



Chinas Afrikapolitik: Chance und Herausforderung für die europäische Entwicklungszusammenarbeit

Der rasante Aufstieg Chinas zur Weltmacht löst gravierende Umbrüche im globalen System aus: Eine neue multipolare Ordnung entsteht. Die Konsequenzen dieser Transformation zeigen sich besonders eindrucksvoll in Afrika. Chinas schnell expandierende Präsenz trägt zum wirtschaftlichen Aufschwung des Kontinents bei und vergrößert die politischen Spielräume der dortigen Regierungen. Gleichzeitig erwachsen daraus Risiken für die langfristigen Entwicklungsperspektiven Afrikas und für die regionalen Bemühungen um Menschenrechte, Demokratie und Nachhaltigkeit. Der China-Faktor verändert die Rahmenbedingungen für die Beziehungen des Westens zu Afrika in geostrategischer, wirtschaft-

licher und entwicklungspolitischer Hinsicht. Im Kontext der gegenwärtig diskutierten strategischen Partnerschaft mit der Volksrepublik China strebt die Europäische Union einen konstruktiv-kritischen Dialog an. Für die Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) ist es von erheblicher Bedeutung, dass Europa und China – trotz unterschiedlicher Werte und Interessen – den Austausch über ihre entwicklungspolitischen Programme auf der Basis afrikanischer Prioritäten vertiefen und Chancen zur Zusammenarbeit ausloten. Letztlich liegt es in der Entscheidung der afrikanischen Partner, welche Kooperationsangebote sie künftig nutzen wollen.

1 Die wirtschaftliche und politische Interessenlage Chinas

Im Jahr 2006 lag China mit einem Volumen in Höhe von rund 50 Mrd. US\$ nach den USA und Frankreich auf dem dritten Platz der afrikanischen Handelsstatistik. Noch beeindruckender als der Absolutbetrag ist die Aufsehen erregende Zuwachsrate: Seit 2000 hat sich der beiderseitige Warenfluss verfünffacht. Spätestens für 2010 wird erwartet, dass China auf den Spitzenplatz der Handelstabelle vorrückt. Mehr als 800 chinesische Unternehmen haben bislang 1,2 Mrd. US\$ in Afrika investiert (Mitte 2006). Chinas Wirtschaft hat bis jetzt Aufträge von über 30 Mrd. US\$ für Infrastrukturvorhaben in Afrika an Land gezogen. Von dort bezieht China inzwischen 30 % seiner Ölimporte, hauptsächlich aus Angola, Sudan und Nigeria. Das afrikanische Wirtschaftswachstum wurde durch chinesische Unterstützung um ein bis zwei Prozentpunkte angehoben.

Der rasante Ausbau der chinesischen Präsenz in Afrika blickt auf eine über fünfzigjährige Geschichte zurück. In den 1950er und 60er Jahren hatte China aus ideologischen Motiven die Solidarität mit afrikanischen Unabhängigkeitsbestrebungen gepflegt und Beiträge zum wirtschaftlichen Aufbau geleistet (Vorzeigeprojekt: Eisenbahnverbindung zwischen Tansania und Sambia). Die sino-afrikanische Kooperation flaute danach ab, nicht zuletzt, weil China zunehmend durch interne Ereignisse wie die Kulturrevolution absorbiert war. Ab Mitte der 1990er Jahre belebte sich die China-Afrika-Beziehung wieder, jedoch mit völlig neuer Intention. Die Volksrepublik ist heute nicht mehr am Export eines maoistischen Gesellschaftsmodells und an offener Konfrontation mit dem Westen interessiert, sondern lässt sich von pragmatischen Zielen leiten.

