Chinas Menschenrechtspolitik in den UN

Beijings Normauslegung erfordert deutliche Antworten, auch von Deutschland

Katrin Kinzelbach

Die Volksrepublik China lehnt die Idee universeller Menschenrechte nicht mehr grundsätzlich ab. Dennoch vertritt China in den Vereinten Nationen eine eigene Normauslegung. Beijing widerspricht einem universellen Prüfungsmaßstab und geißelt länderspezifisches Monitoring als Einmischung in innere Angelegenheiten. Das Recht auf Entwicklung wird über die bürgerlich-politischen Rechte gestellt und Dialog über öffentliches Anprangern. China gelingt es in UN-Menschenrechtsdebatten immer wieder, eine breite Unterstützung durch andere Staaten zu finden und damit die Gleichwertigkeit aller Menschenrechte in Frage zu stellen.

Im Dezember 2012 schied China turnusgemäß aus dem Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen aus. Es ist daher ein guter Zeitpunkt, um Bilanz zu ziehen. Bisher wird Chinas internationale Menschenrechtspolitik noch zu wenig diskutiert. Sowohl wissenschaftliche als auch politische Diskussionen über die chinesische Menschenrechtspolitik beschäftigen sich fast ausschließlich mit der Situation im Land, beziehungsweise mit den Versuchen der kommunistischen Führung, internationale Kritik an Chinas Menschenrechtssituation einzudämmen. Dies ist ein schweres Versäumnis, denn die Volksrepublik ist längst zu einem einflussreichen Akteur in den Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen geworden.

Nationale und internationale Versuche, der chinesischen Regierung größere Achtung der bürgerlichen und politischen Rechte nahezubringen, haben bisher kaum gefruchtet. China landet auf gängigen Indizes stets auf den letzten Rängen. Im jüngsten Bericht der nichtstaatlichen Organisation ›Freedom House‹ zum Beispiel wurde China abermals als »nicht frei« klassifiziert. Die Volksrepublik erhielt die schlechteste Bewertung bei den politischen Rechten und die zweitschlechteste für bürgerliche Freiheiten.[1] Es gibt daher gute Gründe, sich auch weiterhin mit der Menschenrechtslage in China zu befassen.

Angesichts der aktuellen geopolitischen Verschiebungen stellen sich jedoch noch weitere, nicht weniger dringliche Fragen: Welchen Einfluss hat die Volksrepublik auf das internationale Menschenrechtssystem? Welche Positionen vertritt sie in den Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen? Fordern chinesische Diplomaten die in den Menschenrechten kodifizierte normative Ordnung heraus, und haben sie damit Erfolg?

Rückblick

Als die Volksrepublik im Jahr 1971 den chinesischen Sitz in den Vereinten Nationen von Taiwan übernahm, blieb Beijing der UN-Menschenrechtskommission, dem Vorläuferorgan des UN-Menschenrechtsrats, zunächst fern. Die chinesische Delegation nahm erstmals im März 1979 als Beobachter an der jährlichen Kommissionstagung teil. Obwohl dies zeitlich mit Deng Xiaopings Öffnungspolitik zusammenfiel, nutzten Beijings Diplomaten die Menschenrechtskommission zunächst jedoch vor allem als Plattform, um Vietnams militärisches Eingreifen in Kambodscha zu verurteilen.[2] Im Jahr 1982 erhielt die Volksrepublik China die volle Mitgliedschaft in der Menschenrechtskommission.

Zunächst spielte China in der Kommission eine untergeordnete Rolle. Es setzte weder bedeutende Akzente, noch wurde die Menschenrechtssituation in China von anderen Kommissionsmitgliedern thematisiert. Letzteres änderte sich 1989 schlagartig mit dem Tiananmen-Massaker. Die chinesische Regierung reagierte auf die internationale Kritik mit einigen taktischen Konzessionen, zum Beispiel im Jahr 1997 mit der Unterzeichnung des UN-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und dessen Ratifizierung im Jahr 2001. Sein Pendant, den Pakt über bürgerliche und politische Rechte, hat das Land im Oktober 1998 unterzeichnet, aber bis heute nicht ratifiziert.[3] Zusätzlich zu diesen Konzessionen übte die chinesische Regierung Druck auf andere Mitglieder der Menschenrechtskommission aus und verhinderte auf diese Weise die Annahme eines wiederholt vorgelegten Resolutionsentwurfs zu China.

Foto: Thorsten Jochim

Dr. Katrin Kinzelbach, geb. 1977, leitet das Menschenrechtsprogramm am Global Public Policy Institute (GPPi) in Berlin. Zuvor war sie unter anderem für das Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen tätig.

1 Freedom House, Freedom in the World 2013, Washington, D.C. 2013, S. 6.

2 Rana Siu Inboden/Titus C. Chen, China's Response to International Normative Pressure: The Case of Human Rights, The International Spectator, 47. Jg., 2/2012, S. 45–57, hier S. 49.

