

Chinas Finanzierung des UN-Entwicklungssystems

Die chinesischen Beiträge zum Entwicklungssystem der Vereinten Nationen (UNDS) sind in den letzten zehn Jahren deutlich gestiegen. Finanzielle Beiträge sind für China zu einem wichtigen Instrument geworden, um weltweit mehr Einfluss auszuüben. Allerdings sieht sich die Volksrepublik China mit unterschiedlichen Erwartungen konfrontiert.



Dr. Mao Ruipeng, geb. 1980, ist außerordentlicher Professor am Institut für Global Governance Studies, Shanghai Institutes for International Studies (SIIS) in China.

✉ maoruipeng@siis.org.cn



Dr. Silke Weinlich, geb. 1976, ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn.

✉ silke.weinlich@die-gdi.de

Foto: DIE

afrika.¹ Das UNDS umfasst 43 Fonds und Programme, Sonderorganisationen und andere Einrichtungen, die im Bereich Entwicklung und humanitäre Maßnahmen tätig sind. Sein Aufgabenbereich reicht von der Bereitstellung eines Forums für Debatten, Entscheidungsfindung und Normsetzung bis hin zu Forschung, Anwaltschaft für die Schwächsten, sowie technischer und humanitärer Hilfe.²

Chinas wachsendes Engagement in den Bereichen Global Governance und Entwicklung trifft auf weltweites Interesse. Insbesondere in Europa und den USA wird debattiert, inwieweit China seinen Einfluss im UN-System konsolidiert, welche Ziele es verfolgt und ob beziehungsweise wie dies die internationale, auf Regeln basierende Ordnung verändern wird.³ Bis heute gibt es keine systematische Analyse zu den Merkmalen und Gründen des chinesischen Engagements im UNDS.⁴

Die Gesamtbeiträge der Volksrepublik China zum Entwicklungssystem der Vereinten Nationen (United Nations Development System – UNDS) sind zwar absolut betrachtet immer noch bescheiden, sie haben sich jedoch in den letzten zehn Jahren fast vervierfacht. China ist damit der größte Geldgeber aus der Gruppe der BRICS-Staaten Brasilien, Russland, Indien, China und Süd-

Der Anstieg chinesischer Beiträge

In der Vergangenheit wurde die Entwicklungszusammenarbeit der Volksrepublik hauptsächlich auf bilateralem Wege geleistet. Im Laufe der Jahre hat China damit begonnen, verstärkt auch multilaterale Organisationen hinzuzuziehen, wie in seinem Weißbuch zur Entwicklungshilfe hervorgehoben

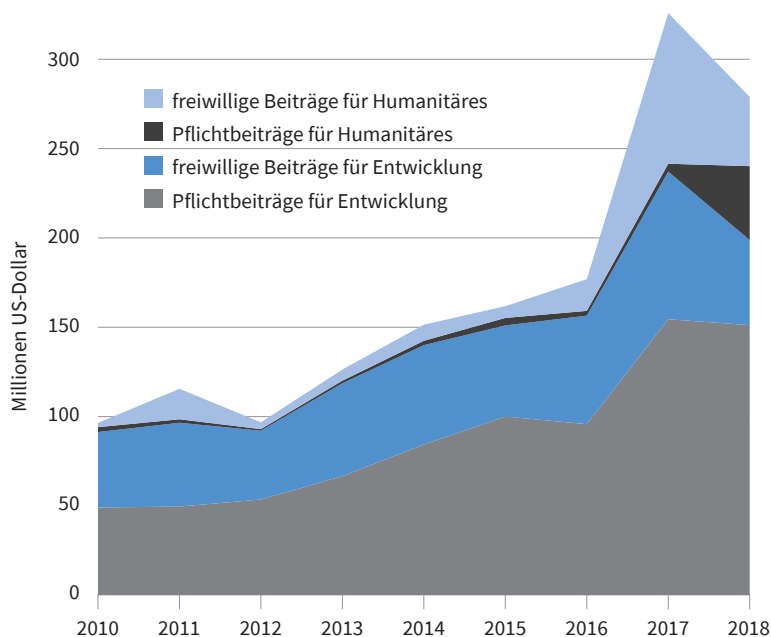
¹ Wenn die lokalen Mittel in die Berechnungen einbezogen werden, ist Brasilien der größte Beitragszahler. Lokale Mittel werden von einer Regierung für UN-Aktivitäten innerhalb der eigenen Staatsgrenzen beigesteuert. Alle Zahlen und Berechnungen für das Jahr 2018 basieren auf dem statistischen Anhang des Berichts des Generalsekretärs über die Umsetzung der Resolution A/RES/71/243 v. 1.2.2017 zur vierjährigen umfassenden Grundsatzüberprüfung der operativen Entwicklungsaktivitäten des Systems der Vereinten Nationen.

