



Dialogue on
Globalization

BRIEFING PAPERS
FES BERLIN

New Powers for Global Change?

**Herausforderungen für die internationale
Entwicklungszusammenarbeit:
Das Beispiel China**

KATHARINA HOFMANN

Einleitung

Die aufstrebenden Mächte des Südens (in erster Linie China, Indien und Brasilien), die sogenannten *rising powers*, verändern die bestehenden Machtkonstellationen auf globaler Ebene. Das neue regionale und globale Selbstverständnis dieser Länder stellt die bis dato von den westlichen Industrieländern dominierte globale ökonomische und politische Ordnung vor neue Herausforderungen. Der enorme wirtschaftliche Aufschwung in diesen Ländern schafft eine neue Dynamik und die großen Entwicklungsländer engagieren sich regional und international in verändertem Ausmaß. Im Zuge der Debatte um ein entwicklungspolitisches Engagement der *rising powers* wird von „new“, „non-DAC“ oder auch „*emerging donors*“ gesprochen. Die Länder verstehen sich in ihrer eigenen Wahrnehmung nicht als „Geber“, sondern sprechen von einer Süd-Süd-Kooperation, die auf gleicher Augenhöhe und zu beiderseitigem Nutzen stattfindet.

Hauptakteur des globalen Wandels ist ohne Zweifel China. China sieht sich zunehmend nicht mehr als Empfänger von Entwicklungshilfe, sondern als *global player*, als aufstrebende Wirtschaftsmacht und gleichwertigen Partner in einer multipolaren Weltordnung. Indiz für die neue wirtschaftliche Potenz und die politischen Ambitionen Chinas sind die im Jahr 2006 größten Devisenreserven der Welt und der steigende Einfluss in regionalen und internationalen Foren. Regionale und globale Verantwortung gegenüber ärmeren Ländern zu übernehmen ist Teil des veränderten internationalen Engagements Chinas.

Die Chancen und Herausforderungen einer veränderten Struktur und Dynamik in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit durch die *rising powers* sind Gegenstand dieses Artikels. Dabei wird China als treibender Motor dieser Entwicklungen identifiziert. Mit China stehen und fallen eine Einbindung und ein Dialog mit den aufstrebenden Mächten des Südens. Sie sind zentrale Akteure für die Durchsetzung der Millennium Development Goals (MDGs) und damit einer globalen, nachhaltigen Entwicklung. Grundlage einer kohärenten Entwicklungsstrategie ist das Verständnis der strukturellen Veränderungen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit – und speziell der chinesischen Strategien und Ansätze, um Chancen für gemeinsame Handlungsspielräume zu evaluieren.

1 Die strukturelle Veränderung der Gebergemeinschaft

Obwohl es im 20. Jahrhundert bilaterale Beziehungen gab, die auch finanzielle und materielle Zuwendungen jenseits der klassischen Nord-Süd-Konstellationen einschlossen, hat das Phänomen einer Süd-Süd-Kooperation qualitativ und quantitativ neue Formen angenommen.

Spätestens seit der Tsunami-Katastrophe Ende 2004 wurde offensichtlich, dass sich die Gebergemeinschaft verändert hat. Neue Geber waren hilfsbereit, und es gab ein ungekanntes Maß an humanitären Spendenaufkommen: reagierten auf die humanitäre Katastrophe in Bosnien offiziell 16 Staaten, waren es nach dem Tsunami 92 Staaten.

Traditionell wurde die Gebergemeinschaft durch die westlichen Mitgliedstaaten repräsentiert, die sich im Development Assistance Committee (DAC) der OECD verorten. Das DAC setzt sich aus 22 Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission und acht Beobachterstaaten zusammen.¹ Auch wenn weiterhin diese Länder für

den Großteil der offiziellen Entwicklungshilfe (Official Development Assistance, ODA) aufkommen, hat sich die Landschaft der Geber erweitert.

Obwohl der größte Teil der *rising powers* nach wie vor regional investiert und engagiert ist, nimmt ein überregionales entwicklungspolitisches Engagement zu. Am offensichtlichsten wird dies anhand der zunehmenden Präsenz Chinas auf dem afrikanischen Kontinent, wie das Gipfeltreffen des China-Afrika-Kooperationsforums (FOCAC) am 4. und 5. November in Peking verdeutlichte.

Für die Entwicklungspolitik der westlichen Staaten sind China und Indien die derzeit größte Herausforderung (vgl. Messner/Humphrey 2006:10). Denn erstens schürt das entwicklungspolitische Engagement der *rising powers* die Befürchtung, dass die politischen Konditionalitäten der DAC Geber unterlaufen werden könnten. Zweitens bedeutet eine stärkere Positionierung der *rising powers* in der globalen Ordnungspolitik, insbesondere als Akteure in der multilateralen Zusammenarbeit, einen Machtverlust der westlichen Geberstaaten und fordert einen veränderten Rahmen für die Formulierung von gemeinsamen Zielen einer global governance.

¹ Die Mitgliedstaaten sind: Australien, Österreich, Belgien, Kanada, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Irland, Italien, Japan, Luxemburg, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Portugal, Spanien, Schweden, England und die Vereinigten Staaten von Amerika. Die OECD-Länder mit Beobachterstatus sind: die tschechische

Republik, Ungarn, Island, Südkorea, Mexiko, Polen, die Slowakei und die Türkei (vgl. Harmer/Cotterrell 2005:7).

Angesichts der Tatsache eines zunehmenden entwicklungspolitischen Engagements der *rising powers* (wobei gezielt von einem weiten Begriff der Entwicklungszusammenarbeit ausgegangen wird), stellen sich folgende Fragen:

- Wie beeinflussen die *rising powers* die bestehenden internationalen Geberstrukturen?
- Wie gestaltet sich ihr entwicklungspolitisches Engagement (konzeptionell und regional)?
- Welche Herausforderungen ergeben sich aus diesem Engagement für die internationale Gemeinschaft?
- Welche Chancen für eine nachhaltige Entwicklungspolitik können aus diesem Prozess erwachsen?

Am Beispiel des entwicklungspolitischen Engagements Chinas wird im Folgenden aufgezeigt, welche Chancen und Herausforderungen dieses Phänomen für die Entwicklungsländer birgt. Dabei wird zunächst Chinas entwicklungspolitische Konzeption nachgezeichnet, um dann auf die spezielle Rolle Chinas in Afrika einzugehen. Auch wenn China sicherlich nicht exemplarisch für die Politik aller *rising powers* steht, so könnte dennoch der Umgang mit Chinas zunehmendem Engagement beispielhaft für zukünftige Formen der Kooperation mit anderen *rising powers* auf dem Feld der Entwicklungszusammenarbeit wirken.

2 China als *rising power*

Seit der wirtschaftlichen Öffnung Chinas Ende der 1970er Jahre hat sich die Wirtschaftsleistung des Landes ca. verfünffacht. In den letzten 15 Jahren konnte China ein anhaltend hohes Wirtschaftswachstum von etwa 10% pro Jahr vorweisen. So war China 2005 mit einem BIP von rund 2,2 Billionen US-Dollar die viertgrößte Volkswirtschaft und mit Exporten in Höhe von 772 Milliarden US-Dollar die drittgrößte Handelsnation der Welt. Obwohl sich die Zahl der Armen in China mit den Wirtschaftsreformen verringert hat, lebt fast die Hälfte der Bevölkerung (laut UNDP 46%) in Armut, d.h. von unter 2 US-Dollar am Tag. Die Schattenseite des Booms entwickelt sich parallel zu den wirtschaftlichen Erfolgen: der Anstieg des Gini-Koeffizienten auf über 0,4 verweist auf zunehmend ungleiche Einkommensverhältnisse, und eklatante Unterschiede zwischen Stadt- und Landbewohnern. Das durchschnittliche Jahreseinkommen beträgt 2005 für die städtische Bevölkerung etwa 1085 Euro, für die Landbevöl-

kerung 337 Euro. Ein Wanderarbeiter hat jährlich zwischen 37 und 100 US-Dollar zur Verfügung. Damit bleibt China ein Entwicklungsland – gemessen an seiner Bevölkerungszahl das größte der Welt.

Die Voraussetzungen für Chinas entwicklungspolitisches Potential als Geberstaat sind das hohe wirtschaftliche Wachstum und die starke Präsenz in internationalen Institutionen. Die finanzielle Macht Chinas zeichnet sich in erster Linie durch die Höhe seiner Devisenreserven aus: Im Juli 2006 hatte China 941 Milliarden US-Dollar in Währungsreserven angelegt, die sich bis November diesen Jahres auf 1 Billion US-Dollar erhöhten. Damit verfügt China 2006 über die größten Devisenreserven der Welt. Eben diese erlauben es der chinesischen Regierung, Entwicklungsländern günstige Kredite anzubieten.

Chinas Status als Akteur globalen Wandels kennzeichnet sich zudem durch wachsenden Einfluss in den internationalen Institutionen. In erster Linie manifestiert sich dieser Einfluss mit dem Eintritt in die Welthandelsorganisation (WTO) im Jahr 2001. China hat den ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat (mit Vetorecht) und eine zunehmende Präsenz in regionalen und internationalen Wirtschaftsorganisationen. China ist sowohl Mitglied in der Weltbank, als auch im IWF mit privilegiertem Sonderstatus. Es ist Mitglied der Gremien der asiatischen und afrikanischen Entwicklungsbank. Sehr viel länger ist China in UN Organisationen wie der Welternährungsorganisation (FAO), der Organisation für Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation (UNESCO) sowie der Weltgesundheitsorganisation (WHO) vertreten.

Chinas Machtzuwachs im internationalen Governance System basiert auf ökonomischer Modernisierung und Öffnung – einer „going global strategy“, die aus einer Kombination von Exporten, Investitionen und schrittweise Liberalisierung der Märkte zu Chinas Beitritt in die WTO im Jahr 2001 führte. Die Kombination aus finanzieller und politischer Macht ermöglicht es China, sich international zu engagieren und macht es für viele Entwicklungsländer zu einem attraktiven Partner in der wirtschaftlichen Zusammenarbeit.

China ist zwar noch Empfänger von Entwicklungshilfe², sein Status als Empfängerland

² Die GTZ bezeichnet China als eines der wichtigsten Partner der deutschen TZ: derzeit werden ca. 35 Projekte und Programme durchgeführt, das jährliche Volumen beträgt 18 Millionen Euro. Nicht nur in Deutschland ist eine Debatte darüber entbrannt,

hat sich aber in den letzten Jahren kontinuierlich verändert: Die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit ist für China netto fast auf null gesunken (im Jahr 2003 erhielt China noch 162 Mio. US-Dollar an multilateraler Netto-Entwicklungshilfe (Official Development Assistance, ODA), 2004 waren es noch 39 Mio. US-Dollar). Die bilaterale Zusammenarbeit von DAC-Mitgliedern mit China ist dagegen im Jahre 2004 auf 1,6 Mrd. US-Dollar gestiegen. Dieser Trend wird sich voraussichtlich umkehren, wenn Japan als derzeit größter Geber an China ab 2008 keine weichen Darlehen mehr vergibt. Die Wahrnehmung Chinas als Empfänger von EZ nimmt ab – zunehmend wird China als „Global Development Player“³ akzeptiert, so hat z.B. das Welternährungsprogramm der VN (WFP) mit China bereits den Übergang vom Empfänger zum Geber abgeschlossen.

3 Chinas Entwicklungspolitik

Internationales Engagement in Form der Vergabe von Entwicklungshilfe ist keineswegs eine neue Erscheinung in der chinesischen Außenpolitik: „China has one of the oldest articulations of foreign aid policy, including in comparison to DAC donors“ (COTTERELL/HARMER 2005:7). Schon in den 1950er Jahren beteiligte sich China an der Vergabe von Hilfsgütern, so z.B. 1951 an Indien. 1967 baute China die Zambia-Tansania Eisenbahnstrecke, eines der größten Infrastrukturprogramme jener Zeit. 1964 formulierte der damalige Premier Zhou Enlai als Leitlinien der chinesischen Entwicklungshilfe das Kriterium der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten und den beidseitigen Nutzen einer Beziehung auf politisch gleicher Augenhöhe sowie

ob China weiterhin Entwicklungshilfegelder enthalten sollte. Kritiker sind gegen weitere Zahlungen an China, so Jeffery Sachs: „China benötigt keine Entwicklungshilfe mehr. China sollte in Zukunft nicht mehr Empfängerland, sondern Geberstaat sein“ (FAZ vom 27.3.2006).

³ Dies zeigt beispielsweise die Initiative Großbritanniens, China zunehmend in die internationalen Strukturen einzubinden. Das britische Ministerium für internationale Entwicklung (DFID) hat ein „Global Development Player“ Programm in China initiiert, das die Ablösung Chinas von dem Hilfsprogramm beginnen soll (angedacht bis 2012). In der Zwischenzeit soll eine effektivere Zusammenarbeit zwischen den beiden Regierungen angebahnt werden, speziell in Ländern in denen beide operieren z.B. Ghana oder Tansania. Neben dieser Initiative hat DFID die Möglichkeit diskutiert, China als Beobachter in den DAC „peer review“ des Hilfsprogramms des DFID für 2006 aufzunehmen (vgl. COTTERELL/HARMER 2005:26).

das Prinzip der Solidarität bzw. der Zusammenarbeit zwischen den Ländern des Südens. Diese Grundsätze hat China jüngst in seiner Afrikastrategie, auf die später genauer eingegangen wird, erneut dargelegt.

Daher erscheint es sinnvoll, von einer qualitativ und quantitativ *veränderten* Entwicklungspolitik Chinas zu sprechen, gänzlich neu ist sie nicht. Der quantitative Wandel ist nur schwer nachzuzeichnen, da die Daten über die Vergabe von Entwicklungshilfegeldern von China nicht öffentlich zugänglich gemacht werden. Zum entwicklungspolitischen Volumen Chinas liegen keine verlässlichen Daten vor. Unklar bleibt, welcher Anteil des Gesamtbetrags von 10 Milliarden US-Dollar, die China beim Überprüfungsgipfel für die Millenniumsentwicklungsziele zugesagt hat, als konzessionäre Hilfe zu definieren ist (vgl. Manning 2006:6). Der Umgang Chinas mit der Vergabe von ODA veranlasste jüngst die EU-Kommissare Peter Mendelson und Benita Ferrero Waldner dazu, in der neuen EU China-Strategie Peking zu mehr Transparenz über Aktivitäten und Prioritäten seiner Entwicklungspolitik aufzufordern (vgl. FT 24.10.2006).

Offensichtlich ist, dass die Anzahl der Entwicklungsprojekte erheblich zugenommen hat und sich dieser Trend voraussichtlich fortsetzen wird – wie jüngst auf dem chinesisch-afrikanischen Gipfel des „Forum on China-Africa Cooperation“ (FOCAC) vom November 2006 in Peking untermauert wurde. Hu Jiantao kündigte eine Verdoppelung der Entwicklungshilfe bis 2009 an (ohne Zahlenangaben). Drei Milliarden US-Dollar werde China an zinsgünstigen Krediten und 2 Milliarden US-Dollar an Exportkrediten in den nächsten drei Jahren gewähren. Chinesische Direktinvestitionen für Afrika betragen allein im Jahr 2005 280 Millionen US-Dollar. Dieser Betrag soll nun auf 1,9 Milliarden US-Dollar gesteigert werden: 16 Abkommen zwischen 12 chinesischen Firmen und afrikanischen Regierungen und Firmen wurden am Rande des Gipfels unterzeichnet (vgl. China Daily online 08.11.2006). Zur Förderung chinesischer Investitionen in Afrika wird gleichzeitig ein spezieller Fonds mit 5 Milliarden US-Dollar geschaffen (vgl. dpa 04.11.2006).

China ist ein wichtiges Geberland geworden, denn die globalen Ambitionen des aufstrebenden Landes gehen mittlerweile über rein wirtschaftspolitische Aspekte hinaus. China führt die Süd-Süd Kooperation aus wirtschaftlichen aber auch unter geopolitischen Gesichtspunkten: „The construction of a coalition of interests among developing countries, with China as a na-

tural leader, is a key feature of China's embrace of multilateralism" (Alden 2005:4). Dabei fordert China eine stärkere politische Beteiligung der Entwicklungsländer in den UN-Institutionen. Im White Paper zur Afrikapolitik heißt es dazu: „China is devoted (...) to making the UN play a greater role, defending the purposes and principles of the UN Charter, establishing a new international political and economic order featuring justice, rationality, equality and mutual benefit, promoting more democratic international relationship and rule of law in international affairs and safeguarding the legitimate rights and interests of developing countries" (FMPRC 2006:3). Ein konkreter Schritt zur Umsetzung dieses Politikansatzes ist der Aufbau des „International Poverty Reduction Center in China" (IPRCC), das aus einer Kooperation zwischen dem UNDP und dem „China State Council Leading Group Office for Poverty Alleviation and Development" (LGOP) im Jahre 2005 ins Leben gerufen wurde. Zielsetzung der Initiative ist die verstärkte Zusammenarbeit und der Austausch von Erfahrungen zwischen Politikgestaltern, Wissenschaftlern und Entwicklungshelfern im Bereich der Armutsbekämpfung. Dabei soll ein Dialog sowohl zwischen China und anderen Entwicklungsländern als auch zwischen China und internationalen Entwicklungsorganisationen verstärkt werden.

Die Formen der Kooperation liegen in sehr unterschiedlichen Bereichen, von denen nicht alle Maßnahmen nach OECD Kriterien als ODA eingestuft würden. Diese konzentrieren sich in erster Linie auf drei Bereiche: Infrastrukturprojekte, Schuldenerlass und humanitäre Hilfe.

Der erste Bereich nimmt quantitativ den größten Budgetanteil ein und wird in unterschiedlichen Formen praktiziert, so durch die Vergabe von zinslosen oder besonders günstigen Krediten für Infrastrukturprojekte (für die Kooperation zwischen chinesischen und einheimischen Firmen). Für 2006-2008 soll laut Präsident Hu Jintao dieses Konzessionspaket an Krediten/Darlehen 10 Milliarden US-Dollar betragen. Diese Form von Zusammenarbeit ist meistens mit der Beauftragung chinesischer Firmen verknüpft, sowie dem Zugang zu Rohstoffen.

Der Schuldenerlass betraf in erster Linie die hoch verschuldeten afrikanischen Länder, etwa 31 afrikanische Länder profitierten zwischen 2000 und 2002 durch den Erlass von ca. 1,3 Milliarden US-Dollar (Cotterell/Harmer 2005:16). Auf dem FOCAC Gipfel wurde weiteren afrikanischen Staaten ein Schuldenerlass in Aussicht gestellt.

Die humanitäre Hilfe ist an dritter Stelle, v.a. durch Nothilfe bei Naturkatastrophen vertreten und betrug nach dem Tsunami 2004 ca. 83 Millionen US-Dollar. Seitdem ist er auf 145 Millionen US-Dollar gestiegen. Dieser Betrag ist im Vergleich zu vorhergegangenen Beiträgen sehr hoch: zwischen 2000 und 2003 hatte China insgesamt nur etwa 9 Millionen US-Dollar an humanitärer Hilfe vergeben.

Obwohl China auch über multilaterale Organisationen wie das Welternährungsprogramm (WFP) und das Flüchtlingshilfswerk der VN (UNHCR) tätig ist, werden 95% der chinesischen Gelder bilateral vergeben (vgl. Cotterell/Harmer 2005:19). Auf der operationalen Ebene liegt die Bereitstellung bilateraler Leistungen beim chinesischen Außenhandelsministerium (MOFCOM) und wird zudem durch das *Ministry of Foreign Affairs (MFA)* koordiniert. MOFCOM ist auch für die Entgegennahme bilateraler EZ an China zuständig. Während MOFCOM für die regionale und länderspezifische Koordinierung verantwortlich ist und die Entwicklungsprojekte beaufsichtigt (Qualität und zeitliche Koordinierung), erstellt das MFA den gesamten Budgetplan chinesischer Entwicklungshilfe.

Aus chinesischer Perspektive erscheinen drei zentrale Interessen von Bedeutung:

- Chinas Image als verantwortliche aufstrebende Nation, die sich zunehmend auch global engagiert
- Verstärkte Kooperation auf wirtschaftlicher Ebene (Handel und Investitionen). Dabei dominieren bisher Abkommen auf bilateraler Ebene, die den Zugang zu Ressourcen und Absatzmärkten sichern.
- Entwicklungspolitisches Engagement als Mittel der diplomatischen Rivalität mit Taiwan (*One China Policy*)⁴.

Alle drei Interessensstränge werden anhand der Afrikapolitik der VR China deutlich. Zwar engagiert sich China auch regional in Ostasien und in Lateinamerika⁵, der afrikanische Kontinent steht aber zurzeit im Mittelpunkt der wirtschafts- und entwicklungspolitischen Agenda der Süd-Süd Kooperation Chinas.

⁴ Im Zuge des Taiwan-Konflikts wurde die Vergabe von Hilfsgeldern ein Instrument zur Beeinflussung der „Ein China Politik" (vgl. Cotterell/Harmer 2005:8).

⁵ Siehe dazu: Nueva Sociedad 203: China-América Latina: una relación económica diferenciada.

4 China in Afrika

Chinas Präsenz auf dem afrikanischen Kontinent findet in der internationalen Gemeinschaft zunehmend Beachtung, denn Chinas Interessen an Afrika haben sich – trotz historischer Verbindungen⁶ – ohne Zweifel dramatisch verändert. In erster Linie ist diese Entwicklung anhand der wirtschaftlichen Zusammenarbeit erkennbar: Das Handelsvolumen zwischen China und Afrika hat sich zwischen 2001 und 2004 vervierfacht. Betrug es 2001 noch 10 Milliarden Dollar, stieg es 2005 auf etwa 40 Milliarden Dollar an und wird Schätzungen zufolge in den nächsten fünf Jahren weiter auf 100 Milliarden Dollar steigen.⁷ Etwa 700 chinesische Firmen sind auf dem afrikanischen Kontinent tätig, die zig tausend chinesische Mitarbeiter beschäftigen. Der Großteil der Firmen ist mit dem Aufbau der Infrastruktur, insbesondere dem Strassen- und Wohnungsbau und mit Großprojekten wie dem Bau von Flughäfen beschäftigt. Auffällig sind zudem Prestigeobjekte wie Fußballstadien in afrikanischen Hauptstädten.⁸ Allein in Algerien sind etwa 20.000 Chinesen beschäftigt. 2005 betrugen die chinesischen Direktinvestitionen in Afrika 900 Millionen US-Dollar. China ist nach den USA und Frankreich zum drittgrößten Handelspartner Afrikas aufgestiegen.

Die Importe Chinas aus Afrika bestehen in erster Linie aus Rohstoffen, insbesondere Erdöl: etwa 30% der chinesischen Ölimporte stammen aus Afrika. Erdöl macht etwa 60% der chinesischen Importe aus Afrika aus. Afrika wird als Versorgungsquelle wichtiger, da China wenig Spielraum in der Versorgung mit Energieressourcen hat, denn die Kapazitäten der großen Anbieterstaaten (Russland, Saudi-Arabien) reichen nicht aus für den zweitgrößten Erdölkonsumenten und drittgrößten Erdölimporteur der Welt (vgl. Müller 2006). Sudan, Angola und Nigeria sind die afrikanischen Hauptlieferanten des Erdöls, das China so dringend benötigt. Neun der zehn afrikanischen Staaten, aus denen China im großen Umfang Güter einführt, sind ressourcenreiche Staaten. Neben Erdöl werden Industrierohstoffe wie Kupfer, Coltan, Kobalt, Platin und Diamanten importiert. Die wichtigsten Subregionen für den Export chinesischer Güter sind Ost-

und Südafrika mit einem Anteil von 31%, gefolgt von Westafrika mit 26%.

Neben der Ausweitung der Handelsbeziehungen sind die afrikanischen Staaten Hauptpartner aktueller chinesischer Entwicklungszusammenarbeit. Nach Angaben des chinesischen Finanzministeriums sind alle 53 afrikanischen Länder Empfänger chinesischer Entwicklungshilfemittel. In 48 Ländern wurden etwa 700-800 Projekte durchgeführt, insbesondere in der Landwirtschaft, der Fischerei, beim Aufbau der Infrastruktur und der Ausbildung von Fachkräften. Die Form der Hilfe variiert je nach Land, besteht jedoch in den meisten Fällen in der bevorzugten Vergabe von Darlehen und weichen Krediten.

Zudem findet eine Kooperation in Form von *joint ventures* und Projektkooperation auf technischer Ebene statt, wobei China technische Experten entsendet und meist chinesische Firmen mit der Durchführung der Projekte beauftragt. Die Mehrzahl der Projekte zur technischen Zusammenarbeit befindet sich in Westafrika mit einem Anteil von 44% aller technischen Kooperationsprojekte. Ein wichtiges Element der Partnerschaft ist die medizinische Zusammenarbeit. Seit 1963 sind fast 20.000 chinesische Krankenschwestern und Ärzte nach Afrika entsandt worden. Zurzeit befinden sich etwa 1.100 chinesische Ärzte in Afrika. Die Zusammenarbeit auf medizinischer Ebene soll in Zukunft noch intensiviert werden und sich z.B. auf die Bereitstellung von Anti-Malaria Mitteln und die Ausbildung von medizinischem Fachpersonal konzentrieren (vgl. dazu und zu folgenden Gu 2005:16ff).

Bildungsmaßnahmen finden in Form der Vergabe von Stipendien statt: etwa 15.000 Studenten aus 52 afrikanischen Ländern haben ein chinesisches Stipendium. 19 chinesische Universitäten unterhalten Beziehungen zu 23 Universitäten in Afrika. Ausbildungsprogramme werden zudem über den „African Human Resources Development Fund“ durchgeführt, der bisher für die Ausbildung von ca. 7000 Afrikanern genutzt wurde. Peking richtete den *African Human Resources Development Fund* ein, um Personal für die Verbesserung der Verwaltung in Afrika auszubilden. In den nächsten drei Jahren sollen bis zu 10.000 Afrikaner durch diesen Fond gefördert werden.

Der Schuldenerlass zugunsten der afrikanischen Länder betrug ca. 1,2 Milliarden US-Dollar. So hat China sich an dem Schuldenerlass der hoch verschuldeten Länder (HIPC) beteiligt, die diplomatische Beziehungen zu China unterhalten. Von diesem Erlass werden vor allem afrikanische

⁶ Zur Geschichte Chinas in Afrika siehe z.B. der Überblick 4/2005:33

⁷ Das Handelsvolumen der EU25 mit Afrika betrug zum Vergleich im Jahr 2004 ca. 180 Milliarden US-Dollar.

⁸ Diese bezeichnet Gu als „attention grabbing“ Projekte (vgl. Gu 2005).

Länder profitieren. Zudem hat China seinen Kapitalanteil um 300 Millionen US-Dollar an der Afrikanischen Entwicklungsbank (ADB) erhöht.

Das veränderte Gewicht Afrikas in der Rangordnung chinesischer Interessen spiegelt sich in der Tatsache wider, dass China im Januar diesen Jahres ein umfassendes Papier zu den Grundsätzen und Zielen seiner Afrikapolitik veröffentlicht hat, in dem unter dem Titel „China's African Policy“ die Grundsätze und Ziele in den Bereichen Wirtschaft, Bildung Wissenschaft, Kultur, Gesundheit und Soziales sowie Frieden und Sicherheit dargelegt werden. China baut seine Afrikapolitik auf fünf Prinzipien der friedlichen Koexistenz auf: „*Sincerity, equality and mutual benefit, solidarity and common development – these are the principles guiding China-Africa exchange and cooperation and the driving force to lasting China-Africa relations*“ (FMPRC 2006:2). Der politische und wirtschaftliche Austausch solle geprägt sein durch einen „*mutual benefit*“, eines „Tausches auf gleicher Augenhöhe“. Dieser solle auf Basis einer strikten Trennung von wirtschaftlicher Zusammenarbeit und politischen Konditionalitäten stattfinden. Maßstab der Etablierung und Entwicklung der Außenbeziehungen Chinas bleibt allerdings das „Ein China Prinzip“ (d.h. die Isolation Taiwans) – das gilt auch im Verhältnis zu afrikanischen Staaten und afrikanischen Regionalorganisationen. Die Politik der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates bleibt Grundprinzip chinesischer Außenpolitik. Jegliche Form externer Einmischung kann aus chinesischer Sicht nur durch eine Resolution des UN⁹-Sicherheitsrates legitimiert werden.

Im Bezug auf seine Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika betont China gemeinhin seine Solidarität mit Afrika und die Bedeutung des afrikanischen Kontinents für Entwicklung und Frieden weltweit. Dabei definiert sich China selber weiterhin als Entwicklungsland, das folglich die Interessen der Entwicklungsländer vertreten sehen möchte. China und Afrika wollten die Rolle der UN stärken und die Ziele und Prinzipien der UN Charta schützen, dabei sollten internationale Beziehungen demokratisiert und die legitimen Rechte und Interessen der Entwicklungsländer gefördert werden (vgl. FMPRC 2006:3).

⁹ Chinas Politik gegenüber den UN ist in der Umsetzung oft anders als die Rhetorik. Die Beteiligung chinesischer Blauhelme an UN Friedensmissionen beläuft sich derzeit auf etwa 1500 (u.a. Liberia, Elfenbeinküste, DRC, Sudan). Gleichzeitig schränkt das Unterlaufen von UN-Waffenembargos durch China, wie z.B. im Sudan, den sicherheitspolitischen Einfluss der UN ein.

Von westlicher Seite wird darauf aufmerksam gemacht, dass die Handelsbeziehungen zu Afrika China dabei helfen, die Zustimmung der numerisch wichtigen afrikanischen Entwicklungsländer innerhalb internationaler Institutionen zu sichern, die mehr als ein Viertel der UN-Mitgliedstaaten stellen. Die Pflege der diplomatischen Beziehungen sind somit wichtiger Bestandteil der chinesischen Afrikastrategie: allein in den vergangenen zwei Jahren kam es zu mehr als 100 Treffen zwischen hochrangigen chinesischen und afrikanischen Politikern und Wirtschaftsvertretern (vgl. Tull 2006).

Aus Perspektive der OECD/DAC besteht zudem Sorge über die Frage der politischen Konditionalitäten¹⁰ bei der Vergabe von Krediten. Die hohen Devisenreserven machen es der chinesischen Regierung möglich, afrikanischen Ländern günstige Kredite anzubieten, die ohne Konditionalitäten vergeben werden. China verlangt keine Erfüllung von *good governance* Kriterien oder von Sozial- und Umweltstandards, wie es die OECD DAC-Geber ihren Mitgliedern als Kriterien der „best practice“ nahe legen.¹¹ Es besteht das Risiko, dass die ODA-Mittel der „neuen Geber“, vor allem bilaterale Leistungen, von den Empfängerländern nicht für nachhaltige Entwicklung genutzt werden. So können durch die Vergabe von EZ-Mitteln mit geringen (oder ohne) Konditionalitäten notwendige Reformprozesse hinausgezögert oder Mittel für unproduktive Investitionen verschwendet werden (vgl. Manning 2006).

Bedenken bestehen außerdem gegenüber den auf Ressourcen orientierten Regionalstrategien. In vielen afrikanischen Ländern trägt die ungeregelte Ausbeutung von Rohstoffen (Öl, Tropenhölzer, Coltan, Diamanten) zu schlechter Regierungsführung bei. Der illegale Verkauf von Rohstoffen erhält Kriegsökonomien, die wiederum

¹⁰ Die Entwicklungsländer forderten in den letzten Jahrzehnten immer wieder einen völligen Verzicht auf Konditionalitäten und wehrten sich gegen Sanktionen und die Einmischung in innere Belange. So ist es nicht verwunderlich, dass die verstärkte Süd-Süd Kooperation nicht nach den OECD Leitlinien verläuft, indem z.B. China mit vom Westen isolierten afrikanischen Staaten Handelspolitik betreibt und damit eine politische Einflussnahme limitiert.

¹¹ Auch wenn der DAC keine homogene Gruppe ist, so bestehen doch Anforderungen für die Vergabe von öffentlichen Entwicklungsleistungen: sie müssen vom staatlichen Sektor bereitgestellt werden, sie müssen die Förderung wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung zum Hauptziel haben und sie müssen zu konzessionären Bedingungen zur Verfügung gestellt werden.

für die Verstärkung bewaffneter Konflikte sorgen. Durch den illegalen Handel mit kostbaren Rohstoffen wie z.B. Diamanten können sich Warlords und Söldner finanzieren und die Fortführung des bewaffneten Konfliktes wird zum lohnenden Geschäft. Auch wenn in diese Geschäfte ebenfalls westliche Unternehmen involviert sind, so sollte doch zumindest eine Kooperation auf staatlicher Ebene durch internationale Standards geregelt sein. Chinas enge wirtschaftliche Kooperation mit international geächteten Regimes wie dem Sudan¹² oder Angola¹³ kann aus dieser Perspektive nicht gerechtfertigt werden. Die derzeitige Tendenz Chinas, sich in Ländern zu verankern, die von der westlichen Gemeinschaft nicht unterstützt oder gar sanktioniert werden, wird vielfach kritisiert. Zwischen 2000 und 2003 war China nach Russland zudem der wichtigste Waffenlieferant afrikanischer Staaten¹⁴. Für die regionale Stabilität und Sicherheitslage in Afrika sind negative Effekte der afrikanisch-chinesischen Wirtschaftsbeziehungen zu befürchten.

Jenseits dieser kritischen Aspekte ist andererseits nicht zu übersehen, dass China zum positiven Wirtschaftswachstum in Afrika von über 5% im Jahr 2005 beigetragen hat.¹⁵ Die Infrastrukturmaßnahmen chinesischer Firmen fördern Handel und damit wirtschaftliches Wachstum. Während ein Großteil der westlichen Staaten afrikanische Post-Konfliktländer lediglich als Empfänger von Entwicklungshilfe sehen, entdeckt China dort Standorte für langfristige Investitionen. Selbst in Sierra Leone, das zu den ärmsten Ländern der Welt gehört, tragen die chinesischen Investitionen zum Wiederaufbau der Infrastruktur bei, die nach elf Jahren innerstaatlichem Krieg so gut wie inexistent ist. Infrastruktur ist eine maßgebliche Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung und die Erreichung der MDGs.

¹² 6,9% der Ölimporte Chinas kommen aus dem Sudan. Der chinesische Konzern China National Petroleum Corporation (CNPC) hat seit 1996 einige Milliarden US-Dollar in Erdölkonzessionen, den Bau von Pipelines, Hafenanlagen und Raffinerien investiert, soviel wie in keinem anderem Land.

¹³ Angola hat in diesem Jahr Saudi-Arabiens Platz als führender Öllieferant Chinas eingenommen. China renovierte im Gegenzug den Flughafen (vgl. FT 24.10.2006).

¹⁴ China kann aufgrund niedriger Produktionskosten und technologisch wenig anspruchsvoller Produkte Entwicklungsländer beliefern, die nicht über die Mittel verfügen Waffensysteme aus den westlichen Staaten zu beziehen (vgl. Klenke 2006:21).

¹⁵ Siehe dazu die OECD Studie: The Rise of China and India: What's in it for Africa? Paris, 2006.

In der Bilanz hat die chinesische Präsenz in Afrika positive und negative Momente. Trotz aller Kritik von Seiten westlicher Staaten, bestehen auch Gemeinsamkeiten in den programmatischen Ansätzen zwischen der Europäischen Union und China gegenüber Afrika. Die EU hat 2005 eine Afrikastrategie formuliert, die Partnerschaft auf eine neue Grundlage zu stellen, die den diskriminierenden Blick auf den Kontinent vermeidet. Zudem werden Investitionen in Infrastruktur und ländliche Entwicklung betont. Ausgehend von den formulierten Zielkriterien sind Europa und China nicht unvereinbarer Meinung.

Die afrikanischen Staaten können das Engagement chinesischer und westlicher Entwicklungszusammenarbeit am ehesten vergleichen. Die Kritik des Westens an Chinas Engagement in Afrika trifft dabei oft auf Unverständnis, da viele afrikanische Staaten von dem neuen Handels- und Entwicklungspartner durchaus profitieren. So der kenianische Außenminister¹⁶: „I find it outrageous that this question of China keeps coming up, especially in the international domain, when it is in the interest of Kenya to work on strengthening relations with China (...) You can call it a scramble for Africa, but a scramble for Africa with which we are willing negotiators“ (FT 2006:3). Schließlich, so der kenianische Außenminister weiter, betrieben Länder von den USA bis Deutschland doch auch Handel mit China und Kenia wäre dumm, wenn es das nicht tun würde (vgl. FT 2006:3).

5 Fazit: Einbindung und Dialog

Die größte Herausforderung wird angesichts dieser globalen Veränderungen die Einbindung der *rising powers* in einen konstruktiven Dialog über nachhaltige Entwicklung sein. Die Weltgemeinschaft kann Nutzen aus der Tatsache ziehen, dass die erfolgreichen Entwicklungsländer erstens zunehmend unabhängig von Entwicklungshilfegeldern werden und zweitens selbst in der Lage sind, ODA zu vergeben und Entwicklung zu fördern. Die Harmonisierung der Entwicklungspolitik sollte nicht nur innerhalb der EU intensiviert werden, sondern in Zukunft „emerging donors“ wie China einbeziehen. Nur durch Maßnahmen, die zur Übernahme von DAC-Kriterien führen, kann eine sinnvolle Koordinierung der Hilfe und vor allem eine gemeinsame Agenda über die Vergabe von EZ vereinbart werden. Dieser Dialog sollte auf der Basis eines gleichberechtigten Lernprozesses stattfinden, der Verpflicht-

¹⁶ Kenia erhielt jüngst ein Darlehen Pekings über 10,5 Millionen Euro.

tung aller Akteure auf die Millenniumsentwicklungsziele und einer damit einhergehenden kohärenten Entwicklungspolitik.

Letztlich müssen China und die anderen *rising powers* (in erster Linie Indien und Brasilien) in internationale Initiativen zur Einhegung der Risiken der global vernetzten Welt eingebunden werden. Für eine multipolare Weltordnung ist der Aufbau gemeinsamer Prinzipien und Standards zwischen den traditionellen und den aufstrebenden Machtzentren unabdingbar.

Aus der Perspektive der *rising powers* sollte die Einbindung allerdings nicht auf OECD Ebene, sondern auf UN Ebene erfolgen. Um EZ-Mittel nicht nur bilateral zu vergeben, sondern auch verstärkt multilateral, haben bereits einige UN Organisationen Kooperationen mit Regierungen der „*emerging donors*“ entwickelt, um mit ihnen gemeinsam neue Partnerschaften aufzubauen (vgl. COTTERELL/HARMER 2005:19). Auf der internationalen Ebene sind weitere¹⁷ Schritte in Richtung eines Dialogs und der Einbindung der *rising powers* erkennbar. Im Februar 2005 organisierten DAC und UNDP ein Forum über „Partnerships for more Effective Development Cooperation“, bei dem auch China vertreten war. Betont wurde, einen Raum für einen Dialog mit „gleichem Nutzen“ zu schaffen und die Süd-Süd Kooperation zu unterstützen – und das DAC schuf ein „Centre of Cooperation for non-members“. Initiativen wie diese sollten zukünftig gestärkt werden, um die Zusammenarbeit der „alten“ und der „neuen“ Geber zu intensivieren und eine Koordinierung der Entwicklungszusammenarbeit zu fördern. So ist die *Paris Declaration on Aid Effectiveness* von 2005 ein gutes Beispiel für Initiativen in diese Richtung. Ihre Umsetzung bleibt jedoch ein freiwilliges Projekt souveräner Staaten.

Zukünftig sollte insbesondere auch der Dialog über konfliktpräventive und friedenserhaltende Maßnahmen in Afrika sowie die Unterbindung des Handels mit Kleinwaffen und der illegalen Ausbeutung natürlicher Ressourcen zwischen China, den afrikanischen Staaten und den westlichen Staaten verstärkt werden. Nach dem chinesisch-afrikanischen Gipfel des „Forum on China-Africa Cooperation“ (FOCAC) vom November 2006 könnte der G8-Gipfel in Deutschland die Zusammenarbeit Europas, Chinas und Afrikas voran bringen.

6 Chancen einer erweiterten Gebergemeinschaft

Ein verstärktes Süd-Süd Engagement für regionale und globale Entwicklung sollte als Chance begriffen werden. Die „Emerging Donors“ könnten eine Alternative zu den etablierten Gebernehmer-Strukturen bieten und damit Entwicklungspolitik als Teil einer globalen Strukturpolitik umgestalten, indem sie ihre eigenen Erfahrungen als Empfänger von EZ einbringen. Zudem könnte die Herausforderung, China einzubinden, einen positiven Druck auf die DAC-Ansätze bewirken, Konditionalitäten und Kohärenz zu präzisieren.

Schritte in Richtung globaler Verantwortung gegenüber ärmeren Ländern können aber nur erfolgreich sein, wenn sie auch durch wirtschaftliche, politische und soziale Reformen in den Nehmerländern und den neuen Geberländern begleitet werden. Dabei sollten die gleichen Grundsätze gelten: Die Bekämpfung von Armut, die Reduzierung des Einkommensunterschieds zwischen Arm und Reich, gute Regierungsführung und die Bekämpfung von Korruption zur Förderung von Entwicklung und für Demokratie und Frieden.

Über die Autorin:

Katharina Hofmann ist Mitarbeiterin im Büro Shanghai der Friedrich-Ebert-Stiftung.

¹⁷ Die OECD-DAC Einbindung von Nichtmitgliedstaaten begann bereits in den frühen 1990er Jahren, verlor aber von 1998 bis 2004 wieder an Bedeutung auf der DAC Agenda. Im Zuge der Debatte um die MDG's gewann die Einbindung der Non-DAC Donor wieder an Bedeutung.

Literatur:

Alden, Chris, 2005: Leveraging the Dragon: Toward „An Africa that can say No“. In: Yale Global Online. Unter: <http://yaleglobal.yale.edu/article.print?id=5336>

Chinese Government, 2006, China's African Policy. Unter: <http://www.fmprc.gov.cn/eng/Zxxx/t230615.htm>

Cotterell, Lin/Harmer, Adele, 2005, Diversity in Donorship: the Changing Landscape of Official Humanitarian Aid. Aid donorship in Asia. Humanitarian Policy Group (HPG), London.

Financial Times (FT), China's scramble for Africa finds a welcome in Kenya, 10.08.2006, S.3.

Financial Times (FT), Chinas Energiepolitik ärgert den Westen, 24.10.2006, S.3.

Grimm, Sven/Kielwein, Nina, 2005, The European Union's Strategy for Africa – Coherence in the Face of a Complex, Changing Continent? DIE Briefing Paper 9/2005.

Goldstein, Andrea/Pinaud, Nicolas/Reisen, Helmut/Chen, Xiabao: The Rise of China and India: What's in it for Africa?, May 2006, Organisation for Economic Cooperation and Development, (OECD), Paris. Unter: http://www.oecd.org/document/58/0,2340,en_2649_201185_36759098_1_1_1_1,00.html

Gu Xuewu, Chinas Rückkehr nach Afrika. In: Der Überblick 4/2005, 12-18.

Hilpert, Hanns Günther/Möller, Kay/Wacker, Gudrun/Will, Gerhard, 2005, China 2020. Perspektiven für das internationale Auftreten der Volksrepublik. SWP-Studie, Berlin.

Humphrey, John/Messner, Dirk, 2006, Instabile Multipolarität: Indien und China verändern die Weltpolitik. DIE Analysen und Stellungnahmen 1/2006.

Klenke, Carsten, in: Wacker, Gudrun (Hg.): Chinas Aufstieg: Rückkehr der Geopolitik? SWP-Studie 2/2006, Berlin. Unter: http://www.swp-berlin.org/de/produkte/swp_studie.php?id=5522&PHPSESSID=f0f742209

Manning, Richard, 2006: Werden „Entstehende Geber“ den Charakter der internationalen Kooperation verändern?, ODI-Vorlesung, 9. März 2006.

Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (FMPRC), 2006, China's African Policy. Unter: www.fmprc.gov.cn/eng/Zxxx/t230615.htm

Paris Declaration on Aid Effectiveness, February 22th-March 2nd, 2005, Paris. Unter: <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/FINALPARISDECLARATION.pdf>

Tull, Denis, 2005, Die Afrikapolitik der Volksrepublik China. SWP-Studie, Berlin.

Weitere Informationen unter:
www.fes.de/globalization

The views expressed in this publication are not necessarily the ones of the Friedrich-Ebert-Stiftung or of the organization for which the author works.