3 Bei thematisch fokussierten Menschenrechtsverträgen ist China weniger zurückhaltend. Die Frauenrechtskonvention, die Antirassismuskonvention, die Antifolterkonvention und die Völkermordkonvention hat Beijing bereits in den achtziger Jahren ratifiziert. 1992 folgte die Kinderrechtskonvention und 2008 die Behindertenrechtskonvention.

China in der Defensive

Nach dem Tiananmen-Massaker befand sich China in der Defensive, ging jedoch niemals so weit, die internationalen Menschenrechtsnormen direkt in Frage zu stellen. Zwar unterstützte China auf der Weltmenschenrechtskonferenz im Juni 1993 in Wien das kulturrelativistische Konzept der sogenannten asiatischen Werte, doch letztlich akzeptierte Beijing die Wiener Erklärung, welche die Universalität der Menschenrechte bekräftigte. Immer wieder bestätigten Staatenvertreter in unterschiedlichen UN-Gremien Chinas Zustimmung zu den internationalen Menschenrechten. So betonte etwa der damalige Vizeaußenminister Wang Guangya im April 2002, dass China, wie die gesamte Menschheit, bestrebt sei, die Menschenrechte zu fördern.[4] Im Oktober 2008 bekräftigte die chinesische Delegation im unter anderem für Menschenrechte zuständigen 3. Ausschuss der Generalversammlung, dass Beijing den Geist und die Grundsätze der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte befolge.[5] Ähnliche Formulierungen finden sich in fast allen Stellungnahmen Chinas in UN-Menschenrechtsdebatten.

Über viele Jahre leistete sich China besonders mit den USA regelrechte Schlagabtausche und stellte auch die Aufrichtigkeit anderer Länder infrage.

Gleichzeitig nutzten chinesische Diplomaten trotzdem jede Gelegenheit, um durch geschickte rhetorische und prozedurale Manöver die Arbeit der Menschenrechtskommission zu untergraben. Die Grundlinien der chinesischen Defensive blieben über viele Jahre unverändert:

1. Die Menschenrechte seien zwar universell, nationale Gegebenheiten jedoch unterschiedlich; daher könne es in der Umsetzung kein einheitliches Modell und auch keinen globalen Maßstab geben;
2. Staaten träfen souveräne Entscheidungen, die respektiert werden müssten;
3. Politische und bürgerliche Rechte sollten nicht überbetont werden, denn das Recht auf Entwicklung habe Vorrang;
4. UN-Menschenrechtsgremien seien verpflichtet, die Kooperation zu fördern; sie dürften sich nicht in nationale Angelegenheiten einmischen.[6]

China warf wiederholt einzelnen Ländern vor, die Kommission für nationale Interessen zu missbrauchen. Es akzeptierte, dass sich die Vereinten Nationen mit Menschenrechtsfragen beschäftigen, bezichtigte jedoch westlich-demokratische Vertreter in der Kommission der Verlogenheit. Daran leide, so lautete die Kritik Chinas, vor allem die Glaubwürdigkeit des UN-Menschenrechtsregimes.

Aus der rein abwehrenden Strategie wurde schnell eine Offensive gegen die länderspezifische Beobachtung.

Über viele Jahre leistete sich China besonders mit den Vereinigten Staaten regelrechte Schlagabtausche und stellte auch die Aufrichtigkeit anderer Länder infrage. Als zum Beispiel der ehemalige deutsche Außenminister Joschka Fischer im März 2002 kritische Worte zu China vortrug, beharrte die chinesische Delegation auf dem prozeduralen Recht der Erwiderung. Sie betonte, dass Deutschland nicht andere Länder kritisieren, sondern sich zunächst auf den Kampf gegen Neonazis im eigenen Land konzentrieren solle. Offenbar sei es für Deutschland angenehmer, mit dem Finger auf andere zu zeigen.[7]

Beijings Diplomaten versuchten zudem, menschenrechtliche Diskussionen auf die UN-Gremien in Genf zu beschränken und sie aus Entscheidungen in New York, vor allem im Sicherheitsrat, herauszuhalten. So blockierte China wiederholt Sicherheitsratsresolutionen mit menschenrechtlichem Inhalt.[8]

Streit um Länderresolutionen

Aus der rein abwehrenden Strategie, die darauf abzielte, Kritik an China einzudämmen, wurde schnell eine Offensive gegen die länderspezifische Beobachtung. Damit wandte sich China gegen einen wesentlichen Bestandteil des internationalen Menschenrechtsregimes. Beijing vertritt bis heute die Position, dass sich UN-Resolutionen mit thematischen Menschenrechtsfragen befassen sollten, und dass länderspezifische Resolutionen unterbunden oder zumindest extrem reduziert gehörten.