Siehe www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/Statistical-Annex-QCPR-2017data-final_21.Jun2019.xlsx

² Eine aktuelle Einführung in das UNDS findet sich bei Stephen Brown/Thomas G. Weiss (Hrsg.), Routledge Handbook on the UN and Development, London 2020.

³ Siehe dazu auch den Beitrag von Courtney Fung und Lam Shing-hon in diesem Heft.

⁴ Eine ausführlichere Version dieses Beitrags wurde unter dem Titel Mao Ruipeng, 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, veröffentlicht.

Abbildung 1: Beiträge Chinas zum UNDS in den Jahren 2010 bis 2018

Einschließlich lokaler Finanzmittel. Quelle: Basierend auf Daten der UN-Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (UN DESA).

wird.⁵ China würdigt ausdrücklich die Rolle der Vereinten Nationen bei der Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030).⁶ Nach UN-Angaben erreichten Chinas Gesamtbeiträge zu entwicklungspolitischen und humanitären Maßnahmen des UNDS im Jahr 2018, dem letzten Jahr mit verfügbaren UNDS-Daten, ein Volumen von 279 Millionen US-Dollar. Sie setzten sich zusammen aus 155,3 Millionen US-Dollar Pflichtbeiträgen (obligatorische Mitgliedsbeiträge), 37,2 Millionen US-Dollar freiwilligen Kernbeiträgen (freiwillige Beiträge ohne Zweckbindung, deren Verwendung im alleinigen Ermessen der jeweiligen UNDS-Einheit und ihres Verwaltungsrats liegt), und 86,4 Millionen US-Dollar freiwilligen zweckgebundenen Beiträgen (zur Verwendung in bestimmten Ländern, für bestimmte Themen oder Aktivitäten). Aus der letzten Kategorie wurden rund zehn Millionen US-Dollar als lokale Mittel für UN-Projekte innerhalb Chinas verwendet. China ist nach wie vor auch Empfänger von UN-

Hilfe. Im Jahr 2018 verwendeten UN-Organisationen insgesamt rund 149 Millionen US-Dollar aus Kern-, zweckgebundenen und lokalen chinesischen Beiträgen für Aktivitäten innerhalb Chinas. Wichtigste Durchführungsorganisationen waren die Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (United Nations Industrial Development Organization – UNIDO), das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme – UNDP) und das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations Children’s Fund – UNICEF).

Wie Abbildung 1 zeigt, erreichte Chinas gesamte UNDS-Finanzierung im Jahr 2017 einen Höchststand und ging ein Jahr später leicht zurück – hauptsächlich aufgrund von Kürzungen im Bereich zweckgebundener Mittel.⁷ Im Zeitraum zwischen 2009 und 2018 stiegen Chinas Beiträge um 243 Prozent und wuchsen jährlich im Durchschnitt um 17,7 Prozent. Im Vergleich dazu stiegen die Gesamteinnahmen des UNDS im gleichen Zeitraum nur um durchschnittlich 5,6 Prozent pro Jahr. Seit dem Jahr 2015 ist die Volksrepublik zum größten Geldgeber unter den BRICS-Staaten und zu einem der größten Beitragszahler geworden, der nicht Mitglied im Entwicklungshilfausschuss der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD/DAC) ist. Alles in allem ist der finanzielle Beitrag Chinas jedoch immer noch gering. Die Finanzierung des UNDS wird nach wie vor von einigen wenigen europäischen Staaten und den USA dominiert.⁸ Im Jahr 2018 machten Chinas finanzielle Beiträge nur 1,04 Prozent aller Beiträge von UN-Mitgliedstaaten aus. Damit lag China auf Platz 16 der Geberländer (ohne lokale Beiträge). Das Volumen seiner derzeitigen UNDS-Finanzierung ist vergleichbar mit dem von Finnland, Irland, Luxemburg und Spanien.

