während die EU-Länder nur durch Malta vertreten waren. Die GDI ist zwar erst in einem frühen Stadium, scheint aber in den UN-Foren als eine akzeptablere Version chinesischer

<sup>134</sup> Interview mit unabhängige\_r Expert\_in, Februar 2022.

<sup>135</sup> Interview mit Vertreter\_in eines Mitgliedstaats, Januar 2022.

<sup>136</sup> Interview mit Vertreter\_in eines Mitgliedstaats, Mai 2022.

<sup>137</sup> Interview mit Vertreter\_in eines Mitgliedstaats, Mai 2022; vgl. auch Oud und Drinhausen 2021: 22.

Initiativen zu gelten. Da die Versuche Chinas, Referenzen zur BRI in UN-Dokumente einfließen zu lassen, durch den – insbesondere bei westlichen Mitgliedstaaten starken – Widerstand gegen die Infrastrukturinitiative untergraben wurden, konzentriert sich das Land nun immer stärker auf die GDI. Bei UNIDO-Verhandlungen über eine Resolution zur Kreislaufwirtschaft von 2021 war der am stärksten umstrittene Teil beispielsweise die Frage, ob die BRI und die GDI erwähnt werden sollten. Angesichts des Widerstands westlicher Mitgliedstaaten stimmte China zu, Verweise auf die BRI zu entfernen, bestand aber darauf, weiterhin die GDI zu erwähnen. Obwohl der Inhalt der Resolution von allen Seiten unterstützt wurde, kam es wegen der Unstimmigkeit bezüglich einer Erwähnung der GDI nicht zu einer Verabschiedung.<sup>138</sup>

Insgesamt ist die GDI nicht nur ein Spiegel der zunehmenden chinesischen Selbstsicherheit, sondern auch ein Prüfstand für die Durchsetzungskraft des Landes. Sie trägt zu dem komplexen Eindruck bei, den Chinas Rolle bei den Verhandlungen und der Bündnispolitik der UN momentan vermittelt. Einerseits hat China erhebliche Erfolge zu verzeichnen und ist sichtbarer und energischer geworden: Zum ersten Treffen der »Group of Friends« der GDI sagte ein\_e UN-Beschäftigte\_r sogar, »es ist offensichtlich, dass China die UN dominieren wird; sie waren alle da«.<sup>139</sup> Andererseits waren Gesprächspartner\_innen aus der G77 zwar vorsichtig, ihre Reibungspunkte mit China zu erwähnen,<sup>140</sup> aber Beobachter\_innen behaupteten, die Spannungen innerhalb der G77 nähmen zu.<sup>141</sup> Als konkretes Beispiel dafür wurde die Wahl von Li Yongs Nachfolger\_in bei UNIDO im Jahr 2021 erwähnt: China hatte sich für den äthiopischen Kandidaten eingesetzt und schien angesichts der starken Stellung der G77 bei UNIDO anzunehmen, es könne auch nach Lis Abgang seinen erheblichen Einfluss über die Organisation behalten.<sup>142</sup> Allerdings gelang es dem damaligen deutschen Entwicklungsminister, eine erhebliche Zahl von G77-Mitgliedern – insbesondere aus Afrika und Lateinamerika – dazu zu bewegen, stattdessen ihn zu unterstützen.<sup>143</sup> Trotz verstärkter Anstrengungen des äthiopischen Kandidaten und seiner chinesischen Unterstützer\_innen, das Rennen zu gewinnen,<sup>144</sup> entschieden sich die UNIDO-Mitglieder für den Deutschen. Auch wenn dies nicht das erste Mal war, dass es ein\_e chinesische\_r oder von China unterstützte\_r Kandidat\_in nicht an die Spitze einer UN-Sonderorganisation geschafft hat,<sup>145</sup> ist hinsichtlich der chinesischen

Versuche, bevorzugte Kandidat\_innen in Schlüsselpositionen zu bringen, kein allgemeiner Trend zu Erfolg oder Misserfolg sichtbar. Allerdings verdeutlicht dieses Beispiel, dass Chinas führende Stellung im UN-Bündnis der Entwicklungsländer kein unangefochtener Selbstläufer ist.

<sup>138</sup> Interviews mit UN-Mitarbeiter\_innen, März 2022; Interviews mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Februar 2022.

<sup>139</sup> Interview mit UN-Mitarbeiter\_in, März 2022.

<sup>140</sup> Interviews mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Februar und März 2022.

<sup>141</sup> Interviews mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Januar und Mai 2022.

<sup>142</sup> Interviews with UN-Mitarbeiter\_innen, März 2022.

<sup>143</sup> Interviews mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Februar 2022; Interview mit UN-Mitarbeiter\_in, März 2022.

<sup>144</sup> Interview mit Vertreter\_in eines Mitgliedstaats, Februar 2022; Interview mit UN-Mitarbeiter\_in, März 2022.

<sup>145</sup> Zum Fall der WIPO siehe Tang und Lau 2020.

## 4

## DAS GESAMTBILD: MUSTER IN CHINAS ENGAGEMENT

Chinas Engagement in der UN-Entwicklungssäule ist je nach Themenbereichen und Organisationen sehr unterschiedlich; es weicht zudem in mancherlei Hinsicht deutlich von dem Engagement westlicher Mächte ab. Wie die beiden vorherigen Kapitel gezeigt haben, bietet die eingehende Analyse sowohl quantitativer als auch qualitativer Daten Einblicke in die spezifischen Konturen von Chinas wachsender Rolle. Anhand der in dieser Studie untersuchten Prozesse, Organisationen und Themen haben wir vier übergreifende Merkmale identifiziert, die Chinas Ansatz gegenüber der UN-Entwicklungszusammenarbeit charakterisieren. Insgesamt ist das chinesische Engagement für die UN-Entwicklungssäule – verglichen mit den finanziellen und politischen Ressourcen des Landes – moderat geblieben. Es konzentriert sich selektiv auf bestimmte Bereiche und Themen; es spiegelt langfristige Versuche wider, mehr Einfluss zu gewinnen; und es ist durch die duale Stellung als Programmland und immer energischer auftretenden Großmacht geprägt. Für sich betrachtet sind einige dieser Merkmale nicht auf China beschränkt. Zusammen genommen aber tragen sie zu einer Form des Engagements bei, die über die gesamte UN-Entwicklungssäule hinweg sichtbare Spuren hinterlässt.

### CHINAS ENGAGEMENT IST STÄRKER GEWORDEN, BLEIBT ABER WEITGEHEND MODERAT

China zögert oft, die etablierten Mächte direkt herauszufordern, und so blieb sein entwicklungspolitisches Engagement bei der UN weitgehend moderat und selektiv. Als aufstrebende Großmacht könnte das Land theoretisch enorme finanzielle und politische Ressourcen mobilisieren, um die UN-Entwicklungszusammenarbeit zu beeinflussen. Sein zunehmender Einfluss ist bereits in vielen Bereichen des UN-Systems sichtbar geworden – insbesondere bei den Menschenrechten (Piccone 2018; vgl. Richardson 2020). Das entwicklungspolitische Engagement Chinas ist bislang aber entscheidend davon geprägt, dass das Land nur wenig in die UN-Entwicklungssäule investiert – insbesondere an jenen Stellen, wo Interessen westlicher Mächte direkt betroffen sind und Chinas eigene nationale Interessen nicht auf dem Spiel stehen. Chinas finanzielle Unterstützung bleibt sehr gering verglichen mit seiner eigenen bilateralen Entwicklungsfinanzierung und jenen Geldern, die westliche Geber beitragen (siehe Abschnitt 2.1). Anders als westliche

Geber, deren Beiträge sich mehrheitlich aus freiwilligen Kern- und zweckgebundenen Beiträgen zusammensetzen, was einen direkteren Einfluss auf die multilaterale Arbeit erlaubt, setzt China freiwillige Finanzierung deutlich weniger ein – und nur für eine begrenzte Anzahl von UN-Organisationen. Auch seine Beiträge für die UN-Treuhandfonds zur Süd-Süd-Kooperation sind bescheiden geblieben. Im Personalbereich sehen wir, dass der Anteil chinesischer Staatsangehöriger an den UN-Gesamtbeschäftigten seit 2015 gestiegen ist, und zwar schneller als bei anderen mächtigen Mitgliedstaaten. Misst man allerdings den Anteil der chinesischen Beschäftigten an der UN-Norm für angemessene Vertretung von Mitgliedstaaten, ist China weiterhin unterrepräsentiert. Dies gilt auch für die UN-Entwicklungsorganisationen (siehe Abschnitt 2.2).

### CHINAS ENGAGEMENT BETONT AUSGEWÄHLTE BEREICHE UND BESTIMMTE THEMEN

Momentan engagiert sich China in der UN-Entwicklungszusammenarbeit hauptsächlich in relativ kleinen UN-Organisationen, die für westliche Mächte traditionell weniger relevant sind. Ein prominentes Beispiel dafür ist die UNIDO: In den 1990ern und 2000ern sind die USA, Großbritannien und Frankreich dort ausgetreten. Mit ihnen verließ die UNIDO auch das globale Rampenlicht und wurde zu einer Vorreiterin der Interessen der Entwicklungsländer. Ähnliches gilt auch für die FAO, von der häufig gesagt wird, sie gehöre dem Globalen Süden,<sup>146</sup> und für UN-DESA, die bis heute durchgehend von Staatsangehörigen aus Entwicklungsländern geleitet wurde. Bedeutende chinesische Finanzierungsaktivitäten sind auch bei der Weltorganisation für Meteorologie, der Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik, dem Internationalen Handelszentrum und der UN-Konferenz für Handel und Entwicklung erkennbar. Bei all diesen Organisationen war China im Jahr 2020 unter den zehn größten staatlichen Geldgebern für operative Aktivitäten (siehe Abschnitt 2.1). Bei UNDP und bei anderen Organisationen, wo westliche Mitgliedstaaten über verschiedene Kanäle – wie zweckgebundene Mittel und personelle Ver-

<sup>146</sup> Interviews mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Februar und März 2022.

treten – immer noch erheblichen Einfluss ausüben, scheint sich China hingegen weiterhin im Hintergrund zu halten. Kontroversen in Zusammenhang mit dem Land gab es dort in den letzten Jahren nur bei der operativen Arbeit dieser Organisationen in oder mit China (darunter bei der Süd-Süd-Kooperation, siehe Abschnitt 3.1), aber nicht, weil China in den Verwaltungsräten eine konfrontativere Position vertreten hätte.<sup>147</sup> Wenn sich chinesische Repräsentant\_innen dort zu Wort melden, tun sie dies, um für die BRI oder – in letzter Zeit – die GDI zu werben. Außerdem nutzt China Führungspositionen seiner Staatsangehörigen in bestimmten UN-Organisationen dazu, seine Vorzeigeeinitiativen zu fördern und zu versuchen, die Agenda, die Vorgehensweisen und die Ergebnisse multilateraler Prozesse zu kontrollieren – insbesondere bei der FAO. Interessanterweise haben wir keine Belege dafür gefunden, dass China bei UNDP, der FAO oder der UNIDO gezielt das Engagement für Menschenrechte und Zivilgesellschaft angeht. Die veröffentlichten Dokumente dieser Organisationen orientieren sich weiterhin an offiziellen UN-Normen und Werten.