Von Chinas prinzipiellem Widerspruch gegen Länderresolutionen profitieren Länder, die für systematische Menschenrechtsverletzungen bekannt sind: etwa Belarus, Iran, Kuba, Myanmar, Nordkorea, Russland, Simbabwe, Sri Lanka, Sudan, Turkmenistan und Usbekistan. In einer Debatte über einen Resolutionsentwurf zur Menschenrechtslage in Kuba im April 2005 erklärte beispielsweise Sha Zukang (chinesischer Botschafter und später, von 2007 bis 2012, UN-Untergeneralsekretär für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten), dass der Resolutionsentwurf ein schamloser Versuch sei, Kuba zu demütigen. Diese Art politischer Konfrontation untergrabe die Autorität der Menschenrechtskommission.[9] Als Belarus im November 2006 in der Generalversammlung eine Resolution zur Menschenrechtslage in den USA einbrachte, stellte Botschafter Liu Zhenmin[10] konsequenterweise klar, dass China aus Prinzip gegen alle Resolutionen sei, die sich mit einzelnen Ländern befassen. Der Resolutionsentwurf wurde daraufhin abgelehnt.[11]

In einer anderen Debatte in der Menschenrechtskommission verlas der chinesische Botschafter Sha Zukang eine gemeinsame Stellungnahme von 19 Ländern, die beklagten, dass vor allem Entwicklungsländer Gegenstand von Länderresolutionen würden. Länderresolutionen würden ohne jegliche Transparenz verhandelt, zeugten von Doppelstandards und seien Ausdruck einer kontraproduktiven Politik des Anprangerns.[12] In diesem Punkt hatte China eine relativ große Allianz mit gleichgesinnten Staaten geschmiedet, zu der zum Beispiel auch Indien gehörte.

Als im Zuge der UN-Reform die Menschenrechtskommission durch den Menschenrechtsrat ersetzt wurde, versuchte China, länderspezifische Menschen-

rechtsresolutionen ein für alle Mal zu verhindern. Sha Zukang rechnete vor, dass die Menschenrechtskommission nach dem Ende des Kalten Krieges in über 100 Länderresolutionen fast ausschließlich Entwicklungsländer an den Pranger gestellt habe. In Wirklichkeit habe kein einziges Land eine perfekte Bilanz. Die Länderresolutionen der Menschenrechtskommission seien zu einem Privileg der Starken und Mächtigen verkommen, mit dem Entwicklungsländer angegriffen würden.[13]

Aus Sicht Beijings verletzten nicht nur Länderresolutionen, sondern auch länderspezifische UN-Sonderberichterstatter eine grundlegende Norm der internationalen Ordnung: die staatliche Souveränität. Die Vereinten Nationen dürften Menschenrechtsverletzungen weder anklagen noch zensieren; ihre eigentliche Aufgabe sei es, einen respektvollen Dialog zu fördern. Beijing griff daher auch länderspezifische Sonderberichterstatter an. Diese seien ein wichtiger Grund für die leidige Politisierung von UN-Menschenrechtsdebatten. Ländermandate würden in der Regel erst nach bitteren Verhandlungen und knappen Abstimmungen eingerichtet und oftmals von den betroffenen Ländern abgelehnt. Sie seien Ergebnis von Doppelstandards und politischer Selektivität und daher unvereinbar mit den Grundsätzen der Kooperation und des Dialogs. Auch dürfe das neue UPR-Verfahren (Universal Periodic Review), in dem alle Länder regelmäßig Bericht über ihre Menschenrechtslage erstatten, nicht gleichzeitig mit konfrontativen Instrumenten eingesetzt werden.[14]

Beijings Diplomaten versuchten also während der Gründungsphase des Menschenrechtsrats verschiedene Formen der länderspezifischen Beobachtung einzuschränken – sie konzentrierten sich bei weitem nicht nur darauf, Kritik an China entgegenzuwirken. Die einzige Ausnahme in der sonst konsequent eingehaltenen Position war Beijings Unterstützung für einen Sonderberichterstatter über Menschenrechte in den besetzten palästinensischen Gebieten. Die Volksrepublik begründete diese Ausnahme mit dem Argument, dass es kein übliches Ländermandat sei, weil Besetzung die schwerwiegendste Menschenrechtsverletzung überhaupt sei.[15]

China konnte jedoch weder die komplette Abschaffung von Ländermandaten durchsetzen, noch fand sein Vorschlag Anklang, dass eingebrachte Länderresolutionen erst dann offiziell diskutiert werden dürften, wenn ein Drittel des Rates dies befürwortete. Immerhin sorgte China aber dafür, dass die Staaten, die Länderresolutionen einbringen, eine breite Unterstützung von mindestens 15 Staaten vorweisen müssen, bevor die Resolution vom Rat formell erörtert wird. Der Menschenrechtsrat hat heute deutlich weniger länderspezifische Instrumente als die frühere Menschenrechtskommission.