Charakteristika der chinesischen Finanzierung

Im Vergleich zu den traditionellen Geberländern weist die chinesische Finanzierung des UNDS zwei Merkmale auf: eine Präferenz für entwicklungsbe-

⁵ Information Office of the State Council of the People’s Republic of China, China’s Foreign Aid (2014), Juli 2014, www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2014/document/1375014/1375014.htm

⁶ The Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, Position Paper of the People’s Republic of China On the 75th Anniversary of the United Nations, 10.9.2020, www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/W020200910425553975697.pdf

⁷ Der Anstieg der chinesischen Finanzierung im Jahr 2017 ist vor allem auf die deutliche Erhöhung der zweckgebundenen Beiträge Chinas zum Welternährungsprogramm (World Food Programme – WFP) zurückzuführen – fast 57,4 Millionen US-Dollar mehr als im Jahr 2016. Hintergrund war das erste Forum für internationale Zusammenarbeit der Seidenstraßen-Initiative, das im April 2017 in Beijing stattfand und bei dem die Volksrepublik umfangreiche Nahrungsmittelhilfe in Aussicht stellte.

⁸ Max-Otto Baumann/Silke Weinlich: Funding the UN: Support or Constraint?, in: Brown/Weiss (Eds.), Routledge Handbook, a.a.O. (Anm. 2), S. 151–164.

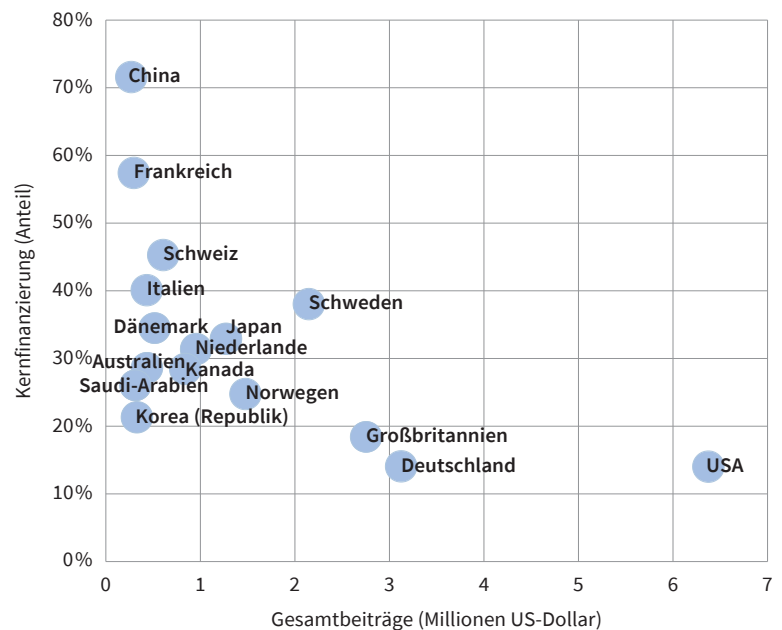
zogene gegenüber humanitären Maßnahmen und einen höheren Anteil an Kernbeiträgen.