Ein zentrales Moment in Chinas Globalstrategie ist der Wunsch nach Versorgungssicherheit bei Energieträgern und Rohstoffen. Darüber hinaus geht es um Markterschließung für die eigene Exportwirtschaft, um Direktinvestitionen in Grundstoff- und Industriesektoren sowie um Aufträge im Bereich der physischen Infrastruktur (Straßen, Brücken, Häfen etc.). Außenpolitisch sucht die Volksrepublik den engen Schulterschluss mit afrikanischen Staaten, um ihre Interessen in multilateralen Zusammenhängen besser durchsetzen zu können, etwa in den Vereinten Nationen zur Abwehr von Menschenrechtskritik oder in der Welthandelsorganisation, um die Einstufung als Marktwirtschaft durchzusetzen. Zudem ist Afrika eine Arena zur Durchsetzung der Ein-China-Politik gegen Taiwan.

Ein Leitmotiv der chinesischen Außenbeziehungen liegt in der Betonung von wechselseitigen Vorteilen und Zusammenarbeit auf Augenhöhe. In Afrika stößt das ausdifferenzierte Bündel an wirtschaftlichen Kooperationsinstrumenten unter Einbeziehung entwicklungspolitischer Elemente auf zunehmende Akzeptanz. Der Kontinent fühlt sich durch China als attraktiver Wirtschaftspartner aufgewertet, während im Westen eher eine karitativ-paternalistische Einstellung gegenüber dem südlichen Nachbarkontinent vorherrscht. Allerdings werden in der afrikanischen Öffentlichkeit zunehmend auch mögliche Gefahren einer zu engen Bindung an China thematisiert, z. B. einseitige Abhängigkeiten und Unterminierung von Demokratisierungsprozessen. Ambivalent sind die sprunghaft gestiegenen Exporterlöse Afrikas aus Rohstoffexporten zu betrachten. Unklar ist, ob sie tatsächlich für eine armutsmindernde Ausweitung der produktiven Basis genutzt werden oder eher Korruption und Rentenmentalität verschärfen.

Das chinesische Leitbild

Problematisch für afrikanische Gesellschaften, weniger für ihre Regierungen, und für den Westen sind die Grundprinzipien der chinesischen Außenpolitik, insbesondere die Nichteinmischung in die inneren Verhältnisse und der Verzicht auf Auflagen (siehe Kasten 1). Während afrikanische und westliche Kritiker dies als kontraproduktiv für verantwortungsvolle Regierungsführung, Demokratie und Menschenrechte beklagen, verweist die Gegenseite auf den Vorrang von Entwicklung, Armutsbekämpfung und nationaler Souveränität vor politischen Zielen. China steht mit dieser Haltung keineswegs allein. Zahlreiche Entwicklungsländer, wie das demokratische Indien, lehnen die Einmischung im Kontext von Entwicklungskooperation und Wirtschaftsbeziehungen ebenfalls ab. Konditionalität wird von ihnen grundsätzlich als Ausdruck moralischer Überheblichkeit und neokolonialer Zwang verworfen. Aus anderer Warte bezweifeln viele europäische Nicht-Regierungsorganisationen den Sinn von politischen Auflagen, da sie internen Demokratisierungsprozessen eher schaden würden und wegen Doppelstandards der Geber unglaubwürdig seien.

Es ist gerade die proklamierte Neutralität, die China als Partner für Machteliten in Afrika interessant macht. Tatsächlich jedoch mischt sich die Volksrepublik in die Innenpolitik einzelner Länder ein (Beispiel Sambia) und stabilisiert Unrechtsregime (Beispiel Simbabwe), die der Westen isolieren möchte. Faszination auf afrikanische Führungsschichten übt auch das erfolgreiche chinesische Wachstumsmodell aus, in dessen Zentrum ein starker Staat mit weitreichenden Kontrollbefugnissen in der Wirtschaft steht. In seiner neuen Afrikastrategie bekennt sich China zwar programmatisch zu den universalen Werten von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten. Die Ernsthaftigkeit solcher Erklärungen ist aber zu bezweifeln, da das autoritäre chinesische System keine pluralistische Meinungsbildung im eigenen Land zulässt. Dabei darf nicht übersehen werden: Die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit charakterisiert auch die Außenpolitik der westlichen Staaten. Im Widerspruch zur humanitär-ethisch begründeten Entwicklungszusammenarbeit verfolgen sie häufig nationalegoistische Interessen in Handel, Sicherheitspolitik, Rohstoffsicherung und Finanzpolitik, die der afrikanischen Entwicklung abträglich sein können.