Westliche Mitgliedstaaten reagieren mit Besorgnis auf Chinas Einsatz dafür, dass vermehrt Themen wie soziale und wirtschaftliche Rechte, staatliche Souveränität, politischer Dialog und wirtschaftliche Entwicklung in den institutionellen Strukturen, politischen Erklärungen und Aktionen der UN stärker berücksichtigt werden (vgl. Chen et al. 2018). China setzt sich explizit für seine engeren nationalen Interessen (wie in Bezug auf das Ein-China-Prinzip oder den Umgang mit den Uiguren in Xinjiang) ein, aber auch in stärker inhaltlich geprägten Bereichen wie digitaler Zusammenarbeit, *big data*, ländlicher Entwicklung oder Süd-Süd- und Dreieckskooperation. Hier beobachten wir eine proaktivere und manchmal robuste chinesische Diplomatie, auch gegenüber den eigenen Kooperationspartner\_innen in der G77 (siehe Abschnitte 3.1 und 3.4). Wenn nationale Interessen auf dem Spiel stehen, kann China manchmal Methoden anwenden, die UN-Grundsätze verletzen oder in die Nähe einer solchen Verletzung kommen. Obwohl sich auch andere Mitgliedstaaten so ähnlich verhalten, sind die chinesischen Aktionen gelegentlich darüber hinaus gegangen und/oder (vom Westen) stärker unter die Lupe genommen worden. Ein Beispiel dafür ist die Unterstützung der Kandidatur Qu Dongyus für die Position des FAO-Generaldirektors (siehe Abschnitt 3.4). In letzter Zeit ging es bei den Spannungen zwischen Qu und westlichen Mitgliedstaaten hauptsächlich um dessen Weigerung, eine klare Position zu Russlands Krieg gegen die Ukraine zu beziehen (Baumann 2022).

## CHINA VERFOLGT EINEN LANGFRISTANSATZ ZUR AUSWEITUNG SEINES EINFLUSSES INNERHALB DER UN-ENTWICKLUNGSSÄULE

Chinas Engagement in der UN-Entwicklungszusammenarbeit scheint das Ziel zu verfolgen, den chinesischen Einfluss bei den UN langfristig zu vergrößern. Wie Chen argumen-

tiert, strebt China nach größerer institutioneller Macht, die sich unter anderem in der Fähigkeit äußert, Regeln zu setzen und langfristige institutionelle Vereinbarungen festzulegen – und Governance-Konzepte voranzutreiben, die Chinas Ansichten widerspiegeln (nach Rolland 2020: 45). Dass China nach Ansicht vieler immer noch sehr zurückhaltend agiert, kann im Einklang mit einer Strategie stehen oder gar ein Teil dieser sein, um die Grundlagen für eine effektive Umsetzung langfristiger strategischer Ziele zu schaffen. Einige Elemente des chinesischen Engagements in der UN-Entwicklungspolitik mögen kurzfristig kaum Vorteile bringen, können aber als Teil eines langfristigen Ziels verstanden werden, das System stärker an nationalen chinesischen Interessen auszurichten. Obwohl China möglicherweise aktiv daran arbeitet, bestimmte westlich dominierte Praktiken zu ändern, bekennt es sich momentan zu dem bestehenden System.<sup>148</sup>

Der deutliche Anstieg der Zahl der Praktikant\_innen in den letzten zehn Jahren (siehe Abschnitt 2.2) scheint eine gezielte Investition in künftige internationale oder zumindest international erfahrene Arbeitskräfte widerzuspiegeln. Unmittelbarere Folgen haben Chinas Bemühungen, im zwischenstaatlichen Bereich die politische und normative Struktur der UN zu beeinflussen. Insbesondere westliche Repräsentant\_innen haben ihre Befürchtung geäußert, die GDI sei dazu gedacht, Mitgliedstaaten und die UN in ein Paradigma zu locken, das wirtschaftliche Entwicklung auf Kosten der Menschenrechte betont (siehe Abschnitt 3.4). Auch Diplomatinnen, die direkte Ziele der chinesischen Vorstöße waren, und UN-Mitarbeiter\_innen, die gebeten wurden, bei deren Umsetzung zu helfen, wissen nur begrenzt, welche konkreten Formen die GDI annehmen wird. Dies hat dem Verdacht Raum gegeben, die GDI könnte auch Zwecke verfolgen, die über die Förderung nachhaltiger Entwicklung hinaus gehen.<sup>149</sup> So gesehen erscheint die GDI als zentrales Werkzeug, um Mitgliedstaaten und UN-Organisationen dazu zu bewegen oder gar zu drängen, einige der grundlegenden Umrisse der UN-Entwicklungspolitik entsprechend chinesischer Vorlieben zu ändern.

Insgesamt unterscheiden sich Chinas Methoden zum Erreichen von Langfristzielen von jenen der westlichen Mächte, die traditionell freiwillige Formen der Finanzierung verwenden, um die UN-Entwicklungspolitik zu prägen. Während Chinas Pflichtbeiträge zum UN-System erheblich gestiegen sind, sind seine freiwilligen Beiträge an die UN-Entwicklungsorganisationen relativ klein geblieben (siehe Abschnitt 2.1). Bei den Kernbeiträgen lag China im Jahr 2020 mit insgesamt 36 Millionen US-Dollar auf dem 18. Platz – hinter Saudi-Arabien. Und bei den zweckgebundenen Beiträgen lag es im selben Jahr (mit 112 Millionen) auf Rang 26 hinter Irland und Finnland (UN-DESA 2022). Sogar bei der FAO steht China bei dieser Beitragsform lediglich an zwölfter Stelle und damit hinter Dänemark (UNSCB n. d.). Als welt-

<sup>148</sup> Interview with UN-Mitarbeiter\_in, April 2022.

<sup>149</sup> Interviews mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Mai und Juli 2022. Interview mit UN-Mitarbeiter\_in, Juli 2022.

<sup>147</sup> Interview mit UN-Mitarbeiter\_in, April 2022.

weit zweitgrößte Volkswirtschaft könnte das Land finanziell eine viel stärkere Rolle in der UN-Entwicklungszusammenarbeit spielen. Dafür, dass China weniger auf freiwillige Finanzmittel für UN-Organisationen setzt<sup>150</sup> und sich stattdessen stärker auf politische Mittel in seiner Engagement mit anderen Mitgliedstaaten verlässt, gibt es allerdings Gründe: Das Land pflegt gute Beziehungen zur G77, deren 134 Mitglieder bei der UN-Generalversammlung normalerweise für eine komfortablere Mehrheit sorgen (siehe Abschnitt 3.4). Dies ist eine enorme politische Ressource, die China zur Förderung seiner Interessen nutzen kann – vermutlich zu geringeren Kosten und mit dem zusätzlichen Vorteil, damit auch bilaterale und überregionale Partnerschaften pflegen zu können. China versucht, dieses Pfund noch weiter in Wert zu setzen, einerseits durch die Ausweitung der Vorrangstellung und Aufsichtspflicht von zwischenstaatlichen Foren und andererseits durch bilaterale Verbindungen und Bündnisstrukturen mit anderen Ländern. Während westliche Mitgliedstaaten durch freiwillige Finanzierung informellen Einfluss über UN-Organisationen und deren Verwaltungen suchen, investiert China in die dauerhafte Relevanz zwischenstaatlicher Entscheidungsprozesse und langfristiger Partnerschaften mit der UN-Mehrheit der Entwicklungsländer. Seine bilateralen und regionalen Beziehungen zu vielen G77-Mitgliedern sind dabei eine zusätzliche Machtressource, um Unterstützung zu mobilisieren und mittel- bis langfristig die UN von innen heraus zu verändern.

## CHINA NUTZT SEINE DOPPELROLLE ALS PROGRAMMLAND UND IMMER ENERGISCHER AUFTRETENDEN GROSSMACHT, UM DIE UN-ENTWICKLUNGSARBEIT ZU PRÄGEN

Von allen Staaten kann gesagt werden, dass sie nationale Interessen in der multilateralen Zusammenarbeit verfolgen. Diese kann als stetiger Interaktionsprozess verstanden werden, in dem Länder die Möglichkeiten gemeinsamer Vorgehensweisen aushandeln und definieren. Dadurch gleichen sie ihre »privaten« Interessen mit dem ab, was von ihnen als »guten Weltbürger\_innen«, die den Multilateralismus als Wert an sich schätzen, erwartet wird. Die chinesische Regierung betont ausdrücklich, dass sie die UN als wichtige Säule des internationalen Systems betrachtet. Aber es gibt Hinweise darauf, dass China den Multilateralismus nicht unbedingt als inhärent wertvoll betrachtet, sondern eher als Mittel, um seine eigene internationale Position voran zu bringen. Obwohl dies nicht überrascht und auch den Handlungsweisen anderer mächtiger Mitgliedstaaten entspricht, scheint Chinas Ansatz ein besonders unmittelbares Engagement für nationale Interessen zu beinhalten. Inhaltlich betrachtet, weisen UN-Organisationen, die von chinesischen Staatsangehörigen geleitet werden oder wurden, ganz ein-

deutige Verbindungen zu Chinas strategischen Interessen auf. UN-DESA spielt eine Schlüsselrolle bei der Ausgestaltung der globalen Entwicklungspolitik und unterstützt zwischenstaatliche Prozesse, die für die Einflussnahme Chinas von entscheidender Bedeutung sind. Offensichtliche Verbindungen zwischen der FAO und China liegen in der Ernährungssicherheit und ländlichen Entwicklung – nicht nur aufgrund Chinas Erfahrungen im eigenen Land, sondern auch wegen seiner Interessen auf dem afrikanischen Kontinent.<sup>151</sup> UNIDOs Mandat steht im Einklang mit dem chinesischen Schwerpunkt des Kapazitätsaufbaus für industrielle Entwicklung. Alle drei Organisationen stechen dadurch hervor, dass sie besonders auf die Belange der Entwicklungsländer ausgerichtet sind, was mit Chinas geopolitischen Interessen beim Aufbau globaler Partnerschaften übereinstimmt.<sup>152</sup>

Auch Chinas Ansatz, seine Staatsangehörigen innerhalb der UN zu positionieren, ist stark von eigenen nationalen Interessen bestimmt. Obwohl von UN-Mitarbeiter\_innen erwartet wird, sich an Normen der Neutralität und Unabhängigkeit zu halten, ist es kein Geheimnis, dass sie gegen Einflüsse ihrer Herkunftsländer nicht immun sind. Im Fall von China scheint dieser Einfluss allerdings besonders stark zu sein. Die chinesische Führungsspitze bei der FAO und der UNIDO hat – oft erfolgreich – versucht, leitende Positionen, die für China thematisch relevant sind, mit chinesischen Staatsangehörigen zu besetzen. Unsere Befragten haben durchweg bestätigt, dass chinesische UN-Angestellte, insbesondere jene in Führungspositionen, regelmäßig Anweisungen aus Peking bekamen oder zumindest mit ihrer Hauptstadt in engem Kontakt waren.<sup>153</sup> Sowohl Diplomaten\_innen als auch UN-Beschäftigte betonten, dass China versucht, über die als »sein« UN-Personal betrachteten Menschen internationale Anerkennung für bilaterale Initiativen zu erzielen, zum Aufbau politischer und wirtschaftlicher Partnerschaften beizutragen, und durch ergänzende Maßnahmen chinesische Investitionen zu unterstützen.<sup>154</sup> Außerdem verwendet – und verändert – China manchmal UN-Verfahren, um andere Staaten dazu zu bringen, sich an seine Interessen anzupassen, und es ist in seinen Interaktionen mit der internationalen Bürokratie energischer geworden. Ein Teil dieses chinesischen Verhaltens ist zwar einzigartig, aber viele dieser Strategien sind bereits von westlicher Mächten bekannt, insbesondere den Vereinigten Staaten.

In einem System, das hinsichtlich seiner Finanzierung, Beschäftigten, informellen Arbeitsbeziehungen und Kultur traditionell eine Bastion westlicher Mächte ist, könnte China durchaus als benachteiligt gesehen werden. Aber das Land

<sup>150</sup> Dies könnte auch eine Abneigung gegen das Engagement westlichen Stils beinhalten, dessen Privilegien von den Entwicklungsländern abgelehnt werden (Baumann 2018) – aber auch Faktoren, die mit Chinas Selbsteinschätzung als Entwicklungsland, Konzepten der globalen Lastenverteilung (Weinlich 2014), Machtkämpfen und fragmentierten bürokratischen Strukturen zu tun haben (Mao 2020).

<sup>151</sup> Interviews mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, März 2022.

<sup>152</sup> Auch wenn Vergleiche zwischen China und den Vereinigten Staaten grundsätzlich schwierig sind, da sich letztere bereits viel länger in der UN-Entwicklungspolitik engagieren, ist es erwähnenswert, dass fast jede Entwicklungsorganisation – unabhängig von bestimmten amerikanischen Nationalinteressen – irgendwann schon von US-Staatsangehörigen geleitet wurde.