China tendiert dazu, Entwicklungsmaßnahmen Vorrang vor humanitärer Hilfe einzuräumen und sich auf Bereiche wie Armutsbekämpfung, Bildung, Gesundheit und Umweltschutz zu konzentrieren. Im Jahr 2018 flossen rund 71,3 Prozent der Gesamtbeiträge Chinas an das UNDS in Entwicklungsmaßnahmen – weit mehr als die durchschnittlichen 49,1 Prozent der Mitgliedstaaten. Diese Prioritäten kommen auch in Chinas Eintreten für die Reform des UNDS und in seiner Politik gegenüber einzelnen UN-Organisationen zum Ausdruck. In ihrem Positionspapier zum 75. Jahrestag der Vereinten Nationen betonte die chinesische Regierung, dass die Entwicklung im Mittelpunkt der internationalen Zusammenarbeit stehen und die Armutsbekämpfung bei der Umsetzung der Agenda 2030 Vorrang haben sollte.⁹ China hat jedoch auch erkannt, dass das UNDS für die Bereitstellung humanitärer Hilfe von großem Nutzen ist. Die Beiträge der Volksrepublik stiegen von 5,1 Millionen US-Dollar im Jahr 2010 auf 80,1 Millionen US-Dollar im Jahr 2018, wobei der Anteil der humanitären Hilfe an der Gesamtfinanzierung von 5,3 auf 28,7 Prozent anstieg.

Ein Großteil der chinesischen Beiträge fließt in die Kernfinanzierung, die für multilaterale Organisationen besonders wertvoll ist. Tatsächlich ist der Anteil der Kernfinanzierung an der gesamten chinesischen UNDS-Finanzierung mit 69 Prozent höher als jener der traditionellen Geberländer, die tendenziell mehr zweckgebundene Mittel bereitstellen. Deutschland und die USA leisten sogar weniger als 15 Prozent ihrer Beiträge in Form von Kernfinanzierungen.¹⁰ Es ist allgemein unbestritten, dass die Zweckbindung viele negative Auswirkungen auf multilaterale Organisationen hat. Dies gilt insbesondere für das UNDS, wo der größte Teil der Mittel für vorab festgelegte Zwecke verwendet wird und Ausdruck eines zunehmenden ›Multilateralismus à la carte‹ ist.¹¹ Die aktuelle UNDS-Reformrunde sieht daher eine ausgewogenere Finanzierungsstruktur vor, die den UN-Organisationen mehr Flexibilität ermöglicht. Dass China seine Mittel für das UNDS stark erhöht hat und gleichzeitig bei der Gesamtfinanzierung weiterhin vorwiegend

auf die Bereitstellung von Kernmitteln setzt, ist ein begrüßenswertes Modell. Zwei Vorbehalte sind jedoch angebracht: Erstens muss abgewartet werden, ob dieses Modell beibehalten wird. Im Jahr 2017 betrug der Anteil der freiwilligen Zusatzbeiträge zum ersten Mal mehr als die Hälfte der Gesamtfinanzierung Chinas. Zweitens handelte es sich bei mehr als 80 Prozent der chinesischen Kernbeiträge um Pflichtbeiträge an den regulären Haushalt der Vereinten Nationen und einiger Sonderorganisationen. Parallel zu Chinas Wirtschaftswachstum ist sein Anteil gemäß Beitragsschlüssel gestiegen – von 3,2 Prozent im Jahr 2006 auf zwölf Prozent im Jahr 2019.¹² China ist jetzt nach den USA der zweitgrößte Beitragszahler von Pflichtbeiträgen. Der Anteil freiwilliger Kernbeiträge und so genannter ›Quasi-Kernbeiträge‹ für thematische Fonds einzelner Organisationen und Fonds, die die Zusammenarbeit mehrerer Organisationen finanzieren, ist in der chinesischen Finanzierungszusammensetzung eher gering.

Abbildung 2: Die UNDS-Hauptbeitragszahler und deren Kernfinanzierungsanteil im Jahr 2018



Ohne lokale Finanzmittel. Quelle: Basierend auf Daten von UN DESA.

⁹ The Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, Position Paper, a.a.O. (Anm. 6).

