

# China und das Sanktionsregime der Vereinten Nationen

Pragmatische Positionierung im Sicherheitsrat

Janka Oertel

**China hat im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen weitreichenden Sanktionen gegen das Gaddafi-Regime in Libyen zugestimmt. Von der westlichen Öffentlichkeit wurde dies positiv aufgenommen. Doch bislang lässt sich nicht erkennen, dass China im Bereich der Sanktionspolitik einen echten Kurswechsel vollzogen hätte. Nach wie vor ist seine Haltung hier ambivalent. Dies zeigt ein Blick auf Pekings Abstimmungsverhalten im Sicherheitsrat und seine Rolle bei der Umsetzung von beschlossenen Maßnahmen. Will China dem eigenen Anspruch gerecht werden, in der internationalen Politik als verantwortungsbewusste Macht zu agieren, muss es das kooperative Handeln im Sicherheitsrat weiter ausbauen und stärker als bisher dazu beitragen, dass Sanktionen auch eingehalten werden.**

Im Rahmen der Vereinten Nationen (VN) existieren derzeit elf Sanktionsausschüsse als Unterorgane des Sicherheitsrates. Dieser kann gemäß Kapitel VII der VN-Charta Sanktionen verhängen, wenn bestimmte Akteure eine Bedrohung des Frieden und der internationalen Sicherheit darstellen. Artikel 41 in diesem Kapitel bildet die Grundlage für Maßnahmen ohne Gewaltanwendung. Sanktionen können gegen einen Staat gerichtet sein und etwa dessen Handels- und Güterverkehr oder die Beschaffung von Rüstungsgütern beschränken. Sie lassen sich jedoch auch gegen Einzelpersonen oder terroristische Vereinigungen anwenden. In solchen Fällen ist es beispielsweise möglich, Konten der

Betroffenen im Ausland einzufrieren oder ihre Reisefreiheit zu begrenzen. Auch wenn die Effektivität des VN-Sanktionsregimes immer wieder hinterfragt wird, stellt es doch eine der wenigen Möglichkeiten des Sicherheitsrates dar, seinen Forderungen unterhalb der Schwelle militärischer Gewalt Nachdruck zu verleihen.

China zeigte sich in den Jahrzehnten seiner VN-Mitgliedschaft grundsätzlich skeptisch gegenüber Sanktionen. Oftmals kritisierte es solche Maßnahmen als unverhältnismäßigen Eingriff in die inneren Angelegenheiten eines Staates. Dabei stellte Peking die Sinnhaftigkeit des Mechanismus an sich in Frage – das eigentliche Ziel der Sanktionen werde vielfach verfehlt, so die

Argumentation, das Leid der Zivilbevölkerung aber vergrößert. Häufig genügt es, wenn Peking androht, gegen Sanktionsresolutionen zu stimmen, um vorgesehene Maßnahmen abzuschwächen oder zu verhindern. Dies gilt insbesondere bei Ländern wie Nordkorea oder Burma/Myanmar, zu deren Regierungen China freundschaftliche Beziehungen unterhält. Untersuchen lässt sich die chinesische Haltung gegenüber der VN-Sanktionspolitik in zwei Bereichen: (1) Verhängung von Sanktionen durch Resolutionen des Sicherheitsrates und (2) Einhaltung der beschlossenen Strafmaßnahmen bzw. deren Überprüfung (*compliance*).

### **Abstimmung im Sicherheitsrat**

Während die drängendsten Probleme für das VN-Sanktionsregime in den vergangenen Jahren darin bestanden, die Maßnahmen gegen Iran, Nordkorea und den Sudan zu verschärfen, rückten durch die Umwälzungen in Nordafrika seit Anfang 2011 neue Krisen auf die Tagesordnung. Dabei reagierte der Sicherheitsrat insbesondere auf die Ereignisse in Libyen.