<sup>153</sup> Interview mit UN-Mitarbeiter\_in, März 2022.

<sup>154</sup> Interview mit Vertreter\_in eines Mitgliedstaats, Februar 2022; Interview mit unabhängige\_r Expert\_in, April 2022; Interview mit UN-Mitarbeiter\_in, Februar 2022.

kann einen Vorteil nutzen, den westliche Staaten nicht haben: die Verbindung seiner Rollen als zunehmend energisch auftretender Großmacht und als UN-Programmland. Angesichts einer erheblichen Anzahl an UN-Organisationen, die in China präsent sind, und anderer, die sich dort gern engagieren möchten, hat China seine Verbindungen zu den UN im Kontext seiner Süd-Süd- und Dreieckskooperation ausgeweitet. Erstere dient UN-Organisationen schon seit langem als Rahmen, um China bei seiner Zusammenarbeit mit anderen Entwicklungs- und Schwellenländern zu unterstützen. Oft werden dabei bilaterale und überregionale Verbindungen in Sinne chinesischer Strategien gefördert. Eine zentrale Rolle spielt die Vermittlungsfunktion der UN auch bei umfassenderen Kapazitätsaufbau- oder Matchmaking-Programmen – wie der *Hand-In-Hand-Initiative* der FAO und dem Programm für Länderpartnerschaft der UNIDO. Unter anderem zielen diese Initiativen auf Themen, Modalitäten und/oder geografische Gebiete ab, die für China relevant sind. Gleichzeitig verbinden sie Entwicklungsländer mit inländischen Akteuren in China. Während viele westliche Mächte – jenseits ihrer multilateralen Rhetorik – die UN-Entwicklungsorganisationen als Projektumsetzer betrachten, lässt China sie als Broker oder Vermittler für Prozesse und Initiativen agieren, die direkter für chinesische Interessen relevant sind. Von UN-Organisationen wird erwartet, dass sie zu chinesischen Zielen beitragen, indem sie das Engagement mit Stakeholdern begleiten und fördern – durch Vermittlungsprogramme, Süd-Süd-Kooperation oder Versuche, Projekte im Kontext der BRI zu ergänzen.

## 5

## DER UMGANG MIT CHINAS ENGAGEMENT: ERGEBNISSE UND AUSWIRKUNGEN

Im Rahmen dieser Studie konnten wir einige wichtige Erkenntnisse über die wachsende Rolle Chinas innerhalb der UN-Entwicklungssäule in den letzten zwei Jahrzehnten aufzeigen. Auch wenn sich das chinesische Engagement je nach Prozess und UN-Organisation unterscheidet, ist das Land in der UN-Entwicklungszusammenarbeit insgesamt immer einflussreicher geworden. Obwohl dies für jene, die mit der wachsenden Literatur zu China in der Weltpolitik vertraut sind, offensichtlich sein mag, wurde China in Kreisen der UN-Entwicklungszusammenarbeit lange als eher zurückhaltender Akteur betrachtet, der sich als Programm- und Entwicklungsland, aber auch als Großmacht und immer einflussreicherer Beitragszahler komplexen Rollenanforderungen gegenüberstellt. Diese duale Position als »Programmland-Großmacht« ist allerdings ein integraler Bestandteil des chinesischen Sonderwegs hin zur Ausweitung seines Engagements innerhalb der UN-Entwicklungssäule. Dass China die Eigenschaften eines Entwicklungslands – wie Glaubwürdigkeit und den Anspruch eines Programmlandes gegenüber UN-Organisationen – mit erheblichen institutionellen und finanziellen Ressourcen sowie einer starken strategischen Perspektive verbinden kann, erlaubt ihm, sich als führender Akteur in der UN-Entwicklungszusammenarbeit zu etablieren. Trotzdem ist das Land immer noch weit davon entfernt, die UN-Entwicklungssäule komplett zu übernehmen. Stattdessen trägt Chinas Engagement innerhalb des UN-Entwicklungssystems dazu bei, dass es seine Rolle als aufstrebende Großmacht im Bereich der internationalen Entwicklung definiert und prägt. Dieser Abschnitt stellt die zentralen Ergebnisse aus den sechs in dieser Studie analysierten Dimensionen dar, indem beispielhaft die verschiedenen Arten der Einflussnahme durch Mitgliedsstaaten – in diesem Fall China – nachgezeichnet werden. Abschließend reflektieren wir über die Folgen des chinesischen Engagements und geben Empfehlungen, wie mit ihm (und den zunehmenden Anfechtungen) umgegangen werden kann.

### ZUSAMMENFASSUNG DES CHINESISCHEN ENGAGEMENTS

Unsere Analyse der Finanzierungsdaten und Beschäftigtenzahlen bietet einen zahlenmäßigen Überblick über wichtige Muster des aktuellen chinesischen Engagements in der UN-Entwicklungszusammenarbeit. *Finanzierungs-*

*muster* zeigen, dass die chinesische Finanzierung des UN-Entwicklungssystems im letzten Jahrzehnt insgesamt erheblich gestiegen ist, was vor allem an den immer höheren Pflichtbeiträgen liegt. Allerdings bleiben die Zahlungen Chinas verglichen mit jenen westlicher Staaten begrenzt. Dies gilt besonders für die freiwilligen Beiträge, die bisher zu der wichtigsten Währung für den tatsächlichen Einfluss auf die UN-Entwicklungsorganisationen gehörten. China verwendet dieses Mittel bislang auf begrenzte (aber gezielte) Weise. Auch wenn China bei den *UN-Beschäftigten* (und damit auch innerhalb der UN-Entwicklungsorganisationen) immer noch unterrepräsentiert ist, nimmt die Anzahl der chinesischen Staatsangehörigen auf verschiedenen Hierarchieebenen zu. Ein besonders gutes Beispiel für diesen Trend sind chinesische Beschäftigte in UN-Spitzenpositionen. Auch die wachsende Anzahl von Praktikant\_innen und JPOs ist ein wichtiger Indikator für die langfristigen Auswirkungen des chinesischen Aufstiegs in der Zusammensetzung der UN-Beschäftigten.

Dieses allgemeine Bild wurde durch Einblicke in die vier für diese Studie ausgewählten UN-Organisationen – DESA, FAO, UNIDO und UNDP – ergänzt. So konnten wir nachzeichnen, wie sich besonders prominente Aspekte des chinesischen Engagements entfalten. Ein zentrales Merkmal des chinesischen Ansatzes gegenüber der UN-Entwicklungszusammenarbeit war die Förderung *chinesisch geleiteter Initiativen*. Organisationsspezifische Initiativen wie die *Hand-in-Hand-Initiative* der FAO und das Programm für Länderpartnerschaft der UNIDO wurden entsprechend der für China relevanten Themen, Modalitäten oder geografischen Gebiete verändert – und enthalten häufig auch Elemente zum Kapazitätsaufbau und Matchmaking. Süd-Süd-Kooperation dient UN-Organisationen schon seit langem als Rahmen dafür, um China bei seiner Zusammenarbeit mit anderen Entwicklungs- und Schwellenländern zu unterstützen. Oft werden dabei im Einklang mit chinesischen Strategien bilaterale und überregionale Verbindungen gefördert. Die westlichen Mächte sind gegenüber dieser Arbeitsweise zunehmend misstrauisch und hinterfragen die Art, auf die manche UN-Organisationen an globalen chinesischen Projekten beteiligt werden. Hauptsächlich bei westlichen Ländern war auch die UN-Unterstützung für die BRI sehr umstritten, welche Chinas bisher umfassendster Versuch ist, wirtschaftliche und infrastrukturelle Verbindungen in aller Welt zu prägen.

Außerdem haben chinesische UN-Beschäftigte aktiv versucht, in offizielle UN-Dokumente »chinesische Sprache« einfließen zu lassen. Formulierungen, die aus den Reden und Schriften Xi Jinpings übernommen wurden und teilweise auf die traditionelle Terminologie der Solidarität zwischen den Entwicklungsländern zurückgehen – wie »Gemeinschaft geteilten Wohlstands für die Menschheit«, »menschenzentrierte Entwicklung«, »Win-Win«, »gegenseitig vorteilhafte Zusammenarbeit« und andere – werden heute bei vielen UN-Verhandlungsprozessen verwendet. Westliche Diplomaten fürchten, der Einbezug dieser Begriffe könnte ihnen in UN-Kreisen den Status von »vereinbarte Sprache« verleihen, was dazu führen könnte, den etablierten UN-Konsens hinsichtlich des Schwerpunkts und der Bedeutung der Menschenrechte in der Entwicklungspolitik zu untergraben. Bis jetzt sind diese Begriffe und Redewendungen allerdings nur begrenzt in entwicklungspolitische Resolutionen und Dokumente vorgedrungen, was daran liegt, dass sie innerhalb der G77 nur teilweise unterstützt werden und auf den kollektiven Widerstand des Westens treffen.

*Chinas Ansatz für institutionelle und individuelle Führung* bei den UN hat zu Besorgnis darüber geführt, dass dabei multilaterale Normen verletzt werden könnten. Westliche Mächte fürchten, die Neutralität von Organisationen und die Integrität multilateraler Prozesse könnten untergraben werden – was sich auch auf ihren Einfluss auswirkt. Dass (westliche) Mitgliedstaaten bei chinesisch geleiteten UN-Organisationen und von China ausgerichteten UN-Konferenzen nicht ausreichend konsultiert wurden, traf auf Misstrauen und manchmal ausdrücklichen Widerstand. Außerdem gibt es Belege dafür, dass chinesisches Führungspersonal bei den UN die eigene Position dafür nutzt, Interessen Chinas zu befördern und ebenfalls einen hierarchischen Managementstil einzuführen. Insbesondere bei der FAO scheint der momentane Generaldirektor ein engmaschiges Kontrollsystem etabliert zu haben, das die Ausrichtung auf chinesische Interessen vorantreibt.

*Chinas Diplomatie- und Bündnisstrukturen* sind durch eine starke instrumentelle Verbindung zur G77 geprägt – der größten Gruppe der Entwicklungsländer bei den UN. Obwohl sich chinesische Repräsentant\_innen bei multilateralen Verhandlungen häufig zurückgehalten und Prozesse indirekt oder aus dem Hintergrund steuern, sind die Versuche Chinas, den Zusammenhalt zwischen den G77-Mitgliedstaaten zu sichern und diese für seine thematischen Prioritäten zu mobilisieren, heute deutlicher sichtbar. Zu dieser stärkeren Präsenz bei zwischenstaatlichen Prozessen trägt auch die GDI bei: Sie spiegelt sowohl Chinas zunehmende Durchsetzungskraft als auch die Notwendigkeit wider, die Stärke der chinesischen Versammlungsmacht zu überprüfen.

