

Konsequenzen für die internationale Entwicklungspolitik

China als aufstrebender Akteur sorgt für erhebliche Unruhe in der Welt. Die wirtschaftliche Dynamik der werdenden Großmacht und ihr damit verbundener Machtzuwachs strahlen auch auf andere Entwicklungsregionen aus. Welchen Einfluss hat dies auf die Politik zur Armutsbekämpfung in Afrika, das weit zurückliegt bei der Verwirklichung der Millenniums-entwicklungsziele? Und was bedeutet dies für die europäische – und insbesondere die deutsche – Entwicklungspolitik?

Chinas Politik in Afrika macht Schlagzeilen, in denen die Dynamik vor allem als Konkurrenz zu Europa und den USA wahrgenommen wird. Die Symbolik des China-Afrika-Gipfels vom November 2006 in Peking und der häufigen Besuche Präsident Hu Jintaos in Afrika sind nicht zu unterschätzen. Auch die veröffentlichten Zahlen sind beeindruckend: Offizielle chinesische Quellen sprechen von einem bereits vollzogenen Schuldenerlass für 31 afrikanische Staaten in Höhe von 1,3 Milliarden US-Dollar.

Im Jahr 2005 hat China die Einfuhrzölle für 190 Produkte aus 29 afrikanischen Ländern mit niedrigem Einkommen gestrichen; die Zollfreiheit soll nun auf 440 Warenkategorien ausgeweitet werden. 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; es gibt gegenwärtig 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 Milliarden US\$ betragen haben. Auf dem Peking-Gipfel Ende 2006 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, beispielsweise ein bis 2010 angestrebtes Handelsvolumen von 100 Milliarden US-Dollar und einen Investitionsfonds in Höhe von 5 Milliarden US-Dollar. Da sich China allerdings 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. Das entwicklungspolitische Engagement Chinas lässt sich analytisch und empirisch nur schwer von den übrigen Bereichen zwischenstaatlicher Beziehungen wie Handel, Investitionen, Krediten und Kultur

Der chinesische Ministerpräsident Wen Jiabao ist bei den afrikanischen Regierungschefs ein gern gesehener Gast.



Foto: picture alliance/dpa

Sven Grimm
Sven.Grimm@die-gdi.de
Thomas Fues
Thomas.Fues@die-gdi.de
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik – DIE
Tulpenfeld
53113 Bonn

trennen. Entwicklungspolitik als eigenständiges Politikfeld, wie es sich im westlichen Regierungshandeln seit den 1950er Jahren herausgebildet hat, gibt es in der chinesischen Praxis nicht. Stattdessen verfolgt Chinas Regierung einen integrierten, kohärenten Ansatz, der die unterschiedlichen Instrumente bündelt und an die jeweiligen Bedingungen und Bedürfnisse des Partnerlands anpasst.

Ein neuer Leitstern an Afrikas Horizont?

Ein Leitmotiv der chinesischen Außenbeziehungen ist die Betonung von wechselseitigen Vorteilen und Zusammenarbeit auf Augenhöhe ohne politische Konditionalitäten. Auch Europa betont seit über 30 Jahren die Partnerschaft mit Afrika. Die lange Praxis ungleicher Beziehungen lässt Europas Partnerschaft jedoch als Rhetorik erscheinen, während Chinas Engagement vor dem Hintergrund der chinesischen Entwicklungserfolge und der gemeinsamen kolonialen Vergangenheit ein hohes Maß an Glaubwürdigkeit genießt. In Afrika, insbesondere unter den Regierungen, stößt das ausdifferenzierte Bündel an wirtschaftlichen Kooperationsinstrumenten unter Einbeziehung entwicklungspolitischer Elemente auf Akzeptanz. Der afrikanische Kontinent fühlt sich durch China als attraktiver Wirtschaftspartner aufgewertet.

Ein Leitmotiv der chinesischen Außenbeziehungen ist die Betonung von wechselseitigen Vorteilen und Zusammenarbeit auf Augenhöhe ohne politische Konditionalitäten.

Allerdings werden in der afrikanischen Öffentlichkeit zunehmend auch mögliche Gefahren einer zu engen Bindung an China thematisiert. Insbesondere in Sambia war der Tenor zu Präsident Hus Reise rau, und die Reiseroute musste geändert werden: In Sambias Kupfergürtel protestierten Minenarbeiter heftig gegen unzureichende Sicherheitsvorkehrungen und schlechte Arbeitsbedingungen. Chinas Präsident schlugen aber auch auf anderen Stationen seiner letzten Afrikareise kritische Töne insbesondere seitens der Zivilgesellschaft entgegen. Thematisiert wurden beispielsweise in Mosambik die Gefahren neuer einseitiger Abhängigkeiten von China. Ähnliche Warnungen kamen auch schon von Südafrikas Präsident Mbeki nach dem China-Afrika-Gipfel im November 2006. Auf Hus Afrikareise im Januar 2007 hob Mosambiks Ministerpräsidentin die Bedeutung der Landwirtschaft für ihr Land hervor – und kritisierte damit indirekt die chinesischen Präferenzen

für Investitionen in ein Staudammprojekt. Gleichzeitig pries auch sie die Verlässlichkeit der chinesischen Partner – und teilte damit diplomatisch gegen europäische Akteure aus.