¹⁰ Zur Analyse der aktuellen UN-Finanzierung siehe Dag Hammarskjöld Foundation/UN Multipartner Trust Fund Office, Financing the UN Development System: Time to Walk the Talk, September 2020, www.daghammarskjold.se/wp-content/uploads/2020/09/dhf-financial-report-time-to-walk-the-talk-2020-interactive.pdf

¹¹ Silke Weinlich et al., Earmarking in the Multilateral Development System: Many Shades of Grey, German Development Institute (DIE), DOI: 10.23661/s101.2020, S. 47f.

¹² Ronny Patz, Beitragsschlüssel für den Haushalt der Vereinten Nationen 2019 bis 2021, VEREINTE NATIONEN (VN), 5/2019, S. 231f.

Verteilung auf verschiedene Organisationen

Freiwillige Beiträge gewähren Einblick in detailliertere Prioritäten, die China im Rahmen des UNDS setzt – auch wenn in der Regel eine Vielzahl von Regierungsstellen diese Finanzmittel vergibt. Zweckgebundene Mittel gehen an einige wenige UNDS-Organisationen. Im Jahr 2018 stellte China insgesamt 123,6 Millionen US-Dollar an freiwilligen Beiträgen für 28 UNDS-Organisationen bereit, was 0,36 Prozent aller freiwilligen UNDS-Finanzierungen entspricht. Gemäß der Fokussierung Chinas auf Ernährung und Landwirtschaft und

China unterstützt zwar relativ wenige UN-Organisationen, diese dafür aber in besonderem Maße.

seiner langjährigen vertrauensvollen Beziehung zum Welternährungsprogramm (World Food Programme – WFP) war diese UN-Organisation mit 26,4 Prozent der größte Mittelempfänger, gefolgt vom Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (International Fund for Agricultural Development – IFAD) mit 20,2 Prozent. IFAD ist ein langjähriger Partner Chinas im Bereich Armutsbekämpfung und Ernährungssicherheit in ländlichen Gegenden. Im Jahr 2018 richtete die Volksrepublik gemeinsam mit IFAD die erste Ausbildungseinrichtung für Süd-Süd- und Dreieckskooperation ein. An dritter Stelle steht das UNDP (9,2 Prozent), das ebenfalls ein wichtiger Partner für Chinas inländische Entwicklung ist.

Vergleicht man den Anteil, den eine Organisation an freiwilligen chinesischen Mitteln erhält, mit dem durchschnittlichen Anteil dieser Organisation bei allen anderen Mitgliedstaaten in den Jahren 2017 und 2018, wird deutlich, dass China einige UN-Organisationen in besonderem Ausmaß unterstützt: Die UN-Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (UN Department of Economic and Social Affairs – UN DESA), die Teil des UN-Sekretariats ist, die Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific – ESCAP), IFAD, UNIDO, die Or-

ganisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UN Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO), die Internationale Fernmeldeunion (International Telecommunication Union – ITU), die Internationale Seeschifffahrts-Organisation (International Maritime Organization – IMO) und die Weltorganisation für geistiges Eigentum (World Intellectual Property Organization – WIPO).

Im Allgemeinen gehen mehr chinesische Mittel an UNDS-Organisationen mit relativ geringer Finanzausstattung, wie etwa die IMO, ITU und ESCAP, die zu den kleinsten UNDS-Organisationen gehören. Chinas Beiträge machen dadurch den größten Anteil an der relativ begrenzten Gesamtfinanzierung aus, auch weil traditionelle Geberländer diese Organisationen tendenziell ignorieren oder sie bei ihrer Entwicklungszusammenarbeit nicht berücksichtigen.¹³ China finanziert tendenziell auch eher Organisationen mit chinesischen Staatsbürgern in leitenden Positionen, die dazu beitragen können, gute Beziehungen zur chinesischen Regierung zu pflegen. Die chinesischen Beiträge zeigen, dass China die Rolle seiner Bürgerinnen und Bürger in diesen Organisationen nachdrücklich unterstützt. Als Li Yong beispielsweise im Jahr 2013 zum Generaldirektor der UNIDO gewählt wurde, verpflichtete sich China, für deren Aktivitäten im Zeitraum 2013 bis 2016 jährlich fünf Millionen US-Dollar bereitzustellen. China ist heute nach Japan der zweitgrößte Geldgeber der UNIDO. Auch die UN DESA erhielt zusätzliche finanzielle Unterstützung von China. In den Jahren 2017 und 2018 machten die chinesischen Beiträge im Durchschnitt 20,8 Prozent der gesamten freiwilligen Finanzierung für die UN DESA durch die Mitgliedstaaten aus.

