



Sebastian Barnet Fuchs ist Koordinator für Entwicklungspolitik und Menschenrechte im Team Politikdialog und Analyse der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin.

## CHINA, INDIEN UND BRASILIEN ALS AKTEURE IN AFRIKA

### AUSWIRKUNGEN AUF DIE ENTWICKLUNGSPOLITIK

*Sebastian Barnet Fuchs*

China, Indien und Brasilien haben ihr Engagement auf dem afrikanischen Kontinent in den vergangenen Jahren deutlich verstärkt. Auch wenn China hinsichtlich des Finanzvolumens die beiden anderen Staaten deutlich hinter sich lässt, weisen die Länder Gemeinsamkeiten hinsichtlich ihrer Afrikapolitik und ihrer strategischen Ambitionen auf, die sich von der Entwicklungszusammenarbeit der „traditionellen“ Geber im OECD Development Assistance Committee (DAC) deutlich unterscheiden.<sup>1</sup> China, Indien und Brasilien verstehen ihre vertieften Beziehungen mit Afrikas Regierungen nicht als Geber-Nehmer-Verhältnis, welches lange die westlich geprägte Entwicklungszusammenarbeit bestimmte. Statt Hilfsprojekten nehmen Handel und Direktinvestitionen einen großen Raum ein. Afrikanische Regierungen haben somit größeren wirtschaftlichen und politischen Handlungsspielraum. Gleichzeitig laufen die größtenteils unkonditionierten Hilfsleistungen dieser drei aufstrebenden Schwellenländer dem westlichen Ansatz der Entwicklungszusammenarbeit zuwider.

Zwar treiben China, Indien und Brasilien durch vielfältige Investitionen die wirtschaftliche Entwicklung in Afrika voran, sie verlangen aber keine Vorbedingungen im Hinblick auf Demokratie, Good Governance und Menschenrechte.

1 | Anm. d. Autors: Aufgrund des Ausmaßes und der Bedeutung von Chinas Afrikapolitik verglichen mit Brasilien und Indien wird die Betrachtung Chinas in dem folgenden Artikel einen größeren Raum einnehmen. Dies bezieht sich auch auf den letzten Teil, in dem die Konsequenzen von Chinas Engagement für Afrika, die traditionellen Geber und die Zukunft der Entwicklungspolitik diskutiert werden.

Diese drei Bereiche spielen in der Afrikapolitik der betrachteten Länder keine Rolle. Sie kooperieren offen mit rohstoffreichen und manchmal auch korrupten, autokratischen Regimen.

Die Süd-Süd-Kooperation stellt den Ansatz der traditionellen Geber in vielen Punkten in Frage und baut durch wirtschaftliche Zusammenarbeit ein Gegengewicht zum globalen Norden auf, um die Abhängigkeit zu traditionellen Gebern zu verringern. Gleichzeitig entstehen an anderer Stelle jedoch neue Abhängigkeiten afrikanischer Staaten gegenüber den aufstrebenden Schwellenländern, vor allem gegenüber China. Es gibt in Afrika mehrere Beispiele, bei denen Handelsverträge mit China zum Nachteil der Bevölkerung abgeschlossen wurden (unter anderem 2007 in der Demokratischen Republik Kongo). Darüber hinaus fordern die neuen Akteure in Afrika oft den Erwerb ihrer eigenen Produkte (liefergebundene Hilfe oder *tied aid*) als Voraussetzung für Hilfsleistungen. Immer wieder wird auch der laxer Umgang mit Sozial- und Umweltstandards kritisiert. Eine Analyse gemeinsamer Charakteristika des Engagements von China, Indien und Brasilien in Afrika, auch im Vergleich zu den traditionellen Gebern im DAC, ermöglicht eine Einschätzung der Folgen für die Zukunft der Entwicklungspolitik.

**Es gibt in Afrika mehrere Beispiele, bei denen Handelsverträge mit China zum Nachteil der Bevölkerung abgeschlossen wurden.**

## **ENTWICKLUNG UND MERKMALE DER SÜD-SÜD KOOPERATION**

China, Indien und Brasilien haben oder hatten als *emerging donors* zunächst massive Armutsprobleme im eigenen Land. Dies wird durch die Tatsache verdeutlicht, dass alle drei Länder (zusammen mit Afghanistan) die absolut höchsten bilateralen Leistungen der Official Development Assistance Deutschlands erhalten.<sup>2</sup> Dies wird sich in den kommenden Jahren zwar ändern, da viele Projekte Deutschlands in diesen Staaten auslaufen. Allein in Indien leben jedoch zurzeit noch mehr Menschen unter der absoluten Armutsgrenze als in ganz Afrika zusammen. Als

2 | Claudia Zilla, „Brasilien als ‚Emerging Donor‘ – Politische Distanz und operative Nähe zu den traditionellen Gebern“, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 03/2012, 6, [http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2012\\_S07\\_zll\\_harig.pdf](http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2012_S07_zll_harig.pdf) [26.11.2012].

wesentlicher Bestandteil ihrer Außen- und Wirtschaftspolitik sind die drei Staaten seit den 1950er Jahren in Afrika aktiv. In den vergangenen zehn Jahren haben sie ihr Engagement vervielfacht. Alle drei sind Teil der BRICS und damit in den letzten zehn bis 20 Jahren wirtschaftlich erstarke Schwellenländer, die, teilweise miteinander konkurrierend, ihren Status als Regionalmächte ausbauen wollen. Mit ihrer Afrikapolitik streben sie neben der Sicherung von Rohstoffen und der Diversifizierung ihrer Absatzmärkte eine Führungsrolle im globalen Süden an. Neu ist also nicht die Kooperation an sich, sondern das wirtschaftliche Volumen und die offensive Diplomatie, mit der sich China, Indien und Brasilien in Afrika engagieren. Ein Grund für den wachsenden Einfluss ist die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise, die eher Industrie- als Schwellenländer getroffen hat. Beispielhaft dafür ist die Entwicklung der G-8 in Richtung G-20.



Südafrikas Präsident Jacob Zuma wird auf dem Treffen der BRICS-Staaten am 14. April 2012 von seinem chinesischen Kollegen Hu Jintao begrüßt. | Quelle: GovernmentZA / flickr (CC BY-ND).

Die tonangebenden Staaten der Süd-Süd-Kooperation wollen sich bewusst von der traditionellen Entwicklungszusammenarbeit der OECD-DAC-Länder unterscheiden. Zwar haben China, Indien und Brasilien das Abschlussdokument des 4. High Level Forum on Aid Effectiveness der OECD vom 29. November bis 1. Dezember 2011 in Busan unterschrieben und sich damit zu mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht bekannt. Dieses Bekenntnis ist jedoch

unverbindlich, außerdem ist das Abschlussdokument als Entgegenkommen für die Unterzeichnung der Schwellenländer stark verwässert worden. Es gibt weder einen klaren Zeitplan noch messbare Indikatoren. Darüber hinaus steht im Abschlussdokument: „Wesen, Modalitäten und Pflichten, die für die Süd-Süd-Kooperation gelten, können sich von denen der Nord-Süd-Kooperation unterscheiden.“<sup>3</sup> Dies erschwert eine abgestimmte und wirksame Entwicklungspolitik, basierend auf klaren Prinzipien, um die sich die OECD mit den Konferenzen von Rom (2002), Paris (2005), Accra (2008) und Busan (2011) bemüht hat. Das Volumen der Süd-Süd-Kooperation betrug bei China 2008 3,96 Milliarden US-Dollar, bei Indien 785 Millionen US-Dollar und bei Brasilien 437 Millionen US-Dollar.<sup>4</sup>

Deutschland und andere traditionelle Geber betrachten die Entwicklung mit einer Mischung aus Respekt und Skepsis. Auf der einen Seite haben afrikanische Regierungen nun mehr Kooperationsmöglichkeiten. Auf der anderen Seite sehen westliche Geber ihre Form der Entwicklungspolitik mit Förderung von Good Governance, Menschenrechten und Demokratie unterlaufen und jahrzehntelange Reformbemühungen in Afrika konterkariert.

