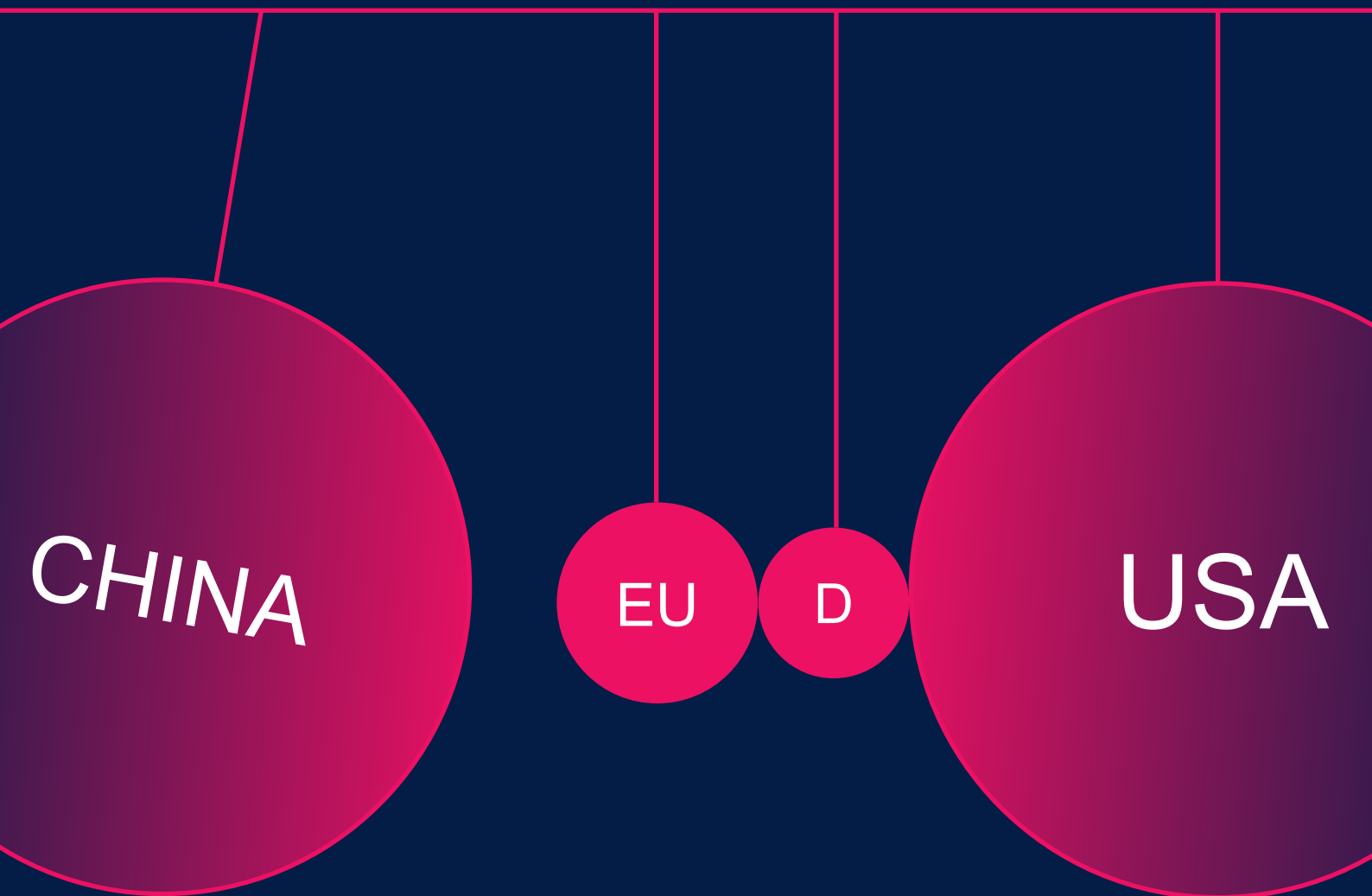


# Das Ende der Naivität – Deutschland und die EU im globalen Wettbewerb zwischen den USA und China



## Entwicklung

Demokratie · Handel & Wirtschaft · Klimaschutz · Sicherheit · Innovation & Technologie · Finanzmärkte