China stimmte im Februar der Resolution 1970 zu, die weitreichende Sanktionen gemäß Art. 41 VN-Charta gegen Mitglieder des Gaddafi-Regimes verhängt. Dies wurde international zunächst mit Überraschung aufgenommen. Pekings Votum kam unerwartet, bezog sich der Beschluss doch auf Menschenrechtsverletzungen gegenüber der Zivilbevölkerung sowie Verstöße gegen die Versammlungs- und Pressefreiheit. Des Weiteren sieht die Resolution vor, die Verantwortlichen an den Internationalen Strafgerichtshof (ICC) zu überstellen. China ist bislang kein Mitglied des ICC und blickt eher mit Skepsis auf dessen weitreichende Kompetenzen; dabei scheint Peking aber trotzdem offen zu sein für eine Mandatierung des Gerichts durch den Sicherheitsrat.

Die Resolution nimmt darüber hinaus explizit Bezug auf die sogenannte *responsibility to protect* (R2P), das heißt die Schutzverantwortung eines Staates gegenüber seiner Bevölkerung. Demnach sieht sich die

internationale Gemeinschaft in der Verantwortung, im Rahmen der VN zu handeln, sollte ein Staat nicht willens oder nicht in der Lage sein, seine Bürger vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen.

China hat das in seiner Bedeutung umstrittene Konzept der R2P zwar generell mitgetragen, seit es auf dem VN-Gipfel 2005 durch eine unverbindliche Abschlusserklärung der Generalversammlung verabschiedet wurde. In seiner völkerrechtlichen Weiterentwicklung unterstützte Peking den Grundsatz der Schutzverantwortung bislang jedoch nur sehr zögerlich. Mit dem ausdrücklichen Hinweis auf R2P in der Libyen-Resolution versucht der Sicherheitsrat, das Prinzip stärker im internationalen Recht zu verankern. Im Einzelfall scheint China bereit, sich dieser Entwicklung nicht entgegenzustellen. Entscheidend für die chinesische Unterstützung war indes, dass sowohl die relevanten Regionalorganisationen Afrikanische Union und Arabische Liga als auch die anderen Sicherheitsrats-Mitglieder Sanktionen gegen Libyen befürworteten. Außerdem ist Pekings Verhältnis zu Libyen belastet, da Gaddafi Kontakte zur taiwanesischen Regierung pflegte und sein Außenminister 2009 bei anderen afrikanischen Staaten Vorbehalte gegen das wirtschaftliche Engagement Chinas auf dem Kontinent schürte.

Im März 2011 wurden die Maßnahmen gegen das libysche Regime durch Resolution 1973 erweitert. Sie autorisiert den Einsatz militärischer Gewalt und lässt dabei Spielraum zur Auslegung durch die Mitgliedstaaten. China trug diese Entscheidung nicht mit und enthielt sich bei eigener Ratspräsidentschaft der Stimme. Sanktionen ohne Gewaltanwendung stellen für Peking demnach grundsätzlich das äußerste Mittel dar. Als Verteidiger nationaler Souveränität und Gegner von Eingriffen in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten ist China nur ausnahmsweise bereit, diese Grenze zu überschreiten – wie etwa 2001 im Fall Afghanistan geschehen. Äußerungen

des amtierenden VN-Botschafters Li Baodong machen deutlich, dass Peking weiterhin diplomatische Konfliktlösung unter direkter Einbeziehung der zuständigen Regionalorganisationen präferiert.

Zwar hat China die Resolution nicht durch ein Veto blockiert. Doch hinter seiner vorsichtigen Positionierung verbirgt sich weniger der vielfach attestierte Politikwechsel gegenüber dem VN-Sanktionsregime als vielmehr ein pragmatisches Abwägen der eigenen Interessen. Auf rhetorischer Ebene lehnt China den Gebrauch des Vetos ab – dieses sei Ausdruck eines hegemonialen Verhaltens in den internationalen Beziehungen. Tatsächlich nutzte die chinesische Führung von allen ständigen Sicherheitsrats-Mitgliedern bislang mit Abstand am seltensten die Option des Einspruchs. Faktisch vermeidet es Peking nach Möglichkeit, eine Außenseiterposition im Rat einzunehmen. Stattdessen bemüht sich die chinesische Delegation, bereits im Vorfeld entsprechend auf den Verhandlungsverlauf einzuwirken.