Wir haben außerdem vier übergreifende Muster identifiziert, die Chinas organisations- und prozessübergreifenden Ansatz gegenüber der UN-Entwicklungspolitik charakterisieren: Erstens ist das chinesische Engagement zwar stärker geworden, bleibt aber angesichts der finanziellen und politischen Ressourcen, die China zur Verfügung hat, weiterhin moderat. Dieses Ergebnis widerspricht den düsteren öf-

fentlichen Kommentaren, China sei dabei, die UN zu übernehmen. In vielen UN-Bereichen und bei vielen Themen ist das Land, wie UN-Beschäftigte bestätigen, ein konstruktiver Partner. Obwohl es ausreichend Überschneidungen hinsichtlich Politiken und Intentionen für eine sinnvolle Zusammenarbeit zwischen China und dem Westen zu geben scheint, verdeutlichen andere Elemente des chinesischen Engagements in der UN-Entwicklungssäule – wie die Kontroversen um die UN-Unterstützung für die BRI – die Art zunehmender geopolitischer Spannungen, auf die in der Einleitung hingewiesen wurde. Zweitens konzentriert sich Chinas Engagement stark auf bestimmte Arenen – darunter beispielsweise jene, die von UN-DESA koordiniert werden – und spezielle Themen wie die ländliche Entwicklung, *big data* oder Süd-Süd- und Dreieckskooperation. Die in dieser Studie diskutierten Belege legen nahe, dass Chinas Beteiligung hier stärker ist, als es das insgesamt moderatere Profil des Landes vermuten ließe. Drittens scheint sich Chinas Engagement an einer langfristigen Perspektive zu orientieren, die darauf abzielt, wichtige Merkmale der UN-Entwicklungssäule aus der Organisation selbst heraus zu ändern. Legitime und scheinbar unbedeutende Aspekte der chinesischen UN-Politik – wie Bemühungen, die Präsenz chinesischer Staatsangehöriger in der UN-Belegschaft zu erhöhen; Investitionen in globale Bündnisse; und Versuche, »chinesische Sprache« einzuführen – könnten die Grundlage für eine zukünftig viel stärkere chinesische Rolle schaffen, wobei dabei direkte Konfrontationen vermieden werden. Viertens kultiviert China mit seinem Engagement eine duale Position: Es ist sowohl Programmland als auch eine zunehmend bestimmende Großmacht – mit der Fähigkeit, die UN-Entwicklungszusammenarbeit entsprechend seiner nationalen Interessen zu prägen. Dass China seine Interessen so vorantreiben könnte, dass dies dem gemeinsamen Ziel des Multilateralismus schadet, scheint das Land nicht zu kümmern. Dies mag sich zwar nicht grundlegend davon unterscheiden, wie sich andere (westliche) Schwergewichte im Laufe der Existenz der UN verhalten haben, aber China kann zusätzlich seine Rolle als UN-Programmland nutzen – eine weitere wichtige Ressource zur Ausweitung seines Einflusses. Angesichts einer erheblichen Anzahl an UN-Organisationen, die in China präsent sind, und anderer, die sich dort gern engagieren möchten, hat China seine Verbindungen zu den UN im Kontext seiner Süd-Süd- und Dreieckskooperation ausgebaut und dabei UN-Organisationen als Förderer und Vermittler genutzt.

## AUSWIRKUNGEN DES CHINESISCHEN ENGAGEMENTS

Während der Datensammlung für unsere Studie konnten wir bei unseren Interviewpartner\_innen auch Momente der Selbstreflexion, Vorsicht und Unsicherheit erkennen – insbesondere bei Vertreter\_innen westlicher Mitgliedstaaten. Einige von ihnen erwähnten ausdrücklich ihre eigene (westliche) Voreingenommenheit und ihr fehlendes vollständiges Verständnis hinsichtlich Chinas Engagement in der UN-Entwicklungszusammenarbeit. Manchen diente die Erfahrung des robusteren chinesischen Engagements als eine Art Blick

in einen Spiegel, der sie an problematische – vergangene oder gegenwärtige – Vorgehensweisen des Westens erinnerte. Für einige UN-Beschäftigte schien Chinas Vorgehen dem anderer großer Mitgliedstaaten zu ähneln – wobei sie es als weniger aggressiv gegenüber UN-Organisationen beurteilten als die Vereinigten Staaten. Für diese Befragten verfolgt China bei den UN einen versöhnlicheren Ansatz oder hält sich als Großmacht immer noch zurück, was sich zukünftig ändern könnte.<sup>155</sup> Vertreter\_innen der G77 wiederum begrüßten die stärkere Multipolarität, fürchteten aber, neue Akteure könnten altbekannte Vorgehensweisen fortführen.<sup>156</sup> Was alle Interviewpartner\_innen vereint, ist, dass sie grundlegende Veränderungen sehen. Sie sind – in unterschiedlichem Maße – gespalten zwischen ihrem eigenen immer noch vorhandenen Idealismus und einer pessimistischeren Sichtweise, die sie während ihrer (häufig Jahrzehnte) langen Mitwirkung an der UN-Politik gewonnen haben.

Insgesamt schätzten die Befragten die Auswirkungen des chinesischen Engagements unterschiedlich ein. Die Perzeptionen können in vier teilweise gleichzeitig vertretene Sichtweisen unterteilt werden: Erstens gibt es, vor allem unter westlichen Mitgliedsländern, den Verdacht und die Sorge, China könnte das UN-System, wie wir es kennen, abschaffen – dies gilt besonders in Bezug auf multilaterale Normen (wie Rechenschaftspflicht, Transparenz und Neutralität); seine liberalen Grundlagen und die Ausrichtung auf Demokratie und individuelle Menschenrechte; und den lang-etablierten westlichen Einfluss auf viele UN-Organisationen und -Prozesse. Zweitens wird anerkannt, dass China einen legitimen Anspruch auf mehr Einfluss hat und dass seine Stimme innerhalb der UN-Entwicklungsarbeit stärker gehört werden sollte. So gesehen könnte man sagen, dass sich die UN durch Chinas Aufstieg den laufenden Machtverschiebungen im internationalen System anpasst. Dadurch könnte der Wettbewerb zwischen Ideen, Normen und Initiativen im Bereich nachhaltiger Entwicklung gefördert werden, was für das System im Allgemeinen und für die Entwicklungsländer im Besonderen vorteilhaft sein könnte. Drittens wird Erleichterung darüber ausgedrückt, dass China, das zweitmächtigste Land in den UN, in die Organisation investiert, anstatt sie zu umgehen. Diese Haltung ist häufig mit der Hoffnung verbunden, dass sich die UN-Prozesse und -Strukturen als widerstandsfähig erweisen, aber auch mit der Vorsicht gegenüber einer Großmacht, die zukünftig durchsetzungsstärker auftreten und ihre Vision einer sinozentrischen internationalen Ordnung energischer vertreten könnte. Und schließlich betonen viele die akute Gefahr, dass sich bestehende Polarisierungen zwischen westlichen Mitgliedstaaten und China intensivieren könnten – auch weil China von Russland und vielen Entwicklungsländern unterstützt wird, die sich hinsichtlich ihrer Interessen vom Westen verraten fühlen. Dies würde die UN und ihr Entwicklungssystem weiter marginalisieren, jene Länder und Stimmen enttäuschen, die von Clubs mit ho-

mogenerer Mitgliedschaft ausgeschlossen sind, und im Lichte drängender länderübergreifender Herausforderungen die Basis für kollektives Handeln erodieren.

Insgesamt verdeutlichen diese unterschiedlichen Sichtweisen das Potenzial für sowohl negative als auch positive Auswirkungen des chinesischen Engagements für die UN-Entwicklungssäule. Sie rechnen mit weitreichenden Folgen für die tatsächliche Substanz der UN-Entwicklungsarbeit – und für die Rollen und Funktionen der UN-Organisationen; die Kontrolle und das Vertrauen der Mitgliedstaaten gegenüber dem System; und die Fähigkeit von Staatengruppierungen, übergreifend Konsens und Kompromisse zu erzielen. Unsere Ergebnisse zeigen, dass China tatsächlich in der Lage ist, weitreichende Veränderungen herbeizuführen oder zu diesen beizutragen. Als Programmland und Großmacht verfügt das Land über einmalige Machtressourcen, da es erhebliche politische und finanzielle Möglichkeiten mit einem bevorzugten Zugang zu UN-Organisationen vereint – und sowohl bei Entwicklungsländern als auch bei UN-Organisationen über entwicklungspolitische Glaubwürdigkeit verfügt. Gleichzeitig hat China ausdrücklich seine Unzufriedenheit mit dem Status Quo der UN-Entwicklungssäule geäußert und Interesse daran gezeigt, die UN für seine eigenen Zwecke zu nutzen. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Studie kann die Richtung des Wandels aber immer noch beeinflusst werden. Viel hängt davon ab, wie sich China zukünftig verhält, wie abgestimmt sein Engagement über das System hinweg sein wird, und wie viele finanzielle und politische Ressourcen es in einer Zeit drohender globaler wirtschaftlicher Notlagen einzusetzen bereit ist. Das Schicksal der UN-Entwicklungssäule wird jedoch in der Interaktion aller Akteure geschmiedet. Wird es auch zukünftig Versuche geben, bei ideologischen Unterschieden eine gemeinsame Basis zu finden? Werden multilaterale Normen und Werte auch durch globale Solidarität verteidigt? Wird die internationale Bürokratie in der Lage sein, die Forderungen verschiedener Seiten zu berücksichtigen, ohne grundlegende multilaterale Normen und Prinzipien zu kompromittieren?

Die Welt braucht kontinuierliche und gestärkte internationale Kooperation, um drängende globale Themen nachhaltiger Entwicklung bewältigen zu können. Dabei sollten wichtige normative Grundsätze des UN-Systems bewahrt und verstärkt werden. Die folgenden drei Empfehlungen richten sich an Mitgliedstaaten, die diese Ziele teilen:

## 1. FÖRDERUNG DES WETTBEWERBS: Stärkung der Allianzen innerhalb der UN

Die geopolitische Rivalität um die Normen, Prinzipien und Maßnahmen globaler Entwicklung beschränken sich nicht nur auf diplomatische Auseinandersetzungen über die Sprache von UN-Resolutionen. Wichtiger noch, sie findet auch in den bi- und multilateralen Beziehungen der Mitgliedstaaten untereinander inner- und außerhalb der UN statt. Chinas eigene Erfolgsgeschichte im Bereich Entwicklung, die Wirtschaftswachstum über individuelle Rechte stellt, spricht nicht nur Autokratien

<sup>155</sup> Interview with UN-Mitarbeiter\_in, Februar 2022.

<sup>156</sup> Interviews mit Vertreter\_innen von Mitgliedstaaten, Februar und März 2022.

an, sondern auch demokratisch regierte Länder. Einige davon fühlen sich verraten von dem, was sie als Zumutungen und Doppelmoral westlicher Mitgliedsländer wahrnehmen. Westliche Politiker\_innen sind also momentan nicht in der besten Position, ihre Bündnisse mit vielen G77-Mitgliedern zu stärken oder sich erfolgreich für Demokratie und liberale Werte einzusetzen. In der globalen Politik wird mehr Glaubwürdigkeit benötigt – ebenso wie die Fähigkeit, anderen ein attraktives Angebot zu unterbreiten, um gemeinsam effektiv mit China konkurrieren zu können. Die westlichen Regierungen sollten ihren oft fragmentierten Ansatz in UN-Themenfeldern und Verhandlungsprozessen überwinden. Zukünftig sollten sie sowohl wirtschaftliche als auch politische Ressourcen zur Bündnisbildung nutzen. Dabei sollten sie entschiedener auf den Länderkontext, die Bedürfnisse und die China-Verbindungen einzelner Entwicklungsländer fokussieren. Viele Länder des Globalen Südens fühlen sich vom Westen im Stich gelassen in Bezug auf ihre Schlüsselinteressen in der globalen Wirtschafts- und Finanzpolitik, bei der Klimafinanzierung oder, jüngst, der fairen Verteilung von Impfstoffen. Ihr Bedürfnis nach Zusammenarbeit auf Augenhöhe wurde allzu lang nicht erfüllt, und ihre Beschwerden müssen berücksichtigt werden. Es ist wichtig, dass die südlichen Mitgliedstaaten im Spiel der Großmächte nicht als Randakteure behandelt werden, sondern als Akteure, die Anteil und Mitspracherecht bei der Ausgestaltung der normativen Grundlagen der globalen Entwicklungspolitik haben.

## **2. BESSERE ZUSAMMENARBEIT: Suche nach gemeinsamen Interessen und Themen**

Die Interaktionen mit China dürfen nicht nur durch die Brille geopolitischer Rivalität betrachtet werden. Chinas Engagement für die UN-Entwicklungsarbeit als Nullsummenspiel zu sehen und sich lediglich auf die Verteidigung von Normen und Werten zu konzentrieren, vernebelt nur das letztlich Ziel multilateraler Zusammenarbeit. Momentan machen vielfältige globale Krisen frühere Entwicklungserfolge rückgängig und drohen, die Agenda 2030, die bereits vom Kurs abgekommen ist, unerreichbar zu machen. Unterdessen verschlechtern sich angesichts einer aufkommenden Schuldenkrise und einer zu erwartenden globalen Rezession weltweit die wirtschaftlichen Realitäten. Die ständige Verhandlung und Artikulierung globaler Normen und Konzepte ist ein integraler Teil des UN-Multilateralismus. China ist ein wichtiger Akteur, dessen Beteiligung notwendig ist, um viele länderübergreifende Bedrohungen effektiv zu bewältigen. In diesem Umfeld müssen westliche Länder Interessen identifizieren, die sie mit China gemein haben. Sie sollten gemeinsam auf Lösungen hinarbeiten und nicht vor Innovationen zurückschrecken, selbst wenn diese von globalen Wettbewerber\_innen vorgebracht werden. Alle Mitgliedstaaten müssen gegen eine Verfestigung der Polarisierung kämpfen, die das Fundament der UN untergräbt. Ein möglicher Bereich für eine

Zusammenarbeit im Rahmen der UN liegt in der Dreieckskooperation: Diese kann Chinas Expertise, die Interessen und Bedürfnisse der Partnerländer und die Fähigkeiten traditioneller Geberländer mit den multilateralen Mandaten, Prozessen und Ressourcen der UN zusammenbringen.