Ein Grund dafür ist sicherlich, dass westlich-demokratische Staaten, anders als zu Zeiten der Menschenrechtskommission, im Menschenrechtsrat nicht mehr überrepräsentiert sind; dort sind nun die asiatischen und afrikanischen Staaten in der Mehrheit. Doch die Verschiebung der Machtverhältnisse in UN-Menschenrechtsgremien hatte bereits vor der Gründung des Menschenrechtsrats und seiner neuen Stimmverteilung eingesetzt. Die westlichen Demokratien konnten ihren durchgreifenden Einfluss in den Abstimmungen der Menschenrechtskommission und im 3. Ausschuss der Generalversammlung im Grunde nur bis zur Jahrtausendwende halten. Bereits im Jahr 2000 wurden die von der Europäischen Union erzielten Zustimmungsraten von wichtigen Gegenspielern überflügelt, so auch von China.[16] Mit anderen Worten: der Einfluss Chinas auf den Ausgang von Menschenrechtsabstimmungen in den Vereinten Nationen stieg bereits vor Gründung des UN-Menschenrechtsrats merklich an.

Die Vereinten Nationen dürften Menschenrechtsverletzungen weder anklagen noch zensieren.

Chinas Rolle im Menschenrechtsrat

Im Jahr 2006 wurde China mit 146 Stimmen in den Menschenrechtsrat gewählt und gehörte damit zu den 47 Gründungsmitgliedern.[17] Bei der Bestätigung

4 Commission on Human Rights, Fifty-Eighth Session, Summary Record of the 21st Meeting, UN Doc. E/CN.4/2002/SR.21 v. 8.4.2002, Abs. 1.

5 General Assembly, Sixty-Third Session, Third Committee, Summary Record of the 32nd Meeting, UN Doc. A/C.3/63/SR.32 v. 22.12.2008, Abs. 35.

6 Vgl. Katrin Kinzelbach, Will China's Rise lead to a New Normative Order? An Analysis of China's Statements on Human Rights at the United Nations (2000–2010), Netherlands Quarterly of Human Rights, 30. Jg., 3/2012. S. 299–332.

7 Commission des Droits de l'Homme, Cinquante-huitième session, compte rendu analytique de la 5e séance. UN Doc. E/CN.4/2002/SR.5 v. 16.9.2002, Abs. 102.

8 Sonya Sceats/Shaun Breslin, China and the International Human Rights System, London 2012, S. 24.

9 Commission on Human Rights. Sixty-First Session, Summary Record of the 50th Meeting, UN Doc. E/CN.4/2005/SR.50 v. 21.4.2005, Abs. 43.

10 Liu Zhenmin ging 2006 als Stellvertreter mit Botschafterrang nach Genf und ist seit 2012 Chinas Ständiger Vertreter bei den Vereinten Nationen in Genf.

11 General Assembly, Sixty-First Session, Third Committee, Summary Record of the 52nd Meeting, UN Doc. A/C.3/61/SR.52 v. 18.1.2007, Abs. 86.

12 Commission on Human Rights, Sixty-First Session, Summary Record of the 2nd Meeting, UN Doc. E/CN.4/2005/SR.2 v. 5.7.2005, Abs. 48.

13 Commission on Human Rights, Sixty-First session, Summary Record of the 20th Meeting, UN Doc. E/CN.4/2005/SR.20 v. 8.4.2005, Abs. 14–16.

14 Human Rights Council, Second Session, Summary Record of the 25th Meeting, UN Doc. A/HRC/2/SR.25 v. 6.12.2006, Abs. 44f.

15 Ebd.

16 Richard Gowan/Franziska Brantner, A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at the UN, European Council of Foreign Relations, London 2008, S. 26.

17 General Assembly, Sixtieth Plenary, 80th Meeting, UN Press Release GA/10459, 9.5.2006.

für eine zweite Amtszeit im Mai 2009 erzielte das Land mit 167 Stimmen sogar ein noch besseres Ergebnis.[18] Nach zwei Amtszeiten schied China im Dezember 2012 turnusgemäß aus dem Rat aus. Es wird allerdings erwartet, dass China auch ohne Stimmrecht versuchen wird, die Entscheidungen des Rates zu beeinflussen. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass sich China im Jahr 2014 wieder erfolgreich zur Wahl stellen wird.

Eindeutig offensiv ist Chinas Rolle im Menschenrechtsrat bisher nur selten.