Wichtigste Gründe für die Aufstockung

Der beträchtliche Zuwachs bei der UNDS-Finanzierung ist hauptsächlich auf Chinas Entscheidung zurückzuführen, ab dem Jahr 2012 – als Xi Jinping Staatsoberhaupt wurde – eine aktivere Rolle in der Global Governance zu spielen.

In erster Linie bemüht sich China intensiv, seine Außenpolitik zu stärken und seine diskursive Macht auf der internationalen Bühne zur Geltung zu bringen. Die aktive außenpolitische Beteiligung wird in vielen offiziellen chinesischen Dokumenten als Instrument zur Förderung der Entwicklung und des

¹³ Dan Runde, China's Li Yong Wins UNIDO Elections: Implications From an American Perspective, Center for Strategic and International Studies, 27.6.2013, www.csis.org/analysis/china-s-li-yong-wins-unido-elections-implications-american-perspective

internationalen Status der Volksrepublik genannt.¹⁴ Neben der Entwicklung von Konzepten und Initiativen für Reformen im Bereich Global Governance, Investitionen in Forschung und in einen Talentpool für internationale Angelegenheiten sind finanzielle Beiträge für China zu einem wichtigen Instrument geworden, um seinen Einfluss in der Welt auszuweiten.

Zweitens verändert sich Chinas Sichtweise in Bezug auf seine nationalen Interessen und Entwicklungszusammenarbeit. Wurde in der Vergangenheit Entwicklungszusammenarbeit als zuvorderst wirtschaftliche Aktivität im Ausland begriffen und dem Zuständigkeitsbereich des Handelsministeriums zugeordnet, besteht nun eine umfassendere Perspektive auf das Thema.¹⁵ Langfristig soll die chinesische Entwicklungshilfe dazu beitragen, die nationale Sicherheit aufrechtzuerhalten, globale und regionale öffentliche Güter bereitzustellen sowie ›chinesische Weisheit‹ und Erfahrung bei wichtigen globalen Entwicklungsfragen einzubringen.

Drittens nimmt in China das Bewusstsein für die Bedeutung der Vereinten Nationen in der globalen Entwicklungszusammenarbeit zu. Die UN repräsentieren eine multilaterale, universelle und regelbasierte Weltordnung; ihre Legitimation in der globalen Entwicklungszusammenarbeit erlaubt es den Vereinten Nationen, sich in bestimmten Bereichen stärker zu engagieren, als es die bilaterale Zusammenarbeit vermag. China hofft, dass durch Dreieckskooperation mit den UN seine Entwicklungszusammenarbeit wirksamer und effizienter wird.¹⁶

Viertens möchte China seinen Ruf in der Öffentlichkeit verbessern. Daher ist ein wichtiges Kriterium für die Finanzierung internationaler Organisationen, wie dadurch die öffentliche Meinung über China weltweit positiv beeinflusst und das Erscheinungsbild Chinas als ›verantwortungsvolle große Nation‹ gefördert werden kann. China hat es sich aus ähnlichen Erwägungen zudem zur Priorität gemacht, den Vereinten Nationen seine Pflichtbeiträge rechtzeitig und in vollem Umfang zur Verfügung zu stellen.¹⁷

Und schließlich will China seine Seidenstraßen-Initiative (›Belt and Road Initiative‹) vorantreiben. Bisher hat China mit UN-Organisationen Absichtserklärungen über den Aufbau der Initiative unter-

zeichnet – unter anderem mit dem UNDP, dem UN-Umweltprogramm (United Nations Environment Programme – UNEP), der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO), der ESCAP und der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization – FAO). Die Unterstützung der UN für die Seidenstraßen-Initiative und ihre Beteiligung daran wird als entscheidender Faktor für deren Legitimation und Nachhaltigkeit angesehen und trägt zu einer stärkeren Institutionalisierung der Initiative bei.