# Entwicklungspolitik

Die internationale Politik wird maßgeblich von den USA und zunehmend auch von China dominiert. Mit wachsender Intensität tragen sie einen Systemwettbewerb aus, in dem sich Deutschland und die Europäische Union positionieren müssen, um nicht nur handlungs-, sondern auch gestaltungsfähig zu sein. Welche Handlungsoptionen hat Deutschland vor diesem Hintergrund?

Die Publikation *Das Ende der Naivität – Deutschland und die EU im globalen Wettbewerb zwischen den USA und China* skizziert in einzelnen Kapiteln mögliche Wege für die Politikfelder Demokratie, Entwicklung, Handel & Wirtschaft, Klimaschutz, Sicherheit, Innovation & Technologie sowie Finanzmärkte.

In der Entwicklungspolitik ist Deutschland nach den USA weltweit der zweitgrößte Geber. Dabei sind die Erwartungen an Deutschlands Rolle in den vergangenen Jahren gestiegen. Allerdings spiegelt sich Deutschlands finanzielles Engagement nur unzureichend im Einfluss auf die internationale Entwicklungszusammenarbeit in multilateralen Foren wider.

Welche Handlungsoptionen hat Deutschland bei der Gestaltung der Entwicklungspolitik in der EU, der G7 und der G20?

Wie kann die Bundesregierung dazu beitragen, dass die europäische Entwicklungspolitik besser abgestimmt und deutlicher kommuniziert wird?

Wie sollte sich Deutschland hinsichtlich der EU-Infrastruktur-Initiative *Global Gateway* und der *Build Back Better World Partnership* der G7 positionieren?

Gibt es Möglichkeiten, bei der Verschuldungskrise in Entwicklungsländern mit China zusammenzuarbeiten?

Wie sollte Deutschland künftig den *Compact with Africa* mitgestalten?

Deutschland ist als zweitgrößter Geber im Rahmen der ODA (Official Development Assistance) nach den USA ein wichtiger Akteur im Bereich Entwicklungspolitik – insbesondere im Kreis der traditionellen Geberstaaten. Dabei sind die Erwartungen an Deutschlands Rolle in den vergangenen Jahren tendenziell noch gestiegen – unter anderem vor dem Hintergrund eines massiven Einfluss- und Glaubwürdigkeitsverlusts der USA in der Entwicklungszusammenarbeit unter Ex-Präsident Trump, der sich unter der neuen Administration nur langsam aufholen lässt. Gleichzeitig spiegeln das Gewicht Deutschlands und sein Einfluss auf internationale Entwicklungszusammenarbeit in multilateralen Foren das hohe finanzielle Engagement nicht immer ausreichend wider.

China, weiterhin laut OECD-Kriterien als Entwicklungsland eingestuft, hat sich inzwischen selbst zu einem bedeutenden Akteur in der internationalen Entwicklungspolitik entwickelt. Unter der Prämisse der Süd-Süd-Kooperation präsentiert sich China als Alternative zu westlichen Geberstaaten und als „Partner auf Augenhöhe“ für Entwicklungsländer.<sup>1</sup> Dabei hat das Land sowohl die Höhe der Mittel als auch die Anzahl seiner Partnerländer kontinuierlich gesteigert; so ist China beispielsweise inzwischen in fast allen Ländern Afrikas aktiv. China nutzt seine entwicklungspolitischen Aktivitäten dabei strategisch zur Erreichung wirtschafts-, geo- und sicherheitspolitischer Ziele. Die chinesische Unterstützung wird von vielen Partnerländern auf den ersten Blick als unkomplizierter und mit keinen Bedingungen versehen wahrgenommen sowie von chinesischer Seite öffentlichkeitswirksam inszeniert. Gleichzeitig haben inzwischen negative Erfahrungen hinsichtlich der Qualität chinesischer Projekte, aber auch die restriktiven und intransparenten Vertrags- und Kreditkonditionen die Beliebtheit Chinas bei Partnerländern geschmälert.