Dass China im Menschenrechtsrat eine einflussreiche Rolle spielt, steht außer Frage – vor allem auch, weil China ausdrücklich ein Entwicklungsmodell vertritt, das Wirtschaftswachstum und steigenden Wohlstand ohne Demokratie und individuelle Freiheiten generiert. Obwohl Beijings Vertreter nicht müde werden zu betonen, dass China im Menschenrechtsrat nicht als Rivale des Westens auftreten wolle, sprechen Abstimmungszahlen eine andere Sprache. Die Übereinstimmungsrate zwischen den Positionen Chinas und jenen westlicher Staaten ist äußerst gering; eine sehr hohe Übereinstimmung von mindestens 95 Prozent hat China dagegen mit Ägypten, Aserbaidschan, Kuba, Mali, Pakistan und Sri Lanka sowie mit den zwei BRICS-Staaten Russland und Südafrika. Auch die zwei anderen BRICS-Staaten kommen im Menschenrechtsrat insgesamt auf relativ hohe Übereinstimmungsraten mit China: Brasilien liegt dabei mit 83 Prozent vor Indien mit 78 Prozent.[19] Betrachtet man jedoch nur das Abstimmungsverhalten im letzten Jahr, erscheint China innerhalb der BRICS-Gruppe deutlich isolierter als die obigen Zahlen suggerieren. Manche Beobachter sprechen daher von einer Trendwende.[20]

China hat sich als Mitglied des Menschenrechtsrats auch über die Kontrolle des OHCHR hinaus darum bemüht, die Unabhängigkeit von UN-Menschenrechtsgremien zu beschränken.

Eindeutig offensiv ist Chinas Rolle im Menschenrechtsrat bisher nur selten. Nach den Verhandlungen über das Mandat und die Arbeitsstrukturen des neuen Gremiums, in die sich Beijing stark eingebracht hatte, verhielt sich China als Ratsmitglied in den ersten Jahren eher zurückhaltend. Die chinesische Delegation ist bei ihren Kollegen für eine passive, beobachtende Rolle bekannt und wird nur in Ausnahmefällen vom Botschafter persönlich vertreten. Dies gilt vor allem für die informellen Sitzungen, wo die wichtigsten Entscheidungen des Rates vorverhandelt werden.[21] Die chinesischen Vertreter melden sich in der Regel nur dann zu Wort, wenn die Vorverhandlungen Themen betreffen, die einen direkten Bezug zu Chinas nationalen Interessen haben. In den offiziellen Sitzungen und während des UPR-Verfahrens gibt es hingegen häufigere Wortmeldungen. Dennoch hat China bisher nur sehr wenige Themen und Resolutionen vorangetrieben.[22]

Neben altbekannten Schwerpunktthemen wie internationale Solidarität, das Recht auf Entwicklung und das Recht auf Nahrung verfolgt China im Menschenrechtsrat auch das Anliegen, staatliche Kontrolle über UN-Menschenrechtsgremien zu gewährleisten. Vor allem soll aus Sicht Beijings das Amt der Hohen Kommissarin für Menschenrechte (OHCHR) stärker kontrolliert werden. Bei Erstellung des Arbeitsplans des Amtes für 2008–2009 forderte die chinesische Delegation beispielsweise, dass der Plan vor der Umsetzung dem Menschenrechtsrat vorgelegt werden müsse. Auch dürften die Länderbüros des OHCHR nur Aktivitäten vorbereiten, die von der jeweiligen Landesregierung erwünscht seien.[23]

Die Auseinandersetzung über eine stärkere Kontrolle des OHCHR wurde auch in die Generalversammlung getragen. Hier ermahnte die chinesische Delegation die Hohe Kommissarin Navi Pillay, dass sie die Kommunikation und Koordinierung mit dem Menschenrechtsrat ausbauen und die Leitlinien des Rats befolgen müsse.[24] Auch im Vorfeld des Arbeitsplans für 2010–2011 forderte China im 3. Ausschuss der Generalversammlung, dass sich die Hohe Kommissarin stärker durch den Menschenrechtsrat kontrollieren lassen müsse. Navi Pillay wies dieses Anliegen mit deutlichen Worten zurück. Sie begrüßte die enge Zusammenarbeit mit dem Menschenrechtsrat, betonte aber zugleich die Unabhängigkeit ihres Amtes. In direkten Bezug auf die Wortmeldung Chinas machte sie deutlich, dass das Amt Teil des UN-Sekretariats sei. Sie sei daher dem UN-Generalsekretär unterstellt und dem Menschenrechtsrat gegenüber nicht rechenschaftspflichtig. Eine Kontrolle durch den Menschenrechtsrat würde die Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit des Amtes untergraben.[25]

China hat sich als Mitglied des Menschenrechtsrats auch über die Kontrolle des OHCHR hinaus darum bemüht, die Unabhängigkeit von UN-Menschenrechtsgremien zu beschränken. Ein weiteres Beispiel dafür ist die Einführung eines Verhaltenskodex für UN-Sonderberichterstatter, der von China in den Jahren 2006 und 2007 maßgeblich vorangetrieben wurde. Die endgültige Fassung erlegt den Sonderberichterstattern weniger Beschränkungen auf als zunächst vorgeschlagen. Dennoch steht der einseitige Kodex (der Pflichten für die Sonderberichterstatter festlegt, ohne gleichzeitig auch staatliche Pflichten zu erwähnen), für eine Machtverschiebung zwischen unabhängigen UN-Experten einerseits und Staaten andererseits.