Die Afrikapolitik der DAC-Länder und der neuen Akteure unterscheidet sich in ihren Grundüberzeugungen und Motivationen: Traditionelle Geber haben oft eine koloniale Vergangenheit auf dem Kontinent. Ein Teil der Entwicklungszusammenarbeit bezieht sich auf die christliche Tradition der Wohlfahrt und der solidarischen Hilfe für die Armen. Westliche Regierungen heben stets die Werteorientierung ihrer Afrikapolitik hervor und sprechen nur selten von ökonomischen Eigeninteressen, wenn es um Entwicklungszusammenarbeit geht.<sup>5</sup>

**Traditionelle Geber haben oft eine koloniale Vergangenheit auf dem Kontinent. Ein Teil der Entwicklungszusammenarbeit bezieht sich auf die christliche Tradition der Wohlfahrt und der solidarischen Hilfe für die Armen.**

3 | Sebastian Barnet Fuchs, „Neue Akteure, bessere Wirksamkeit? Perspektiven der Entwicklungszusammenarbeit nach dem Gipfel von Busan“, *Analysen & Argumente*, 102, Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin, 04/2011, 3, [http://kas.de/wf/doc/kas\\_30878-544-1-30.pdf](http://kas.de/wf/doc/kas_30878-544-1-30.pdf) [26.11.2012].

4 | Thomas Fues, Sachin Chaturvedi und Elizabeth Sidiropoulos, „Conclusion: towards a global consensus on development cooperation“, in: Thomas Fues, Sachin Chaturvedi und Elizabeth Sidiropoulos (Hrsg.), *Development Cooperation and Emerging Powers – New Partners or Old Patterns*, Zed Books, London/New York, 2012, 255.

5 | Ebd., 245.

Demgegenüber sind China, Indien und Brasilien einst selbst kolonialisiert worden und haben deshalb keine belastete Vergangenheit oder ein schlechtes Gewissen, ihre Eigeninteressen in Afrika selbstbewusst zu vertreten und überall dort zu investieren, wo für sie Gewinn zu erwarten ist.<sup>6</sup>

Die Erfolge in der eigenen Armutbekämpfung machen die drei betrachteten Länder darüber hinaus zum glaubwürdigen Vorbild für Afrika. China ist statistisch für einen Großteil der weltweiten Armutsreduzierung und damit für die Erreichung des Millennium-Entwicklungsziels „Halbierung der Armut“ verantwortlich. Zwischen 1981 und 2004 hat das Land 600 Millionen Menschen aus der absoluten Armut geholfen, der Anteil der Armen sank von 85 Prozent auf 15 Prozent.<sup>7</sup> Indiens Armut wird nach Angaben der VN von 51 Prozent im Jahr 1990 auf 22 Prozent 2015 fallen.<sup>8</sup> Brasiliens armer Bevölkerungsanteil hat sich von 17 Prozent auf acht Prozent halbiert, bei einer jährlichen Senkung um 3,2 Prozent.<sup>9</sup>

China, Indien und Brasilien verfügen bei ihrem wirtschaftlichen Engagement in Afrika oft über kostengünstigere Angebote als die DAC-Geberstaaten. Sie können Technologien und Geräte liefern, die den Bedingungen in den Entwicklungsländern manchmal besser angepasst sind als die teuren und technisch hochkomplexen Produkte der westlichen Industrienationen. Klassischerweise kombinieren die neuen Akteure in der Süd-Süd-Kooperation Direktinvestitionen (besonders bei Rohstoffen), Handel und teils staatlich geförderte Kredite mit Hilfsleistungen im Bereich Gesundheit, Erziehung und Landwirtschaft. Dieser Mixansatz vereint Entwicklungszusammenarbeit mit privatwirtschaftlicher Initiative und Außenhandelsförderung. Oft

6 | Ebd.

7 | „Poverty around the World“, *Global Issues*, 12.11.2011, <http://globalissues.org/article/4/poverty-around-the-world> [27.11.2012].

8 | „India’s poverty rate will fall from 51% to 22% by 2015: UN report“, *The Times of India*, 08.07.2011, [http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2011-07-08/developmental-issues/29751472\\_1\\_extreme-poverty-india-and-china-report](http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2011-07-08/developmental-issues/29751472_1_extreme-poverty-india-and-china-report) [27.11.2012].

9 | „Fighting poverty in emerging markets, The gloves go on, Lessons from Brazil, China and India“, *The Economist*, 26.11.2009, <http://economist.com/node/14979330> [26.11.2012].

bieten die neuen Akteure so genannte Paketlösungen an, zum Beispiel den Abbau von Rohstoffen im „Tausch“ gegen Infrastruktur- und Hilfsmaßnahmen etwa im Gesundheitsbereich. Gerade in China schließen sich staatseigene Bau-, Bergbau- und Finanzunternehmen oft erfolgreich auf Geheiß der chinesischen Regierung zusammen und entwickeln strategisch wichtige, schlüsselfertige Projekte, die Rohstoffsicherung mit Infrastrukturausbau kombinieren.<sup>10</sup> Eine klare Abgrenzung zwischen den einzelnen Bereichen vermeiden China, Indien und Brasilien bewusst. Für sie ist „Entwicklungshilfe“ ein von westlichen Staaten geprägter Terminus, welcher der wirtschaftlichen Realität in Afrika nicht mehr gerecht wird. Das Prinzip des wechselseitigen wirtschaftlichen Interesses, der „Win-Win-Situation“ und der Kooperation auf Augenhöhe mit afrikanischen Staaten wird deshalb in den Äußerungen dieser Staaten immer wieder bemüht.

Ein kontrovers diskutierter Unterschied zum Ansatz vieler traditioneller Geber besteht im, zumindest postulierten, Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten. Im Gegensatz zu westlicher, im Speziellen euro-

**Die neuen Akteure machen Hilfsleistungen nicht abhängig von dem Grad oder Fortschritt von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und guter Regierungsführung.**

päischer Entwicklungshilfe<sup>11</sup> machen die neuen Akteure Hilfsleistungen nicht abhängig von dem Grad oder Fortschritt von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und guter Regierungsführung. Sie kooperieren mit autokratischen und demokratischen Regierungen gleichermaßen, Voraussetzung ist einzig die Aussicht auf wechselseitigen wirtschaftlichen Gewinn. Unkonditioniertes Engagement vermehrt die Alternativen und Finanzierungsoptionen der afrikanischen Regierungen und verschärft den Wettbewerbsdruck der Geber. Auf der einen Seite versprechen die gestiegenen Investitionen in Afrika mehr wirtschaftliche Entwicklung. Die unkonditionierten Maßnahmen können jedoch dazu führen, dass politische Reformen verschoben

10 | Hannah Edinger und Simon Schaefer, „Der freundliche Drache: Chinas strategische Ambitionen in Afrika“, *Afrikapost*, 3/2012, 32.

11 | Jörg Faust, Svea Koch, Nadia Molenaers, Heidi Tavakoli und Jan Vanheukelom, „The future of EU budget support: political conditions, differentiation and coordination“, European Think-Tanks Group, 5/2012, [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK\\_FileContainerByKey\)/MSIN-7NGJF6/\\$FILE/European%20Think-Tanks%20Group\\_Future%20of%20EU%20Budget%20Support\\_16.05.2012.pdf?Open\[27.11.2012\]](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_FileContainerByKey)/MSIN-7NGJF6/$FILE/European%20Think-Tanks%20Group_Future%20of%20EU%20Budget%20Support_16.05.2012.pdf?Open[27.11.2012]).

oder gar nicht durchgeführt werden<sup>12</sup> und die politischen Freiheiten im Vergleich zur wirtschaftlichen Entwicklung auf der Strecke bleiben. Darüber hinaus besteht ein Risiko der Neuverschuldung der afrikanischen Staaten.<sup>13</sup> Mit starkem wirtschaftlichem Engagement nach ihren eigenen Spielregeln mischen sich die neuen Akteure eben doch zwangsläufig in innere Angelegenheiten der Partnerländer ein und schaffen im Falle von asymmetrischer Wirtschaftskraft auch neue Abhängigkeiten. „Augenhöhe“ ist also nicht in jedem Fall gegeben.