## **3. STÄRKUNG DER INTEGRITÄT: Einsatz für allgemein gültige Rahmenwerke**

Auch wenn interessenorientierte Ansätze in der UN-Entwicklungssäule immer Teil des politischen Spiels sein werden, ist es wichtig, die Integrität multilateraler Institutionen und das in sie gesetzte Vertrauen zu schützen. Wenn innerhalb der UN die Bemühungen um politischen Einfluss zunehmen, ist es unabdinglich, die UN-Normen der Rechenschaftspflicht, Transparenz und Unparteilichkeit zu stärken, die sowohl auf die Beziehungen zwischen den Mitgliedsländern als auch auf ihre Interaktionen mit der internationalen Bürokratie Anwendung finden. Es sollte ein Verhaltenskodex für Diplomaten\_innen und UN-Führungspersonal formuliert werden, der die Integrität und Rechenschaftspflicht der zwischenstaatlichen Entscheidungsfindung und das Management der Organisationen sichert und verbessert. Ebenso sollte das bilaterale Engagement bei der UN transparenter werden, insbesondere hinsichtlich aller Formen finanzieller Unterstützung und anderen Arten der Zusammenarbeit zwischen UN-Organisationen und Mitgliedstaaten – wie wissenschaftliche Partnerschaften, gemeinsame Programme, Kooperationsabkommen und UN-Aktivitäten auf Länderebene. Westliche Mitgliedstaaten sollten dabei mit gutem Beispiel vorangehen und gegen Verstöße vorgehen, um den Multilateralismus in der UN zu schützen.

## REFERENZEN

- AidData** (2021). "Banking on the Belt and Road: Insights from a global dataset of 13,427 Chinese development projects." <https://www.aiddata.org/publications/banking-on-the-belt-and-road>.
- Alden, Chris and Daniel Large (Hrsg.)** (2019). *New Directions in Africa-China Studies*. London: Routledge.
- Amnesty International** (o. D.). "10. "People-centred" approach to human rights." <https://whatchinasays.org/concept/10-people-centred-approach-to-human-rights/>.
- Barnett, Michael und Martha Finnemore** (2004). *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press. <http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt7z7mx>.
- Baumann, Max-Otto** (2018). "Forever North-South? The political challenges of reforming the UN development system." In: *Third World Quarterly* 39 (4): 626–641. <https://doi.org/10.1080/01436597.2017.1408405>.
- Baumann, Max Otto und Silke Weinlich** (2020). "Funding the UN: Support or Constraint?" In: *Routledge Handbook on the UN and Development*, hrsg. v. Stephen Browne und Thomas G. Weiss, S. 151–164. Oxon, New York: Routledge.
- Baumann, Max-Otto** (2022). "Trouble at the UN: Western Member States Push Back Against Chinese-led FAO". In: *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2022/07/trouble-at-the-un-western-member-states-push-back-against-chinese-led-fao/>.
- Beeson, Mark und Fujian Li** (2016). "China's Place in Regional and Global Governance: A New World Comes Into View." In: *Global Policy* 7 (4), S. 491–499. DOI: 10.1111/1758-5899.12348.
- Chen, Dongxiao, Ruipeng Mao und Xue Lei** (2018). "Reforming the UN Development System Impetus, Agenda, and Chinese Proposals." In: *China Quarterly of International Strategic Studies* 4 (2), S. 193–212.
- Cheng-Chia, Tung und Alan H. Yang** (2020). "How China Is Remaking the UN In Its Own Image." In: *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2020/04/how-china-is-remaking-the-un-in-its-own-image/>.
- Danzhi, Yang** (2019). "Win-win cooperation." In: *Routledge Handbook of the Belt and Road*, hrsg. v. C. Fang und P. Nolan, S. 257–262, Routledge, <https://doi.org/10.4324/9780429203039>.
- Deng, Yong** (2021). "How China Builds the Credibility of the Belt and Road Initiative." In: *Journal of Contemporary China* 30 (131), S. 734–750, <https://doi.org/10.1080/10670564.2021.1884958>.
- Dreher, Axel, Andreas Fuchs, Brad Parks, Austin M. Strange und Michael J. Tierney** (2018). "Apples and Dragon Fruits: The Determinants of Aid and Other Forms of State Financing from China to Africa." In: *International Studies Quarterly* 62 (1), S. 182–194, <https://doi.org/10.1093/isq/sqx052>.
- Eckhard, Steffen und Jörn Ege** (2016). "International bureaucracies and their influence on policy-making: a review of empirical evidence." In: *Journal of European Public Policy* 23 (7), S. 960–978. DOI: 10.1080/13501763.2016.1162837.
- Eisenman, Joshua** (2021). "Locating Africa in China's community of shared future for mankind: A relational approach." In: *Journal of International Development*: 1–14 (early view).
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations)**
- (2015). "FAO-China: South-South Cooperation Programme." <https://www.fao.org/3/i4700e/i4700e.pdf?msckid=bc9d4a44cf2111ecbfd364315f28ee93>.
  - (2019). "Report of the 109<sup>th</sup> Session of the Committee on Constitutional and Legal Matters (21.–22. Oktober 2019)." CL 163/2. <https://www.fao.org/3/na581en/na581en.pdf>.
  - (2020a). "Invitation to the Digital Agriculture Session at WSIS Forum 2020." Zuletzt besucht: 15. Mai 2022. <https://www.fao.org/e-agriculture/news/invitation-digital-agriculture-session-wsis-forum-2020>.
  - (2020b). "FAO welcomes China's new USD 50 million donation to support South-South Cooperation." <https://www.fao.org/news/story/en/item/1309303/icode/>.
  - (2021). "Virtual Meeting, 14–18 June 2021 – Verbatim Records of Plenary Meetings of the Conference." C 2021/PV. <https://www.fao.org/3/cb6263t/cb6263t.pdf>.
  - (2022a). "Annual funding overview." <https://www.fao.org/partnerships/resource-partners/in-figures/annual-funding-overview/en/>.
  - (2022b). "Update on the Management and Administration Review of FAO by the Joint Inspection Unit of the United Nations." CL 170/20. <https://www.fao.org/3/nj309en/nj309en.pdf>.
  - (o. D.). "Hand-in-Hand Initiative." <https://www.fao.org/hand-in-hand/en/>.
- Feldwisch-Drentrup, Hinnerk** (2020). "How WHO Became China's Coronavirus Accomplice." In: *Foreign Policy*, 2. April 2020.
- Foot, Rosemary** (2020). *China, the UN, and Human Protection: Beliefs, Power, Image*. Oxford: Oxford University Press.
- Fung, Courtney J.** (2018). "Separating Intervention from Regime Change? China's Diplomatic Innovations at the UN Security Council Regarding the Syria Crisis." In: *The China Quarterly* 235, S. 693–712. <https://doi.org/10.1017/S0305741018000851>.
- Fung, Courtney J. und Shing-hon Lam** (2021). "Staffing the United Nations: China's motivations and prospects." In: *International Affairs* 97 (4): 1143–1163. DOI: 10.1093/ia/iab071.
- Ghosh, Iman** (2019). "The People's Republic of China: 70 Years of Economic History." In: *Visual Capitalist*, 12. Oktober 2019. <https://www.visualcapitalist.com/china-economic-growth-history/>.
- Ginsburg, Tom** (2020). "Authoritarian international law?" In: *American Journal of International Law*, 114(2), S. 221–260. <https://doi.org/10.1017/ajil.2020.3>.
- Gomez Martos, Francisco Juan** (2019). "Multilateralism Chinese Style." *Foundation Robert Schuman*, 16. December 2019. <https://www.rob-ert-schuman.eu/en/european-issues/0540-multilateralism-chinese-style>.
- G77 (Group of 77)** (o. D.). "The Member States of the Group of 77." <http://www.g77.org/geninfo/members.htm#:~:text=Member%20States%20THE%20MEMBER%20STATES%20OF%20THE%20GROUP,Darussalam%20Burkina%20Faso%20Burundi%20Cambodia%20Cameroon%20Cape%20Verde?msckid=6dbc7d5dd11e11ec9e115b80da1d7934>.
- Haug, Sebastian**
- (2019). "Let's focus on facilitators: Life-worlds and reciprocity in researching 'Southern' development cooperation agencies." In: *Researching South-South Development Cooperation*, hrsg. v. E. Mawdsley, E. Fourie und W. Nauta, S. 155–170. Routledge. [doi.org/10.4324/9780429459146-19](https://doi.org/10.4324/9780429459146-19).
  - (2021a). "Mainstreaming South-South and triangular cooperation: work in progress at the United Nations." *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) Discussion Paper 15/2021*. [doi.org/10.23661/dp15.2021](https://doi.org/10.23661/dp15.2021).
  - (2021b). "A Thirdspace approach to the 'Global South': insights from the margins of a popular category." In: *Third World Quarterly* 42 (9), 2018–2038. <https://doi.org/10.1080/01436597.2020.1712999>.
  - (2022a). "Mutual legitimization attempts: the United Nations and China's Belt and Road Initiative." Manuscript. Bonn: German Institute of Development and Sustainability (IDOS).
  - (2022b). "Beyond mainstreaming? Past, present and future of UN support for South-South and triangular cooperation." In: *Asian Journal of Peacebuilding* 10 (1), S. 15–44. <https://doi.org/10.18588/202205.00a259>.
- Haug, Sebastian und Cynthia M. Kamwengo** (2022). "Africa beyond 'South-South cooperation': A frame with limited resonance." In: *Journal of International Development*, S. 1–17. [doi.org/10.1002/jid.3690](https://doi.org/10.1002/jid.3690).
- Haug, Sebastian, Nilima Gulrajani und Silke Weinlich** (2022). "International organisations and differentiated universality: reinventing assessed contributions in United Nations funding." In: *Global Perspectives*. (im Erscheinen).
- He, Zhipeng** (2020). "A "People-centered" Approach: The Chinese Deciphering of the Human Rights Theory." In: *China Human Rights*, 21. September 2020. [http://www.chinahumanrights.org/html/2020/MAGAZINES\\_0921/15594.html](http://www.chinahumanrights.org/html/2020/MAGAZINES_0921/15594.html).

**Human Rights Watch** (2017). "The Costs of International Advocacy: China's Interference in United Nations Human Rights Mechanisms." <https://www.hrw.org/report/2017/09/05/costs-international-advocacy/chinas-interference-united-nations-human-rights>.

#### **Inboden, Rana Siu**

- (2019). "Authoritarian States: Blocking Civil Society Participation in the United Nations." *Robert Strauss Center for International Security and Law*. [https://www.strausscenter.org/wp-content/uploads/strauss/18-19/RInboden\\_AuthoritarianStates.pdf](https://www.strausscenter.org/wp-content/uploads/strauss/18-19/RInboden_AuthoritarianStates.pdf).
- (2021). "China at the UN: Choking Civil Society." In: *Journal of Democracy* 32 (3), S. 124–135. <https://doi.org/10.1353/jod.2021.0038>.

**IPRC (International Poverty Reduction Center in China)** (o.D.). "International Poverty Reduction Center in China." <https://www.iprc.org/>.

**ISHR (International Service for Human Rights)** (2021). "Briefing Note: China and the UN Economic and Social Council, July 2021." [https://ishr.ch/wp-content/uploads/2021/07/final\\_proofed\\_formatted\\_-\\_china\\_and\\_ecosoc\\_0.pdf](https://ishr.ch/wp-content/uploads/2021/07/final_proofed_formatted_-_china_and_ecosoc_0.pdf).