2. Die chinesische Afrika-Strategie

Erstmals hat die Volksrepublik im Januar 2006, fast zeitgleich mit der Europäischen Union, eine umfassende Afrika-Strategie veröffentlicht, mit der sie die Entwicklung auf dem Kontinent und die Erreichung der MDGs fördern will. Im Stil eines modernen Multiakteurs- und Mehrebenenansatzes wird die aktive Beteiligung von Parlamenten, Parteien, gesellschaftlichen Organisationen sowie von Kommunen und Provinzen an den Partnerschaftsbeziehungen eingefordert. Neben Wirtschaftskontakten geht es um umfassende Kooperation in Kultur, Wissenschaft und Bildung. Seit 2000 dient das

Kasten 1: Erklärte Leitlinien der chinesischen Außenbeziehungen

Im Zentrum der chinesischen Außenpolitik stehen die „Fünf Prinzipien für friedliche Koexistenz“, die erstmals 1954 in einem Kooperationsvertrag zwischen China und Indien angewendet wurden. Im Folgejahr wurden sie von der Asiatisch-Afrikanischen Konferenz in Bandung (Indonesien) übernommen und bilden eine noch heute gültige Grundlage für die Blockfreien-Bewegung. Es handelt sich um:

- Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten,
- Respekt für Souveränität und territoriale Integrität,
- Absage an grenzüberschreitende Aggression,
- Gleichheit und wechselseitiger Vorteil,
- friedliche Koexistenz.

Eingebettet werden die „Fünf Prinzipien“ in das 2005 verkündete Leitbild einer „harmonischen Welt“, mit dem sich Peking für einen kooperativen Multilateralismus ausspricht. Für die Kooperation mit (anderen) Entwicklungsländern gelten ferner spezielle Grundsätze, die der damalige Premier Zhou Enlai 1964 eingeführt hat. Eigene Fachkräfte im Ausland werden dadurch auf den Lebensstandard der einheimischen Bevölkerung verpflichtet.

zwischenstaatliche China-Afrika-Forum als Plattform für den sino-kontinentalen Dialog. Dessen drittes Treffen mit den 48 afrikanischen Staaten, die diplomatische Beziehungen zur Volksrepublik unterhalten, fand im November 2006 zum ersten Mal auf Ebene der Staats- und Regierungschefs statt; vertreten waren 40 staatliche Oberhäupter.

Noch weitgehend uneingelöst ist der Anspruch Chinas, die Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen zu vertiefen. Zwar hat der Peking-Gipfel den kontinentalen Bezugsrahmen für die chinesische Außenpolitik und die kollektive Selbstwahrnehmung Afrikas gestärkt. Offen bleibt aber, wie China langfristig mit den Bestrebungen von Afrikanischer Union (AU) und *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD) zur Förderung guter Regierungsführung sowie zur Souveränitätseinschränkung bei gravierenden Menschenrechtsverletzungen umgehen will. Das Verhalten gegenüber dem *African Peer Review Mechanism* (APRM) könnte zum Test für die Ernsthaftigkeit Chinas werden, regionale Initiativen zu unterstützen, auch wenn sie mit den eigenen Werten und Ordnungsvorstellungen nicht überein stimmen. Ein aktuelles Beispiel für die Widersprüche zwischen proklamierten Normen und realpolitischen Interessen Chinas zeigt sich im Ringen des UN-Sicherheitsrats um Darfur. Um eigene Erdölinteressen nicht zu gefährden, verhindert die Volksrepublik mit ihrem Veto Sanktionen gegen den Sudan, die die Menschenrechtsverletzungen stoppen sollen.