Bei einem Blick auf die Afrikapolitik Chinas, Indiens und Brasiliens fällt auf, dass keines der Länder über eine zentrale Agentur verfügt, welche das Engagement in Afrika in seinen multiplen Dimensionen systematisch erfasst, geschweige denn koordiniert. Die Datenlage über die Afrikapolitik der neuen Akteure ist verbesserungswürdig, da es an Transparenz mangelt. Dies erschwert eine ohnehin schon anspruchsvolle Koordinierung der verschiedenen Staaten und Organisationen, die in der Entwicklungszusammenarbeit aktiv sind.

## BRASILIEN

Während Brasilien im afrikanischen Kontinent bis weit in die 1960er Jahre mehr einen Konkurrenten um den Zugang zu europäischen und nordamerikanischen Absatzmärkten und um Entwicklungshilfe aus dem Norden sah, expandierte ab den 1970er Jahren der Handel mit Westafrika.<sup>14</sup> Brasilien brauchte neue Absatzmärkte und exportierte vor allem Fertigwaren, Militärgeräte und Luftfahrzeugtechnik im Gegenzug für Erdöl und Erdöl-derivate. Seit der VN-Konferenz in Buenos Aires und dem dort verabschiedeten Aktionsplan zur technischen Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern 1978 wurde die Afrikapolitik weiter intensiviert.<sup>15</sup> Der wirtschaftliche Auf-

**Seit der VN-Konferenz in Buenos Aires und dem dort verabschiedeten Aktionsplan zur technischen Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern 1978 wurde die Afrikapolitik weiter intensiviert.**

12 | Zilla, Fn. 2, 8.

13 | Ebd.

14 | Dana de la Fontaine und Jurek Seifert, „Die Afrikapolitik Brasiliens – was steckt hinter der Süd-Süd Kooperation?“, in: Franziska Stehnen, Antje Daniel, Helmut Asche und Rainer Öhlschlager (Hrsg.), *Afrika und externe Akteure – Partner auf Augenhöhe?*, Nomos, Baden-Baden, 2010, 158.

15 | Vgl. Buenos Aires Plan of Action, [http://southsouthconference.org/?page\\_id=276](http://southsouthconference.org/?page_id=276) [27.11.2012].

schwung in den 1970er Jahren gab der Partnerschaft einen weiteren Schub.

Von allen drei hier betrachteten Ländern hat Brasilien am wenigsten Berührungspunkte mit traditionellen Gebern. Brasilien ist eines der aktivsten Schwellenländer im Bereich der Dreieckskooperationen<sup>16</sup> und unterhält mit Deutschland seit 2008 eine strategische Partnerschaft, die zahlreiche Kooperationen dieser Art umfasst.<sup>17</sup> Bei diesem entwicklungspolitischen Instrument schließt sich ein traditioneller Geber mit einem Schwellenland zusammen und nutzt gemeinsame komparative Vorteile bei der Durchführung gemeinsamer Projekte in Entwicklungsländern. Im Falle Brasiliens werden erfolgreiche Maßnahmen und Lösungsansätze in Afrika repliziert, die sich im Inland mit der Hilfe von OECD-Staaten bereits bewährt haben. In Mosambik kooperieren Deutschland und Brasilien im Bereich Meteorologie und arbeiten gemeinsam an einem Katastrophenfrühwarnsystem. Deutschland möchte mit dieser Kooperation die brasilianischen Entwicklungsstrukturen stärken, aber auch Einfluss auf die brasilianische Entwicklungsagenda nehmen.

Die Afrikapolitik muss seit dem Amtsantritt von Präsident Lula 2003 im Zusammenhang einer Neuorientierung der brasilianischen Außenpolitik insgesamt gesehen werden:<sup>18</sup> Lula prägte zunehmend einen Diskurs über globale Verteilung und Gerechtigkeit. Er wollte Brasilien als globalen Vertreter des Südens etablieren und gleichzeitig die Rolle als Handelsmacht ausbauen und den Bedarf nach wirtschaftlicher Diversifizierung, Rohstoffen und Absatzmärkten decken. Im brasilianischen außenpolitischen Diskurs ist zudem immer wieder zu hören, dass es eine politische, moralische und historische Schuld und damit die Verpflichtung gebe, die Beziehung zu Afrika zu verstärken. Initiativen wie das Brazil-Africa-Forum, viele neu eröffnete Botschaften in Afrika und die Dialog-Initiative zwischen Brasilien, Indien und Südafrika (IBSA, seit 2003) zeugen von der gestiegenen Bedeutung. Dabei kann Brasilien in Afrika Maßnahmen umsetzen, die im eigenen Land bereits erfolgreich waren, wie zum Beispiel das Sozialprogramm

16 | Fues, Chaturvedi und Sidiropoulos, Fn. 4, 130.

17 | Zilla, Fn. 2, 6-8.

18 | De la Fontaine und Seifert, Fn. 14, 160 ff.

Bolsa Família oder das Ernährungsprogramm Fome Zero. Durch die große afrikanischstämmige Bevölkerung (76 Millionen Afro-Brasilianer) gibt es zudem eine große kulturelle Verbindung. Traditionell setzt Brasilien besonders auf Technische Zusammenarbeit im portugiesischsprachigen Afrika mit Schwerpunkten in Angola, Mosambik, Guinea-Bissau und Kap Verde sowie Sao Tomé und Príncipe. Das Gesamtvolumen des Handels zwischen Brasilien und Afrika stieg von 2003 bis 2008 von zwölf auf 26 Milliarden US-Dollar.

**Angola, Südafrika und Nigeria sind für 48 Prozent der gesamten brasilianischen Exporte nach Afrika verantwortlich.**

Dies stellt ca. acht bis neun Prozent des brasilianischen Außenhandels dar. Die brasilianischen Exporte sind von 2003 bis 2007 um 244 Prozent gestiegen, weshalb Afrika mittlerweile als wichtigster Handelspartner eingestuft wird.<sup>19</sup> Angola, Südafrika und Nigeria sind für 48 Prozent der gesamten brasilianischen Exporte nach Afrika verantwortlich.

Wann immer ein brasilianischer Präsident oder Minister ein afrikanisches Entwicklungsland besucht, werden neue Verträge unterzeichnet, vor allem in den Bereichen IT, Ernährung, Gesundheit, Erziehung, Landwirtschaft und Biotreibstoffe. Gleichzeitig erwirbt Brasilien für seine Unternehmen Lizenzen, Schürfrechte und Marktzugänge.<sup>20</sup> Dabei gibt es aber auch Kritik: In Mosambik hat die brasilianische Firma Vale eine Lizenz für eine Kohlemine für 25 Jahre gekauft, um darin bis zu elf Millionen Tonnen Kohle jährlich abzubauen. Vale wird nun des Vertragsbruchs beschuldigt: Zwangsumgesiedelten Familien versprochene Häuser und Entschädigungen seien nicht in der abgesprochenen Art und Weise übergeben worden.<sup>21</sup>

Fazit: Trotz der vergleichsweise geringen Mittel hat Brasilien eine große wirtschaftliche und politische Präsenz in Afrika entwickelt. Somit entscheidet sich die Frage, ob Brasilien eine globale Führungsrolle des Südens ausfüllen kann, nicht in seiner unmittelbaren Nachbarschaft, in der es traditionell als Hegemon wahrgenommen wird,

19 | Ebd., 164-167.

20 | Ebd., 169.