**Janus, Heiner und Silke Weinlich** (2018). "A mountain worth climbing: reforming the UN Department of Economic and Social Affairs." In: *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) Briefing Paper 20/2018*. <https://doi.org/10.23661/bp20.2018>.

**Jaura, Ramesh** (2019). "China Bags Yet Another Trophy with Qu Dongyu as FAO Chief." In: *InDepthNews*, 25 Juni 2019. <https://www.indepthnews.net/index.php/global-governance/un-insider/2776-china-bags-yet-another-trophy-with-qu-dongyu-as-fao-chief>.

**Kohlenberg, Paul Joscha und Nadine Godehardt** (2021). "Locating the 'South' in China's connectivity politics." In: *Third World Quarterly* 42 (9): S. 1963–1981. DOI: 10.1080/01436597.2020.1780909.

**Lagon, Mark P. und Theresa Lou** (2018). "The Dragon in Turtle Bay: The Impact of China's Rise in the UN on the United States and Global Governance." In: *World Affairs* 181 (3): S. 239–255. <https://doi.org/10.1177/0043820018806981>.

**Lanteigne, Marc** (2019). "China's UN Peacekeeping in Mali and Comprehensive Diplomacy." In: *The China Quarterly* 239, S. 635–655. <https://doi.org/10.1017/S030574101800173X>.

**Lund, Jacob** (2011). "The G77 and the Second Committee." In: *The Group of 77: Perspectives on Its role in the UN General Assembly*, hrsg. v. Lydia Swart und Jacob Lund, S. 34–66. New York: Center for UN Reform Education.

**Lynch, Colum** (2020). "U.S. State Department Appoints Envoy to Counter Chinese Influence at the U.N." *Foreign Policy*, 22. Januar 2020. <https://foreignpolicy.com/2020/01/22/us-state-department-appoints-envoy-counter-chinese-influence-un-trump/>.

**Lynch, Colum und Robbie Gramer** (2019). "Outfoxed and Outgunned: How China Routed the U.S. in a U.N. Agency." In: *Foreign Policy*, 23. Oktober 2019. <https://foreignpolicy.com/2019/10/23/china-united-states-fao-kevin-moley/>.

#### **Mao, Ruipeng**

- (2019). "Consultation and Joint Endeavor Among All Stakeholders China's Stance on Multilateralism and the United Nations." In: *China Quarterly of International Strategic Studies* 5 (4), S. 471–492.
- (2020). "China's Growing Engagement with the UNDS as an Emerging Nation: Changing Rationales, Funding Preferences and Future Trends." *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) Discussion Paper 2/2020*. <https://doi.org/10.23661/dp2.2020>.

**Mao, Ruipeng und Silke Weinlich** (2020). "Chinas Finanzierung des UN-Entwicklungssystems" In: *Vereinte Nationen* 6 (2020), S. 261–266. <https://doi.org/10.35998/vn-2020-0029>.

**Mir, Wasim** (2019). "Financing UN Peacekeeping: Avoiding another Crisis." International Peace Institute (IPI) Issue Brief. <https://www.ipinst.org/2019/04/financing-un-peacekeeping-avoiding-another-crisis>.

#### **MOFA (Ministry of Foreign Affairs)**

- (2015). "Remarks by Chinese President Xi Jinping at UN Sustainable Development Summit: Towards Win-win Partnership for Sustainable Development (2015-11-26)." <https://www.mfa.gov.cn/ce/ceie/eng/ztht/2d2/t1321132.htm>.

- (2021). "Position Paper on China's Cooperation with the United Nations". [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjdt\\_665385/wjzcs/202110/t20211022\\_9609380.html](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/wjzcs/202110/t20211022_9609380.html).
- (2022a). "Jointly Advancing the Global Development Initiative and Writing a New Chapter for Common Development." [https://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx\\_662805/202209/t20220922\\_10769721.html](https://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx_662805/202209/t20220922_10769721.html).
- (2022b). "Position Paper of the People's Republic of China For the 77<sup>th</sup> Session of the United Nations General Assembly." [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjdt\\_665385/wjzcs/202209/t20220917\\_10767412.html](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/wjzcs/202209/t20220917_10767412.html).
- (2022c). "Foreign Ministry introduces two outcomes of High-level Dialogue on Global Development". [http://subsites.chinadaily.com.cn/cid-ca/2022-06/29/c\\_786665.htm](http://subsites.chinadaily.com.cn/cid-ca/2022-06/29/c_786665.htm).

**Morris, Scott, Rowan Rockafellow und Sarah Rose** (2021). "Mapping China's Multilateralism: A Data Survey of China's Participation in Multilateral Development Institutions and Funds." *Center for Global Development (CGD) Policy Paper* 241. <https://www.cgdev.org/publication/mapping-chinas-multilateralism-data-survey-chinas-participation-multilateral-development>.

**Nathan, Andrew J. und Boshu Zhang** (2022). "A Shared Future for Mankind": Rhetoric and Reality in Chinese Foreign Policy under Xi Jinping." In: *Journal of Contemporary China* 31:133, S. 57–71, <https://doi.org/10.1080/10670564.2021.1926091>.

**Nedopil, Christoph** (2022). "Countries of the Belt and Road Initiative." *Green Finance & Development Center*, Shanghai, Fudan University. <https://greenfdc.org/countries-of-the-belt-and-road-initiative-bri/>.

**OHCHR (Office of the UN High Commissioner for Human Rights)** (2022). "OHCHR Assessment of human rights concerns in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region, People's Republic of China." OHCHR, 31. August 2022. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/2022-08-31/22-08-31-final-assesment.pdf>.

**Okano-Heijmans, Maaïke und Frans-Paul van der Putten** (2018). "A United Nations with Chinese characteristics?" In: *Clingendael Report*. <https://www.clingendael.org/publication/united-nations-chinese-characteristics>.

**Oud, Malin** (2021). "Human Rights." In: *The Decoding China Dictionary*, hrsg. v. M. Oud und K. Drinhausen, S. 33–36. Raoul Wallenberg Institute. [https://rwi.lu.se/wp-content/uploads/2021/03/Decoding-China-Publication\\_FINAL.pdf](https://rwi.lu.se/wp-content/uploads/2021/03/Decoding-China-Publication_FINAL.pdf).

**Oud, Malin und Katja Drinhausen (Hrsg.)** (2021). "The Decoding China Dictionary." 2022. [https://rwi.lu.se/wp-content/uploads/2021/03/Decoding-China-Publication\\_FINAL.pdf](https://rwi.lu.se/wp-content/uploads/2021/03/Decoding-China-Publication_FINAL.pdf).

**Parizek, Michal und Matthew D. Stephen** (2021). "The long march through the institutions: Emerging powers and the staffing of international organizations." In: *Cooperation and Conflict* 56 (2), S.204–223. <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0010836720966017>.

#### **People's Republic of China**

- (2013). "Communiqué on the Current State of the Ideological Sphere." <https://www.chinafile.com/document-9-chinafile-translation>.
- (2021a). "Global Development Initiative – Building on 2030 SDGs for Stronger, Greener and Healthier Global Development (Concept Paper)." <https://nzchinasociety.org.nz/wp-content/uploads/2022/03/GDI-Concept-Paper.pdf>.
- (2021b). "Democracy That Works". [https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202112/04/content\\_WS61aae34fc6d0df57f98e6098.html](https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202112/04/content_WS61aae34fc6d0df57f98e6098.html).

**Permanent Mission** (2021). "Wang Yi Attends the Sustainable Development Forum 2021." Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nations and Other International Organisations in Vienna, 26. September 2021. [http://vienna.china-mission.gov.cn/eng/zgbd/202109/t20210929\\_9574221.htm](http://vienna.china-mission.gov.cn/eng/zgbd/202109/t20210929_9574221.htm).

**Piccone, Ted** (2018). "China's long game on human rights at the United Nations." In: *Brookings Report*. <https://www.brookings.edu/research/chinas-long-game-on-human-rights-at-the-united-nations/>.

**Primiano, Christopher B.** (2019). "Should China Spend on UNPKOs? Findings from a Survey." In: *China Report* 55 (5), S. 40–56. <https://doi.org/10.1177/0009445518818217>.