Chinas Dilemma: mehr oder weniger Engagement?

Vielleicht im Kontrast zu den Erwartungen, die in der Diskussion über Chinas Einfluss auf die UN geweckt werden, sind die chinesischen finanziellen Beiträge zum UNDS noch immer relativ unbedeutend. Obwohl China der zweitgrößte Beitragszahler zum regulären UN-Haushalt ist – aus dem allerdings weniger als 25 Prozent der gesamten UN-Aktivitäten finanziert werden –, sind seine freiwilligen Beiträge bisher eher bescheiden, ungeachtet gewisser Ausnahmen in Bezug auf UNIDO, FAO oder UN DESA.

Angesichts der Tatsache, dass China seinen Einfluss in den Vereinten Nationen kontinuierlich aus-

Die chinesischen Beiträge zum UNDS sind noch immer relativ unbedeutend.

baut, sieht sich die Volksrepublik mit unterschiedlichen Erwartungen sowohl von Industrie- als auch von Entwicklungsländern konfrontiert: Es gibt viele Erwartungen an die Volksrepublik bezüglich eines größeren finanziellen und politischen Engagements in den UN. Als zweitgrößte Volkswirtschaft, als einziges BRICS-Land, das die COVID-19-Pandemie wirtschaftlich einigermaßen gut zu meistern scheint, als bevölkerungsreichstes Land der Welt

¹⁴ Zum Beispiel: Bulletin of the 5th Plenary Meeting of the 18th CPC National Congress, 29.10.2015, www.xinhuanet.com/politics/2015-10/29/c_1116983078.htm

¹⁵ China International Development Cooperation Agency (CIDCA), Guidelines for Management of China's Foreign Aid (Draft for Comments), 13.11.2018, www.cidca.gov.cn/2018-11/13/c_129992970.htm

¹⁶ Siehe auch Mao Ruipeng, Consultation and Joint Endeavor Among All Stakeholders: China's Stance on Multilateralism and the United Nations, China Quarterly of International Strategic Studies, 4/2019, S. 1–22.

¹⁷ Yang Jiechi, China to Undertake More International Responsibilities and Obligations, People's Daily, 23.11.2015, S. A6.

und als ständiges Mitglied im Sicherheitsrat wird von China erwartet, dass es entsprechend seinen wachsenden Möglichkeiten und seinem geopolitischen Gewicht zur Lösung globaler Probleme beiträgt. Dies bezieht sich nicht nur auf kollektives Handeln im Hinblick auf globale Bedrohungen wie den Klimawandel, die Reaktion auf die COVID-19-Pandemie oder Friedens- und Sicherheitsbelange. Das UNDS benötigt durchaus eine Diversifizierung der Finanzierungsquellen sowie eine Aufstockung der Mittel, um sich glaubwürdig an der Umsetzung der Agenda 2030 zu beteiligen.

Da China finanziell immer mehr in die Vereinten Nationen investiert, könnten sich seine Interessen im Hinblick auf Kosteneffizienz und Ausgabenbegrenzung tatsächlich denen anderer großer Beitragsländer angleichen. Dies birgt die Gefahr einer zunehmenden Entfremdung von ärmeren Entwicklungsländern, die von China erwarten, dass es sich bei den UN im Gegenzug für ihre Unterstützung und die Assoziierung mit der Gruppe der 77 (G77) für ihre Interessen einsetzt. Der Verlust des Status als Entwicklungsland und des Rückhalts der G77 könnte nicht nur finanzielle, sondern auch schwerwiegende politische Folgen haben.