Allerdings ließ sich in den vergangenen fünf Jahren beobachten, wie China seine einst stark prinzipiengeleitete Haltung gegenüber VN-Sanktionen aufweichte. So stimmte der chinesische VN-Botschafter im Juni 2010 für Resolution 1929 – und damit zum vierten Mal für Maßnahmen gegen Iran, einen der wichtigsten Erdöl-Lieferanten Chinas. Seit der ersten Iran-Resolution von 2006 versichert Peking indes, Sanktionen würden den Weg für diplomatische Lösungen keinesfalls verschließen. Stets betonte man, dass die Maßnahmen umgehend unterbrochen bzw. aufgehoben werden könnten, wenn Teheran an den Verhandlungstisch zurückkehren und die Verpflichtungen gegenüber der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) erfüllen würde.

Eine ähnliche Entwicklung ist im Fall Nordkoreas zu beobachten. China unterstützt in letzter Zeit auch hier eine härtere Linie des Sicherheitsrates. Noch im Juli 2006 drohte der chinesische VN-Botschafter mit seinem Veto, als in Reaktion auf nord-

koreanische Raketentests erwogen wurde, auch militärische Maßnahmen gemäß Kapitel VII der VN-Charta zu erlauben. Daher sah Resolution 1695 lediglich eingeschränkte Sanktionen vor. Nur wenige Monate später stimmte China dann aber unter dem Eindruck des nordkoreanischen Nukleartests für Resolution 1718, in welcher der Sicherheitsrat weitgehende Sanktionen gegen Nordkorea beschloss. Peking betonte zwar den temporären Charakter der Maßnahmen und stellte in Aussicht, sie würden bei Wohlverhalten zügig aufgehoben. Dennoch setzte die chinesische Führung ein deutliches Zeichen gegenüber dem engen Verbündeten.

Auch wenn Resolutionen gegen Iran oder Nordkorea ohne Chinas Vetomacht im Einzelfall schärfer ausfallen könnten, weicht Peking doch schon dadurch signifikant von seinem früheren Kurs ab, dass es überhaupt Sanktionen unterstützt. Die chinesische Regierung ist seit einigen Jahren verstärkt in der Lage, eigene Interessen in den Verhandlungsprozess einzubringen. Prinzipiengeleitetes Handeln und wirtschaftliche Anliegen wägt sie mittlerweile vorsichtiger gegen regionale Stabilität und ein positives internationales Image ab. Diese bedingt optimistische Einschätzung der chinesischen Position angesichts eines kooperativeren Abstimmungsverhaltens im Sicherheitsrat wird jedoch relativiert, blickt man auf Chinas Rolle bei der Umsetzung beschlossener Maßnahmen.

### **Einhaltung von Sanktionen**

Die Sanktionsregime werden von unabhängigen Kommissionen überprüft, die der Sicherheitsrat einsetzt. Während der letzten Jahre geriet Peking hier mehrfach in die Kritik. China wurde vorgeworfen, in den Fällen Sudan, Nordkorea und Elfenbeinküste eine Proliferation verbotener Güter über Drittstaaten zu ermöglichen, weil es Sanktionen nur unzureichend umsetze und kontrolliere.