21 | „Vale sieht sich in Afrika heftigen Protesten ausgesetzt“, Emerging Markets Financial Services (EMFIS), 18.01.2012, [http://emfis.de/global/global/nachrichten/beitrag/id/Vale\\_sieht\\_sich\\_in\\_Afrika\\_heftigen\\_Protesten\\_ausgesetzt\\_ID98581.html](http://emfis.de/global/global/nachrichten/beitrag/id/Vale_sieht_sich_in_Afrika_heftigen_Protesten_ausgesetzt_ID98581.html) [27.11.2012].

sondern in Afrika. Das Engagement dient nicht zuletzt der Werbung für eigene Entwicklungserfolge und einen Platz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Brasilien kann glaubwürdige und im eigenen Land bewährte Lösungen für Probleme wie Aids, Armut und Energiefragen anbieten. In Afrika genießt Brasilien deshalb Respekt. Ob es eine langfristige Führungsrolle im globalen Süden übernimmt, bleibt jedoch offen: „Brasilien möchte ein Vertreter der afrikanischen Interessen auf internationaler Ebene sein – bislang nehmen die Afrikaner das Angebot eher zögerlich an.“<sup>22</sup>

## INDIEN

Indiens gestiegenes Selbstbewusstsein und seine Rolle als Regionalmacht mit globalen außen-, wirtschafts- und sicherheitspolitischen Ambitionen lassen sich an der Entwicklung der Devisenreserven ablesen. Diese sind von 5,8 Milliarden US-Dollar im Jahre 1991 auf 300 Milliarden US-Dollar Ende 2009 gestiegen.<sup>23</sup> Von 1990 bis 2005 hat sich der indische Handel mit Afrika auf 9,14 Milliarden Euro verzehnfacht. Indiens Rolle als Leitnation der G77 und Meinungsführer gegen Kolonialisierung haben dem Land bis heute in Afrika den Ruf eingebracht, die Interessen armer Staaten zu vertreten. Im April 2008 fand in Neu Delhi der erste India-Africa Forum Summit statt. Die Wiederentdeckung des afrikanischen Kontinents lässt sich im Rückblick mit Veränderungen in der Außenpolitik in den 1990er Jahren erklären:<sup>24</sup> Indien wandte sich zunehmend ab von sozialistischen Ideen, hin zu mehr Marktwirtschaft. Eine kritische und ideologische Haltung gegenüber dem Westen wich zugunsten einer eher pragmatisch geprägten Einstellung.<sup>25</sup>

Indien exportiert hauptsächlich Informations- und Telekommunikationstechnologie sowie Forschung und hat viele führende Technologieinstitutionen in Afrika geschaffen. Ein großer Schwerpunkt liegt auf Training und dem Transfer

22 | De la Fontaine und Seifert, Fn. 14, 170.

23 | Chaturvedi, „India and Development Cooperation: Expressing Southern Solidarity,“ in: Fues, Chaturvedi und Sidiropoulos, Fn. 4, 169.

24 | Arndt Michael, „Die indische Afrikapolitik – die wirtschaftliche und sicherheitspolitische Wiederentdeckung des afrikanischen Kontinents im 21. Jahrhundert“, in: Stehnen, Daniel, Asche und Öhlschläger, Fn. 14, 140 ff.

25 | Ebd., 140.

von Fertigkeiten und Technologien. Mit der Afrikanischen Union unterhält Indien eine Art trilaterale Partnerschaft, in deren Rahmen es alle 53 Mitgliedstaaten mit einem Telekommunikationssystem ausgestattet hat. Die bevorzugten

**Die Anzahl der in Afrika lebenden Inder wird auf zwei Millionen geschätzt. Seit Jahrhunderten gibt es bereits historische und kulturelle Verbindungen.**

bilateralen Partner sind Nigeria, Sudan, Südafrika sowie Länder mit indischer Diaspora, nämlich Kenia, Tansania und Mauritius. Die drei letztgenannten Länder behandelt Indien in der wirtschaftlichen Zusammenarbeit bevorzugt, dadurch sind schnellere wirtschaftliche Erfolge möglich.<sup>26</sup> Die Anzahl der in Afrika lebenden Inder wird auf zwei Millionen geschätzt. Seit Jahrhunderten gibt es bereits historische und kulturelle Verbindungen. Einige afrikanische Länder, vor allem in Süd- und Südostafrika, sind Teil des Commonwealth. Indien engagiert sich darüber hinaus aber auch in den Bereichen Lebensmittelversorgung, Landwirtschaft sowie Infrastruktur und unterstützt als größtes Infrastrukturprojekt zurzeit eine neue Bahnlinie von Äthiopien nach Djibuti.

Mit China pflegt Indien ein beständiges Konkurrenzverhältnis.<sup>27</sup> Nachdem Indien 1998 Mitglied im Club der Nuklearmächte wurde, ein „Heranrücken“ an China, sind die beiden Länder im Wettkampf um Ressourcen in Afrika zunehmend Konkurrenten, zumal beide einen steigenden Bedarf an Rohstoffen und Energie befriedigen müssen. Vom Staat massiv unterstützt, sind chinesische Unternehmen jedoch oft in der Lage, die Konkurrenz aus Indien (und Brasilien<sup>28</sup>) zu überholen: So bot Indien im Jahre 2004 wirtschaftliche Hilfe in Höhe von 200 Millionen US-Dollar an, um den Zuschlag für ein Ölfeld in Angola zu erhalten. China bot für das gleiche Ölfeld Gegenleistungen von zwei Milliarden US-Dollar an und bekam den Zuschlag.<sup>29</sup>

26 | Ebd., 146.

27 | Ebd., 142 f.

28 | Anfang Juli 2011 gab die chinesische Jinchuan Group ein Angebot von 1,32 Milliarden US-Dollar für die südafrikanische Minengesellschaft Meteorex ab und überbot damit den brasilianischen Mitanbieter Vale um mehr als 20 Prozent. Cf. Edinger and Schaefer, n. 10, 34.

29 | „China beats India for Angola oil deal“, 19.10.2004, [http://news.xinhuanet.com/english/2004-10/19/content\\_2110896.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2004-10/19/content_2110896.htm) [28.11.2012].

Mit seiner maritimen Sicherheitsstrategie richtet Indien den Blick auf die Lage im östlichen Afrika und dem Indischen Ozean.<sup>30</sup>

In Madagaskar hat Indien 2007 eine Abhörstation für die Marine eröffnet. Gleichzeitig sind zurzeit 7.400 indische Soldaten und

Polizisten im Rahmen von VN-Friedensmissionen in Afrika stationiert, Indien hat damit eine der größten Rollen beim *peacekeeping* der Vereinten Nationen eingenommen. Mit Deutschland sind Dreieckskooperationen im Bereich Infrastruktur geplant, außerdem arbeitet das Indian Council of Medical Research mit der Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren an einem 4,5 Millionen Euro umfassenden Projekt zur Behandlung von infektiösen Krankheiten.<sup>31</sup>

**In Madagaskar hat Indien 2007 eine Abhörstation für die Marine eröffnet. Gleichzeitig sind zurzeit 7.400 indische Soldaten und Polizisten im Rahmen von VN-Friedensmissionen in Afrika stationiert.**

Fazit: Ähnlich wie Brasilien setzt Indien auf das Instrument der *soft power*. Gleichzeitig bekennt es sich zum Prinzip der Nichteinmischung und zur Lieferung unkonditionierter Leistungen, die von indischer Zurückhaltung in Fragen von universalen Werten und Normen geprägt sind.<sup>32</sup> Indien sieht sich in der Rolle des *benign big brother* und umwirbt als solcher den afrikanischen Kontinent, um mehr Partner zu gewinnen, um sich zu diversifizieren und um gegenüber der internationalen Gemeinschaft sein Interesse an einem Sitz im VN-Sicherheitsrat deutlich zu machen.