Zwischen Annäherung und Offensive

Nach einer kurzen Zeit als relativ passiver, wenngleich einflussreicher Akteur im Menschenrechtsrat, macht China seit Ende 2011 durch deutlich aktiveres Verhalten in Menschenrechtsfragen auf sich aufmerksam – sowohl in Genf als auch in New York. Im Jahr 2011 wurden einige Entscheidungen Chinas im UN-Sicherheitsrat zunächst als Zeichen einer Annäherung aufgefasst, vor allem seine Entscheidungen zur Lage in Libyen. Beijing stimmte im Februar 2011 für die Resolution 1970, die nicht nur die Meinungs- und Versammlungsfreiheit explizit erwähnte, sondern

die libysche Regierung auch an ihre Schutzverantwortung erinnerte, Sanktionen verhängte und den Internationalen Strafgerichtshof aufforderte, Ermittlungen aufzunehmen. Im März 2011 ließ Beijing durch seine Enthaltung auch die Sicherheitsratsresolution 1973 passieren. Weil China als ständiges Mitglied im Sicherheitsrat über Vetomacht verfügt, wurde die Enthaltung als versteckte Zustimmung für die Resolution 1973 interpretiert. Damit wurde der Weg für ein militärisches Eingreifen (und für den Regimewechsel) in Libyen geebnet.

Chinas Zustimmung zu Resolution 1970 und Billigung der Resolution 1973 stehen in deutlichem Widerspruch zur Ablehnung jeglicher Form von Intervention im Namen der Menschenrechte, die sich China in gut zwei Jahrzehnten nach 1989 auf die Fahnen geschrieben hatte. Das Abstimmungsverhalten untergräbt auch Chinas langjährige Bemühungen, menschenrechtliche Debatten auf die Genfer UN-Gremien zu beschränken. Li Baodong, heute Chinas Ständiger Vertreter bei den Vereinten Nationen in New York und vorher für mehr als ein Jahrzehnt Beijings Chefdiplomat in Sachen Menschenrechte, erklärte das überraschende chinesische Votum mit der Anerkennung der Forderungen der Arabischen Liga und der Afrikanischen Union.[26] Hier klingt ein lang bekanntes Argument wieder an, nämlich dass die Meinung des betroffenen Staates sowie die Positionen der angrenzenden Staaten unbedingt zu beachten seien. Obwohl für die Resolution 1973 selbstverständlich keine Zustimmung aus Tripolis vorlag, so hatte sich doch zumindest die libysche UN-Vertretung von Staatschef Muammar al-Gaddafi losgesagt, und auch die Arabische Liga befürwortete westliche Militäraktionen.

Wenige Tage vor dieser weitreichenden Entscheidung war der Menschenrechtsrat am 25. Februar 2011 zu einer Dringlichkeitssitzung zusammengekommen, um über die Situation in Libyen zu beraten. Hier wurde unter anderem beschlossen, der Generalversammlung die Suspendierung von Libyens Mitgliedschaft im Menschenrechtsrat zu empfehlen. Zwar betonte der chinesische Vertreter Wang Qun, dass diese Suspendierung keinen Präzedenzfall schaffen dürfe,[27] dennoch billigte China den bemerkenswerten Schritt, erstmals ein amtierendes Mitglied zeitweise aus dem Menschenrechtsrat auszuschließen.

Die Libyen-Entscheidung war ein Wendepunkt für die chinesische Menschenrechtsdiplomatie in den Vereinten Nationen. Die Auslegung der Resolution und das Ausmaß westlicher Militäraktionen wurden in China äußerst kritisch gesehen und dem chinesischen Außenministerium wurde im Inland vorgeworfen, eine Fehlentscheidung getroffen zu haben. Die kompromisslose Haltung Chinas im Falle Syriens ist zweifelsohne auch auf diese interne Debatte zurückzuführen. Obwohl Beijing hinter verschlossenen Türen bemüht ist, sich in der Syrien-Frage nicht gänzlich zu isolieren, blockierte es bisher nicht nur Resolutionen des Sicherheitsrats, sondern votierte auch gegen die vom Menschenrechtsrat eingesetzte Untersuchungskommission zu Menschenrechtsverletzungen in Syrien. Neben China stimmten am 22. August 2011 nur Ecuador, Kuba und Russland gegen die Untersuchungskommission;[28] ein Jahr später, im Juni 2012, wurde Chinas Widerstand gegen die Untersuchungskommission in der bislang letzten Sondertagung des Menschenrechtsrats zur Lage in Syrien nur noch von Kuba und Russland geteilt – Ecuador enthielt sich gemeinsam mit Uganda.[29] Anders als im Fall Libyens war China nicht mehr gewillt, die Forderungen der Arabischen Liga zu unterstützen.