Der politische Spielraum für Afrikas Eliten hat sich durch Chinas Engagement spürbar vergrößert. Vor allem die chinesischen Kreditkonditionen sind vorteilhaft für afrikanische Staaten. 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. Es bleibt fraglich, ob afrikanische Eliten die erweiterten Handlungsmöglichkeiten für eine nachhaltige Entwicklungsstrategie nutzen, oder ob der gegenwärtige China-Boom die afrikanischen Reformanstrengungen erlahmen lässt. In einer Reihe von Ländern besteht die Gefahr, dass sich Korruption und Rentenmentalität verschärfen werden.

Chinas Verhältnis zu Demokratie und Good Governance in Afrika

Mit Sorge betrachtet wird im westlichen Ausland die mögliche Unterminierung von Demokratisierungsprozessen, da Chinas offizielle Politik der Nichteinmischung Wirtschaftsbeziehungen mit Staaten rechtfertigt, die von Europa aufgrund ihrer verheerenden Innenpolitik isoliert werden sollen. Zivilgesellschaften spüren die politische Entlastung repressiver Regime durch Chinas Kooperation in der Regel recht schnell. In Angola, Sudan oder Simbabwe hat China Nischen gefunden, die von Europäern aus politischen Gründen gemieden werden. Allerdings scheint es erste positive Signale in Chinas Politik dafür zu geben, dass dessen Führung zunehmend sensibel auf Kritik seitens des Westens und der afrikanischen Zivilgesellschaften reagiert.

Es ist auffällig, dass Hu Jintao auf bisherigen Afrikareisen einen Besuch in Robert Mugabes Simbabwe vermieden hat. China beteiligt sich außerdem – wenn auch zögerlich – im UN-Sicherheitsrat und durch direkte Kontakte zur sudanesischen Regierung an den internationalen Bemühungen um Beendigung des Völkermords in Darfur. Unklar bleibt aber, wie China langfristig mit den Bestrebungen von Afrikanischer Union (AU) und der New Partnership for Africa's Development (NEPAD) zur Förderung guter Regie-

Der China-Afrika-Gipfel im November 2006 in Peking ist ein deutlicher Beweis für das große Interesse Chinas am afrikanischen Kontinent.



Foto: picture alliance/dpa

Ein beliebtes
Verkehrsmittel:
chinesische
Kleinkrafträder.

rungsführung sowie zur Einschränkung des einstmals ehernen Grundsatzes der Nichteinmischung in Fällen gravierender Menschenrechtsverletzungen (responsibility to protect) 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 übereinstimmen. Hierzu gibt es noch keine verlässlichen und eindeutigen Beobachtungen.

Eine Herausforderung für die internationale Entwicklungszusammenarbeit

China wird wohl auch künftig jeden Ein- druck vermeiden wollen, ein klassischer Geberstaat zu sein. Der DAC-Ausschuss der OECD wird von China daher – auch wegen der westlichen Dominanz – als Koordinierungsgremium abgelehnt. Hinsichtlich der Koordinierung Europas und Chinas in ihrer Afrikapolitik scheinen Ansätze auf Länderebene der zunächst gangbare Weg, nicht zuletzt auch deshalb, weil China die Paris-Erklärung zur Effektivitätssteigerung in der Entwicklungszusammenarbeit unterzeichnet hat. Die chinesische Perspektive bei Unterzeichnung war vermutlich eher die als Empfängerland von Hilfe. Die Paris-Erklärung macht diese Unterscheidung allerdings nicht; es kann hier somit auf Selbstverpflichtungen der chinesischen Seite verwiesen werden. Erste Ansätze der Koordination westlicher Geber und Chinas in afrikanischen Staaten sind erkennbar in Kenia und Tansania. Pilotmaßnahmen zur armutsorientierten Dreieckskooperation mit afrikanischen Partnern und entwicklungspolitischen Akteuren aus China können wichtige Impulse zur Vertrauensbildung und erweiterten Koordination vermitteln.

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

Foto: Bette



Vereinten Nationen und die regionalen Entwicklungsbanken. Für den entwicklungspolitischen Dialog 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), das im Juli 2007 zum ersten Mal stattfindet. Auch die mit Hilfe Chinas voranschreitende Definition globaler Standards in der G20 der Finanzminister könnte für eine Harmonisierung in der Entwicklungszusammenarbeit genutzt werden. Es ist zu vermuten, dass die chinesische Seite ein ebenso hohes Interesse wie die westlichen Staaten an der nachhaltigen Entwicklung und langfristigen Stabilität Afrikas hat.

In den Diskussionen um Chinas neue Rolle in Afrika muss vor allem in Erinnerung behalten werden, dass die afrikanischen Länder und ihre regionalen Zusammenschlüsse und nicht externe Geber die entscheidenden Akteure für nachhaltige Entwicklung und politischen Fortschritt auf dem Kontinent sind. Die Strukturen für gute Regierungsführung und armutsorientierte Politik müssen durch Afrikas Staaten mit Leben gefüllt und fortentwickelt werden.

ABSTRACT

China's growing presence in Africa is perceived in Europe and the USA as competition. There are fears that development goals, the spread of democracy and the reduction of poverty are being undermined by China's policy of «non-involvement».

It is hard to separate China's involvement in the development field from activities in other areas of international relations such as trade, investment, loans and culture. China has no development policy in the classical sense such as is pursued by western industrialised countries.

China's involvement enjoys a high level of credibility in African countries, which see it in the light of their similar experience of European colonisation. Nevertheless, there is increasing public discussion in Africa of the risks of too close a tie with China. China's involvement in multilateral cooperation has so far been very limited, yet there are now signs of some harmonisation in development cooperation.