In Afrika fühlt sich Indien mit seiner Rolle im Schatten von China nicht unwohl. Obwohl sich die Interessen vielfach überschneiden, versucht Indien, in der Afrikapolitik einen anderen Ansatz als China zu propagieren. Man gibt sich weniger aggressiv und integriert zum Beispiel mehr einheimische Arbeiter in die Produktion. Dennoch sind viele Hilfsleistungen an den Erwerb indischer Produkte gekoppelt. Indien ist zwar mit momentanen finanziellen Mitteln ein neuer und eher mittelgroßer Akteur in Afrika, kann aber den Trumpf der indischen Diaspora und des großen

30 | Ein enger Partner Indiens bei der maritimen Sicherheitsstrategie ist Japan, siehe dazu Beatrice Gorawantschy und Benjamin Querner, „Indien im Rüstungswettlauf – Aktuelle außen-, sicherheits- und verteidigungspolitische Herausforderungen“, *KAS-Auslandsinformationen*, 6/2012, 58, <http://kas.de/wf/de/33.31265> [28.11.2012].

31 | Chaturvedi, Fn. 23, 177.

32 | Michael, Fn. 24, 143 ff.

Identifikationspotenzials als traditioneller Führer der G-77 ausspielen. Die Agenda des India-Africa Forum Summit hat gezeigt, dass Indien bereit ist und die Ambitionen hat, mit allen afrikanischen Ländern zusammenzuarbeiten.

## CHINA

**Im Jahre 2011 betrug die Handelsbilanz zwischen China und Afrika 137,2 Milliarden US-Dollar. Das ist knapp zehnmal so viel wie im Jahr 2000, und macht China somit zum wichtigsten Handelspartner für Afrika.**

China ist mit Abstand der einflussreichste neue Akteur. Im Jahre 2011 betrug die Handelsbilanz zwischen China und Afrika 137,2 Milliarden US-Dollar. Das ist knapp zehnmal so viel wie im Jahr 2000, und macht

China somit zum wichtigsten Handelspartner für Afrika (umgekehrt beträgt Afrikas Anteil am chinesischen Außenhandel lediglich zwei Prozent. Dies ist vergleichbar mit dem Anteil Afrikas am Außenhandel der EU und Deutschlands). Schätzungen gehen davon aus, dass bereits 2015 die Handelsbilanz 400 Milliarden US-Dollar betragen könnte. Mehr als die Hälfte davon werden für Rohstoffimporte aus Afrika veranschlagt.<sup>33</sup> Nach 2007 zogen im Rahmen der globalen Finanzkrise viele europäische und amerikanische Investoren ihr Geld aus Afrika ab und hielten Investitionsversprechen nicht ein. Chinesische Investoren erfüllten jedoch meist ihre Zusagen und bauten das Engagement aus. Ein Nachfrageeinbruch nach Rohstoffen aus Europa und den USA wurde durch Chinas großen Rohstoffhunger in Afrika aufgefangen. Dies hat dem Ruf Chinas in Afrika als langfristiger Partner sehr geholfen.<sup>34</sup> 14 Prozent aller chinesischen Direktinvestitionen werden derzeit in Afrika getätigt und die Hälfte aller von China gewährten Kredite gehen nach Afrika. Von 2004 bis 2009 sind die Hilfszahlungen an Afrika jedes Jahr um etwa 29 Prozent gewachsen. Chinesische Entwicklungszusammenarbeit betrug 2010 ca. zwei Milliarden US-Dollar.

Die Grenze von Chinas staatlichen und nicht staatlichen Akteuren in Afrika ist fließend. Behörden auf allen Ebenen gestalten Chinas Afrikapolitik ebenso wie Entwicklungs- und Geschäftsbanken, parastaatliche Körperschaften und

33 | Andreas Jahn, „Chinas Engagement in Afrika“, Präsentation bei der Konferenz „China, Indien und Brasilien als neue Geber in Afrika: Konsequenzen für die Entwicklungspolitik“, Konrad-Adenauer-Stiftung, Cadenabbia, 11.-14.11.2012.

34 | Edinger und Schaefer, Fn. 28, 34.

Firmen, die staatlich, halbstaatlich oder rein privat sind.<sup>35</sup> Hauptmerkmale sind Grants, zinsfreie Darlehen, Infrastrukturprojekte (für die in westlichen Entwicklungshilfetöpfen kaum Volumen ist), Technologiepakete, Expertenteams (vor allem Ärzte), Training und Stipendien. Die meisten Projekte sind Greenfield-Projekte (neue Fabriken, Straßen, Farmen, Geschäfte und Hotels), die sich oft im strategisch günstigen Umfeld von Bergbauaktivitäten befinden. Dies ist genau das Investitionsmuster, das für die Schaffung von Arbeitsplätzen benötigt wird. China kann in Afrika durch die Unterlegung von Investitionen mit Staatskapital risikofreudiger auftreten als viele europäische Industriestaaten. Auch sind chinesische Baufirmen in jüngster Vergangenheit zum größten Auftragnehmer multilateraler Institutionen in Afrika aufgestiegen.<sup>36</sup> Ein weiteres Merkmal ist die verstärkte Verlagerung chinesischer Produktionsstätten in Niedriglohnländer. Bei der von der Weltbank vorausgesagten Verlagerung von 85 Millionen chinesischen Jobs im verarbeitenden Gewerbe innerhalb der nächsten drei bis fünf Jahre ins Ausland wird Afrika eine entscheidende Rolle spielen. Als Vorbote dieser Verlagerung können die von China neu eingerichteten Sonderwirtschaftszonen in Afrika angesehen werden.<sup>37</sup> Diese fördern vor allem die Ansiedlung von (meist chinesischen) Unternehmen und schaffen Arbeitsplätze und die Bildung von Industrieclustern. Dabei nimmt die chinesische Seite jedoch massiv Einfluss auf lokale Regierungen und kontrolliert diese Zonen in hohem Maße.<sup>38</sup>

**China kann in Afrika durch die Unterlegung von Investitionen mit Staatskapital risikofreudiger auftreten als viele europäische Industriestaaten.**

Chinas Entwicklungszusammenarbeit lässt sich historisch in verschiedene Phasen einteilen: 1950 bis 1980 diente sie primär politischen Interessen.<sup>39</sup> Ziel der neu gegründeten Volksrepublik war es, vor allem kommunistischen Bruderstaaten wie Nordkorea oder Nordvietnam Hilfe zu leisten und den „proletarischen Internationalismus“ zu

35 | Helmut Asche, „Chinas Funktionen in Afrika“, in: Stehnen, Daniel, Asche und Öhlschläger, Fn. 14, 119.

36 | Edinger und Schaefer, Fn. 28, 33.

37 | Ebd.

38 | Matthias Heger, „Süd-Süd Investitionen als Chance für die DEG“, DEG KfW-Bankengruppe, 6/2011, 3.

39 | Li Xiaoyun, „China's Development Cooperation: overview“, Präsentation bei der CAPE2012 conference, Overseas Development Institute, London, 14.-15.11.2012.

verbreiten.<sup>40</sup> Der damalige Premierminister Zhou Enlai verabschiedete 1964 die acht Prinzipien für Hilfszahlungen, die China große Sympathien in vielen Staaten der dritten Welt einbrachten. Diesen Prinzipien liegen die Grundsätze Gleichheit und beiderseitiger Gewinn zu Grunde. Das Prinzip der Gleichheit drückt sich unter anderem darin aus, dass chinesische Spezialisten, die Kooperationsprojekte in anderen Staaten durchführen, nicht mehr als den ortsüblichen Lohn bekommen sollen.<sup>41</sup> Der zweite Grundsatz ist Nichteinmischung, das Fehlen von jeglicher Konditionierung. Eine entscheidende Ausnahme gibt es jedoch bei der Anerkennung Taiwans. Grundvoraussetzung für die Gewährung chinesischer Gelder ist der Abbruch aller diplomatischen Beziehungen zu dem von China nicht anerkannten Inselstaat. Aktuell unterhalten von 54 Ländern auf dem afrikanischen Kontinent gerade noch vier diplomatische Beziehungen zu Taiwan: Burkina Faso, Gambia, Sao Tomé und Swaziland. Dies ist ein Rückgang von mehr als der Hälfte. 1996 erkannten Taiwan noch elf afrikanische Staaten an, darunter Südafrika, Liberia und Malawi.<sup>42</sup>