- Reinsberg, Bernhard** (2017). "Trust Funds as a Lever of Influence at International Development Organizations." In: *Global Policy* 8 (5), S. 85–95. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12464>.
- Richardson, Sophie** (2020). "China's Influence on the Global Human Rights System: Assessing China's Growing Role in the World." In: *Human Rights Watch*. <https://www.hrw.org/news/2020/09/14/chinas-influence-global-human-rights-system>.
- Rolland, Nadège** (2020). "China's vision for a new world order" NBR Special Report 83, 27. Januar 2020. <https://www.nbr.org/publication/chinas-vision-for-a-new-world-order/>.
- Rudyak, Marina** (2021). "Cooperation." In: *The Decoding China Dictionary*, hrsg. v. M. Oud und K. Drinhausen, S. 10–12. Raoul Wallenberg Institute. [https://rwi.lu.se/wp-content/uploads/2021/03/Decoding-China-Publication\\_FINAL.pdf](https://rwi.lu.se/wp-content/uploads/2021/03/Decoding-China-Publication_FINAL.pdf).
- Russian Federation and People's Republic of China** (2022). "Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development." 4. Februar 2022. <http://en.kremlin.ru/supplement/5770>.
- Ryder, Hannah** (2021). "Where Is the Africa-China Relationship Headed in 2021?" <https://www.csis.org/analysis/where-africa-china-relationship-headed-2021>.
- Schaefer, Brett** (2019). "How the U.S. Should Address Rising Chinese Influence at the United Nations." Heritage Foundation Backgrounder 3431, 20. August 2019. <https://www.heritage.org/global-politics/report/how-the-us-should-address-rising-chinese-influence-the-united-nations>.
- Schoenhals, Michael** (1992). "Doing Things with Words in Chinese Politics: Five Studies." Center for Chinese Studies, Institute of East Asian Studies, University of California.
- Schroeder, Michael Bluman** (2014). "Executive Leadership in the Study of International Organization: A Framework for Analysis." In: *International Studies Review* 16 (3), S. 339–361. <https://doi.org/10.1111/misr.12147>.
- Shen, Simon** (2008). "Borrowing the Hong Kong Identity for Chinese Diplomacy: Implications of Margaret Chan's World Health Organization Election Campaign." In: *Pacific Affairs* 81 (3), S. 361–382.
- Sridhar, Devi and Ngaire Woods** (2013). "Trojan Multilateralism: Global Cooperation in Health." In: *Global Policy* 4 (4), S. 325–335. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12066>.
- Swart, Lydia** (2011). "The Future of the Group of 77." In: *The Group of 77: Perspectives on Its role in the UN General Assembly*, hrsg. v. Lydia Swart und Jacob Lund, S. 149–162. New York: Center for UN Reform Education.
- Swart, Lydia und Jacob Lund (Hrsg.)** (2011). *The Group of 77: Perspectives on Its role in the UN General Assembly*. New York: Center for UN Reform Education.
- Tang, Jane und Lau Siu-fung** (2020). "China's Bid For WIPO Fails, But Beijing's UN Plan is Still on Track." In: *GlobalSecurity*, 5. März 2020. <https://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/china/2020/china-200305-rfa01.htm?msclkid=677861a7d11711ec876eb8e5cde133de>.
- Taskinen, Mika-Matti** (2020). *On Building a Community of Shared Future for The United Nations: Analysis on China's Performance in The United Nations General Assembly 2013–2018*. Masters Thesis. Helsinki: University of Helsinki. [https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/314319/Taskinen\\_Mika-Matti\\_Pro%20gradu\\_2020.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/314319/Taskinen_Mika-Matti_Pro%20gradu_2020.pdf?sequence=3&isAllowed=y).
- The Economist** (2019). "In the UN, China uses threats and cajolery to promote its worldview." In: *The Economist*, 7. Dezember 2019. <https://www.economist.com/china/2019/12/07/in-the-un-china-uses-threats-and-cajolery-to-promote-its-worldview>.
- Trofimov, Yaroslav, Drew Hinshaw und Kate O'Keeffe** (2022). How China is taking over international organizations, one vote at a time. In: *The Wall Street Journal*. 29. September 2020. <https://www.wsj.com/articles/how-china-is-taking-over-international-organizations-one-vote-at-a-time-11601397208>.
- UN (United Nations)**
- (1945). "Charter of the United Nations." <https://treaties.un.org/doc/Publication/CTC/uncharter.pdf>.
  - (2021). "Documentation: Second Global Sustainable Transport Conference." Oktober 2021. <https://www.un.org/en/conferences/transport2021/documentation>.
  - (2022). "Senior officials of the United Nations and Officers of Equivalent Rank Whose Duty Station is New York." Zuletzt geändert: 2. Februar 2022. [https://www.un.org/dgacm/sites/www.un.org.dgacm/files/Documents\\_Protocol/listofseniorofficials.pdf](https://www.un.org/dgacm/sites/www.un.org.dgacm/files/Documents_Protocol/listofseniorofficials.pdf).
  - (o.D.-a). "Secretariat." <https://www.un.org/en/about-us/secretariat?msclkid=1dc2a3bdd13411eca7020cb290a047ab>.
  - (o.D.-b). "2030 Agenda for Sustainable Development Sub-Fund." <https://www.un.org/en/unpdf/2030asd>
- UN-CEBD (UN Committee of Experts on Big Data and Data Science for Official Statistics)**
- (o.D.-a). "Regional Hub for Big Data in China in Support of the United Nations Global Platform." <https://unstats.un.org/bigdata/regional-hubs/china-concept-note.pdf>.
  - (o.D.-b). "UN Global Platform: Data for the World." <https://unstats.un.org/bigdata/un-global-platform.cshml>.
- UN DESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs)**
- (2019). "Statistical annex on 2016 funding data." [https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/en/qcpr/statistical\\_annex\\_tables\\_on\\_funding\\_flows\\_2016.xlsx](https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/en/qcpr/statistical_annex_tables_on_funding_flows_2016.xlsx).
  - (2021). "Voluntary National Review 2021." <https://sustainabledevelopment.un.org/memberstates/china>.
  - (2022). "Statistical annex on 2020 funding data." (advance copy shared with authors).
  - (o.D.). "Mr. Liu Zhenmin, Under-Secretary-General." <https://www.un.org/en/desa/page/mr-liu-zhenmin-under-secretary-general>
- UN ECOSOC (United Nations Social and Economic Council)** (2021). "Report of the Economic and Social Council forum on financing for development follow-up." E/FFDF/2021/3. <https://undocs.org/en/E/FFDF/2021/3>
- UNDP (United Nations Development Programme)**
- (2019). "Project evaluation of the China-Ghana and China-Zambia South-South cooperation on renewable energy technology transfer projects." <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/8203#>.
  - (2020). "Country programme document for China (2021–2025)." DP/DCP/CHN/4. Zuletzt besucht: 13. Mai 2022. [https://digitallibrary.un.org/record/3877246/files/DP\\_DCP\\_CHN\\_4-EN.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/3877246/files/DP_DCP_CHN_4-EN.pdf).
- UNEP (United Nations Environment Programme)**
- (o.D.-a). "China Trust Fund." UNEP <https://www.unep.org/about-un-environment/funding/china-trust-fund>.
  - (o.D.-b). "The Belt and Road Initiative International Green Development Coalition." <https://www.unep.org/regions/asia-and-pacific/regional-initiatives/belt-and-road-initiative-international-green>.
- UNICEF (United Nations International Children's Emergency Fund)** (2020). "Country programme document: China." E/ICEF/2021/P/L.1. <https://undocs.org/en/E/ICEF/2021/P/L.1>.
- UNIDO (United Nations Industrial Development Organization)**
- (o.D.-a). "Programme for Country Partnership." <https://www.unido.org/programme-country-partnership>.
  - (o.D.-b). "UNIDO Centre for South-South Industrial Cooperation (UCSSIC China)." <https://www.unido.org/our-focus-cross-cutting-services-partnerships-prosperity/unido-centre-south-south-industrial-cooperation-ucssic-china?msclkid=234061cbcf2411eca1ebd88ff91bbdb>.
- UNGA (United Nations General Assembly)**
- (2015). "13<sup>th</sup> plenary meeting, Monday 28 September 2015, 9 a.m. New York", A/70/PV.13.
  - (2015b). "Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development." A/RES/70/1. <https://sdgs.un.org/sites/default/files/publications/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>.
  - (2016). "Quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system." A/Res/71/243. <https://undocs.org/en/A/RES/71/243>.
  - (2019). "Eradicating rural poverty to implement the 2030 Agenda for Sustainable Development." A/Res/73/244. <https://undocs.org/en/A/Res/73/244>.

- (2020a). "Second Committee – Summary record of the 6<sup>th</sup> meeting." A/C.2/75/SR.6. <https://undocs.org/en/A/C.2/75/SR.6>.
  - (2020b). "Eradicating rural poverty to implement the 2030 Agenda for Sustainable Development." A/Res/75/232. <https://undocs.org/en/A/Res/75/232>.
  - (2020c). "Quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system." A/Res/75/233. <https://undocs.org/en/A/RES/75/233>.
  - (2021). "Letter dated 5 November 2021 from the Head of the Delegation of the European Union to the United Nations addressed to the Secretary-General." A/76/527.
  - (2022). "Report of the Joint Inspection Unit for 2021 and programme of work for 2022". A/76/34.
- UNINFO** (o. D.). "RC nationalities". [https://data.uninfo.org/Home/\\_LBRC-NationalitiesP](https://data.uninfo.org/Home/_LBRC-NationalitiesP).
- UNPDF (United Nations Peace and Development Trust Fund)**
- (o. D.-a). "Steering Committee." <https://www.un.org/en/unpdf/about.shtml>.
  - (o. D.-b). "United Nations Peace and Development Trust Fund." <https://www.un.org/en/unpdf/index.shtml>.
- UNSCEB (United Nations System Chief Executives Board for Coordination)**
- (2021). "Personnel Statistics." CEB/2021/HLCM/HR/4. [https://unsceb.org/sites/default/files/2021-08/CEB\\_Personnel\\_Statistics\\_2020.pdf](https://unsceb.org/sites/default/files/2021-08/CEB_Personnel_Statistics_2020.pdf).
  - (o. D.). "Revenue by Government donor." Data for 2020. <https://unsceb.org/fs-revenue-government-donor>.
- UNSDG (United Nations Sustainable Development Group)**
- (2019). "United Nations Sustainable Development Cooperation Framework Guidance." <https://unsdg.un.org/resources/united-nations-sustainable-development-cooperation-framework-guidance>.
- UNSDG** (2020a). "List of Legal Agreements: The Silk Road Economic Belt and the 21st-Century Maritime Silk Road (BRI)." [https://drive.google.com/file/d/1919Yld4HWutCaiQINDdNvdg3KgtDo\\_GD/view](https://drive.google.com/file/d/1919Yld4HWutCaiQINDdNvdg3KgtDo_GD/view).
- (2020b). "UN Sustainable Development Cooperation Framework for People's Republic of China (2021–2025)." <https://unsdg.un.org/resources/un-sustainable-development-cooperation-framework-peoples-republic-china-2021-2025>.
  - (n.d.). "Special Purpose Trust Fund. Where the funds are coming from." <https://unsdg.un.org/SPTF/where-the-funds-are-coming-from>.
- UNSG (United Nations Secretary-General)**
- (2017). "Shifting the management paradigm in the United Nations: ensuring a better future for all Report of the Secretary-General." A/72/492. <https://undocs.org/en/A/72/492>.
  - (2018). "Assessment of the system of desirable ranges – Report of the Secretary-General." A/73/372/Add.3. <https://undocs.org/en/A/73/372/ADD.3>.
  - (2019). "Implementation of General Assembly resolution 71/243 on the quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system, 2019: funding compact – Report of the Secretary-General." A/74/73/Add.1–E/2019/14/Add.1. [https://digitallibrary.un.org/record/3803210/files/A\\_74\\_73\\_Add.1-E\\_2019\\_14\\_Add.1-EN.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/3803210/files/A_74_73_Add.1-E_2019_14_Add.1-EN.pdf).
  - (2020). "Composition of the Secretariat: gratis personnel, retired staff and consultants and individual contractors Report of the Secretary-General – Addendum." A/75/591/Add.1. <https://undocs.org/en/A/75/591/Add.1>.
  - (2021a). "Composition of the Secretariat: staff demographics, Report of the Secretary General." A/76/570. <https://digitallibrary.un.org/record/3955628?ln=en>.
  - (2021b). "Our Common Agenda. Report of the Secretary-General." <https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/#download>.
- United Nations University** (n.d.). "UN Senior Leadership Appointments Dashboard." <https://cic.nyu.edu/UN-Senior-Appointments-Dashboard>.
- Waisbich, Laura und Sebastian Haug** (2022). "Partnerships for policy transfer: how Brazil and China conduct triangular cooperation with the United Nations." *German Institute of Development and Sustainability (IDOS) Discussion Paper*. In print.
- Weinlich, Silke** (2014). "Emerging powers at the UN: ducking for cover?" *Third World Quarterly* 35 (10): 1829–1844. <https://doi.org/10.1080/01436597.2014.971598>.
- Weinlich, Silke, Max-Otto Baumann, Erik Lundsgaarde und Peter Wolff** (2020). "Earmarking in the Multilateral Development System: Many Shades of Grey." *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) Studies* 101. <https://doi.org/10.23661/s101.2020>.
- Weiss, Thomas G.** (1982). "International Bureaucracy: The Myth and Reality of the International Civil Service." In: *International Affairs* 58 (2), S. 287–306. <https://www.jstor.org/stable/2617983>.
- Whineray, David** (2020). *The G2 at the UN: The United States and the People's Republic of China at the United Nations before COVID-19*. New York: United Nations University.
- Whitfield, Teresa** (2010). *Friends indeed?: The United Nations, Group of Friends, and the Resolution of Conflict*. Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.
- World Bank** (o. D.). "IDA Voting Power." <https://finances.worldbank.org/Shareholder-Equity/IDA-Voting-Power/4g6v-z4mt>.
- Wouters, Jan und Jed Odermatt** (2016). "Individual Leadership in Guiding Change in Global Governance Institutions: Theory and Practice." <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2867372>.
- Vindobona (Vienna International News)** (2019). "Li Yong and UN-IDO: The Career of a Mainland Chinese in a Multilateral Organization." 9. Dezember 2021. <https://www.vindobona.org/article/li-yong-and-uni-do-the-career-of-a-mainland-chinese-in-a-multilateral-organization>.
- Xi, Jinping**
- (2017). "Working Together to Build a Community of Shared Future for Humankind." Speech at the United Nations Office at Geneva, January 18, 2017. Zuletzt geändert: 5. Januar 2021. [http://en.qsttheory.cn/2021-01/05/c\\_579937.htm](http://en.qsttheory.cn/2021-01/05/c_579937.htm).
  - (2022). "Forging High-quality Partnership for a New Era of Global Development." Speech at the High-level Dialogue on Global Development, 29. Juni 2022. [http://www.china.org.cn/chinese/2022-06/29/content\\_78296093.htm](http://www.china.org.cn/chinese/2022-06/29/content_78296093.htm).
- Xinhua** (2022). "People-centered development significant to human rights: Chinese ambassador." 26. März 2022. <https://english.news.cn/20220326/4b2d5bc067594d25ac5a193f63b8c345/c.html>.
- Xu, J., und Guo, C.** (2016). 命运共同体概念辨析 [Analysis of community with a shared future for mankind concept]. In: *Journal of Strategic and Decision Making* 11, S. 1–14.
- Yang, Yi Edward** (2021). "China's Strategic Narratives in Global Governance Reform under Xi Jinping." *Journal of Contemporary China*, Vol. 30 (128), S. 299–313.
- Yu, Lei** (2018). "China's Expanding Security Involvement in Africa: A Pillar for 'China-Africa Community of Common Destiny'." In: *Global Policy* 9 (4), S. 489–500. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12585>.
- Zhang, Denghua** (2018). "The Concept of 'Community of Common Destiny' in China's Diplomacy: Meaning, Motives and Implications." In: *Asia & the Pacific Policy Studies* 5 (2), S. 196–207. <https://doi.org/10.1002/app5.231>.
- Zhang, Yongjin und Barry Buzan** (2019). "China and the Global Reach of Human Rights." In: *The China Quarterly* 241, S. 169–190. <https://doi.org/10.1017/S0305741019000833>.
- Zhao, Suisheng** (2015). "Rethinking the Chinese World Order: the imperial cycle and the rise of China." In: *Journal of Contemporary China* 24 (96), S. 961–982. <https://doi.org/10.1080/10670564.2015.1030913>.