Das jüngste Beispiel für Pekings Umgang mit dieser Kritik bietet der Bericht des VN-

Expertenpanels zum Sudan. Unter Vorsitz des österreichischen Botschafters Thomas Mayr-Harting sollten die Inspektoren das Waffenembargo und die weiteren Sanktionen gegen den Sudan gemäß Sicherheitsrats-Resolution 1591 (2005) bewerten. In ihrem Report kamen die Experten zu dem Schluss, dass das Embargo bislang nur geringe Wirkung zeige und weiterhin Waffen und Munition in die Konfliktregion Darfur gelangten. Die Ergebnisse des Panels lagen bereits im Herbst 2010 vor. China verzögerte jedoch die Veröffentlichung des Berichts, da die Inspektoren in mehreren Stichproben chinesische Munitionshülsen gefunden hatten, die laut Prägung nach 2005 produziert worden waren – sie erreichten also den Sudan, als die Sanktionen bereits in Kraft waren.

Obwohl die Experten nicht unterstellten, dass die Munition mit Wissen der chinesischen Produzenten oder der chinesischen Regierung in die umkämpfte Region gelangte, wurden die dargestellten Fakten von Pekings Delegation als direkte Anschuldigung gegen China aufgefasst und zurückgewiesen. Das Panel erkannte an, es gebe eine Vielzahl von Wegen, auf denen sich Munition in das Gebiet schaffen lasse. Zugleich bedauerte es, dass die chinesische Regierung kein Interesse an einer umfassenden Aufklärung des Falls zeige und auf Nachfrage nicht die notwendigen Details zur Ausfuhr der betreffenden Munition geliefert habe. Die chinesische Seite argumentierte, die Zuordnung der Munition könne nicht zweifelsfrei belegt werden, und forderte, die betreffenden Passagen des Berichts zu ändern.

Nachdem die Veröffentlichungsfrist für das Papier wegen des chinesischen Widerstands bereits verlängert worden war, entschied der Sicherheitsrat, die Ergebnisse bis Ende März 2011 in der vorliegenden Form zu präsentieren. Zwar verhinderte China trotz anfänglicher Drohungen nicht, dass das Mandat des Panels verlängert wurde, die Sanktionen gegen den Sudan also weiterhin überprüft werden können. Allerdings erfuhr der Expertenbericht nur wenig

internationale Aufmerksamkeit, fiel seine Veröffentlichung Anfang März – vor Ablauf der Frist also – doch mitten in die Libyen-Krise. Wenn China sich so nachdrücklich wie in diesem Fall gegen eine transparente Kontrolle verhängter Strafmaßnahmen wendet und Überprüfungskommissionen nur unzureichend unterstützt, wird die Wirksamkeit des Sanktionsregimes unterlaufen.

### **Pragmatische Positionierung**

Insgesamt ist China weiterhin eine ambivalente Haltung gegenüber den VN-Sanktionsregimen zu attestieren. Peking bleibt unverändert skeptisch, wenn es darum geht, Strafmaßnahmen als Mittel internationaler Diplomatie anzuwenden. Dennoch wägt China mittlerweile im Einzelfall stärker seine Interessen ab. Einstmals starre Prinzipien werden heute flexibler interpretiert, um eine pragmatische Politik zu ermöglichen. Ziel der chinesischen Führung ist es, sich international als verantwortungsbewusster Akteur zu präsentieren – ohne die Grundsatzposition aufzugeben, dass eine Einmischung in innere Angelegenheiten und Eingriffe in die staatliche Souveränität unzulässig seien.

Der chinesischen Politik kommen dabei die inhärenten Schwächen des VN-Sanktionsregimes entgegen. Oftmals fehlt es den entsprechenden Resolutionen an der nötigen Klarheit, um das Ausmaß der verhängten Maßnahmen exakt zu bestimmen. So lassen sich Schlupflöcher nutzen, ohne dass formal gegen gemeinsam getragene Beschlüsse verstoßen würde. Sanktionen sollten daher eindeutiger definiert und transparenter überwacht werden, damit sie ihre Wirksamkeit entfalten können. China muss sich hier am eigenen Anspruch messen lassen, in den internationalen Beziehungen eine glaubwürdige und zuverlässige Rolle zu übernehmen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364