Von 1980 bis 2000 basierte die chinesische Entwicklungszusammenarbeit hauptsächlich auf inländischen ökonomischen Interessen. Armut im eigenen Land – Mitte der 1990er Jahre war China noch einer der weltweit größten Hilfeempfänger – und chinesische Hilfszahlungen ins Ausland stellten für die Regierung keinen Widerspruch dar. Wirtschaftliche Hilfe und Kooperation wurde ab Mitte der 1990er Jahre zunehmend als notwendige Strategie der Außenpolitik angesehen. China will neben der Sicherung von Energie und Ressourcen den Zugang zu internationalen Märkten verbessern. Dazu gehören auch Unternehmensbeteiligungen, die den Zugang zu technischem und unternehmerischem Know-how sichern sollen. Durch die Aufwertung der chinesischen Währung werden Auslandsinvestitionen und Unternehmensübernahmen zudem immer attraktiver.<sup>43</sup> Mit der Öffnung zu einer sozialistischen Marktwirtschaft weitete sich das System der Kooperation ab 1992 verstärkt auf Kredite und andere marktwirtschaftliche

40 | Zhou Hong, „China's Evolving Aid Landscape: Crossing the River by feeling the Stones“, in: Fues, Chaturvedi und Sidiro-poulos, Fn. 4, 255.

41 | Ebd., 138.

42 | Jahn, Fn. 33.

43 | Edinger und Schaefer, Fn. 28, 32.

Instrumente aus, die von China als Entwicklungszusammenarbeit im weiteren Sinne betrachtet werden. Die chinesische EXIM Bank vergibt Kredite zu günstigeren Konditionen als am Markt – so genannte präferenzielle Kredite. Nach Angaben der chinesischen Botschaft in Berlin hat China afrikanischen Ländern über die China EXIM Bank zwischen 2001 und 2010 67,2 Milliarden US-Dollar an Krediten gewährt.<sup>44</sup> Größter Empfänger war im Jahr 2010 Ghana mit einem Betrag von 7,5 Milliarden US-Dollar. Mit der Unterstützung durch den Staat haben die Vertragspartner der EXIM Bank oft einen Preisvorteil. Allerdings sehen solche Verträge oft vor, dass bis zu 70 Prozent der Kreditsumme per Lieferbindung für Aufträge an chinesische Firmen ausgegeben wird.<sup>45</sup>

**Die chinesische EXIM Bank vergibt Kredite zu günstigeren Konditionen als am Markt – so genannte präferenzielle Kredite. Bis zu 70 Prozent der Kreditsumme sind für Aufträge an chinesische Firmen zu verwenden.**

Mittlerweile leben ca. 1,2 Millionen Chinesen in Afrika. Die soziokulturelle Abschottung der chinesischen Arbeiter ist immer wieder Gegenstand von Debatten. Der Anteil an afrikanischen Arbeitern in chinesischen Projekten schwankt je nach Land sehr stark. In Angola wird er auf lediglich 30 Prozent geschätzt, in Tansania auf bis zu 80 Prozent.<sup>46</sup> Der massive Import chinesischer Arbeitskräfte auf Kosten einheimischer Beschäftigung und die häufig zu beobachtende Missachtung der Arbeitsstandards seitens chinesischer Firmen führen immer wieder zu Protest, vor allem im südlichen Afrika. Der Protest richtet sich sowohl gegen große chinesische Unternehmen aus dem Bausektor als auch gegen chinesische Kleinunternehmer, die, vor allem in der Textilbranche, in einigen afrikanischen Ländern den Markt zu dominieren beginnen. In Namibia beschwerten sich Geschäftsleute, Kleinhändler, die Bauindustrie, Gewerkschaftsvertreter und die meisten Oppositionspolitiker über die chinesischen Geschäftspraktiken. Durch die Nichteinhaltung der Standards, so der Vorwurf, verschaffen sich chinesische Unternehmen oft einen zusätzlichen

44 | Jahn, Fn. 33.

45 | Andreas Seifert, „China in Afrika: Positive Effekte?“, *IMI Magazin*, Informationsstelle Militarisierung (IMI), 12/2008, 27, <http://imi-online.de/download/AS-Dez08-ChinaAfrika.pdf> [31.01.2013].

46 | Helmut Asche und Margot Schüller, „Chinas Engagement in Afrika – Chancen und Risiken für Entwicklung“, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2008, 35.

Wettbewerbsvorteil.<sup>47</sup> Der sambische Präsident Michael Sata hat bereits seit 2006, damals noch als Oppositionskandidat, deutliche Kritik am chinesischen Engagement in Sambia geübt. Er warnte aufgrund der Aushöhlung der lokalen gesetzlichen Arbeitsschutzbestimmungen durch China vor einer Bedrohung der Sicherheit und der Eigenständigkeit seines Landes. 2006 drohte der chinesische Botschafter in Lusaka offen damit, die Beziehungen zu Sambia abzubrechen, sollte Sata zum Präsidenten gewählt werden. Als dieser die Wahl, anders als die darauffolgende im Jahr 2011, verlor, folgten derart massive antichinesische Ausschreitungen und Proteste, dass der chinesische Staatspräsident eine geplante Reise in den Copperbelt absagte.<sup>48</sup>

Ungeachtet der Kritik hat China seine diplomatischen Beziehungen zu Afrika kontinuierlich ausgeweitet. Ein beeindruckendes Zeichen dafür ist das alle drei Jahre stattfindende Forum on China Africa Cooperation (FOCAC). Die Teilnahme fast aller afrikanischen Staats- und Regierungschefs zeigt die Bedeutung, die sich beide Seiten gegenseitig beimessen. Beim fünften Treffen im Juli 2012 versprach Hu Jintao, Chinas finanzielles Engagement zu verdoppeln. Außerdem sagte China zu, *soft loans* im Wert von 20 Milliarden US-Dollar für Infrastruktur, verarbeitendes Gewerbe, Landwirtschaft sowie kleine und mittelständische Unternehmen bereitzustellen.<sup>49</sup> In den nächsten Jahren sollen tausende Krankenpfleger und andere Fachkräfte aus Afrika ausgebildet werden. Es ist geplant, 18.000 Stipendien an Studenten aus Afrika zu vergeben. Damit möchte China langfristig strategischen Einfluss auf zukünftige Eliten nehmen.<sup>50</sup>

**Die Teilnahme fast aller afrikanischen Staats- und Regierungschefs am alle drei Jahre stattfindenden Forum on China Africa Cooperation zeigt die Bedeutung, die sich beide Seiten gegenseitig beimessen.**

47 | Siehe Ali Hensel, „Die Bürde der Arbeitslosigkeit in Namibia“, *afrika süd*, Nr. 1, 2-3/2010, <http://schattenblick.de/infopool/politik/ausland/paaf801.html> [31.01.2013]; Gunnar Henrich und Vu Truong, „Das Ende der ‚Charme Offensive‘? Der Widerstand kleiner Länder in Südostasien und Afrika gegen die Hegemonialherrschaft Chinas“, *IMS-Magazin*, <http://ims-magazin.de/index.php?id=1330677610,1,gastautor> [16.01.2013].

48 | Heinrich und Truong, Fn. 47.

49 | Edinger und Schaefer, Fn. 28, 32.

50 | Jahn, Fn. 33.