Entwicklungspolitische Aktivitäten

Das entwicklungspolitische Engagement Chinas lässt sich analytisch und empirisch nur schwer von den übrigen Bereichen zwischenstaatlicher Beziehungen wie Handel, Investitionen, Krediten und Kultur trennen. Entwicklungspolitik als eigenständiges Politikfeld, wie es sich im westlichen Regierungshandeln seit den 1950er Jahren herausgebildet hat, gibt es in der chinesi-

schen Praxis nicht. Stattdessen verfolgt ihre Regierung einen integrierten, kohärenten Ansatz, der die unterschiedlichen Instrumente bündelt und an die jeweiligen Bedingungen und Bedürfnisse des Partnerlands anpasst. Da sich China nicht an den statistischen Meldeverfahren des Entwicklungsausschusses DAC (*Development Assistance Committee*) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) beteiligt, fehlen systematische, international vergleichbare Daten über seine Entwicklungszusammenarbeit.

Offizielle chinesische Quellen sprechen von einem bereits vollzogenen Schuldenerlass für 31 afrikanische Staaten in Höhe von 1,3 Mrd. US\$. 2005 hat China die Einfuhrzölle für 190 Produkte aus 29 afrikanischen Ländern mit niedrigem Einkommen gestrichen. Die *African Human Resources Development Foundation*, die von sechs chinesischen Ministerien getragen wird, hat in den letzten sechs Jahren 16.000 afrikanische Fachkräfte ausgebildet. Entwicklungspolitisch relevant ist auch das chinesische Engagement für UN-geführte Friedensmissionen in Afrika; zur Zeit gibt es eine Beteiligung an sieben Missionen mit mehr als 800 Angehörigen des chinesischen Militärs.

Im Jahr 2002 soll das Volumen der chinesischen Hilfszahlungen für den Kontinent 1,8 Mrd. US\$ betragen haben. Die EU hatte in jenem Jahr öffentliche Entwicklungsleistungen an Afrika in Höhe von 8,4 Mrd. US\$ zu verzeichnen (Deutschland 1 Mrd. US\$). Auf dem Peking-Gipfel verpflichtete sich die chinesische Regierung zur Verdoppelung ihrer Hilfe an China bis 2009 gegenüber dem Niveau von 2006, ohne den Ausgangsbetrag zu nennen. Für einzelne Kooperationsfelder hat die chinesische Seite hingegen ihre Ankündigungen mit präzisen Zielen unterlegt (siehe Kasten 2). Auffällig ist die starke Fokussierung der chinesischen Entwicklungszusammenarbeit auf bilaterale Kanäle. Als Geber engagiert sich China bisher kaum in multilateralen Institutionen; erste Ansätze bestehen über die Entwicklungsagenturen der Vereinten Nationen und die regionalen Entwicklungsbanken.

China als Motor für Afrikas wirtschaftliche Entwicklung?

Entwicklungspolitisch bedeutsam ist die Frage, in welcher Weise die Erfahrungen des chinesischen Wirtschaftswachstums für Afrika nutzbar gemacht werden könnten. In China, das 1980 noch zu den ärmsten Ländern der Welt zählte, ist in den letzten fünfundzwanzig Jahren die Zahl der absolut armen Menschen um mehr als 400 Millionen gesunken, während weite Teile Afrikas noch immer unter ihrem Einkommensniveau der 1970er Jahre liegen. Als vorbildhaft werden chinesische Erfahrungen in der Agrartechnologie betrachtet, die den Ernteertrag durch Verbesserungen in Bewässerung und Reisanbau drastisch erhöhen konnten. Wenig erfolgreich waren bisher afrikanische Erfahrungen mit Sonderwirtschaftszonen, die in China wesentlich zur Industrialisierung beigetragen haben. Chinesische Fortschritte bei der Malariabekämpfung könnten einen Beitrag zu Afrikas Gesundheitspolitik leisten, lassen sich

Kasten 2: Ankündigungen zur Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika auf dem Peking-Gipfel (November 2006)