*China, weiterhin laut OECD-Kriterien als Entwicklungsland eingestuft, hat sich inzwischen selbst zu einem bedeutenden Akteur in der internationalen Entwicklungspolitik entwickelt.*





Während China also in vielen Partnerländern einen Gegenentwurf zu westlicher Entwicklungszusammenarbeit präsentiert – insbesondere was demokratische Entwicklung und die Einhaltung von sozialen und ökologischen Standards angeht – und damit in Konkurrenz zu Deutschland und anderen westlichen Gebern steht, ist das Land gleichzeitig als Partner für die Erreichung globaler Gemeinschaftsgüter unabdingbar. Die Zusammenarbeit wird jedoch durch divergierende Positionen bezüglich der Transparenz und Standards in der Entwicklungszusammenarbeit erschwert.

Hinsichtlich der entwicklungspolitischen Ausrichtung der USA ist Präsident Bidens Bekenntnis zu Multilateralismus und verstärkter Zusammenarbeit von Demokratien weltweit für Deutschland und die EU begrüßenswert, da mit einem Wiederaufbau besserer Beziehungen und Kooperation in internationalen Foren gerechnet werden kann oder dies teils bereits erfolgt. Für Deutschland ergeben sich im Vergleich zur vorherigen US-Administration wieder mehr Anknüpfungspunkte zur entwicklungspolitischen Zusammenarbeit, etwa in den Bereichen Klima, Gesundheit, Demokratie und Menschenrechte. Auch unter US-Präsident Biden ist jedoch zu erwarten, dass die amerikanisch-chinesische Rivalität die Entwicklungspolitik im Sinne eines Strebens nach strategischem Einfluss in Partnerländern maßgeblich beeinflussen wird. Dies könnte Abstimmungs- und Kooperationsmöglichkeiten mit Akteuren wie Deutschland schmälern.

*Auch unter US-Präsident Biden ist jedoch zu erwarten, dass die amerikanisch-chinesische Rivalität die Entwicklungspolitik im Sinne eines Strebens nach strategischem Einfluss in Partnerländern maßgeblich beeinflussen wird.*

<sup>1</sup> Für mehr Informationen dazu siehe Herold, Heiko (2021): Ein zweischneidiges chinesisches Schwert, Chinas Entwicklungszusammenarbeit als Herausforderung und Chance, KAS-Monitor 1/2021, in: [https://www.kas.de/documents/252038/11055681/Monitor+Entwicklungspolitik+Nr.+1\\_2021+-+A+Double-Edged+Chinese+Sword+-+China's+Development+Cooperation+as+a+Challenge+and+an+Opportunity.pdf/bc458272-8276-d11c-092e-e0f7ca0a806e?version=1.1&t=1626938728577](https://www.kas.de/documents/252038/11055681/Monitor+Entwicklungspolitik+Nr.+1_2021+-+A+Double-Edged+Chinese+Sword+-+China's+Development+Cooperation+as+a+Challenge+and+an+Opportunity.pdf/bc458272-8276-d11c-092e-e0f7ca0a806e?version=1.1&t=1626938728577) [13.04.2022].