## Rohstoffe

China ist weltweit der zweitgrößte Konsument von Erdöl und der größte Konsument von Rohstoffen wie Kupfer, Kohle, Eisenerz, Nickel und Zink.<sup>51</sup> 68 Prozent aller Holzimporte, 27 Prozent aller Erdöleinfuhren und 22 Prozent aller Minerale Chinas entstammen dem afrikanischen Kontinent.<sup>52</sup> Typischerweise kombiniert China die Ausbeutung von Rohstoffen mit Infrastrukturmaßnahmen. Die Länder, die eine privilegierte Partnerschaft mit China eingegangen sind, haben meist ein hohes Rohstoffaufkommen: Sudan, Südsudan, Angola und Nigeria wegen der Erdölfelder; Südafrika aufgrund der Kohle- und Platinvorkommen; die Demokratische Republik Kongo und Sambia wegen der Kupfer- und Kobaltvorräte; Gabun wegen seiner immensen Manganvorkommen. Über die privilegierten Partnerschaften hinaus ist China in der Republik Guinea wegen der riesigen Vorräte an Aluminium- und Eisenerz aktiv.<sup>53</sup> Großprojekte, die Infrastrukturmaßnahmen mit der Ausbeutung von Rohstoffen kombinieren, sind unter anderem in Angola und in der Demokratischen Republik Kongo durchgeführt worden. Der Vertrag mit der kongolesischen Regierung stellte sich jedoch als sehr nachteilig für das Land heraus. Welche Gründe genau zum Abschluss eines so ungleichen Vertrages beigetragen haben – ob ein kurzer Zeithorizont der Regierung, ein korruptes System oder die Erwartung, dass die Verträge ohnehin nicht eingehalten werden – ist schwierig einzuschätzen.<sup>54</sup>

**Projekte, die Infrastrukturmaßnahmen mit der Ausbeutung von Rohstoffen kombinieren, sind unter anderem in Angola und in der Demokratischen Republik Kongo durchgeführt worden.**

Der wohl strittigste Fall chinesischer Afrika-Politik der vergangenen Jahre ist Sudan: Hier hat sich China eine der wenigen Ölquellen gesichert, die noch nicht unter westlichen Firmen aufgeteilt waren. Um ihren Anteil an den Ölvorkommen zu sichern, hat die Volksrepublik aktiv in den Sudan-Konflikt eingegriffen.<sup>55</sup> Dies geschah durch die Lieferung von Waffen an Khartum, später auch durch die Unterstützung einer gemischten VN-Friedenstruppe der Afrikanischen Union. Über den Fall Sudan hinaus leistet China Militärhilfe für offen autoritäre oder diktatorische

51 | Edinger und Schaefer, Fn. 28, 32.

52 | Jahn, Fn. 33.

53 | Ebd.

54 | Asche, Fn. 35, 124.

55 | Seifert, Fn. 45, 27.

Regime wie Äquatorialguinea, Angola oder Simbabwe. Chinas Afrikapolitik hat in diesem Bereich also zwei Seiten: Einerseits liefert das Land Waffen und hat wiederholt im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen Sanktionen gegenüber dem Sudan und Simbabwe blockiert. Andererseits engagiert sich die Volksrepublik mit 1.400 Soldaten in VN-Friedensmissionen.

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die Einhaltung der Umwelt- und Sozialstandards. Ein prominentes Beispiel ist die Investition eines chinesischen Konsortiums beim Merowe-Staudamm im Sudan, die wegen Zwangsumsiedlungen und ökologischer Bedenken 2007 in der Kritik stand.<sup>56</sup> Besonders in der Forstwirtschaft und im Bergbau missachtet China die Standards ganz erheblich. In Kupferminen gibt es immer wieder Berichte über schlechte Arbeitsbedingungen und Billiglöhne unter chinesischer Führung.<sup>57</sup>

Fazit: China hat sich, trotz aller Kritik, in Afrika das Image eines „Machers“ aufgebaut. Seine Projekte erfreuen sich oftmals hoher Sichtbarkeit (Gebäude für die Afrikanische Union, Eisenbahnprojekte).<sup>58</sup> Im Gegensatz

**Förderung von Demokratie, Menschenrechten und guter Regierungsführung kostet Zeit und ist dabei nicht so sichtbar wie Maßnahmen in Infrastruktur und Industrie.**

dazu ist die westliche Entwicklungszusammenarbeit oft nicht so schnell, billig und gut sichtbar. Dafür aber ist sie qualitativ meist höherwertig, wird auf partizipative Weise durchgeführt und hat stets zumindest das Ziel, entwicklungsfördernd zu wirken. Förderung von Demokratie, Menschenrechten und guter Regierungsführung kostet Zeit und ist dabei nicht so sichtbar wie Maßnahmen in Infrastruktur und Industrie. Afrikaner teilen nach Umfragen mehrheitlich die positive Einstellung zur Universalität von Demokratie und Menschenrechten.<sup>59</sup> Die DAC-Geberstaaten fördern und fordern in ihrer Entwicklungspolitik diese Werte parallel zur wirtschaftlichen Entwicklung. Nach chinesischer Lesart folgt die politische Mitbestimmung, sofern sie überhaupt

56 | „Riesiger Stausee bedroht Schätze“, *Die Welt*, 29.03.2007, <http://welt.de/wissenschaft/article783456/Riesiger-Stausee-bedroht-Schaetze.html> [28.11.2012].

57 | Asche und Schüller, Fn. 46, 61.

58 | Asche, Fn. 35, 127.

59 | Ebd., 132.

vorgesehen ist, der wirtschaftlichen Entwicklung.<sup>60</sup> Diese beiden unterschiedlichen Sichtweisen werden beim Dialog mit China immer wieder deutlich. China verfolgt mit seiner Afrikapolitik auch dezidiert geostrategische Interessen im Hinblick auf das Stimmengewicht aller afrikanischen Staaten in der Generalversammlung der Vereinten Nationen, das das Land zu seinen Gunsten nutzen möchte.



Das Tamale-Stadion in Ghana wurde mit chinesischen Entwicklungsgeldern finanziert. | Quelle: Hiyori13 / flickr (CC BY-SA).

## **PERSPEKTIVEN FÜR DIE ZUKUNFT DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT**

Viele afrikanische Regierungen ziehen aus Chinas Engagement einen unmittelbaren Nutzen, da sie so große wirtschaftliche Maßnahmen anstoßen können, die andernfalls nicht möglich wären. Autokraten und entwicklungsorientierte Regierungen profitieren von China gleichermaßen.<sup>61</sup> Die Bevölkerung und die Opposition, vor allem Gewerkschaften, bewerten das chinesische Engagement zum Teil sehr kritisch. Jedoch haben weder afrikanische Staaten (mit Ausnahme höchstens von Südafrika) eine China-

60 | Ashe (Fn. 35, 132) weist auf Folgendes hin: Die Erfahrungen in Asien sind neben China von dem wirtschaftlichen Durchbruch der fünf neuen Industrieländer Ostasiens (Japan, Südkorea, Singapur und Hongkong als britische Kolonie) geprägt. Diese wurden teilweise unter den Bedingungen autoritärer Regime geschaffen. Demokratie kam, wenn überhaupt, nach der wirtschaftlichen Modernisierung und eher auf Druck von innen heraus.

61 | Ebd., 134.

Strategie und wissen mit diesem neuen Akteur umzugehen noch haben die USA und Europa einen durchdachten Plan, wie mit dem veränderten Einfluss Chinas in Afrika umzugehen ist.<sup>62</sup> Der südafrikanische Präsident Jacob Zuma argumentierte in seiner Rede auf dem China-Afrika-Gipfel am 20. Juli 2012 in diese Richtung: Man habe Lehren aus den Erfahrungen der Wirtschaftsbeziehungen zu Europa gezogen. Man dürfe die Fehler aus der Kolonialzeit nicht wiederholen, denn auch mit China seien ungleiche Handelsbeziehungen auf Dauer nicht tragfähig. Zuma empfahl den afrikanischen Regierungen, darauf zu drängen, dass China nicht nur Rohstoffe ausbeutet, sondern verstärkt in verarbeitende Industrien investiert.<sup>63</sup> Um von chinesischer Wertschöpfung langfristig zu profitieren, müssten afrikanische Kapazitäten gefördert werden. Dies gilt besonders für die Verhandlungen der afrikanischen Regierungen und auch regionalen Institutionen mit China. Darüber hinaus müssten die Gewinne aus der Kooperation mit China, gerade bei der Ausbeutung von Rohstoffen und bei Landinvestitionen, der ganzen Bevölkerung zu Gute kommen. Bei großen Investitionen in die Landwirtschaft müsste zudem die lokale Nahrungsmittelsicherheit und Wasserversorgung gesichert sein. Für die Verhandlungen mit Investoren empfiehlt sich die Ausarbeitung von regionalen *codes of conduct* und die Erarbeitung von Investitionsprinzipien, die von allen Akteuren konsequent angewendet werden müssen.<sup>64</sup>

**Für die Verhandlungen mit Investoren empfiehlt sich die Ausarbeitung von regionalen *codes of conduct* und die Erarbeitung von Investitionsprinzipien, die von allen Akteuren konsequent angewendet werden müssen.**

Investoren empfiehlt sich die Ausarbeitung von regionalen *codes of conduct* und die Erarbeitung von Investitionsprinzipien, die von allen Akteuren konsequent angewendet werden müssen.<sup>64</sup> Ebenso wichtig sind die Einbeziehung von einheimischen Arbeitskräften, Investitionen in lokale Industrie und das Einfordern von Transparenz der chinesischen Aktivitäten. Lokale Akteure müssten bei der Kooperation mit China einbezogen werden, vor allem die Zivilgesellschaft, die ein feines Gespür für negative Konsequenzen von ausländischen Investitionen hat.