- Verdoppelung der Hilfe bis 2009,
- Konzessionäre Kredite in Höhe von 5 Mrd. US\$ bis 2009,
- Einrichtung eines Fonds zur Unterstützung chinesischer Investitionen (5 Mrd. US\$),
- Schuldenerlass für konzessionäre Kredite an die ärmsten und hochverschuldeten Länder (Fälligkeit bis Ende 2005),
- Streichung der Zölle für 440 Produkte aus den ärmsten Ländern,
- Unterstützung bei der Errichtung von drei bis fünf afrikanischen Sonderzonen für Handel und wirtschaftliche Kooperation,
- Durchführung folgender Einzelmaßnahmen in den nächsten drei Jahren: Qualifizierung von 15.000 afrikanischen Fachkräften, Entsendung von 100 Agrarberatern, Aufbau von 10 Demonstrationszentren für Agrartechnologie, Konstruktion von 30 Krankenhäusern, 30 Mio. Euro zur Malariabekämpfung, Entsendung von 300 jugendlichen Freiwilligen, Bau von 100 ländlichen Schulen, Verdoppelung der Universitätsstipendien in China auf 4.000 in 2009.

aber kaum identisch übertragen. Erst in der Umsetzungspraxis wird sich zeigen, ob die chinesischen Entwicklungsbeiträge den hohen Erwartungen gerecht werden können.

Die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der afrikanischen Beziehungen zu China sind widersprüchlich zu bewerten. Einerseits stärkt die chinesische Nachfrage die Absatzchancen und Weltmarktpreise von Rohstoffen und kommt so afrikanischen Produzenten zu Gute. Andererseits treten chinesische Unternehmen als Verdrängungskonkurrenz auf afrikanischen und Drittmärkten – etwa in der Textilindustrie – in Erscheinung. Entwicklungspolitisch bedenklich sind der weitverbreitete Einsatz chinesischer Arbeitskräfte in afrikanischen Projekten sowie die Arbeits- und Umweltbedingungen in chinesisch geführten Unternehmen. Auch die zinsgünstigen Kredite Chinas geben Anlass zur Sorge, weil sie die durch westliche Zugeständnisse erreichte Schuldenminderung zunichte machen sowie Umwelt- und Sozialstandards der internationalen Finanzinstitutionen aushebeln könnten.

Bisher war China wenig geneigt, sein entwicklungspolitisches Engagement in Afrika mit anderen Gebern abzustimmen. Obwohl es die Paris-Erklärung zur Steigerung der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit, offenbar aus Empfängerperspektive, unterzeichnet hat, beteiligt sich das Land kaum an internationalen Koordinationsprozessen. Multilaterale Ansätze für Korruptionsbekämpfung und gute Regierungsführung, wie die *Extractive Industries Transparency-Initiative*, müssen bislang auf chinesische Mitwirkung verzichten. Allerdings gibt es Anzeichen für eine wachsende Dialogbereitschaft. So ist China beispielsweise den Koordinationsgruppen der Geber in Kenia und Tansania beigetreten. Außerdem hat die Volksrepublik beobachtend am *Peer Review* für Großbritannien und an anderen Aktivitäten des DAC teilgenommen.

3. Kooperationspotenziale von Europa und China in Afrika

Eine Schlüsselfrage für die künftige Afrikapolitik der Europäischen Union ist der Umgang mit dem massiv wachsenden Einfluss Chinas. Die Union muss sich proaktiv mit den Konsequenzen des von China ausgelösten Umbruchs auf dem Kontinent auseinandersetzen. Einzelne europäische Staaten sind hier weder in der Entwicklungszusammenarbeit noch in anderen Bereichen handlungsfähig; nur ein abgestimmtes Vorgehen der Union als Ganzes ist sinnvoll. Deshalb hat Deutschland ein unmittelbares Interesse daran, dass Europa der doppelten Herausforderung gerecht wird, eigene Interessen in Afrika, z. B. im Hinblick auf Handel, Rohstoffe und Migration, zu vertreten und afrikanische Entwicklungsprozesse zu fördern.