Chinas Zustimmung zu Resolution 1970 und Billigung der Resolution 1973 stehen in deutlichem Widerspruch zur traditionellen Ablehnung jeglicher Form von Intervention im Namen der Menschenrechte.

Li Baodong, der im Jahr zuvor noch Chinas überraschendes Votum zu Libyen vertreten hatte, betonte im August 2012, dass China jede Form der Einmischung in Syriens innere Angelegenheiten und vor allem militärische Aktionen unter dem Vorwand humanitärer Gründe ablehne.[30] Und der Ständige Vertreter bei den Vereinten Nationen in Genf erklärte in einer Debatte im Menschenrechtsrat kurz darauf, dass Chinas Ausgangspunkt in der Syrien-Frage die Grundsätze internationaler Beziehungen sowie die Charta der Vereinten Nationen seien, darunter die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten anderer Länder. China sei von militärischen Schritten nicht überzeugt und widersetze sich Bestrebungen,

Die Libyen-Entscheidung war ein Wendepunkt für die chinesische Menschenrechtsdiplomatie in den Vereinten Nationen.

18 General Assembly, Sixty-Third Plenary, 83rd Meeting, UN Press Release GA/10826, 12.5.2009.

19 Sceats/Breslin, a.a.O. (Anm. 8), S. 21–23.

20 Siehe Richard Gowan, Who Is Winning on Human Rights at the UN? ECFR, 24.9.2012, www.ecfr.eu/content/entry/commentary_who_is_winning_on_human_rights_at_the_un

21 Sceats/Breslin, a.a.O. (Anm. 8), S. 15.

22 Sceats/Breslin, a.a.O. (Anm. 8), S. 16.

23 Human Rights Council, Sixth Session, Summary Record of the 27th Meeting, UN Doc. A/HRC/6/SR.27 v. 8.1.2008, Abs. 50–51.

24 General Assembly, Sixty-Third Session, Third Committee, Summary Record of the 20th Meeting, UN Doc. A/C.3/63/SR.20 v. 19.1.2009, Abs. 14.

25 General Assembly, Sixty-Fifth Session, Third Committee, Summary Record of the 22nd Meeting, UN Doc. A/C.3/65/SR.22 v. 2.2.2011, Abs. 40.

26 United Nations Security Council, Sixty-Sixth Year, 6498th Meeting, The Situation in Libya, UN Doc. S/PV.6498 v. 17.3.2011, S. 10.

27 Siehe UN Webcast: http://webcast.un.org/ramgen/ondemand/conferences/unhrc/special/15/hrc110225am2-eng.rm?start=00:09:57&end=00:12:00

28 Report of the Human Rights Council on Its Seventeenth Special Session, UN Doc. A/HRC/S-17/2 v. 18.10.2011, S. 8.

29 Human Rights Council, Nineteenth Special Session, Resolution Adopted by the Human Rights Council, UN Doc. A/HRC/RES/S–19/1 v. 4.6.2012, S.3.

30 Siehe www.china-un.org/eng/hyyfy/t964995.htm

einen Regimewechsel zu erzwingen.[31] Und im 3. Ausschuss der Generalversammlung erklärte Botschafter Wang Min im November 2012 mit scharfen Worten, dass »bestimmte Länder« die Menschenrechte als Ausrede benützten, um Entwicklungsländer zu kritisieren und sich in ihre inneren Angelegenheiten einzumischen.[32]

Beijing agiert heute weitaus weniger defensiv als noch vor einem Jahrzehnt, auch weil China in Folge der Finanz- und Schuldenkrise seinen Einfluss auf internationaler Ebene stärken konnte.

Auch auf regulären Tagungen des Menschenrechtsrats trat China gegen Ende seiner Amtszeit offensiver auf. Am 13. September 2011, während der 18. Tagung, verlas China zum Beispiel eine Erklärung im Namen von 32 Staaten. Darin wird betont, dass friedliche Proteste in Gewalt umschlagen könnten, und dass es die Aufgabe von Regierungen sei, für Stabilität zu sorgen. Soziale Medien spielten bei gesellschaftlichem Aufruhr eine besonders problematische Rolle und solche negativen Folgen müssten verhindert werden.[33] Während der 19. Tagung im Februar/März 2012 äußerte sich China im Namen von 30 Ländern wieder zur Regulierung des Internets. Obwohl das Recht auf freie Meinungsäußerung explizit anerkannt werde, sei dennoch eine konzertierte Vorgehensweise notwendig, um den Missbrauch der Meinungsfreiheit im Internet zu bekämpfen. Internetnutzer müssten nicht nur die Rechte und Würde anderer achten, sondern zu gesellschaftlicher Stabilität und nationaler Sicherheit beitragen.[34]

Der anstehende Turnus im Menschenrechtsrat, in dem China erstmals nicht Mitglied ist, sollte daher genutzt werden, um länderspezifisches Monitoring und die Gleichwertigkeit aller Menschenrechte wieder zu stärken.