Für die Zukunft ist wahrscheinlich, dass sich China der afrikanischen Kritik offener stellen wird. Der innerafrikanische Reformdruck durch zwischenstaatliche *peer reviews* wird

62 | Ebd., 132.

63 | Jane Perlez, „With \$20 Billion Loan Pledge, China Strengthens Its Ties to African Nations“, *The New York Times*, 19.07.2012, <http://nytimes.com/2012/07/20/world/asia/china-pledges-20-billion-in-loans-to-african-nations.html> [28.11.2012].

64 | Elizabeth Sidiropoulos, *Rising Powers, South-South Cooperation and Africa*, South African Institute for International Affairs, Policy Briefing 47, 03/2012.

eher größer, auch die Zahl der von Afrikanern durchgeführten humanitären Einsätze steigt. Das Prinzip der Nicht-einmischung wird also aufgeweicht. Da die Aufstände und Zwischenfälle in chinesischen Fabriken und Minen unter chinesischer Aufsicht häufiger geworden sind, ist es wahrscheinlich, dass China schon aus purem Eigennutz in diesem Bereich langfristig mehr Verantwortung übernimmt. Seit dem Beginn ihres Engagements hat die Volksrepublik China viel über die lokalen Gepflogenheiten gelernt. Mittlerweile achtet das Land stärker darauf, wie es in Afrika wahrgenommen wird und wie es mit Umwelt- und Sozialstandards umgeht.<sup>65</sup> Gleichzeitig gibt es viele verschiedene staatliche, halbstaatliche und private chinesische Akteure in Afrika, die weder alle einem zentralen Masterplan folgen noch sich alle von der chinesischen Regierung kontrollieren lassen. Dies führt zu einer sehr facettenreichen Afrikapolitik, die nicht immer widerspruchsfrei ist.

Die Wahrnehmung in Deutschland ist überwiegend kritisch: „Politik und Teile der Wirtschaft in Deutschland teilen eine Angst, dass politische Allianzen durch Jahrzehnte an teuer erkaufte Entwicklungszusammenarbeit (EZ) wie Absatzmärkte deutscher Exporte in Afrika wegbrechen.“<sup>66</sup> Doch ein durch das Engagement neuer Akteure gesteigertes technologisches Entwicklungsniveau in Afrika kann auch von Vorteil für die deutsche Wirtschaft sein. Die Nachfrage nach deutschem Know-how und deutscher Technologie könnte ansteigen.<sup>67</sup> Im Vergleich zu chinesischen Unternehmen stellen deutsche Firmen teilweise höhere Bedingungen an Qualität sowie an ökologische und soziale Standards. Die afrikanischen Länder haben zwar durchaus andere Partner zur Verfügung, die sich oft sehr viel schneller auf Projekte einlassen. Trotzdem erscheint es wahrscheinlich, dass es für deutsche Unternehmen immer Nischen geben wird, etwa im Bereich der Bauaufsicht und der Qualitätssicherung, auch komplementär zu chinesischem Engagement. Auch auf Seiten der deutschen Wirtschaft herrscht jedoch, verglichen mit China, eine allgemeine Zurückhaltung gegenüber dem afrikanischen Markt.

**Im Vergleich zu chinesischen Unternehmen stellen deutsche Firmen teilweise höhere Bedingungen an Qualität sowie an ökologische und soziale Standards.**

65 | Edinger und Schaefer, Fn. 28, 34.

66 | Andreas Wenzel, „Wer hat Angst vorm Roten Drachen?“, *Afrikapost*, 3/2012, 35.

67 | Vgl. ebd.

## FAZIT

In vielen Teilen gleicht die Afrikapolitik Chinas, Indiens und Brasiliens der des Westens, in einigen unterscheidet sie sich grundlegend. Die Entwicklung, welche diese drei aufstrebenden Schwellenländer in Afrika anstoßen, und deren Nutzen für die Bevölkerung sind, wo vorhanden, anzuerkennen. Die genannten Kritikpunkte wie Einmischung in Konflikte, mangelnde Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards sowie eine Missachtung von Demokratie- und Menschenrechtsstandards sind in Afrika kein Alleinstellungsmerkmal der drei betrachteten Länder.

**Afrika sollte seine eigenen Interessen zu Gunsten der Bevölkerung klar artikulieren und selbstbewusst gegenüber den drei Staaten vertreten. Deren Engagement ist eine große Chance.**

Viele traditionelle Geber haben sich, gerade in der Rückschau auf sechs Jahrzehnte Entwicklungszusammenarbeit, in diesen Punkten oft ebenso wenig entwicklungsorientiert gezeigt. Afrika sollte aus den Erfahrungen mit den traditionellen Gebern lernen und seine eigenen Interessen zu Gunsten der Bevölkerung klar artikulieren und selbstbewusst gegenüber den drei Staaten vertreten. Deren Engagement ist eine große Chance. Viele afrikanische Staaten sind mit ihrem Wirtschaftswachstum ein attraktiver Ort für Investitionen geworden. Es liegt in ihrem Interesse, aus alten Fehlern im Umgang mit traditionellen Gebern zu lernen und das gestiegene Engagement aufstrebender Schwellenländer für ihre eigene Entwicklung zu nutzen.

Der Einfluss von Entwicklungszusammenarbeit im Sinne der Official Development Assistance (und damit auch der Einfluss von Konditionierung) auf die Entwicklung in Afrika wird, relativ gesehen, schwinden. Gleichzeitig wird langfristig der Druck auf die neuen Akteure und vor allem China steigen, sich verantwortungsvoller zu verhalten, weil die afrikanischen Zivilgesellschaften gestärkt werden. Für die westlichen Akteure der Entwicklungszusammenarbeit empfiehlt es sich, dort zu konditionieren, wo die Hebelwirkung groß ist. Umgekehrt sollte man sich nicht scheuen, eine interessengeleitete Wirtschafts- und Außenhandelspolitik zu formulieren, die Standards beachtet, eine diversifizierte Wertschöpfung vor Ort fördert und von langfristigem beiderseitigem Nutzen ist. Je entwickelter die afrikanischen Staaten sind, desto kleiner ist der Anteil der Hilfszahlungen an ihrem Staatshaushalt und desto höher der Anteil der

Direktinvestitionen. Manche afrikanische Staaten sind zwar noch bis zu 30 Prozent von Hilfszahlungen abhängig, aber dieser Anteil sinkt mit stetiger Entwicklung. Dieser Trend kommt dem wirtschaftsorientierten Ansatz der Süd-Süd-Kooperation sehr entgegen. Bei dem gestiegenen Engagement der aufstrebenden Schwellenländer sollten vor allem die afrikanischen Partner in Politik und Zivilgesellschaft gestärkt werden, um gut informiert und in Übereinstimmung mit ihrer nationalen Entwicklungsstrategie zu entscheiden, welche Form internationaler Hilfe sie brauchen und welche Partnerschaften sie zu welchen Konditionen eingehen.