Dies erfordert einen komplizierten Balanceakt gegenüber Afrika wie auch China. Im Dialog mit der Volksrepublik dürfen die wohl auf lange Sicht nicht aufzulösenden Differenzen in Werten und Interessen nicht ausgespart werden. Europäische Berufungsgrundlage sind die universell akzeptierten Beschlüsse der Vereinten Nationen (z. B. Menschenrechtskonventionen und Millennium-Erklärung), aber auch die breit von Entwicklungsländern mitgetragene Paris-Agenda zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Entscheidend für Europas Position in Afrika wird seine Rolle als verlässlicher Partner und die glaubwürdige Umsetzung geleisteter Zusagen durch eine kohärente Entwicklungsorientierung sämtlicher Außenbeziehungen sein. Die chinesischen Akteure dürften noch Erfahrungen mit der schwierigen Praxis von Partnerschaft bei zuweilen realen Interessengegensätzen und asymmetrischen Machtbeziehungen machen.

In langfristiger Perspektive liegt es im Interesse der Europäischen Union, die wachsende Präsenz Chinas in Afrika und die sich daraus ergebenden Chancen für Wachstum, Armutsbekämpfung und regionale Stabilität positiv aufzugreifen. Breit gefächerte Dialogangebote sollten sich aber nicht nur an die Regierung der Volksrepublik richten, sondern die unterschiedlichen Strömungen in Wissenschaft, Gesellschaft und Wirtschaft berücksichtigen. Auch innerhalb Chinas wird eine lebhaftige Debatte über die künftige Ausrichtung der Außenpolitik geführt, bei der die Kräfte mit engeren Nationalinteressen mit den Befürwortern einer regelgebundenen Integration in *Global Governance*-Strukturen streiten.

Die Europäische Kommission trägt dem in der Überarbeitung ihrer China-Strategie Rechnung. Das Papier regt unter anderem eine verstärkte europäisch-chinesische Koordination in der Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika an. Da China bisher einem Geberdialog im Rah-

men des DAC ausgewichen ist, mögen bilaterale Gespräche zwischen der EU und China hilfreich sein. Darüber hinaus sind die Vereinten Nationen eine für beide Seiten akzeptable Plattform, beispielsweise im Rahmen des neu eingerichteten zweijährlichen *Development Cooperation Forum* des UN-Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC). Auch die mit Hilfe Chinas voranschreitende Definition globaler Standards in der G20 (*Finance*) könnte für eine Harmonisierung in der Entwicklungszusammenarbeit genutzt werden. Dieser informelle Zusammenschluss von Industrie- und Ankerländern hat sich im November 2006 für eine gemeinsame Unterstützung der Paris-Erklärung zur entwicklungspolitischen Wirksamkeit ausgesprochen.

Daneben sollten praktische Kooperationsmöglichkeiten zwischen Europa, China und Afrika ausgelotet werden, vorzugsweise in prioritären NEPAD-Politikbereichen wie Landwirtschaft und Infrastruktur. Dies gilt analog für Initiativen der EU, beispielsweise in den Bereichen Wasser und erneuerbare Energien. Auf der Länderebene sollte China – im Sinne der von ihm unterzeichneten Paris-Erklärung – ermutigt werden, sich an weiteren Harmonisierungsprozessen der Geber zu beteiligen. Bei allem gilt der Grundsatz, dass die afrikanischen Länder und ihre regionalen Zusammenschlüsse, nicht die Geber, die entscheidenden Akteure für nachhaltige Entwicklung und politischen Fortschritt auf dem Kontinent sind.



Dr. Thomas Fues
Wissenschaftlicher Mitarbeiter des DIE



Dr. Sven Grimm
Wissenschaftlicher Mitarbeiter des DIE



Denise Laufer
Gastwissenschaftlerin am DIE