Was diese Stellungnahmen besonders auszeichnet, ist weniger ihr Inhalt als vielmehr die Tatsache, dass China sie im Namen vieler Länder im Menschenrechtsrat verlas. Zwar hatte China in der Menschenrechtskommission bereits vom Instrument gemeinsamer Stellungnahmen Gebrauch gemacht, doch nach der Gründung des Rates 2006 hatte Beijing eine derartige Führungsrolle zunächst nicht eingenommen. Die Allianzen, die China schmieden konnte, waren jedoch nur von begrenztem politischem Gewicht. Zahlenmäßig ist die Gruppe groß, doch von den BRICS-Ländern erhielt China wieder nur von Russland Unterstützung, und westliche Länder waren ohnehin nicht mit von der Partie.

Fazit

China vertrat in seinen ersten zwei Amtszeiten im höchsten UN-Menschenrechtsgremium letztlich keine grundlegend neuen Standpunkte. Eckpunkte der chinesischen Menschenrechtsdiplomatie in den Vereinten Nationen blieben weiterhin die Ablehnung eines universellen Prüfungsmaßstabs, der nachdrückliche Schutz staatlicher Souveränität, die Relativierung politischer und bürgerlicher Rechte sowie das Ende einer Politik des öffentlichen Anprangerns.

Beijing agiert heute weitaus weniger defensiv als noch vor einem Jahrzehnt, auch weil China in Folge der Finanz- und Schuldenkrise seinen Einfluss auf internationaler Ebene stärken konnte. Dennoch sind die chinesischen Diplomaten in Genf und New York weiterhin auch aus Eigenschutz dazu angehalten, Menschenrechtsdebatten in den Vereinten Nationen nach Möglichkeit auf thematische Fragen zu beschränken und länderspezifische Initiativen abzuwehren. Obwohl in Zukunft ein Abweichen von dieser Linie nicht auszuschließen ist, so sind weitere Ausnahmen in Folge der umstrittenen Umsetzung der Sicherheitsratsresolution 1973 eher unwahrscheinlich. Hinzu kommt, dass bei Ausbleiben eines innenpolitischen Wandels in der Volksrepublik China eine grundsätzliche Neuausrichtung von Chinas Menschenrechtspolitik in den Vereinten Nationen nicht zu erwarten ist.

Chinas Gegendiskurs konzentriert sich bisher auf die Normauslegung, nicht auf die Normen an sich. Auch die bürgerlich-politischen Rechte werden nicht gänzlich abgelehnt, sondern vielmehr dem Entwicklungsstand eines Landes untergeordnet. Chinas internationale Stärke und seine geschickte Rhetorik in Menschenrechtsfragen erschweren deutliche Antworten. Nicht zuletzt wegen der frühen Kritik an Menschenrechten als bewusster Täuschung der Bourgoisie sowie der weiterhin besorgniserregenden Menschenrechtssituation im Land, gilt Chinas Teilnahme in UN-Menschenrechtsdebatten bereits als Erfolg. Westliche Diplomaten in Genf sind bemüht, China nicht zu verprellen. Doch obwohl China die Menschenrechte nicht an sich angreift, weicht seine Normauslegung doch wesentliche Aspekte des internationalen Menschenrechtsregimes auf, insbesondere die Gleichwertigkeit aller Menschenrechte.

Angesichts der Abstimmungstrends im letzten Jahrzehnt kann nicht davon ausgegangen werden, dass Chinas Gegendiskurs auf Dauer abgewandt werden kann. Der anstehende Turnus im Menschenrechtsrat, in dem China erstmals nicht Mitglied ist, sollte daher genutzt werden, um länderspezifisches Monitoring und die Gleichwertigkeit aller Menschenrechte wieder zu stärken. Hier ist vor allem auch Berlin gefragt, denn Deutschland wurde im Januar 2013 wieder in den Rat gewählt. Deutschland sollte nicht, wie bisher geplant, nur thematischen Prioritäten wie das Recht auf Wasser, die Situation von Kindersoldaten und den Kampf gegen Menschenhandel angehen. Diese drei Themen sind vor allem eines: unkontrovers. Deutschland sollte seine Mitgliedschaft besser nutzen, um den UN-Menschenrechtsrat zu gezieltem Handeln bei bedenklichen Ländersituationen zu bewegen und so der chinesischen Präferenz für thematisches, länderunspezifisches Handeln eine deutliche, wertegeleitete Haltung entgegensetzen.

31 Siehe www.china-un.ch/eng/rqrd/thsm/t970292.htm

32 Siehe www.china-un.org/eng/hyyfy/t987111.htm

33 Siehe www.china-un.ch/eng/rqrd/thsm/t859047.htm

34 Siehe www.china-un.ch/eng/hom/t910174.htm