## VERZEICHNIS DER TABELLEN UND ABBILDUNGEN

**Tabellen**

- 7 Tabelle 1**  
Die Hauptfinanzierungsmodalitäten und ihre Auswirkungen auf Macht und Einfluss innerhalb der UN
- 8 Tabelle 2**  
Rangfolge der Gesamtbeiträge für operative Aktivitäten des UN-Entwicklungssystems nach Mitgliedstaaten
- 11 Tabelle 3**  
UN-Organisationen, bei denen China zu den zehn größten Beitragszahler\_innen für operative Aktivitäten gehört (2020)
- 21 Tabelle 4**  
Ausgewählte, von China gegründete Treuhandfonds
- 25 Tabelle 5**  
Chinesische »diplomatische Sprache« und ihre Interpretationen

**Abbildungen**

- 7 Abbildung 1**  
Chinesische Beiträge zum UN-Entwicklungssystem (2010–2020)
- 9 Abbildung 2**  
Zuordnung chinesischer freiwilliger Kernbeiträge zu UN-Organisationen für operative Aktivitäten (2020)
- 10 Abbildung 3**  
Zuordnung chinesischer zweckgebundener Beiträge mit Ausnahme lokaler Ressourcen (2020)
- 12 Abbildung 4**  
Ausgaben des UN-Entwicklungssystems in China (2015 und 2020)
- 13 Abbildung 5**  
Ausgaben von UN-Organisationen in China (2020, Top 10)
- 14 Abbildung 6**  
Relative Veränderungen bei der Mitarbeiter\_innenvertretung verglichen mit dem Jahr 2000
- 17 Abbildung 7**  
Geografische Vertretung ausgewählter Mitgliedstaaten im UN-System (2020, in Prozent)
- 17 Abbildung 8**  
Leitende Angestellte nach Staatsangehörigkeit
- 18 Abbildung 9**  
Gesamtanzahl der Praktikant\_innen aus Deutschland, China und den USA beim UN-Sekretariat (und verbundenen Organisationen) (2008–2019)
- 18 Abbildung 10**  
Chinesische UN-Beschäftigte in ausgewählten Organisationen (2000–2020), UN-Beschäftigtenkategorie »internationale Fachleute«
- 23 Abbildung 11**  
»Belt and Road« in ausgewählten UN-Dokumenten (2013–2021)

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

<b>ASG</b>	Stellvertretende_r Generalsekretär_in (Assistant-Secretary-General)
<b>BRI</b>	Neue Seidenstraße (Belt and Road Initiative)
<b>BRICS</b>	Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika
<b>DESA</b>	Abteilung für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten (Department of Economic and Social Affairs)
<b>ECOSOC</b>	Wirtschafts- und Sozialrat (Economic and Social Council)
<b>FAO</b>	Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (Food and Agriculture Organization)
<b>G77</b>	Gruppe der 77 (Group of 77)
<b>GDI</b>	Globale Entwicklungsinitiative (Global Development Initiative)
<b>ICAO</b>	Internationale Zivilluftfahrtorganisation (International Civil Aviation Organisation)
<b>IFAD</b>	Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (International Fund for Agricultural Development)
<b>ILO</b>	Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization)
<b>IOM</b>	Internationale Organisation für Migration (International Organization for Migration)
<b>ITC</b>	Internationales Handelszentrum (International Trade Centre)
<b>ITU</b>	Internationale Fernmeldeunion (International Telecommunication Union)
<b>JIU</b>	Gemeinsame Inspektionsgruppe (Joint Inspection Unit)
<b>JPO</b>	Junior Professional Officer
<b>MoU</b>	Absichtserklärung (Memorandum of Understanding)
<b>NGO</b>	Nichtregierungsorganisation (Non-Governmental Organization)
<b>OECD</b>	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Cooperation and Development)
<b>PCP</b>	Programm für Länderpartnerschaft (Programme for Country Partnership)
<b>QCPR</b>	Quadrennial Comprehensive Policy Review
<b>SDG</b>	Ziel(e) nachhaltiger Entwicklung (Sustainable Development Goal(s))
<b>SG</b>	Generalsekretär_in (Secretary-General)
<b>SSC</b>	Süd-Süd-Kooperation (South-South Cooperation)
<b>UN</b>	Vereinte Nationen (United Nations)
<b>UN-ECA</b>	UN-Wirtschaftskommission für Afrika (United Nations Economic Commission for Africa)
<b>UN-ECE</b>	UN-Wirtschaftskommission für Europa (United Nations Economic Commission for Europe)
<b>UN-ESCAP</b>	UN-Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific)
<b>UN-ECLAC</b>	UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean)
<b>UN-ESCWA</b>	UN-Wirtschafts- und Sozialkommission für Westasien (United Nations Economic and Social Commission for West Asia)
<b>UN-DCO</b>	UN-Büro zur Entwicklungs koordinierung (United Nations Development Coordination Office)
<b>UN-DGC</b>	UN-Hauptabteilung für globale Kommunikation (United Nations Department of Global Communications)
<b>UN-DMSPC</b>	UN-Hauptabteilung Managementstrategie, Grundsatzpolitik und Regeleinhaltung (United Nations Department of Management Strategy, Policy and Compliance)
<b>UN-DOS</b>	UN-Hauptabteilung Operative Unterstützung (United Nations Department of Operational Support)
<b>UN-DRR</b>	UN-Büro für die Verringerung des Katastrophenrisikos (United Nations Office for Disaster Risk Reduction)
<b>UN-RISD</b>	UN-Forschungsinstitut für soziale Entwicklung (United Nations Research Institute for Social Development)
<b>UNCTAD</b>	UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (United Nations Conference on Trade and Development)
<b>UNDP</b>	UN-Entwicklungsprogramm (United Nations Development Programme)
<b>UNEP</b>	UN-Umweltprogramm (United Nations Development Programme)
<b>UNESCO</b>	UN-Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)
<b>UNFPA</b>	UN-Bevölkerungsfonds (United Nations Population Fund)
<b>UNGA</b>	UN-Generalversammlung (United Nations General Assembly)
<b>UN-HABITAT</b>	UN-Programm für menschliche Siedlungen (United Nations Human Settlements Programme)
<b>UNHCR</b>	Hohes Flüchtlingskommissariat der UN (United Nations High Commissioner for Refugees)

<b>UNICEF</b>	UN-Kinderhilfswerk (United Nations International Children's Emergency Fund)
<b>UNIDO</b>	UN-Organisation für industrielle Entwicklung (United Nations Industrial Development Organization)
<b>UNODC</b>	UN-Büro für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (United Nations Office on Drugs and Crime)
<b>UNOPS</b>	UN-Büro für Projektdienste (United Nations Office for Project Services)
<b>UNPDF</b>	UN-Treuhandfonds für Frieden und Entwicklung (United Nations Peace and Development Trust Fund)
<b>UNSCEB</b>	Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des UN-Systems (Chief Executives Board for Communication)
<b>UNSDCF</b>	United Nations Sustainable Development Cooperation Framework UNSDG UN-Gruppe für nachhaltige Entwicklung (United Nations Sustainable Development Group)
<b>UNSG</b>	UN-Generalsekretariat (United Nations Secretary-General)
<b>UNSSC</b>	Fortbildungsakademie des UN-Systems (United Nations System Staff College)
<b>USG</b>	Untergeneralsekretär_in (Under-Secretary-General)
<b>WEOG</b>	Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten (Western Europe and Others Group)
<b>WHO</b>	Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization)
<b>WIPO</b>	Weltorganisation für geistiges Eigentum (World Intellectual Property Organization)
<b>WMO</b>	Weltorganisation für Meteorologie (World Meteorological Organization)
<b>WFP</b>	Welternährungsprogramm (World Food Programme)

## ÜBER DIE AUTOR\*INNEN

**Max-Otto Baumann** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter beim German Institute of Development and Sustainability (IDOS). Er forscht zum Entwicklungssystem der UN und Global Governance.

**Sebastian Haug** ist promovierter wissenschaftlicher Mitarbeiter beim German Institute of Development and Sustainability (IDOS). Nach seiner Tätigkeit für die Vereinten Nationen in Peking und Mexico City hat er in den letzten sieben Jahren zu multilateraler Politik, internationaler Entwicklungszusammenarbeit und globalen Machtveränderungen geforscht.

**Silke Weinlich** ist leitende wissenschaftliche Mitarbeiterin beim German Institute of Development and Sustainability (IDOS), wo sie ein Projekt zum Entwicklungssystem der Vereinten Nationen leitet. In den letzten 15 Jahren hat sie UN-Reformprozesse verfolgt sowie zu multilateraler Finanzierung und Fragen globaler Governance gearbeitet.

## IMPRESSUM

Herausgeber:  
Friedrich-Ebert-Stiftung e. V.  
Godesberger Allee 149  
53175 Bonn  
Deutschland  
E-Mail: [info@fes.de](mailto:info@fes.de)

Herausgebende Abteilung:  
Internationale Zusammenarbeit, Referat Asien und Pazifik

Inhaltliche Verantwortung und Redaktion:  
Stefan Pantekoeck, China Desk, Referat Asien und Pazifik  
<https://www.fes.de/referat-asien-und-pazifik>

Kontakt:  
[Meike.Adam@fes.de](mailto:Meike.Adam@fes.de)

Design: pertext, Berlin | [www.pertext.de](http://www.pertext.de)

Covergestaltung: © Dominik Ziller | DZGN  
Illustrationen: © istock | SurfUpVector

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e. V. Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

ISBN 978-3-98628-313-1

© 2022



# CHINA IN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT DER UN

Das selektive Engagement einer Großmacht mit Entwicklungslandstatus



China hat sich zu einen zunehmend sichtbaren Akteur innerhalb der UN-Entwicklungssäule entwickelt. Seine Finanzierung, seine Präsenz in den UN-Beschäftigten und sein diplomatisches Engagement bei den UN hat sich erheblich vergrößert. Angesichts seiner verfügbaren finanziellen und politischen Ressourcen ist das chinesische Engagement allerdings weitgehend moderat und selektiv geblieben. Hinsichtlich seiner thematischen Prioritäten und ausgewählten Aktionsbereiche hat sich China auf ländliche Entwicklung, big data sowie die Süd-Süd- und Dreieckskooperation konzentriert.



China scheint einen zunehmend energischen und langfristigen Ansatz zu verfolgen, um einige der traditionellen Umriss der UN-Entwicklungspolitik zu verändern. Seine Versuche, chinesische Konzepte in UN-Resolutionen und die Globale Entwicklungsinitiative einfließen zu lassen, scheinen darauf ausgerichtet zu sein, die Grundlage für einen Entwicklungsmultilateralismus mit chinesischen Merkmalen zu schaffen. Die erhebliche Zunahme der Anzahl chinesischer Praktikant\_innen bei den UN scheint eine gezielte Investition zu sein, um die UN zukünftig besser verstehen und prägen zu können.



China kann einen Vorteil nutzen, den die westlichen Staaten nicht haben: die Verbindung seiner Rollen als Großmacht und UN-Programmland. Diese Dualität hat China genutzt, um seine Verbindungen zu den UN auszuweiten – insbesondere über Unterstützungsprogramme im Rahmen von Süd-Süd-Kooperation. Während viele westliche Mächte UN-Entwicklungsorganisationen als Umsetzer von Projekten betrachten, lässt China sie als Broker oder Vermittler für Prozesse und Initiativen agieren, die direkter für chinesische Interessen relevant sind.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:  
<https://www.fes.de/referat-asien-und-pazifik>