Gleichzeitig wird Chinas zunehmendes Engagement mit Besorgnis und Misstrauen betrachtet. Statt der im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts häufig geäußerten Kritik¹⁸, China würde in Bezug auf globale öffentliche Güter unterdurchschnittliche Leistungen erbringen und als Trittbrettfahrer agieren, wird nun befürchtet, dass China die Vereinten Nationen und damit auch die multilaterale Ordnung von innen heraus verändern wird. Das

chinesische Engagement wird nicht nur vom geopolitischen Rivalen USA, sondern auch von europäischen und anderen Ländern infrage gestellt. Auch im direkten Gegensatz zur US-Regierung unter Donald Trump positioniert sich die Volksrepublik als Verteidigerin und Gestalterin der internationalen Ordnung, wie Xi Jinping in seiner Rede bei der diesjährigen Generaldebatte betonte. Zwar unterscheidet sich China nicht von anderen Mächten, wenn es um Versuche der Einflussnahme innerhalb der UN geht. Es stellt sich jedoch die Frage, inwiefern Chinas verstärkte finanzielle und politische Aktivitäten zu einer Veränderung der Werte, Normen und Institutionen, die den Kern des Multilateralismus ausmachen, führen. Insbesondere Chinas Auffassung vom Grundsatz der Nichteinmischung und von individuellen Menschenrechten unterscheidet sich vor allem von jener meist westlicher Demokratien.

China steht also vor einem Dilemma, das die Gewichtung der Optionen, wo und wie es in Global Governance investieren soll, komplexer macht. Die Volksrepublik China gerät in die Kritik, wenn es sich nicht ihrem Status und ihren Möglichkeiten entsprechend im UNDS politisch und finanziell stärker engagiert. Tut sie es jedoch, riskiert sie eine Entfremdung von den Entwicklungsländern und konfliktreiche Auseinandersetzungen mit demokratischen Staaten. Dies könnte zu einer gewissen Einschränkung des Engagements Chinas in den UN führen. Langfristig ist es jedoch sehr wahrscheinlich, dass China sein verstärktes Engagement im Rahmen des UNDS fortsetzen und eventuell auch mehr zweckgebundene Beiträge bereitstellen wird. Dies ermöglicht eine direkte thematische Fokussierung und mehr Sichtbarkeit – wie von vielen OECD/DAC-Geberländern unter Beweis gestellt. Gleichzeitig wird die Volksrepublik auch andere multilaterale Kanäle außerhalb der Vereinten Nationen nutzen, wie etwa das neuingerichtete Multilaterale Kooperationszentrum für Entwicklungsfinanzierung (Multilateral Cooperation Center for Development Finance). Ob und inwieweit es China gelingt, den normativen Kern der UN im Bereich der nachhaltigen Entwicklung und darüber hinaus zu verändern, ist nicht nur eine Frage seiner politischen, diskursiven und finanziellen Investitionen. Es wird auch vom Engagement und Einsatz anderer Staaten bei der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit und bei multilateralen Verhandlungsprozessen abhängen.

Aus dem Englischen von Angela Großmann

English Abstract

Dr. Mao Ruipeng · Dr. Silke Weinlich

China's Funding of the UN Development System pp. 261–266

Though still modest in absolute numbers, China's overall contributions to the United Nations Development System (UNDS) have risen rapidly over the last decade and even accelerated since 2013. This significant increase has mainly been driven by China's decision to participate more actively in global governance as well as by its appreciation of the UN's role in global development. As funding grows, China faces differing expectations from both developed and developing countries and finds itself in something like a dilemma.

Keywords: China, Diplomatie, Entwicklungsfinanzierung, Entwicklungsziele / MDGs/SDGs, Multilateralismus, diplomacy, development funding, Sustainable Development Goals (SDGs), multilateralism

¹⁸ Siehe Robert B. Zoellick, Remarks to the National Committee on US-China Relations, New York City, 21.9.2005, 2001-2009.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm