


 GLOBALE UND REGIONALE ORDNUNG

# CHINAS INTERNATIONALE ENTWICKLUNGS- ZUSAMMENARBEIT

Geschichte, Strukturen der Entwicklungsfinanzierung  
und Fallstudien aus Afrika

**Marina Rudyak**  
Mai 2024



China bewirbt sein Entwicklungs- und Modernisierungsmodell und sein Konzept der internationalen Beziehungen als die »bessere« Alternative für afrikanische Länder.



Chinesische Unternehmen sind für afrikanische Regierungen nicht nur wegen ihrer wettbewerbsfähigen Preise und niedrigen Produktionskosten attraktiv, sondern auch deswegen, weil sie über eigene Finanzierungsmöglichkeiten verfügen. Allzu oft ist ihr Angebot das Einzige, das auf dem Tisch liegt.



Dass Chinas System der Entwicklungszusammenarbeit undurchsichtig und schwer zu entschlüsseln ist, ist weniger auf gezielte Geheimhaltung zurückzuführen als vielmehr auf die stark fragmentierte Struktur der chinesischen Bürokratie.



# Inhalt

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
|          | <b>VORWORT</b>   | <b>3</b>  |
| <b>1</b> | <b>EINLEITUNG</b>  | <b>4</b>  |
| <b>2</b> | <b>DIE GESCHICHTE DER CHINESISCHEN HILFE<br/>UND ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT</b>  | <b>7</b>  |
|          | 2.1 Entwicklungshilfe in der Mao-Ära: Diplomatisches Mittel<br>für internationale Anerkennung (1949–1978) .....  | 8         |
|          | 2.2 Reform und Öffnung: Streben nach einem gegenseitigen<br>wirtschaftlichen Nutzen für eine gemeinsame Entwicklung<br>(1978 – Mitte der 1990er-Jahre) ..... | 9         |
|          | 2.3 Die Triade Hilfe – Handel – Investitionen: Entwicklungshilfe<br>bereitet den Weg für das »Going Global« chinesischer<br>Unternehmen (1995–2013) .....    | 10        |
|          | 2.4 Von »Auslandshilfe« zur »internationalen Entwicklungs-<br>zusammenarbeit«: Chinas Entwicklungsfinanzierung<br>in der Ära von Xi Jinping .....            | 12        |
| <b>3</b> | <b>DIE CHINESISCHE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT</b>  | <b>15</b> |
|          | 3.1 Das Institutionengefüge der internationalen<br>Entwicklungszusammenarbeit Chinas .....   | 15        |
|          | 3.2 Formen der Entwicklungsfinanzierung und Kreditinstitute  | 22        |
|          | 3.3 Durchführende Akteure:<br>Chinesische Unternehmen und Industrieverbände .....  | 25        |
|          | <b>SEKTORALE FALLSTUDIEN</b>   | <b>26</b> |
| <b>4</b> | <b>KOOPERATION IM GESUNDHEITSWESEN</b>   | <b>27</b> |
|          | 4.1 Chinas Engagement im afrikanischen Gesundheitssektor .....   | 27        |
|          | 4.2 Historische Hintergründe der chinesischen<br>Gesundheitskooperation mit Afrika .....   | 28        |
|          | 4.3 Chinas Institutionen und Akteure in der Gesundheitskooperation .....   | 30        |
|          | 4.4 Ausgewählte Projekte und Sektoren .....  | 32        |
|          | Pharmazeutischer Sektor .....  | 32        |
|          | Förderung der traditionellen chinesischen Medizin .....  | 35        |
|          | Anti-Malaria-Maßnahmen auf den Komoren .....   | 35        |
|          | Bau der CDC-Zentrale in Afrika .....   | 36        |
|          | Gesundheit und Digitalisierung .....   | 36        |
|          | 4.5 Sektorspezifische Empfehlungen .....   | 37        |

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>5</b> | <b>ARBEITSBEDINGUNGEN IN CHINESISCH FINANZIERTEN INFRASTRUKTURPROJEKTEN</b>   | <b>39</b> |
| 5.1      | Chinas Rolle bei der Infrastrukturentwicklung in Afrika .....   | 39        |
| 5.2      | Beschäftigung und Arbeitsbedingungen in chinesischen Bauunternehmen .....   | 39        |
| 5.3      | Herausforderungen bei der gewerkschaftlichen Organisierung in chinesischen Unternehmen .....  | 41        |
| 5.4      | Fallbeispiele: Namibia und Ghana .....  | 42        |
|          | Wer in chinesischen multinationalen Unternehmen in Namibia eine gewerkschaftliche Organisation aufbauen will, braucht Geduld und Ausdauer ..... | 42        |
|          | Ein erfolgreicher Weg kann die Einbindung der Botschaft sein – das Beispiel Ghana .....   | 44        |
| 5.5      | Sektorspezifische Empfehlungen .....  | 45        |
| <br>     |   |           |
| <b>6</b> | <b>URBANE SICHERHEIT UND SMART CITIES</b>   | <b>47</b> |
| 6.1      | Chinesische Digitaltechnologie-Unternehmen in Afrika .....  | 47        |
| 6.2      | Chinesische Smart-City-Initiativen .....  | 48        |
|          | Die »Safe City«-Initiative von Huawei .....   | 48        |
| 6.3      | Export der »Safe and Smart City« nach Afrika .....  | 48        |
|          | Das chinesische Angebot ist wettbewerbsfähig – und oft das einzige .....  | 49        |
| 6.4      | Fallbeispiele aus Kenia, Namibia und Uganda .....   | 51        |
|          | Kenia .....   | 51        |
|          | Namibia .....   | 57        |
|          | Uganda .....  | 57        |
| 6.5      | Sektorspezifische Empfehlungen .....  | 58        |
| <br>     |   |           |
| <b>7</b> | <b>SCHLUSSFOLGERUNGEN UND ÜBERGREIFENDE POLITISCHE EMPFEHLUNGEN</b>   | <b>60</b> |
|          | Literatur .....   | 62        |

# VORWORT

Die Volksrepublik China (VRC) hat ihre bisherige Zurückhaltung aufgegeben und übernimmt inzwischen eine aktive Rolle bei der Ausgestaltung der globalen Ordnung des 21. Jahrhunderts. Jahrelang folgten Partei- und Staatsführung dem ersten Teil von Deng Xiaopings außenpolitischer Maxime: »Verberge deine Kraft, warte auf deine Zeit«. Unter der Führung Xi Jinpings scheint die Zeit nun gekommen zu sein. China hat angesichts gewachsener wirtschaftlicher und politischer Kraft die Logik seiner Außenpolitik verändert und Sicherheits- wie Wirtschaftsinteressen neu priorisiert.

Statt sich selektiv an internationale Normen und Regeln anzupassen, soll die Welt vermehrt mit chinesischen Vorstellungen in Einklang gebracht werden. Bisherige Strukturen internationaler Ordnung sollen nicht vollends ersetzt werden, die Kommunistische Partei Chinas (KPCh) ist jedoch gewillt, die Weltpolitik in einem chinesischen Sinne zu formen. Interessen werden deutlich und nachhaltig artikuliert, sodass in den letzten Jahren der Diskurs um einen wachsenden Systemwettbewerb zwischen dem chinesischen Modell des autoritären Staatskapitalismus und dem westlichen Modell eines demokratischen Rechtsstaats und freier Marktwirtschaft an Dynamik gewonnen hat. In diesem Zusammenhang hebt die KPCh immer häufiger hervor, dass ihr Modell effizienter und für Entwicklungsländer besser geeignet sei als das westliche und Modernisierung nicht gleichbedeutend sein müsse mit Verwestlichung.

Die vorliegende Studie bietet einen umfassenden Überblick über die internationale Entwicklungskooperation Chinas. Die Autorin Dr. Marina Rudyak zeigt auf, wie China seit dem Machtantritt von Xi Jinping im Jahr 2012 zu einem der größten Geber in der Entwicklungszusammenarbeit geworden ist und wie die Bedeutung der Entwicklungsfinanzierung als Instrument chinesischer Außenpolitik deutlich zugenommen hat. Dr. Rudyak stellt in der Studie dar, wie Peking sein autoritäres Entwicklungsmodell zunehmend als attraktives Vorbild und als Alternative für Entwicklungsländer bewirbt. In diesem Kontext geht sie auf Chinas hochkomplexe Bürokratie im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und -finanzierung ein und macht die Unterschiede zwischen dem chinesischen und dem westlichen Verständnis von Entwicklung deutlich. Sie zeigt, dass China in der Entwicklungszusammenarbeit keineswegs ein neuer Akteur ist und sie bereits seit den 1950er-Jahren als strategisches Instrument einsetzt. Die Autorin geht exemplarisch

auf die Entwicklungsgeschichte der chinesischen Entwicklungsfinanzierung auf dem afrikanischen Kontinent ein und veranschaulicht, dass Peking nicht mehr nur Straßen baut, sondern verstärkt Lösungen für digitale und Telekommunikationsinfrastrukturen oder Smart Cities anbietet. Vielerorts ist China in Lücken vorgedrungen, die der Westen hinterlassen oder um die er sich gar nicht erst gekümmert hat. Anhand von drei sektorspezifischen Fallstudien geht Dr. Rudyak Chinas Zusammenarbeit mit Afrika in den Bereichen (I.) Gesundheit, (II.) Arbeitsbedingungen und Gewerkschaftswesen in chinesisch finanzierten Infrastrukturprojekten und (III.) Smart-City-Projekten in ausgewählten Ländern des Kontinents nach. Neben ihrer eingehenden Analyse gelingt es Dr. Rudyak, die Grundlagen für strategische Empathie – nicht zu verwechseln mit Sympathie – zu liefern, indem sie dafür wirbt, die Geschichte, Geografie und Motive hinter Chinas Handeln zu verstehen. Strategische Empathie ist für sie in einer Ära der Zeitenwende die Grundlage einer effektiven Außenpolitik.

Die Analyse ist Teil einer Publikationsreihe der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), die europäische Akteure in die Lage versetzen soll, ein tieferes Verständnis über chinesische Schlüsselbegriffe, Konzepte sowie deren Implementierungen in den internationalen Beziehungen zu gewinnen, um Strategien zu entwickeln und im Dialog mit chinesischen Partnern sattelfest(er) zu sein. Dr. Rudyak gibt entsprechend sowohl sektorspezifische als auch allgemeinere Empfehlungen, wie die EU und Deutschland auf Chinas wachsende Präsenz in Afrika reagieren sollten.

Mit ihrer Publikationsreihe will die FES einen Beitrag zum sachkundigen Umgang mit China leisten. Übergeordnet steht die Frage nach der Zukunft des Multilateralismus angesichts Chinas Aufstieg und einem zunehmenden Wettbewerb um Werte und Normen: In welcher Form kann es gelingen, einen konstruktiven politischen Aushandlungsprozess zwischen Europa und China über die Rahmenbedingungen einer Weltordnungspolitik in die Wege zu leiten? In welchen Bereichen ist ein Mehr an Abstimmung wie Kooperation mit China möglich? Wo muss Europa hingegen vermehrt gegensteuern und eigene Hausaufgaben erledigen?

**Stefan Pantekoek**

*China Desk, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin*

## 1

# EINLEITUNG

» **Wie kann China immer noch von sich behaupten, es sei ein Entwicklungsland, obwohl es inzwischen eines der größten Geberländer ist?** «

China ist heute einer der weltweit größten Geber in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Trotz des enormen Umfangs, in dem China Entwicklungsfinanzierung leistet, bleiben die genauen Modalitäten der chinesischen Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit für deutsche und andere europäische Beobachter\_innen weitgehend undurchsichtig. Zurückzuführen ist dies unter anderem darauf, dass China keine Daten zur Entwicklungsfinanzierung an internationale Organisationen weitergibt. Zudem werden mit Ausnahme von Weißbüchern, die sich explizit an ein ausländisches Publikum richten, nur wenige öffentlich zugängliche Informationen zu diesem Thema aus dem Chinesischen ins Englische übersetzt. Die vorliegende Studie will diese Wissenslücke schließen.

China gilt häufig als »neuer Geber« auf dem afrikanischen Kontinent, der scheinbar aus dem Nichts aufgetaucht ist, was jedoch keineswegs zutrifft. Chinas Entwicklungskooperation mit Afrika begann bereits kurz nach der Asien-Afrika-Konferenz in Bandung 1955 und wird seitdem kontinuierlich fortgesetzt. Seit den späten 1970er-Jahren zählt China zu den zehn größten Gebern in Subsahara-Afrika.<sup>2</sup> In den letzten zehn Jahren hat die chinesische Entwicklungsfinanzierung für den Kontinent zugenommen – mit einem deutlichen Anstieg nach dem Start der Neue-Seidenstraßen-Initiative (Belt and Road Initiative, BRI) 2013. Nach Schätzungen des Thinktanks Center for Global Development in Washington, D.C. hat China zwischen 2007 und 2020 mehr als doppelt so viele Mittel für Infrastrukturprojekte in Subsahara-Afrika bereitgestellt wie die Vereinigten Staaten, Großbritannien, Japan und Deutschland

zusammen.<sup>3</sup> China definiert seine Zusammenarbeit mit Afrika als »Süd-Süd-Kooperation«<sup>4</sup>, worunter die Vereinten Nationen (UN) die »technische Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern im Globalen Süden« verstehen.<sup>5</sup> Der größte Teil von Chinas öffentlicher Entwicklungsfinanzierung entfällt auf projektgebundene Kredite für den Ausbau der Infrastruktur, häufig in Form von Tauschgeschäften (Swaps) nach dem Prinzip »Infrastruktur gegen Rohstoffe«.<sup>6</sup> China baut jedoch längst nicht mehr nur Straßen, sondern bietet auch Lösungen für digitale und Telekommunikationsinfrastrukturen oder Smart Cities an. Vielerorts ist China in Lücken vorgedrungen, die der Westen hinterlassen hat, oder ist in Bereichen aktiv geworden, in die niemals Hilfe von anderen Gebern geflossen ist.

Chinas entwicklungspolitischer Fußabdruck in Afrika ist enorm. Obwohl die Europäische Union (EU) den größten Beitrag zur öffentlichen Entwicklungshilfe (Official Development Assistance, ODA) in Afrika leistet und die USA unter den Mitgliedern des Entwicklungsausschusses (Development Assistance Committee, DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) nach wie vor der führende Einzelgeber sind, hat China als wichtigster Wirtschaftsakteur in Afrika beide Geber überholt. Zudem ist China inzwischen nicht nur die wichtigste Finanzierungsquelle für ausländische Direktinvestitionen auf dem Kontinent, sondern mit einem Jahresumsatz von rund 282 Milliarden US-Dollar (2022) nach der EU auch Afrikas zweitgrößter Handelspartner.<sup>7</sup> Zum Vergleich: Deutschlands

<sup>1</sup> Eine Parlamentarierin aus einem EU-Staat.

<sup>2</sup> Rudyak, M. (2021). The Past in the Present of Chinese International Development Cooperation. *Made in China Journal* 6(2), <https://doi.org/10.22459/MIC.06.02.2021.10>.

<sup>3</sup> Lee, N. & Gonzalez, M.C. (2022). Stuck Near Ten Billion: Public-Private Infrastructure Finance in Sub-Saharan Africa. *CGD Policy Paper*, 251, <https://www.cgdev.org/sites/default/files/stuck-near-ten-billion-public-private-infrastructure-finance-sub-saharan-africa.pdf>.

<sup>4</sup> PRC State Council Information Office (SCIO) (2021). *China and Africa in the New Era: A Partnership of Equals*. White Paper. 26. Oktober, [http://www.news.cn/english/2021-11/26/c\\_1310333813.htm](http://www.news.cn/english/2021-11/26/c_1310333813.htm).

<sup>5</sup> UNDESA (2019). *What is »South-South Cooperation« and Why Does it Matter?* United Nations Department of Economic and Social Affairs, 20. März, <https://www.un.org/development/desa/en/news/intergovernmental-coordination/south-south-cooperation-2019.html>.

<sup>6</sup> Rudyak, M. & Chen, Y. (2021). China's Lending Landscape and Approach to Debt Relief. *ODI Emerging Analysis*, Oktober, <https://odi.org/en/publications/chinas-lending-landscape-and-approach-to-debt-relief/>.

<sup>7</sup> Global Times (2023). Chinese Foreign Ministry Stresses Solidarity With Africa, as Bilateral Trade Grows Steadily. *Global Times*, 24. August, <https://www.globaltimes.cn/page/202308/1296912.shtml>.

Handelsvolumen belief sich 2022 auf 59,8 Milliarden Euro, wovon etwa die Hälfte auf Südafrika entfiel.<sup>8</sup>

Chinas Konzept von internationaler Entwicklungszusammenarbeit wird in Europa mit Beunruhigung zur Kenntnis genommen. Nur ein Bruchteil der chinesischen Entwicklungsfinanzierung erfüllt die ODA-Kriterien des DAC. China stellt sie überwiegend in Form von gemischten Finanzierungspaketen zur Verfügung – eine Kombination aus einem kleinen Anteil chinesischer Auslandshilfen und konzessionärer Kredite, die an die Umsetzung durch chinesische Unternehmen geknüpft sind und de facto Exportsubventionen darstellen. Dies wirft Fragen über die Wirkung dieser Entwicklungsfinanzierung auf, einschließlich inwieweit die breite Bevölkerung und nicht nur die Eliten (und China selbst) von den Projekten profitieren und ob die Kreditvergabe nachhaltig ist. Zudem geht die chinesische Entwicklungsfinanzierung häufig mit massiven Umweltschäden einher, da ein großer Teil der Kredite (ca. 30 Prozent) Ressourcen-gegen-Infrastruktur-Tauschgeschäfte sind und mit Abbau- und Ausbeutungsrechten getilgt wird. Darüber hinaus erschwert die mangelnde Transparenz der chinesischen Finanzierungsmaßnahmen es anderen Gebern, die tatsächliche Höhe der Staatsverschuldung von Chinas Partnern einzuschätzen.

Seit Xi Jinping 2012 als Generalsekretär der Kommunistischen Partei Chinas und 2013 als Präsident der Volksrepublik China an die Macht kam, hat die Entwicklungsfinanzierung als außenpolitisches Instrument erheblich an Stellenwert gewonnen. Peking wirbt zunehmend offensiv für sein autoritäres Entwicklungsmodell und stellt es als attraktives Beispiel und Alternative für Entwicklungsländer heraus. Dies ist ein essenzieller Faktor in den Beziehungen Chinas zu Ländern in Afrika, Asien und Lateinamerika. Chinas lange Tradition als Hilfegeber spiegelt sich bis heute im historischen Gedächtnis des Landes wider. Wenn chinesische Politiker\_innen innerhalb Chinas oder bei Gesprächen mit afrikanischen Partnern über die Beziehungen ihres Landes zum Kontinent Afrika sprechen, greifen sie häufig das Narrativ einer gemeinsamen Geschichte des antiimperialen und antikolonialen Kampfes auf, in der China trotz seiner eigenen wirtschaftlichen Herausforderungen Afrika stets nach besten Kräften unterstützt hat. Sie präsentieren die sino-afrikanische Zusammenarbeit als auf den Prinzipien von »Freundschaft« und »gegenseitigem Nutzen« fußend und bringen ihre Dankbarkeit für die wechselseitige Unterstützung zum Ausdruck, die von afrikanischen Staaten in der UN geleistet wurde. Gemeint ist damit, dass afrikanische Staaten 1971 der Volksrepublik China halfen, den China-Sitz bei den Vereinten Nationen von der Republik China (Taiwan) zu übernehmen, und bei China-kritischen UN-Resolutionen – etwa bei den Themen Xinjiang, Tibet oder Menschenrechte – mit China stimmen. Diese Botschaft wird immer und überall vermittelt, beispielsweise in dem

2021 erschienenen Weißbuch *China und Afrika im neuen Zeitalter*, in dem 34-mal das Wort »Freundschaft« und 28-mal das Wort »Gegenseitigkeit« vorkommt.<sup>9</sup>

Solche Rhetorik ließe sich leicht als bloße Propaganda abtun, die anhaltende Präsenz dieser Erzählung seit den 1950er-Jahren unterstreicht jedoch Chinas jahrzehntelange Verbindung zum Kontinent und liefert den historischen Kontext für Chinas heutiges Engagement. Seit dem Jahr 2000 treffen sich afrikanische Staatschefs und der chinesische Staatschef mindestens alle drei Jahre im Rahmen des Forums für chinesisch-afrikanische Zusammenarbeit (Forum on China-Africa Cooperation, FOCAC). Die erste Reise des chinesischen Außenministers im Jahr führt ihn stets in mehrere afrikanischen Länder. Trotz eines eindeutig asymmetrischen Verhältnisses in Bezug auf Wirtschaftskraft und Macht ist China offensichtlich überzeugt, dass es sich auszahlt, mittels Gipfeldiplomatie in die Kraft der persönlichen Beziehungen zu investieren.<sup>10</sup>

Obwohl China stets betont, dass es erfolgreich von einem armen Land zur zweitgrößten Wirtschaftsmacht der Welt aufgestiegen und sogar zu einer »Großmacht« geworden sei, die bereit ist, »chinesische Weisheit und chinesische Lösungen« mit dem Globalen Süden zu teilen, wird in Peking weiterhin behauptet, China sei ein »Entwicklungsland« und gehöre »auf immer zur Familie der Entwicklungsländer«.<sup>11</sup> Was europäischen Beobachter\_innen paradox erscheinen mag, ist für China kein Widerspruch, denn die Volksrepublik versteht »Entwicklung« nicht (nur) wirtschaftlich, sondern auch ideologisch und historisch. Zudem bezieht China seine Legitimität gegenüber dem Globalen Süden aus seiner Entwicklungsgeschichte und seinem Status als Entwicklungsland und wird ihn daher wohl kaum aufgeben. Im Mai 2023 erklärte das chinesische Außenministerium dementsprechend, China könne aufgrund seiner postkolonialen Geschichte nicht dem westlichen »Club der reichen Länder« beitreten.<sup>12</sup>

Zugleich ist die chinesische Führung der festen Überzeugung, dass die Infrastrukturentwicklung die treibende Kraft für Chinas wirtschaftlichen Fortschritt war. China nutzt die Entwicklungsfinanzierung also nicht nur, um strukturelle Macht aufzubauen und seine Überkapazitäten im eigenen Land abzubauen, sondern glaubt auch, dass es dabei helfe, die Lücke in der Finanzierung von Infrastruktur zu schließen, die von westlichen Gebern und dem vom Westen geführten multilateralen System nicht angemessen adressiert wurde.

<sup>8</sup> Das ist ein Anstieg von 21,3 Prozent gegenüber 2021. InterGest (2023). German-African Trade Increased by 21 Percent to 60 billion euros in 2022. *InterGest South Africa*, <https://intergest.co.za/german-african-trade-increased-by-21-percent-to-60-billion-euros-in-2022>.

<sup>9</sup> SCIO (2021). *China and Africa in the New Era*.

<sup>10</sup> Rudyak, M. (2023). »We Help Them, and They Help Us«: Reciprocity and Relationality in Chinese Aid to Africa. *Journal of International Development* 35(4), 583–668, <https://doi.org/10.1002/jid.3699>.

<sup>11</sup> Shi, Q. 史青 (2023). China Will Always Be a Member of the Big Family of Developing Countries (中国永远是发展中国家大家庭的一员). *People's Daily* (人民日报), 12. April, <http://web.archive.org/web/20230513233848/http://world.people.com.cn/n1/2023/0412/c1002-32661975.html>.

<sup>12</sup> Wang, L. 王露 & Zhang, W. 张无为 (2023). Foreign Ministry: The U.S. Wants to Give China a 'Developed Country' Hat, Sorry, China Can Not Wear (外交部: 美想给中国送一顶“发达国家”帽子, 对不起, 中国戴不了). *The Paper* (澎湃新闻), 12. Mai, [https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_23055808?commTag=true](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_23055808?commTag=true).

Der Glaube an die Infrastruktur als Fortschrittsmotor verdeutlicht die unterschiedlichen Vorstellungen, die China und der Westen in Entwicklungsfragen vertreten. Während die DAC-Länder Entwicklung als einen multidimensionalen Prozess verstehen, dessen politische Dimension – gute Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit und Förderung der Menschenrechte – von grundlegender Bedeutung für Entwicklung ist, herrscht in China seit Langem die Auffassung vor, dass Infrastruktur und Konnektivität die Grundvoraussetzungen für Fortschritte in allen anderen Bereichen seien. Darüber hinaus ist Chinas Führung der Ansicht, dass Entwicklung Stabilität voraussetze und – da das »Recht auf Entwicklung« als höchstes Menschenrecht dargestellt wird – sich die Unterdrückung abweichender Meinungen oder Massenüberwachung als Schutz der Menschenrechte rechtfertigen lasse. Für Xi Jinping ist die »Modernisierung chinesischer Prägung« – gemeint ist Modernisierung ohne politische Liberalisierung oder Demokratie – nicht nur der Weg zur »großen Renaissance der chinesischen Nation«, sondern auch ein Modell, das auf andere Entwicklungsländer übertragen werden kann.

Die EU und Deutschland sollten von Peking einfordern, dass es seinem Anspruch als »verantwortungsvoller Akteur« in der Entwicklungszusammenarbeit gerecht wird und in multilateralen Foren als verlässlicher Partner agiert. Gleichzeitig sollten sie ihre eigene Entwicklungszusammenarbeit in den eigenen Partnerländern, in den China aktiv ist, aufrechterhalten und ausbauen. Da China in de facto allen Partnerländern der deutschen und europäischen Entwicklungszusammenarbeit aktiv ist, ist es wichtig, sich ein fundiertes Bild von den Ansätzen und Handlungsmustern der chinesischen Entwicklungsfinanzierung zu machen. Gleichzeitig teilen Deutschland und China trotz großer systemischer Unterschiede das Bekenntnis zu den UN-Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals, SDGs). In einzelnen Bereichen kann entwicklungspolitische Abstimmung und Zusammenarbeit mit China trotz systemischer Rivalität durchaus möglich und sinnvoll sein.

Die vorliegende Studie greift diese Themen auf und setzt sich mit Chinas Modell der Entwicklungszusammenarbeit sowie seiner zunehmenden Präsenz in Afrika auseinander. Der erste Teil (Kapitel 2) behandelt die Geschichte der chinesischen Entwicklungszusammenarbeit und liefert den kontextuellen Hintergrund für die heutigen Entwicklungen. Im zweiten Teil (Kapitel 3) werden die hochkomplexen bürokratischen Strukturen in Chinas Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungsfinanzierung beschrieben. Der dritte Teil beinhaltet drei sektorale Fallstudien – Chinas Zusammenarbeit mit Afrika im Gesundheitsbereich (Kapitel 4), Arbeitsbedingungen und Gewerkschaftsarbeit in von China finanzierten Infrastrukturprojekten (Kapitel 5) sowie die chinesische Finanzierung für afrikanische Smart Cities (Kapitel 6) – und gibt sektorspezifische Empfehlungen. Der letzte Teil (Kapitel 7) befasst sich mit der grundsätzlicheren Bedeutung Chinas für Afrika, den Implikationen für Deutschland und die EU und liefert übergreifende politische Empfehlungen.

Das Ziel dieser Studie besteht neben einer eingehenden Analyse darin, die Grundlagen für eine strategische Empa-

thie – nicht zu verwechseln mit Sympathie – zu legen, also die Geschichten, die imaginierten Geografien und die Motive hinter Chinas Handeln nachzuvollziehen und zu begreifen.<sup>13</sup> Strategische Empathie ist die Grundlage für eine wirksame Außenpolitik in Zeiten der »Zeitenwende«.

<sup>13</sup> Rudyak, M. (2023). Effective China Policy Needs Strategic Empathy Needs More China Competence (Effektive Chinapolitik braucht strategische Empathie braucht mehr Chinakompetenz). *+49security*, 19. Januar, <https://fourmineseconomy.de/2023/01/19/effektive-chinapolitik-braucht-strategische-empathie-braucht-mehr-chinakompetenz>.



## 2

## DIE GESCHICHTE DER CHINESISCHEN HILFE UND ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Obwohl die Volksrepublik China oft als »neuer« oder »aufstrebender« Geber bezeichnet wird, begann ihre Entwicklungszusammenarbeit mit anderen Staaten bereits kurz nach ihrer Gründung 1949. Die meiste Zeit ist China in seiner Geschichte sowohl Hilfsgeber als auch Hilfsempfänger gewesen.<sup>14</sup> Chinas heutiges Konzept von internationaler Entwicklungszusammenarbeit und sein Selbstverständnis als Entwicklungsgeber sind fester Bestandteil seines historischen Erbes und wesentlich durch historische Erinnerung geprägt. Eine Konstante ist zum Beispiel die seit den frühen 1950er-Jahren verfolgte Politik, keine politischen Bedingungen zu stellen (mit Ausnahme der Nichtanerkennung Taiwans), die im Westen oft als »no strings attached« bezeichnet wird. Chinas Fokus auf Konnektivität hat hingegen mit seiner Überzeugung zu tun, dass der Infrastrukturausbau für seine wirtschaftliche Entwicklung die treibende Kraft gewesen sei. Ein weit verbreitetes chinesisches Sprichwort besagt: »Wenn du reich werden willst, baue eine Straße.«<sup>15</sup>

Der Verzicht auf politische Bedingungen und die von China gewährten enormen Kredite für den Infrastrukturausbau haben sich zum Hauptreibungspunkt zwischen China und den DAC-Ländern entwickelt. Der DAC-Entwicklungskonsens versteht Entwicklung als einen multidimensionalen sozioökonomischen Prozess mit politischen, wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und kulturellen Dimensionen und sieht die politische Dimension als Grundlage für die Verwirklichung aller anderen. Daher stehen für die DAC-Geber gute Regierungsführung, die Achtung der Menschenrechte und die Bekämpfung von Korruption an vorderer Stelle. Entsprechende Anstrengungen seitens der Empfängerländer machen diesbezügliche Reformen häufig zur Bedingung für die Entwicklungszusammenarbeit. Peking steht dieser Konditionalität hingegen kritisch gegenüber und argumentiert, dass Konditionalität und die Fokussierung auf gute Regierungsführung die tatsächlichen Bedürfnisse und Erfahrungen der

Entwicklungsländer außer Acht lassen.<sup>16</sup> Chinesische Funktionär\_innen und Entwicklungsökonom\_innen, darunter der ehemalige Chefvolkswirt der Weltbank, Justin Yifu Lin, vertreten die Auffassung, die Entwicklungsbemühungen des DAC würden darauf abzielen, mit dem Instrument der Beihilfen und zinsgünstigen Darlehen die Modelle und Erfahrungen der Industrieländer nachzubilden, während China im Gegensatz dazu seine eigene Entwicklungserfahrung nutze und dieses Wissen zur Unterstützung anderer Entwicklungsländer einsetze.<sup>17</sup>

China ist von der Legitimität seines eigenen Entwicklungskonzepts umso überzeugter, als seine Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika bereits Mitte der 1950er-Jahre begann. Diese geschichtliche Erfahrung wird von den chinesischen Staats- und Regierungschefs oft strategisch genutzt, wenn sie bei ihren Afrika-Besuchen immer wieder das Bild einer gemeinsamen Vergangenheit beschwören, eines gemeinsamen »antiimperialen und antikolonialen Kampfes«, in dem China trotz seiner eigenen Armut Afrika nach besten Kräften unterstützte. Zugleich zeichnen sie das Bild einer chinesisches-afrikanischen Zusammenarbeit, die auf »Freundschaft« und »gegenseitigem Nutzen« beruht. Zwar vermag diese Rhetorik kaum, die erhebliche Diskrepanz zwischen der behaupteten Gleichheit und den tatsächlichen Machtungleichgewichten in den Beziehungen zu kaschieren, doch verdient es Beachtung, dass die Begriffe Gleichheit, Freundschaft und gegenseitiger Nutzen seit Mitte der 1950er-Jahre bis heute nahezu konstant verwendet wurden und zudem seit der Afro-Asiatischen Konferenz in Bandung 1955 die Grundsätze der Süd-Süd-Kooperation repräsentieren.<sup>18</sup>

Die Kenntnis dieses historischen Kontextes ist eine wesentliche Voraussetzung, um die heutigen Interaktionsmuster

<sup>14</sup> Rudyak, M. (2021). The Past in the Present of Chinese International Development Cooperation. China war nicht das einzige Entwicklungsland, das Entwicklungshilfe leistete; auch Indien war Geber und Empfänger zugleich.

<sup>15</sup> Fan, Z. 范正利 (2018). »To Get Rich, First Build a Road«, a Chinese »Folk Proverb« in International Practice (”要想富·先修路”·一条中国式”的国际化实践). *China Daily Online* (中国日报网), 30. September, [http://china.chinadaily.com.cn/2018-09/30/content\\_37010654.htm](http://china.chinadaily.com.cn/2018-09/30/content_37010654.htm).

<sup>16</sup> Wang, J. & Sampson, M. (2022). China's Multi-Front Institutional Strategies in International Development Finance. *The Chinese Journal of International Politics* 15(4), 374–394, <https://doi.org/10.1093/cjip/poac019>.

<sup>17</sup> Pan, Y. 潘英丽 (2016). Justin Lin: Constructing a New Concept of Development Cooperation (林毅夫: 重构发展合作新理念). *China Economic Times* (中国经济时报), 10. Oktober, <http://opinion.hexun.com/2016-10-10/186336642.html>; *Global Times* (2022); *GT Voice: World Bank Needs to Avoid Bias in Aiding Developing Countries*. *Global Times*, 21. April, <https://www.globaltimes.cn/page/202204/1259993.shtml>.

<sup>18</sup> Rudyak (2023). »We Help Them, and They Help Us«.

zwischen China und dem Globalen Süden zu verstehen. Die Art und Weise, wie die chinesische Entwicklungszusammenarbeit sich über die Jahrzehnte hinweg gestaltet hat, liefert deutschen und anderen europäischen politischen Entscheidungsträger\_innen wichtige Einblicke in Chinas Motivationen, Strukturen und potenzielle Implikationen, die einen fundierteren und effektiveren Umgang mit Chinas Präsenz in den Entwicklungsregionen von heute ermöglichen. Mehr darüber zu erfahren, wie und warum China so handelt, wie es handelt, kann Deutschland und Europa zudem wertvolle Erkenntnisse für die Ausgestaltung ihrer eigenen Ansätze liefern. Der Zugang zu derartigen Einblicken wird in Zukunft immer wichtiger werden.

## 2.1 ENTWICKLUNGSHILFE IN DER MAO-ÄRA: DIPLOMATISCHES MITTEL FÜR INTERNATIONALE ANERKENNUNG (1949–1978)

Die Volksrepublik China begann ihre Entwicklungszusammenarbeit mit anderen Ländern unmittelbar nach ihrer Gründung. Ab 1950 unterstützte sie zunächst die kommunistischen Kräfte in Nordkorea und Nordvietnam, ab 1953 dann auch andere kommunistische Länder militärisch und wirtschaftlich. Nach der Konferenz von Bandung im Jahr 1955 kamen kurz zuvor entkolonialisierte Länder in Asien und Afrika hinzu: Kambodscha, Nepal und Ägypten waren 1956 die ersten nichtkommunistischen Empfänger chinesischer Hilfe. Zugleich erhielt China selbst seit 1950 sowjetische Entwicklungshilfe in Form von konzessionären Krediten und technischen Expert\_innen. Es war also von Anfang an gleichzeitig Geber und Empfänger.

Mit Ausnahme ihrer Beziehungen zum kommunistischen Block und zu Indien war die VR China nach ihrer Gründung international isoliert. Sie war von den Vereinten Nationen ausgeschlossen, da dort China durch die Exilregierung der Republik China auf Taiwan vertreten war. Nur wenige Länder erkannten die VR China diplomatisch an. Infolge ihrer Beteiligung am Koreakrieg war sie mit einem totalen Wirtschaftsembargo unter Führung der USA belegt. Vor diesem Hintergrund wurde Auslandshilfe zu einem Mittel, um die internationale Isolation zu durchbrechen und sich die diplomatische Anerkennung gerade erst entkolonialisierter Länder in Asien und Afrika zu sichern.

Der Ausbruch aus der diplomatischen Isolation begann für China mit der Bandung-Konferenz im Jahr 1955. Dem chinesischen Premier- und Außenminister Zhou Enlai, der Chinas Entwicklungskonzept in der Frühphase maßgeblich prägte, gelang es dort, zahlreiche Staaten davon zu überzeugen, dass China keine kommunistische Ideologie exportieren wolle, sondern sich für eine friedliche Koexistenz und gegenseitige Hilfe unter den Entwicklungsländern einsetze, die nicht an politische Bedingungen geknüpft werde. Die in Bandung geknüpften Kontakte wurden zur Grundlage für diplomatische Besuche. Dabei bot China entweder wirtschaftliche und technische Hilfe an, für welche die Empfängerländer sich mit der diplomatischen Anerkennung revan-

chierten, oder es honorierte umgekehrt die diplomatische Anerkennung mit Hilfsleistungen. Die Jahre nach der Bandung-Konferenz zeigen eine klare Korrelation zwischen ersten Hilfszusagen und diplomatischer Anerkennung.<sup>19</sup> Die Hilfen waren für China sehr kostspielig, doch die chinesische Führung war davon überzeugt, dass sie auf lange Sicht stabile Beziehungen garantierten. Exemplarisch kommt diese Auffassung in einer Rede zum Ausdruck, die Zhou Enlai 1956 vor dem Nationalen Volkskongress hielt:

*China ist ein Land, das sich erst vor Kurzem befreit hat. Unsere Wirtschaft ist noch sehr rückständig; wir haben noch nicht die volle wirtschaftliche Unabhängigkeit erreicht. [...] Aber wir haben verstanden, dass die wirtschaftliche Unabhängigkeit entscheidend zur Sicherung der politischen Unabhängigkeit beiträgt. Während wir also den Aufbau unserer eigenen Wirtschaft voranbringen, wollen wir im Rahmen unserer Möglichkeiten unsere bescheidenen Kräfte dafür nutzen, anderen Ländern bei ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zu helfen.<sup>20</sup>*

1963 verschlechterten sich Chinas Beziehungen zur Sowjetunion aufgrund eines ideologischen Zerwürfnisses zwischen Mao Zedong und Nikita Chruschtschow rapide. Dies führte schließlich zum Bruch zwischen China und der Sowjetunion und veranlasste Moskau, seine Hilfe für Peking komplett einzustellen. Daraufhin wandte China sich verstärkt Afrika zu. In Begleitung einer 50-köpfigen Delegation hochrangiger chinesischer Regierungsvertreter\_innen reiste Zhou Enlai zum Jahreswechsel 1963/1964 in zehn afrikanische Länder und verkündete dort die »Acht Prinzipien der wirtschaftlichen und technischen Auslandshilfe«. Diese Prinzipien beinhalteten unter anderem, dass die Hilfe beiden Seiten nutzen, die nationale Souveränität achten, nicht an politische Bedingungen geknüpft und eine eigenverantwortliche Entwicklung angestrebt werden solle.<sup>21</sup> Afrika wurde zu einem strategischen Kampfplatz, auf dem China nicht nur gegen den Westen, sondern auch gegen die Sowjetunion um Einfluss rang. 1964 stellte China 53 Prozent aller in diesem Jahr an afrikanische Staaten vergebenen Kredite bereit – mehr als der Westen und die Sowjetunion zusammen.<sup>22</sup>

Die chinesische Entwicklungsfinanzierung und die Kredite für Afrika stiegen auch dann noch weiter an, als ab 1966 die Kulturrevolution in China wütete und das Land wirtschaftlich und politisch paralyisierte. So wurde etwa die 2000 Kilo-

<sup>19</sup> Ebd.

<sup>20</sup> Zhou, E. 周恩来 (1956). The Speech of Premier and Minister of Foreign Affairs Zhou Enlai on the Current International Situation, China's Foreign Policy and the Issue of Liberating Taiwan (周恩来总理兼外交部长关于目前国际形势、我国外交政策和解放台湾问题的发言). *People's Daily* (人民日报), 28. Juni, 1.

<sup>21</sup> Zhou, Enlai (1964). »The Chinese Government's Eight Principles for Economic Aid and Technical Assistance to Other Countries«, 15. Januar 1964, History and Public Policy Program Digital Archive, Zhonghua renmin gongheguo waijiaobu and Zhonggong zhongyang wenxian yanjiushi, Hrsg., Zhou Enlai waijiao wenxuan (Ausgewählte diplomatische Dokumente von Zhou Enlai) (Beijing: Zhongyang wenxian chubanshe, 1990), 388, <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/121560>.

<sup>22</sup> Yu, G.T. (1988). Africa in Chinese Foreign Policy. *Asian Survey* 28(8), 849–862.

meter lange Tansania-Sambia-Eisenbahn (TAZARA) auf dem Höhepunkt der Kulturrevolution mit chinesischer Hilfe gebaut. Mit dem Einmarsch der Sowjetunion in die Tschechoslowakei 1968 und der beginnenden Entspannung zwischen den USA und Vietnam während der Amtszeit Richard Nixons 1969 bot sich China die Gelegenheit, seine Bemühungen um diplomatische Anerkennung weiter zu verstärken – am Ende mit Erfolg: 1971 stimmte die UN-Vollversammlung für die Aufnahme der VR China in die UN und schloss dafür die Republik China auf Taiwan aus.

## 2.2 REFORM UND ÖFFNUNG: STREBEN NACH EINEM GEGENSEITIGEN WIRTSCHAFTLICHEN NUTZEN FÜR EINE GEMEINSAME ENTWICKLUNG (1978–MITTE DER 1990ER-JAHRE)

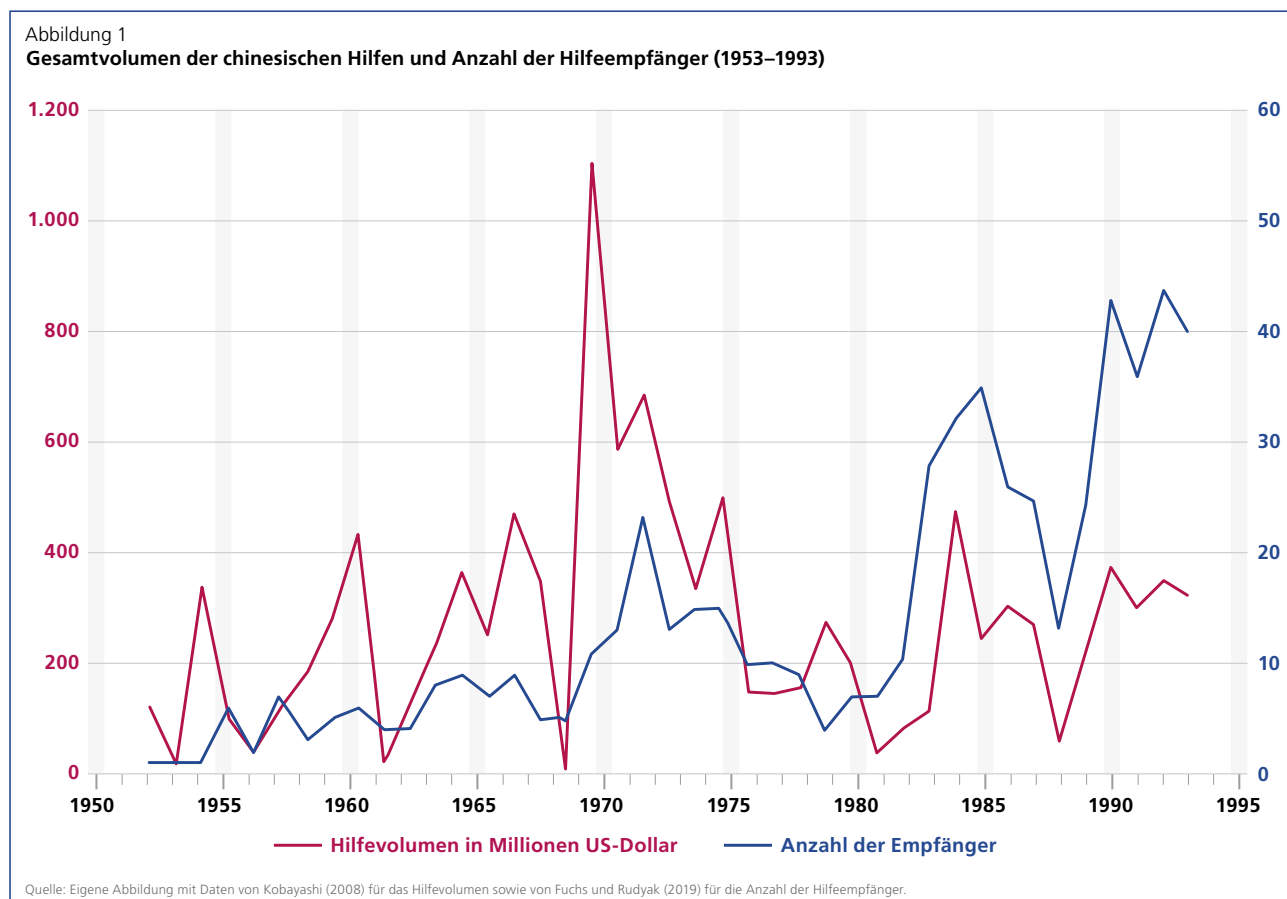
Als 1978, zwei Jahre nach Maos Tod, Deng Xiaoping an die Macht kam, leitete China eine neue »Reform- und Öffnungspolitik« ein. Es wandte sich der Weltgemeinschaft zu und öffnete sich der westlichen Entwicklungszusammenarbeit. Zu dieser Zeit gehörte China zu den 20 ärmsten Ländern der Welt und so stand nach dem wirtschaftlichen Niedergang unter Maos Führung die Frage im Raum, ob sich das Land Auslandshilfe weiterhin leisten könne.<sup>23</sup> Letztlich kam Deng Xiaoping zu dem Schluss,

dass Chinas internationaler Status untrennbar mit seiner Unterstützung für die Dritte Welt verknüpft sei. Er glaubte, dass die Hilfen daher eine strategische Investition darstellten, die es auch dann noch bleiben würden, wenn China eines Tages reich werden sollte.<sup>24</sup> Einigkeit bestand allerdings darin, dass China das Niveau der 1970er-Jahre nicht halten könne, denn China gab in der Dekade ca. zwei Prozent seines Bruttoinlandsprodukts für Auslandshilfe aus. Zum Vergleich: 1970 verabschiedeten die Vereinten Nationen eine Resolution, wonach die Industrieländer ein ODA-Ziel von 0,7 Prozent des BIP als langfristiges Ziel anstreben sollten. Die Ausgaben für Auslandshilfe sollten also gesenkt und schwerpunktmäßig auf Projekte verlagert werden, die beiden Seiten einen wirtschaftlichen Nutzen brachten. Wie seinerzeit Zhou Enlai reiste Premier Zhao Ziyang von Dezember 1982 bis Januar 1983 nach Afrika, um dort die »Vier Prinzipien der wirtschaftlichen und technischen Zusammenarbeit zwischen China und Afrika« vorzustellen.<sup>25</sup> Die »Vier Prinzipien« umfassten die bisherigen Grundsätze »Gegenseitiger Nutzen« und »Gemeinsame Entwicklung«, zwei weitere kamen hinzu: »Konkrete Ergebnisse« und »Vielfältige Ausgestaltung«. China hoffte, die beiden neuen Prinzipien durch Joint Ventures umsetzen zu können.

<sup>23</sup> Rudyak (2023). »We Help Them, and They Help Us«, 589.

<sup>24</sup> Ebd., 590.

<sup>25</sup> The Four Principles of Sino-African Economic and Technological Cooperation proclaimed by Premier Zhao (赵总理宣布中非经济技术合作四项原则) (1983). People's Daily (人民日报), 15 January, 6.



Obwohl das Hilfsvolumen in den 1980er-Jahren geringer war als in den 1970er-Jahren, blieb China ein wichtiger Entwicklungsakteur. 1984 war es der achtgrößte bilaterale Geber in Subsahara-Afrika und leistete etwa so viel Hilfe wie Norwegen und nicht viel weniger als Japan oder Großbritannien.<sup>26</sup> Das Volumen stieg ab 1981 stetig an und erreichte 1984 mit dem Besuch von Vizepremier Li Peng in Afrika (ein Jahr nach Zhao Ziyang) seinen Höchststand; das gilt auch für die Anzahl der Hilfeempfänger (Abbildung 1). Nach 1984 gingen die beiden Zahlen noch einmal zurück, erreichten aber nie wieder den Tiefstwert von 1981. Die beständige und kontinuierliche Bereitstellung von Hilfe legte den Grundstein für die in den 2000er-Jahren einsetzende Expansion chinesischer Unternehmen in Afrika, als diese begannen, global aktiv zu werden.

Als nach der Niederschlagung der Proteste auf dem Tiananmen-Platz im Juni 1989 zahlreiche westliche Länder Wirtschaftssanktionen gegen China verhängten, erwies sich die Auslandshilfe für China erneut als probates Mittel, um sich die Unterstützung der Entwicklungsländer zu sichern. Von 1988 bis 1989 vervierfachten sich die chinesischen Hilfszusagen von 60,4 Millionen US-Dollar auf 223,5 Millionen US-Dollar und stiegen 1990 auf 374,6 Millionen US-Dollar an. Gleichzeitig verdoppelte sich die Zahl der Hilfeempfänger zwischen 1989 und 1990 (Abbildung 1). Zwar erreichte das Gesamtvolumen der Hilfen nicht mehr die früheren Höchstwerte, dennoch war die Zahl der Empfänger Anfang der 1990er-Jahre die höchste in der Geschichte der chinesischen Entwicklungszusammenarbeit. Dass China sich erneut in Entwicklungsländern engagierte, wurde durch den sich verschärfenden Wettbewerb mit Taiwan noch beflügelt. Nach der Aufhebung des Kriegsrechts 1987 leitete Taiwan einen demokratischen Übergang ein und begann, seine Hilfsinitiativen in den ehemals befreundeten Ländern wiederzubeleben, in der Hoffnung, wieder in die UN aufgenommen zu werden.<sup>27</sup> Die Strategie, durch die Aufstockung der Hilfen die eigene Position zu stärken, war für China ein Erfolg: Alle Länder, die 1993 gegen Taiwans Wiederaufnahme in die UN stimmten, mit Ausnahme von Russland, Indien und der Slowakei, hatten in den frühen 1990er-Jahren chinesische Hilfen erhalten.<sup>28</sup>

Auf der Suche nach geeigneten Möglichkeiten, die Sichtbarkeit und den Einfluss seiner Hilfe zu steigern, ohne die Ausgaben deutlich erhöhen zu müssen, ging China dazu über, die Hilfen mit Handel und Investitionen zu verknüpfen.<sup>29</sup> Als neue und wichtigste Form der Auslandshilfe führte es 1995 konzessionäre Kredite ein, die über die ein Jahr zuvor gegründete Export-Import Bank of China (China

Exim Bank) abgewickelt wurden. Bei diesen konzessionären Krediten subventionierte der Staat die Zinsdifferenz zwischen dem vergünstigten Zinssatz und dem Referenzzinssatz der Bank mit Mitteln aus dem staatlichen Haushalt für Auslandshilfe. Auf diese Weise wurde ein normales kommerzielles Darlehen in einen zinsgünstigen Kredit umgewandelt, wodurch der gesamte Kredit (und nicht nur der Zuschussanteil) als »Hilfe« eingestuft wurde, was die Zahlen der chinesischen Entwicklungshilfe erheblich in die Höhe trieb.<sup>30</sup> Gleichzeitig machte diese Reform chinesische Unternehmen zu den Hauptakteuren bei der Umsetzung der Entwicklungszusammenarbeit und ebnete damit den Weg für ihre globale Expansion. Die neue Strategie lehnte sich weitgehend an das japanische Modell an, das auf die Verflechtung von Hilfsleistungen mit Handel und Investitionen setzte – China hatte es in den 1980er-Jahren als Empfängerland staatlicher japanischer Entwicklungshilfe kennengelernt.<sup>31</sup> Chinesische Funktionär\_innen waren davon beeindruckt, dass Japans Investitionen, insbesondere in die chinesische Infrastruktur und Schwerindustrie, erheblich zur wirtschaftlichen Entwicklung Chinas und zur Armutsbekämpfung beitrugen und gleichzeitig die Internationalisierung der japanischen Industrie unterstützten.<sup>32</sup>

### 2.3 DIE TRIADE HILFE – HANDEL – INVESTITIONEN: ENTWICKLUNGSHILFE BEREITET DEN WEG FÜR DAS »GOING GLOBAL« CHINESISCHER UNTERNEHMEN (1995–2013)

Seit Mitte der 1990er-Jahre diente den chinesischen Unternehmen die Auslandshilfe zunehmend als »Türöffner«, der es ihnen erlaubte, sich weitgehend risikofrei zu internationalisieren und ihre Produkte mit chinesischer Staatsfinanzierung in Entwicklungsländer einzuführen.<sup>33</sup> Der chinesische Afrikaforscher Luo Jianbo schreibt zur Rolle der Auslandshilfe für die globale Expansion chinesischer Unternehmen:

*Dass chinesische Unternehmen problemlos in Afrika Fuß fassen konnten, steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Auslandshilfe.<sup>34</sup>*

<sup>26</sup> Brautigam, D. (2009). *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*. Oxford: Oxford University Press, 54

<sup>27</sup> Lee, W.-C. (1993). Taiwan's Foreign Aid Policy. *Asian Affairs* 20(1), 43–62.

<sup>28</sup> Fuchs, A. & Rudyak, M. (2019). The Motives of China's Foreign Aid. In Zeng, K. (Hrsg.), *Handbook on the International Political Economy of China*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing, 392–410.

<sup>29</sup> Ma, J. 马金 (1994). Wu Yi Introduces the Concept of »Grand Strategies of Economy and Trade« (吴仪介绍: »大经贸战略« 构想). *China Market* (中国市场) 07, 9.

<sup>30</sup> Qi, G. 齐国强 (1995). Furthering the Reform of Foreign Aid Work Under New Circumstances: National Work Conference on the Reform of Foreign Aid was Held in Beijing (在新形势下进一步改革援外工作—全国援外改革工作会议在京召开). *International Economic Cooperation* (国际经济合作) 11, 4–5.

<sup>31</sup> Shimomura, Y. & Wang, P. (2012). The Evolution of »Aid, Investment, Trade Synthesis« in China and Japan. In J. Sato & Shimomura, Yasutami (Hrsg.), *The Rise of Asian Donors: Japan's Impact on the Evolution of Emerging Donors*. Routledge, 114–132.

<sup>32</sup> Nissanke, M. & Shimomura, Y. (2013). Institutional Evolution Through Development Cooperation: An Overview. In M. Nissanke & Y. Shimomura (Hrsg.), *Aid as Handmaidens for the Development of Institutions: A New Comparative Perspective*. Palgrave Macmillan UK, 1–47.

<sup>33</sup> Johnston, L. A. & Rudyak, M. (2017). China's »Innovative and Pragmatic« Foreign Aid: Shaped by and now Shaping Globalisation. In *China's New Sources of Economic Growth: Vol. II*. Canberra: ANU Press, 431–451.

<sup>34</sup> Luo, J. 罗建波 (2016). Nine Characteristics of Chinese Foreign Aid (中国对外援助的九大特色). *International Aid* (国际援助) 04, 102–106.

In der Folge wurden Chinas Präsenz und Investitionen in Afrika bestimmt durch zuweilen konkurrierende Akteure aus der Partei, der Staatsregierung, der Provinzregierungen, dem Militär, staatseigenen und privaten Unternehmen sowie Individuen, die ihre eigenen, meist geschäftlichen oder bürokratischen, Interessen verfolgten.<sup>35</sup> Auch der massive Rückgang der DAC-Entwicklungshilfen nach dem Ende des Kalten Krieges bereitete den Boden für Chinas verstärkte und breitere Präsenz in Afrika. Für den Westen verlor Entwicklungshilfe nach dem Zusammenbruch des Ostblocks an politischer Bedeutung; zusätzlich erhöhte in vielen Ländern die wirtschaftliche Rezession den innenpolitischen Druck auf die Staatsfinanzen – mit der Folge, dass die DAC-Hilfen für Subsahara-Afrika in den 1990er-Jahren um 40 Prozent zurückgingen. Zudem wurde Entwicklungshilfe ab 2000 deutlich stärker an Konditionalitäten geknüpft: Die Empfänger waren jetzt gehalten, Good-Governance-Reformen einzuführen.<sup>36</sup> Zeitlich fiel die Veränderung der westlichen Entwicklungshilfepolitik mit Chinas »Wirtschaftswunder« zusammen, das dessen Ölbedarf massiv erhöhte. 1996 rangierte die VRC nach den USA und Japan an dritter Stelle im Erdölverbrauch; bei ihrem WTO-Beitritt 2001 war sie nach den USA zum zweitgrößten Erdölimporteur geworden. In der Zwischenzeit hatte sich im ressourcenreichen Afrika ein politischer Umbruch vollzogen. Mit dem Ende der Apartheid 1994 wurden Südafrikas wirtschaftliche Integration und Entwicklung in der Region befördert. Bis Mitte der 1990er-Jahre wurden die meisten Länder südlich der Sahara makroökonomisch stabiler.<sup>37</sup> Dies schuf die Voraussetzungen für das »Angola-Modell«: China bot den Ländern des Globalen Südens Hilfen und konzessionäre Kredite ohne politische Konditionalitäten an und erhielt im Gegenzug Zugang zu natürlichen Ressourcen.<sup>38</sup> Besonders erfolgreich war dieses Modell in Ländern wie Angola und Simbabwe, in denen Geschäfte dieser Art innerhalb eines engen elitären Kreises ausgehandelt werden konnten.<sup>39</sup>

Im Jahr 2000 initiierte China, dem Beispiel von Japans Tokyo International Conference on African Development (TICAD) folgend, das Forum für chinesisch-afrikanische Zusammenarbeit (Forum on China-Africa Cooperation, FOCAC). Was China schaffen wollte, war eine Plattform »für gemeinsame Konsultationen und den Dialog mit befreundeten afrikanischen Ländern sowie einen Mechanismus für die Zusammenarbeit zwischen den Entwicklungs-

ländern im Geiste der Süd-Süd-Kooperation«.<sup>40</sup> Seitdem finden alle drei Jahre alternierend in China und Afrika hochrangige Ministertreffen statt. Vor allem das Gipfeltreffen 2006 sorgte dafür, dass das Thema »China – Afrika« auf die westliche Agenda rückte. In jenem Jahr bot China den afrikanischen Ländern für die Jahre 2007–2009<sup>41</sup> mehr als zehn Milliarden US-Dollar Entwicklungsgelder an und übertraf damit das Volumen der für denselben Zeitraum geschätzten Weltbank-Hilfen für Afrika.<sup>42</sup> Wie Abbildung 2 zeigt, stieg der Umfang von Chinas öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit insgesamt seit Mitte der 2000er-Jahre geradezu exponentiell an, während der Anteil der mit den ODA-Zahlungen vergleichbaren »Auslandshilfen« zurückging. Auf Afrika entfielen zwischen 2000 und 2014 etwa 35 Prozent der globalen Entwicklungsfinanzierung Chinas und rund 45 Prozent der chinesischen Auslandshilfen – etwas mehr als auf Chinas Entwicklungsfinanzierung für Asien, die etwa 34 Prozent ausmachte.<sup>43</sup> Lateinamerika rückte mit Ausnahme Kubas erst in den späten 2000er-Jahren in den Fokus chinesischer Entwicklungsfinanzierung.

Chinas »*No strings attached*«-Politik und ihre potenziellen Folgen für das Bemühen um die Förderung von guter und verantwortlicher Regierungsführung lösten unter den DAC-Gebern eine kontroverse Debatte aus. Der DAC versuchte, China mit einem Beitrittsangebot in sein Hilfesystem einzubinden. Die chinesische Regierung lehnte jedoch mit dem Argument ab, ihre Hilfe sei keine Entwicklungshilfe im Sinne des DAC, sondern Süd-Süd-Kooperation. China wies auch die Kritik des DAC an seinem Konzept der Nicht-Konditionalität zurück und begründete dies damit, dass dieses Konzept auf dem Grundsatz der politischen Nichteinmischung gründe und seine Wurzeln in der historischen Erinnerung an das westliche Embargo gegen China nach 1949 habe.<sup>44</sup>

Obwohl die westliche Kritik von China öffentlich zurückgewiesen wurde, löste sie intern eine lebhafte Reformdebatte aus, die sich genau mit den vom Westen kritisierten Aspekten auseinandersetzte: mit Transparenz, Effizienz der Entwicklungsfinanzierung, Standards sowie den für Chinas Ruf schädigenden Konflikten zwischen chinesischen Unter-

35 Grassi, S. (2013). China und der Wachstumskontinent Afrika. *Frankfurter Hefte* 6, 10–15, [https://www.frankfurter-hefte.de/media/Archiv/2013/Heft\\_06/2013-06\\_grassi.pdf](https://www.frankfurter-hefte.de/media/Archiv/2013/Heft_06/2013-06_grassi.pdf).

36 Mold, A. (2009). *Policy Ownership and Aid Conditionality in the Light of the Financial Crisis. A Critical Review*. OECD Development Centre, <http://www.oecdbookshop.org/browse.asp?pid=title-detail&lang=fr&ds=&ISBN=9789264075528>.

37 Johnston & Rudyak (2017). China's »Innovative and Pragmatic« Foreign Aid, 438.

38 Downs, E. (2007). The Fact and Fiction of Sino-African Energy Relations. *China Security* 3(3), 42–68. Der Ansatz wurde international unter dem Namen »Angola Modell« bekannt, da er erstmals in Angola zur Anwendung kam.

39 Grassi (2013). China und der Wachstumskontinent Afrika, 15.

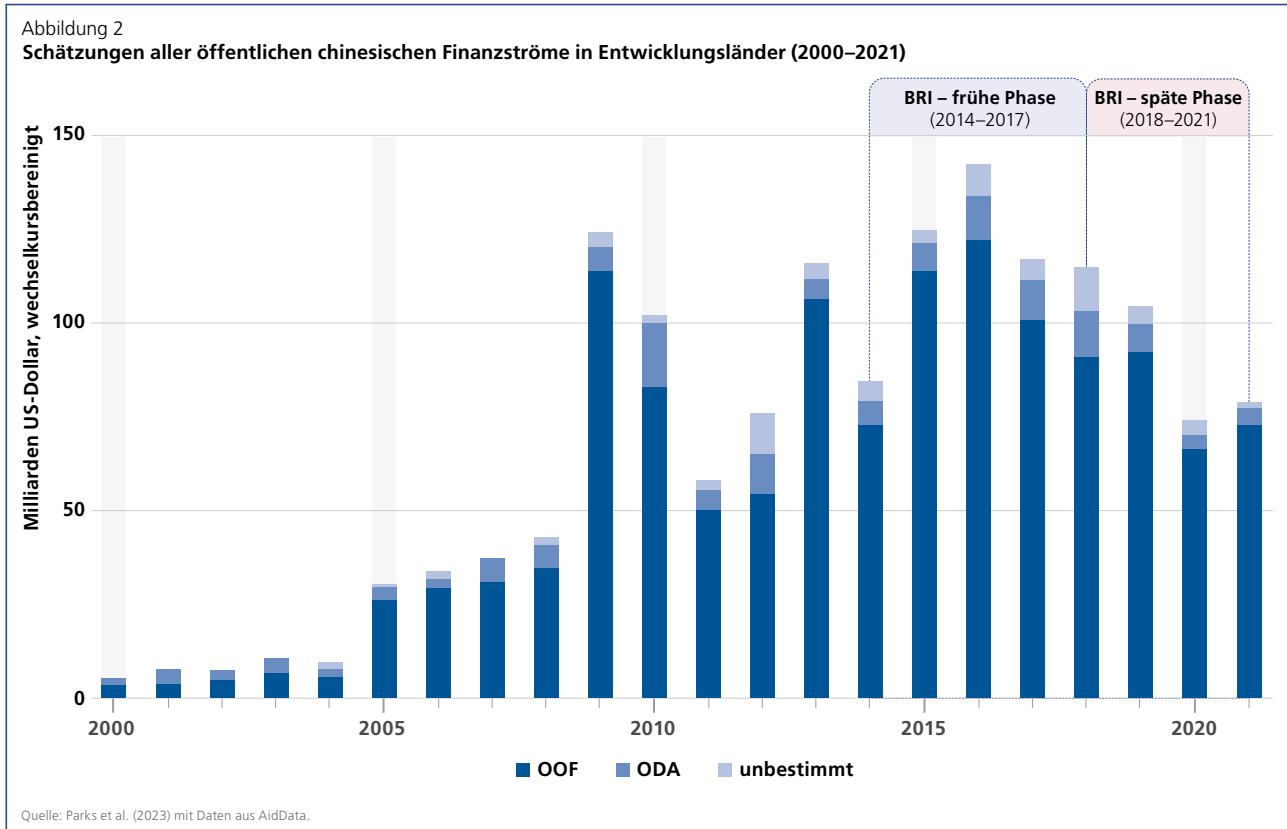
40 FOCAC (2004). *Characteristics of FOCAC*. <https://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/ylt/tj/t157576.htm>, Die Internationale Tokio-Konferenz zur Entwicklung Afrikas (The Tokyo International Conference on African Development, TICAD) diene in weiten Teilen als Vorbild für die FOCAC und wurde 1993 von Japan ins Leben gerufen.

41 FOCAC (2006). *Forum on China-Africa Cooperation. Beijing Action Plan (2007–2009)*. 16 November, <https://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/zyl/hywjt/280369.htm>.

42 Diese Schätzungen wurden später widerlegt. Siehe Hwang, J., Brautigam, D. & Eom, J. (2016). How Chinese Money is Transforming Africa: It's Not What You Think. *SAIS-CARI Policy Brief* 11, [http://static1.squarespace.com/static/5652847de4b033f56d2bdc29/t/571a2daf-20c64744b887cf7c/1461333522495/China+Africa+Loans+Briefing+Paper\\_SAIS+CARI.pdf](http://static1.squarespace.com/static/5652847de4b033f56d2bdc29/t/571a2daf-20c64744b887cf7c/1461333522495/China+Africa+Loans+Briefing+Paper_SAIS+CARI.pdf).

43 China Power Team (2017). Where Is China Targeting Its Development Finance? *China Power*, 8. Dezember, <https://chinapower.csis.org/china-development-finance/>.

44 Rudyak (2021). The Past in the Present of Chinese International Development Cooperation.



nehmen und der Bevölkerung in den Empfängerländern.<sup>45</sup> Da die Debatte ausschließlich auf Chinesisch geführt wurde, fand sie im Westen jedoch kaum Beachtung. Darüber hinaus begann China, Beobachter\_innen in den DAC zu entsenden und Delegationen zu den Hilfsorganisationen der DAC-Länder zu schicken, um sich mit deren Hilfspraktiken vertraut zu machen. 2009 begründeten der DAC und China eine gemeinsame Studiengruppe (China-DAC Study Group), die sich über Praktiken der Entwicklungszusammenarbeit austauschte. Seit 2013 hat China auch bei den Sitzungen des Pariser Clubs einen Beobachterstatus. Es ging China jedoch nie darum, das Prinzip der Nicht-Konditionalität aufzugeben, sondern darum, die Erfahrungen der DAC-Länder zu nutzen, um das eigene System zu professionalisieren.

China hat auch auf die Forderungen des Westens nach mehr Transparenz bei seinen Hilfsmaßnahmen reagiert. Im April 2011 veröffentlichte es sein erstes englischsprachiges Weißbuch über »Chinas Auslandshilfe«. Das Weißbuch gab die offizielle Sicht der chinesischen Regierung auf das eigene Hilfssystem und die internationale Zusammenarbeit wieder, lieferte aber nur aggregierte Zahlen für Sektoren und Kontinente, ohne Aufschlüsselung nach Ländern oder Projekten. Dies wurde von vielen externen Beobachter\_innen kritisiert. Im Jahr 2014 und im Januar 2021 folgten zwei Aktualisierungen, die ebenfalls nur aggregierte Zahlen lieferten. Die Weißbuch-Aktualisierung vom Januar 2021 trug nicht mehr

den Titel »Chinas Auslandshilfe«, sondern »Chinas internationale Entwicklungszusammenarbeit« – ein Ausdruck der Hinwendung zu einer proaktiveren Außenpolitik unter Xi Jinping.

## 2.4 VON »AUSLANDSHILFE« ZUR »INTERNATIONALEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT«: CHINAS ENTWICKLUNGSFINANZIERUNG IN DER ÄRA VON XI JINPING

Seit Xi Jinping 2012 zunächst als Generalsekretär der KPCh und 2013 dann als Staatspräsident die Macht in China übernahm, verfolgt das Land außenpolitisch einen selbstbewussteren und ambitionierteren Kurs. Die Auswirkungen dieser Entwicklung zeigen sich auch in Chinas Politik der Auslandshilfe. Nachdem chinesische Regierungsvertreter\_innen sich in früheren Jahren bei diesem Thema eher bedeckt hielten und zurückhaltend reagierten, ging die Volksrepublik ab 2013 dazu über, sich aktiv als ein Land zu positionieren, das Entwicklungslösungen für den Globalen Süden anbietet.

Am deutlichsten manifestierte sich dieser Kurswechsel in der 2013 initiierten Neuen-Seidenstraße-Initiative (Belt and Road Initiative, BRI). Die BRI zielte zunächst auf eine engere Zusammenarbeit mit den Nachbarländern ab, entwickelte sich aber rasch zu einem globalen Vorhaben, das den Ausbau von See- und Landwegen zur Vernetzung Chinas mit Europa, Asien und Afrika sowie massive Infrastrukturinvestitionen beinhaltet. Die politische Neuausrichtung ging zudem mit der Gründung neuer Institutionen einher, die chinesi-

<sup>45</sup> Johnston & Rudyak (2017). China's »Innovative and Pragmatic« Foreign Aid, 439.

sches Know-how im Bereich der globalen Entwicklung erforschen und vermitteln sollen: des Instituts für Süd-Süd-Kooperation und Entwicklung (Institute of South-South Cooperation and Development, ISSCAD), das mit dem ehemaligen Weltbank-Chefökonom Justin Yifu Lin als Gründungsdekan an der Universität Peking angesiedelt ist, und des Zentrums für internationales Entwicklungswissen (Center for International Knowledge on Development, CIKD) unter dem Entwicklungs- und Forschungszentrum des Staatsrats (Development Research Center of the State Council), der Denkfabrik des chinesischen Kabinetts.<sup>46</sup> Auf institutioneller Ebene wurde im Handelsministerium die seit Anfang der 1980er-Jahre für die chinesische Hilfe zuständige Abteilung für Auslandshilfe ausgegliedert und in eine eigenständige Regierungsstelle für internationale Entwicklungszusammenarbeit überführt: die Chinesische Agentur für internationale Entwicklungszusammenarbeit (China International Development Cooperation Agency, CIDCA).<sup>47</sup> Die CIDCA wurde mit der Aufgabe betraut, die Steuerung der Entwicklungshilfe zu bündeln, um die BRI und Chinas proaktiven außenpolitischen Kurs zu unterstützen.<sup>48</sup>

Parallel begann Peking, sich stärker multilateral zu engagieren. 2013 kündigte Xi die Gründung der Asiatischen Infrastrukturinvestitionsbank (Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB) an, und 2014 zählte China neben Brasilien, Russland, Indien und Südafrika zu den fünf Gründungsstaaten der Neuen Entwicklungsbank (New Development Bank, NDB). Sowohl die AIIB als auch die NDB haben ihren Hauptsitz in China, die AIIB in Peking und die NDB in Shanghai. Für China ist die AIIB ein besonders wichtiger diplomatischer Erfolg: Die Zahl der Mitglieder stieg trotz des zunächst erheblichen Widerstands der USA von 57 Gründungsmitgliedern 2016 auf 106 im Januar 2023, darunter viele westliche Staaten. Es gab jedoch auch Rückschläge: Im Juni 2023 setzte Kanada seine Mitgliedschaft in der AIIB aus, nachdem der kanadische Generaldirektor für Kommunikation der AIIB mit der Begründung zurückgetreten war, die Bank werde »von der Kommunistischen Partei dominiert.«<sup>49</sup> Neben seiner Beteiligung an der AIIB und der NDB ist China auch Mitglied mehrerer regionaler multilateraler Entwicklungsbanken (MDB) und seit 2023 sechstgrößter Beitragszahler der Internationalen Entwicklungsorganisation der Weltbank (IDA).

Seit dem Start der BRI ist China zu einem der weltweit größten Geber internationaler Entwicklungsfinanzierung geworden. Der Großteil der öffentlichen Entwicklungsfinanzie-

rung entfällt auf Projektdarlehen, die häufig in Form von Tauschgeschäften (Ressourcen gegen Infrastruktur) bereitgestellt werden.<sup>50</sup> Schätzungen zufolge engagierte China sich im Rahmen der BRI zwischen 2013 und Mitte 2022 mit einem Volumen von insgesamt rund 932 Milliarden US-Dollar, wovon rund 561 Milliarden US-Dollar auf Bauverträge entfielen.<sup>51</sup> Neben Asien ist Afrika nach wie vor der Hauptempfänger der öffentlichen chinesischen Entwicklungsfinanzierung: Von 2015 bis 2018 sagte die Volksrepublik China den afrikanischen Ländern 60 Milliarden US-Dollar und auf den FOCAC-Gipfeln 2021 40 Milliarden US-Dollar zu. Abgesehen von solchen öffentlichkeitswirksamen Zusagen ist es aus drei Gründen schwierig, das genaue Volumen und die Auswirkungen der chinesischen Entwicklungsfinanzierung abzuschätzen: Erstens werden Daten nur unzureichend offengelegt; zweitens ist es vorherrschende Praxis, dass Hilfe, Handel und Investitionen miteinander verflochten werden; und drittens werden staatliche Akteure als kommerzielle Unternehmen behandelt. Letzteres zeigt sich exemplarisch daran, dass China beharrlich daran festhält, die China Development Bank (CDB), die eine politische Bank ist, bei Entschuldungsinitiativen wie einen kommerziellen Kreditgeber zu behandeln.<sup>52</sup> Diese Praktiken erschweren es Beobachter\_innen außerhalb Chinas, zwischen entwicklungsorientierten und kommerziellen Finanzströmen zu unterscheiden, und werfen außerdem die Frage auf, ob diese Finanzströme, da sie sich allesamt dem chinesischen Staat zuordnen lassen, nicht grundsätzlich gleich zu behandeln wären. Diese Frage ist relevant, wenn es darum geht, die Effektivität der Entwicklungsleistungen Chinas und der DAC-Länder miteinander zu vergleichen.<sup>53</sup> Nach Schätzungen von AidData belaufen sich die jüngsten bilateralen jährlichen Zusagen Chinas zur internationalen Entwicklungsfinanzierung auf rund 85 Milliarden US-Dollar pro Jahr, wobei nur fünf bis zehn Prozent dieser Summe sich mit der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) der DAC-Länder vergleichen lassen.<sup>54</sup> Demgegenüber betrugen die ODA-Leistungen des größten Gebers der EU, Deutschland, im Jahr 2022 35 Milliarden US-Dollar. Frankreich kam 2020 auf 15,9 Milliarden US-Dollar, während die ODA der USA sich 2021 auf 47,8 Milliarden US-Dollar belief.<sup>55</sup> Der Umfang der BRI-Darlehen und die fehlende Transparenz der Darlehensverträge wecken allerdings Bedenken hinsichtlich der Schul-

<sup>46</sup> Cheng, H. & Liu, W. (2021). Disciplinary Geopolitics and the Rise of International Development Studies in China. *Political Geography* 89, <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2021.102452>.

<sup>47</sup> Auf diese Reform wird im Zusammenhang mit der institutionellen Struktur der chinesischen Hilfe und der internationalen Entwicklungsfinanzierung in Kapitel 3 ausführlich eingegangen.

<sup>48</sup> Cheng & Liu (2021). Disciplinary Geopolitics.

<sup>49</sup> Reuters (2023). Canada Freezes Ties With Chinese Bank AIIB over Claim It Is »Dominated by Communist Party«. *The Guardian*, 14. Juni, <https://www.theguardian.com/business/2023/jun/15/canada-freezes-ties-with-chinese-bank-aiib-over-claim-it-is-dominated-by-communist-party>.

<sup>50</sup> Rudyak & Chen (2021). China's Lending Landscape.

<sup>51</sup> Nedopil Wang, C. (2023). China's Role in Addressing Post-Covid Debt Challenges in the Global South. *Panda Paw Dragon Claw*, 4. Mai, <https://pandapawdragonclaw.blog/2023/05/04/chinas-role-in-addressing-post-covid-debt-challenges-in-the-global-south/>.

<sup>52</sup> Ye, Y. (2020). How to Assess China's Participation in the G20 Debt Service Suspension Initiative. *East Asia Forum*, 7 Oct. <https://www.eastasiaforum.org/2020/10/07/how-to-assess-chinas-participation-in-the-g20-debt-service-suspension-initiative/>; Die CDB bot den DSSI-berechtigten Ländern zwar einen Schuldenerlass an, aber nicht in ihrer Eigenschaft als Teilnehmer der DSSI.

<sup>53</sup> Rudyak & Chen (2021). China's Lending Landscape.

<sup>54</sup> Malik, A. et al. (2021). *Banking on the Belt and Road: Insights from a New Global Dataset of 13,427 Chinese Development Projects*. Williamsburg, VA: AidData at William & Mary, <https://www.aiddata.org/publications/banking-on-the-belt-and-road>.

<sup>55</sup> OECD (2023). *Development Co-operation Profiles*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2dcf1367-en>.

den tragfähigkeit.<sup>56</sup> Chinas zunehmend selbstbewusste staatliche Akteure, wie das Finanzministerium oder die chinesische Zentralbank, die People's Bank of China, weisen solche Bedenken zurück. Sie werfen ihren Kritiker\_innen vor, den Blick zu sehr auf die Verschuldung und zu wenig auf den Bedarf der Entwicklungsländer an Entwicklung und Infrastruktur zu richten.<sup>57</sup> Dennoch hat China sich bereit erklärt, sich an der multilateralen Umschuldungsinitiative Debt Service Suspension Initiative (DSSI) und dem Common Framework der G20 zu beteiligen, wenn auch nur für einen Teil seiner Kredite.<sup>58</sup>

Chinas neues Selbstbewusstsein wird von der Forcierung bestimmter chinesischer Entwicklungsparadigmen begleitet, etwa der »Gemeinschaft für eine gemeinsame Zukunft der Menschheit« als alternative Vision eines Multilateralismus, der auf »gemeinsamen Absprachen« und nicht auf einer nach Auffassung Chinas von den USA dominierten regelbasierten Ordnung beruht.<sup>59</sup> In 2021 kündigte Xi Jinping zudem drei entwicklungspolitisch relevante globale Initiativen an: Die Globale Entwicklungsinitiative (2021), die Globale Sicherheitsinitiative (2022) und die Globale Zivilisationsinitiative (2023). Zusammengenommen spiegeln diese drei chinesischen Initiativen die offizielle Haltung zum Thema Entwicklung wider, wonach Entwicklung das höchste Menschenrecht darstellt. Sie benennen Stabilität und Sicherheit – worunter die chinesische Regierung de facto das Ausbleiben von Dissens versteht – als wesentliche Voraussetzungen für Fortschritt. Diese Initiativen machen zudem Chinas Auffassung deutlich, dass es keine universellen, sondern nur gemeinsame Werte gibt; jede »Zivilisation« hat ihre eigene Entwicklungsgeschichte, geht ihren eigenen Weg und Modernisierung ist nicht gleichbedeutend mit »Verwestlichung«. In einer Rede auf einer Parteitagung im Februar 2023 erklärte Xi:

*Chinas Modernisierung bricht mit dem Mythos, dass Modernisierung Verwestlichung bedeuten muss. Sie eröffnet den Entwicklungsländern mehr Möglichkeiten, sich zu modernisieren, und bietet eine chinesische Lösung für die Suche der Menschheit nach einem besseren Gesellschaftssystem.<sup>60</sup>*

Die Narrative ändern sich, doch der Kerngedanke bleibt derselbe. Der Grundsatz des von China so bezeichneten »Internationalismus« ist und bleibt ein Eckpfeiler seiner Entwicklungsphilosophie. China ist der festen Überzeugung, Infrastruktur sei der Schlüssel für Entwicklung, und sieht sich verpflichtet, sich für dieses Grundprinzip auch über seine Landesgrenzen hinaus starkzumachen. Darüber hinaus ist China unverändert darauf bedacht, ein dem eigenen Wirtschaftswachstum und der eigenen politischen Stabilität förderliches Umfeld zu schaffen.

<sup>56</sup> Horn, S. et al. (2019). China's Overseas Lending. *Kiel Working Papers*, Nr. 2132, Juni, <https://www.ifw-kiel.de/publications/kiel-working-papers/chinas-overseas-lending-12820>.

<sup>57</sup> PRC Ministry of Finance (2019). *Vice-Minister Zou Jiayi Gave an Exclusive Interview on the Financing Sub-Forum of the BRI Forum for International Cooperation* (财政部副部长邹加怡就“一带一路”国际合作高峰论坛金融通分论坛有关情况接受媒体专访), 25. April. <https://archive.ph/WTmkO>; Zhu, J. 朱隽 (2021) *Reflections on China's Participation in International Sovereign Debt Restructuring* (中国参与国际主权债务重组的思考), Shanghai Development Research Foundation (上海发展研究基金会), 18 August, <https://archive.ph/EPCBz>.

<sup>58</sup> Rudyak & Chen (2021). *China's Lending Landscape*.

<sup>59</sup> Siehe: Rudyak, M. (2023). *Multilateralism, Development, Human Rights and Modernisation*. In Oud, M. & Drinhausen, K. (Hrsg.). *Decoding China Dictionary* (2. Aufl.), [www.decodingchina.eu](http://www.decodingchina.eu).

<sup>60</sup> Xinhua (新华社) (2023). Xi Jinping Delivered an Important Speech at the Opening Ceremony of the Seminar on the Study and Implementation of the 20<sup>th</sup> NPC Spirit (习近平在学习贯彻党的二十大精神研讨班开班式上发表重要讲话), 7. Februar, [https://web.archive.org/web/20230214184140/http://www.gov.cn/xinwen/2023-02/07/content\\_5740520.htm](https://web.archive.org/web/20230214184140/http://www.gov.cn/xinwen/2023-02/07/content_5740520.htm).



## 3

# DIE CHINESISCHE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

## 3.1 DAS INSTITUTIONENGEFÜGE DER INTERNATIONALEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT CHINAS

### OBERSTE POLITISCHE ENTSCHEIDUNGSEBENE (IN PARTEI UND STAAT)

#### Zentrale Kommission für auswärtige Angelegenheiten (CFAC)

Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Zentralkomitees der KPCh (Central Foreign Affairs Commission, CFAC) ist das höchste außenpolitische Entscheidungsorgan in Chinas politischem System und damit auch die höchste Entscheidungsinstanz für Chinas internationale Entwicklungszusammenarbeit. Der CFAC sitzt Xi Jinping selbst als Generalsekretär der KPCh vor, den stellvertretenden Vorsitz hat Ministerpräsident Li Qiang inne. Direktor des Büros der CFAC ist Außenminister Wang Yi.<sup>61</sup> Als übergeordnetes politisches Organ ist die CFAC nicht in das Tagesgeschäft der Entwicklungszusammenarbeit eingebunden, setzt aber den politischen Rahmen für Entscheidungen über chinesische Kredite und Auslandshilfe.

#### Staatsrat

Der Staatsrat ist Chinas höchstes Verwaltungsorgan. Er wird von Ministerpräsident Li Qiang geleitet und setzt sich neben ihm aus vier Vizepremiers, drei Staatskommissar\_innen und den Leitungen der 26 Exekutivbehörden auf Kabinettschichtebene zusammen. Der Staatsrat bestimmt die allgemeinen administrativen Leitlinien der chinesischen Entwicklungszusammenarbeit. Alle Zuwendungen über 1,5 Millionen US-Dollar, Projekte mit einem Volumen über 12,5 Millionen US-Dollar, Hilfen für politisch sensible Länder und alle Anfragen, die das jährliche Auslandshilfebudget überschreiten, müssen vom Staatsrat genehmigt werden. Chinas Agentur für internationale Entwicklungszusammenarbeit CIDCA untersteht dem Staatsrat und berichtet innerhalb des Staatsrats an den Staatskommissar und Außenminister Wang Yi.

### MINISTERIEN UND ANGEGLIEDERTE INSTITUTIONEN FÜR DIE POLITIKGESTALTUNG UND UMSETZUNG

#### Chinesische Agentur für internationale Entwicklungszusammenarbeit (CIDCA)

Die Chinesische Agentur für internationale Entwicklungszusammenarbeit (China International Development Cooperation Agency, CIDCA) koordiniert federführend die von China als »Auslandshilfe« (*duiwai yuanzhu* 对外援助) bezeichnete öffentliche Entwicklungszusammenarbeit. Die Auslandshilfe umfasst Zuwendungen (allgemeine Güterhilfe, technische Zusammenarbeit oder Projekte zum Kapazitätsaufbau), zinslose Darlehen und konzessionäre Kredite. CIDCA hat den Rang eines Vizeministeriums und ist unmittelbar dem Staatsrat unterstellt. Sie wurde im April 2018 gegründet und ging größtenteils aus der ehemaligen Abteilung für Auslandshilfe des Handelsministeriums (Ministry of Commerce, MOFCOM) hervor, welches seit den 1980er-Jahren bis dato Chinas Auslandshilfe koordiniert hatte.<sup>62</sup> Zu CIDCAs Aufgaben<sup>63</sup> gehören:

- Ausarbeitung strategischer Leitlinien und Vorbereitung mittel- und langfristiger Pläne für die Auslandshilfe;
- Erarbeitung von Länderstrategien;
- Ausarbeitung von Jahresplänen und -programmen sowie Steuerung des Umfangs und der Verwendung von Auslandshilfegeldern;
- Auswahl geeigneter Auslandshilfeprojekte sowie Aufsicht über und Evaluierung ihrer Durchführung;
- Verhandlungen mit den Empfängerländern und Unterzeichnung von Hilfsabkommen;
- Genehmigung von konzessionären Krediten für Auslandshilfe, die über die China-Exim-Bank ausgezahlt werden;
- Monitoring und Evaluierung von Auslandshilfeprojekten.

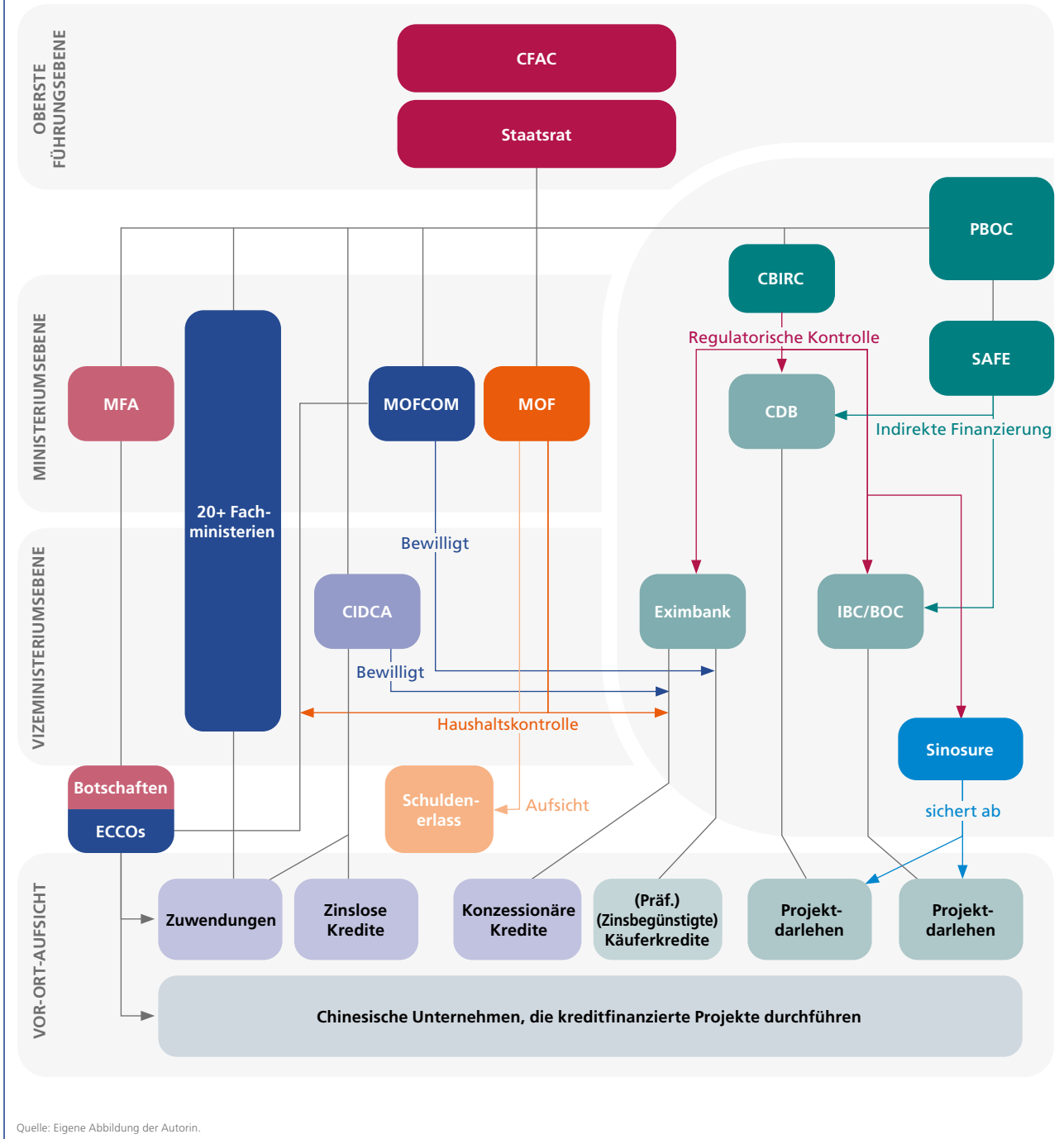
<sup>61</sup> Wang Yi war von 2013 bis 2022 Chinas Außenminister und übernahm das Amt im Juli 2023, nachdem sein ursprünglicher Nachfolger Qin Gang des Amtes enthoben worden war.

<sup>62</sup> MOFCOM und seine Vorgängerministerien.

<sup>63</sup> So steht es in den »Maßnahmen für die Administration der Auslandshilfe« (对外援助管理办法), dem politischen Grundsatzpapier für Chinas ODA-Leistungen. Vgl. Rudyak, M. (2021). New Measures for the

Abbildung 3

**Organigramm des chinesischen Verwaltungsapparats für internationale Entwicklungszusammenarbeit**



CIDCA's Zuständigkeit ist jedoch weitgehend auf politische Steuerung beschränkt. Die Zuständigkeit für die Umsetzungen der Auslandshilfeprojekte liegt bei MOFCOM und seinen nachgeordneten Behörden sowie je nach Thema bei Fachministerien. So verantwortet das Landwirtschaftsministerium die Umsetzung landwirtschaftlicher Kooperationsprojekte und die Nationale Gesundheitskommission die Entsendung von medizinischen Teams. Da CIDCA kein eigenes Personal ins Ausland entsendet, übernehmen chinesische Botschaften

und Konsulate, und da üblicherweise die Wirtschafts- und Handelsabteilung (Economic and Commercial Counsellor's Office, ECCO), die dem MOFCOM untersteht, die Aufsicht über die chinesischen Hilfsprojekte in den Empfängerländern.

Neben der Steuerung der Entwicklungshilfepolitik soll CIDCA auch die Reform der Auslandshilfe-Modalitäten und die Verrechtlichung der Auslandshilfe voranbringen, denn in vielen Bereichen der chinesischen ODA fehlt es bisher an rechtlichen Normen und Bestimmungen. Das betrifft auch Bereiche, die für die Bewertung der entwicklungspolitischen Wirkungen relevant sind, insbesondere Monitoring und Evaluierung oder statistische Erhebungen zur Auslandshilfe.

Administration of Foreign Aid by CIDCA, MFA and MOFCOM. *China Aid Blog*, 1. September, <http://china-aid-blog.com/2021/09/01/407/>.

In den »Maßnahmen für die Administration der Auslandshilfe« vom August 2021, den wichtigsten Leitlinien für Chinas ODA-Governance, ist festgelegt, dass CIDCA für die Kontrolle und Evaluierung von Auslandshilfeprojekten zuständig ist und ein System für Aufsicht, Monitoring und Evaluierung<sup>64</sup> etablieren sowie Kriterien für die Evaluierung der Hilfsprojekte entwickeln soll.<sup>65</sup> Zudem soll CIDCA den »Auslandshilfe-Maßnahmen« zufolge ein Statistiksistem für die Auslandshilfe aufbauen und statistische Daten zur Auslandshilfe erheben.<sup>66</sup> Diese Passage zur Datenerhebung war jedoch bereits in der vorherigen Version der »Maßnahmen« von 2014, damals noch unter MOFCOM, enthalten. Dass sie unverändert in die CIDCA-»Maßnahmen« übernommen wurde, lässt darauf schließen, dass es bei der Datenerhebung zur chinesischen Entwicklungszusammenarbeit – und somit zur Transparenz der chinesischen Entwicklungsfinanzierung – seit 2014 eher keine Fortschritte gab.

Direktor der CIDCA ist seit 2021 Luo Zhaohui, der zuvor Vize-Außenminister und Botschafter in Indien war. CIDCA hat rund hundert Mitarbeiter\_innen, etwa 70 davon arbeiten fachlich zur Auslandshilfe, die Übrigen nehmen administrative Aufgaben wahr.<sup>67</sup> Obwohl das Volumen der chinesischen Hilfe seit der Jahrtausendwende fast exponentiell angestiegen ist, blieb die Zahl des mit der Verwaltung der Auslandshilfe zuständigen Personals seit Anfang der 1980er-Jahre unverändert. Im Vergleich dazu managt das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ein ähnlich hohes bilaterales ODA-Budget mit rund 1.000 Mitarbeiter\_innen. Das bedeutet, dass eine Person bei der CIDCA<sup>68</sup> etwa das Zehnfache an Hilfsgeldern verwaltet wie die deutschen Kolleg\_innen beim BMZ<sup>69</sup>.

#### Die CIDCA in der bürokratischen Hierarchie Chinas

Obwohl die CIDCA für die Koordination der chinesischen Auslandshilfepolitik zuständig sein soll, wird sie als Vizeministerium von jenen Institutionen überragt, die sie eigentlich beaufsichtigen soll – also den für die Umsetzung von Auslandshilfeprojekten zuständigen Ministerien und vielen der staatlichen Unternehmen (SOEs), die Auslandshilfeprojekte durchführen und meist den politischen Rang von Ministerien oder Vizeministerien haben.

#### Das Handelsministerium (MOFCOM)

Das Handelsministerium (Ministry of Commerce, MOFCOM) ist für die Durchführung der meisten chinesischen Auslandshilfeprojekte zuständig, insbesondere für schlüsselfertige Projekte (*»complete set projects«*), technische Zusammenarbeit, Güterhilfe und Projekte zum Kapazitätsaufbau. Darüber hinaus ist MOFCOM mit der Akkreditierung und Auswahl chinesischer Unternehmen für die Umsetzung von Auslandshilfeprojekten beauftragt. Die konkreten Aufgaben werden von den dem MOFCOM unterstellten Abteilungen und Agenturen ausgeführt (Abbildung 4).

Vor der Gründung der CIDCA 2018 war MOFCOM für Chinas Auslandshilfe zuständig. Obwohl es 2018 die politische Steuerungsfunktion eingebüßt hat, ist es vom Aufgabenspektrum und finanziell immer noch der wichtigste Akteur im Apparat der chinesischen Auslandshilfe, mit einem Auslandshilfebudget von 16,3 Milliarden Renminbi (RMB) (2,1 Milliarden Euro)<sup>70</sup> für 2021, das unabhängig vom Budget der CIDCA geführt wird und deutlich höher ist (das Auslandshilfebudget der CIDCA für 2021 betrug 78,7 Millionen RMB (10,3 Millionen Euro)).<sup>71</sup>

#### Abteilung für Auslandsinvestitionen und wirtschaftliche Zusammenarbeit (DOIEC)

Die Abteilung für Auslandsinvestitionen und wirtschaftliche Zusammenarbeit (Department of Outward Investment and Economic Cooperation, DOIEC) nimmt verschiedene Aufgaben der internationalen Entwicklungskooperation inklusive der chinesischen Auslandshilfe wahr.<sup>72</sup> Dazu zählen die Durchführung einer gemeinsamen politischen Bewertung mit der CIDCA bei Zuwendungsprojekten und zinslosen Darlehen sowie die Aufsicht über deren Umsetzung in Koordination mit der CIDCA. In dieser Funktion war DOIEC während der Corona-Pandemie auch für die Lieferung chinesischer Impfstoffe und Schutzausrüstung verantwortlich. Das DOIEC verwaltet ferner das Akkreditierungsverfahren, das chinesische Unternehmen durchlaufen müssen, bevor sie sich an Ausschreibungen zur Lieferung von Hilfsgütern beteiligen können.<sup>73</sup> Über die Auslandshilfe hinaus unterstützt das DOIEC das »Going Global« chinesischer Unternehmen: Es veröffentlicht länderspezifische Informationen und Leitfäden für Auslandsinvestitionen,<sup>74</sup> führt Inspektionen von chinesischen Auslandsprojekten durch und prüft dabei auch die Ar-

<sup>64</sup> Maßnahmen für die Administration der Auslandshilfe, Art. 43.

<sup>65</sup> Maßnahmen für die Administration der Auslandshilfe, Art. 44.

<sup>66</sup> Maßnahmen für die Administration der Auslandshilfe, Art. 47.

<sup>67</sup> Interview mit einem chinesischen Experten für Entwicklungszusammenarbeit, Juni 2019.

<sup>68</sup> Das bilaterale ODA-Budget des BMZ für 2021 betrug rund sechs Milliarden US-Dollar. Vgl. BMZ (2023). Facts and Figures of German Development Cooperation. Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, <https://www.bmz.de/en/ministry/facts-figures>.

<sup>69</sup> Chinas bilaterale ODA-Leistungen für 2018 betragen schätzungsweise 6,5 Milliarden US-Dollar. Vgl. Kitano, N. & Miyabayashi, Y. (2020). Estimating China's Foreign Aid: 2019–2020 Preliminary Figures. *JICA Ogata Research Institute*, [https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/other/20201214\\_01.html](https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/other/20201214_01.html).

<sup>70</sup> PRC Ministry of Commerce (2021). Ministry of Commerce Departmental Budget 2021 (商务部 2021 年部门预算), <http://images.mofcom.gov.cn/cws/202103/20210325161919942.pdf>.

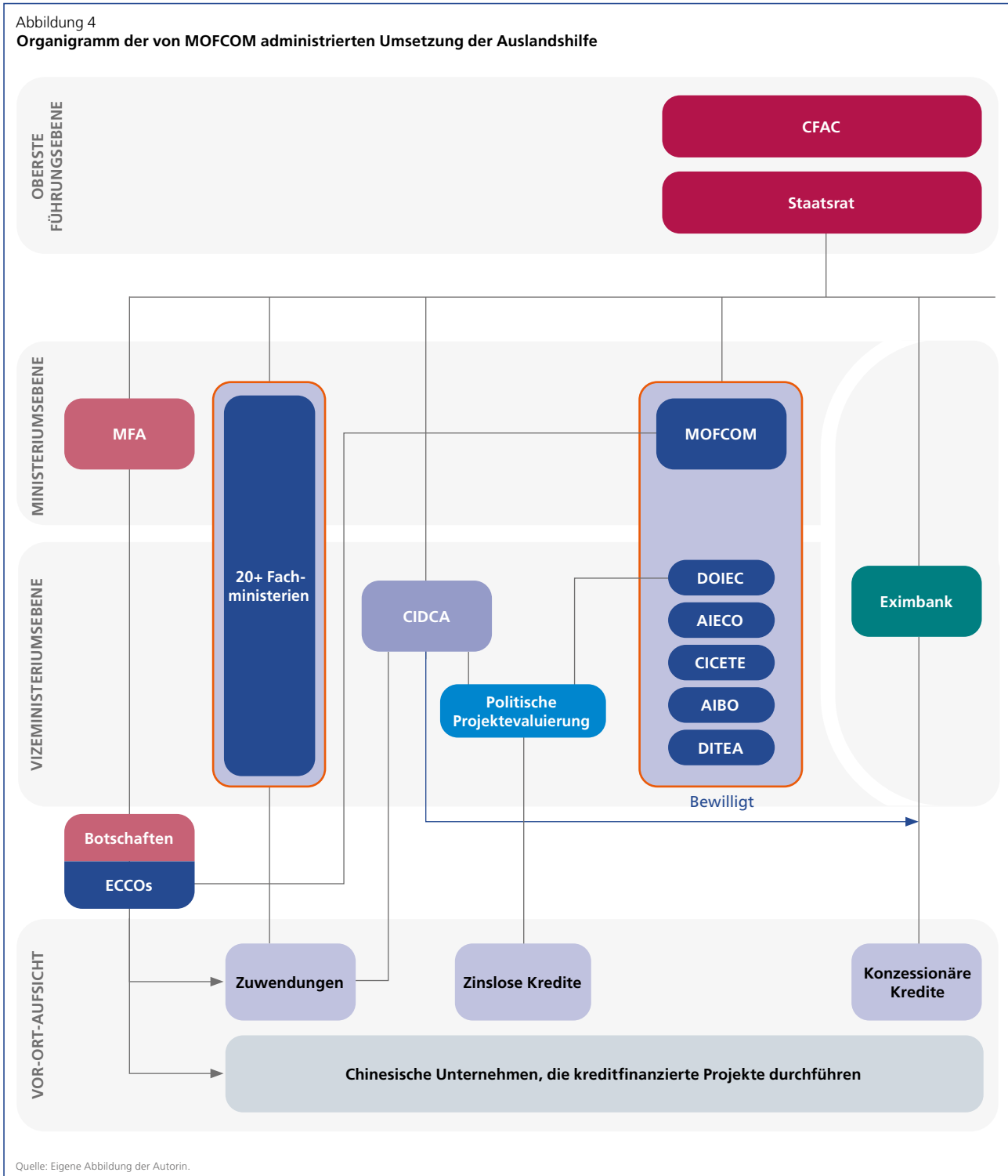
<sup>71</sup> Dies ist nur der Haushalt für die Auslandshilfe. Das Gesamtbudget der CIDCA beträgt 154,4 Millionen RMB (20,2 Millionen Euro). CIDCA (2021). CIDCA Departmental Budget 2021 (国家国际发展合作署2021 年部门预算), <http://www.cidca.gov.cn/download/2021-03/25/2021bmys.pdf>.

<sup>72</sup> Die Angaben in diesem Absatz sind der Webseite der DOIEC entnommen, abrufbar unter <http://hzs.mofcom.gov.cn> [auf Chinesisch].

<sup>73</sup> Im Mai 2021 waren 145 Unternehmen als »ausländische Hilfsunternehmen« für die Lieferung von Hilfsgütern akkreditiert. Die Liste der Unternehmen ist auf der DOIEC-Webseite frei zugänglich: <http://images.mofcom.gov.cn/hzs/202105/20210526092120420.xls> [auf Chinesisch].

<sup>74</sup> Alle Leitfäden für die einzelnen Provinzen können unter folgender Adresse heruntergeladen werden: <http://fec.mofcom.gov.cn/article/gbdqzn/index.shtml> [auf Chinesisch].

Abbildung 4  
**Organigramm der von MOFCOM administrierten Umsetzung der Auslandshilfe**



beits- und Lebenssituation der darin beschäftigten chinesischen Arbeitskräfte (pro Jahr werden 30 Projekte stichprobenartig inspiziert). Daneben erstellt es Statistiken über BRI-Investitionen und chinesische Arbeitskräfte im Ausland.

### Agentur für internationale Wirtschaftszusammenarbeit (AIECO)

Die Agentur für internationale Wirtschaftszusammenarbeit (Agency for International Economic Cooperation, AIECO) wurde im Juli 2003 als eine dem MOFCOM direkt unterstellte Institution geschaffen und ist für den Bau von schlüssel-

fertigen Projekten (*»complete set projects«*) im Rahmen der Auslandshilfe wie zum Beispiel Stadien, Krankenhäuser oder Regierungsgebäude zuständig.<sup>75</sup> Die AIECO steuert den gesamten Projektzyklus, von den technischen Verhandlungen zwischen China und den Empfängerländern über die Projektplanung bis hin zur Unterzeichnung der technischen Umsetzungs- und Projektübergabeverträge im Auftrag der

<sup>75</sup> Die Informationen in diesem Absatz sind der Webseite der AIECO entnommen, abrufbar unter <http://www.aieco.org> [auf Chinesisch].

chinesischen Regierung. Auf chinesischer Seite übernimmt die AIECO das Akkreditierungsverfahren, das chinesische Unternehmen vor einer Bewerbung um solche »complete set«-Projekte zu durchlaufen haben, sowie das Bieterverfahren. Bislang wurden »complete set«-Projekte ausschließlich von chinesischen Unternehmen, zumeist Staatsbetrieben, umgesetzt; die »Maßnahmen für die Administration der Auslandshilfe« von 2021 lassen aber auch die Möglichkeit zu, dass Projekte durch nichtchinesische Unternehmen realisiert werden. Die AIECO unterzeichnet die Verträge mit den ausführenden Unternehmen, beaufsichtigt die Vertragserfüllung und überprüft Teilaspekte wie Projektqualität, Einhaltung von Zeitplänen, Projektsicherheit und Budgetverwaltung. Zudem ist die AIECO dafür zuständig, statistische Daten über »complete set«-Projekte zu erheben und Verwaltungs-, Betriebs- und Durchführungsvorschriften für die bauliche Projektrealisierung auszuarbeiten. Die Agentur ist mit rund hundert Mitarbeiter\_innen ähnlich groß wie die CIDCA. Nach eigenen Angaben organisiert und realisiert die

AIECO jedes Jahr mehr als 500 Auslandshilfeprojekte in über 120 Ländern und Regionen in den Bereichen Infrastruktur, Industrie, Landwirtschaft, Kultur, Gesundheit (Krankenhausbau), Kommunikation, Elektrizität, Energie und weiteren Sektoren.<sup>76</sup> Seit 2023 wird die AIECO von Kong Dejun geleitet, der zuvor stellvertretender Leiter der Personalabteilung von MOFCOM war. Im Unterschied zu seinem Vorgänger Li Xiaobing, der lange auf verschiedenen Posten in der Auslandshilfeverwaltung diente, hat Kong keine vorherige Fach Erfahrung in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, was möglicherweise Auswirkungen auf die Arbeit von AIECO haben könnte.

### **Internationales Zentrum für wirtschaftlichen und technischen Austausch (CICETE)**

Das Internationale Zentrum für wirtschaftlichen und technischen Austausch (China International Centre for Economic and Technical Exchanges, CICETE), das 1983 ursprünglich für die Verwaltung von UNDP- und UNIDO-Projekten in China gegründet wurde, steuert heute Chinas allgemeine Güterhilfe und Projekte zum Kapazitätsaufbau. Es verwaltet auch den mit drei Milliarden US-Dollar ausgestatteten Hilfsfonds für die Süd-Süd-Kooperation (South-South Cooperation Assistance Fund, SSCF), den China nach dem UN-SDG-Gipfel 2015 aufgelegt hat. Bislang wurde der Fonds für gemeinsame Projekte mit UN-Organisationen, für Nahrungsmittel- und Soforthilfe, den Wiederaufbau nach Katastrophen, die Gesundheitshilfe im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie und für die Ausstattung afrikanischer Dörfer mit einem Zugang zum Satellitenfernsehen (»10.000-Dörfer-Projekt«) verwendet.<sup>77</sup>

### **Akademie für internationale Wirtschaftsfunktionär\_innen (AIBO)**

Die Akademie für internationale Wirtschaftsfunktionär\_innen (Academy for International Business Officials, AIBO) koordiniert und steuert alle chinesischen Ausbildungsprogramme im Bereich der Auslandshilfe und führt Teile der Trainings intern durch. Das Spektrum der Trainings, die China anderen Ländern anbietet, ist sehr breit gefächert und umfasste beispielsweise im Jahr 2021 die Themen: Frauen und Kinder im Rahmen der UN-Agenda 2030, Schienenverkehr und Schienenverkehrsmanagement, Management städtischer Nahverkehrssysteme, Gewässerschutz und Bewässerung in der Landwirtschaft, Management des öffentlichen Gesundheitswesens, traditionelle chinesische Medizin, Arbeitssicherheit, Medien, Zusammenarbeit zwischen Banken, Flugsicherheit, Informations- und Kommunikationstechnologien, elektronischer Handel, Maßnahmen gegen Luftverschmutzung sowie chinesische Kultur. Die Trainings fanden vor der Corona-Pandemie entweder in Peking oder in den Partnerländern in Präsenz statt und wurden während der Pandemie online abgehalten.

#### **Hauptquartier der Afrikanischen Union**

Ein prominentes Beispiel für ein »complete set«-Projekt oder »schlüsselfertiges« Projekt ist das Konferenzzentrum der Afrikanischen Union in Addis Abeba, das im Januar 2012 eingeweiht wurde. Für seinen Bau hatte die chinesische Regierung in Zusammenarbeit mit der Tongji-Universität, der China State Construction Engineering Corporation und der China Architecture and Design Research Group 200 Millionen US-Dollar bereitgestellt. Im Januar 2018 entbrannte eine Kontroverse über mögliche Spionageaktivitäten Chinas in dem Gebäude. Der Auslöser war ein Bericht der französischen Zeitung *Le Monde* über Mitarbeiter\_innen der Afrikanischen Union, die herausgefunden hatten, dass von den Servern des Hauptquartiers jede Nacht die Inhalte kopiert und an Server in Shanghai gesendet wurden. Die chinesische Regierung wies die Spionagevorwürfe zurück.



<sup>76</sup> Kurzberichte über ausgewählte Projekte finden sich auf der Webseite der AIECO, abrufbar unter <http://www.aieco.org/article/y/> [auf Chinesisch].

<sup>77</sup> Zusammenstellung anhand von Pressemitteilungen auf der CIDCA-Webseite über das SSCF-Programm unter <http://www.cidca.gov.cn/nnhzyzj.htm> [auf Chinesisch].

### Das »10.000-Dörfer-Projekt« (万村通)

Das »10.000-Dörfer-Projekt« ist eine auf dem FOCAC-Gipfel 2015 in Johannesburg öffentlich vorgestellte Initiative zur Überwindung der »digitalen Kluft« zwischen ländlichen und städtischen Gebieten, die 10.000 ländlichen Gemeinden in 25 Ländern in Sub-Sahara-Afrikas den Zugang zum digitalen Fernsehen ermöglichen soll: Benin, Burundi, Côte d'Ivoire, Demokratische Republik Kongo, Eritrea, Gabun, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kamerun, Kenia, Madagaskar, Malawi, Mosambik, Namibia, Nigeria, Republik Kongo (Brazzaville), Ruanda, Sambia, Senegal, Südafrika, Tansania, Tschad, Uganda und Zentralafrika. Um dieses Ziel zu erreichen, beauftragte die chinesische Regierung *StarTimes*, eine in Peking ansässige private Pay-TV-Plattform mit schätzungsweise 33 Millionen Kunden in 37 afrikanischen Ländern. Jedes Dorf erhielt zwei Projektionsfernseher an öffentlichen Standorten, ein 32-Zoll-Digital-TV-Gerät und 20 DTH-Decoder (Direct-to-Home-Decoder) für den Direktempfang über Satelliten und Satellitenschüsseln. Die Projektionsfernseher und Digitalfernseher wurden mit Solaranlagen und DTH-Zugangsgeräten ausgestattet. Die Dörfer erhielten ein Fünf-Jahres-Abonnement für *StarTimes* und ein Programmpaket mit 20 einheimischen, internationalen und chinesischen Kanälen.

Das Projekt stieß international und insbesondere in den USA auf Kritik: CNN warnte, das Projekt ebne »[*StarTimes*] – und nicht einem seiner amerikanischen oder europäischen Wettbewerber – den Weg, den afrikanischen Markt zu dominieren«, während es »seine Macht langsam ausweitet, ein Fernsehgerät nach dem anderen ... ein genialer Soft-Power-Schachzug.«<sup>78</sup> In einem Artikel in *Foreign Policy* wurde der Standpunkt vertreten, das 10.000-Dörfer-Projekt sei wegen seiner Soft-Power-Implikationen eine größere Bedrohung für die USA als chinesische Infrastrukturprojekte.<sup>79</sup> Das Projekt steht zudem nicht für sich allein, sondern ist Teil einer größeren chinesischen Medienoffensive, denn die Nachrichtenagentur Xinhua versorgt Afrika kostenlos mit Nachrichteninhalten über China. Der Fernsehsender *CCTV Africa* eröffnete 2012 eine Niederlassung in Nairobi (im Dezember 2016 wurde er umbenannt in *CGTN Africa*). Er soll die chinesische Soft Power stärken, indem er mit seiner Nachrichtenberichterstattung über Afrika dem Narrativ der angloamerikanischen Medien entgegenwirkt.<sup>80</sup> Inwieweit diese Initiativen tatsächlich erfolgreich sind, ist jedoch umstritten. In Mosambik beispielsweise konnten nach Ablauf des Gratis-Zeitraums viele Empfänger\_innen von Fernsehgeräten die Abonnementkosten nicht aufbringen und der chinesische Fernsehsender *StarTimes TV* ist weit davon entfernt, den afrikanischen Markt zu beherrschen, da er mit starken einheimischen Anbietern wie *MultiChoice Africa* nicht mithalten kann.<sup>81</sup> Obwohl *CGTN Africa* schon frühzeitig in Kenia und Südafrika vertreten war und massiv in die sozialen Medien investiert hat, ist der Sender immer noch lange nicht so beliebt wie die BBC.<sup>82</sup>

Darüber hinaus bildet die AIBO auch Mitarbeiter\_innen des MOFCOM aus, die als Wirtschafts- und Handelsattachés in chinesische Botschaften und Konsulate im Ausland entsandt werden und zu deren Aufgabenbereich die Aufsicht über Auslandshilfeprojekte und chinesischer Auslandsinvestitionen gehört.

### Abteilung für internationale Wirtschafts- und Handelsbeziehungen (DITEA)

Die Abteilung für internationale Wirtschafts- und Handelsbeziehungen (Department of International Trade and Economic Affairs, DITEA) fungiert als Ansprechpartnerin für UN-Organisationen sowie bilaterale Geber der wirtschaftlichen und technischen Zusammenarbeit und ist die zentrale Anlaufstelle für trilaterale Entwicklungskooperationsprojekte. Historisch war die Abteilung für die Koordinierung der multi- und bilateralen technischen Zusammenarbeit für China zuständig. Als die DAC-Geber die bilaterale Hilfe für China einstellten und begannen, China trilaterale Kooperationsprojekte anzubieten, behielt das DITEA seine Funktion als zentrale Anlaufstelle bei, auch wenn es selbst nie mit Chinas eigener Auslandshilfe befasst war.

### Außenministerium (MFA)

Im Rahmen der chinesischen Auslandshilfe sorgt das Außenministerium (Ministry of Foreign Affairs, MFA) dafür, dass diese mit der allgemeinen Außenpolitik Chinas vereinbar ist. Vor der Reform der chinesischen Entwicklungsarchitektur im

Jahr 2018 hatte das MFA nur begrenzten Einfluss auf die chinesische Entwicklungshilfe, ist aber seither zu einem einflussreichen Akteur geworden. Dies zeigt sich nicht nur daran, dass die CIDCA dem Staatskommissar und Außenminister Wang Yi untersteht, sondern auch an der Ernennung des stellvertretenden Außenministers Luo Zhaohui zum Leiter der CIDCA im April 2021. Das Außenministerium kann der CIDCA neue Hilfsprojekte vorschlagen, die endgültige Entscheidung trifft aber CIDCA.

<sup>78</sup> Marsh, J. (2019). How China is Slowly Expanding its Power in Africa, One TV Set at a Time. *CNN*, 24. Juli, <https://www.cnn.com/2019/07/23/business/startimes-china-africa-kenya-intl/index.html>.

<sup>79</sup> Hruby, A. (2019). In Africa, China Is the News. *Foreign Policy*, 13. August, <https://foreignpolicy.com/2019/08/13/in-africa-china-is-the-news/>.

<sup>80</sup> Madrid Morales, D. (2018). African News With Chinese Characteristics: A Case Study of CGTN Africa. Dissertation, City University of Hong Kong, 15. Juni, [https://scholars.cityu.edu.hk/en/theses/theses\(e86f5b04-454d-4dea-a8f0-b1ae48624802\).html](https://scholars.cityu.edu.hk/en/theses/theses(e86f5b04-454d-4dea-a8f0-b1ae48624802).html).

<sup>81</sup> Schluntz, K. (2020). The Chinese Government's »10,000 African Villages« Project in Two Mozambican Villages: Kung Fu, Confusion and Flags. *The China Africa Project*, 22. Mai, <https://chinaafrica.project.com/analysis/the-chinese-governments-10000-african-villages-project-in-two-mozambican-villages-kung-fu-confusion-and-flags/>.

<sup>82</sup> Wasserman, H. & Madrid Morales D. (2018). How Influential Are Chinese Media in Africa? An Audience Analysis in Kenya and South Africa. *International Journal of Communication* 12, 2212–31, <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/7809/2355>.

Die Abteilung für Afrika-Angelegenheiten im Außenministerium beherbergt das Sekretariat des chinesischen Follow-up-Ausschusses des FOCAC. Traditionell führt die erste Auslandsreise jedes chinesischen Außenministers im neuen Jahr nach Afrika. So besuchte Außenminister Qin Gang im Januar 2023 nur wenige Wochen nach seiner Ernennung bereits Ägypten, Angola, Äthiopien, Benin und Gabun sowie den Hauptsitz der Afrikanischen Union.

### Chinas Botschaften und Konsulate

Die chinesischen Botschaften und Konsulate fungieren als Anlaufstellen für die Regierungen der Empfängerländer, führen politische Analysen für potenzielle Projekte durch und überwachen die Umsetzung laufender Projekte. Chinesische Botschafter\_innen dürfen nach eigenem Ermessen über die Verwendung von Mitteln für kleinere Hilfsprojekte (ca. 50.000 US-Dollar) entscheiden. Berichte über Auslandshilfe werden vom Botschafter unterzeichnet und über die jeweiligen Botschaften an das MOFCOM, das MFA und die CIDCA weitergeleitet.

Botschaftsvertreter\_innen nehmen nur selten an Geberkoordinierungstreffen in den Empfängerländern teil – ein Punkt, der oft von westlichen Gebern kritisiert wird. Dieser Kritik hält China in seinen offiziellen Stellungnahmen meist entgegen, dass die chinesischen Hilfen »Süd-Süd-Kooperationen« seien, und begründet seine Abwesenheit damit, dass die Geberkoordinierungstreffen von Gebern und nicht dem Empfängerland geleitet werden. Auf diese Weise sucht sich China rhetorisch von den DAC-Gebern abzugrenzen. Es gibt jedoch auch andere, pragmatischere Gründe für die Nichtteilnahme: Viele chinesische Botschaften sind unterbesetzt und die Auslandshilfe ist nur eine ihrer vielen Aufgaben, die meist keine hohe Priorität genießt.<sup>83</sup> Ihre Rolle im Zusammenhang mit der Auslandshilfe ist eher politischer Natur, daher wird von den zuständigen Gesandten nicht erwartet, dass sie Fachwissen oder Expertise in der Entwicklungszusammenarbeit haben. Zudem sind sie im Gegensatz zu ihren DAC-Geberkolleg\_innen nicht befugt, maßgebliche Entscheidungen vor Ort zu treffen, und müssen sich in fast allen Fragen mit dem MOFCOM, dem MFA oder der CIDCA abstimmen.<sup>84</sup>

### Finanzministerium (MOF)

Das Finanzministerium (Ministry of Finance, MOF) stellt den Staatshaushalt Chinas auf und verwaltet ihn. Die von der CIDCA ausgearbeiteten Jahrespläne für Auslandshilfe müssen vom MOF genehmigt und in den Haushalt eingestellt werden. Projektvorschläge für die Auslandshilfe werden dem MOF zur Bewilligung vorgelegt. Bei Direktfinanzierungen im Rahmen der Auslandshilfe übernimmt das MOF bei den konzessionären Krediten der China-Exim-Bank die Differenz zwischen den marktüblichen und den konzessionä-

ren Zinssätzen. Theoretisch ist das MOF für die Darlehenspolitik, die Ausarbeitung der Rahmenverträge und die Festlegung der Zinssätze für konzessionäre Kredite zuständig. In der Praxis scheint es diese Aufgaben jedoch an die CIDCA und die China-Exim-Bank zu delegieren und die Kreditverträge nur zu unterzeichnen, um das Projektbudget zu genehmigen. Als für den Staatshaushalt verantwortliche Behörde ist das MOF auch für bilaterale Schuldenerlasse und für Umschuldungen zuständig.

Das MOF ist zudem die zuständige Behörde für Chinas multilaterale Entwicklungszusammenarbeit. Es verwaltet die finanziellen Beiträge Chinas an multilaterale Entwicklungsbanken wie die Weltbank oder die AIIB und die Beiträge an das UN-System. Ausgenommen sind die Beiträge an den IWF, die über die People's Bank of China abgewickelt werden. Das MOF entsendet auch chinesisches Personal zu multilateralen Entwicklungsbanken und vertritt China in multilateralen Schuldenverhandlungen.

### Ministerium für Landwirtschaft (MOA)

Das Landwirtschaftsministerium (Ministry of Agriculture, MOA) beteiligt sich als obligatorischer Partner an der Erarbeitung von Strategien und Programmen für die landwirtschaftliche Auslandshilfe. Das dem Ministerium nachgeordnete Zentrum für außenwirtschaftliche Zusammenarbeit (Foreign Economic Cooperation Center, FECC) ist für die Durchführung von landwirtschaftlichen Hilfsprojekten und die Entsendung chinesischer Agrarexpert\_innen zuständig. Das FECC ist der Abteilung für internationale Zusammenarbeit (ICD) des MOA unterstellt. Darüber hinaus koordiniert das MOA die Agrartechnologischen Demonstrationszentren (Agricultural Technology Demonstration Centres, ATDC). Die ATDCs wurden 2006 ins Leben gerufen und sind ein Flaggschiffprojekt des FOCAC. Sie sollen den Transfer von Agrartechnologien von China nach Afrika erleichtern und chinesischen Agrarprodukten zum »Going Global« verhelfen. Das ATDC-Programm wurde von MOFCOM und MOA konzipiert, welche die Demonstrationszentren ursprünglich gemeinsam koordinierten. Heute liegt die Organisation der ATDCs in der gemeinsamen Verantwortung von CIDCA und MOA. Somit unterstehen die ATDCs gleichzeitig dem CIDCA und dem MOA, ihren jeweiligen Provinzregierungen, die sie betreiben, und ihren Muttergesellschaften, den Provinzbetrieben. In der Praxis führt es dazu, dass all diese Akteure oft unterschiedliche und manchmal konkurrierende Prioritäten setzen, was die Arbeit der ATDCs erschwert.

Auf multilateraler Ebene ist das MOA die Anlaufstelle für die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) und das Welternährungsprogramm (WFP).

### Gesundheitsministerium (MOH)

Das Gesundheitsministerium (Ministry of Health, MOH) ist im Rahmen der chinesischen Auslandshilfe für die Koordination der medizinischen Teams zuständig, die China seit 1963 nach Afrika entsendet. Dabei verwaltet das MOH das Budget für die medizinischen Teams in direkter Abstimmung

<sup>83</sup> Zhang, D. (2020). *A Cautious New Approach: China's Growing Trilateral Aid Cooperation*. Canberra: ANU Press, 250.

<sup>84</sup> Zhang, D. & Smith, G. (2017). China's Foreign Aid System: Structure, Agencies, and Identities. *Third World Quarterly* 38(10), 2330–2346 (2333), <https://doi.org/10.1080/01436597.2017.1333419>.

mung mit dem MOF, ohne Einbindung der CIDCA. Die konkreten Einsätze der medizinischen Teams werden von den chinesischen Provinzen koordiniert. Jeder Provinz mit Ausnahme von Tibet, Xinjiang, Guizhou und Hainan ist ein Partnerland in Afrika zugeordnet; einige wirtschaftsstarke Provinzen wie Guangdong haben zwei Partnerländer. Die einzelnen Provinzen sind jeweils dafür verantwortlich, ein medizinisches Team aus Ärzt\_innen und Krankenpfleger\_innen verschiedener medizinischer Fachrichtungen aus ihren Provinzkrankenhäusern zur Entsendung in das Partnerland zusammenzustellen. In den Partnerländern werden die medizinischen Teams von der chinesischen Botschaft betreut.

Es ist bemerkenswert, dass das MOH nicht in den Bau chinesischer Krankenhäuser involviert ist, denn diese gelten als »schlüsselfertige« Projekte und fallen somit in die Zuständigkeit des MOFCOM. Dabei werden medizinische Teams nicht, wie man vermuten würde, generell an neu gebaute chinesische Krankenhäuser entsandt; oft hält es das MOH für zweckmäßiger, sie in bestehende Krankenhäuser zu entsenden.

#### **Andere Fachministerien**

Das Ministerium für Ökologie und Umwelt (Ministry of Ecology and Environment, MEE) verwaltet den mit 20 Milliarden RMB ausgestatteten Süd-Süd-Klimafonds (South-South Cooperation Climate Fund, SSCCF), den Präsident Xi Jinping auf dem UN-SDG-Gipfel im September 2015 verkündet hatte. Der Fonds soll Entwicklungsländer bei der Bewältigung des Klimawandels und beim Übergang zu einer grünen und CO<sub>2</sub>-armen Entwicklung unterstützen.

Das Bildungsministerium (Ministry of Education, MOE) verantwortet die bildungsbezogenen Hilfen und damit verbundene Auslandsprojekte.

Das Ministerium für Wissenschaft und Technologie (Ministry of Science and Technology, MOST) verwaltet die Auslandshilfe im Bereich der Wissenschaft. In diesem Zusammenhang nutzt es die Kanäle und Instrumente der Auslandshilfe, die der CIDCA und dem MOFCOM zur Verfügung stehen, um die chinesische Informationstechnologie beim »Going Global« zu unterstützen.

#### **Chinesische Volksbank (PBOC)**

Die Chinesische Volksbank (The People's Bank of China, PBOC) fungiert als Chinas Zentralbank und ist für die Geldpolitik sowie für die Regulierung der Finanzinstitute verantwortlich. Zudem vertritt sie China als nicht kreditgebender Anteilseigner in mehreren regionalen und subregionalen MDBs. Die PBOC spielt eine wichtige Rolle für Chinas Devisenreserven, deren Verwaltung sie an die ihr nachgeordnete Staatliche Devisenverwaltung (State Administration of Foreign Exchange, SAFE) delegiert hat. Die SAFE ist über die chinesischen Staatsfonds in erheblichem Umfang an den großen staatlichen Geschäftsbanken, der Sinosure und der China Development Bank (CDB) beteiligt. Diese Eigentumsbeteiligung des Staates bringt einige Moralrisiken für die Auslandskreditvergabe dieser Banken mit sich, doch

könnten sie strukturellen Druck verspüren, um mögliche Verluste, die Chinas Währungsreserven bedrohen könnten, zu minimieren.

#### **Banken- und Versicherungsaufsicht (CBIRC)**

Die chinesische Banken- und Versicherungsaufsicht (China Banking and Insurance Regulatory Commission, CBIRC) ist eine dem Staatsrat unterstellte Aufsichtsbehörde auf Ministerialebene, die für die Überwachung des Banken- und Versicherungssektors zuständig ist. Im Jahr 2017 erließ die Vorgängerin der CBIRC, die Chinesische Bankenaufsichtsbehörde (China Banking Regulatory Commission, CBRC), erstmalig ein Regelwerk, das die Tätigkeit der CDB und der China-Exim-Bank regulieren soll, die »Maßnahmen für die Überwachung und Administration« (Measures for the Supervision and Administration), die unter anderem Regelungen zum Kreditrisikomanagement beinhalten. Zuvor gab es für die CDB und die China-Exim-Bank, obwohl bereits 1994 gegründet, keine speziellen Regularien, stattdessen orientierten sie sich an den Bestimmungen für Geschäftsbanken. Für die »Maßnahmen für die Überwachung und Administration« hatte die CRBC unter anderem das deutsche Gesetz über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW-Gesetz) studiert und viele Aspekte daraus entlehnt.

#### **Volksbefreiungsarmee (PLA)**

Die Volksbefreiungsarmee (People's Liberation Army, PLA) leistet Chinas Nothilfe, koordiniert durch CIDCA und MOF. Darüber hinaus nutzt sie Berichten zufolge ihre historisch gewachsenen Verbindungen zu afrikanischen Eliten aus der Zeit der Befreiungsbewegungen, um sowohl politisch als auch wirtschaftlich zu agieren.

## **3.2 FORMEN DER ENTWICKLUNGS-FINANZIERUNG UND KREDITINSTITUTE**

### **STAATSEIGENE KREDITINSTITUTE / POLICY-BANKEN**

#### **Die Chinesische Entwicklungsbank (CDB)**

Die 1994 gegründete Chinesische Entwicklungsbank (China Development Bank, CDB) ist die größte nationale Entwicklungsbank der Welt und Chinas größte Institution für Auslandsinvestitionen. Ihre Aktiva betragen 2019 2,4 Billionen US-Dollar. Sie vergibt mittel- und langfristige Darlehen in US-Dollar oder Euro zu marktüblichen Zinssätzen an staatliche Einrichtungen und Unternehmen. Der Basiszinssatz entspricht in der Regel dem (variablen) LIBOR-Satz, wobei eine zusätzliche Marge zur Absicherung kreditnehmerspezifischer Risiken und zur Berücksichtigung der Tilgungsfähigkeit einberechnet wird (siehe Tabelle 1). Die CDB beschafft sich ihr Kapital größtenteils durch die Ausgabe von Anleihen (71 Prozent im Jahr 2014), Unternehmenseinlagen (24 %), Anleihen der PBOC und staatlicher Organe (5 %) sowie in begrenztem Umfang über Fremdwährungsanleihen. Sie profitiert bei der Kreditaufnahme aus staatlichen Finanzierungsquellen von einem wettbewerbsfähigen Zinssatz, der bei etwa zwei bis drei Prozent liegt. Als staatseigene Bank kann die CDB auch über Anleihen günstig Gelder aufneh-



men und somit denselben Zinssatz wie für Staatsanleihen anbieten.<sup>85</sup> Der Zinssatz der CDB ist in der Regel höher als der der Weltbank, aber wenn es politischen Interessen dient, kann die CDB einen sehr niedrigen Zinssatz anbieten (für die Hochgeschwindigkeitsstrecke Jakarta-Bandung gewährte sie zum Beispiel einen Zinssatz von zwei Prozent).

Die CDB ist eine Regierungsbehörde auf Ministerialebene, die direkt dem Staatsrat unterstellt ist und der Aufsicht des CBIRC unterliegt. Sie hat den Status einer »Institution der Entwicklungsfinanzierung«, die Chinas nationale Initiativen unterstützen (etwa die China-Afrika-Zusammenarbeit und die BRI) und den politischen Zielen Chinas Vorrang vor der Erwirtschaftung von Gewinnen einräumen (aber dennoch Verluste vermeiden) soll. Obwohl die CDB eine Schlüsselrolle für die BRI und Chinas Auslandsfinanzierungen spielt und eine Art Hybrid zwischen Bank und staatlicher Behörde ist, betont die chinesische Regierung immer wieder, dass die CDB kein öffentlicher bilateraler Kreditgeber sei. Im Rahmen der DSSI und der multilateralen Entschuldung besteht China darauf, dass die CDB wie eine kommerzielle Bank behandelt wird.

Trotz ihrer großen Rolle in Chinas Auslandskreditgeschäft wird die CDB in chinesischen Entwicklungskreisen als unerfahren und schwach im Kreditrisikomanagement angesehen.<sup>86</sup> Im Gegensatz zur PBOC, die westlich ausgebildete Ökonom\_innen rekrutiert, stammt ein Großteil des Topmanagements der CDB aus der Agricultural Bank of China. Zudem wurde die CDB Ende der 2010er-Jahre von einem großen Korruptionsskandal erschüttert, in den der ehemalige CEO Hu Huaibang verwickelt war. Er musste 2018 zurücktreten und verbüßt eine lebenslange Haftstrafe. Während dieser Zeit wurden sowohl die CDB als auch die China-Exim-Bank Betriebsprüfungen unterzogen, was ihr Auslandskreditgeschäft erheblich beeinträchtigte.

### China Export-Import Bank (China Exim Bank)

Die China-Exim-Bank wurde 1994 gegründet und verfügt mit 610 Milliarden US-Dollar (Stand 2018) über nur ein Viertel der Aktiva der CDB. Sie ist Chinas wichtigster Kreditgeber für Niedrigeinkommensländer und erfüllt eine Doppelfunktion: als öffentlicher bilateraler Gläubiger, indem sie RMB-denominierte konzessionäre Kredite vergibt, und als Exportkreditagentur, indem sie US-Dollar-denominierte zinsbegünstigte Käuferkredite bereitstellt.

Konzessionäre Kredite sind die wichtigste Form der chinesischen Auslandshilfe und werden vorwiegend für die Realisierung großer Infrastrukturvorhaben sowie für die Lieferung von Großmengen mechanischer und elektronischer Produkte sowie kompletter Anlagen vergeben. Ihr Zinssatz liegt unter dem Leitzins der chinesischen Zentralbank – in der Regel ein Festzins von zwei bis drei Prozent. Die Marge

wird vom Ministerium für Wirtschaft und Finanzen subventioniert (siehe Tabelle 1 für übliche Konditionen). Die China-Exim-Bank prüft die Kreditanträge, unterzeichnet die Darlehensverträge, vergibt und verwaltet die Darlehen und zieht Tilgungs- und Zinszahlungen der Kreditnehmer ein. In der Regel schlägt die CIDCA (ehemals MOFCOM) der China-Exim-Bank Kreditprojekte vor, die zuvor im Rahmen zwischenstaatlicher Konsultationen ausgehandelt wurden. Alle Projekte, die durch konzessionäre Kredite finanziert werden, müssen von der CIDCA genehmigt werden. Chinesische Unternehmen oder Regierungen von Empfängerländern können ebenfalls Projekte vorschlagen. Eingereicht werden können diese Vorschläge bei einer chinesischen Botschaft, einem zuständigen Ministerium oder den Handelsbehörden in den Provinzen, die wiederum dem MOFCOM unterstehen.

Käuferkredite werden von externen Beobachter\_innen oft mit Auslandshilfe verwechselt, sind aber de facto Exportsubventionen. Sie werden an Regierungsinstitutionen für den Erwerb chinesischer Waren und Dienstleistungen chinesischer Unternehmen vergeben. Dafür sind keine zwischenstaatlichen Vereinbarungen erforderlich. Im Allgemeinen sind diese Kredite geringfügig teurer als konzessionäre Kredite (höhere Zinssätze, kürzere Laufzeiten, kürzere tilgungsfreie Zeiten), werden aus dem Eigenkapital der China-Exim-Bank finanziert und nicht von der Regierung subventioniert. Mit diesen Krediten können bis zu 85 Prozent der Projektkosten gedeckt werden, wobei jedoch eine Eigenbeteiligung der Gegenregierung von 15 Prozent erforderlich ist.

Die China Exim-Bank ist eine Regierungsbehörde auf Vize-ministerebene, die direkt dem Staatsrat untersteht und von der CBIRC beaufsichtigt wird. Sie hat den Status einer »politikbasierten Finanzinstitution«. Wie auch die CDB soll sie die nationalen Strategien Chinas unterstützen. Im Gegensatz zur CDB ist sie jedoch nicht zur Gewinnerzielung angehalten (soll aber auch keine Verluste einfahren).

#### Policy-Banken sind in China dem Staatsrat unterstellte Institutionen im Rang von Ministerien.

Policy-Banken haben im bürokratischen System Chinas einen vollkommen anderen Status als in Deutschland und anderen großen Geberländern. Dort sind Policy-Banken in der Regel einer Behörde (einem Ministerium oder einer Regierungsstelle) unterstellt, welche die Entwicklungszusammenarbeit oder Entwicklungsfinanzierung politisch verantwortet. Die China-Exim-Bank und die CDB sind hingegen unabhängige Einrichtungen im Rang eines Ministeriums und sind weder dem chinesischen Finanzministerium (das China bei multilateralen Verhandlungen zur Entwicklungsfinanzierung vertritt) noch dem Außenministerium oder der CIDCA unterstellt. Weisungen, die ihre Aktivitäten – unter anderem auch ihr Vorgehen bei Umschuldungen – beeinflussen, müssen daher vom Staatsrat oder dem Zentralkomitee der KPCh erteilt werden.

<sup>85</sup> Chen, M. (2020). Beyond Donation: China's Policy Banks and the Reshaping of Development Finance. *Studies in Comparative International Development* 55(4), 436–459, <https://doi.org/10.1007/s12116-020-09310-9>.

<sup>86</sup> Rudyak & Chen (2021). China's Lending Landscape.

**Staatseigene kommerzielle Kreditgeber**

Staatseigene Geschäftsbanken stellen mittel- und langfristige nicht-konzessionäre Darlehen in US-Dollar oder Euro an staatliche Institutionen und Unternehmen bereit und agieren unabhängig von Chinas Auslandshilfe. Ähnlich wie bei den CDB-Darlehen entspricht der Basiszinssatz in der Regel

dem (variablen) LIBOR-Satz, zu dem eine zusätzliche Marge hinzugerechnet wird, um kreditnehmerspezifische Risiken aufzufangen und der Tilgungsfähigkeit des Kreditnehmers Rechnung zu tragen. Die Zinssätze liegen im Durchschnitt bei 4,5 bis 6 Prozent, wobei die Laufzeiten und tilgungsfreien Zeiten stark variieren.

Tabelle 1  
Die verschiedenen Ströme der Entwicklungsfinanzierung

| OECD-Kategorie   | Kreditinstrumente  | Emittierende Institution   | Von China eingestuft als                        | Möglichkeit von Umschuldung oder Schuldenerlass                               |
|--|--|--|---|---|
| Chinesische öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) | Zuwendungen  | CIDCA  | öffentlich                                      | n/a   |
|  | Zinslose Darlehen RMB-denominiert, i. d. R. 0%-Zinssatz, 20 Jahre Laufzeit und 10 Jahre tilgungsfrei   | CIDCA/ MOFCOM  |   | Schuldenerlass  |
|  | Konzessionäre Kredite RMB-denominiert, i. d. R. Zinssatz von 2–3%, 15 bis 20 Jahre Laufzeit und 5 Jahre tilgungsfrei   | China-Exim-Bank (mit Genehmigung der CIDCA)                              |   | Umschuldung, Laufzeitverlängerung   |
|  | Hilfsfonds für die Süd-Süd-Kooperation (South-South Cooperation Assistance Fund)   | CIDCA  |   | n/a   |
|  | Süd-Süd-Klimafonds (South-South Climate Fund) eingerichtet 2015, 20 Milliarden RMB zur Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Bewältigung des Klimawandels und beim Übergang zu einer grünen und CO <sub>2</sub> -armen Entwicklung  | MEE  |   | n/a   |
| Sonstige öffentliche Leistungen                          | Käuferkredite (Export Buyer's Credits, EBCs); zinsbegünstigte Käuferkredite (Preferential Export Buyer's Credits PEBCs) US-Dollar denominiert, Kreditbedingungen variieren. PEBCs haben einen geringfügig subventionierten Zinssatz, Laufzeit i. d. R. 15 Jahre  | China-Exim-Bank (mit Genehmigung des MOFCOM)                             | kommerziell                                     | Umschuldung, Laufzeitverlängerung, in Einzelfällen Abschläge auf den Zinssatz |
|  | Mittel- und langfristige Projektdarlehen in US-Dollar oder Euro denominiert, variabler Zinssatz, der sich am LIBOR orientiert i. d. R. bei 4,5–6% liegt, Laufzeiten und tilgungsfreie Zeiten variieren   | CDB  |   | Umschuldung, in seltenen Fällen Verlängerung der Kreditlaufzeit               |
|  | China-Afrika-Entwicklungsfonds (China-Africa Development Fund, CADF), 10 Mrd. US-Dollar für Investitionen in Afrika  | CDB  |   | nicht bekannt   |
|  | China-Afrika-Kooperationsfonds für Produktionskapazitäten (China-Africa Industrial Capacity Cooperation Fund, CAICCF), 5 Mrd. US-Dollar für die Auslagerung von chinesischen Überkapazitäten   | China-Exim-Bank  |   | nicht bekannt   |
|  | Chinesisch-lateinamerikanischer Investitionsfonds für industrielle Zusammenarbeit (China-Latin America Industrial Cooperation Investment Fund, CLAI), 30 Mrd. US-Dollar für Investitionen vor allem in den Bereichen Fertigung, Hightech, Landwirtschaft, Energie und Mineralien, Infrastruktur und finanzielle Zusammenarbeit | CDB  |   | nicht bekannt   |
|  | Kooperationsfonds China-Lateinamerika und Karibik (China-Latin America and Caribbean Region Cooperation Fund, CLAC), 5 Mrd. US-Dollar  | China-Exim-Bank  |   | nicht bekannt   |
| Kommerzielle Kredite                                     | Seidenstraßen-Fonds (Silk Road Fund), 40 Mrd. US-Dollar für Investitionen entlang der BRI  | PBOC   | nicht bekannt                                   |   |
|  | Mittel- und langfristige Projektdarlehen in US-Dollar oder Euro denominiert, variabler Zinssatz, der sich am LIBOR orientiert und i. d. R. bei 4,5–6 %, unterschiedliche Laufzeiten und tilgungsfreie Zeiten   | ICBC, Bank of China, China Construction Bank, Agricultural Bank of China | In seltenen Fällen Umschuldung (ICBC in Angola) |   |

Quelle: Eigene Ausarbeitung der Autorin.

Von den vier staatseigenen kommerziellen Kreditgebern – Industrial and Commercial Bank of China (ICBC), Bank of China (BoC), China Construction Bank (CCB) und Agricultural Bank of China (ABC) – sind vor allem die ICBC und die BoC international tätig. Bislang war die ICBC nur in einen einzigen Umschuldungsfall involviert – mit Angola 2020, wobei sie hier mit der CDB zusammenarbeitete.

### 3.3 DURCHFÜHRENDE AKTEURE: CHINESISCHE UNTERNEHMEN UND INDUSTRIEVERBÄNDE

#### **Chinesische Unternehmen**

Chinas Hilfsprojekte werden durch chinesische Unternehmen umgesetzt. Um sich auf Ausschreibungen für Hilfsprojekte im Ausland bewerben zu können, müssen sich die Unternehmen bei der AIECO des MOFCOM um die Akkreditierung als »Foreign Aid Enterprise« bewerben. Akkreditierte Unternehmen werden dann aufgefordert, Angebote zur Durchführung von Projekten abzugeben. Unternehmen können aber auch direkt bei den chinesischen Botschaften in den Empfängerländern oder über Lobbyarbeit beim MOFCOM und der China-Exim-Bank Projekte vorschlagen. Nicht nur die Entwicklungszusammenarbeit, sondern alle Aktivitäten chinesischer Unternehmen im Ausland müssen vom MOFCOM genehmigt werden. Faktisch können CIDCA und MOFCOM, wie Vertreter\_innen der chinesischen Regierung in vertraulichen Gesprächen zugeben, das Verhalten chinesischer Unternehmen im Ausland jedoch nur wenig kontrollieren.

#### **China International Contractors Association (CHINCA)**

Die China International Contractors Association (CHINCA) ist der Branchenverband international tätiger chinesischer Bauunternehmen und verwandter Dienstleister. Sie bietet ihren Mitgliedsunternehmen über ihre Abteilung für Ingenieurwesen und Investitionen Recherche- und Unterstützungsleistungen im Ausland an. Sie gibt Unternehmen Hilfestellung bei der Durchführung von (Vor-)Machbarkeitsstudien für schlüsselfertige Projekte, Projekte der technischen Zusammenarbeit und Sachanlagen, die von der CIDCA in Auftrag gegeben werden, um sicherzustellen, dass die Machbarkeitsstudien in Übereinstimmung mit einschlägigen Regelwerken und Vorschriften durchgeführt werden. CHINCA ist auch an trilateralen Kooperationsprojekten beteiligt, etwa mit der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

# SEKTORALE FALLSTUDIEN

## 4

## KOOPERATION IM GESUNDHEITSWESEN

## 4.1 CHINAS ENGAGEMENT IM AFRIKANISCHEN GESUNDHEITSSSEKTOR

Seit dem Ausbruch der Corona-Pandemie wird Chinas Engagement in Afrikas Gesundheitssektor in der europäischen Debatte vor allem unter zwei dominierenden Gesichtspunkten wahrgenommen: der chinesischen »Impfstoffdiplomatie« und dem Image-Streit über die Frage, wer Afrika im Kampf gegen Corona stärker unterstützt hat.<sup>87</sup> Die schleppende Reaktion des Westens auf die pandemiebedingten Bedürfnisse Afrikas und vor allem das Scheitern der Initiative »COVID-19 Vaccines Global Access« (COVAX), die weltweit einen gerechten Zugang zu Impfstoffen schaffen sollte, boten China die Gelegenheit, durch die Lieferung von Gütern zur Bekämpfung der Pandemie seine Soft Power zu stärken. Bis Oktober 2021 entfielen nur 2,5 Prozent der weltweit verabreichten Impfstoffdosen auf Afrika<sup>88</sup> und 70 Prozent auf einkommensstarke Länder – ein Umstand, der von den chinesischen Staatsmedien immer wieder thematisiert wird, um China als den verlässlicheren Partner für Afrika darzustellen.<sup>89</sup> Aus derselben Intention heraus wurden Chinas Lieferungen von Impfstoffen und Gesundheitsausrüstung an afrikanische Länder stets von Übergabeceremonien, an denen politische Vertreter\_innen der Empfängerländer teilnehmen, und öffentlichen Dankesbekundungen begleitet.<sup>90</sup> Afrika erhielt im Rahmen bilateraler Abkommen 125 Millionen Impfstoffdosen aus China, von denen 31 Millionen Schenkungen waren.<sup>91</sup> Für viele Länder waren die chinesischen Impfstoffe die ersten, die ihnen zur Verfügung standen.

<sup>87</sup> Rudolf, M. (2022). *China's Global Health Diplomacy*. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung, <https://library.fes.de/pdf-files/iez/19608.pdf>.

<sup>88</sup> Van Trotsenburg, A. (2021). Tackling Vaccine Inequity for Africa. *World Bank Blogs*, <https://blogs.worldbank.org/voices/tackling-vaccine-in-equity-africa>.

<sup>89</sup> CGTN (2021). The Lancet: Rich Countries Snap up 70% of COVID-19 Vaccine Doses. *CGTN*, 14. Februar, <https://news.cgtn.com/news/2021-02-14/The-Lancet-Rich-countries-snap-up-70-of-COVID-19-vaccine-doses-XSE2Y8Mpn/index.html>.

<sup>90</sup> CSIS (2021). China Is Exploiting the Pandemic to Advance Its Interests, With Mixed Results. *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*, 30. September, <https://www.csis.org/analysis/china-exploiting-pandemic-advance-its-interests-mixed-results>.

<sup>91</sup> Bridge Beijing (2022). Tracking China's COVID-19 Vaccine Distribution. *Bridge Consulting*, 28. Dezember, <https://bridgebeijing.com/our-publications/our-publications-1/china-covid-19-vaccines-tracker/>.

Was in den europäischen Debatten oft übersehen wird: Chinas Engagement im afrikanischen Gesundheitssektor war kein Novum der Pandemiezeit. Chinesische Corona-Diplomatie fußte auf einer langjährigen Geschichte der gesundheitsbezogenen Zusammenarbeit, da seit den frühen 1960er-Jahren kontinuierlich Gesundheitshilfe für Afrika geleistet wurde. Über die Jahre wurde dieses Engagement durch unterschiedliche ideologische, geostrategische, wirtschaftliche und kommerzielle Beweggründe geprägt, die sich in seinem Gesamtkonzept der Auslandshilfe widerspiegeln.<sup>92</sup> Der Umfang der chinesischen Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich lässt sich wegen der fehlenden offiziellen Daten nur schwer ermitteln. Schätzungen auf Basis öffentlich zugänglicher Daten legen nahe, dass die Gesundheitshilfe für Afrika sich innerhalb eines Jahrzehnts von 323,1 Millionen US-Dollar (2007) auf 652,3 Millionen US-Dollar (2017) verdoppelt hat.<sup>93</sup> Hinzu kommt der Handel mit Arzneimitteln, der 2022 ein Volumen von 4,74 Milliarden US-Dollar hatte, was einem Anstieg von zehn Prozent gegenüber dem Vorjahr entspricht.<sup>94</sup>

Gesundheitliche Notlagen internationaler Tragweite wie die Ebola-Epidemie der Jahre 2013 bis 2016 und in größerem Ausmaß die Corona-Pandemie haben die Diversifizierung der chinesischen Akteure im Gesundheitswesen Afrikas beschleunigt. Während China früher einen staatszentrierten Ansatz der Gesundheitskooperation verfolgte, fördert es heute substaatliche und nichtstaatliche Akteure dabei, sich in verschiedenen gesundheitsbezogenen Handels- und Investitionsaktivitäten zu engagieren.<sup>95</sup>

Ihr Engagement ist jedoch weitaus weniger koordiniert, als offizielle chinesische und afrikanische Verlautbarungen vermuten lassen. Auch das trägt dazu bei, weshalb es schwer

<sup>92</sup> Siehe Kapitel 2.

<sup>93</sup> Micah, A. E. et al. (2019). Tracking Development Assistance for Health from China, 2007–2017. *BMJ Global Health* 4(5), <https://doi.org/10.1136/bmjgh-2019-001513>.

<sup>94</sup> CCCMHPIE (2023). How to Get a Head Start in the African Pharmaceutical Market in the Post-epidemic Period? (后疫情时期，如何在非洲医药市场“抢先一步”?), China Chamber of Commerce for Import & Export of Medicines & Health Products (CCCMHPIE) (中国医药保健品进出口商会), 6. Februar, <https://www.cccmhpie.org.cn/Pub/1757/180269.shtml>.

<sup>95</sup> Fei, D. (2022). Assembling Chinese Health Engagement in Africa: Structures, Strategies and Emerging Patterns. *Third World Quarterly* 43(5), 1093–1114 (1093), <https://doi.org/10.1080/01436597.2022.2042802>.

ist, sich einen umfassenden Überblick über die chinesische Gesundheitshilfe für Afrika zu verschaffen. Das Wissen um den Kontext des chinesischen gesundheitspolitischen Engagements in Afrika ist aber von hoher Relevanz für die Gestaltung der europäischen Gesundheitspolitik gegenüber Afrika. Daher werden hier im Folgenden die Geschichte der chinesischen Gesundheitskooperation und die beteiligten Institutionen und Akteure sowie ausgewählte Projekte und Sektoren beleuchtet, und anschließend sektorspezifische Empfehlungen formuliert. Während diese Fallstudie eine signifikante Wissenslücke adressiert, muss hier auch auf ihre Grenzen hingewiesen werden, denn es besteht ein deutlich höherer Bedarf an Forschung und detaillierteren Informationen zum gesundheitlichen Engagement Chinas in Afrika, als in diesem Rahmen vorgelegt werden kann.

## 4.2 HISTORISCHE HINTERGRÜNDE DER CHINESISCHEN GESUNDHEITSKOOPERATION MIT AFRIKA

Die Gesundheitskooperation Chinas mit Afrika begann im Jahr 1963, als China ein medizinisches Team nach Algerien entsandte.<sup>96</sup> Im Jahr darauf, nach der Afrikareise von Chinas Premierminister Zhou Enlai, folgten Somalia, Kongo Brazzaville, Mali, Mauretanien und Guinea.<sup>97</sup> Die Entsendung der medizinischen Teams übernahmen chinesische Provinzen, die afrikanischen Ländern mit vergleichbarer Größe und Bevölkerungszahl nach dem Partnerschaftsprinzip »eine Provinz für ein Land« zugeordnet wurden.<sup>98</sup> So kam beispielsweise das medizinische Team in Algerien aus der Provinz Hubei, die später auch Ärzt\_innen nach Botswana schickte.<sup>99</sup> Diese Art von Partnerschaftssystem besteht bis heute fort. Nach wie vor entsenden chinesische Provinzen medizinische Teams nach Afrika.

Historisch war Chinas Hilfe für den afrikanischen Gesundheitssektor in erster Linie durch politische Motive angetrieben und bestand vor allem aus der Entsendung medizinischer Teams, den Bau von Gesundheitseinrichtungen, Arzneimittel- und Ausrüstungsspenden und in einem gewissen Umfang unterstützenden Maßnahmen zur Malariabekämpfung.<sup>100</sup> In den 1960er- und 1970er-Jahren nutzte die Volksrepublik China die Gesundheitshilfe als Instrument, um diplomatische Beziehungen mit den gerade unabhängig ge-

wordenen Ländern Afrikas aufzunehmen und sich einen UN-Sitz zu sichern. Nach dem Beginn von Deng Xiaopings »Reform- und Öffnungspolitik« 1978 galt die Gesundheitshilfe als Bestandteil der Staatsdiplomatie und deren Bemühen, sich die »Freundschaft« afrikanischen Länder zu sichern und damit ein stabiles internationales Umfeld für Chinas Entwicklung und Modernisierung zu schaffen.<sup>101</sup>

Im neuen Jahrtausend verlagerte sich der Schwerpunkt auf wirtschaftliche und kommerzielle Interessen, wobei die Gesundheitshilfe zunehmend als »Türöffner« für die internationale Vermarktung chinesischer Pharmazeutika und medizinischer Geräte diente.<sup>102</sup> Beispielsweise wurden im Rahmen der chinesischen Anti-Malaria-Kampagne nicht nur Trainingsprogramme angeboten, sondern ab 2006 auch Gesundheitszentren zur Bekämpfung von Malaria gebaut sowie kostenlos Medikamente zur Verfügung gestellt.<sup>103</sup> Darüber kam das vom Pharmaunternehmen Beijing Holley-Cotec entwickelte Anti-Malaria-Medikament Cotecxin auf den afrikanischen Markt und erschloss damit dem Unternehmen neue Nachfragepotenziale.<sup>104</sup> Darüber hinaus wurden chinesische Unternehmen unterstützt, Krankenhäuser und Arzneimittelfabriken mit Joint-Venture-Modellen in Afrika zu etablieren.<sup>105</sup>

Parallel dazu intensivierte China auch sein multilaterales Engagement auf dem Kontinent. Denn innerhalb der Regierung und unter den chinesischen Gesundheitswissenschaftler\_innen führten Chinas Erfolge bei der Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele in den Bereichen Armutsbekämpfung und Gesundheit<sup>106</sup> zu der Überzeugung, dass Chinas Erfahrungen anderen Ländern des Globalen Südens wertvolle Erkenntnisse liefern könnten.<sup>107</sup> Ab Mitte der 2000er-Jahre begann China, sich verstärkt in multilateralen Gesundheitsorganisationen auf dem afrikanischen Kontinent zu engagieren, insbesondere in der WHO, dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF), dem Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNPF), dem Gemeinsamen Programm der Vereinten Nationen für HIV/AIDS (UNAIDS), dem Globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria (GFATM) und der Globalen Impfstoffallianz (GAVI).<sup>108</sup> Darüber hinaus schuf China eigene multilaterale Plattformen für Gesundheitskooperation mit afrikanischen Ländern, etwa das

<sup>96</sup> Li, A. (2016). Chinese Medical Team Abroad for Assistance: History, Achievement and Impact. In Qin, Y. & Chen, Z. (Hrsg.) *Future in Retrospect. China's Diplomatic History Revisited*, 279–315 (280), [https://doi.org/10.1142/9781938134845\\_0008](https://doi.org/10.1142/9781938134845_0008).

<sup>97</sup> Li, A. (2011). *Chinese Medical Cooperation in Africa. With special emphasis on the Medical teams and anti-Malaria Campaign*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet (Discussion Paper 52), 9, <http://nai.diva-porta.org/smash/get/diva2:399727/FULLTEXT02>.

<sup>98</sup> So wurden zum Beispiel die Provinz Hubei Algerien und die Provinz Henan Äthiopien zugeordnet. Siehe Li (2011). *Chinese Medical Cooperation*, 10–11. So wurden zum Beispiel die Provinz Hubei Algerien und die Provinz Henan Äthiopien zugeordnet.

<sup>99</sup> Li (2016). Chinese Medical Team, 282.

<sup>100</sup> Husain, L. & Bloom, G. (2020). Understanding China's Growing Involvement in Global Health and Managing Processes of Change. *Globalization and Health* 16(1), 3, <https://doi.org/10.1186/s12992-020-00569-0>.

<sup>101</sup> Li (2016). Chinese Medical Team, 282.

<sup>102</sup> Huang, Y. (2014). Domestic Politics and China's Health Aid to Africa. *China: An International Journal* 12(3), 176–98.

<sup>103</sup> Li (2011). *Chinese Medical Cooperation*, 13.

<sup>104</sup> Fei (2022). Assembling Chinese Health Engagement, 5.

<sup>105</sup> Ebd.

<sup>106</sup> PRC Ministry of Foreign Affairs and United Nations System in China. (2015). Report on China's Implementation of the Millennium Development Goals (2000–2015). United Nations Development Programme (UNDP) China, 23. Juli, <https://www.cn.undp.org/content/china/en/home/library/mdg/mdgs-report-2015-.html>.

<sup>107</sup> Lin, J.Y. (2012). *The Quest for Prosperity – How Developing Economies Can Take Off*. Princeton: Princeton Univ. Press; Lin, J.Y. & Wang, Y. (2017). *Going Beyond Aid: Development Cooperation for Structural Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>108</sup> Fei (2022). Assembling Chinese Health Engagement, 5.

Ministerforum zur Gesundheitsentwicklung in China und Afrika im Rahmen des FOCAC und die Gesundheitskonferenz im Rahmen der BRI.<sup>109</sup>

Um den Austausch und die Zusammenarbeit im Gesundheitswesen im Rahmen der BRI, was China als die »Gesundheits-Seidenstraße« bezeichnet, zu fördern, hat die Nationale Gesundheitskommission Chinas seit 2015 zwei aufeinanderfolgende Dreijahrespläne herausgegeben.<sup>110</sup> Bisher ist nur der erste davon öffentlich zugänglich und gibt einen Einblick, welche Prioritäten China in der Gesundheitskooperation setzt. Darunter finden sich sowohl kommerzielle Vorhaben als auch Gesundheitshilfe, ebenso wie Ansätze zur Bekämpfung von Infektionskrankheiten und Gesundheitssicherheit, wobei all diese Aktivitäten fast durchweg als »Zusammenarbeit« und nicht als »Hilfe« bezeichnet werden. Auch wenn viele der im Plan erwähnten Punkte bisher nicht umgesetzt wurden, offenbart er die neuen Stoßrichtungen für Chinas globale Gesundheitsinitiativen – Stärkung von Chinas Soft Power, mehr Kooperation in Forschung und Entwicklung, innovative Strategien, die globale und nationale Entwicklungs Herausforderungen als ein zusammenhängendes Thema angehen, sowie Förderung des Einsatzes neuester Technologien im Gesundheitssektor.<sup>111</sup>

Die Initiierung der »Gesundheits-Seidenstraße« erfolgte vor dem Hintergrund einer schrittweisen Neuausrichtung der chinesischen Gesundheitskooperation infolge der Ebola-Krise in Westafrika (2013–2016), bei der chinesische Ärzt\_innen zu den ersten Helfer\_innen vor Ort gehörten, da China ein medizinisches Team in Sierra Leone stationiert hatte.<sup>112</sup> Eine der Lehren, die China daraus zog, war, dass ein breiteres Engagement im Bereich der globalen öffentlichen Gesundheit und die Unterstützung des Aufbaus afrikanischer Gesundheitssysteme wichtiger waren als die unmittelbare Hilfe durch die Entsendung von Ärzteteams und Ausrüstung oder den Bau von Krankenhäusern. Infolgedessen wurden neue Strukturen für globale Gesundheit eingerichtet: eine damit betraute Abteilung bei der Nationalen Gesundheitskommission, die unmittelbar dem Vizeminister zugeordnet war, und eine neue Abteilung für globale Gesundheit im Zentrum für Seuchenkontrolle und -prävention (Chinese Center for Disease Control and Prevention, CDC).<sup>113</sup>

Darüber hinaus ging China im Rahmen des China-UK Global Health Support Programme (GHSP) von 2012 bis 2019 eine Dreieckskooperation<sup>114</sup> im Bereich der öffentlichen Gesundheit mit der britischen Regierung ein.<sup>115</sup> Das GHSP zielte darauf ab, China durch Kapazitätsaufbau verstärkt in die Lage zu versetzen, Entwicklungszusammenarbeit zur Unterstützung im öffentlichen Gesundheitswesen anzubieten und sich an der globalen Gesundheitspolitik zu beteiligen. Großbritannien war der Auffassung, Chinas Erfolge in der Gesundheitsversorgung der eigenen Bevölkerung könnten für andere Länder hilfreich sein, sodass es sich lohne, aus Chinas Erfahrungen zu lernen.<sup>116</sup> China erhoffte sich von der Zusammenarbeit mit Großbritannien einen Erkenntnisgewinn für seine eigene Gesundheitsdiplomatie.<sup>117</sup> 2020 stellten chinesische Gesundheitsexpert\_innen fest:

*Verglichen mit den Industrieländern gibt es in China eine große Lücke zwischen der »hohen Bereitschaft«, sich global für Gesundheit zu engagieren, und den tatsächlich vorhandenen »fachlichen Kapazitäten«. China ist nicht gut darin, die eigenen Erfahrungen und Lehren im Gesundheitsbereich so aufzubereiten, dass sie auch transferierbar sind. Es mangelt an Wissen über die bewährten Praktiken der internationalen Gesundheitspolitik und an Verständnis dafür, wie man sich aktiv in die globale Gesundheitspolitik einbringt oder gemeinsam mit anderen Akteuren koordinierte Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit durchführt. Diese Unzulänglichkeiten schränken China darin ein, einen Beitrag zur globalen Gesundheit zu leisten, und erschweren es, die hohen Erwartungen der internationalen Gemeinschaft zu erfüllen.<sup>118</sup>*

Das GHSP-Vorhaben umfasste mehrere Pilotprojekte in Afrika: ein Projekt zur Malariabekämpfung in Tansania, eines für die Gesundheit von Müttern und Kindern in Äthiopien, die Unterstützung Sierra Leones beim Ausbau seines Gesundheitsmonitorings sowie Konsultationen und gemeinsame Seminare mit internationalen Partnern, die im Bereich der öffentlichen Gesundheit in Afrika tätig waren.<sup>119</sup> Eine der wichtigsten Einsichten des GHSP war jedoch, dass es in China und Europa ein unterschiedliches Verständnis davon gibt, was »globale Gesundheit« bedeutet und wie

<sup>109</sup> Ebd.

<sup>110</sup> PRC National Health Commission (2015). Three-Year Implementation Plan for Promoting Health Exchanges and Cooperation along the Belt and Road (2015–2017) (国家卫生计生委关于推进“一带一路”卫生交流合作三年实施方案 (2015–2017)), 14. Oktober, <http://www.nhc.gov.cn/wjw/gghj/201510/ce634f7fed834992849e9611099bd7cc.shtml>. Der zweite Plan ist nicht öffentlich zugänglich.

<sup>111</sup> Husain, L. & Bloom, G. (2020). Understanding China's Growing Involvement in Global Health and Managing Processes of Change. *Globalization and Health* 16(39), <https://doi.org/10.1186/s12992-020-00569-0>.

<sup>112</sup> Chinesischen Quellen zufolge wurden während der Ebola-Krise etwa 1.200 chinesische Arbeitskräfte, darunter Ärzt\_innen, Gesundheitsexpert\_innen und Sanitätsoffizier\_innen, nach Westafrika entsandt. Siehe Tang, K. et al. (2017). China's Silk Road and Global Health. *The Lancet* 390(10112), 2595–260, [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(17\)32898-2](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(17)32898-2).

<sup>113</sup> Ebd.

<sup>114</sup> OECD (2019). *Triangular Co-operation*, <https://www.oecd.org/dac/triangular-cooperation/>.

<sup>115</sup> Husain, L., Bloom, G. & McPherson, S. (2020). The China-UK Global Health Support Programme: Looking for New Roles and Partnerships in Changing Times. *Global Health Research and Policy*, 5. <https://doi.org/10.1186/s41256-020-00156-1>; Wang, X. et al. (2020). China-UK Partnership for Global Health: Practices and Implications of the Global Health Support Programme 2012–2019. *Global Health Research and Policy* 5(1), <https://doi.org/10.1186/s41256-020-00134-7>.

<sup>116</sup> UK Department for International Development (2015). Business Case and Summary 202708, September, <https://devtracker.dfid.gov.uk/projects/GB-1-202708/documents/>.

<sup>117</sup> Wang et al. (2020). China-UK Partnership for Global Health.

<sup>118</sup> Ebd.

<sup>119</sup> Ebd.

dieses Thema anzugehen sei.<sup>120</sup> Das wiederum ist eine Herausforderung für Dreieckskooperationsprojekte mit China im Gesundheitssektor.

#### Zielgerichtetes Experimentieren bei der Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich

Ähnlich wie in seinem inländischen Gesundheitswesen folgt China bei seinem Engagement im Bereich der globalen Gesundheit einem Konzept des »zielgerichteten Experimentierens«.<sup>121</sup> Chinas Führung gibt die grundsätzlichen politischen »Leitlinien« vor, an denen die Regierungsbehörden und ausführenden Organe (untergeordnete Regierungsorganisationen oder Forschungseinrichtungen) sich orientieren und auf die sie mit unterschiedlichsten Maßnahmen und Praktiken reagieren. Dieser Prozess ist insofern relativ pluralistisch und experimentell, als die Akteure eher nach »Lösungen suchen, die funktionieren«, als Anweisungen von oben zu folgen.

### 4.3 CHINAS INSTITUTIONEN UND AKTEURE IN DER GESUNDHEITSKOOPERATION

An der Umsetzung chinesischer Kooperationsprojekte im Gesundheitswesen sind zahlreiche Institutionen und Akteure beteiligt.

Die Nationale Gesundheitskommission (National Health Commission, NHC), konkret ihre Abteilung für internationale Zusammenarbeit, ist dafür zuständig, Strategiepläne auszuarbeiten, die darauf abzielen, internationalen Austausch und Kooperation im Gesundheitsbereich zu fördern.<sup>122</sup> Mehrere der NHC untergeordnete Institutionen wie die Nationale Verwaltung für traditionelle chinesische Medizin (National Administration of Traditional Chinese Medicine, NATCM), das Zentrum für Seuchenkontrolle und -prävention (China CDC) und die Chinesische Akademie für medizinische Wissenschaften (Chinese Academy of Medical Sciences, CAMS) sind in Maßnahmen der Gesundheitshilfe involviert – insbesondere im Rahmen von FOCAC und BRI.<sup>123</sup> Das Ministerium für Wissenschaft und Technologie (MOST), das Bildungsministerium (MOE) und das Ministerium für Humanressourcen und soziale Sicherheit (Ministry of Human Resource and Social Security, MHRSS) beteiligen sich in gesundheitsbezogenen Projekten mit Schulungen an Maßnahmen zum Kompetenztransfer.<sup>124</sup> Das Handelsministerium (MOFCOM) ist für die Finanzierung des Baus von Gesund-

heitseinrichtungen und der Bereitstellung von Arzneimitteln verantwortlich. Die Gesundheitskooperation im Rahmen der chinesischen Auslandshilfe wird von der Entwicklungsagentur CIDCA koordiniert, welche auf ihrer englischsprachigen Webseite ausgewählte Informationen zur medizinischen Hilfe veröffentlicht.<sup>125</sup> In den Ländern Afrikas fungieren die Botschaften, und da insbesondere die Wirtschafts- und Handelsabteilung an der Botschaft (Economic and Commercial Counsellor's Office, ECCO), die dem MOFCOM unterstellt ist, als Anlaufstellen für die Gesundheitshilfe und die Zusammenarbeit im Gesundheitswesen.

Auf der subnationalen Ebene koordinieren die Gesundheitskommissionen der Provinzen die Entsendung medizinischer Teams und rekrutieren Ärzt\_innen aus den Provinzkrankenhäusern. Das Prinzip »eine Provinz für ein Land«, das seit Jahrzehnten Chinas Gesundheitshilfe bestimmt, wurde nach dem Ausbruch von COVID-19 wieder aufgenommen.<sup>126</sup>

Nach neuesten Daten waren 2022 medizinische Teams aus 23 Provinzen und regierungsunmittelbaren Städten in Afrika im Einsatz. In der Regel geht jede Provinz mit einem afrikanischen Land eine Partnerschaft ein, wobei einige wirtschaftlich stärkere Provinzen wie zum Beispiel Guangdong zwei Partnerländer haben. Auch bei der Errichtung von Gesundheitszentren zur Bekämpfung der Malaria in Afrika werden solche Partnerschaften gebildet: Die Nationale Gesundheitskommission wählte 17 Provinzen aus, die beim Aufbau von Labors und Diagnosekapazitäten in verschiedenen afrikanischen Ländern helfen sollen.<sup>127</sup>

Die Logistik für die Verteilung der Hilfe übernimmt die Joint Logistics Support Force (JLSF) der Volksbefreiungsarmee (PLA). Während der Ebola-Krise in Sierra Leone hat China zum ersten Mal auch medizinisches Militärpersonal ins Ausland entsandt.<sup>128</sup>

Die Finanzierung von Kooperationsprojekten im Gesundheitsbereich erfolgt größtenteils über die China-Exim-Bank, die konzessionäre oder Vorzugskredite vergibt, und in geringerem Umfang auch über die CDB, die Kredite zu Marktkonditionen bereitstellt.<sup>129</sup> Ebenso wie in anderen Sektoren sind die von den chinesischen Policy-Banken finanzierten Gesundheitsprojekte in der Regel an den Kauf chinesischer Waren und Ausrüstungen gebunden. Chinesische Unternehmen wirken als Auftragnehmer, Geber, Lieferanten und Investoren an Gesundheitsprojekten mit.<sup>130</sup>

<sup>120</sup> Husain et al. (2020). The China-UK Global Health Support Programme.

<sup>121</sup> Husain & Bloom (2020). Understanding China's Growing Involvement in Global Health.

<sup>122</sup> Tang et al. (2017). China's Silk Road and Global Health.

<sup>123</sup> Fei (2022). Assembling Chinese Health Engagement, 11.

<sup>124</sup> Ebd.

<sup>125</sup> »Medical Aid« auf der englischsprachigen Webseite von CIDCA: <http://en.cidca.gov.cn/medicalaid.html>. Der übersetzte Inhalt ist nur ein kleiner Teil des ursprünglichen chinesischen Inhalts.

<sup>126</sup> Ngeow, C. (2020). COVID-19, Belt and Road Initiative and the Health Silk Road: Implications for Southeast Asia, Friedrich-Ebert-Stiftung, Oktober, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/indonesien/16537.pdf>.

<sup>127</sup> Fei (2022). Assembling Chinese Health Engagement, 11.

<sup>128</sup> Huang, Y. (2017). China's Response to the 2014 Ebola Outbreak in West Africa. *Global Challenges* 1(2), 1600001, <https://doi.org/10.1002/gch2.201600001>.

<sup>129</sup> Fei (2022). Assembling Chinese Health Engagement, 9.

<sup>130</sup> Ebd., 12.



Tabelle 2

**Formen der Gesundheitskooperation im Rahmen der Auslandshilfe**

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| <b>Medizinische Teams</b>           | <p>China entsendet seit den frühen 1960er-Jahren kontinuierlich »Foreign Aid Medical Teams« nach Afrika. Obwohl die Gesamtverantwortung für das Programm der medizinischen Teams bei der Nationalen Gesundheitskommission Chinas (NHC) liegt, werden die medizinischen Teams von den Provinzen zusammengestellt und entsendet. Normalerweise wird jeder Provinz ein afrikanisches Land zugeordnet, wobei einige wirtschaftlich stärkere Provinzen wie zum Beispiel Guangdong zwei Partnerländer haben. Laut dem Weißbuch »China und Afrika in der neuen Ära: Eine gleichberechtigte Partnerschaft« waren im Jahr 2021 knapp 1.000 chinesische medizinische Fachkräfte in 45 afrikanischen Ländern in 98 medizinischen Zentren tätig.<sup>1</sup> Die geschätzten jährlichen Programmkosten (30–60 Millionen US-Dollar) werden sowohl von China als auch von den Empfängerländern getragen.<sup>2</sup> In der Regel haben die medizinischen Teams eine zweijährige Dienstzeit. Sie setzen sich aus Fachärzt_innen für innere Medizin, Chirurgie, Gynäkologie, Pädiatrie und traditionelle chinesische Medizin zusammen.<sup>3</sup> Die Teams erbringen vor allem allgemeinmedizinische Leistungen und bieten fachliche Unterstützung, indem sie einheimische Ärzt_innen und Krankenpfleger_innen ausbilden.<sup>4</sup> Zunehmend werden auch speziell ausgebildete medizinische Teams entsandt, um bestimmte Krankheiten zu behandeln (z. B. Grauer Star, Herz-Kreislauf-Erkrankungen oder Frauenerkrankungen), die Ausbreitung von Infektionskrankheiten einzudämmen (z. B. Malaria, Ebola und Poliomyelitis) oder in Zeiten von Bürgerkriegen und Naturkatastrophen auf medizinische Notstände reagieren zu können.<sup>5</sup> Die medizinischen Teams leisten zwar Hilfe vor Ort, tragen aber nur wenig dazu bei, lokale Gesundheitskapazitäten aufzubauen.<sup>6</sup></p> |
| <b>Brightness Action Initiative</b> | <p>Die »China-Africa Brightness Action Initiative« ist Teil des Programms »Foreign Aid Medical Team«, das chinesische Augenärzt_innen nach Afrika entsendet, um dort kostenlose Operationen des Grauen Stars durchzuführen.<sup>7</sup> Die Initiative startete 2010, wird gemeinsam organisiert von der politischen Partei China Association for Promoting Democracy (CAPD), dem National Committee of Blindness Prevention (NCBP), dem China NGO Network for International Exchanges (CNIE), der HNA Group, Anhui Foreign Economic Construction (Group) und dem Beijing Tongren Hospital und lief zunächst in den südostafrikanischen Ländern Malawi und Simbabwe an.<sup>8</sup> Chinesischen Angaben zufolge führen medizinische Teams im Rahmen der Brightness Action Initiative innerhalb nur einer Woche etwa 1.000 Operationen durch.<sup>9</sup> Im Rahmen des Programms werden auch Zentren für Augenheilkunde aufgebaut und eine begrenzte Anzahl afrikanischer Augenärzt_innen zum Studium nach China eingeladen.<sup>10</sup></p>  |
| <b>Kapazitätsaufbau</b>             | <p>Mit dem 2012 aufgelegten »African Talent Program« bietet China afrikanischen Student_innen Stipendien für ein Medizinstudium in China an.<sup>11</sup> Zudem fördert es Forschungs- und Krankenhauskooperationen. Hierfür entstanden Partnerschaften zwischen zehn chinesischen und afrikanischen Krankenhäusern, um deren Kapazitäten zur Bekämpfung von AIDS, Malaria und anderen schweren Krankheiten zu verbessern. Chinesische Wissenschaftler_innen erforschen in Zusammenarbeit mit afrikanischen Forschungseinrichtungen, wie Chinas Expertise in Bereichen wie Malaria und Bilharziose in Afrika adaptiert werden kann.</p>   |
| <b>»Friendship Hospitals«</b>       | <p>Seit den 1960er-Jahren fördert China im Rahmen seiner Auslandshilfe den Bau von »Freundschaftskrankenhäusern« (»Friendship Hospitals«) in Afrika. Sie werden typischerweise schlüsselfertig übergeben, ausgestattet mit chinesischen medizinischen Geräten. Chinesische Ärzteteams arbeiten oft in Krankenhäusern und Kliniken, die von China gestiftet wurden.<sup>12</sup></p>   |

1 SCIO (2021). *China and Africa in the New Era*.

2 Lin, S. et al. (2016). China's Health Assistance to Africa: Opportunism or Altruism?. *Globalization and Health*, 12(1). <https://doi.org/10.1186/s12992-016-0217-1>

3 China Daily (2018). A Summary of the Situation of Chinese Medical Team in Foreign Aid: National Health Commission. *China Daily*, 22. Oktober. [http://en.cidca.gov.cn/2018-10/22/c\\_284614.htm](http://en.cidca.gov.cn/2018-10/22/c_284614.htm).

4 Fei (2022). *Assembling Chinese Health Engagement*, 8.

5 Ebd.

6 Alcorn, T. (2015). New Orientation for China's Health Assistance to Africa. *The Lancet* 386(10011), 2379–80 (2379). [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(15\)01232-5](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(15)01232-5).

7 Xinhua (2017). Chinese Doctors Bring Light to African Patients, 29. April. [http://en.cidca.gov.cn/2017-04/29/c\\_260059.htm](http://en.cidca.gov.cn/2017-04/29/c_260059.htm).

8 HNA Group (2010). »2010 China-Africa Brightness Action« Launched in Beijing, 19 November. <https://www.prnewswire.com/news-releases/2010-china-africa-brightness-action-launched-in-beijing-109157339.html>.

9 Ebd.

10 PRC National Health Commission (2018). Chinese Brightness Action to Provide Free Cataract Surgeries in Chad, 29. September. [http://en.nhc.gov.cn/2018-09/29/c\\_73808.htm](http://en.nhc.gov.cn/2018-09/29/c_73808.htm).

11 CCCMHPIE (2020). *Report on China-Africa Pharmaceutical Cooperation*, 14–15.

12 Fei (2022). *Assembling Chinese Health Engagement*, 8.

Chinesische Nichtregierungsorganisationen und Unternehmen waren schon vor dem Ausbruch der Corona-Pandemie als neue Geber von Waren und Ausrüstungen aufgetreten und verstärken seitdem ihr Engagement. Die Jack Ma Foundation des Gründers des chinesischen E-Commerce-Riesen Alibaba hat zwischen März und Oktober 2020 mehr als 400 Tonnen medizinischer Hilfsgüter in afrikanische Länder verschickt.<sup>131</sup> Sowohl private als auch staatliche chinesische Unternehmen spendeten gezielt an afrikanische Ministerien und Organisationen. In Simbabwe brachten die chinesische Wirtschaft und die chinesische Botschaft eine halbe Million US-Dollar auf, um das wichtigste Corona-Isolations- und Behandlungszentrum des Landes zu modernisieren.<sup>132</sup> In Ghana spendete Jiangxi International, ein großer Staatskonzern, der im Verkehrsbau tätig ist, Masken für das Ministerium für Straßen und Autobahnen.<sup>133</sup> In Algerien trat ein anderer großer Staatskonzern, die China State Construction Engineering Corporation (CSCEC), die sich vor allem im Infrastrukturbau einen Namen gemacht hat, als Spender für Hunderttausende Masken sowie Atemschutzgeräte und andere Güter auf<sup>134</sup> und in Äthiopien spendete die Huawei Telecommunications Company dem Ministerium für Innovation und Technologie Technologieprodukte und persönliche Schutzausrüstung (PSA).

Chinesische Unternehmen haben in den vergangenen zehn Jahren ihren Handel und ihre Investitionstätigkeit im afrikanischen Gesundheitssektor ausgebaut. Der Umfang des Handels mit Medikamenten und medizinischem Bedarf zwischen China und Afrika ist zwischen 2010 und 2019 von 1,31 Milliarden US-Dollar auf 2,93 Milliarden US-Dollar angewachsen – mit Ägypten, Südafrika, Nigeria, Kenia und Algerien als Chinas wichtigsten Handelspartnern.<sup>135</sup> Die Zahl der am Medizinprodukthandel mit Afrika beteiligten chinesischen Unternehmen verdoppelte sich im gleichen Zeitraum von 5.000 auf 10.000, wovon 69 Prozent nicht in staatlicher Hand sind. Chinesische Investitionen in die afrikanische Medizin- und Pharmaindustrie nehmen ebenfalls zu. Huawei und ZTE haben in einer Reihe afrikanischer Länder in E-Health-Technologien investiert.<sup>136</sup>

Die Chinesische Handelskammer für den Import und Export von Arzneimitteln und Gesundheitsprodukten (China Chamber of Commerce for Import and Export of Medicines and Health Products, CCCMHPIE), Chinas nationaler Dachver-

band der Pharmaindustrie, unterstützt chinesische Pharmaunternehmen beim Export ihrer Pharmazeutika.<sup>137</sup> Die CCCMHPIE organisiert die Teilnahme an Pharmamessen<sup>138</sup> und arbeitet mit lokalen pharmazeutischen Aufsichtsbehörden, medizinischen Einrichtungen, Branchenverbänden und einschlägigen Unternehmen zusammen. 2019 reiste eine CCCPHPIE-Delegation nach Angola, Kenia und Ägypten. Darüber hinaus organisiert die CCCPHPIE das China-Africa Health International Symposium, spezielle Investitionsforen und Kooperationsgespräche und Matching-Sessions (2019 beispielsweise in Kenia, Tansania, Ägypten, Äthiopien, Nigeria und Uganda). Zudem betreibt sie thematische Forschung und veröffentlicht jährlich einen Bericht über die pharmazeutische Zusammenarbeit zwischen China und Afrika. Die CCCPHPIE ist auch an der chinesischen Gesundheitshilfe beteiligt, indem sie Produktkataloge für die Auslandshilfe zusammenstellt, Machbarkeitsstudien für Projekte durchführt und Schulungen im Rahmen der Auslandshilfe mitorganisiert. Ferner hat die CCCPHPIE gemeinsam mit UNAIDS und der Gates Foundation die »China-Africa Pharmaceutical Cooperation Service Platform Database Website« (Healthcac.com) eingerichtet. Laut eines CCCPHPIE-Berichts half Healthcac.com mehr als hundert chinesischen Pharmaunternehmen dabei, ihre Produkte auf den afrikanischen Markt zu bringen.<sup>139</sup>

Obwohl Chinas Gesundheitskooperation mit Afrika zunehmend kommerzieller wird, bildet die Gesundheitshilfe noch immer den größten Anteil und umfasst vor allem die Entsendung medizinischer Teams, den Aufbau von Gesundheitsinfrastruktur, medizinische Sachspenden und die Ausbildung von medizinischem Personal.<sup>140</sup>

## 4.4 AUSGEWÄHLTE PROJEKTE UND SEKTOREN

### PHARMAZEUTISCHER SEKTOR

Afrika produziert schätzungsweise nur sechs bis zwanzig Prozent seines Bedarfs an pharmazeutischen und medizinischen Produkten selbst; der Rest wird durch Importe gedeckt.<sup>141</sup> Hauptlieferanten in diesem Bereich sind die EU, China und Indien.<sup>142</sup> Auf den afrikanischen Kontinent selbst entfallen nur drei Prozent der weltweiten Produktion von

<sup>131</sup> Campbell, J. (2021). Vaccine Diplomacy: China and SinoPharm in Africa. *Council on Foreign Relations*, 6. Januar, <https://www.cfr.org/blog/vaccine-diplomacy-china-and-sinopharm-africa>.

<sup>132</sup> Fei (2022). Assembling Chinese Health Engagement, 15

<sup>133</sup> Xinhua (2020). Chinese Company Donates Face Masks to Support Ghana's COVID-19 Fight. *Xinhuanet*, 20. April, [http://www.xinhuanet.com/english/2020-04/20/c\\_138993317.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2020-04/20/c_138993317.htm).

<sup>134</sup> Xinhua (2020). China Sends Medical Aid to Algeria to Help Combat COVID-19. *The State Council of the People's Republic of China*, 28. März, [http://english.www.gov.cn/news/international\\_exchanges/202003/28/content\\_WS5e7e9a6fc6d0c201c2cbfab6.html](http://english.www.gov.cn/news/international_exchanges/202003/28/content_WS5e7e9a6fc6d0c201c2cbfab6.html).

<sup>135</sup> Fei (2022). Assembling Chinese Health Engagement, 12.

<sup>136</sup> Gensior, S. (2019). Belt and Digital Health – China's Other Silk Road. *Medium*, 3. Juni, <https://medium.com/@sebastian.gensior/belt-and-digital-health-china-s-other-silk-road-fc4331a6a7a7>.

<sup>137</sup> Der Abschnitt über die CCCMHPIE stammt aus dem Bericht von 2020 über die pharmazeutische Zusammenarbeit zwischen China und Afrika: China Chamber of Commerce for Import and Export of Medicines and Health Products (CCCMHPIE, 中国医药保健品进出口商会) (2020). *Report on China-Africa Pharmaceutical Cooperation* (中非医药合作报告), 24.–25. März, <http://images.mofcom.gov.cn/ml/202005/20200520041237963.pdf>.

<sup>138</sup> Ägypten, Kenia und Nigeria 2019.

<sup>139</sup> CCCMHPIE (2020). *Report on China-Africa Pharmaceutical Cooperation*, 24–25.

<sup>140</sup> Fei (2022). Assembling Chinese Health Engagement, 6.

<sup>141</sup> Kamara, J., & Essien, U. (2022) COVID-19 in Africa: Supply Chain Disruptions and the Role of the Africa Continental Free Trade Agreement. *Journal of Global Health* 12, 1, <https://doi.org/10.7189/jogh.12.03085>.

<sup>142</sup> Ebd.

Arzneimitteln.<sup>143</sup> Die Importabhängigkeit führt in Afrika zu Engpässen und treibt somit die Kosten für grundlegende Medikamente und medizinische Versorgung in die Höhe – ein gravierendes Hindernis für die Verbesserung von Gesundheit und Allgemeinwohl auf dem Kontinent.

Gesundheitsexpert\_innen sind sich einig, dass China das Potenzial hat, Medikamente auf dem afrikanischen Kontinent billiger zu machen.<sup>144</sup> Dass die chinesische Regierung die Investitionstätigkeit chinesischer Pharmaunternehmen in Afrika fördert, dürfte dazu beitragen, die Arzneimittelkosten zu senken und die lokale Herstellung von Medikamenten und medizinischem Bedarf anzukurbeln.<sup>145</sup> Berichten zufolge sind beispielsweise in Tansania die Preise für Gesundheitsgüter durch chinesische Einfuhren um etwa 40 Prozent gesunken.<sup>146</sup> Eine Herausforderung hierbei ist jedoch, dass chinesische Pharmazeutika in Afrika in dem Ruf stehen, von schlechter Qualität zu sein, und vielfach angenommen wird, dass China und Indien die Hauptquellen gefährlicher Fälschungen auf dem afrikanischen Medizinproduktemarkt seien.<sup>147</sup>

Dennoch nimmt der Handel mit chinesischen Arzneimitteln und die dazugehörige Investitionstätigkeit zu: Nach Angaben der chinesischen Zollverwaltung stieg das Volumen des Arzneimittelhandels zwischen China und Afrika von rund 1,31 Milliarden US-Dollar 2010 auf rund 2,931 Milliarden US-Dollar im Jahr 2019. Dies entspricht einem jährlichen Anstieg von 20,17 Prozent und mehr als einer Verdoppelung innerhalb von zehn Jahren.<sup>148</sup> Die Zahl der chinesischen Pharmaunternehmen, die mit Afrika Handel treiben, ist von mehr als 5.000 (2010) auf über 10.000 (2019) gestiegen.

Chinas wichtigste Handelspartner im Gesundheitssektor sind Südafrika, Ägypten, Nigeria, Kenia, Algerien, Ghana, Marokko, Tansania, Sudan und Äthiopien.<sup>149</sup> Die Handelsbilanz ist unausgeglichen: 90 Prozent des Handels entfallen auf chinesische Exporte nach Afrika. Nahezu 70 Prozent des Handels werden von privaten Unternehmen abgewickelt. Von den pharmazeutischen Ausfuhren von China nach Afrika entfielen 2019 1,596 Milliarden US-Dollar auf Arzneimittelexporte, gefolgt von 1,173 Milliarden US-Dollar auf medizinische Geräte und 75 Millionen US-Dollar auf traditionelle chinesische Medizin. Bei den chinesischen Importen aus Af-

rika handelte es sich hauptsächlich um Ingredienzien für traditionelle chinesische Medizin im Wert von 52 Millionen US-Dollar.<sup>150</sup> Die wichtigsten Exporteure sind Guilin Pharma, das in Shanghai ansässige Unternehmen Disano, die Firma Mindray aus Shenzhen, United Laboratories mit Sitz in Zhuhai, Farma Sino mit Sitz in Nanjing und das in Zebo ansässige Unternehmen Reyoung sowie der auf medizinische Bildgebung spezialisierte Anbieter Neusoft Medical und NCPC International mit Sitz in Chang'an.

Neben dem Export investieren chinesische Unternehmen auch in Produktionskapazitäten in Afrika, um den afrikanischen Markt zu beliefern. Das erste chinesische Pharmaunternehmen, das in Afrika investierte, war Shanghai Pharmaceuticals, das seit den 1990er-Jahren im Sudan Fabriken baut, in denen Antibiotika und das Malariamittel Artemisinin für den inländischen Markt und die Ausfuhr in andere afrikanische Länder hergestellt werden.<sup>151</sup> Ein weiteres Beispiel ist das Unternehmen Wuhan Humanwell Healthcare, das 2013 zwecks Produktion von Sirup und intravenösen Therapieprodukten in ein Pharmaunternehmen in Bamako, der Hauptstadt von Mali, investierte.<sup>152</sup> 2016 nahm Tianjin Yorkool in Ugandas Hauptstadt Kampala eine Fabrik in Betrieb, die WHO-zertifizierte imprägnierte Moskitonetze herstellt.<sup>153</sup> Nach chinesischen Angaben beschäftigt die Fabrik 120 einheimische Arbeitskräfte. 2017 schloss die Regierung von Tansania mit Neusoft Medical einen Vertrag über den Bau einer Medizintechnik-Fabrik für die Herstellung von Magnetresonanztomographen (MRT) und Röntgengeräten.<sup>154</sup> 2018 eröffnete das in Chongqing ansässige Unternehmen Sansheng Pharmaceuticals eine 85 Millionen US-Dollar teure Fabrik in Äthiopien, in der Kapseln und Tabletten für den afrikanischen Markt produziert werden. Diese soll später auch den Weltmarkt beliefern.<sup>155</sup> Während der Corona-Pandemie stellte das Unternehmen zudem Handdesinfektionsmittel her.<sup>156</sup>

<sup>143</sup> Adebisi, Y. A. et al. (2022). Revisiting the Issue of Access to Medicines in Africa: Challenges and Recommendations. *Public Health Challenges* 1(2), 4, <https://doi.org/10.1002/puh2.9>.

<sup>144</sup> Alcorn (2015). *New Orientation for China's Health Assistance*, 2379.

<sup>145</sup> Ebd., 2380.

<sup>146</sup> Zhao, R. (2018). Africa Welcomes Chinese Investments in Pharmaceutical Industry. *China Daily*, 20. August, <https://www.chinadaily.com.cn/a/201808/20/WS5b7a7556a310add14f386bb1.html>.

<sup>147</sup> Morgan, P. (2020). Can China Help Build Africa's Nascent Pharmaceutical Sector? *The China Global South Project*, 16. Oktober. <https://chinaglobalsouth.com/analysis/can-china-help-build-african-nascent-pharmaceutical-sector/>.

<sup>148</sup> CCCMHPIE (2020). *Report on China-Africa Pharmaceutical Cooperation*, 6.

<sup>149</sup> CCCMHPIE (2022). What Are the Opportunities and Challenges for Chinese Companies to Explore the African Pharmaceutical Market? (中国企业开拓非洲医药市场面临哪些机遇和挑战?), 22. April, <https://www.cccmhpie.org.cn/Pub/9813/179413.shtml>.

<sup>150</sup> CCCMHPIE (2020). *Report on China-Africa Pharmaceutical Cooperation*, 6.

<sup>151</sup> Fei (2022). *Assembling Chinese Health Engagement*, 5; Li, S. & Henderson, A. (2022). The Growing Role of Chinese Pharmaceutical Enterprises in the Global Fight Against Malaria. *Bridge Consulting*, 19. August, <https://bridgebeijing.com/blogposts/the-growing-role-of-chinese-pharmaceutical-enterprises-in-the-global-fight-against-malaria/>.

<sup>152</sup> Das Unternehmen nahm seine Tätigkeit im Jahr 2016 auf. Humanwell Healthcare (人福医药) (2021). Setting Up a Pharmaceutical Factory in Mali (China and Africa Jointly Build the BRI) (在马里穆扎打药厂(中非共建一带一路)), 10. September, <http://www.humanwell.com.cn/detail.aspx?node=news2&id=3877>.

<sup>153</sup> Economic and Commercial Councilor's Office Uganda (驻乌干达使馆经商处) (2016). Chinese Company Invests in Long-Lasting Insecticide-Treated Mosquito Net Factory in Uganda (中资企业在乌投资建设长效驱蚊蚊帐厂, '走出去'公共服务平台). MOFCOM »Going Global« Public Service Platform (商务部'走出去'公共服务平台), 12. April, <http://fec.mofcom.gov.cn/article/ywzn/xgzx/guonei/201604/20160401293894.shtml>.

<sup>154</sup> Namkwahe, J. (2017). Tanzania: Govt Enter Pact With Chinese Firm to Build Hospital Equipment Factory. *AllAfrica*, 18. September. <https://allafrica.com/stories/201709190237.html>.

<sup>155</sup> Xinhua (2018). Chinese Pharmaceutical Giant Starts Production in Ethiopia. *China Daily*, 11. Juni, <http://www.chinadaily.com.cn/a/201806/11/WS5b1dec5ba31001b82571f4e8.html>.

<sup>156</sup> Fitsum Arega (2020). Tweet by @fitsumaregaa. *Twitter*, 27. März, <https://twitter.com/fitsumaregaa/status/1243606286530478081>.

Tabelle 3  
Investitionen chinesischer Unternehmen in den afrikanischen Pharmasektor

| Name   | Hauptsitz                      | Land, in dem investiert wird  | Produkte  |
|--|--------------------------------|---|---|
| <b>Beijing Holley-Cotec</b><br>北京华方科泰医药有限公司              | Peking                         | Tansania  | Antibiotika und Artemisinin                               |
| <b>China Overseas Engineering Group</b><br>中国海外工程有限公司    | Peking                         | Madagaskar, lokales Joint Venture<br>Côte d'Ivoire<br>(Tochterunternehmen Kezhong<br>Pharmaceutical 科特迪瓦科中制<br>药公司) | Tabletten   |
| <b>Chongqing Sansheng</b><br>重庆三圣                        | Chongqing                      | Äthiopien   | Kapseln und Tabletten                                     |
| <b>Fosun Pharma</b><br>上海复星                              | Shanghai                       | Ghana, Côte d'Ivoire, Nigeria,<br>Tansania, Kenia, Uganda und<br>Malawi   | Vertriebsniederlassungen                                  |
| <b>Haiping Medical</b><br>湖南麓谷国际医疗器械产业园有限公司              | Changsha, Provinz Hunan        | Äthiopien   | Industrieparks für Pharma- und<br>Medizintechnik          |
| <b>Huayao International Medical</b><br>华药国际              | Shijiazhuang, Provinz Hebei    | Kenia   | Vertriebsniederlassungen                                  |
| <b>Humanwell Healthcare</b><br>人福药业                      | Wuhan, Provinz Hebei           | Mali, Burkina Faso und Äthiopien  | Sirup und Produkte für<br>Infusionstherapien              |
| <b>KPC Pharmaceuticals</b><br>昆药集团                       | Kunming, Provinz Yunnan        | Tansania und Kenia  | Vertriebsniederlassungen                                  |
| <b>Sanbao Pharmaceutical</b><br>三宝药业                     | Lanzhou, Provinz Gansu         | Ghana   | Infusionsprodukte   |
| <b>Shandong Luyin<br/>Pharmaceutical</b><br>山东绿因药业有限公司   | Linyi, Provinz Shandong        | Tansania  | Kapseln und Tabletten                                     |
| <b>Shanghai Pharmaceuticals</b><br>上海医药                  | Shanghai                       | Sudan   | Healthcare-Lösungen                                       |
| <b>Shenzhen Mindray</b><br>深圳迈瑞                          | Shenzhen,<br>Provinz Guangdong | Ägypten, Kenia und Südafrika  | Healthcare-Lösungen                                       |
| <b>Shenzhen Zhonglian</b><br>深圳中联                        | Shenzhen,<br>Provinz Guangdong | Äthiopien (lokales Joint Venture)   | Hartgelatinekapselfüllungen                               |
| <b>Sichuan Guangda<br/>Pharmaceuticals</b><br>成都中康光大有限公司 | Chengdu, Provinz Sichuan       | Nigeria   | Antibiotika und Artemisinin                               |
| <b>Tianjin Yorkool Technology</b><br>天津永阔                | Tianjin                        | Uganda  | Moskitonetze  |
| <b>Youcare Pharmaceutical</b><br>悦康药业有限公司                | Peking                         | Nigeria (internationales<br>Joint Venture)  | Traditionelle Chinesische<br>Medizin und Injektionsmittel |

Quelle: Die Tabelle der Autorin basiert auf CCCMHPIC (2020). *Report on China-Africa Pharmaceutical Cooperation*, 12–13.

### Probleme bei der Produktregistrierung und internationalen Zertifizierung

»Die afrikanische Pharmaindustrie ist zwar rückständig, aber die Regelwerke für die Herstellung von Pharmazeutika wurden im Großen und Ganzen von Europa und den USA übernommen, wobei die regulatorischen Anforderungen viel höher sind, als man erwarten würde. In einigen Ländern wie Nigeria sind für die Zulassung von Arzneimitteln im Forman eines »Common Technical Document« inzwischen vorgeschrieben. Viele Länder wie Ghana, Kenia und Nigeria verlangen eine Vor-Ort-Produktionskontrolle in den Fabriken. Tendenziell werden die Zulassungsanforderungen für pharmazeutische Produkte in den afrikanischen Ländern nach und nach anspruchsvoller – sowohl in Bezug auf den zeitlichen als auch auf den wirtschaftlichen Aufwand. In einigen Ländern dauert die Zulassung inzwischen bis zu drei Jahre oder länger und wird gegenwärtig aufgrund der Pandemie noch zusätzlich erschwert. Für Unternehmen, die erstmals im Ausland produzieren, ist die Produktregistrierung in einem anderen Land nicht nur die Voraussetzung für die Erschließung internationaler Märkte, sondern auch eine der größten Schwierigkeiten, mit denen die Unternehmen derzeit zu kämpfen haben.«

Auszug aus einem Bericht des CCCMHPIE vom April 2022<sup>157</sup>

## FÖRDERUNG DER TRADITIONELLEN CHINESISCHEN MEDIZIN

Seit fast zwei Jahrzehnten nutzt China die Kooperation im Gesundheitswesen, um die traditionelle chinesische Medizin (TCM) in Afrika zu fördern. 2002 wurde das China-Afrika-Forum für traditionelle Medizin ins Leben gerufen und im Anschluss ein Aktionsplan für die Zusammenarbeit in der traditionellen Medizin verabschiedet. Zu den chinesischen Ärzteteams gehören in der Regel auch TCM-Ärzt\_innen.<sup>158</sup> Im Katutura State Hospital in der namibischen Hauptstadt Windhuk bietet beispielsweise ein Ärzteteam aus der Provinz Zhejiang Akupunkturbehandlungen an.<sup>159</sup>

Die Corona-Pandemie hat der chinesischen Regierung ermöglicht, die Förderung der TCM in Afrika weiter auszubauen.<sup>160</sup> China will die TCM-Exporte steigern, versteht sie aber auch als Instrument zur Stärkung der eigenen Soft Power

<sup>157</sup> CCCMHPIE (2022). What Are the Opportunities.

<sup>158</sup> Silimina, D. (2021). Introduction of Traditional Chinese Medicine Is the Latest Chapter in the Decades-Long Health Cooperation between China and Africa. *Beijing Review*, 29. Oktober, [http://www.bjreview.com/World/202111/t20211104\\_800262380.html](http://www.bjreview.com/World/202111/t20211104_800262380.html).

<sup>159</sup> Ebd.

<sup>160</sup> EIA (2021). Fast Growth of Traditional Chinese Medicine in Africa is a Direct Threat to Endangered Species, *Environmental Investigation Agency*, 11. Oktober, <https://eia-international.org/news/fast-growth-of-traditional-chinese-medicine-in-africa-is-a-direct-threat-to-endangered-species/>.

und stellt sie als »chinesisches Wissen« und »chinesische Lösung« für globale Herausforderungen dar.<sup>161</sup> In mehreren afrikanischen Ländern warben chinesische Botschaften für die Anwendung von TCM, indem sie auf ihren Webseiten einen Link zu der Webseite »Fighting COVID-19 the Chinese Way«<sup>162</sup> schalteten. Parallel wirbt China zunehmend für den Einsatz des TCM-Mittels Artemisinin, auch bekannt als süßer Wermut, im Kampf gegen Malaria, nachdem es im eigenen Land damit gute Erfolge erzielt hat.<sup>163</sup>

Die TCM fügt sich gut in den Kontext der in Afrika weit verbreiteten traditionellen (pflanzlichen) Medizin ein. Nach Einschätzung von Ebrahim Samba, dem ehemaligen WHO-Regionaldirektor für Afrika, ist die traditionelle Medizin für mehr als 80 Prozent der afrikanischen Bevölkerung die erste und einzige Option.<sup>164</sup> Mehrere afrikanische Regierungen haben offizielle Abkommen mit China geschlossen, um die Weiterentwicklung der TCM zu unterstützen.<sup>165</sup> Namibia hat die Anerkennung der TCM sogar im nationalen Recht verankert.<sup>166</sup> TCM-Produkte, die tierische Bestandteile enthalten, sind in ganz Afrika frei im Handel erhältlich.

Die Environmental Investigation Agency (EIA) warnt allerdings davor, dass eine massive Verbreitung der TCM zu einer großen Gefahr für vom Aussterben bedrohte Tierarten wie Leoparden, Schuppentiere und Nashörner werden könnte, aus deren Körperteilen Inhaltsstoffe für die TCM gewonnen werden können.<sup>167</sup> Zudem geht der Vormarsch der TCM mit einem wachsenden Handel mit Arzneimittelfälschungen einher.<sup>168</sup>

## ANTI-MALARIA-MASSNAHMEN AUF DEN KOMOREN

2007 startete China auf den Komoren das Projekt »Fast Elimination of Malaria by Source Eradication« (FEMSE). Zu diesem Zeitpunkt hatten die Komoren bereits eine Reihe erfolgreicher Versuche zur Malariabekämpfung unternommen, bei denen die Bevölkerung mit Moskitonetzen und Raumsprays versorgt worden war, die mit Insektiziden mit Langzeitwir-

<sup>161</sup> CIDCA (2022). Chinese Wisdom, Solutions Contribute to Global Anti-Malarial Fight. *China International Development Cooperation Agency*, 28. April, [http://en.cidca.gov.cn/2022-04/28/c\\_753705.htm](http://en.cidca.gov.cn/2022-04/28/c_753705.htm).

<sup>162</sup> Procopio, M. (2020). China and Africa: The »Power« of Traditional Medicine. *A-id Agenda for International Development*, 25. September, <https://www.a-id.org/china-and-africa-the-power-of-traditional-medicine/>.

<sup>163</sup> Die chinesische Chemikerin Tu Youyou erhielt 2015 den Medizin-Nobelpreis für die Entdeckung des Malariamittels Artemisinin, die ihr im Rahmen ihrer Beschäftigung mit der traditionellen chinesischen Medizin gelang. Siehe *Global Risk Insights* (2017). Under the Radar: Africa is Becoming Traditional Chinese Medicine's Best Customer, 23. April, <https://globalriskinsights.com/2017/04/radar-traditional-chinese-medicine-became-one-africas-fastest-growing-industries/>.

<sup>164</sup> Ebd.

<sup>165</sup> EIA (2021). Fast Growth of TCM in Africa.

<sup>166</sup> Ebd.

<sup>167</sup> Ebd.

<sup>168</sup> *Global Risk Insights* (2017). Under the Radar.

kung behandelt worden waren.<sup>169</sup> Im Rahmen des FEMSE-Projekts wurde allen Altersstufen einer bestimmten Bevölkerungsgruppe (mit Ausnahme von Menschen mit Kontraindikationen) unabhängig vom Infektionsstatus zeitgleich das Präparat Artequick verabreicht, eine Kombination aus Artemisinin der vierten Generation und einer geringen Dosis Primaquin. Diese Massenverabreichung von Medikamenten sollte die Bevölkerung gezielt von Malariaparasiten befreien.

Ein Jahr nach der Durchführung des FEMSE-Projekts war die Malaria auf Mwali (Mohéli), der kleinsten der vier großen Komoreninseln, unter Kontrolle. Nach Angaben des Gesundheitsministeriums der Komoren gingen die Inzidenz und die Zahl der von Parasiten übertragenen Malariafälle um 99 Prozent zurück; in dem betreffenden Jahr 2008 starb niemand mehr an Malaria. Das Projekt erreichte mehr als 95 Prozent der Bevölkerung von Mwali und etwa 93 Prozent der Inselbevölkerung von Ndzuwani (Anjouan). 2014 wurde aus Ngazidja (Grande Comore) eine Teilnahmequote von über 50 Prozent gemeldet (neuere Daten sind nicht verfügbar). Diese Quote dürfte allerdings inzwischen höher liegen, denn das Projekt ist noch nicht abgeschlossen. Sieben Jahre nach Projektbeginn wurden Mwali und Ndzuwani für malariafrei erklärt.

Heute gilt das FEMSE-Projekt, das auf den Komoren durchgeführt wurde, als Chinas erfolgreichstes Gesundheitsprojekt in Afrika. Nach Meinung von Expert\_innen ist die vollständige Ausrottung der Malaria bis 2030, wie sie in der Agenda 2063 der Afrikanischen Union (AU) formuliert ist, durchaus möglich, wenn in anderen afrikanischen Ländern optimierte Versionen dieses Projekts umgesetzt werden. Einige afrikanische Länder lehnen das FEMSE-Modell allerdings ab, weil sie ethische Bedenken dagegen haben, gesunden Menschen Medikamente zu verabreichen. Nach Abschluss des Projekts richteten die Universität für chinesische Medizin in Guangzhou und das Nationale Malaria-Kontrollzentrum der Komoren auf jeder Insel ein Komoren-China-Malaria-Kontrollzentrum ein. Diese Zentren waren anfänglich sowohl mit chinesischem als auch mit einheimischem medizinischem Personal besetzt, bis Letzteres dank entsprechender Schulungen die Aufgaben der chinesischen Fachkräfte übernehmen konnte.

Trotz des erfolgreichen Verlaufs fühlten sich manche Menschen, denen Artequick verabreicht wurde, getäuscht, da von chinesischer Seite nicht offengelegt worden war, dass das Medikament nicht von der WHO zugelassen war.

## BAU DER CDC-ZENTRALE IN AFRIKA

China unterstützt den Bau des Hauptquartiers des Afrikanischen Zentrums für Seuchenkontrolle und -prävention (Africa Centre for Disease Control and Prevention, Africa

CDC). Dieses wird von der China Civil Engineering Construction Corporation (CCECC)<sup>170</sup> errichtet und von China mit 80 Millionen US-Dollar bezuschusst.<sup>171</sup> Nach der Fertigstellung soll das Gebäude eine Notfallzentrale, ein Rechenzentrum, ein Labor, ein Ressourcenzentrum, Besprechungsräume, ein Schulungszentrum, ein Konferenzzentrum, Büros und Wohnungen für Expatriates beherbergen, die allesamt von der chinesischen Regierung eingerichtet und ausgestattet werden.<sup>172</sup> Der Bau von fünf regionalen Africa-CDC-Zentren in Ägypten, Gabun, Kenia, Nigeria und Sambia soll folgen.<sup>173</sup>

Die USA haben gegen den Bau des Africa CDC durch China protestiert. Sie befürchten, es könnte dazu benutzt werden, »Afrikas genomische Daten« auszuspionieren.<sup>174</sup> 2016 hatten China und die USA eine Absichtserklärung unterzeichnet, um das Africa CDC gemeinsam zu unterstützen und die Kapazitäten des afrikanischen Gesundheitswesens zu verbessern. Diese Zusammenarbeit scheiterte jedoch an der von Präsident Donald Trump beschlossenen Kürzung der US-Entwicklungshilfen. Dadurch konnte China, das bereits angeboten hatte, den Hauptsitz kostenlos zu bauen, eine größere Rolle bei dem Projekt übernehmen.<sup>175</sup>

## GESUNDHEIT UND DIGITALISIERUNG

Während der Corona-Pandemie bauten chinesische Technologieunternehmen ihre Präsenz in Afrikas Digitalwirtschaft aus.<sup>176</sup> Unter anderem in Marokko, Kenia und Ruanda wurden kommerzielle Drohnen von DJI Enterprise eingesetzt, um Ausgangssperren durchzusetzen, Desinfektionsmittel zu versprühen und öffentliche Bekanntmachungen zu verbreiten. Das Genomik-Unternehmen BGI verkaufte oder spendete Schnelltest-Kits, Ausrüstung für die Gensequenzierung und Labore. Huawei stellte Thermo-scanner für die Zutrittskontrolle, Cloud- Computing- und KI-basierte Diagnosesysteme sowie Kommunikationsplattformen für Krankenhäuser zur Verfügung. Schon vor Ausbruch der Pandemie waren chinesische Unternehmen an der Digitalisierung des öffentlichen Dienstes und anderer

<sup>169</sup> Diese Fallstudie basiert auf: Ajari, E. E. (2020) Combatting Malaria in the Comoros Islands: How China Almost Got It Right. *The China Global South Project*, 18. September, <https://chinaglobalsouth.com/analysis/combating-malaria-in-the-comoros-islands-how-china-almost-got-it-right/>.

<sup>170</sup> Xinhua (2021). China-Aided Africa CDC Headquarters Main Building Marks Structural Completion. Xinhuanet, 27. November, [http://www.news.cn/english/2021-11/27/c\\_1310337402.htm](http://www.news.cn/english/2021-11/27/c_1310337402.htm).

<sup>171</sup> CGTN (2018) China-Africa Ties: China's Efforts to Medicine in Africa, 13. April, [https://news.cgtn.com/news/3451444d7a454464776c-6d636a4e6e62684a4856/share\\_p.html](https://news.cgtn.com/news/3451444d7a454464776c-6d636a4e6e62684a4856/share_p.html).

<sup>172</sup> Nyabiage, J. (2020). After US Retreat, China Breaks Ground on Africa CDC Headquarters Project. *South China Morning Post*, 16. Dezember, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3114052/after-us-retreat-china-breaks-ground-africa-cdc-headquarters>.

<sup>173</sup> Ebd.

<sup>174</sup> Munshi, N. (2020). How Unlocking the Secrets of African DNA Could Change the World. *Financial Times*, 3. Mai, <https://www.ft.com/content/eed0555c-5e2b-11ea-b0ab-339c2307bcd4>.

<sup>175</sup> Nyabiage (2020). After US Retreat, China Breaks Ground on Africa CDC Headquarters Project.

<sup>176</sup> Zum folgenden Abschnitt siehe Arcesati, R. (2021). China's Evolving Role in Africa's Digitalisation: From Building Infrastructure to Shaping Ecosystems. *Italian Institute for International Political Studies*, 26. Juli, <https://www.ft.com/content/eed0555c-5e2b-11ea-b0ab-339c2307bcd4>.

staatlicher Aufgaben in Afrika beteiligt. So hat beispielsweise die AU 2017 zusammen mit ZTE einen Smart Health Monitoring Room eingerichtet. Chinesische Technologieunternehmen, die Produkte und Dienstleistungen zur Bekämpfung des COVID-19-Virus entwickelten, erkannten die Gelegenheit, ihre Lösungskonzepte in ausländische Staaten zu liefern oder kostenlos zur Verfügung zu stellen. Die Pandemie dürfte chinesischen Unternehmen den Einstieg in den afrikanischen E-Health-Markt ermöglicht und ihnen den Weg geebnet haben, ihre Beteiligung an der Digitalisierung öffentlicher Dienstleistungen durch Lösungen weiter auszubauen, die oft unter dem Begriff »Smart-City-Projekte« firmieren.

#### 4.5 SEKTORSPEZIFISCHE EMPFEHLUNGEN

Die chinesische Regierung hebt in ihrer diplomatischen Kommunikation die Ausweitung der chinesisch-afrikanischen Zusammenarbeit im Gesundheitswesen hervor, doch viele Fachleute weisen auf die Diskrepanz zwischen Rhetorik und Realität hin.<sup>177</sup> Obwohl China schon lange im afrikanischen Gesundheitssektor aktiv ist und sich in den vergangenen zehn Jahren verstärkt im Pharmabereich engagiert, ist Chinas Präsenz im Pharmasektor im Vergleich zur EU relativ gering. Zwischen 2017 und 2019 machten chinesische Pharmazeutika nur 7,3 Prozent der afrikanischen Einfuhren aus, während der Anteil der EU an den Importen auf dem Kontinent 43,8 Prozent betrug.<sup>178</sup> Als Exportzielland ist China für die afrikanischen Volkswirtschaften jedoch erheblich wichtiger als die EU: 29,6 Prozent der Ausfuhren gehen nach China und nur 8,2 Prozent in die EU.<sup>179</sup> Darüber hinaus liegen aber noch immer zu wenige Informationen über Umfang und konkrete Einzelheiten des chinesischen Engagements im Gesundheitssektor vor.

- **Es braucht ein klareres Bild von Chinas Engagement in Afrikas Gesundheitssektor:** Dass China sich in diesem Bereich – insbesondere bei der Bekämpfung von HIV/AIDS und Malaria – auf dem afrikanischen Kontinent engagiert und auch in den Pharmasektor investiert, ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Chinas Engagement ist hilfreich, wenn es dazu beitragen kann, die Kosten für Arzneimittel und medizinische Versorgung in Afrika zu senken, sodass sich verarmte Bevölkerungsschichten eine Gesundheitsversorgung leisten können. Allerdings lassen sich die Auswirkungen des chinesischen Engagements im Gesundheitsbereich jenseits der positiven Verlautbarungen chinesischer Diplomaten nur schwer beurteilen, weil die offen zugängli-

chen Informationen bruchstückhaft und unvollständig sind. Um sich politisch solide und fundiert positionieren zu können, bedarf es weiterer Studien, die sich idealerweise auf Untersuchungen vor Ort stützen sollten.

- **»China« sollte nicht als Monolith verstanden werden:** Die chinesische Regierung bietet den Provinzen, staatseigenen Unternehmen und nichtstaatlichen Akteuren Anreize, sich an gesundheitsbezogenen Handels- und Investitionsaktivitäten zu beteiligen. Anders als die Verlautbarungen aus China und Afrika vermuten lassen, lässt die Koordination zwischen den verschiedenen chinesischen Akteuren zu wünschen übrig. Es gibt keinen kohärenten und aufeinander abgestimmten Ansatz für das Zusammenwirken zwischen den diversen staatlichen Akteuren, die an der Zusammenarbeit im Gesundheitswesen beteiligt sind, etwa dem Außenministerium, dem Handelsministerium, der Hilfsorganisation CIDCA und der Nationalen Gesundheitskommission sowie den Akteuren in den Provinzen und den chinesischen Unternehmen. Oft konkurrieren die verschiedenen Akteure auch untereinander, was für Afrika sowohl von Vorteil als auch von Nachteil sein kann.
- **Der Gesundheitssektor sollte für technischen Dialog und trilaterale Kooperation in Betracht gezogen werden:** Trotz der zunehmenden Systemrivalität bleibt die Verbesserung der globalen Gesundheit ein Ziel, das China mit Deutschland und der EU teilt. Chinas Engagement im Gesundheitswesen ist zu begrüßen, sofern es positive Wirkungen für die lokale Bevölkerung in seinen Partnerländern entfaltet. Hierbei gibt es jedoch einige erhebliche Hindernisse, die maßgeblich interkulturelle Unterschiede zur Ursache haben. Chinesischen Akteure – einschließlich der Regierungs- und Forschungseinrichtungen – haben in der Regel kaum Erfahrung in internationaler Zusammenarbeit und Umsetzung von Gesundheitsmaßnahmen im Ausland, insbesondere in Kooperation mit anderen Ländern.<sup>180</sup> Beim Bau von Krankenhäusern und Gesundheitseinrichtungen berücksichtigen chinesische Unternehmen nicht immer die örtlichen Gegebenheiten und verwenden Baumaterialien, die für das lokale Klima nicht geeignet sind. Chinesische Ärzteteams beherrschen nur selten die Landessprache und es gibt kaum Kontakte zu den lokalen Gemeinschaften. Zudem verfügen in China nur wenige Fachkräfte, die im globalen Gesundheitssektor tätig sind, über Vor-Ort-Erfahrungen und die Karrierewege und berufliche Aufstiegsmöglichkeiten für die Arbeit im Bereich der globalen Gesundheit sind begrenzt. Die chinesische Gesundheitshilfe konzentriert sich immer noch zu sehr auf den Bau von Krankenhäusern oder Güterlieferungen, statt den Aufbau öffentlicher Gesundheitssysteme zu unterstützen. Einige dieser Probleme könnten im Rahmen von trilateraler Zusammenarbeit oder des horizontalen Dialogs adressiert werden.

<sup>177</sup> Zhou, T. & Ma, T. (2022). Enhancing China-Africa Health Cooperation for a Healthier and Safer World: A Multilateral Perspective. *China Quarterly of International Strategic Studies* 08(01), 39–59, <https://doi.org/10.1142/S2377740022500014>.

<sup>178</sup> Africa Growth Initiative at Brookings (2021). Foresight Africa 2021. *Brookings*, 68. [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2021/01/foresightafrica2021\\_fullreport.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2021/01/foresightafrica2021_fullreport.pdf). Die Kalkulation basiert auf den Statistiken der United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).

<sup>179</sup> Ebd.

<sup>180</sup> Husain & Bloom (2020). Understanding China's Growing Involvement in Global Health. *Globalization and Health*, 16, <https://doi.org/10.1186/s12992-020-00569-0>.

- **Die Relevanz der Zusammenarbeit zwischen China und Afrika im Gesundheitsbereich muss anerkannt werden:** Pekings Maßnahmen in den ersten Monaten der Corona-Pandemie waren eine bemerkenswerte logistische Leistung. Kein anderer Staat war bereit oder in der Lage, die Länder des Globalen Südens in dieser kritischen Zeit in vergleichbarem Umfang zu unterstützen. Die Maßnahmen der VR China sind sicher nicht ganz uneigennützig, aber es wäre kontraproduktiv, sie kleinzureden. Zudem hat Chinas Bereitschaft zur Gesundheitskooperation auch in der Vergangenheit eine Rolle gespielt, wenn es darum ging, Versorgungslücken in Afrika zu schließen. Als es beispielsweise während des Ebola-Ausbruchs in Westafrika 2014 ein Führungsvakuum bei der WHO gab, übernahmen chinesische Ärzteteams eine wichtige Funktion als Hilfeleistende – aus dem einfachen Grund, dass sie bereits vor Ort präsent waren.
  - **Deutschland und Europa sollten den Ausbau medizinischer Produktionsstätten unterstützen und die Gesundheitsorganisationen in Afrika stärken:** Dabei ist zu berücksichtigen, dass es für die verschiedenen Partner – das heißt die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) und die Länder mit mittlerem Einkommen (MICs) – unterschiedliche Konzepte braucht. Für die MICs sollte das breite Spektrum von EU-Instrumenten genutzt und über die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) und die herkömmlichen politikorientierten Dialogformen hinausgegangen werden, indem man gemeinnützige und kommerzielle Elemente miteinander kombiniert.
  - **Verbesserung der öffentlichen Diplomatie und Kommunikationsstrategien in der Gesundheitsaußenpolitik:** Obwohl die EU ein wesentlich größerer gesundheitspolitischer Akteur in Afrika ist als China, ist sie in der öffentlichen Wahrnehmung viel weniger sichtbar. China investiert hingegen in großem Umfang in strategische Kommunikation und arbeitet gezielt mit der Rhetorik von Brüderlichkeit und Gleichberechtigung. In der Corona-Pandemie wurde Europa trotz seiner Investitionen in die weltweite Verteilung von Impfstoffen in weiten Teilen Afrikas Egoismus vorgeworfen, weil es sich weigerte, Patentfreigaben für die Impfstoffe zu befürworten. Zwar unterstützte die EU die COVAX-Initiative mit Milliarden von Euro und erklärte sich bereit, den Aufbau pharmazeutischer Produktionskapazitäten in Afrika zu fördern; für einige afrikanische Politiker\_innen war dies jedoch »zu wenig und zu spät«.<sup>181</sup> Die Einführung einseitiger Maßnahmen durch die EU, wie Reisebeschränkungen für Südafrika und Nachbarstaaten in Reaktion auf die Omikron-Variante, haben die bi-regionalen Beziehungen weiter belastet. Diese Sachlage muss anerkannt und aktiv angegangen werden. Um die Glaub-
- würdigkeit zurückzugewinnen, braucht es eine geeinte und integrierte EU, die konsequent mit einer Stimme spricht.
- **Chinas Zusammenarbeit mit der internationalen Gemeinschaft einfordern und fördern.** Es gibt derzeit kaum Kooperation zwischen chinesischen Akteuren im Gesundheitswesen und der internationalen Gemeinschaft, was zu Informationsverlusten und potenziellen Doppelungen von Bemühungen führt. Deutschland und die EU sollten überall dort, wo es möglich ist, nach Wegen suchen, ein konstruktives Engagement Chinas im Zusammenwirken mit der internationalen Gemeinschaft zu fördern.

<sup>181</sup> Fattibene, D., Olivieri, I. & Santillán, M. (2022). The Future of the EU as a Global Development Actor. *ETT* | European Think Tanks Group, Juli. <https://ettg.eu/wp-content/uploads/2022/07/The-future-of-the-EU-as-a-global-development-actor.pdf>.



## 5

# ARBEITSBEDINGUNGEN IN CHINESISCH FINANZIERTEN INFRASTRUKTURPROJEKTEN

## 5.1 CHINAS ROLLE BEI DER INFRASTRUKTURENTWICKLUNG IN AFRIKA

2022 zeichnete China für über 30 Prozent der großen Infrastrukturprojekte in Afrika verantwortlich.<sup>182</sup> Dazu gehören sowohl von China finanzierte Projekte als auch von der Weltbank und anderen multilateralen Kreditgebern finanzierte Projekte, deren Ausschreibungen von chinesischen Unternehmen gewonnen wurden. Zwischen 2007 und 2020 investierten die beiden staatseigenen chinesischen Entwicklungsbanken, die CDB und die China-Exim-Bank, 23 Milliarden US-Dollar in afrikanische Infrastrukturprojekte – mehr als die anderen acht größten Kreditgeber zusammen, die Weltbank und die europäischen Entwicklungsbanken eingeschlossen.<sup>183</sup> Das Volumen der vergleichbaren Finanzierungen der MDBs beliefen sich im Zeitraum 2016–2020 durchschnittlich auf nur 1,4 Milliarden US-Dollar pro Jahr.<sup>184</sup> 2020 kamen etwa 15 Prozent aller Finanzierungen für große Infrastrukturprojekte in Afrika aus China.<sup>185</sup>

Dass China im afrikanischen Infrastrukturbausektor so stark vertreten ist, hat mehrere Gründe.<sup>186</sup> Zum einen stellt China viel mehr Finanzmittel für diesen Bereich zur Verfügung als westliche Institutionen der Entwicklungsfinanzierung, zum anderen sind die in Afrika tätigen chinesischen Infrastrukturentwicklungsunternehmen in staatlichem Besitz, sodass Korruption und diplomatische Manöver hier eine Rolle spielen könnten. Ein entscheidender Faktor ist sicher jedoch auch, dass chinesische Bauunternehmen aufgrund ihrer erheblich niedrigeren Lohnkosten äußerst wettbewerbsfähig sind. Das erklärt, warum chinesische Bauunternehmen bei internationalen Bau-Ausschreibungen der Weltbank oft den Zuschlag erhalten.

<sup>182</sup> Cheng, K.-C. (2022). China Is Delivering over 30% of Africa's Big Construction Projects. Here's Why. *The Africa Report*, 16. März, <https://www.theafricareport.com/183370/china-is-delivering-over-30-of-africas-big-construction-projects-heres-why/>.

<sup>183</sup> Lee & Cardenas Gonzalez (2022). Stuck Near Ten Billion: Public-Private Infrastructure Finance in Sub-Saharan Africa, <https://www.cgdev.org/sites/default/files/stuck-near-ten-billion-public-private-infrastructure-finance-sub-saharan-africa.pdf>.

<sup>184</sup> Ebd.

<sup>185</sup> Kenny, C. (2022). Why Is China Building So Much in Africa? *Center for Global Development*, 24. Februar, <https://www.cgdev.org/blog/why-china-building-so-much-africa>.

<sup>186</sup> Ebd.

## 5.2 BESCHÄFTIGUNG UND ARBEITSBEDINGUNGEN IN CHINESISCHEN BAUUNTERNEHMEN

Chinesische Bauunternehmen zählen inzwischen zu den größten Arbeitgebern in Afrika. Wenn sie im Auftrag der Weltbank oder anderer multilateraler Kreditgeber bauen, sind sie an internationale Standards gebunden. Bei Projekten, die von chinesischen Kreditgebern finanziert werden, wendet China hingegen das »Gastlandprinzip« an. Das bedeutet, dass keine Verpflichtung zur Einhaltung internationaler Standards besteht, sondern die chinesischen Unternehmen sich an den Vorgaben der Regierung des Gastlandes orientieren. Dies führt in vielen Fällen zu schlechten Arbeitspraktiken – eines der kontroversesten Streitthemen in den Beziehungen zwischen China und Afrika. Zu den erwiesenen Problemen gehören die Verletzung von Arbeitnehmerrechten, fehlende soziale Absicherung, eingeschränkte Weiterqualifizierung, Unkenntnis der Gesundheits- und Sicherheitsstandards, Behinderung der gewerkschaftlichen Organisation und Verstöße gegen nationales Arbeitsrecht.

Viele chinesische Unternehmen wenden laxer arbeitsrechtliche Standards an, wenn es um die Einstellung oder Entlassung von Beschäftigten geht. Sie schließen keine formellen Arbeitsverträge ab und bezahlen Beschäftigte pro Tag oder Woche.<sup>187</sup> Durch die tageweise Entlohnung können die Unternehmen die Zahlung von Mindestlöhnen, Gesundheitsfürsorge, Sozialversicherung und Überstundenvergütung umgehen. Und da es keine Verträge gibt, wird den Arbeitnehmer\_innen auch das Recht genommen, Gewerkschaften beizutreten.<sup>188</sup> Ohne die Vermittlung und den Schutz, den die Gewerkschaften bieten, bleibt unzufriedenen Beschäftigten als einzige Möglichkeit der Streik.

Die schlechten Beschäftigungspraktiken chinesischer Unternehmen in Afrika sind ein Spiegelbild der Arbeitspraktiken in China.<sup>189</sup> Denn Niedriglöhne und mangelnde Ar-

<sup>187</sup> Zhao, Q. (2020). How to Establish Labor Protection Standards for Kenyan Local Workers in Chinese Multinational Corporations. *Washington International Law Journal* 29(2), 455–483 (457), <https://digitalcommons.law.uw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1837&context=wilj>.

<sup>188</sup> Ebd., 457–458.

<sup>189</sup> Ofosu, G. & Sarpong, D. (2022). The Evolving Perspectives on the Chinese Labour Regime in Africa. *Economic and Industrial Democracy* 43(4), 1747–1766, <https://doi.org/10.1177/0143831X211029382>.

beitnehmerfürsorge sind die Schattenseiten des chinesischen Wirtschaftswunders und der niedrigen Arbeitskosten. In China werden niedrige Löhne häufig mit der »Schlafsaalregelung« gerechtfertigt, das heißt mit der Bereitstellung von Unterkunft und Verpflegung am Arbeitsplatz als eine Art »Soziallohn«. In Afrika führte diese Praxis zu Unzufriedenheit, weil sie wegen der niedrigen Nominallohne als eine Art Kontrollinstrument wahrgenommen wurde. Niedrige Lohnkosten gehen auch auf Kosten der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, da chinesische Unternehmen mit den Arbeitsschutzverfahren nicht vertraut sind. Der chinesische Staat verbietet unabhängige Gewerkschaften und bietet keinen gesetzlichen oder verfassungsmäßigen Schutz des Streikrechts, sodass chinesische Unternehmen nie gezwungen waren, sich Kompetenzen in Bezug auf Arbeitsbelange anzueignen oder zu lernen, wie man einen sozialen Dialog führt. Diese innere Dynamik, die leicht zu missbräuchlichen Arbeitsstrukturen führen kann, ist ein wichtiger Aspekt, den es zur Kenntnis zu nehmen gilt, wenn man die Arbeitsverhältnisse in chinesischen Unternehmen in Afrika verstehen will. Aber auch die schwachen lokalen Arbeitsregime vieler Gastländer spielen hier eine Rolle.

Die Bau- und Holzarbeiter-Internationale (BHI), der weltweite Dachverband der freien und demokratischen Gewerkschaften der Bau-, Baustoff-, Holz- und Forstwirtschaft sowie verwandter Branchen, hält das Thema menschenwürdige Arbeit für das wichtigste Problem in chinesischen Unternehmen in Afrika<sup>190</sup> und macht dafür vor allem die folgenden Praktiken verantwortlich:

- **Vergabe von Unteraufträgen:** In der Regel vergeben chinesische Unternehmen die arbeitsintensiven Tätigkeiten über Unteraufträge an lokale Subunternehmer. Nach Angaben der BHI werden nur etwa zehn Prozent der Aufgaben – vor allem im Management – vom jeweiligen chinesischen Unternehmen wahrgenommen. Auf diese Weise lagern die chinesischen Unternehmen auch ihre Verantwortung für die Beschäftigten aus.
- **Befristete oder gar keine Arbeitsverträge:** Die meisten Arbeitnehmer\_innen haben keine unbefristeten Verträge. Auch wenn Projekte auf drei Jahre angelegt sind, bekommen die Arbeitnehmer\_innen oft nur Verträge für wenige Monate oder gar Wochen. Viele Beschäftigte haben überhaupt keinen Arbeitsvertrag. Mit befristeten Verträgen oder vertragslosen Beschäftigungsverhältnissen entziehen die chinesischen Unternehmen sich den Sozialabgaben und der sozialen Verantwortung.
- **Bezahlung unterhalb des Mindestlohns:** Selbst in Ländern, in denen es einen Mindestlohn gibt, zahlen chinesische Unternehmen teilweise weniger als diesen Mindestlohn.
- **Sicherheit am Arbeitsplatz:** Nach Angaben der BHI halten chinesische Unternehmen die Arbeitsschutz- und Gesundheitsvorschriften häufig nicht ein. Sie stellen den Beschäftigten zum Beispiel qualitativ minderwertige Arbeitskleidung und Schuhe in Einheitsgrößen zur Verfügung. In Ghana gingen die Gewerkschaften im November 2022 gegen einen chinesischen Arbeitgeber vor, weil er den Arbeiter\_innen keine persönliche Schutzausrüstung zur Verfügung gestellt hatte. Chinesische Unternehmen für Verstöße gegen Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zur Verantwortung ziehen, ist hingegen sehr schwierig. In vielen Ländern gibt es keine staatliche Arbeitsaufsicht, und in den Ländern, in denen es eine solche Aufsicht gibt, fehlen ihr die nötigen Ressourcen, um die Einhaltung der Arbeitsstandards durchzusetzen.
- **Sexuelle Belästigung:** Sexuelle Belästigung ist auf Baustellen weit verbreitet. Im Jahr 2017 streikten 400 ugandische Beschäftigte der China Railway Seventh Group<sup>191</sup> wegen sexueller Annäherungsversuche durch die Unternehmensleitung. Wer sich nicht fügte, bekam von der Unternehmensleitung den Lohn vorenthalten.<sup>192</sup> In Lesotho gingen weibliche Beschäftigte mit Fällen sexueller Belästigung durch ihre chinesischen Vorgesetzten beim Bauunternehmen Qingjian Group an die Öffentlichkeit,<sup>193</sup> nachdem die örtlichen Behörden sich geweigert hatten, einen solchen Fall zu verfolgen.<sup>194</sup> Viele Beschäftigte zeigen sexuelle Belästigung jedoch nicht an, weil sie Angst vor Schikanen und dem Verlust ihres Arbeitsplatzes haben.
- **Behinderung der gewerkschaftlichen Organisierung:** Beschäftigte werden rechtswidrig entlassen, weil sie einer Gewerkschaft beigetreten sind, und Verfahrensvorschriften für disziplinarische Maßnahmen und Kündigungen werden nicht eingehalten.
- **Sprachbarriere und interkulturelle Konflikte:** Die BHI berichtet, dass viele chinesische Manager\_innen vorgeben, kein Englisch zu sprechen, wenn sie von Gewerkschafter\_innen angesprochen werden, obwohl die Beschäftigten sie bei anderen Gelegenheiten sehr wohl Englisch sprechen hörten.

Verstöße gegen lokale Gesetze und Vorschriften werden von der chinesischen Regierung nicht per se gebilligt. Im Gegenteil: Die Investitionsrichtlinien des chinesischen Handelsminis-

<sup>191</sup> Eine Tochtergesellschaft des Staatsunternehmens China Railway Group Ltd. (中国中铁股份有限公司) mit Hauptsitz in Zhengzhou, Provinz Henan.

<sup>192</sup> Ugandan Workers Strike Alleging Sexual Harassment by Chinese Builder (2017). Global Construction Review, 4. Januar, <https://www.globalconstructionreview.com/ugandan-workers-strike-alleging-sexual/>.

<sup>193</sup> Früher unter dem Namen Qingdao Construction Corporation bekannt. Bis 2015 war das Unternehmen ein Staatsbetrieb.

<sup>194</sup> Mokhethi, S., Kabi, P. & Ntaote, B. (2022). Chinese Company Doing Road Project in Lesotho Accused of Human Rights Violations – ACRP. *Africa China Reporting Project*, 8. März, <https://africachinareporting.com/chinese-company-doing-road-project-in-lesotho-accused-of-human-rights-violations/>.

<sup>190</sup> Interview mit einem Vertreter der BHI.

teriums fordern die Unternehmen auf, »die lokalen Gesetze und einschlägigen internationalen Normen einzuhalten« – einschließlich des Schutzes der Arbeitnehmerrechte – und »Bestechungsaktivitäten zu vermeiden«. <sup>195</sup> Diese Leitlinien basieren jedoch auf Freiwilligkeit und zeigen wenig Wirkung, sobald wirtschaftliche Interessen auf einen schwachen Rechtsstaat und hochgradig korrupte Rechtsorgane treffen. <sup>196</sup> Zudem gibt es wegen der großen Entfernung zu Peking für Chinas Behörden nur wenig Möglichkeiten, die im Ausland tätigen chinesischen Unternehmen zu kontrollieren. Vor diesem Hintergrund hängt der Freiwilligkeitscharakter politischer Maßnahmen möglicherweise damit zusammen, dass der chinesische Staat der Meinung ist, er habe keine Handhabe, um Richtlinien durchzusetzen, und es an politischem Willen zur Veränderung des Status quo fehlt. <sup>197</sup>

### 5.3 HERAUSFORDERUNGEN BEI DER GEWERKSCHAFTLICHEN ORGANISIERUNG IN CHINESISCHEN UNTERNEHMEN

In den 2010er-Jahren begann die BHI, Beschäftigte von chinesischen multinationalen Unternehmen und deren Subunternehmern gewerkschaftlich zu organisieren. <sup>198</sup> Das erste Land, in dem es einer Gewerkschaft gelang, eine Vertretung in einem chinesischen multinationalen Unternehmen zu gründen, war Ghana. 2011 handelte die der BHI angeschlossene Ghana Construction Union mit der China Railway Wujia Corporation <sup>199</sup> und der Sinohydro Corporation Tarifverträge aus. <sup>200</sup>

Bis 2019 hatten die BHI-Mitgliedsorganisationen 81.000 Beschäftigte in Subsahara-Afrika organisiert, 62 Tarifverträge unterzeichnet und 66 Streiks organisiert. <sup>201</sup> Zu diesem Zeitpunkt waren 22 Gewerkschaften in 18 Ländern aktiv; insgesamt 217 Unternehmen – darunter kleine und große multinationale Konzerne und private Unternehmen aus China – gab es eine gewerkschaftliche Organisation,

Trotz dieser Erfolge der BHI stellt die Zusammenarbeit mit chinesischen Unternehmen nach wie vor eine große Herausforderung für die Gewerkschaften dar. Die meisten in der afrikanischen Infrastrukturentwicklung tätigen chinesischen Unternehmen sind Staatsbetriebe, weshalb sie von der chinesischen Regierung unterstützt werden und unmittelbar Zugang zu den lokalen Regierungen haben. Eine noch größere Rolle spielt in diesem Fall jedoch, dass chinesische Unternehmen wenig Erfahrung mit unabhängiger Gewerkschaftsarbeit haben. Wenn die BHI mit multinationalen Unternehmen zusammenarbeitet, kann sie normalerweise auf die Unterstützung und Erfahrung ihrer Mitgliedsorganisation im Heimatland des multinationalen Unternehmens zurückgreifen. <sup>202</sup> Dies ist in China nicht der Fall, da es keine internationalen Rahmenvereinbarungen gibt. Zusätzlich erschwert wird die Organisationsarbeit dadurch, dass viele Beschäftigte mit befristeten Verträgen eingestellt werden, was die Mitgliederbindung nahezu unmöglich macht und die Gewerkschaftsarbeit in chinesischen Unternehmen zu einer »Monatsbeschäftigung« <sup>203</sup> werden lässt. Dies erschwert es den Gewerkschaften, die verbreiteten Defizite in den Arbeitsstrukturen chinesischer Unternehmen zu beheben.

Chinesische Manager\_innen, die wenig Erfahrung im Umgang mit Gewerkschaften haben, sind oft überrascht, dass Beschäftigte sich an Gewerkschaften wenden oder streiken, wenn es um scheinbar triviale Themen wie Lebensmittel geht. <sup>204</sup> Viele versuchen, den Umgang mit Gewerkschaften zu vermeiden, indem sie den Beschäftigten nicht erlauben, einer Gewerkschaft beizutreten. <sup>205</sup> Zudem können Beschäftigte, die tageweise bezahlt werden und keine formellen Verträge besitzen, keiner Gewerkschaft beitreten, da die Gewerkschaften Gelegenheitsarbeiter\_innen nicht als Mitglieder aufnehmen. <sup>206</sup> Die Unterbindung der gewerkschaftlichen Organisation von Arbeitnehmer\_innen bewirkt jedoch das Gegenteil von dem, was chinesische Unternehmen erreichen wollen: Ohne gewerkschaftlichen Schutz greifen Beschäftigte zu Streiks als einzig möglichem Mittel, ihre Arbeitsbedingungen zu verbessern und sich höhere Löhne zu erstreiten. <sup>207</sup>

<sup>195</sup> PRC Ministry of Commerce (2019). Guiding opinions by MOFCOM and 19 other departments on promoting high-quality development of overseas contracting (商务部等19部门关于促进对外承包工程高质量发展的指导意见), 29. August, <http://hzs.mofcom.gov.cn/article/zcfb/a/201909/20190902900658.shtml>

<sup>196</sup> Liu, B. (2021). China's State-Centric Approach to Corporate Social Responsibility Overseas: A Case Study in Africa. *Transnational Environmental Law*, 10(1), 57–84, <https://doi.org/10.1017/S2047102520000229>.

<sup>197</sup> Shieh, S., Chow, L., Huang, Z. & Yue, J. (2021). Understanding and Mitigating Social Risks to Sustainable Development in China's BRI: Evidence from Nepal and Zambia. *ODI Report*, April, <https://odi.org/en/publications/understanding-and-mitigating-social-risks-to-sustainable-development-in-chinas-bri-evidence-from-nepal-and-zambia/>.

<sup>198</sup> BWI/FES TUCC (2016). *Chinese MNCs in Africa. Development Burden on Labour: Political, Socio-Economic and Cultural Perspectives*, [https://tucc.fes.de/fileadmin/user\\_upload/documents/Chinese-MNCs-Doc-2016\\_V3\\_AUG\\_PARKTONIAN\\_ENGLISH.pdf](https://tucc.fes.de/fileadmin/user_upload/documents/Chinese-MNCs-Doc-2016_V3_AUG_PARKTONIAN_ENGLISH.pdf).

<sup>199</sup> Dieses Unternehmen, dessen Name auch als »China Railway No. 5 Engineering Group« übersetzt wird, ist eine Tochtergesellschaft der staatlichen China Railway Group Ltd. (中国中铁股份有限公司) headquartered in Guiyang.

<sup>200</sup> Sinohydro Corporation (中国水电) ist Staatsunternehmen mit Hauptsitz in Peking.

<sup>201</sup> Interview mit einem Vertreter der BHI.

<sup>202</sup> BWI/FES TUCC (2016). *Chinese MNCs in Africa*, 14.

<sup>203</sup> Teuteberg, S. (2019). Chinese Multinational Corporations in Africa: What's the Trade Union Response? *LRS Labour Research Service*, 7. August, <https://www.lrs.org.za/2019/08/07/chinese-multinational-corporations-in-africa-whats-the-trade-union-response/>.

<sup>204</sup> Wissenbach, U. & Wang, Y. (2017). African Politics Meets Chinese Engineers: The Chinese-Built Standard Gauge Railway Project in Kenya and East Africa. *SAIS-CARI Working Paper*, <https://static1.squarespace.com/static/5652847de4b033f56d2bdc29/t/594d739f3e00bed37482d4fe/1498248096443/SGR+v4.pdf>.

<sup>205</sup> Isaksson, A.-S. & Kotsadam, A. (2018). Racing to the Bottom? Chinese Development Projects and Trade Union Involvement in Africa. *World Development* 106, 284–98, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.02.003>.

<sup>206</sup> Otieno, O.G. (2023). Assessment Of The State Of Trade Unions in Kenya. Africa Labour, Research and Education Institute, Lome, <https://alrei.org/education/assessment-of-the-state-of-trade-unions-in-kenya-by-owidhi-george-otieno>.

<sup>207</sup> Zhao (2020). How to Establish Labor Protection Standards for Kenyan Local Workers in Chinese MNCs.

In China existieren Gewerkschaften zwar, aber sie funktionieren anders als in den meisten anderen Ländern. Die chinesischen Gewerkschaften sind aus der kommunistischen Geschichte Chinas hervorgegangen und sind als Top-to-Bottom-Organisationen ausgestaltet. Die einzige gesetzlich zugelassene gewerkschaftliche Dachorganisation in China ist der Allchinesische Gewerkschaftsbund (ACGB); alle Gewerkschaften in China müssen sich bei ihm registrieren lassen. Nach sowjetischem Vorbild fungiert der ACGB als »Transmissionsriemen« zwischen der KPCh und den Arbeitnehmer\_innen. Andernorts würde er nicht als Gewerkschaft eingestuft werden, da er Teil der Parteibürokratie ist und den Willen der zentralen chinesischen Führung und nicht die Interessen der Arbeitnehmer\_innen vertritt. Darüber hinaus dient er als Instrument, um abweichende Meinungen von Arbeitnehmer\_innen zu unterdrücken. Nachdem die KPCh 2015 eine Initiative zur Gewerkschaftsreform gestartet hatte,<sup>208</sup> um das schlechte Image des ACGB bei den chinesischen Beschäftigten zu verbessern, haben die lokalen Gewerkschaften in China neue Anstrengungen unternommen, um Arbeitnehmer\_innen bei der Verteidigung ihrer individuellen Rechte zu unterstützen. Die meisten chinesischen Gewerkschaften haben jedoch kaum Wissen über Tarifverhandlungen und betrachten den Dienst an der Partei als ihre Hauptaufgabe.<sup>209</sup>

China hat das Übereinkommen 87 (über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948) und das Übereinkommen 98 (über das Vereinigungsrecht und das Recht auf Kollektivverhandlungen, 1949) der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) nicht ratifiziert. 1997 ratifizierte das Land zwar den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR), allerdings mit Vorbehalten gegen die Bestimmung über die Vereinigungsfreiheit. Die Vereinigungsfreiheit ist in der chinesischen Verfassung verankert, die Klausel über das Streikrecht wurde 1982 jedoch durch eine Änderung gestrichen. Die KPCh und der ACGB haben stets deutlich gemacht, dass China seinen eigenen Weg des Sozialismus chinesischer Prägung gehen und nicht die »westliche Demokratie und Gewerkschaftsbewegung« kopieren werde.<sup>210</sup>

Für die BHI sind die arbeitsrechtlichen Defizite in chinesischen multinationalen Unternehmen kein afrikaspezifisches, sondern ein weltweites Problem. Im Jahr 2016 gründete sie mit Unterstützung des Kompetenzzentrums Gewerkschaften der Friedrich-Ebert-Stiftung das Africa Network on Chinese Multinational Corporations. Die BHI sieht das größte Problem darin, dass die Gewerkschaften in der Regel von bilateralen Verhandlungen ausgeschlossen sind.

<sup>208</sup> Die Reform hatte zum Ziel, »vier Hindernisse zu beseitigen«, die der Arbeit des ACGB im Wege standen (Reglementierung, Bürokratisierung, Elitismus und Leichtsinn), und »drei positive Eigenschaften der Organisation zu stärken« (politisches Bewusstsein, Fortschrittlichkeit und Legitimität in der Bevölkerung).

<sup>209</sup> Holding China's Trade Unions to Account. (2020). *China Labour Bulletin*, 17. Februar, <https://clb.org.hk/node/15104>.

<sup>210</sup> BWI/FES TUCC (2017). *Chinese MNCs in Africa*, 6, [https://tucc.fes.de/fileadmin/user\\_upload/documents/Chinese\\_MNCs\\_Doc\\_2017\\_OCT\\_DURBAN\\_ENGLISH\\_FES.pdf](https://tucc.fes.de/fileadmin/user_upload/documents/Chinese_MNCs_Doc_2017_OCT_DURBAN_ENGLISH_FES.pdf).

*Wenn Regierungsvertreter\_innen nach China reisen, um Absichtserklärungen zu unterzeichnen, sehen wir, dass keine Gewerkschaftsvertreter\_innen dabei sind. Wir wissen nicht, was sie unterschreiben, und wir wissen nicht, was in dem Abkommen steht. Und dann kommen die Unternehmen ins Land und fangen an zu bauen.*

Tony Egbule, Verband Construction and Civil Engineering Senior Staff Association (CCESSA), Nigeria)

## 5.4 FALLBEISPIELE: NAMIBIA UND GHANA

### WER IN CHINESISCHEN MULTINATIONALEN UNTERNEHMEN IN NAMIBIA EINE GEWERKSCHAFTLICHE ORGANISATION AUFBAUEN WILL, BRAUCHT GEDULD UND AUSDAUER

*Wir Europäer\_innen müssen über die Arbeitsbedingungen in den Minen Bescheid wissen, weil auch wir auf kritische Rohstoffe angewiesen sind.*

Vertreter einer europäischen NGO in Namibia

Die Beziehungen zwischen Namibia und China reichen bis in die Mao-Ära zurück. China unterstützte damals die heute regierende South West Africa People's Organisation (SWAPO) in ihrem Befreiungskampf für die Unabhängigkeit Namibias.<sup>211</sup> Auf diese Geschichte beziehen sich namibische Politiker\_innen, wenn sie von den »Allwetterbeziehungen« zwischen Namibia und China sprechen.<sup>212</sup> Heute ist China der zweitgrößte Handelspartner Namibias, auf den etwa ein Fünftel der namibischen Exporte entfällt.<sup>213</sup> China investiert überwiegend in den Rohstoff- und Bausektor.<sup>214</sup> Dies bildet sich auch in den namibischen Ausfuhren nach China ab: Namibia exportiert vor allem Mineralien und Rohstoffe (hauptsächlich Uran), aber auch Fisch.<sup>215</sup> In jüngster Zeit hat Namibia sich außerdem zu einem wichtigen Lithiumproduzenten für den chinesischen Markt entwickelt.<sup>216</sup>

Chinesische Investitionen in Bau und Bergbau schaffen Arbeitsplätze und tragen zum Wirtschaftswachstum bei. Allerdings haftet chinesischen Arbeitgebern in Namibia ein sehr negatives Image an: Sie werden als rassistisch wahrgenommen, halten sich nicht an das namibische Arbeitsrecht, bieten minderwertige Arbeitsplätze an und nehmen der

<sup>211</sup> Rimmert, D. & Rakkell, A. (2019). Risks and Rewards. Making Sense of Namibia-China Relations. *Institute for Public Policy Research/Hanns Seidel Foundation*, 5. Oktober, [https://ippr.org.na/wp-content/uploads/2019/10/IPPR\\_HSF\\_CHINANAM\\_WEB.pdf](https://ippr.org.na/wp-content/uploads/2019/10/IPPR_HSF_CHINANAM_WEB.pdf).

<sup>212</sup> Melber, H. (2018). Looking East/Going South: The Namibian-Chinese »All-Weather Friendship«. *Vienna Journal of African Studies* 18(35), 25–50 (26), [https://doi.org/10.25365/PHAIDRA.260\\_02](https://doi.org/10.25365/PHAIDRA.260_02).

<sup>213</sup> Interview mit einem NGO-Vertreter aus Namibia.

<sup>214</sup> Rimmert & Rakkell (2019). Risks and Rewards. Making Sense of Namibia-China Relations, 10.

<sup>215</sup> Namibia: Road Workers Ordered to Stop Striking. (2022). *The Namibian*, 24. Mai, <https://allafrica.com/stories/202205240297.html>. Namibia importiert hauptsächlich Investitionen-, Konsum- und Vorleistungsgüter sowie Bekleidung und Textilien.

<sup>216</sup> Xinhua (2022). Namibia Set to Export 50,000 Tonnes of Lithium Ore to China. *News Ghana*, 24. September, <https://newsghana.com.gh/namibia-set-to-export-50000-tonnes-of-lithium-ore-to-china/>.

einheimischen Bevölkerung Arbeitsplätze im Bergbau- und Bausektor weg, weil sie mitunter chinesische Arbeiter\_innen ins Land holen.<sup>217</sup> Die Datenlage zu dieser Thematik ist dünn, doch die häufigen Auseinandersetzungen zwischen Arbeitnehmer\_innen und chinesischen Manager\_innen sowie die Spannungen zwischen chinesischen Unternehmen und Gewerkschaften sind ein Indiz dafür, dass schlechte Arbeitsverhältnisse hier weit verbreitet sind. Politisch aktive Arbeitnehmer\_innen kritisieren zudem, dass Namibia seine sehr wohl vorhandenen arbeitnehmerfreundlichen Arbeitsgesetze gegenüber chinesischen Unternehmen nicht durchsetzt.

Dieses Problem machte der Generalsekretär der All People's Party, Vinsent Kanyetu, zum Thema, als er im September 2021 das Arbeitsministerium aufforderte, dafür zu sorgen, dass chinesische Unternehmer die namibischen Arbeitsgesetze einhalten.<sup>218</sup> Er warf den chinesischen Unternehmen vor, Arbeitnehmer\_innen zu entlassen, sobald diese ihre Rechte und Leistungsansprüche einforderten, während ihre lokalen Subunternehmer den Beschäftigten weniger als den Mindestlohn zahlen und keine regulären Arbeitsverträge mit ihnen abschließen würden.

In Namibia existieren zwei Dachgewerkschaften: Der größte Gewerkschaftsverband, die 1970 gegründete National Union of Namibian Workers (NUNW), ist der Regierungspartei SWAPO angeschlossen und vertritt 60.000–70.000 Arbeitnehmer\_innen. Der zweite Dachverband, der Trade Union Congress of Namibia (TUCNA), entstand 2002 durch den Zusammenschluss der Namibia Federation of Trade Unions (NAFTU) und der Namibia People's Social Movement (NPSM), die eine Anbindung an die SWAPO ablehnten. Die Arbeitnehmer\_innen im Bergbau und im Baugewerbe werden vor allem von zwei Gewerkschaften vertreten: der Metal and Allied Namibian Workers Union (MANWU) und der Mine Workers Union of Namibia (MUN).<sup>219</sup> Seit 2022 macht zudem die unabhängige Namibian Revolutionary Transport Union (NARETU) im Bergbausektor zunehmend auf sich aufmerksam.

Es ist schwierig, an chinesische Arbeitgeber heranzukommen, was nicht zuletzt an ihren vielfach engen Verbindungen zur Regierung liegt. Dennoch können Streiks zu erfolgreichen Verhandlungen führen. Im Mai 2020 handelte die MANWU mit Shanxi Construction Investment eine Betriebsvereinbarung über die strikte Einhaltung der Arbeitsschutzstandards und lohnrechtlichen Bestimmungen aus. Der Vereinbarung ging ein von MANWU organisierter Streik voraus, mit dem gegen die schlechte Behandlung von MANWU-Mitgliedern durch das Unternehmen protestiert wurde. Die MANWU hatte erfahren, dass

das Unternehmen seinen Beschäftigten keine persönliche Schutzausrüstung zur Verfügung stellte und sie damit einem erhöhten Corona-Risiko aussetzte.<sup>220</sup> Außerdem zahlte das Unternehmen seinen Beschäftigten nicht den gesetzlich vorgeschriebenen Mindestlohn. Nach Angaben der Gewerkschaft erhielten die Beschäftigten 2,70 US-Dollar pro Tag und somit deutlich weniger als den täglichen Mindestlohn von 7,32 US-Dollar. Neben Fällen von ungerechtfertigten Entlassungen wurde zudem kritisiert, dass es an den Projektstandorten keine Sicherheitsbeauftragten gab.

Als der namibische Polizeipräsident im August 2021 die regionalen Polizeikommandeur\_innen anwies, chinesische Staatsangehörige und ihre Unternehmen besser zu schützen und für ihre Sicherheit zu sorgen, sah MANWU darin einen Schritt zur möglichen Vertuschung von Gewalt am Arbeitsplatz. Angesichts der zahlreichen Vorfälle von Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz in chinesischen Unternehmen befürchtete die Gewerkschaft, die neue Vorgabe könnte von chinesischen Arbeitgebern im Umgang mit Arbeitnehmer\_innen ausgenutzt werden. Sie mobilisierte ihre bei chinesischen Unternehmen beschäftigten Mitglieder und forderte sie auf, den Schutz am Arbeitsplatz selbst in die Hand zu nehmen.<sup>221</sup> Zuvor hatte die MANWU vergeblich versucht, das Problem der Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz bei der chinesischen Botschaft zur Sprache zu bringen.

Nach Angaben der MUN werden Arbeitnehmer\_innen auch im Bergbau systematisch von ihren Arbeitgebern schikaniert und trauen sich in der Regel nicht, sich zu beschweren, weil sie weitere Schikanen und sogar den Verlust des Arbeitsplatzes befürchten.<sup>222</sup> Im August 2022 warfen die MUN und die politische Bewegung Affirmative Repositioning (AR) dem chinesischen Unternehmen Xinfeng Investments<sup>223</sup> schlechte Arbeitsbedingungen vor. Das Unternehmen hatte offenbar keine angemessenen Unterkünfte für die Arbeitnehmer\_innen zur Verfügung gestellt: Einige mussten zu zweit in einem Bett schlafen, andere auf dem Boden. Weibliche Beschäftigte beschwerten sich, dass sie in unmittelbarer Nähe ihrer männlichen Kollegen leben und schlafen mussten. MUN und AR zogen allerdings nicht an einem Strang, vielmehr warf AR der Gewerkschaft MUN Schwäche vor, weil diese in dem Bergbauunternehmen dafür kämpfte, als einzige Tarifpartei der Arbeitnehmer\_innen anerkannt zu wer-

<sup>217</sup> Interviews mit einem Vertreter einer europäischen NGO und einem namibischen Gewerkschafter.

<sup>218</sup> Muyamba, J. (2021). Chinese Must Respect Us. *New Era Live*, 13. September, <https://neweralive.na/posts/app-chinese-must-respect-us>.

<sup>219</sup> Das Kompetenzzentrum Gewerkschaften der Friedrich-Ebert-Stiftung in Namibia arbeitet mit TUCNA, MANWU und MUNW zusammen.

<sup>220</sup> BWI (2020). Namibian Union Binds Company to Agreement on Workers' Safety and Wages. *BWI – Building & Wood Workers' International*, 21. Mai, <https://www.bwint.org/cms/priorities-10/rights-34/youth-41/news-42/namibian-union-binds-company-to-agreement-on-workers-safety-and-wages-1849>.

<sup>221</sup> Union Mobilises Members to Protect Themselves at Chinese Workplaces. (2021), *The Namibian*, 1. August, <https://namibian.com.na/union-mobilises-members-to-protect-themselves-at-chinese-workplaces/>.

<sup>222</sup> Mine Workers Claim to Suffer Systematic Victimization. (2015) *Namibia Economist*, 26. Juni, <https://economist.com.na/12205/headlines/mine-workers-claim-to-suffer-systematic-victimization/>.

<sup>223</sup> Xinfeng Investments (Pty) Ltd ist eine namibische Tochtergesellschaft von Tangshan Xinfeng Lithium Industry Co. (唐山鑫丰锂业有限公司).

den.<sup>224</sup> Ähnliche Vorwürfe erhob die unabhängige Gewerkschaft NARETU, die seit 2022 im Bergbausektor immer an Sichtbarkeit gewinnt.

### Gewerkschaftsarbeit in chinesischen Unternehmen in Namibia

»Es ist ein stetiger Kampf, von chinesischen Unternehmen anerkannt zu werden. Wenn wir die Mehrheit der Beschäftigten in einem chinesischen Unternehmen hinter uns wissen und die Anerkennung der Gewerkschaft als alleinige Tarifpartei beantragen, versuchen sie alles, um das Anerkennungsverfahren zu verzögern. Nach den arbeitsrechtlichen Bestimmungen muss der Arbeitgeber innerhalb von 30 Tagen auf unseren Antrag reagieren. Es kann sein, dass wir 30 Tage vollkommen vergeblich warten. Danach können wir die Angelegenheit an das Büro der Arbeitskommission weiterleiten. Bis wir einen Termin bei dieser Kommission bekommen, kann es drei Monate dauern, und auf eine Schlichtung warten wir vielleicht noch einmal zwei Monate. Insgesamt dauert es also unter Umständen sechs Monate, bis eine Gewerkschaft in einem chinesischen Unternehmen aktiv werden kann. Wenn das Unternehmen dann unserem Antrag nicht zustimmt, müssen wir die Sache erneut vor das Büro der Arbeitskommission bringen, und dann kann es wieder bis zu sechs Monate dauern, bis uns ein »Certificate of Unresolved Dispute« ausgestellt wird – also eine Bescheinigung, dass die Streitigkeit nicht beigelegt wurde. Erst dann dürfen die Beschäftigten legal streiken und erst dann kommen die chinesischen Manager in die Gänge.«

Interview mit einem namibischen Gewerkschafter

Die chinesische Botschaft in Namibia hat zwar nicht auf die Bemühungen der Gewerkschaften reagiert, das Thema Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz zur Sprache zu bringen, aber die breite Berichterstattung über chinesische Arbeitsrechtsverletzungen in den namibischen Medien hat die Botschaft offenbar dazu veranlasst, das Problem in der chinesischen Gemeinschaft vor Ort zu thematisieren. Im Mai 2022 veröffentlichte die Botschaft auf ihrer Seite im chinesischen Mikroblogging-Dienst WeChat einen Beitrag, in dem sie chinesische Staatsbürger\_innen in Namibia aufforderte, »sich an Gesetze zu halten und die lokalen Gepflogenheiten zu respektieren.«<sup>225</sup> In dem Posting listete die Botschaft acht

Beispiele für Verstöße chinesischer Staatsangehöriger in Namibia auf, darunter den Gebrauch von Schusswaffen und Bestechungsversuche bei der Polizei. Auch Streiks wurden in dem Beitrag thematisiert: »Wenn rechtmäßig gestreikt wird, muss die Unternehmensleitung ein Höchstmaß an gutem Willen an den Tag legen. Das heißt, keine Drohungen oder Zwangsmittel gegen Beschäftigte einzusetzen und keine Disziplinarmaßnahmen gegen rechtmäßig streikende Beschäftigte zu verhängen.«<sup>226</sup> Der Beitrag der Botschaft wurde nur auf Chinesisch und nicht auf Englisch veröffentlicht und war somit ganz offenkundig nur für ein chinesisches Publikum bestimmt. Die Formulierungen lassen darauf schließen, dass es der Botschaft nicht vorrangig um die Verletzung der Rechte von Arbeitnehmer\_innen ging, sondern darum, dass die Berichterstattung in den Medien und die Äußerungen der Gewerkschaften über die Auseinandersetzungen zwischen chinesischen Manager\_innen und namibischen Beschäftigten für schlechte Publicity sorgen. Die Unstimmigkeiten, so die Formulierung der Botschaft, »schaden dem Ansehen des chinesischen Volkes«; vor diesem Hintergrund sollten chinesische Unternehmen der namibischen Öffentlichkeit keinen Anlass zur Kritik an China bieten.<sup>227</sup>

### EIN ERFOLGREICHER WEG KANN DIE EINBINDUNG DER BOTSCHAFT SEIN – DAS BEISPIEL GHANA

Ghana ist das erste Land, in dem es einer Gewerkschaft gelungen ist, mit chinesischen multinationalen Unternehmen zusammenzuarbeiten. Die Ghana Construction Union, die der BHI angehört, hat mit der China Railway Wuju Corporation<sup>228</sup> und der Sinohydro Corporation Tarifverträge ausgehandelt, in denen Verstöße gegen die Rechte von Arbeitnehmer\_innen geregelt werden. Zunächst weigerten die Unternehmen sich, mit der Gewerkschaft zu verhandeln. Im Bemühen um eine Lösung wandte sich die Gewerkschaft mit ihren Beschwerden daraufhin an die chinesische Botschaft und das für Infrastrukturprojekte zuständige Ministerium. Wie sich herausstellte, wusste die chinesische Botschaft nichts von den Problemen zwischen den ghanaischen Beschäftigten und den chinesischen Unternehmen und brachte die Unternehmen an den Verhandlungstisch. 2011 wurde ein Tarifvertrag unterzeichnet.

Ein Problem bleiben Compliance-Verstöße, die dadurch begünstigt werden, dass in Ghana ein institutioneller Rahmen für die Regelung von Baumaßnahmen fehlt und Ge-

<sup>224</sup> Chinese Mine Caught Between AR and MUN. (2022) *Eagle FM*, 29. August, <https://www.eaglefm.com.na/news/chinese-mine-caught-between-ar-and-mun-vice/>.

<sup>225</sup> Olander, E. (2022). Don't Shoot Your Employees and Don't Pay Bribes Are Among the Chinese Embassy in Namibia's Recommendations on How Expatriates Should Behave Better. *The China Global South Project*, 5. April. <https://chinaglobalsouth.com/2022/05/04/dont-shoot-your-employees-and-dont-pay-bribes-are-among-the-chinese-embassy-in-namibias-recommendations-on-how-expatriates-should-behave-better/>; Chinese Embassy in Namibia (2022). Namibia: Chinese Embassy Releases Advisory Highlighting Common Consular Protection Cases with Recommendations for Chi-

nese Companies Involved in Labour Disputes (纳米比亚: 中国使馆发布常见领保案例 就劳资纠纷提出建议 呼吁当地侨胞企业遵纪守法). *Business & Human Rights Resource Centre*, 5. Juli, <https://www.business-humanrights.org/zh-hans/最新消息/纳米比亚中国使馆发布常见领保案例-就劳资纠纷提出建议-呼吁当地侨胞企业遵纪守法>.

<sup>226</sup> Chinese Embassy in Namibia (2022). Namibia: Chinese Embassy Releases Advisory.

<sup>227</sup> Ebd.

<sup>228</sup> Dieses Unternehmen, dessen Name auch als »China Railway No. 5 Engineering Group« übersetzt wird, ist eine Tochtergesellschaft der staatlichen China Railway Group Ltd. (中国中铁股份有限公司) mit Hauptsitz in Guiyang.

sundheits- und Sicherheitsrichtlinien unzureichend durchgesetzt werden.<sup>229</sup> Nach Angaben der BHI reagieren die chinesischen Unternehmen jedoch auf Druck und Streiks.

Wie ist es der Ghana Construction Union gelungen, die chinesische Botschaft einzubinden? Dies liegt vor allem daran, dass die Botschaften selbst oft unzufrieden sind mit dem Verhalten chinesischer Unternehmen. Theoretisch liegt die Aufsicht über alle chinesischen Auslandsinvestitionen, Darlehen und Auslandshilfen bei der Wirtschafts- und Handelsabteilung an der Botschaft (Economic and Commercial Counsellors Office, ECCO) in ihrer Eigenschaft als Vertretung des Handelsministeriums (siehe Kapitel 3.2). Die ECCOs gehören eigentlich der Botschaft an, sind aber politisch eine eigenständige Dienststelle, die dem Handelsministerium unterstellt und oft in einem separaten Gebäude untergebracht ist. Die ECCOs sind in der Regel personell unterbesetzt und haben nicht unbedingt Kenntnis von den Missständen in chinesischen Unternehmen. Nicht selten sehen sie sich eher als Vertreter chinesischer Wirtschaftsinteressen denn als Kontrollinstanz. Falls ihnen überhaupt ein Problem zugetragen wird, leiten sie die Informationen meist nicht an die Botschaft weiter, die als Vertretung des Außenministeriums in ihren Augen eine bürokratische Konkurrenz darstellt. Im schlimmsten Fall erfahren die Botschaften von Auseinandersetzungen zwischen chinesischen Unternehmen und Arbeitnehmer\_innen durch die Presse.

Da die Botschaften auf das Ansehen Chinas bedacht sind, können sie zu unerwarteten Verbündeten der Arbeitnehmer\_innen werden. Schon kurz nach seinem Eintreffen 2021 führte der neue chinesische Botschafter in Uganda, Zhang Lihong, eine Baubegehung im internationalen Flughafen von Entebbe durch, dessen Ausbau von der China Communications Construction Company (CCCC) realisiert wurde. Der Besuch war ein eher unauffälliges Ereignis im Rahmen der Staatsdiplomatie. Doch Zhangs anschließender Tweet, in dem er CCCC ermutigte, »das Projekt gewissenhaft umzusetzen und dabei sorgfältig auf die Sicherheit und Gesundheit der Arbeiter zu achten«, ist ein auffälliges Zeichen.<sup>230</sup>

Für chinesische Staatsunternehmen liegt es im eigenen Interesse, den Anweisungen der Botschaft nachzukommen, wenn diese eingeschaltet wird. Staatseigene Unternehmen unterliegen der Kontrolle der State Assets Supervision and Administration Commission (SASAC); ihre Geschäftsführer\_innen sind Parteikader und werden somit von der Zentralen Disziplinarkommission der KPCh beaufsichtigt. Wenn Manager\_innen chinesischer Staatsbetriebe also der Reputation Chinas schaden, gefährden sie damit auch ihre eigene Karriere und die ihrer Vorgesetzten.

<sup>229</sup> Osei-Asibey, D., Ayarkwa, J., Acheampong, A., Adinyira, E. & Amoah, P. (2021). Stakeholders' Compliance with Existing Construction Health and Safety Related Laws and Regulations in Ghana. *Journal of Building Construction and Planning Research* 9(2), 138–159, <https://doi.org/10.4236/jbcp.2021.92010>.

<sup>230</sup> Zhang, L. (2021), Tweet by @PRC\_Amb\_Uganda. *Twitter*, 31. Juli, [https://twitter.com/PRC\\_Amb\\_Uganda/status/1421466013560938499](https://twitter.com/PRC_Amb_Uganda/status/1421466013560938499).

## 5.5 SEKTORSPEZIFISCHE EMPFEHLUNGEN

*Wenn man auf die Baustelle will, muss man den Begründungszusammenhang umdrehen: Man muss den chinesischen Vertretern klarmachen, dass man ihnen helfen kann. Wir haben festgestellt, dass chinesische Ingenieure kein Englisch sprechen. Sie waren nicht gerne in Afrika, lebten nicht besonders toll, hatten keinen Job zu Hause. Sie fanden es gut, Gewerkschaften zu haben, weil sie so besser verstehen könnten, was afrikanische Arbeiter wollen – und afrikanische Arbeiter wollten ganz andere Dinge als chinesische Arbeiter.*

Vertreter einer europäischen NGO in Kenia

- **Afrikanische Gewerkschaften unterstützen und stärken:** Um auf bessere Arbeitsbedingungen in chinesischen Unternehmen hinzuwirken, sollten Deutschland und die EU die Arbeit der afrikanischen Gewerkschaften unterstützen, insbesondere diejenigen unter dem Dach der BHI. Dazu gehört auch die Unterstützung der BHI-Agenda:
  - Chinesischen Unternehmen sollte vermittelt werden, dass sie **Gewerkschaften nicht als Feinde, sondern als Partner betrachten** sollten. Streiks wirken sich auf den Zeitplan eines Projekts aus – und die Schuld für Verzögerungen werden die Regierungen der Gastländer den chinesischen Unternehmen geben.
  - **Nicht nur afrikanische, sondern auch chinesische Beschäftigte als Zielgruppe begreifen:** Die Situation der chinesischen Arbeiter\_innen in chinesischen Bauunternehmen ist nicht viel besser als die ihrer afrikanischen Kolleg\_innen. Die meisten Bauarbeiter\_innen sind Saison-, Vertrags- und Zeitarbeiter\_innen. Viele von ihnen haben keine soziale Absicherung, beziehen niedrige Löhne und sind unsicheren und ungesunden Arbeitsbedingungen ausgesetzt. Hier liegt ein möglicher Ansatzpunkt für Solidarität und kollektive Maßnahmen. Zwar bildet die Sprache eine Barriere, die sich aber überwinden lässt.
  - **Chinas Gesetze und Vorschriften wirksam einsetzen:** Die Bestimmungen zu Auslandsinvestitionen und Auslandsaufträgen verpflichten chinesische Unternehmen, sich an die vor Ort geltenden Gesetze zu halten, die einheimische Bevölkerung zu respektieren sowie soziale und ökologische Verantwortung zu übernehmen. Proteste und damit verbundene Imageschäden sind für chinesische Regierungsvertreter\_innen ein Druckmittel gegenüber chinesischen Unternehmen; daher kann es sinnvoll sein, die Botschaften einzubinden.
  - **Chinas UN-Verpflichtungen geltend machen:** Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sind zwar nicht bindend, können aber ein wichtiges Instrument sein, um Druck auf Unter-

nehmen auszuüben und sie dazu zu motivieren, die Menschenrechte auch dann zu achten, wenn sie nach nationalem Recht nicht dazu verpflichtet sind. Indirekt können chinesische multinationale Unternehmen auch durch ihre Geschäftspartner unter Druck gesetzt werden.

- **Afrikanische Politiker\_innen in die Verantwortung nehmen**, die Interessen ihrer Arbeitnehmer\_innen – und damit die Interessen ihrer eigenen Gesellschaft – zu schützen. Politische Entscheidungsträger\_innen sind gefordert, dafür zu sorgen, dass mit ausländischen Investoren geschlossene Verträge Bestimmungen zum Schutz der Umwelt und der Gesundheit der in Afrika Beschäftigten enthalten.
- **Einen Platz am Verhandlungstisch für Gewerkschaften einfordern**: Die Gewerkschaften sind derzeit von Verhandlungen ausgeschlossen.
- **Mitarbeiter\_innen regelmäßig über ihre Rechte und Pflichten aufklären**: Diese Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau müssen sich an den gesetzlichen Bestimmungen orientieren und Teil einer kontinuierlichen Personalentwicklung sein, die sich nicht auf die Aufklärung neuer Mitarbeiter\_innen beschränkt.
- **Chinesische Industrieverbände einbinden**: Neben der bilateralen Zusammenarbeit mit afrikanischen Gewerkschaften sollten Deutschland und die EU auch Kooperationen mit chinesischen Industrieverbänden eingehen. Die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) arbeitet bereits in anderen Sektoren erfolgreich mit chinesischen Industrieverbänden zusammen, zum Beispiel beim Bemühen um mehr Nachhaltigkeit in der Textilindustrie.<sup>231</sup> Gerade hier war die Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften vom chinesischen Partner ausdrücklich erwünscht, da die Unternehmen sich der Tatsache bewusst waren, dass Streiks kostspielig sind. Die chinesischen Industrieverbände sehen sich beim »Going Global« mit vielen Problemen konfrontiert, die sie zu Hause nicht haben, beispielsweise im Umgang mit Gewerkschaften oder der lokalen Zivilgesellschaft.
- **Auf der durch bisherige bilaterale Zusammenarbeit gewachsenen Vertrauensbasis aufbauen**: Peking hat in der Vergangenheit wiederholt betont, dass im Ausland tätige chinesische Unternehmen nicht genügend Verständnis für ihre Gastländer aufbrächten und daher mit europäischen Partnern zusammenarbeiten sollten. Hintergrund hierfür ist die langjährige Geschichte der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit, die in China eine gewisse Offenheit und Vertrauen gegenüber der trilateralen Zusammenarbeit bedingt.<sup>232</sup>

<sup>231</sup> Lang, B. & Rudyak, M. (2022). Cooperation with Chinese Actors on Anti-Corruption: Environmental Governance as a Pilot Area'. *U4 Issue*, Nr. 1. U4 Anti-Corruption Resource Centre. Chr. Michelsen Institute.

<sup>232</sup> Ebd.



## 6

## URBANE SICHERHEIT UND SMART CITIES

## 6.1 CHINESISCHE DIGITALTECHNOLOGIE-UNTERNEHMEN IN AFRIKA

*Chinesische Unternehmen wie Huawei Technologies, ZTE und China Telecom tragen entscheidend zum Aufbau und der Modernisierung der Telekommunikationsinfrastruktur bei, von Internet-Backbone-Netzwerken bis zu Last-Mile-Lösungen. Ihre Investitionen in die Infrastruktur und ihre erschwinglichen, aber effektiven Geräte und Produkte revolutionieren die mobile Telekommunikation in Afrika.*

Motolani Agbebi, 2022

Chinas Präsenz auf dem afrikanischen Kontinent im Bereich der digitalen Technologien wird oft mit der Belt and Road Initiative (BRI) und der Digitalen Seidenstraße (Digital Silk Road, DSR) in Zusammenhang gebracht. Chinas Engagement ist jedoch Jahrzehnte älter als die DSR. Der Vormarsch chinesischer Unternehmen begann nach 1999, als Huawei ein Mobilfunknetz in Kenia installierte. Ein Jahr später folgte Äthiopien.<sup>233</sup> Dies war Teil der »Going Global«-Politik, die China in die Wege leitete, um neue Märkte zu erschließen und die Nachfrage nach chinesischen Produkten zu steigern. In Afrika fiel dieser Vorstoß mit einer Revolution der Telekommunikation zusammen. Viele afrikanische Länder machten sich damals daran, die Telekommunikationsbranche zu liberalisieren und ihre Infrastruktur zu verbessern.<sup>234</sup> Nachdem Xi Jinping die BRI ins Leben gerufen hatte, wurden viele ältere Projekte kurzerhand umbenannt und in die DSR eingegliedert.<sup>235</sup> Heute exportiert China zahlreiche Digitalprodukte – unter anderem Infrastruktur für Telekommunikationsnetze, Überwachungsdienstleistungen, Smart-City-Infrastrukturen, Rechenzentren, digitale Partnerschaften mit Hochschuleinrichtungen,

Labore für Forschung, Entwicklung und Innovation sowie Kapazitätsentwicklung.

Die chinesischen Telekommunikationsriesen Huawei und ZTE haben fast 80 Prozent der afrikanischen Netzinfrastruktur der dritten Generation (3G) aufgebaut, während Huawei 70 Prozent aller Netze der vierten Generation (4G) installiert hat und sich um den Aufbau aller künftigen 5G-Netze in Afrika bewirbt.<sup>236</sup> Der in Shenzhen ansässige Mobiltelefonhersteller Transsion Holdings kontrolliert 64 Prozent des afrikanischen Marktes für Mobiltelefone und mehr als 40 Prozent des Smartphone-Marktes in Afrika.<sup>237</sup>

Der größte chinesische Akteur in Afrikas Digitalisierungsprozess ist Huawei. Das Unternehmen hat am Hauptsitz der Afrikanischen Union in Addis Abeba<sup>238</sup> den größten Teil der Kommunikationsinfrastruktur aufgebaut und berät Kenia bei seinem Masterplan für Informations- und Kommunikationstechnologie.<sup>239</sup> Bis 2021 war Huawei an fast der Hälfte der 266 chinesischen Technologieinitiativen auf dem Kontinent beteiligt,<sup>240</sup> darunter 23 Projekte für E-Government und Cloud-Dienste.<sup>241</sup> Huawei hat westliche Unternehmen wie AWS, Azure und Google Cloud bei der Bereitstellung von Rechenzentren für afrikanische Regierungen überflügelt. Unter anderem baut das Unternehmen Rechenzentren für die Regierungen von Senegal, Kamerun, Simbabwe und Malawi.<sup>242</sup>

<sup>233</sup> Hillman, J. E. (2021) *The Digital Silk Road: China's Quest to Wire the World and Win the Future*. New York: Harper Business, 71.

<sup>234</sup> Agbebi, M. (2022). *China's Digital Silk Road and Africa's Technological Future*. *Council on Foreign Relations*, 1. Februar, 1–2, [https://www.cfr.org/sites/default/files/pdf/Chinas%20Digital%20Silk%20Road%20and%20Africas%20Technological%20Future\\_FINAL.pdf](https://www.cfr.org/sites/default/files/pdf/Chinas%20Digital%20Silk%20Road%20and%20Africas%20Technological%20Future_FINAL.pdf).

<sup>235</sup> Ghiasy, R. & Krishnamurthy, R. (2020). *China's Digital Silk Road: Strategic Implications for the EU and India*. *Leiden Asia Centre, Institute of Peace and Conflict Studies. Special Report*, 208, [http://ipcs.org/issue\\_briefs/issue\\_brief\\_pdf/sr208\\_august2020\\_china%E2%80%99s%20digital%20silk%20road-strategic%20implications%20for%20the%20eu%20and%20india\\_final.pdf](http://ipcs.org/issue_briefs/issue_brief_pdf/sr208_august2020_china%E2%80%99s%20digital%20silk%20road-strategic%20implications%20for%20the%20eu%20and%20india_final.pdf).

<sup>236</sup> Gadzala Tirziu, A. (2021). *Partnering for Africa's Digital Future: Opportunities for the United States, South Korea, and India*. *Issue Brief*, 1. April, <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2021/04/Partnering-for-Africas-Digital-Future-April-2021.pdf>.

<sup>237</sup> Ebd.

<sup>238</sup> Ebd.

<sup>239</sup> Huawei (2019). *Seeds for the Future: Kenya*, <https://web.archive.org/web/20191210073753/>.

<sup>240</sup> Nkwanyana, K. (2021). *China's AI Deployment in Africa Poses Risks to Security and Sovereignty*. *ASPI. The Strategist*, 5. Mai, <https://www.aspi.org.au/chinas-ai-deployment-in-africa-poses-risks-to-security-and-sovereignty/>.

<sup>241</sup> Hillman, J. E. & McCalpin, M. (2021). *Huawei's Global Cloud Strategy. Reconnecting Asia*, 17. Mai, <https://reconasia.csis.org/huawei-global-cloud-strategy/>.

<sup>242</sup> Noone, G. (2022). *How Huawei Is Winning over the Global South*. *Tech Monitor*, 22. Dezember, <https://techmonitor.ai/future-of-telecoms/why-huawei-is-winning-over-the-global-south/>; Yusuf, M. (2021). *China's Reach Into Africa's Digital Sector Worries Experts*. *VOA*, 22. Oktober, <https://www.voanews.com/a/china-reach-into-africa-digital-sector-worries-experts/6281543.htm>.

## 6.2 CHINESISCHE SMART-CITY-INITIATIVEN

Unter Smart Cities versteht man im Allgemeinen Städte, die öffentliche Belange mit Lösungen zu regeln sucht, die auf Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) aufbauen.<sup>243</sup> 2012 erklärte China die Entwicklung von Smart Cities zur nationalen Priorität und erprobt sie seither in Pilot- und Versuchsprojekten unter anderem in Wuhan, Shenzhen, Tianjin und Xian.<sup>244</sup> Bis 2020 war China an mehr als 900 Smart-City-Vorhaben beteiligt.<sup>245</sup>

Obwohl im Rahmen von Smart-City-Pilotprojekten auch Themen wie Umweltverschmutzung, Abfallwirtschaft oder intelligentes Verkehrswesen eine Rolle spielen, liegt der Schwerpunkt der meisten Smart-City-Initiativen in China auf der Sicherheit – also auf Verkehrsunfallvermeidung, Brandbekämpfung, Verbrechensverhütung und dem allgemeinen Erhalt der »sozialen Stabilität«.<sup>246</sup> Kernstück ist ein integriertes System von Überwachungskameras, die mit Gesichtserkennungstechnologie ausgestattet sind. Dementsprechend lautete der chinesische Begriff für »Smart City« ursprünglich »sichere Stadt« (平安城市).<sup>247</sup> Der Begriff »Smart City« (智慧城市) ist zwar inzwischen geläufiger, doch in der offiziellen Definition der chinesischen Regierung dominieren nach wie vor die Aspekte »Sicherheit« und »Schutz«, auch wenn beide Begriffe oft im Terminus »sichere und intelligente Stadt« (平安智慧城市) zusammengeführt werden.

Dieser auf Überwachung ausgerichtete Ansatz der Smart-City-Entwicklung steht in krassem Gegensatz zu dem, wie Smart-City-Projekte in Europa verstanden werden, wo es darum geht, die Digitalisierung zu nutzen, um Städte nachhaltiger, gemeinschaftsorientierter und lebenswerter zu gestalten. Besonders umstritten ist die Gesichtserkennung – sowohl hinsichtlich der Privatsphäre des Einzelnen als auch in Bezug auf die Gefahr einer Ausweitung polizeilicher Überwachungsbefugnisse.

## DIE »SAFE CITY«-INITIATIVE VON HUAWEI

Huawei bietet mit »Safe City« eine integrierte Smart-City-Lösung an, für die das Unternehmen mit dem Slogan »Verstärken zwecklos: Aufbau sicherer Städte mit Technologie und KI« wirbt.<sup>248</sup> »Safe City« umfasst unter anderem Kommando-

zentralen, Überwachungskameras, intelligente Videoüberwachung, Technologie für Gesichts- und Nummernschilderkennung, Crowd Monitoring, Situationserkennung, Geräuschüberwachung oder -erkennung, Detektion von herrenlosen Gegenständen und Social-Media-Monitoring.<sup>249</sup> In den Werbematerialien für die »Safe City« behauptet Huawei, »Safe Cities« würden einen Rückgang der Gewaltkriminalität, eine höhere Aufklärungsrate, weniger Notfalleinsätze und mehr »Bürgerzufriedenheit«<sup>250</sup> verzeichnen. Diese Aussagen lassen sich allerdings nicht verifizieren und widersprechen zudem den öffentlich zugänglichen Daten.<sup>251</sup>

## 6.3 EXPORT DER »SAFE AND SMART CITY« NACH AFRIKA

Die chinesische Regierung verfolgt schon seit einigen Jahren das Ziel, »Smart Cities« nach Afrika zu exportieren. 2015 begann die chinesische Regierung, von einer Digitalen Seidenstraße als Ergänzung zur Belt and Road Initiative zu sprechen, die speziell die Aspekte Internetkonnektivität, künstliche Intelligenz, Digitalwirtschaft, Telekommunikation, intelligente Städte und Cloud Computing in den Blickpunkt rücken solle.<sup>252</sup> Auf dem FOAC-Gipfel in Johannesburg im Dezember 2015 kündigte China an, es werde:

*den afrikanischen Ländern dabei helfen, »Smart Cities« aufzubauen und die Rolle der Informations- und Kommunikationstechnologie für die Gewährleistung der sozialen Sicherheit und die Terrorismus- und Kriminalitätsbekämpfung zu stärken.»<sup>253</sup>*

Beim FOAC-Gipfel 2018 wurde das Thema erneut aufgegriffen. Zudem wurden auf einem Corona-Sondergipfel zwischen China und Afrika im Juni 2020 Smart Cities, saubere Energie, 5G und die Digitalwirtschaft als Bereiche genannt, in denen die Zusammenarbeit vertieft werden solle.<sup>254</sup> Seit 2021 machen »Smart City«- und Überwachungsprojekte fast 50 Prozent des Geschäftsvolumens chinesischer Techfirmen in Afrika aus (Abbildung 5).<sup>255</sup>

<sup>243</sup> European Commission. (o. D.). Smart Cities, [https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities\\_en](https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_en).

<sup>244</sup> Ekman, A. (2019). *China's Smart Cities: The New Geopolitical Battleground*. Institut français des relations internationales, 9, [https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ekman\\_smart\\_cities\\_battleground.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ekman_smart_cities_battleground.pdf).

<sup>245</sup> Slotta, D. (2021). Smart City in China, *Statista*, 25. November, <https://www.statista.com/topics/5794/smart-city-in-china/>.

<sup>246</sup> Ekman (2019). *China's Smart Cities*, 9.

<sup>247</sup> What Is the Relationship between »Smart Cities« and »Safe Cities«? (»智慧城市“与”平安城市“是何关系?) (2016). SEU Intel Syst. (东方智能), 29. Dezember, <http://dong-zhi.com/Detail.aspx?id=169>.

<sup>248</sup> Cao, Z. (2016). Nowhere to hide: Building safe cities with technology enablers and AI - Huawei Publications, Huawei, Juli, <https://www.huawei.com/us/huaweitech/publication/winwin/ai/nowhere-to-hide>.

<sup>249</sup> Hillman, J.E. & McCalpin, M. (2019) Watching Huawei's "Safe Cities", *CSIS Brief*, 4. November, <https://www.csis.org/analysis/watching-huaweis-safe-cities>.

<sup>250</sup> Huawei. (2019). *ICT Insights 01/2019*, <https://www-file.huawei.com/-/media/corporate/pdf/publications/ict/ict-201901-se-en.pdf>.

<sup>251</sup> Hillman, J.E. & McCalpin, M. (2019). Watching Huawei's »Safe Cities«, <https://www.jstor.org/stable/resrep22386>.

<sup>252</sup> Eurasia Group (2020). *The Digital Silk Road: Expanding China's Digital Footprint*, 8. April.

<sup>253</sup> Ministry of Foreign Affairs (2015). *The Forum on China-Africa Cooperation Johannesburg Action Plan (2016–2018)*, 10. Dezember, [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjdt\\_665385/2649\\_665393/201512/t20151210\\_679430.html](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/201512/t20151210_679430.html).

<sup>254</sup> Arcesati, R. (2021). China's Evolving Role in Africa's Digitalisation: From Building Infrastructure to Shaping Ecosystems. Italian Institute for International Political Studies, 26. Juli, <https://www.ispionline.it/en/publication/chinas-evolving-role-africas-digitalisation-building-infrastructure-shaping-ecosystems-31247>.

<sup>255</sup> Gu, X. et al. (2022). China's Engagement in Africa: Activities, Effects and Trends'. *CGS Global Fokus*, Juni, 32–33, [https://www.cgs-bonn.de/cms/wp-content/uploads/2022/07/CGS-China\\_Africa\\_Study-2022.pdf](https://www.cgs-bonn.de/cms/wp-content/uploads/2022/07/CGS-China_Africa_Study-2022.pdf).

### Die technologische Seite von Huawei's »Safe City«<sup>256</sup>

- Die umfassende Safe-City-Lösung von Huawei besteht aus sechs Teilsystemen und basiert auf dem Konzept »Plattform + Ökosystem«.
- Die einheitliche Leitzentrale umfasst ein Leit- und Steuerungszentrum (Command-and-Control Centre, CCC), ein Verkehrsüberwachungszentrum (Traffic Monitoring Centre, TMC) und sieben untergeordnete Sub-Schaltzentralen (Sub-Command Centres, SCCs), integrierte Lösungen für computergestützte Abwicklung (Computer-Aided Dispatch, CAD), eine integrierte Kommunikationsplattform (Integrated Communication Platform, ICP) und ein Internetprotokoll-Kontaktzentrum (Internet Protocol Contact Centre, IPCC). Die Leitstelle unterstützt verschiedene Kommunikationsformen wie Sprache, Video und Datentransfer und stellt dem Kunden 150 IP-Telefone zur Verfügung. Sie visualisiert verschiedene Informationstypen, arbeitet mit einer einheitlichen Ressourcenplanung und sorgt für eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen.
- Notfallkommunikation: 45 Basisstationen, 4.500 mobile Endgeräte und 500 eLTE-Bord- und Desktop-Terminals senden Video- und Bildmaterial in Echtzeit an die Kommandozentrale und sorgen damit für eine visualisierte Einsatzsteuerung und zeitnahe Reaktionen.
- Intelligente Videoüberwachung (Intelligent Video Surveillance, IVS): 4.000 HD-Kameras (3.000 Box-Kameras und 1.000 Dome-Kameras), 2.000 Standorte und Videospeicherung für 30 Tage. ISV-Anwendungen können engmaschig mit der Video-Cloud-Plattform von Huawei vernetzt und so optimiert werden, dass eine beschleunigte Inbetriebnahme und risikofreie Bereitstellung gewährleistet sind.
- Intelligente Verkehrsraumüberwachung: 75 intelligente Kontrollpunkte, 300 ANPR-Kontrollpunkte und 150 Verkehrskameras bieten Funktionen wie Verkehrsdatenerfassung und Videoaufzeichnung.
- IT-Geräte und Rechenzentren: Bereitstellung hochmoderner Cloud-Infrastrukturen, einschließlich E9000-Blade-Servern mit konvergierter Architektur, konvergierter OceanStor-2800-Video-Cloud-Speichersysteme und Dorado-V3-All-Flash-Speicher. Im Vergleich zu herkömmlichen Appliance-Lösungen ermöglicht die Smart-City-Lösung von Huawei gerätetechnisch eine Platzersparnis von 40 Prozent. Darüber hinaus bietet der Bare Metal Service (BMS) von Huawei dem Kunden die ultimative Leistung eines physischen Servers und den gleichen Komfort wie beim Einsatz virtueller Maschinen (VM). Auf diese Weise können Services schnell und ohne Änderungen in die Cloud migriert werden. Huawei bietet für die Verwaltung von Safe Cities und Rechenzentren zudem konvergierte eSight-Lösungen, die den Betrieb und die Instandhaltung von Safe Cities und Rechenzentren vereinfachen, das Betriebs- und Instandhaltungspersonal bei der Behebung von Systemfehlern unterstützen und eine stabile Überwachung der Safe City garantieren.

Um die Entwicklung von Smart-City-Projekten in Afrika zu fördern, hat Huawei Berichten zufolge 2018 einen Fonds von 1,5 Milliarden US-Dollar eingerichtet, um »den städtischen Verkehr und die Luftqualität zu verbessern, die Energieeffizienz in Gebäuden zu fördern, das Management anderer Abläufe (darunter Abfall und Wasser) zu verbessern und das Gesundheitswesen und die Gesundheitsdienste intelligent zu organisieren.«<sup>257</sup> Die meisten »Safe City«-Projekte werden jedoch durch konzessionäre Kredite der China-Exim-Bank finanziert, die daran gebunden sind, dass Huawei-Equipment gekauft wird.<sup>258</sup>

Nach eigener Aussage war Huawei seit 2021 an »Safe City«-Lösungen in den folgenden afrikanischen Ländern beteiligt: Algerien, Angola, Ägypten, Äthiopien, Dschibuti,

Ghana, Kenia, Mali, Mosambik, Marokko, Niger, Nigeria, Sambia, Senegal, Südafrika, Tansania und Tschad.<sup>259</sup> Acht dieser »Safe City«-Initiativen sind in Ländern angesiedelt, die von Freedom House als »teilweise frei« und »nicht frei« eingestuft werden; nur 29 Prozent aller »Safe City«-Initiativen befinden sich in Ländern, die als »frei« gelten.<sup>260</sup>

### DAS CHINESISCHE ANGEBOT IST WETTBEWERBSFÄHIG – UND OFT DAS EINZIGE

Für afrikanische Regierungen ist es attraktiv, wenn China digitale Infrastrukturen und Lösungen wie die Initiativen »Smart City« (ZTE) und »Safe City« (Huawei) implementiert, weil sie Verbundlösungen für eine Vielzahl von Problemen versprechen – von Terrorismus über Kriminalität bis hin zu

<sup>256</sup> Huawei. (2019). *ICT Insights* 01/2019, 28–29.

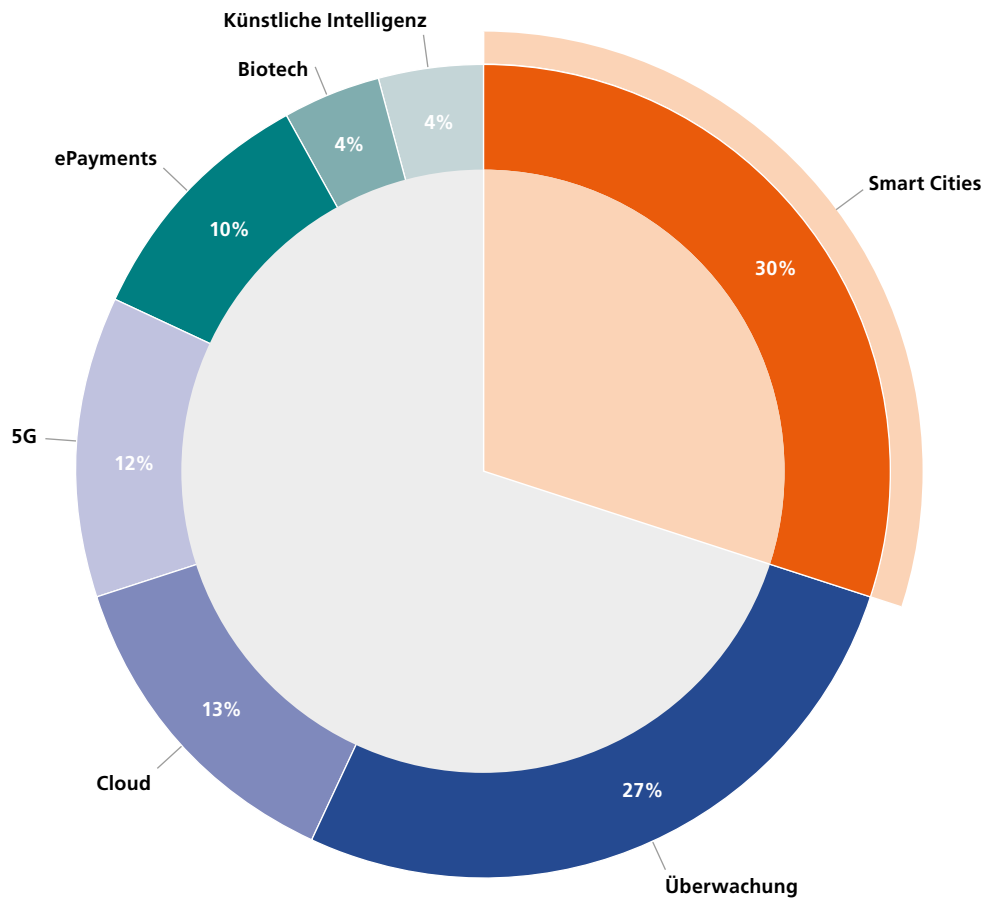
<sup>257</sup> Hoffman, S. (2021). Double-Edged Sword. China's Sharp Power Exploitation of Emerging Technologies. *National Endowment for Democracy*, April, <https://www.ned.org/wp-content/uploads/2021/04/Double-Edged-Sword-Chinas-Sharp-Power-Exploitation-of-Emerging-Technologies-Hoffman-April-2021.pdf>.

<sup>258</sup> Ebd.

<sup>259</sup> Huawei (o. D.). Huawei Video Cloud Storage Solution, [https://web.archive.org/web/20210317170258/https://actfornet.com/HUAWEI\\_STORAGE\\_DOCS/Storage\\_All3/Best%20Video%20Surveillance%20Cloud%20Storage%20Solution--Huawei%20Storage.pdf](https://web.archive.org/web/20210317170258/https://actfornet.com/HUAWEI_STORAGE_DOCS/Storage_All3/Best%20Video%20Surveillance%20Cloud%20Storage%20Solution--Huawei%20Storage.pdf).

<sup>260</sup> Hilman & McCalpin (2019). Huawei's Global Cloud Strategy.

Abbildung 5  
Chinas Tech-Aktivitäten in Afrika nach Sektoren



Quelle: Mayer (2022), gestützt auf Daten des Australian Strategic Policy Institute.

Schwachstellen bei E-Government-Diensten.<sup>261</sup> Chinesische Unternehmen sind für afrikanische Regierungen aber nicht nur wegen ihrer wettbewerbsfähigen Preise und niedrigen Produktionskosten attraktiv, sondern auch, weil sie über eigene Finanzierungsquellen verfügen.<sup>262</sup> Die Netzwerkinfrastruktur von Unternehmen wie Huawei und ZTE wird über subventionierte chinesische Kredite mit einer Laufzeit von 15 bis 20 Jahren finanziert. So können afrikanische Regierungen neue Projekte in Angriff nehmen, ohne ihre Liquiditätsreserven aufzubrechen – und wenn die tilgungsfreie Zeit vorbei ist, wurde die Stadt erfolgreich umgestaltet und das Projekt amortisiert sich im Idealfall von selbst.<sup>263</sup>

Die China-Exim-Bank vergibt an Mobilfunkbetreiber oder staatliche Stellen Kredite, die an den Kauf chinesischer Geräte- und Anlagentechnik gebunden sind. Dies wiederum verhilft Chinas Technologieunternehmen dazu, ihre Vor-

machstellung in afrikanischen Ländern weiter auszubauen und in zahlreichen Technologiesektoren Standards und Normen zu setzen.<sup>264</sup>

Das landesweite IKT-Breitband-Backbone (NICTBB), das die China International Telecommunication Construction Corporation (CITCC) in Tansania aufgebaut hat, ist beispielsweise nur mit Huawei-Routern kompatibel.<sup>265</sup> Nach Aussage mehrerer Unternehmen, die das Center of American Progress für einen Bericht befragt hatte, ist Huawei aufgrund der Kreditfinanzierung unschlagbar – selbst wenn seine Konkurrenten mit den staatlich subventionierten Preisen des Unternehmens mithalten können. Denn Chinas Staatsbanken bieten Kreditpakete an, die von Geschäftsbanken in der Regel nicht bereitgestellt werden können.<sup>266</sup>

<sup>261</sup> Agbebi (2022). China's Digital Silk Road and Africa's Technological Future, 8.

<sup>262</sup> Yusuf (2021). China's Reach Into Africa's Digital Sector Worries Experts.

<sup>263</sup> Hillman (2021). The Digital Silk Road, 189.

<sup>264</sup> Agbebi (2022). China's Digital Silk Road and Africa's Technological Future, 5.

<sup>265</sup> Ebd.

<sup>266</sup> Hart, M. & Link, J. (2020). There Is a Solution to the Huawei Challenge. *Center for American Progress*, 14. Oktober. <https://www.americanprogress.org/article/solution-huawei-challenge/>.

Motolani Agbebi, der an der Universität Tampere zum Verhältnis zwischen China und Afrika forscht, weist allerdings darauf hin, dass die Länder oft gar nicht die Wahl zwischen Ericsson, Nokia, Samsung oder Huawei haben. Die Alternative laute »entweder Huawei oder gar nichts«. <sup>267</sup> Als Tansania sich nach einer Unterstützung für den Aufbau seines nationalen Breitband-Backbone (NICTBB) umseh, wandte es sich an mehrere Geberorganisationen, einschließlich der Weltbank, doch nur China war bereit, das Projekt zu finanzieren. <sup>268</sup> Genau diese ausbleibende Unterstützung durch die großen westlichen Geber sorgt dafür, dass den chinesischen Technologieunternehmen die Türen geöffnet werden und es China überhaupt erst ermöglicht wird, beim Aufbau der digitalen Infrastruktur auf dem afrikanischen Kontinent die Führungsrolle zu übernehmen. Laut Agbebi »haben viele afrikanische Länder noch immer keinen Zugang zu einer grundlegenden Telekommunikationsinfrastruktur oder müssen ihre Infrastruktur aufrüsten, um eine bessere Konnektivität und Breitbanddurchdringung zu gewährleisten, sodass sie chinesische Unternehmen wie Huawei trotz aller Sicherheitsbedenken, die in Afrika nicht so ins Gewicht fallen, mit offenen Armen empfangen«. <sup>269</sup> Wenn man die Wahl hat zwischen Huawei oder nichts, dann ist Huawei die bessere Option. <sup>270</sup>

Chinas Finanzierung der digitalen Infrastruktur in Afrika (Tabelle 4) geht Hand in Hand mit der Verbreitung von Überwachungstechnologien, die von Regierungen zur Kontrolle und Unterdrückung Andersdenkender eingesetzt werden. <sup>271</sup> Entsprechend weit verbreitet ist die Sorge, China exportiere zusammen mit der künstlichen Intelligenz und der Gesichtserkennung auch eine Kultur der Überwachung. <sup>272</sup> Menschenrechtsgruppen in Uganda kritisieren, Huawei helfe der ugandischen Regierung, gegen politische Gegner\_innen vorzugehen. <sup>273</sup> Auch in Simbabwe weckt die Bereitstellung eines Gesichtserkennungssystems Besorgnis hinsichtlich der Menschenrechte, da die Sicherheitsbehörden des Landes seit Langem Aktivist\_innen und kritische Stimmen ins Visier nehmen. <sup>274</sup>

<sup>267</sup> Olander, E. & Von Staden, C. (2022). U.S., European Tech Competition With China in Africa. *The China in Africa Podcast*, 25. Februar, <https://chinaafricaproject.com/podcasts/u-s-european-tech-competition-with-china-in-africa/>.

<sup>268</sup> Makundi, H., Huysse, H. & Develtere, P. (2016). Cooperation Between China and Tanzania on ICT: Fish, Fishing Tackle or Fishing Skills?, *Journal of Chinese Economic and Business Studies* 14(2), 129–149, <https://doi.org/10.1080/14765284.2016.1174459>.

<sup>269</sup> Agbebi (2022). China's Digital Silk Road and Africa's Technological Future, 9.

<sup>270</sup> Mackinnon, A. (2019). For Africa, Chinese-Built Internet Is Better Than No Internet at All. *Foreign Policy*, 19. März, <https://foreignpolicy.com/2019/03/19/for-africa-chinese-built-internet-is-better-than-no-internet-at-all/>.

<sup>271</sup> Olander, E. (2019) China, Africa, and the Future of the Internet. *The China in Africa Podcast*, 23. Juni, <https://chinaglobalsouth.com/podcasts/podcast-china-africa-internet-iginio-gagliardone/>.

<sup>272</sup> Ebd.

<sup>273</sup> Hardesty, L. (2019). Uganda Confirms Its Use of Huawei Facial Recognition Technology. *Fierce Electronics*, 21. August, <https://www.fierceelectronics.com/electronics/uganda-confirms-its-use-huawei-facial-recognition-technology>.

<sup>274</sup> Gallagher, R. (2019) »Export Laws: China is Selling on Surveillance Technology to the Rest of the World«, *Index on Censorship* 48(3), 35–37 (36), <https://doi.org/10.1177/0306422019876445>.

Untersuchungen des South African Institute of International Affairs (SAAIA) entkräften diese Sorgen nicht, legen aber nahe, dass die Vorstellung, chinesische Überwachungstechnologien seien besonders effektiv und ausgefeilt, nicht den Realitäten entspreche, weil die Implementierung dieser Technologien sich chaotisch gestalte. <sup>275</sup>

*Genauso wie die Versprechen von »Befreiungstechnologien«, die Welt von Missbrauch und Diktaturen zu befreien, durch deren reale Wechselwirkung mit bestehenden Machtstrukturen und politischen Netzwerken herausgefordert wurden, so sind auch neue Überwachungstechnologien, oder »Technologien der Unfreiheit«, ähnlichen Risiken ausgesetzt, wenn sie in Umgebungen angewendet werden, die sich deutlich von jenen unterscheiden, in denen sie entwickelt wurden.* <sup>276</sup>

Igloo Gagliardone, SAAIA

Entgegen der Annahme, China wolle eine Blaupause nach seinem eigenen Modell durchsetzen, scheint es sich vielmehr an die Wünsche seiner Partner anzupassen. Dadurch entwickeln sich je nach Regierung des Gastlandes relativ unterschiedliche Projektformen und Vereinbarungen. <sup>277</sup>

## 6.4 FALLBEISPIELE AUS KENIA, NAMIBIA UND UGANDA

### KENIA

Kenia ist die größte Volkswirtschaft in Ostafrika. Seine Hauptstadt Nairobi wurde 2014, 2015 und 2019 vom Intelligent Community Forum zur »intelligentesten Stadt Afrikas« erklärt. <sup>278</sup> Bei diesem Ranking hat die starke Präsenz von Huawei im Land zweifellos eine Rolle gespielt. 2014 unterzeichnete die kenianische Informationskommunikations- und Technologiebehörde, eine Abteilung des kenianischen Ministeriums für Information und Kommunikation, eine Absichtserklärung mit Huawei. Das Unternehmen soll als IKT-Architekt für die kenianische Regierung fungieren, sie beim kenianischen IKT-Masterplan und bei der »Vision 2030« <sup>279</sup> beraten sowie (Online-)Schulungen für Staatsbedienstete zu Informations- und Kommunikationstechnologien, E-Government, Smart City, Internet der Dinge und Cybersicherheit durchführen. <sup>280</sup>

<sup>275</sup> Gagliardone, I. (2020). The Impact of Chinese Tech Provision on Civil Liberties in Africa. *SAAIA Policy Insights*, 99, 2, <https://saiaa.org.za/research/the-impact-of-chinese-tech-provision-on-civil-liberties-in-africa/>.

<sup>276</sup> Ebd.

<sup>277</sup> Ebd., 3.

<sup>278</sup> Baraka, C. (2021). The Failed Promise of Kenya's Smart City. *Rest of World*, 1. Juni, <https://restofworld.org/2021/the-failed-promise-of-kenyas-smart-city/>.

<sup>279</sup> Huawei (2021). Huawei Sustainability: Kenya, <https://web.archive.org/web/20211026003619/https://www.huawei.com/us/sustainability/win-win-development/social-contribution/seeds-for-the-future/kenya>.

<sup>280</sup> Opali, O. (2020). Huawei Deepens Africa Push With Partnerships. *China Daily. Hong Kong*, 6. November, <https://www.chinadailyhk.com/article/148576#Huawei-deepens-Africa-push-with-partnerships>.

Tabelle 4

**Safe-City- und Smart-City-Projekte mit chinesischer Beteiligung**

| Land                 | Projektname  | Projektetails  | Finanzierung   |
|----------------------|--|--|--|
| <b>Ägypten</b>       |  | 2019: Absichtserklärung zwischen Huawei und der Talaat Mofata Group (TMG) Holding zur Bereitstellung intelligenter Lösungen im Bereich Sicherheit und Datenschutz, einschließlich der Entwicklung von Smart Cities.  |  |
| <b>Algerien</b>      |  | Ungenauere Informationslage. Huawei Frankreich hat auf dem Smart Cities Summit 2018 seine Smart-City-Lösung für Algerien vorgestellt. Das <i>Wall Street Journal</i> zitierte einen als geheim eingestuft Bericht aus Algerien, in dem das dortige System als »intelligentes Videoüberwachungssystem von Huawei« bezeichnet wird. Huawei bestreitet, Safe-City-Lösungen an Algerien verkauft zu haben.   |  |
| <b>Angola</b>        |  | Smart-City-Präsenz laut Huawei   |  |
| <b>Äthiopien</b>     |  | Safe-City-Präsenz laut Huawei  |  |
| <b>Botswana</b>      | Safe-City-Projekte in Gaborone (2017) und Francistown (2019) | 2017: Abkommen zwischen Huawei und der botswanischen Polizeibehörde für ein Safe-City-Projekt in der Hauptstadt Gaborone.<br>2019: Huawei beginnt in Francistown mit der Installation eines Safe-City-Projekts, bei dem an 195 Standorten mehr als 500 Gesichtserkennungskameras installiert werden sollen.<br>2020: Das Public Procurement and Asset Disposal Board genehmigt die Direktvergabe eines Auftrags für zusätzliche Kameras an Huawei Technologies Botswana und ICT Dynamix. <sup>1</sup>  |  |
| <b>Burkina Faso</b>  | Smart Burkina (2021)   | Kooperationsvereinbarung mit Huawei und der China International Telecommunication Construction Corporation (CITCC). Geplant sind ein 650 Kilometer langes Glasfasernetz, das alle größeren Städte des Landes mit einer neuen, von Huawei betriebenen Smart-City-Plattform verbindet, sowie 900 Überwachungskameras an 220 Standorten in der Hauptstadt Ouagadougou und der zweitgrößten Stadt Bobo-Dioulasso. <sup>2</sup>   | konzeptionärer Kredit der China-Exim-Bank von 94 Mio. US-Dollar; 85 Mio. US-Dollar von Burkina Faso <sup>3</sup> |
| <b>Côte d'Ivoire</b> | Abidjan Safe City Project (2016)                             | 2016: Kreditvertrag mit der China-Exim-Bank zur Teilfinanzierung eines kommerziellen Vertrags mit Huawei. Das Projekt sieht die Verlegung von 270 Kilometern Glasfaserkabel und die Installation von 1.000 Videoüberwachungskameras in der Hauptstadt Abidjan vor und soll die Kameras mit einem Verkehrsüberwachungssystem verbinden, das mit Kennzeichenlesegeräten und variablen Anzeigegeräten zur Erkennung von Rotlichtverstößen arbeitet. Projektbeginn war 2017.<br><br>Im Januar 2019 waren 91 Prozent der Kameras installiert, 95 Prozent der Betriebszentren eingerichtet, 75 Prozent der Geräte für die Verkehrsverwaltung und Verkehrsüberwachung installiert und 85 Prozent der Glasfaserkabel verlegt. Nach Angaben von Huawei hat das System »den Polizeibeamt_innen in Côte d'Ivoire geholfen, mehr als 10.000 Fälle in einem Jahr aufzuklären.«<br><br>Stand Juli 2020: Aufbau eines Verkehrsmanagementnetzes in ganz Abidjan, mit mehr als 10 Verkehrsleitbildschirmen, 6 e-Police-Kameras, mehr als 20 Kameras zur Nummernschilderkennung und mehr als 10 automatischen Nummernschilderkennungssystemen. | 58,53 Mio. US-Dollar zinsbegünstigter Käuferkredit der China-Exim-Bank   |
| <b>Dschibuti</b>     |  | Safe-City-Präsenz laut Huawei  |  |

| Land       | Projektname   | Projektdetails  | Finanzierung   |
|------------|---|---|--|
| Ghana      | Alpha Project (2015)  | Das 2015 gestartete Huawei-Projekt »Safe City« wird zum Teil aus dem 1,5 Mrd. US-Dollar Fonds von Huawei zur Unterstützung der Entwicklung von Smart Cities finanziert.<br>2015: Installation von 2.000 Kameras in der ersten Phase.<br>2018: In der zweiten Phase werden mehr als 8.000 neue Kameras installiert. Huawei hat 15.000 Sicherheitsbeamten_innen für die Leitstelle ausgebildet und weitere 30 Personen geschult, die andere Mitarbeiter_innen weiter ausbilden können. Sie arbeiten mit Sicherheitspersonal der Feuerwehr, der Nationalen Organisation for Katastrophenmanagement, dem Militär, der Kontrollbehörde für Betäubungsmittel sowie der Einwanderungs- und Grenzbehörden zusammen.<br>2019: Ghana nimmt weitere 234,6 Mio. US-Dollar von Huawei und der China Machinery Engineering Corporation (CMEC) für das Projekt auf.<br>2022 kündigte Ghana an, dass es beim Aufbau des 300 Mio. US-Dollar teuren »Ghana Smart Cities Project«, das eine landesweite drahtlose Internetabdeckung bieten wird, eine Kombination aus US-amerikanischen und chinesischen Technologien nutzen wird. Im Rahmen dieses Projekts werden Telefone, Workstations und Tablets von dem chinesischen Unternehmen Haitech, einer Tochtergesellschaft des Elektronikonzerns Haier, bereitgestellt, während Cisco Router und Netzwerktechnik liefert. <sup>4</sup> | Teil des 1,5-Mrd.-US-Dollar-Fonds von Huawei                               |
|            | Ghana Smart City Project (2022)                               |   | Chinesisches Darlehen i. H. v. 234,6 Mio. US-Dollar; Bedingungen unbekannt |
| Kamerun    | Intelligent City Project (2014)                               | Zusammenarbeit mit Huawei seit 2014. In der Pilotphase wurden in sechs Ortschaften 70 Überwachungskameras installiert.<br>2018: Die erste Leitzentrale wird in einer Einrichtung der Nationalen Polizei Kameruns installiert und mit rund 1.500 Kameras ausgestattet.<br>2019: Installation von 2.000 Überwachungskameras und Planung von weiteren 7.000 Kameras. Inbetriebnahme der von Huawei gebauten nationalen Leitzentrale in der Hauptstadt Yaounde. Berichten zufolge wird die Infrastruktur von Huawei-Ingenieur_innen verwaltet, welche die Technologie nur widerwillig an lokale Mitarbeiter_innen weitergeben. Dies lässt datenschutzrechtliche Bedenken aufkommen.   |  |
| Kenia      | Kenya Safe City Project (2014)                                | 2014: Absichtserklärung mit Huawei über die Beratung Kenias zu seinem IKT-Masterplan und seiner Vision 2030 sowie über die Durchführung von Schulungen für Regierungsbeamten_innen zum Thema »Smart City«.<br>Bis 2016 baute Huawei ein Kommunikationsnetz (Nachrichtennetz) auf, das 1.800 Überwachungskameras mit 195 Polizeibüros und 7.600 Polizeibeamten_innen vernetzt. Nach Angaben von Huawei ist die Wireless-Infrastruktur mit den Leitstellen der Kommission zur Regulierung des Polizeiwesens (National Police Service Commission) und über 1.500 hochauflösenden Kameras in der Innenstadt von Nairobi vernetzt. Darüber hinaus unterstützt diese Infrastruktur mehr als 200 an Kontrollpunkten in der Stadt installierte Kameras und mehrere drahtlose Endgeräte, die an Beamten_innen im Außendienst verteilt werden.  |  |
|            | Konza Technology City (2019)                                  | 2019: Vereinbarung mit Huawei über den Bau eines Datenzentrums, einer Smart City und einer Überwachungsanlage in Konza, einschließlich eines nationalen Cloud-Datenzentrums, eines intelligenten IKT-Netzwerks, einer Public Safe City und einer intelligenten Verkehrslösung, sowie über Cloud- und Unternehmensdienstleistungen der Regierung.  | konzessionärer Kredit der China-Exim-Bank (CL) von 168 Mio. US-Dollar      |
| Madagaskar | Smart-City-Projekte in Nosy Be (2015) und Antananarivo (2016) | 2015 startete Huawei in Nosy Be ein Smart-City-Projekt.<br>2016: Start des Huawei-Smart-City-Projekts in der Hauptstadt Antananarivo, das Berichten zufolge 69 Überwachungskameras umfasst.<br>2018 erörterten Huawei und der Präsident von Madagaskar Berichten zufolge mögliche Erweiterungen für ein Smart-City-Projekt.   | 50 Mio. US-Dollar Investition von Huawei geplant                           |
| Mali       |   | Safe-City-Präsenz laut Huawei   |  |
| Marokko    | Marrakesh Safe City Project                                   | Safe-City-Präsenz laut Huawei   |  |

| Land             | Projektname   | Projektdetails   | Finanzierung   |
|------------------|---|--|--|
| <b>Mauritius</b> | Safe Country Project <sup>5</sup> (2017)                  | Kreditvertrag zwischen der China-Exim-Bank und Mauritius Telecom für ein von Huawei realisiertes Safe-City-Projekt. Die Durchführung begann 2018. Das Projekt umfasst eine Leitstelle und sieben Unterleitstellen, 4.000 Überwachungskameras, Cloud-Computing-Dienste, Datenzentren, intelligente Straßenüberwachung und Notfallkommunikationsgeräte und -dienste.   | zinsbegünstigter Käuferkredit der China-Exim-Bank von 73,3 Mio. US-Dollar  |
| <b>Mosambik</b>  |   | Safe-City-Präsenz laut Huawei  |  |
| <b>Niger</b>     |   | Die Regierung arbeitet mit Hikvision an der Einrichtung eines städtischen Überwachungssystems. <sup>6</sup> Im Vorfeld des AU-Gipfels in Niamey 2022 installierte das Unternehmen mit Nummernschilderkennung ausgestattete Kameras entlang der zwölf Hauptstraßen der Stadt. Laut Hikvision ermöglicht das System den Strafverfolgungs- und Staatsbediensteten, mit einem mobilen Gerät Livestreams von allen Kameras der Stadt zu senden.   |  |
| <b>Nigeria</b>   | Calabar Smart City (2016)<br><br>Lagos Smart City Project | 2016: Vertrag zwischen der Regierung des Bundesstaates Cross River und Huawei, um Calabar zur ersten Smart City Nigerias zu machen<br><br>2017: Das Ministerium für Kommunikation kündigt im Rahmen seiner Smart-Cities-Initiative eine Partnerschaft mit Huawei an.<br><br>2019: Gespräche mit Huawei und Ehang über das Smart-City-Projekt in Lagos <sup>7</sup>   |  |
| <b>Ruanda</b>    | Smart Kigali Initiative (2013)                            | Huawei beteiligt sich an der Smart-Kigali-Initiative seit deren Start 2013.  |  |
| <b>Sambia</b>    | Smart Zambia (2015)                                       | 2015: Rahmenvereinbarung mit der China-Exim-Bank für Phase 1 des nationalen IKT-Entwicklungsprojekts »Smart Zambia«. Die Umsetzung durch Huawei begann 2016. Zusammenarbeit zwischen Huawei und dem sambischen Dezernat für Cyberkriminalität, unter anderem zwecks Aufbaus eines neuen Datenzentrums.   | Gesamtprojektvolumen 178,5 Mio. US-Dollar; 64,37 Mio. US-Dollar als kommerzieller Kredit der China-Exim-Bank, Rest unbekannt |
| <b>Senegal</b>   |   | Smart-City-Präsenz laut Huawei.<br><br>2021 kündigte Senegal Pläne an, alle Regierungsdaten und digitalen Plattformen in ein von Huawei gebautes und mit einem chinesischen Kredit finanziertes Datenzentrum zu verlagern. <sup>8</sup>  |  |
| <b>Simbabwe</b>  | Smart Zimbabwe Blueprint<br><br>Mutare Smart City Project | 2018: Vereinbarung mit CloudWalk zur Bereitstellung von Gesichtserkennung für intelligente Finanzdienstleistungsnetzwerke und intelligente Sicherheitsanwendungen an Flughäfen, Bahnhöfen und Busbahnhöfen. Zusammenarbeit mit Hikvision bei einem Smart-City-Pilotprojekt in Mutare. Absichtserklärung mit Hikvision mit dem Ziel, den Einsatz von Gesichtserkennung und KI-Technologie für die Grenzsicherung und die Unterstützung bei der Katastrophenhilfe und Verkehrskontrolle voranzubringen.<br><br>2019: CloudWalk spendete Gesichtserkennungsterminals, die es erforderlich machten, Bilder aus Simbabwe an Niederlassungen in China zu senden. Expert_innen zufolge nutzte CloudWalk diese Terminals, um seine bis dahin unzulängliche Software zur Erkennung dunkelhäutiger Gesichter zu verbessern.<br><br>2020: Start eines fünfjährigen, 100 Mio. US-Dollar teuren Smart-City-Projekts mit Installation eines Überwachungskameranetzes im öffentlichen Raum.<br><br>2021: Die Regierung kündigte an, China werde den Bau eines neuen nationalen Datenzentrums in Zusammenarbeit mit der chinesischen Inspur-Gruppe unterstützen.<br><br>China hat Simbabwe fast 240 Mio. US-Dollar für die Entwicklung des landesweiten mobilen Telekommunikationssystems NetOne zur Verfügung gestellt, das eigene Datenzentren betreibt. | 240 Millionen US-Dollar für den Ausbau von NetOne  |



| Land             | Projektname                  | Projektetails   | Finanzierung  |
|------------------|------------------------------|---|---|
| <b>Südafrika</b> |                              | Safe-City-Präsenz laut Huawei. Die Smart-City-Lösung von Huawei wurde in Rustenburg und Ekurhuleni implementiert  |   |
| <b>Tansania</b>  | Safe Zanzibar Project (2015) | Kameraüberwachungssystem in Stone Town mit 300 hochauflösenden Kameras (FHD) an den Hauptstraßen und einer Leitstelle in Malindi mit Videowand und Kamerakontrollzentrum.   | 3,5 Mio. US-Dollar<br>Spende von ZTE  |
| <b>Tschad</b>    |                              | Smart-City-Präsenz laut Huawei  |   |
| <b>Tunesien</b>  | Digital Tunesia 2020         | 2017: Absichtserklärung mit Huawei über »Digital Tunisia 2020«.<br>2018: Vereinbarung mit Huawei zur Intensivierung der Zusammenarbeit bei der digitalen Entwicklung, unter anderem in den Bereichen Verkehr, Bildung, Smart Cities und Energie.  |   |
| <b>Uganda</b>    | Safe-City-Projekt (2019)     | 2014: Huawei übergab der ugandischen Regierung 20 Überwachungskameras im Wert von 750.000 US-Dollar.<br>2015: Vereinbarung, dass Huawei der einzige Informations- und Kommunikationspartner der ugandischen Regierung wird.<br>2019: Bekanntgabe der ugandischen Polizei gibt, dass im Rahmen des Safe-City-Projekts Waren und Leistungen im Wert von 126 Mio. US-Dollar von Huawei eingekauft werden. Das Projekt umfasst ein landesweites Kameraüberwachungssystem mit 83 Überwachungszentren, 522 Mitarbeiter_innen und 50 Einsatzleiter_innen. Die Umsetzung begann im Großraum Kampala. Die zweite Phase wurde im Jahr 2020 eingeleitet und soll 2.319 Gemeinden und größere Städte abdecken.<br><br>Im August 2019 berichtete das <i>Wall Street Journal</i> , Huawei habe ugandischen Geheimdienstmitarbeiter_innen geholfen, die Opposition auszuspionieren. <sup>9</sup> | 16,3 Mio. US-Dollar von Uganda, im Voraus bezahlt;<br>104 Mio. US-Dollar Darlehen der Standard Chartered Bank |

1 Nkani, P. (2020). PPADB Approves Huawei's Safer City Project. *Sunday Standard*, 30. März. <https://www.sundaystandard.info/ppadb-approves-huaweis-safer-city-project>

2 Olander, E. (2021). Burkina Faso Launches New Huawei-Powered Smart City Initiative Using Loan From the China Exim Bank. *The China Global South Project*, 15. Juli. <https://chinaglobalsouth.com/2021/07/15/burkina-faso-launches-new-huawei-powered-smart-city-initiative-using-loan-from-the-china-exim-bank/>

3 Edjo, M. (2021). Burkinabe Govt to Build 800km of Optical Fiber and Install 900 Surveillance Cameras. *Ecofin Agency*, 13. Juli. <https://www.ecofinagency.com/telecom/1307-42836-burkinabe-govt-to-build-800km-of-optical-fiber-and-install-900-surveillance-cameras>

4 Olander, E. (2022). Ghana Approves Homegrown Smart Cities Solution That Will Use Both Chinese and U.S. Tech. *The China Global South Project*, 4. Januar. <https://chinaglobalsouth.com/2022/01/04/ghana-approves-homegrown-smart-cities-solution-that-will-use-both-chinese-and-u-s-tech/>

5 Das Projekt ist auch unter dem Namen Mauritius Telecom Safe City Project of the Mauritius Police Force bekannt. Der chinesische Projekttitel lautet 智能城市项目.

6 Hikvision. (2018). Hikvision: Empowering Public Safety in a Challenging Environment, 1. Januar. <http://www.hikvision.com/en/newsroom/success-stories/safe-city/hikvision--empowering-public-safety-in-a-challenging-environment/>

7 Sherifat, L. (2019). Lagos, Chinese Firms Partner on Smart City Project. *Vanguard News*, 22. November. <https://www.vanguardngr.com/2019/11/22/2019-11-22-lagos-chinese-firms-partner-on-smart-city-project/>

8 ADF (2021). Chinese Smart Tech Fraught With Risk. *Africa Defense Forum*, 28. Juli. <https://adf-magazine.com/2021/07/chinese-smart-tech-fraught-with-risk/>

9 Parkinson, J., Bariyo, N. & Chin, J. (2019). Huawei Technicians Helped African Governments Spy on Political Opponents. *The Wall Street Journal*, 15. August. <https://www.wsj.com/articles/huawei-technicians-helped-african-governments-spy-on-political-opponents-11565793017>

Damit war Kenia eines der ersten afrikanischen Länder, das »Safe City« von Huawei umsetzte. Huawei startete ein »Safe City«-Projekt in Zusammenarbeit mit dem kenianischen Mobilfunkbetreiber Safaricom, in das die beiden am dichtesten besiedelten Städte des Landes, Nairobi und Mombasa, einbezogen wurden.<sup>281</sup> Bis 2016 hatte Huawei ein Kommunikationsnetz aufgebaut, das 1.800 Überwachungskameras mit 195 Polizeibüros und 7.600 Polizeibeamt\_innen vernetzt.<sup>282</sup> Das Unternehmen hat für die Kommission zur Regulierung des Polizeiwesens (National Police Service Commission) ein privates Hochgeschwindigkeitsbreitbandnetz eingerichtet, mit einer zum Teil unternehmenseigenen eLTE-Lösung für die drahtlose Datenübertragung. Über diese Infrastruktur sind die Leitzentralen mit über 1.500 hochauflösenden Kameras in der Innenstadt von Nairobi, mehr als 200 Kameras an den Kontrollpunkten der Stadt und einer erheblichen Anzahl von drahtlosen Endgeräten für die Beamt\_innen vor Ort verbunden. Laut Huawei verfügen die Behörden von Nairobi jetzt über eine Panorama-Videoüberwachung des Stadtzentrums von Nairobi und eine hochflexible Leit- und Einsatzzentrale, die mit satellitengestütztem GPS und softwarebasiertem GIS arbeitet, dem geografischen Informationssystem zur Speicherung und Bearbeitung von GPS-Daten. Es wurde eine intelligente Videoanalyseplattform eingerichtet, die Videoressourcen verwaltet und verschiedene Serviceanforderungen erfüllt, darunter Echtzeitüberwachung, Video-Browsing, gemeinsame Datennutzung und Beweiserhebung.

#### Huaweis Beteiligung am Projekt »Kenya Safe City«

Im Rahmen dieses Projekts hat Huawei 1.800 HD-Kameras und 200 HD-Verkehrsüberwachungssysteme in der kenianischen Hauptstadt Nairobi installiert. Es wurde eine nationale Polizeizentrale für die Überwachung und Fallbearbeitung eingerichtet, an die über 9.000 Polizeibeamt\_innen und 195 Polizeistationen angebunden sind. Das System war auch während des Besuchs von Papst Franziskus in Kenia 2015 im Einsatz, als mehr als acht Millionen Menschen den Gast bei seiner Ankunft begrüßten. Mit der HD-Videoüberwachung von Huawei und einer visualisierten integrierten Lösung für die Einsatzleitung wurde die Polizeiarbeit erheblich effizienter und die Zahl der Verhaftungen nahm zu.<sup>283</sup>

Huawei behauptet, das neue System hätte Zusammenarbeit, Koordination und Entscheidungsfindung innerhalb der Polizei verbessert und Reaktionszeiten verkürzt. Nach Angaben des Unternehmens führte der IT-Einsatz zwischen 2014 und 2015 zu einem Rückgang der Kriminalitätsrate um 46 Prozent.<sup>284</sup> Inwieweit die Überwachungstechnologien von Huawei tatsächlich zum Rückgang der Kriminalität beigetragen haben, ist jedoch umstritten. Laut einem Bericht der kenianischen Polizeibehörde ging die Kriminalitätsrate 2015 in Nairobi weniger stark zurück als von Huawei behauptet und stieg in Mombasa leicht an. 2017 lag die Zahl der gemeldeten Straftaten in Nairobi sogar über dem Stand vor der Installation des Systems.<sup>285</sup> Das Safe-City-Projekt wirkte sich auch negativ auf Chinas Ansehen in Kenia aus, nachdem darüber berichtet worden war, dass chinesische Staatsangehörige vor laufender Kamera dabei gefilmt wurden, wie sie in Kenia afrikanische Bahnarbeiter\_innen schlecht behandelten.<sup>286</sup>

Huawei ist zudem am Bau der Konza Technopolis beteiligt. Das 60 Kilometer südwestlich von Nairobi gelegene Konza wurde 2008 als Kenias erste Smart City geplant und ist ein Leuchtturmprojekt der kenianischen Initiative »Vision 2030«.<sup>287</sup> Der Bau der Stadt, die 2020 eingeweiht werden sollte, verzögerte sich jedoch erheblich; 2018 bestand Konza nur aus einem halbfertigen achtstöckigen Gebäude.<sup>288</sup> Um das Projekt voranzubringen, unterzeichnete Kenia 2019 eine Vereinbarung mit Huawei über den Bau eines Datenzentrums und einer Smart City sowie einer Überwachungsanlage für Konza im Wert von 172,9 Millionen US-Dollar.<sup>289</sup> Das Projekt umfasst ein landesweites Cloud-Datenzentrum, ein intelligentes IKT-Netzwerk, eine Public Safe City, eine intelligente Verkehrslösung sowie Cloud- und Unternehmensdienste für die Regierung, die alle über konzessionäre Kredite der China-Exim-Bank finanziert werden. Auch diese sind an die Verpflichtung geknüpft, Geräte und Anlagen von Huawei zu kaufen.<sup>290</sup>

»Eine ›Safe City‹ ist wie das ›Kigali-Modell‹: Sie ist absolut sicher, aber niemand traut sich, mit dem Taxifahrer zu sprechen.«

Vertreterin einer europäischen NGO

Die Friedrich-Ebert-Stiftung zeigt mit dem »Just City«-Ansatz, wie ein alternatives Konzept in Kenia aussehen könnte, das den Weg zu einer sozial inklusiven und gerechten Stadt weist. Diese Grundidee ermöglicht innovative Diskussionen

<sup>281</sup> Huawei (2017). *Safe City Extra, The Road to Collaborative Public Safety*. ICT Insights, 52–53, [https://web.archive.org/web/20170716020451/https://e-file.huawei.com/-/media/EBG/Download\\_Files/Publications/en/Safe%20City%20Extra.pdf](https://web.archive.org/web/20170716020451/https://e-file.huawei.com/-/media/EBG/Download_Files/Publications/en/Safe%20City%20Extra.pdf).

<sup>282</sup> Huawei (o. D.). *Safe Cities: Using Smart Tech for Public Security*. BBC. *A Better Connected World*, <https://www.bbc.com/future/espoke/specials/connected-world/government.html>; Huawei Awarded for Kenyan Smart City (2016). *Hi-Tech Security Solutions*, Juni. <http://www.securitysa.com/54735n>.

<sup>283</sup> Feldstein, S. (2020) *Testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission Hearing on China's Strategic Aims in Africa*, 8. Mai, [https://www.uscc.gov/sites/default/files/feldstein\\_Testimony.pdf](https://www.uscc.gov/sites/default/files/feldstein_Testimony.pdf).

<sup>284</sup> Huawei (2016). *Huawei Unveils Safe City Solution Experience Center at 2016 Mobile World Congress*. Huawei, 23. Februar, <https://www.huawei.com/us/news/2016/2/unveils-safe-city-solution-experience-center>.

<sup>285</sup> Hilman & McCalpin (2019). *Watching Huawei's ›Safe Cities‹*.

<sup>286</sup> Interview mit einem Vertreter der FES Kenia.

<sup>287</sup> Baraka (2021). *The Failed Promise of Kenya's Smart City*.

<sup>288</sup> Moss, S. (2019). *Huawei to Build Konza Data Center and Smart City in Kenya, with Chinese Concessional Loan*. DCD, 30. April, <https://www.datacenterdynamics.com/en/news/huawei-build-konza-data-center-and-smart-city-kenya-chinese-concessional-loan/>.

<sup>289</sup> Ebd.

<sup>290</sup> Ebd.

zwischen politischen Entscheidungsträger\_innen, Vertreter\_innen der Zivilgesellschaft und anderen über Themen wie erschwinglicher Wohnraum, fairer und sauberer öffentlicher Nahverkehr und sinnvolles bürgerschaftliches Engagement im städtischen Raum.<sup>291</sup>

## NAMIBIA

In Namibia führte eine geplante Smart-City-Vereinbarung mit Huawei zu einer öffentlichen Kontroverse. Das namibische Informationsministerium unterzeichnete im Oktober 2016 eine Absichtserklärung mit Huawei über die Förderung der IKT-Entwicklung. Diese sah auch die Breitbandanbindung und -nutzung für öffentliche Einrichtungen vor und sollte auf diese Weise die Voraussetzung für E-Governance schaffen.<sup>292</sup> 2017 verabschiedete der Stadtrat von Windhuk den »Strategischen Transformationsplan 2017–2022«, der besagt, dass Windhuk bis zum Jahr 2022 zu einer »Smarten und fürsorgenden Stadt werden sollte«.<sup>293</sup> 2019 beschloss der Stadtrat von Windhuk, Huawei den Aufbau eines 5G-Netzes zu gestatten, um die Stadt in eine Smart City umzugestalten.<sup>294</sup> Zu diesem Zweck wollte die Stadt Berichten zufolge ein neues Unternehmen gründen, das zu 51 Prozent der Stadtverwaltung gehören sollte. Die zwischen dem Stadtrat von Windhuk und Huawei unterzeichnete Absichtserklärung stieß in der Opposition jedoch auf Kritik; eine Angehörige des Stadtrats behauptete später, ihr seien von einem Lokalpolitiker Bestechungsgelder angeboten worden, damit sie dafür sorgen sollte, dass der chinesische Technologieriese Huawei einen Exklusivvertrag für den Aufbau eines 5G-Telekommunikationsnetzes bekommt.<sup>295</sup> Das Übereinkommen mit Huawei wurde auch von den einheimischen Telekommunikationsunternehmen MTC und Paratus kritisiert, die geltend machten, die Geschäftsvereinbarung zwischen dem Stadtrat und Huawei verstoße gegen das staatliche Vergaberecht.<sup>296</sup> Die Zeitung *Windhoek Observer* warf die Frage auf, ob Namibia überhaupt 5G brauche, da »die Mehrheit der Bürger\_innen von

Windhuk in Hütten ohne Wasser und Strom lebt«, und warnte davor, die Vereinbarung könnte Huawei und damit auch China zu viel Einfluss auf die namibische Innenpolitik verschaffen.<sup>297</sup>

## UGANDA

Im August 2019 kündigte die ugandische Polizei an, im Rahmen eines »Safe City«-Projekts Gesichtserkennungskameras von Huawei im Wert von 126 Millionen US-Dollar anzuschaffen.<sup>298</sup> Die Summe wurde für 2020 auf 108 Millionen US-Dollar veranschlagt – mehr als die beiden Budgets der Ministerien für IKT und Wissenschaft und Technologie zusammen.<sup>299</sup> Das von Huawei installierte nationale CCTV-System umfasst 83 Überwachungszentren mit 522 Operatoren und 50 Dienstleitern.<sup>300</sup> Mit der Einführung wurde zunächst im Großraum Kampala begonnen, während die im Januar 2020 eingeleitete zweite Phase dann 2.319 Gemeinden und größere Städte abdecken soll.<sup>301</sup> Die ugandischen Behörden planen, das Gesichtserkennungssystem auch in anderen Regierungsbehörden einzuführen – unter anderem in der ugandischen Steuerbehörde und in der Direktion für Staatsbürgerschaft und Einwanderungskontrolle.<sup>302</sup>

Menschenrechtsgruppen kritisieren, Huawei helfe der ugandischen Regierung, gegen politische Gegner\_innen vorzugehen.<sup>303</sup> Laut einem investigativen Bericht des *Wall Street Journals* von 2019 soll die ugandische Regierung mithilfe von Gesichtserkennungssystemen von Huawei 836 mutmaßliche Anhänger\_innen des bekannten Musikers und Oppositionsführers Bobi Wine identifiziert und verhaftet haben. Der in der jungen Bevölkerung Ugandas äußerst populäre Wine war 2017 ins Parlament gewählt worden.<sup>304</sup> Sowohl Huawei als auch die ugandische Polizei bestritten die Vorwürfe.<sup>305</sup> Der Sprecher der ugandischen Polizei, Fred Engaga, beteuert, dass die Gesichtserkennung und künstliche Intelligenz die Polizeiarbeit in Uganda modernisieren und zu mehr Sicherheit beitragen würden.<sup>306</sup> Dorothy Mukasa, Geschäftsführerin der

<sup>291</sup> Friedrich-Ebert-Stiftung Kenya Office (o. D.) *Just City*, <https://kenya.fes.de/programmes/just-city>.

<sup>292</sup> Xinhua. (2016). Huawei Signs MoU with Namibia to Promote Broadband, TV Coverage. *Xinhuanet*, 12. Oktober, [http://www.xinhuanet.com/english/2016-10/12/c\\_135748748.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2016-10/12/c_135748748.htm).

<sup>293</sup> Office of the Chief Executive Officer. (2020). Media Release. Update on the Monetization/Commercialization of the Windhoek Municipal Optic Fibre as Phase 1 of the Implementation of the Smart City Project. City of Windhoek, 16. Juli, [https://www.windhoekcc.org.na/documents/d4f\\_city\\_of\\_windhoek\\_media\\_release\\_-\\_update\\_on\\_the\\_commercialization\\_of\\_the\\_city\\_optic\\_fiber\\_.pdf](https://www.windhoekcc.org.na/documents/d4f_city_of_windhoek_media_release_-_update_on_the_commercialization_of_the_city_optic_fiber_.pdf).

<sup>294</sup> City Bosses Plot Huawei 5G Deal (2020). *The Namibian*, 30. April, <https://www.namibian.com.na/city-bosses-plot-huawei-5g-deal/>.

<sup>295</sup> Kleinfeld, J. & Al Jazeera Investigative Unit (2020). Corruption Allegations in Namibian 5G Deal with Huawei. *Aljazeera*, 15. Juli, <https://www.aljazeera.com/news/2020/7/15/exclusive-corruption-allegations-in-namibian-5g-deal-with-huawei>.

<sup>296</sup> NDN Staffer (2023). High-Level Corruption Uncovered in Windhoek's Huawei Smart City Deal. *Namibia Daily News*, 25. April. <https://namibiadailynews.info/high-level-corruption-uncovered-in-windhoeks-huawei-smart-city-deal/>; Tjitemisa, Kuzeeko. (2020). City Promises Faster, Cheaper Internet – Truth, for Its Own Sake. *New Era Live*, 17. Juli, <https://neweralive.na/posts/city-promises-faster-cheaper-internet>.

<sup>297</sup> Observer (2020). City of Windhoek or Huawei City? *Windhoek Observer*, 21. Mai. <https://www.observer24.com.na/city-of-windhoek-or-huawei-city/>.

<sup>298</sup> Biryabarema, E. (2019). Uganda's Cash-Strapped Cops Spend \$126 Million on CCTV from Huawei. *Reuters*, 15. August, <https://www.reuters.com/article/us-uganda-crime-idUSKCN1V50RF>.

<sup>299</sup> Kafeero, S. (2020). Uganda Is Using Huawei's Facial Recognition Tech to Crack down on Dissent after Protests. *Quartz Africa*, 27. November, <https://qz.com/africa/1938976/uganda-uses-chinas-huawei-facial-recognition-to-snare-protesters/>.

<sup>300</sup> Ebd.

<sup>301</sup> Roll-out of Second Phase of CCTV Camera Installation Starts (2020). *Techjaja*, 14. Januar, <https://techjaja.com/roll-out-of-second-phase-of-cctv-camera-installation-starts/>.

<sup>302</sup> Kafeero (2020). Uganda Is Using Huawei's Facial Recognition Tech.

<sup>303</sup> Hardesty (2019). Uganda Confirms Its Use of Huawei Facial Recognition Technology.

<sup>304</sup> Parkinson, Bariyo & Chin (2019). Huawei Technicians Helped African Governments Spy on Political Opponents.

<sup>305</sup> Kafeero (2020). Uganda Is Using Huawei's Facial Recognition Tech.

<sup>306</sup> Hardesty (2019). Uganda Confirms Its Use of Huawei Facial Recognition Technology.

ugandischen Organisation »Unwanted Witness«, die sich für digitale Rechte einsetzt, warnte hingegen vor den Wahlen 2021, dass »die Safe City-Initiative von Huawei die Menschenrechte in Uganda und unter anderem das Recht auf friedliche Versammlung und Vereinigung bedrohe«.<sup>307</sup>

## 6.5 SEKTORSPEZIFISCHE EMPFEHLUNGEN

China wirbt für seine Investitionen in afrikanische Smart Cities und digitale Infrastruktur mit dem Argument, dass diese die Lösung für Afrikas Datenbedarfe seien. Mit Blick auf die Verwertung der Daten stellen sich jedoch viele kritische (und ethische) Fragen. Chinas Digitaltechnologieexporte können für verschiedene Zwecke genutzt werden, die den afrikanischen Volkswirtschaften zugutekommen – zum Beispiel für die Verbesserung der Konnektivität und die dadurch ermöglichte Teilhabe an der globalen Digitalwirtschaft. Sie lassen sich aber auch für Zwecke nutzen, die die Demokratie untergraben und bürgerliche Freiheiten einschränken, oder für Zwecke, die vorgeblich dem lokalen Umfeld zugutekommen, aber auf nicht nachhaltige Weise implementiert werden, indem sie beispielsweise zu technologischen Lock-in-Effekten führen oder verhindern, dass die Datenwertschöpfung vor Ort stattfindet.

- **Unterstützung bei der Stärkung des rechtlichen Umfelds für eine nachhaltige Datennutzung:** Chinesische Technologieunternehmen bieten inzwischen nicht mehr nur kostengünstige Konnektivität, sondern bestimmen zunehmend das digitale Ökosystem in Afrika<sup>308</sup> – mit vielen Konsequenzen. So werden beispielsweise die Datenzentren von Huawei auf Chinesisch programmiert, sodass eine Abhängigkeit vom chinesischen Markt entsteht. Zudem werden die Daten auf Servern in China gespeichert. Die digitale Wertschöpfung findet also in China und nicht in dem betreffenden afrikanischen Land statt.<sup>309</sup>
- **»Global Gateway« nutzen, um ein Auseinanderdriften der Standards zu verhindern:** Chinas Standardisierungsmacht wächst. Wenn die Marktdurchdringung chinesischer Standards in Afrika weiter zunimmt, kann dies zu einer digitalen Abkopplung führen – insbesondere, wenn der Konflikt zwischen den USA und China eskaliert und Verbraucher\_innen in Afrika gezwungen sind, auf chinesische Apps auszuweichen. Dies hätte wiederum zur Folge, dass die afrikanische digitale Infrastruktur mit den europäischen Standards nicht mehr kompatibel wäre. Die afrikanischen Länder werden sich zunehmend bewusst, dass mit der Übernahme chinesischer technischer Standards mit technologischen Abhängigkeiten einhergeht. Die EU sollte auf dieses wachsende Unbehagen reagieren und darauf

achten, dass internationale Standards in allen Finanzierungsinstrumenten angewandt werden, an denen sie beteiligt ist. Gerade auch im Rahmen ihrer neuen Initiative »Global Gateway« sollte sie Anreize für die Verwendung internationaler Standards schaffen.

- **Unterstützung bei Aufbau von Kapazitäten für Sicherheit und Schutz von Daten:** Während die Infrastrukturen, die chinesische Unternehmen errichten, für den afrikanischen Kontinent von entscheidender Bedeutung, wächst die Befürchtung, China könnte »Backdoor-Mechanismen« einbauen, um im großen Stil auf personenbezogene, staatliche und finanzielle Daten zuzugreifen. 2018 berichtete *Le Monde*, dass fünf Jahre lang jede Nacht Daten von den Servern des Hauptquartiers der Afrikanischen Union heimlich nach China gesendet wurden.<sup>310</sup> Die Kommunikationsanlagen in dem Gebäude wurden von Huawei geliefert, das 2012 den entsprechenden Auftrag erhalten hatte. Trotz der Enthüllungen durch *Le Monde* entschied sich die Afrikanische Union nicht für einen Wechsel zu einem nicht-chinesischen Anbieter, sondern ging eine neue ICT-Partnerschaft mit Huawei ein.<sup>311</sup> Huawei erklärte, es habe niemals illegal Daten gesammelt.<sup>312</sup> Simbabwe unterzeichnete 2018 eine Vereinbarung mit dem in Guangzhou ansässigen Start-up CloudWalk Technology, um ein groß angelegtes Gesichtserkennungssystem aufzubauen.<sup>313</sup> Im Rahmen der Vereinbarung erklärte Simbabwe sich bereit, biometrische Daten seiner Bürger\_innen nach China zu senden, um die Gesichtserkennungsleistung des CloudWalk-Systems für verschiedene ethnische Gruppen zu verbessern und das Unternehmen global wettbewerbsfähiger zu machen.<sup>314</sup> Deutschland und die EU sollten daher den Aufbau von Datenschutzkapazitäten unterstützen, um so die digitale Souveränität in Afrika zu befördern.
- **Unterstützung von Akteuren, die sich für wirksamere politische, rechtliche und regulatorische Rahmenbedingungen im digitalen Raum einsetzen:** Afrikanische Aktivist\_innen, die sich für Digitalrechte stark machen, weisen darauf hin, dass es aufgrund mangelnder regulatorischer Sicherheitsvorkehrungen und Datenschutzgesetze auf dem gesamten Kontinent zu vielen Sicherheitslücken gebe, die Missbrauch ermöglichen.<sup>315</sup>

<sup>307</sup> Woodhams (2020). Huawei Says its Surveillance Tech Will Keep African Cities Safe.

<sup>308</sup> Arcesati (2021). China's Evolving Role in Africa's Digitalisation.

<sup>309</sup> Interview mit einem Datenexperten einer europäischen ODA-Agentur.

<sup>310</sup> Kadiri, G. & Tilouine, J. (2018). A Addis-Abeba, le Siège de l'Union Africaine Espionné par Pékin [In Addis Abeba wurde der Hauptsitz der Afrikanischen Union von Peking ausspioniert]. *Le Monde*, 26. Januar, [www.lemonde.fr/afrique/article/2018/01/26/a-addis-abeba-le-siege-de-l-union-africaine-espionne-par-les-chinois\\_5247521\\_3212.htm](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/01/26/a-addis-abeba-le-siege-de-l-union-africaine-espionne-par-les-chinois_5247521_3212.htm).

<sup>311</sup> Hillman (2021). The Digital Silk Road, 35.

<sup>312</sup> Kyngé, J. et al. (2021) Exporting Chinese Surveillance: The Security Risks of Smart Cities, *Financial Times*, 9. Juni. <https://www.ft.com/content/76fdac7c-7076-47a4-bcb0-7e75af0aadab>.

<sup>313</sup> Chutel, L. (2018). China Is Exporting Facial Recognition Software to Africa, Expanding Its Vast Database. *Quartz*, 25. Mai, <https://qz.com/africa/1287675/china-is-exporting-facial-recognition-to-africa-ensuring-ai-dominance-through-diversity>.

<sup>314</sup> Hoffman (2021). Double-Edged Sword.

<sup>315</sup> Woodhams (2020). Huawei Says its Surveillance Tech Will Keep African Cities Safe.

Um die Menschenrechte zu schützen, braucht es eine wirksamere Politik und einen besseren Rechts- und Regulierungsrahmen. Das Übereinkommen der Afrikanischen Union über Cybersicherheit und den Schutz personenbezogener Daten sollte diesen Rechtsrahmen liefern. Es wurde 2014 geschlossen, um ein rechtliches Rahmenwerk für die Cybersicherheit in Afrika zu schaffen.<sup>316</sup> Damit das Übereinkommen in Kraft treten kann, muss es jedoch von 15 Ländern ratifiziert werden; bisher haben dies nur fünf Länder getan (Ghana, Guinea, Mauritius, Namibia, Senegal).<sup>317</sup> Ohne einen klaren Rechtsrahmen sind viele afrikanische Länder dem Missbrauch von Überwachungstechnologien schutzlos ausgeliefert.

digitale Entwicklungszusammenarbeit und der Kapazitätsaufbau können den Boden für langfristige Beziehungen bereiten, denn die IT-Systeme und die Hardware, welche die EU ihren Partnern zur Verfügung stellt, müssen gewartet und aktualisiert werden und schaffen damit günstige Voraussetzungen für künftige Zusammenarbeit und Integration.

- **Stärkung des regulatorischen Umfelds fördern:** Die Kapazitäten relevanter afrikanischer Akteure müssen so gestärkt werden, dass sie Normen für den verantwortungsvollen Einsatz von Überwachungstechnologien gestalten und entwickeln können. Hierfür sollten europäische und afrikanische Entscheidungsträger\_innen den Dialog suchen und Austausch zu weltweiten Best Practices fördern.
- **Afrika zur Priorität erklären:** Deutschland, die EU und die EU-Mitgliedstaaten müssen engagierter mit staatlichen, gewerblichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren und Netzwerken kooperieren, um die Zusammenarbeit zwischen Afrika und Deutschland bzw. Europa im Bereich der digitalen Infrastruktur zu stärken. Es braucht neue Ansätze für öffentlich-private Partnerschaften, die Anreize für deutsche Industriepartnerschaften, in die digitale Infrastruktur Afrikas zu investieren. Dafür sollten gezielt Finanzmittel bereitgestellt werden, beispielsweise durch die Schaffung eines speziellen Fonds für digitale Technologieinfrastrukturen, um die bestehenden Wettbewerbsnachteile im Vergleich zu chinesischen Firmen auszugleichen. Das BMZ sollte aktiv mit relevanten Stakeholdern zusammenarbeiten, um Industrien zusammenzubringen und deutsche Investoren mit afrikanischen Ländern zu vernetzen.
- **Digital4Development-Strategie der EU umsetzen:** Die 2017 ins Leben gerufene Digital4Development-Strategie der EU verschafft digitalen Lösungen und Technologien einen höheren Stellenwert in der EU-Entwicklungspolitik.<sup>318</sup> Dieser politische Gestaltungsrahmen trägt dazu bei, die digitale Entwicklungszusammenarbeit durchgängig in der europäischen Entwicklungszusammenarbeit zu verankern, doch die EU könnte noch mehr tun, um die digitalen Kapazitäten ihrer internationalen Partner zu stärken. Die EU muss die afrikanischen Länder aktiver unterstützen, wenn es darum geht, Datenschutzstrukturen zu etablieren, Cyberkriminalität zu bekämpfen und E-Commerce zu fördern. Die

<sup>316</sup> African Union (o. D.). *CCDCOE*, <https://ccdcoe.org/organisations/au/>.

<sup>317</sup> Ebd.

<sup>318</sup> European Digital Development Alliance (2023). *EU Digital4Development*, <https://europeandigital.org/policy/eu-digital4development>.

## 7

## SCHLUSSFOLGERUNGEN UND ÜBERGREIFENDE POLITISCHE EMPFEHLUNGEN

Die veränderte weltpolitische Dynamik, insbesondere die sich verschärfende Rivalität zwischen den USA und China, hat Afrika als einen wichtigen Schauplatz für den Wettbewerb um Einfluss und Partnerschaften ins Rampenlicht gerückt. Doch während die USA, die EU und Deutschland ihre Rollen in dieser sich wandelnden Gesamtsituation ausloten, darf Afrika nicht nur als eine Bühne zur Auseinandersetzung mit China betrachtet werden. Der Fokus muss auf Afrika selbst liegen. Afrika muss als ein Kontinent mit eigenen spezifischen Herausforderungen, Möglichkeiten und Ambitionen wahrgenommen werden, die weit über den Wettbewerb der Großmächte hinausgehen.

Während China eine Vorstellung von Afrika als Sphäre der unbegrenzten Möglichkeiten propagiert, sieht der Westen den afrikanischen Kontinent nach wie vor hauptsächlich unter humanitären und sicherheitsrelevanten Gesichtspunkten und nicht als Ort, an dem sich strategische Chancen aufbauen. Die jüngsten graduellen Veränderungen sind auf Push-Faktoren zurückzuführen, etwa die deutschen Investitionen in den namibischen Wasserstoffsektor, die durch das Russland-Embargo verursachten Energiekrise und der Einsicht geschuldet sind, dass eine zu große Abhängigkeit von China bei kritischen Ressourcen problematisch ist.

Deutschland und die Europäische Union müssen damit beginnen, Entwicklung als gemeinsame Verantwortung und nicht als eine alleinige Angelegenheit oder gar Problem Afrikas zu verstehen – *Entwicklung geht nicht nur den Kontinent Afrika etwas an, sondern uns alle*. Ebenso wenig darf sich der Blick auf Afrika auf den strategischen Wettbewerb mit China verengen. Stattdessen sollte das vorrangige Ziel eine nachhaltige Entwicklung und die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bürger\_innen in Afrika sein. Hieraus ergeben sich mehrere wichtige übergreifende politische Empfehlungen:

- **Afrika zur Priorität erklären:** Bislang übertreffen chinesische Amtsträger\_innen ihre deutschen und anderen europäischen Kolleg\_innen bei Weitem, was die Zahl der Afrika-Besuche und der Einladungen an offizielle Vertreter\_innen aus Afrika angeht. Afrikanische Wissenschaftler\_innen kritisieren insbesondere die neuen westlichen Initiativen wie »Build Back Better World« der G7, »Global Gateway« der EU oder »Partnership for Global Infrastructure and Investment« der USA und

werten sie als bloße »Alibi-Engagements«<sup>319</sup> oder, in Anspielung auf ihre Abkürzungen B3W, GG und PGII, als »Buchstabensuppe«<sup>320</sup>. Sie betonen, dass G7, EU und USA einerseits den Anspruch erheben, nachhaltigere Alternativen zur BRI zu bieten, andererseits aber keine konkreten Programme oder koordinierten, strukturellen Konzepte hätten.

- **Die Umsetzung globaler Initiativen forcieren:** Die EU sollte die Umsetzung des »Global Gateway« beschleunigen und die USA auffordern, die Partnerschaft für globale Infrastruktur und Investitionen (PGII) zügig umzusetzen. Die Kritik am schleppenden Vorankommen dieser Initiativen ist berechtigt und rasches Handeln unerlässlich, um den dringenden Bedürfnissen der afrikanischen Länder gerecht zu werden.
- **Komplementäre Stärken nutzen:** Die afrikanischen Länder sehen China und die westlichen Länder nicht als Konkurrenten, sondern als komplementäre Akteure im Entwicklungsprozess. Sie sehen China als denjenigen, der ihnen »harte« Infrastruktur liefert, und den Westen als einen Akteur mit starker Erfolgsbilanz, wenn es um die Bereitstellung »weicher« Infrastrukturen und um Standards und Governance geht. Deutschland und die EU können mit ihrer starken Präsenz vor Ort afrikanischen Ländern in entscheidendem Maße dabei helfen, mit der chinesischen Entwicklungsfinanzierung effektiver umzugehen. Dies beinhaltet sowohl Kapazitätsaufbau als auch Stärkung der Institutionen, Austausch bewährter Verfahren und die Einrichtung von Plattformen für die trilaterale Zusammenarbeit.
- **Keine Scheu vor einer Zusammenarbeit mit China, wo dies sinnvoll ist:** Trotz unterschiedlicher Prioritäten und divergierender Ansätze kann die Zusammenarbeit mit China in ausgewählten Bereichen im strategischen Interesse liegen. Insbesondere zu den Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs) bekennen sich China

<sup>319</sup> Cheng, K.-C. (2021). Competition Between US, China Continues in Africa. VOA, 7. Dezember, <https://www.voanews.com/a/competition-between-us-china-continues-in-africa/6342703.html>.

<sup>320</sup> Soulé, F. (2021). »And Now I'm Getting Lost in the Alphabet Soup #BRI #B3W #GG...« (Tweet, @folasoule, 16. September 2021), <https://twitter.com/folasoule/status/1438427316397432833>.

und der Westen gleichermaßen. Doch die Zusammenarbeit mit China wird im gesamten politischen Spektrum als Risiko wahrgenommen. Viele befürchten, ihnen könnte eine zu große Nähe zur KPCh oder eine Verharmlosung des autoritären Regimes der chinesischen Partei vorgeworfen werden. Kritik an China – die oft durchaus berechtigt ist – findet gegenwärtig in den Medien viel Beachtung. Leisere Töne und eine Herangehensweise, die für Pragmatismus und Zusammenarbeit wirbt, wo immer dies möglich ist, scheint hingegen keine besonders große Zugkraft zu entwickeln. Fakt ist jedoch, dass China ein wichtiger globaler Akteur ist und bleibt, dem eine Schlüsselrolle bei der Lösung globaler Herausforderungen zukommt. Daher darf die Systemrivalität mit China nicht zu strategischer Handlungsunfähigkeit führen.

- **Möglichkeiten zur trilateralen Zusammenarbeit prüfen:** Die trilaterale Kooperation zwischen Deutschland, der EU und China kann ein wertvoller Ansatzpunkt sein. Chinesische Akteure zeigen sich aufgeschlossen für die Zusammenarbeit mit internationalen Partnern in Fragen der Nachhaltigkeit und Entwicklung. Trilaterale Projekte können dazu führen, dass die Partner gegenseitig voneinander lernen und sich wechselseitig helfen, die Herangehensweise des jeweils anderen bei der Planung, Durchführung und Verwaltung von Projekten nachzuvollziehen. Dieser Ansatz kommt nicht nur den afrikanischen Ländern zugute, sondern ermöglicht auch den westlichen Ländern, die bürokratische Logik und ihre Grenzen auf der chinesischen Seite zu verstehen.
- **In China-Expertise investieren:** Eine solide Wissensbasis ist die beste Grundlage für eine effektive und stabile Außenpolitik. Deutschland und die EU müssen in Fachwissen über China im Allgemeinen und insbesondere über Chinas Rolle in Afrika investieren. Der Aufbau eines Stabs unabhängiger China-Expert\_innen ist eine entscheidende Voraussetzung, um etwaige nachteilige Folgen von Chinas Agieren in Afrika zu erkennen und ihnen entgegenzuwirken. Um die komplexen Dynamiken Afrikas besser zu verstehen, sollten die europäischen Länder dem Beispiel der USA folgen und ebenfalls Ressourcen für Mandarin-Chinesisch und Global-China-Studien bereitstellen.

## LITERATUR

- Adebisi, Y. A., Nwogu, I. B., Alaran, A. J., Badmos, A. O., Bamgboye, A. O., Rufai, B. O., Okonji, O. C., Malik, M. O., Teibo, J. O., Abdalla, S. F., Lucero-Priso III, D. E., Samai, M. & Akande-Sholabi, W.** (2022). Revisiting the Issue of Access to Medicines in Africa: Challenges and Recommendations. *Public Health Challenges* 1(2). <https://doi.org/10.1002/puh2.9>
- ADF** (2021). Chinese Smart Tech Fraught With Risk. *Africa Defense Forum*, 28. Juli. <https://adf-magazine.com/2021/07/chinese-smart-tech-fraught-with-risk/>.
- Africa Growth Initiative at Brookings** (2021). *Foresight Africa 2021*. Brookings, 68. [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2021/01/foresightafrica2021\\_fullreport.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2021/01/foresightafrica2021_fullreport.pdf).
- African Union** (o. D.). CCDCOE. <https://ccdcocoe.org/organisations/au/>.
- Agbebi, M.** (2022). China's Digital Silk Road and Africa's Technological Future. *Council on Foreign Relations*. [https://www.cfr.org/sites/default/files/pdf/Chinas%20Digital%20Silk%20Road%20and%20Africas%20Technological%20Future\\_FINAL.pdf](https://www.cfr.org/sites/default/files/pdf/Chinas%20Digital%20Silk%20Road%20and%20Africas%20Technological%20Future_FINAL.pdf).
- AidData** (o. D.). *AidData's Global Chinese Development Finance Dataset, Version 2.0*. <https://china.aiddata.org>.
- Ajari, E. E.** (2020). *Combating Malaria in the Comoros Islands: How China Almost Got It Right*. The China Global South Project, 18. September. <https://chinaglobalsouth.com/analysis/combating-malaria-in-the-comoros-islands-how-china-almost-got-it-right/>.
- Alcorn, T.** (2015). New Orientation for China's Health Assistance to Africa. *The Lancet* 386(10011), 2379–2380. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(15\)01232-5](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(15)01232-5).
- Arcesati, R.** (2021). China's Evolving Role in Africa's Digitalisation: From Building Infrastructure to Shaping Ecosystems. *Italian Institute for International Political Studies*, 26. Juli. <https://www.ispionline.it/en/publicazione/chinas-evolving-role-africas-digitalisation-building-infrastructure-shaping-ecosystems-31247>.
- Australian Strategic Policy Institute** (o. D.). *Mapping China's Tech Giants*. <https://chinatechmap.aspi.org.au/#/data/>.
- Baraka, C.** (2021). The Failed Promise of Kenya's Smart City. *Rest of World*, 1. Juni. <https://restofworld.org/2021/the-failed-promise-of-kenyas-smart-city/>
- Biryabarema, E.** (2019). Uganda's Cash-Strapped Cops Spend \$126 Million on CCTV From Huawei. *Reuters*, 15. August. <https://www.reuters.com/article/us-uganda-crime-idUSKCN1V50RF>.
- Boston University. Global Development Policy Center** (o. D.). *Boston University Chinese Loans to Africa Database*. <https://www.bu.edu/gdp/chinese-loans-to-africa-database>.
- Brautigam, D.** (2009). *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*. Oxford University Press.
- Bridge Beijing** (2022). Tracking China's COVID-19 Vaccine Distribution. *Bridge Consulting*, 28. Dezember. <https://bridgebeijing.com/our-publications/our-publications-1/china-covid-19-vaccines-tracker/>.
- Building and Wood Workers' International (BWI)**. Africa and Middle East Region and Friedrich Ebert Stiftung (FES). Trade Union Competence Centre (TUCC) for Sub Sahara Africa (2016). *Chinese MNCs in Africa. Development Burden on Labour: Political, Socio-economic and Cultural Perspectives*. [https://tucc.fes.de/fileadmin/user\\_upload/documents/Chinese-MNCs-Doc-2016\\_V3\\_AUG\\_PARKTONIAN\\_ENGLISH.pdf](https://tucc.fes.de/fileadmin/user_upload/documents/Chinese-MNCs-Doc-2016_V3_AUG_PARKTONIAN_ENGLISH.pdf).
- Building and Wood Workers' International (BWI)** (2020). *Namibian Union Binds Company to Agreement on Workers' Safety and Wages*, 21. Mai. <https://www.bwint.org/cms/priorities-10/rights-34/youth-41/news-42/namibian-union-binds-company-to-agreement-on-workers-safety-and-wages-1849>.
- Campbell, J.** (2021). Vaccine Diplomacy: China and SinoPharm in Africa. *Council on Foreign Relations*, 6. Januar. <https://www.cfr.org/blog/vaccine-diplomacy-china-and-sinopharm-africa>.
- Cao, Z.** (2016). *Nowhere to hide: Building safe cities with technology enablers and AI – Huawei Publications*. Huawei. <https://www.huawei.com/us/huaweitech/publication/winwin/ai/nowhere-to-hide>.
- CCCMHPIE** (2020). *Report on China-Africa Pharmaceutical Cooperation* (中非医药合作报告). China Chamber of Commerce for Import and Export of Medicines and Health Products. <http://images.mofcom.gov.cn/ml/202005/20200520041237963.pdf>.
- CCCMHPIE** (2022). *What are the Opportunities and Challenges for Chinese Companies to Explore the African Pharmaceutical Market?* (中国企业开拓非洲医药市场面临哪些机遇和挑战?). China Chamber of Commerce for Import & Export of Medicines & Health Products (中国医药保健品进出口商会), 22. April. <https://www.cccmhpie.org.cn/Pub/9813/179413.shtml>
- CCCMHPIE** (2023). *How to Get a Head Start in the African Pharmaceutical Market in the Post-Epidemic Period?* (后疫情时期，如何在非洲医药市场“抢先一步”?). China Chamber of Commerce for Import & Export of Medicines & Health Products (中国医药保健品进出口商会), 6. Februar. <https://www.cccmhpie.org.cn/Pub/1757/180269.shtml>.
- CGTN** (2018). *China-Africa Ties: China's efforts to medicine in Africa*, 13. April. [https://news.cgtn.com/news/3451444d7a454464776c-6d636a4e6e62684a4856/share\\_p.html](https://news.cgtn.com/news/3451444d7a454464776c-6d636a4e6e62684a4856/share_p.html).
- CGTN** (2021). *The Lancet: Rich countries snap up 70% of COVID-19 vaccine doses*, 14. Februar. <https://news.cgtn.com/news/2021-02-14/The-Lancet-Rich-countries-snap-up-70-of-COVID-19-vaccine-doses-XSE2Y8Mpnal/index.html>.
- Chen, M.** (2020). Beyond Donation: China's Policy Banks and the Reshaping of Development Finance. *Studies in Comparative International Development* 55(4), 436–459. <https://doi.org/10.1007/s12116-020-09310-9>.
- Cheng, H. & Liu, W.** (2021). Disciplinary Geopolitics and the Rise of International Development Studies in China. *Political Geography* 89. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2021.102452>.
- Cheng, K.-C.** (2021). *Competition Between US, China Continues in Africa*. VOA, 7. Dezember. <https://www.voanews.com/a/competition-between-us-china-continues-in-africa/6342703.html>.
- Cheng, K.-C.** (2022). China is Delivering over 30% of Africa's Big Construction Projects. Here's Why. *The Africa Report*, 16. März. <https://www.theafricareport.com/183370/china-is-delivering-over-30-of-africas-big-construction-projects-heres-why/>.
- China Daily** (2018). A Summary of the Situation of Chinese Medical Team in Foreign Aid: National Health Commission. *China Daily*, 22. Oktober. [http://en.cidca.gov.cn/2018-10/22/c\\_284614.htm](http://en.cidca.gov.cn/2018-10/22/c_284614.htm).
- China Power Team** (2017). Where is China Targeting its Development Finance? *China Power*, 8. Dezember. <https://chinapower.csis.org/china-development-finance/>.
- Chinese Embassy in Namibia** (2022). *Namibia: Chinese Embassy Releases advisory Highlighting Common Consular Protection Cases with Recommendations for Chinese Companies Involved in Labour Disputes* (纳米比亚：中国使馆发布常见领保案例 就劳资纠纷提出建议 呼吁当地侨胞企业遵纪守法). Business & Human Rights Resource Centre, 5. Juli. <https://www.business-humanrights.org/zh-hans/%E6%9C%80%E6%96%B0%E6%B6%88%E6%81%AF%E7%BA%B3%E7%B1%B3%E6%AF%94%E4%B9%A9%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E4%BD%BF%E9%A6%86%E5%8F%91%E5%B8%83%E5%B8%B8%E8%A7%81%E9%A2%86%E4%B9%9D%E6%A1%88%E4%BE%8B-%E5%B0%B1%E5%8A%B3%E8%B5%84%E7%BA%A0%E7%BA%B7%E6%8F%90%E5%87%BA%E5%B9%BA%E8%AE%AE-%E5%91%BC%E5%90%81%E5%BD%93%E5%9C%B0%E4%BE%A8%E8%83%9E%E4%BC%81%E4%B8%9A%E9%81%B5%E7%BA%AA%E5%AE%88%E6%B3%95/>
- Chutel, L.** (2018). China is Exporting Facial Recognition Software to Africa, Expanding its Vast Database. *Quartz*, 25. Mai. <https://qz.com/africa/1287675/china-is-exporting-facial-recognition-to-africa-ensuring-ai-dominance-through-diversity/>
- CIDCA** (2021). *CIDCA Departmental Budget 2021* (国家国际发展合作署 2021 年部门预算). <http://www.cidca.gov.cn/download/2021-03/25/2021b-mys.pdf>.



- CIDCA** (2022). *Chinese Wisdom, Solutions Contribute to Global Anti-Malarial Fight*. China International Development Cooperation Agency, 28. April. [http://en.cidca.gov.cn/2022-04/28/c\\_753705.htm](http://en.cidca.gov.cn/2022-04/28/c_753705.htm).
- CSIS** (2021). *China Is Exploiting the Pandemic to Advance Its Interests, With Mixed Results*. Center for Strategic and International Studies (CSIS), 30. September. <https://www.csis.org/analysis/china-exploiting-pandemic-advance-its-interests-mixed-results>.
- Downs, E.** (2007). The Fact and Fiction of Sino-African Energy Relations. *China Security* 3(3), 42–68.
- Eagle FM** (2022). Chinese Mine Caught Between AR and MUN. *Eagle FM*, 29. August. <https://www.eaglefm.com/na/news/chinese-mine-caught-between-ar-and-mun-vice/>.
- EDDA – European Digital Development Alliance.** (2023). *EU Digital4 Development*. <https://europeandigital.org/policy/eu-digital4development>.
- Edjo, M.** (2021). Burkinabe Govt to Build 800km of Optical Fiber and Install 900 Surveillance Cameras. *Ecofin Agency*, 13. Juli. <https://www.ecofinagency.com/telecom/1307-42836-burkinabe-govt-to-build-800km-of-optical-fiber-and-install-900-surveillance-cameras>.
- EIA** (2021). Fast Growth of Traditional Chinese Medicine in Africa is a Direct Threat to Endangered Species. *Environmental Investigation Agency*, 10. November. <https://eia-international.org/news/fast-growth-of-traditional-chinese-medicine-in-africa-is-a-direct-threat-to-endangered-species/>.
- Ekman, A.** (2019). *China's Smart Cities: The New Geopolitical Battleground*. Institut français des relations internationales. [https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ekman\\_smart\\_cities\\_battleground.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ekman_smart_cities_battleground.pdf).
- Eurasia Group** (2020). The Digital Silk Road: Expanding China's Digital Footprint. *Eurasia Group*, 8. April. <https://www.eurasiagroup.net/files/upload/Digital-Silk-Road-Expanding-China-Digital-Footprint.pdf>.
- European Commission** (o. D.). *Smart Cities*. [https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities\\_en](https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_en).
- Fan, Z. 范正利.** (2018). »To Get Rich, First Build a Road«, a Chinese »Folk Proverb« in International Practice (”要想富·先修路”·一条中国式”民谚”的国际化实践). *China Daily* (中国日报网), 30. September. [http://china.chinadaily.com.cn/2018-09/30/content\\_37010654.htm](http://china.chinadaily.com.cn/2018-09/30/content_37010654.htm).
- Fattibene, D., Olivie, I. & Santillán, M.** (2022). The Future of the EU as a Global Development Actor. *ETTG | European Think Tanks Group*. <https://ettg.eu/wp-content/uploads/2022/07/The-future-of-the-EU-as-a-global-development-actor.pdf>.
- Fei, D.** (2022). Assembling Chinese Health Engagement in Africa: Structures, Strategies and Emerging Patterns. *Third World Quarterly* 43(5), 1093–1114. <https://doi.org/10.1080/01436597.2022.2042802>.
- Feldstein, S.** (2020). *Testimony Before the U.S.-China Economic and Security Review Commission Hearing on China's Strategic Aims in Africa*, 8. Mai. [https://www.uscc.gov/sites/default/files/Feldstein\\_Testimony.pdf](https://www.uscc.gov/sites/default/files/Feldstein_Testimony.pdf).
- Fitsum Arega** (2020). Tweet by @fitsumaregaa. *Twitter*, 27. März. <https://twitter.com/fitsumaregaa/status/1243606286530478081>.
- FOCAC** (2004). *Characteristics of FOCAC*. <https://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/gylt/ljtj/t157576.htm>.
- FOCAC** (2006). *Forum on China-Africa Cooperation. Beijing Action Plan (2007–2009)*, 16. November. <https://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/zyzl/hywj/t280369.htm>.
- Fuchs, A. & Rudyak, M.** (2019). The Motives of China's Foreign Aid. In Zeng, K. (Hrsg.), *Handbook on the International Political Economy of China*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing, 392–410.
- Gadzala Tirziu, A.** (2021). Partnering for Africa's Digital Future: Opportunities for the United States, South Korea, and India. *Issue Brief*. <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2021/04/Partnering-for-Africas-Digital-Future-April-2021.pdf>.
- Gagliardone, I.** (2020). The Impact of Chinese Tech Provision on Civil Liberties in Africa. *SAIIA Policy Insights* 99. <https://saiaa.org.za/research/the-impact-of-chinese-tech-provision-on-civil-liberties-in-africa/>.
- Gallagher, R.** (2019). Export Laws: China is Selling on Surveillance Technology to the Rest of the World. *Index on Censorship* 48(3), 35–37. <https://doi.org/10.1177/0306422019876445>.
- German-African Business Association** (Afrika-Verein der deutschen Wirtschaft e.V.) (2023). German-African Trade is Booming (Der deutsch-afrikanische Handel boomt). 2. Juli. <http://www.afrikaverrein.de/en/insight-africa/news/der-deutsch-afrikanische-handel-boomt/>.
- Gensior, S.** (2019). Belt and Digital Health – China's Other Silk Road. *Medium*, 3. Juni. <https://medium.com/@sebastian.gensior/belt-and-digital-health-china-s-other-silk-road-fc4331a6a7a7>
- Ghiasy, R. & Krishnamurthy, R.** (2020). China's Digital Silk Road: Strategic Implications for the EU and India. *Leiden Asia Centre, Institute of Peace and Conflict Studies. Special Report*, 208. [http://ipcs.org/issue\\_briefs/issue\\_brief\\_pdf/sr208\\_august2020\\_china%E2%80%99s%20digital%20silk%20road-strategic%20implications%20for%20the%20eu%20and%20india\\_final.pdf](http://ipcs.org/issue_briefs/issue_brief_pdf/sr208_august2020_china%E2%80%99s%20digital%20silk%20road-strategic%20implications%20for%20the%20eu%20and%20india_final.pdf).
- Global Risk Insights** (2017). Under the Radar: Africa is Becoming Traditional Chinese Medicine's Best Customer. *Global Risk Insights*, 23. April. <https://globalriskinsights.com/2017/04/radar-traditional-chinese-medicine-became-one-africas-fastest-growing-industries/>.
- Global Times** (2023). Chinese Foreign Ministry Stresses Solidarity With Africa, as Bilateral Trade Grows Steadily. *Global Times*, 24. August. <https://www.globaltimes.cn/page/202308/1296912.shtml>.
- Global Times** (2022). GT Voice: World Bank needs to avoid bias in aiding developing countries. *Global Times*, 21. April. <https://www.globaltimes.cn/page/202204/1259993.shtml>.
- Grassi, S.** (2013). China und der Wachstumskontinent Afrika. *Frankfurter Hefte* 6, 10–15.
- Gu, X., Dinkelbach, C., Heidbrink, C., Huang, Y., Ke, X., Mayer, M. & Ohnesorge, H. W.** (2022). China's Engagement in Africa: Activities, Effects and Trends. *CGS Global Fokus*. [https://www.cgs-bonn.de/cms/wp-content/uploads/2022/07/CGS-China\\_Africa\\_Study-2022.pdf](https://www.cgs-bonn.de/cms/wp-content/uploads/2022/07/CGS-China_Africa_Study-2022.pdf).
- Hardesty, L.** (2019). Uganda Confirms its Use of Huawei Facial Recognition Technology. *Fierce Electronics*, 21. August. <https://www.fierceelectronics.com/electronics/uganda-confirms-its-use-huawei-facial-recognition-technology>
- Hart, M. & Link, J.** (2020). There Is a Solution to the Huawei Challenge. *Center for American Progress*, 14. Oktober. <https://www.americanprogress.org/article/solution-huawei-challenge/>.
- Hikvision** (2018). *Hikvision: Empowering Public Safety in a Challenging Environment*, 1. Januar. <http://www.hikvision.com/en/newsroom/success-stories/safe-city/hikvision--empowering-public-safety-in-a-challenging-environment0/>.
- Hillman, J. E.** (2021). *The Digital Silk Road: China's Quest to Wire the World and Win the Future*. Harper Business.
- Hillman, J. E. & McCalpin, M.** (2019). Watching Huawei's »Safe Cities«. *CSIS Brief*, 4. November. <https://www.csis.org/analysis/watching-huawei-safe-cities>.
- Hillman, J. E. & McCalpin, M.** (2021). Huawei's Global Cloud Strategy. *Reconnecting Asia*, 17. Mai. <https://reconasia.csis.org/huawei-global-cloud-strategy/>.
- HNA Group** (2010). »2010 China-Africa Brightness Action« Launched in Beijing, 19. November. <https://www.prnewswire.com/news-releases/2010-china-africa-brightness-action-launched-in-beijing-109157339.html>.
- Hoffman, S.** (2021). Double-Edged Sword. China's Sharp Power Exploitation of Emerging Technologies. *National Endowment for Democracy*, April. <https://www.ned.org/wp-content/uploads/2021/04/Double-Edged-Sword-Chinas-Sharp-Power-Exploitation-of-Emerging-Technologies-Hoffman-April-2021.pdf>.
- Holding China's Trade Unions to Account** (2020). *China Labour Bulletin*, 17. Februar. <https://clb.org.hk/node/15104>.
- Horn, S., Reinhart, C. & Trebesch, C.** (2019). China's Overseas Lending. *Kiel Working Papers* 2132, Juni. <https://www.ifw-kiel.de/publications/kiel-working-papers/chinas-overseas-lending-12820/>.

- Hruby, A.** (2019). In Africa, China Is the News. *Foreign Policy*, 13. August. <https://foreignpolicy.com/2019/08/13/in-africa-china-is-the-news/>.
- Huang, Y.** (2014). Domestic Politics and China's Health Aid to Africa. *China: An International Journal* 12(3), 176–198.
- Huang, Y.** (2017). China's Response to the 2014 Ebola Outbreak in West Africa. *Global Challenges* 1(2). <https://doi.org/10.1002/gch2.201600001>
- Huawei** (o. D.). *Huawei Video Cloud Storage Solution*. [https://web.archive.org/web/20210317170258/https://actfor.net.com/HUAWEI\\_STORAGE\\_DOCS/Storage\\_All3/Best%20Video%20Surveillance%20Cloud%20Storage%20Solution--Huawei%20Storage.pdf](https://web.archive.org/web/20210317170258/https://actfor.net.com/HUAWEI_STORAGE_DOCS/Storage_All3/Best%20Video%20Surveillance%20Cloud%20Storage%20Solution--Huawei%20Storage.pdf).
- Huawei** (o. D.). Safe Cities: Using Smart Tech for Public Security. *BBC. A Better Connected World*. <https://www.bbc.com/future/ bespoke/specials/connected-world/government.html>.
- Huawei** (2017). *Safe City Extra, The Road to Collaborative Public Safety*. [https://web.archive.org/web/20170716020451/https://e-file.huawei.com/-/media/EBG/Download\\_Files/Publications/en/Safe%20City%20Extra.pdf](https://web.archive.org/web/20170716020451/https://e-file.huawei.com/-/media/EBG/Download_Files/Publications/en/Safe%20City%20Extra.pdf)
- Huawei** (2019a). *ICT Insights 01/2019*. <https://www-file.huawei.com/-/media/corporate/pdf/publications/ict/ict-201901-se-en.pdf>.
- Huawei** (2019b). *Seeds for the Future: Kenya*. <https://web.archive.org/web/20191210073753/https://www.huawei.com/us/about-huawei/sustainability/win-win-development/social-contribution/seeds-for-the-future/kenya>.
- Huawei** (o. D.). *Huawei Sustainability: Kenya*. <https://web.archive.org/web/20211026003619/https://www.huawei.com/us/sustainability/win-win-development/social-contribution/seeds-for-the-future/kenya>.
- Huawei** (2016). *Huawei Unveils Safe City Solution Experience Center at 2016 Mobile World Congress*, 23. Februar. <https://www.huawei.com/us/news/2016/2/unveils-safe-city-solution-experience-center>.
- Huawei Awarded for Kenyan Smart City** (2016). *Hi-Tech Security Solutions*, Juni. <http://www.securitysa.com/54735n>.
- Humanwell Healthcare** (2021). *Setting Up a Pharmaceutical Factory in Mali (China and Africa Jointly Build the BRI) (在马里稳扎稳打开药厂 (中非共建一带一路))*, 10. September. <http://www.humanwell.com.cn/detail.aspx?node=news2&id=3877>
- Husain, L. & Bloom, G.** (2020). Understanding China's Growing Involvement in Global Health and Managing Processes of Change. *Globalization and Health* 16(1). <https://doi.org/10.1186/s12992-020-00569-0>.
- Husain, L., Bloom, G. & McPherson, S.** (2020). The China-UK Global Health Support Programme: Looking for New Roles and Partnerships in Changing Times. *Global Health Research and Policy* 5, 26. <https://doi.org/10.1186/s41256-020-00156-1>.
- Hwang, J., Brautigam, D., & Eom, J.** (2016). How Chinese Money is Transforming Africa: It's Not What You Think. *SAIS-CARI Policy Brief* 11. [http://static1.squarespace.com/static/5652847de4b033f56d2bdc29/t/571a2daf20c64744b887cf7c/1461333522495/China+Africa+Loans+Briefing+Paper\\_SAIS+CARI.pdf](http://static1.squarespace.com/static/5652847de4b033f56d2bdc29/t/571a2daf20c64744b887cf7c/1461333522495/China+Africa+Loans+Briefing+Paper_SAIS+CARI.pdf).
- InterGest** (2023). *German-African Trade Increased by 21 Percent to 60 Billion Euros in 2022*. *InterGest South Africa*. <https://intergest.co.za/german-african-trade-increased-by-21-percent-to-60-billion-euros-in-2022>.
- Isaksson, A.-S. & Kotsadam, A.** (2018). Racing to the Bottom? Chinese Development Projects and Trade Union Involvement in Africa. *World Development* 106, 284–298. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.02.003>.
- Johnston, L. A. & Rudyak, M.** (2017). China's Innovative and Pragmatic Foreign Aid: Shaped By and Now Shaping Globalisation. In *China's New Sources of Economic Growth: Vol. II*. ANU Press, 431–451.
- Just City** (o. D.). Friedrich-Ebert-Stiftung Kenya Office, abgerufen am 20. Februar 2023 von <https://kenya.fes.de/programmes/just-city>.
- Kadiri, P. G. & Tilouine, J.** (2018). A Addis-Abeba, le siège de l'Union africaine espionné par Pékin. *Le Monde*, 26. Januar. [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/01/26/a-addis-abeba-le-siege-de-l-union-africaine-espionne-par-les-chinois\\_5247521\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/01/26/a-addis-abeba-le-siege-de-l-union-africaine-espionne-par-les-chinois_5247521_3212.html)
- Kafeero, S.** (2020). Uganda is Using Huawei's Facial Recognition Tech to Crack Down on Dissent After Protests. *Quartz Africa*, 27. November. <https://qz.com/africa/1938976/uganda-uses-chinas-huawei-facial-recognition-to-snare-protesters/>
- Kamara, J. & Essien, U.** (2022). COVID-19 in Africa: Supply Chain Disruptions and the Role of the Africa Continental Free Trade Agreement. *Journal of Global Health* 12. <https://doi.org/10.7189/jogh.12.03085>.
- Kenny, C.** (2022). Why Is China Building So Much in Africa? *Center for Global Development*, 24. Februar. <https://www.cgdev.org/blog/why-china-building-so-much-africa>.
- Kitano, N. & Miyabayashi, Y.** (2020). Estimating China's Foreign Aid: 2019–2020 Preliminary Figures. *JICA Ogata Research Institute*, Dezember. [https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/other/20201214\\_01.html](https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/other/20201214_01.html).
- Kleinfeld, J. & Al Jazeera Investigative Unit** (2020). Corruption Allegations in Namibian 5G Deal with Huawei. *Aljazeera*, 15. Juli. <https://www.aljazeera.com/news/2020/7/15/exclusive-corruption-allegations-in-namibian-5g-deal-with-huawei>.
- Kyngje, J., Hopkins, V., Warrell, H. & Hille, K.** (2021). Exporting Chinese Surveillance: The Security Risks of 'Smart Cities'. *Financial Times*, 9. Juni. <https://www.ft.com/content/76fdac7c-7076-47a4-bcb0-7e75a-f0aadab>.
- Lang, B. & Rudyak, M.** (2022). Cooperation With Chinese Actors on Anti-Corruption: Environmental Governance as a Pilot Area. *U4 Issue* 1. <https://www.u4.no/publications/cooperation-with-chinese-actors-on-anti-corruption-environmental-governance-as-a-pilot-area#part-2-pathways-to-cooperation>.
- Lee, N. & Gonzalez, M. C.** (2022). Stuck Near Ten Billion: Public-Private Infrastructure Finance in Sub-Saharan Africa. *CGD Policy Paper* 251, Februar. <https://www.cgdev.org/sites/default/files/stuck-near-ten-billion-public-private-infrastructure-finance-sub-saharan-africa.pdf>.
- Lee, W.-C.** (1993). Taiwan's Foreign Aid Policy. *Asian Affairs* 20(1), 43–62. JSTOR.
- Li, A.** (2011). *Chinese Medical Cooperation in Africa. With Special Emphasis on the Medical Teams and Anti-Malaria Campaign*. Nordiska Afrika-institutet. <http://nai.diva-portal.org/smash/get/diva2:399727/FULLTEXT02>.
- Li, A.** (2016). Chinese Medical Team Abroad for Assistance: History, Achievement and Impact. In Qin, Y. & Chen, Z. (Hrsg.), *Future in Retrospect. China's Diplomatic History Revisited*, 279–315. [https://doi.org/10.1142/9781938134845\\_0008](https://doi.org/10.1142/9781938134845_0008).
- Li, S. & Henderson, A.** (2022). The Growing Role of Chinese Pharmaceutical Enterprises in the Global Fight Against Malaria. *Bridge Consulting*, 19. August. <https://bridgebeijing.com/blogposts/the-growing-role-of-chinese-pharmaceutical-enterprises-in-the-global-fight-against-malaria/>
- Lin, J. Y.** (2012). *The Quest for Prosperity – How Developing Economies Can Take Off*. Princeton University Press.
- Lin, J. Y. & Wang, Y.** (2017). *Going Beyond Aid: Development Cooperation for Structural Transformation*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316597354>.
- Lin, S., Gao, L., Reyes, M., Cheng, F., Kaufman, J. & El-Sadr, W. M.** (2016). China's Health Assistance to Africa: Opportunism or Altruism? *Globalization and Health* 12(1). <https://doi.org/10.1186/s12992-016-0217-1>.
- Liu, B.** (2021). China's State-Centric Approach to Corporate Social Responsibility Overseas: A Case Study in Africa. *Transnational Environmental Law* 10(1), 57–84. <https://doi.org/10.1017/S2047102520000229>.
- Luo, J. 罗建波** (2016). Nine Characteristics of Chinese Foreign Aid (中国对外援助的九大特色). *International Aid (国际援助)* 4, 102–106.
- Ma, J. 马金.** (1994). Wu Yi Introduces the Concept of 'Grand Strategies of Economy and Trade' (吴仪介绍：“大经贸战略”构想). *China Market (中国市场)* 7, 9.
- Mackinnon, A.** (2019). For Africa, Chinese-Built Internet Is Better Than No Internet at All. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2019/03/19/for-africa-chinese-built-internet-is-better-than-no-internet-at-all/>.

- Madrid Morales, D.** (2018). *African News With Chinese Characteristics: A Case Study of CGTN Africa* [Doctoral Thesis, City University of Hong Kong]. <https://scholars.cityu.edu.hk/en/theses/theses/e86f5b04-454d-4dea-a8f0-b1ae48624802>.html.
- Makundi, H., Huuysse, H. & Develtere, P.** (2016). Cooperation Between China and Tanzania on ICT: Fish, Fishing Tackle or Fishing Skills? *Journal of Chinese Economic and Business Studies* 14(2), 129–149. <https://doi.org/10.1080/14765284.2016.1174459>.
- Malik, A. A., Parks, B., Russel, B., Lin, J. J., Walsh, K., Solomon, K., Zhang, S., Elston, T.-B. & Goodman, S.** (2021). *Banking on the Belt and Road: Insights From a New Global Dataset of 13,427 Chinese Development Projects*. AidData at William & Mary. <https://www.aiddata.org/publications/banking-on-the-belt-and-road>.
- Marsh, J.** (2019). How China is Slowly Expanding its Power in Africa, One TV Set at a Time. *CNN*, 24 Juli. <https://www.cnn.com/2019/07/23/business/startimes-china-africa-kenya-intl/index.html>.
- Melber, H.** (2018). Looking East/Going South: The Namibian-Chinese »All-Weather Friendship« [Application/pdf]. *Vienna Journal of African Studies* 18(35), 25–50. [https://doi.org/10.25365/PHAIDRA.260\\_02](https://doi.org/10.25365/PHAIDRA.260_02).
- Micah, A. E., Zhao, Y., Chen, C. S., Zlavog, B. S., Tsakalos, G., Chapin, A., Gloyd, S., Jonas, J., Lee, P. H., Liu, S., Ng, M. T. A., Phillips, M. R., Rubagotti, E., Tang, K., Tang, S., Younis, M., Zhang, Y., Murray, C. J. L. & Dieleman, J. L.** (2019). Tracking Development Assistance for Health from China, 2007–2017. *BMJ Global Health* 4(5). <https://doi.org/10.1136/bmjgh-2019-001513>.
- Mine Workers Claim to Suffer Systematic Victimization** (2015). *Namibia Economist*, 26. Juni. <https://economist.com.na/12205/headlines/mine-workers-claim-to-suffer-systematic-victimization/>.
- Mokhethi, S., Kabi, P. & Ntaote, B.** (2022). Chinese Company Doing Road Project in Lesotho Accused of Human Rights Violations – ACRP. *AfricaChina Reporting Project*, 8. März. <https://africachinareporting.com/chinese-company-doing-road-project-in-lesotho-accused-of-human-rights-violations/>.
- Mold, A.** (2009). *Policy Ownership and Aid Conditionality in the Light of the Financial Crisis. A Critical Review*. OECD Development Centre. <http://www.oecdbookshop.org/browse.asp?pid=title-detail&lang=fr&ds=&ISBN=9789264075528>.
- Morgan, P.** (2020). Can China Help Build Africa's Nascent Pharmaceutical Sector? *The China Global South Project*, 16. Oktober. <https://chinaglobalsouth.com/analysis/can-china-help-build-africas-nascent-pharmaceutical-sector/>.
- Moss, S.** (2019). Huawei to Build Konza Data Center and Smart City in Kenya, With Chinese Concessional Loan. *DCD*, 30. April. <https://www.datacenterdynamics.com/en/news/huawei-build-konza-data-center-and-smart-city-kenya-chinese-concessional-loan/>.
- Munshi, N.** (2020). How Unlocking the Secrets of African DNA Could Change the World. *Financial Times*, 3. Mai. <https://www.ft.com/content/eed0555c-5e2b-11ea-b0ab-339c2307bcd4>.
- Muyamba, J.** (2021). Chinese Must Respect Us. *New Era Live*, 13. September. <https://neweralive.na/posts/app-chinese-must-respect-us>.
- Namibia: Road Workers Ordered to Stop Striking.** (2022). *The Namibian*, 24. Mai. <https://allafrica.com/stories/202205240297.html>.
- Namkwahe, J.** (2017). Tanzania: Govt Enter Pact With Chinese Firm to Build Hospital Equipment Factory. *The Citizen*, 19. September. <https://allafrica.com/stories/201709190237.html>.
- NDN Staffer** (2023). High-Level Corruption Uncovered in Windhoek's Huawei Smart City Deal. *Namibia Daily News*, 25. April. <https://namibiadailynews.info/high-level-corruption-uncovered-in-windhoeks-huawei-smart-city-deal/>.
- Nedopil Wang, C.** (2023). China's Role in Addressing post-Covid Debt Challenges in the Global South. *Panda Paw Dragon Claw*, 4. Mai. <https://pandapawdragonclaw.blog/2023/05/04/chinas-role-in-addressing-post-covid-debt-challenges-in-the-global-south/>
- Ngeow, C.-B.** (2020). *COVID-19, Belt and Road Initiative and the Health Silk Road: Implications for Southeast Asia*. Friedrich Ebert Stiftung, Oktober. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/indonesien/16537.pdf>.
- Nissanke, M. & Shimomura, Y.** (2013). Institutional Evolution Through Development Cooperation: An Overview. In Nissanke, M. & Shimomura, Y. (Hrsg.), *Aid as Handmaiden for the Development of Institutions: A New Comparative Perspective*. Palgrave Macmillan UK, 1–47. [https://doi.org/10.1057/9781137023483\\_1](https://doi.org/10.1057/9781137023483_1).
- Nkani, P.** (2020). PPADB Approves Huawei's Safer City Project. *Sunday Standard*, 30. März. <https://www.sundaystandard.info/ppadb-approves-huaweis-safer-city-project>.
- Nkwanyana, K.** (2021). China's AI Deployment in Africa Poses Risks to Security and Sovereignty. *ASPI. The Strategist*, 5. Mai. <https://www.aspistrategist.org.au/chinas-ai-deployment-in-africa-poses-risks-to-security-and-sovereignty/>.
- Noone, G.** (2022). How Huawei is Winning Over the Global South. *Tech Monitor*, 22. Dezember. <https://techmonitor.ai/future-of-telecoms/why-huawei-is-winning-over-the-global-south>.
- Nyabiage, J.** (2020). After US Retreat, China Breaks Ground on Africa CDC Headquarters Project. *South China Morning Post*, 16. Dezember. <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3114052/after-us-retreat-china-breaks-ground-africa-cdc-headquarters>.
- Observer** (2020). City of Windhoek or Huawei City? *Windhoek Observer*, 21. Mai. <https://www.observer24.com.na/city-of-windhoek-or-huawei-city/>
- OECD** (2019). *Triangular Co-Operation*. <https://www.oecd.org/dac/triangular-cooperation/>.
- Office of the Chief Executive Officer** (2020). *Media Release. Update on the Monetization / Commercialization of the Windhoek Municipal Optic Fibre as Phase 1 of the Implementation of the Smart City Project*. City of Windhoek, 16. Juli. [https://www.windhoekcc.org.na/documents/d4f\\_city\\_of\\_windhoek\\_media\\_release\\_-\\_update\\_on\\_the\\_commercialization\\_of\\_the\\_city\\_optic\\_fiber\\_.pdf](https://www.windhoekcc.org.na/documents/d4f_city_of_windhoek_media_release_-_update_on_the_commercialization_of_the_city_optic_fiber_.pdf).
- Ofofu, G. & Sarpong, D.** (2022). The Evolving Perspectives on the Chinese Labour Regime in Africa. *Economic and Industrial Democracy*, 43(4), 1747–1766. <https://doi.org/10.1177/0143831X211029382>.
- Olander, E.** (2019). China, Africa, and the Future of the Internet. *The China in Africa Podcast*, 23. Juni. <https://chinaglobalsouth.com/podcasts/podcast-china-africa-internet-iginio-gagliardone/>.
- Olander, E.** (2021). Burkina Faso Launches New Huawei-Powered Smart City Initiative Using Loan From the China Exim Bank. *The China Global South Project*, 15. Juli. <https://chinaglobalsouth.com/2021/07/15/burkina-faso-launches-new-huawei-powered-smart-city-initiative-using-loan-from-the-china-exim-bank/>.
- Olander, E.** (2022). Ghana Approves Homegrown Smart Cities Solution That Will Use Both Chinese and U.S. Tech. *The China Global South Project*, 1. April. <https://chinaglobalsouth.com/2022/01/04/ghana-approves-homegrown-smart-cities-solution-that-will-use-both-chinese-and-u-s-tech/>.
- Olander, E.** (2022). Don't Shoot Your Employees and Don't Pay Bribes Are Among the Chinese Embassy in Namibia's Recommendations on How Expatriates Should Behave Better. *The China Global South Project*, 5. April. <https://chinaglobalsouth.com/2022/05/04/dont-shoot-your-employees-and-dont-pay-bribes-are-among-the-chinese-embassy-in-namibias-recommendations-on-how-expatriates-should-behave-better/>.
- Olander, E. & Von Staden, C.** (2022). U.S., European Tech Competition With China in Africa. *The China in Africa Podcast*, 25. Februar. <https://chinaafricaproject.com/podcasts/u-s-european-tech-competition-with-china-in-africa/>.
- Opali, O.** (2020). Huawei Deepens Africa Push with Partnerships. *China Daily. Hong Kong*, 6. November. <https://www.chinadailyhk.com/article/148576#Huawei-deepens-Africa-push-with-partnerships>.
- Osei-Asibey, D., Ayarkwa, J., Acheampong, A., Adinyira, E. & Amoah, P.** (2021). Stakeholders' Compliance with Existing Construction, Health and Safety Related Laws and Regulations in Ghana. *Journal of Building Construction and Planning Research* 9(2), Article 2. <https://doi.org/10.4236/jbcr.2021.92010>.

- Otieno, O. G.** (2023). *Assessment Of The State Of Trade Unions in Kenya*. Africa Labour, Research and Education Institute, Lome. <https://alrei.org/education/assessment-of-the-state-of-trade-unions-in-kenya-by-owidhi-george-otieno>.
- Oud, M. & Drinhausen, K.** (Hrsg.). (2023). *Decoding China Dictionary* (2nd ed.). [www.decodingchina.eu](http://www.decodingchina.eu).
- Pan, Y.** 潘英丽 (2016). Justin Lin: Constructing a New Concept of Development Cooperation (林毅夫: 重构发展合作新理念). *China Economic Times* (中国经济时报), 10. Oktober. <http://opinion.hexun.com/2016-10-10/186336642.html>.
- Parkinson, J., Bariyo, N. & Chin, J.** (2019). Huawei Technicians Helped African Governments Spy on Political Opponents. *The Wall Street Journal*, 15. August. <https://www.wsj.com/articles/huawei-technicians-helped-african-governments-spy-on-political-opponents-11565793017>.
- Parks, B.-C., Malik, A. A., Escobar, B., Zhang, S., Fedorochko, R., Solomon, K., Wang, F., Vlasto, L., Walsh, K. & Goodman, S.** (2023). *Belt and Road Reboot: Beijing's Bid to De-Risk Its Global Infrastructure Initiative*. AidData. A Research Lab at William & Mary. [https://docs.aiddata.org/reports/belt-and-road-reboot/Belt\\_and\\_Road\\_Reboot\\_Full\\_Report.pdf](https://docs.aiddata.org/reports/belt-and-road-reboot/Belt_and_Road_Reboot_Full_Report.pdf).
- PRC Economic and Commercial Counsellor's Office Uganda** (2016). *Chinese Company Invests in Long-Lasting Insecticide-Treated Mosquito Net Factory in Uganda* (中资企业在乌投资建设长效驱蚊蚊帐厂). MOFCOM "Going Global" Public Service Plattform (商务部"走出去"公共服务平台), 12. April. <http://fec.mofcom.gov.cn/article/ywzn/xgzx/guonei/201604/20160401293894.shtml>
- PRC Ministry of Commerce** (2019). *Guiding Opinions by MOFCOM and 19 Other Departments on Promoting High-Quality Development of Overseas Contracting* (商务部等19部门关于促进对外承包工程高质量发展的指导意见) (商合发[2019]273号). <http://hzs.mofcom.gov.cn/article/zcf-b/a/201909/20190902900658.shtml>.
- PRC Ministry of Commerce** (2021). *Ministry of Commerce Departmental Budget 2021* (商务部 2021 年部门预算). <http://images.mofcom.gov.cn/cws/202103/20210325161919942.pdf>.
- PRC Ministry of Finance, Department of International Economic Cooperation** (2019). *Vice-Minister Zou Jiayi Gave an Exclusive Interview on the Financing Sub-Forum of the BRI Forum for International Cooperation* (财政部副部长邹加怡就"一带一路"国际合作高峰论坛资金融通分论坛有关情况接受媒体专访). Ministry of Finance of the PRC (中华人民共和国财政部), 25. April. <https://archive.ph/WTmkO>.
- PRC Ministry of Foreign Affairs & United Nations System in China** (2015). *Report on China's implementation of the Millennium Development Goals 2000–2015*, 23. Juli. <https://www.cn.undp.org/content/china/en/home/library/mdg/mdgs-report-2015-.html>.
- PRC National Health Commission** (2015). *Three-Year Implementation Plan for Promoting Health Exchanges and Cooperation along the Belt and Road (2015–2017)* (国家卫生计生委关于推进"一带一路"卫生交流合作三年实施方案 (2015–2017)), 14. Oktober. <http://www.nhc.gov.cn/wjw/gjhj/201510/ce634f7fed834992849e9611099bd7cc.shtml>
- PRC National Health Commission** (2018). *Chinese Brightness Action to Provide Free Cataract Surgeries in Chad*, 29. September. [http://en.nhc.gov.cn/2018-09/29/c\\_73808.htm](http://en.nhc.gov.cn/2018-09/29/c_73808.htm).
- PRC State Council Information Office (SCIO)** (2021). *China and Africa in the New Era: A Partnership of Equals*. *White Paper*, 26. Oktober. [http://www.news.cn/english/2021-11/26/c\\_1310333813.htm](http://www.news.cn/english/2021-11/26/c_1310333813.htm)
- Procopio, M.** (2020). China and Africa: The "Power" of Traditional Medicine. *A-id. Agenda for International Development*, 25. September. <https://www.a-id.org/china-and-africa-the-power-of-traditional-medicine/>.
- Qi, G.** 齐国强 (1995). Furthering the Reform of Foreign Aid Work Under New Circumstances: National Work Conference on the Reform of Foreign Aid was Held in Beijing (在新形势下进一步改革援外工作—全国援外改革工作会议在京召开). *International Economic Cooperation* (国际经济合作) 11, 4–5.
- Remmert, D. & Rakkell, A.** (2019). Risks and Rewards. Making Sense of Namibia-China Relations. *Institute for Public Policy Research/Hanns Seidel Foundation*. [https://ippr.org.na/wp-content/uploads/2019/10/IPPR\\_HSF\\_CHINANAM\\_WEB.pdf](https://ippr.org.na/wp-content/uploads/2019/10/IPPR_HSF_CHINANAM_WEB.pdf).
- Reuters** (2023). Canada Freezes Ties With Chinese Bank AIB Over Claim it is "Dominated by Communist Party". *The Guardian*, 14. Juni. <https://www.theguardian.com/business/2023/jun/15/canada-freezes-ties-with-chinese-bank-aiib-over-claim-it-is-dominated-by-communist-party>
- Roll-out of Second Phase of CCTV Camera Installation Starts** (2020). *Techjaja*, 14. Januar. <https://techjaja.com/roll-out-of-second-phase-of-cctv-camera-installation-starts/>.
- Rudolf, M.** (2022). *China's Global Health Diplomacy*. Friedrich Ebert Stiftung, Oktober. <https://library.fes.de/pdf-files/iez/19608.pdf>.
- Rudyak, M.** (2021). The Past in the Present of Chinese International Development Cooperation. *Made in China Journal* 6(2). <https://doi.org/10.22459/MIC.06.02.2021.10>.
- Rudyak, M.** (2021). New Measures for the Administration of Foreign Aid by CIDCA, MFA and MOFCOM. *China Aid Blog*, 1. September. <http://china-aid-blog.com/2021/09/01/407/>
- Rudyak, M.** (2023). »We Help Them, and They Help Us«: Reciprocity and Relationality in Chinese Aid to Africa. *Journal of International Development* 35(4), 583–668. <https://doi.org/10.1002/jid.3699>.
- Rudyak, M.** (2023). Effektive Chinapolitik braucht strategische Empathie braucht mehr Chinakompetenz. *+49security*, 19. Januar. <https://four-nesecurity.de/2023/01/19/effektive-chinapolitik-braucht-strategische-empathie-braucht-mehr-chinakompetenz>.
- Rudyak, M. & Chen, Y.** (2021). China's Lending Landscape and Approach to Debt Relief. *ODI Emerging Analysis*, Oktober. <https://odi.org/en/publications/chinas-lending-landscape-and-approach-to-debt-relief/>.
- Schluntz, K.** (2020). The Chinese Government's "10,000 African Villages" Project in Two Mozambican Villages: Kung Fu, Confusion and Flags. *The China Africa Project*, 22. Mai. <https://chinaafricaproject.com/analysis/the-chinese-governments-10000-african-villages-project-in-two-mozambican-villages-kung-fu-confusion-and-flags/>.
- Sherifat, L.** (2019). Lagos, Chinese Firms Partner on Smart City Project. *Vanguard News*, 22. November. <https://www.vanguardngr.com/2019/11/lagos-chinese-firms-partner-on-smart-city-project/>.
- Shi, Q.** 史青 (2023). China Will Always be a Member of the Big Family of Developing Countries (中国永远是发展中国家大家庭的一员). *People's Daily* (人民日报), 12. April, 15. <http://web.archive.org/web/20230513233848/http://world.people.com.cn/n1/2023/04/12/c1002-32661975.html>.
- Shieh, S., Chow, L., Huang, Z. & Yue, J.** (2021). Understanding and Mitigating Social Risks to Sustainable Development in China's BRI: Evidence from Nepal and Zambia. *ODI Report*, April. <https://odi.org/en/publications/understanding-and-mitigating-social-risks-to-sustainable-development-in-chinas-bri-evidence-from-nepal-and-zambia/>.
- Shimomura, Y. & Wang, P.** (2012). The Evolution of "Aid, Investment, Trade Synthesis" in China and Japan. In Sato, J. & Yasutami, S. (Hrsg.), *The Rise of Asian Donors: Japan's Impact on the Evolution of Emerging Donors*. Routledge, 114–132.
- Silimina, D.** (2021). Introduction of Traditional Chinese Medicine is the Latest Chapter in the Decades-long Health Cooperation Between China and Africa. *Beijing Review*, 29. Oktober. [http://www.bjreview.com/World/202111/t20211104\\_800262380.html](http://www.bjreview.com/World/202111/t20211104_800262380.html).
- Slotta, D.** (2021). Smart City in China. *Statista*, 25. November. <https://www.statista.com/topics/5794/smart-city-in-china/>.
- Soulé, F.** (2021). And now I'm getting lost in the alphabet soup #BRI #B3W #GG.... [Tweet]. @folasoule, 16. September. <https://twitter.com/folesoule/status/1438427316397432833>.
- Students in China face hunger** (2020). *The Namibian*, 17. Februar. <https://www.namibian.com.na/index.php?page=archive-read&id=198079>.

- Tang, K., Li, Z., Li, W. & Chen, L.** (2017). China's Silk Road and Global Health. *The Lancet* 390(10112), 2595–2601. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(17\)32898-2](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(17)32898-2).
- Teuteberg, S.** (2019). Chinese Multinational Corporations in Africa: What's the Trade Union Response? *LRS Labour Research Service*, 7. August. <https://www.lrs.org.za/2019/08/07/chinese-multinational-corporations-in-africa-whats-the-trade-union-response/>.
- The Chinese Government's Eight Principles for Economic Aid and Technical Assistance to Other Countries* (1964). 15. Januar. <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/121560.pdf>.
- The Four Principles of Sino-African Economic and Technological Cooperation proclaimed by Premier Zhao** (赵总理宣布中非经济技术合作四项原则) (1983). *People's Daily* (人民日报), 15. Januar, 6.
- The Forum on China-Africa Cooperation Johannesburg Action Plan (2016–2018)* (2015). 10. Dezember. [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjdt\\_665385/2649\\_665393/201512/t20151210\\_679430.html](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/201512/t20151210_679430.html).
- Ugandan Workers Strike Alleging Sexual Harassment by Chinese Builder** (2017). *Global Construction Review*, 4. Januar. [https://www.globalconstructionreview.com/ugandan-workers-st7rike-alleg7ing-sex7ual/](https://www.globalconstructionreview.com/ugandan-workers-strike-alleging-sex7ual/).
- UK Department for International Development** (2015). *Business Case and Summary 202708*, September. <https://devtracker.dfid.gov.uk/projects/GB-1-202708/documents/>.
- UNDESA** (2019). *What is 'South-South cooperation' and why does it matter?* United Nations Department of Economic and Social Affairs, 20. März. <https://www.un.org/development/desa/en/news/intergovernmental-coordination/south-south-cooperation-2019.html>.
- Union Mobilises Members to Protect Themselves at Chinese Workplaces** (2021). *The Namibian*, 1. August. <https://namibian.com.na/un-ion-mobilises-members-to-protect-themselves-at-chinese-workplaces/>.
- Van Trotsenburg, A.** (2021). Tackling Vaccine Inequity for Africa. *World Bank Blogs*, 8. Oktober. <https://blogs.worldbank.org/voices/tackling-vaccine-inequity-africa>.
- Wang, J. & Sampson, M.** (2022). China's Multi-Front Institutional Strategies in International Development Finance. *The Chinese Journal of International Politics* 15(4), 374–394. <https://doi.org/10.1093/cjip/poac019>.
- Wang, L. 王露 & Zhang, W. 张无为** (2023). Foreign Ministry: The U.S. Wants to Give China a 'Developed Country' Hat, Sorry, China Can not Wear (外交部: 美想给中国送一顶“发达国家”帽子·对不起·中国戴不了). *The Paper* (澎湃新闻), 12. Mai. [https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_23055808?commTag=true](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_23055808?commTag=true).
- Wang, X., Liu, P., Xu, T., Chen, Y., Yu, Y., Chen, X., Chen, J. & Zhang, Z.** (2020). China-UK partnership for global health: Practices and implications of the Global Health Support Programme 2012–2019. *Global Health Research and Policy* 5(1), 13. <https://doi.org/10.1186/s41256-020-00134-7>.
- Wasserman, H. & Madrid-Morales, D.** (2018). How Influential Are Chinese Media in Africa? An Audience Analysis in Kenya and South Africa. *International Journal of Communication* 12, Article 0.
- Wissenbach, U. & Wang, Y.** (2017). African politics meets Chinese engineers: The Chinese-built Standard Gauge Railway Project in Kenya and East Africa. *SAIS-CARI Working Paper* 13, Juni. <https://static1.squarespace.com/static/5652847de4b033f56d2bdc29/t/594d739f3e00bed37482d4fe/1498248096443/SGR+v4.pdf>
- Xinhua** (2017). *Chinese Doctors Bring Light to African Patients*. China International Development Cooperation Agency, 29. April. [http://en.cidca.gov.cn/2017-04/29/c\\_260059.htm](http://en.cidca.gov.cn/2017-04/29/c_260059.htm).
- Xinhua** (2018). Chinese Pharmaceutical Giant Starts Production in Ethiopia. *China Daily*, 11. Juni. <http://www.chinadaily.com.cn/a/201806/11/WS5b1dec5ba31001b82571f4e8.html>.
- Xinhua** (2020). *China Sends Medical Aid to Algeria to Help Combat COVID-19*, 28. März. [http://english.www.gov.cn/news/international-exchanges/202003/28/content\\_WS5e7e9a6fc6d0c201c2cbfab6.html](http://english.www.gov.cn/news/international-exchanges/202003/28/content_WS5e7e9a6fc6d0c201c2cbfab6.html)
- Xinhua** (2020). Chinese Company Donates Face Masks to Support Ghana's COVID-19 Fight. *Xinhuanet*, 20. April. [http://www.xinhuanet.com/english/2020-04/20/c\\_138993317.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2020-04/20/c_138993317.htm).
- Xinhua** (2021). China-Aided Africa CDC Headquarters Main Building Marks Structural Completion. *Xinhuanet*, 27. November. [http://www.news.cn/english/2021-11/27/c\\_1310337402.htm](http://www.news.cn/english/2021-11/27/c_1310337402.htm)
- Xinhua** (2022). Namibia Set to Export 50,000 Tonnes of Lithium Ore to China. *News Ghana*, 24. September. <https://newsghana.com.gh/namibia-set-to-export-50000-tonnes-of-lithium-ore-to-china/>.
- Xinhua** (2023). *Xi Jinping Delivered an Important Speech at the Opening Ceremony of the Seminar on the Study and Implementation of the 20th National People's Congress Spirit* (习近平在学习贯彻党的二十大精神研讨班开班式上发表重要讲话). 中华人民共和国中央人民政府. 7. Februar. [https://web.archive.org/web/20230214184140/http://www.gov.cn/xinwen/2023-02/07/content\\_5740520.htm](https://web.archive.org/web/20230214184140/http://www.gov.cn/xinwen/2023-02/07/content_5740520.htm).
- Ye, Y.** (2020). How to Assess China's Participation in the G20 Debt Service Suspension Initiative. *East Asia Forum*, 7. Oktober. <https://www.eastasiaforum.org/2020/10/07/how-to-assess-chinas-participation-in-the-g20-debt-service-suspension-initiative/>
- Yu, G. T.** (1988). Africa in Chinese Foreign Policy. *Asian Survey* 28(8), 849–862.
- Zhang, D.** (2020). *A Cautious New Approach: China's Growing Trilateral Aid Cooperation* (1st ed.). ANU Press. <https://doi.org/10.22459/CNA.2020>.
- Zhang, D. & Smith, G.** (2017). China's foreign aid system: Structure, agencies, and identities. *Third World Quarterly* 38(10), 2330–2346. <https://doi.org/10.1080/01436597.2017.1333419>.
- Zhang, L.** (2021). Tweet by @PRC\_Amb\_Uganda. *Twitter*, 31. Juli. [https://twitter.com/PRC\\_Amb\\_Uganda/status/1421466013560938499](https://twitter.com/PRC_Amb_Uganda/status/1421466013560938499).
- Zhao, Q.** (2020). How to Establish Labor Protection Standards for Kenyan Local Workers in Chinese Multinational Corporations. *Washington International Law Journal* 29(2), 455–483.
- Zhao, R.** (2018). Africa Welcomes Chinese Investments in Pharmaceutical Industry. *China Daily*, 20. August. <https://www.chinadaily.com.cn/a/201808/20/WS5b7a7556a310add14f386bb1.html>.
- Zhou, E. 周恩来** (1956). The Speech of Premier and Minister of Foreign Affairs Zhou Enlai on the Current International Situation, China's Foreign Policy and the Issue of Liberating Taiwan (周恩来总理兼外交部长关于目前国际形势、我国外交政策和解放台湾问题的发言). *People's Daily* (人民日报), 28. Juni, 1.
- Zhou, Enlai** (1964). »The Chinese Government's Eight Principles for Economic Aid and Technical Assistance to Other Countries«, 15. Januar 1964, History and Public Policy Program Digital Archive, Zhonghua renmin gongheguo wajiaobu and Zhonggong zhongyang wenxian yanjiushi (Hrsg.), Zhou Enlai wajiaobu wenxuan (ausgewählte diplomatische Dokumente von Zhou Enlai), Beijing: Zhongyang wenxian chubanshe, 1990.
- Zhou, T. & Ma, T.** (2022). Enhancing China–Africa Health Cooperation for a Healthier and Safer World: A Multilateral Perspective. *China Quarterly of International Strategic Studies* 8(1), 39–59. <https://doi.org/10.1142/S2377740022500014>.
- Zhu, J. 朱隽** (2021). Reflections on China's Participation in International Sovereign Debt Restructuring (中国参与国际主权债务重组的思考). *Shanghai Development Research Foundation* (上海发展研究基金会), 18. August. <https://archive.ph/EPCBz>.
- What is the Relationship Between »Smart Cities« and »Safe Cities«? (”智慧城市”与”平安城市”是何关系?)*. (2016). SEU Intel Syst. (东方智能), 29. Dezember. <http://dong-zhi.com/Detail.aspx?id=169>.

## ÜBER DIE AUTORIN

**Marina Rudyak** ist Assistenzprofessorin für Chinastudien an der Universität Heidelberg. Ihre Forschungsschwerpunkte sind die chinesische Außenhilfe und internationale Entwicklungszusammenarbeit sowie der außenpolitische Diskurs der KPCh. Zuvor war sie als wirtschaftspolitische Beraterin für die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) in Peking und in Bischkek tätig. Sie studierte Sinologie und öffentliches Recht in Heidelberg und Shanghai und hat nach dem MA in Moderner und klassischer Sinologie an der Universität Heidelberg promoviert. Sie ist Mitbegründerin des Decoding China Dictionary ([www.decodingchina.eu](http://www.decodingchina.eu)).

## IMPRESSUM

Herausgeber:  
Friedrich-Ebert-Stiftung e. V.  
Godesberger Allee 149  
53175 Bonn  
Deutschland

E-Mail: [info@fes.de](mailto:info@fes.de)

Herausgebende Abteilung:  
Internationale Zusammenarbeit, Referat Asien und Pazifik

Inhaltliche Verantwortung und Redaktion:  
Stefan Pantekoek, China Desk, Referat Asien und Pazifik  
<https://www.fes.de/referat-asien-und-pazifik>

Kontakt:  
[Meike.Adam@fes.de](mailto:Meike.Adam@fes.de)

Design/Layout: pertext, Berlin | [www.pertext.de](http://www.pertext.de)  
Umschlaggestaltung: Markus Günther

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e. V. Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

ISBN 978-3-98628-484-8

© 2024



# CHINAS INTERNATIONALE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

## Geschichte, Strukturen der Entwicklungsfinanzierung und Fallstudien aus Afrika



China bewirbt sein Entwicklungs- und Modernisierungsmodell und sein Konzept der internationalen Beziehungen als »bessere« Alternative für afrikanische Länder. Zwischen 2007 und 2020 hat China den Ländern südlich der Sahara mehr als doppelt so viel Geld für Infrastrukturprojekte zur Verfügung gestellt wie die Vereinigten Staaten (USA), das Vereinigte Königreich (UK), Japan und Deutschland zusammen. Dass Chinas System der Entwicklungszusammenarbeit undurchsichtig und schwer zu entschlüsseln ist, ist weniger auf gezielte Geheimhaltung zurückzuführen als vielmehr auf die stark fragmentierte Struktur der chinesischen Bürokratie. China ist kein Monolith: Während die chinesische Regierung Anreize für Provinzen, staatliche Unternehmen und nichtstaatliche Akteure schafft, sich in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zu engagieren, gibt es kein Konzept für die Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren, die manchmal sogar miteinander konkurrieren.



Chinesische NGOs und Unternehmen traten schon vor dem Ausbruch von COVID-19 als neue Geber von Gütern und Ausrüstungen in Erscheinung; zudem nutzen chinesische Pharmaunternehmen die Entwicklungszusammenarbeit als Türöffner, um ihre Präsenz in Afrika zu erweitern. Chinas Gesundheitskooperation mit Afrika ist zunehmend kommerziell geprägt, wird aber immer noch von der Unterstützung des Gesundheitswesens dominiert und umfasst in erster Linie die Entsendung medizinischer Teams, den Aufbau von Gesundheitsinfrastrukturen, Materialspenden und die Ausbildung von medizinischem Personal. Chinas Bemühungen könnten dazu beitragen, dass Arzneimittel auf dem afrikanischen Kontinent billiger werden.



Chinesische Unternehmen sind für afrikanische Regierungen nicht nur wegen ihrer wettbewerbsfähigen Preise und niedrigen Produktionskosten attraktiv, sondern auch deshalb, weil sie über eigene Finanzierungsquellen verfügen. Hinzu kommt, dass ihr Angebot oft das einzige Angebot ist. Chinesische Bauunternehmen sind ein wichtiger Arbeitgeber in Afrika, aber chinesische Manager haben wenig Erfahrung im Umgang mit Gewerkschaften. Gewerkschaftliche Organisation in chinesischen Unternehmen ist schwierig, und menschenwürdige Arbeit ist zu einem zentralen Konfliktthema zwischen Managern und Arbeitnehmer\_innen geworden. Chinesische Unternehmen sind der wichtigste Anbieter von Telekommunikationsinfrastruktur in Afrika. Chinas überwachungsorientierter Ansatz bei der Entwicklung von Smart Cities steht in scharfem Gegensatz zum europäischen Verständnis von Smart-City-Projekten. Europa will die Digitalisierung nutzen, um Städte nachhaltiger, gemeinschaftsorientierter und lebenswerter zu machen.

Weitere Informationen zum Thema finden Sie hier:

<https://www.fes.de/referat-asien-und-pazifik>