Im Jahr 1975 wurden erstmals diplomatische Beziehungen zwischen der EU und der VR China aufgenommen. Seitdem wurden enge wirtschaftliche, politische und kulturelle Beziehungen entwickelt, europäische Unternehmen, Ingenieure und Universitäten haben durch Investitionen, Technologie und Forschung sowie durch umfangreiche EU-Entwicklungsgelder zur Entwicklung des Landes beigetragen. Dieses Engagement basierte auf der Annahme, dass China sein Wirtschaftssystem und möglicherweise sogar seine Politik liberalisieren würde. Erwartet wurden eine Transformation in Richtung Marktwirtschaft sowie eine allmähliche Öffnung für einen ungehinderten wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und kulturellen Austausch. Diese Entwicklungen traten jedoch nicht in dem erhofften Maße ein.

Gleichzeitig ist China als entwicklungspolitischer Akteur in vielen Partnerländern der EU aktiv und stellt eine Herausforderung für das Entwicklungsmodell und den Einfluss der EU dar. Partnerschaftsangebote von chinesischer Seite werden in afrikanischen Staaten oftmals als attraktiver und weniger durch ungleiche Beziehungen und enttäuschte Erwartungen in der bisherigen Zusammenarbeit vorbelastet wahrgenommen. Mit China hat es die EU dabei mit einem Akteur zu tun, der bei Fragen der demokratischen Entwicklung von Staaten, der guten Regierungsführung sowie des internationalen Rechts den Werten und Standards der EU entgegensteht. Besonders deutlich ist der Einfluss Chinas auf dem afrikanischen Kontinent wahrzunehmen. Die aktuelle Neuausrichtung der Partnerschaft der EU mit Afrika – von der EU-Kommission als eine ihrer Prioritäten ausgerufen und mit dem EU-AU-Gipfel im Februar 2022 vorangetrieben – muss auch vor diesem Hintergrund betrachtet werden.

In den entwicklungspolitischen Beziehungen der EU zu den USA sind unter der aktuellen Administration die Anknüpfungspunkte gewachsen, beispielsweise hinsichtlich der Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, des Schutzes von Menschenrechten und der Bekämpfung des Klimawandels. Bessere Abstimmung und Zusammenarbeit im Rahmen multilateraler Foren scheinen hierbei wahrscheinlich und sind teils bereits erkennbar. Gleichzeitig zeichnet sich auch in der Entwicklungspolitik ab, dass sich der Druck der USA auf die EU erhöht, sich in der Rivalität mit China auf die Seite seines transatlantischen Partners zu stellen. Inwieweit und in welchen Bereichen die EU sich entsprechend positioniert, wird sich zeigen.



# Koordinierung und Kommunikation der EU-Entwicklungspolitik

Ein zentrales Problem im Bereich der Entwicklungspolitik auf europäischer Ebene ist die unzureichende Koordinierung der Mitgliedstaaten. Während die EU mit ihren Mitgliedstaaten weiterhin in vielen Entwicklungsländern die mit Abstand höchsten Entwicklungsmittel leistet, wird dies im Vergleich zu China jedoch nur unzureichend wahrgenommen. Ein deutliches Beispiel stellt die chinesische „Impfstoffdiplomatie“ im Zuge der Corona-Pandemie dar. Dies liegt einerseits an der Art der Kommunikation, andererseits aber auch an unzureichender Koordinierung der entwicklungspolitischen Aktivitäten der EU-Institutionen und der EU-Mitgliedsländer untereinander, die zu einer Vielzahl von Projektströmen führen, die für Partner oft undurchschaubar und mit hohem administrativen Aufwand verbunden sind. Wichtig für eine bessere Koordinierung ist insbesondere eine themenbezogene politische und technische Abstimmung der EU-Delegationen, Mitgliedstaaten und europäischen Durchführungsorganisationen in den Partnerländern. Dies passiert inzwischen vermehrt, jedoch weiterhin nicht in ausreichendem Maße. Durch bessere Koordinierung und Kommunikation könnten die EU und ihre Mitgliedstaaten ihre entwicklungspolitischen Aktivitäten noch wirksamer gestalten und deren Wahrnehmung nach außen stärken. Eine darüber hinausgehende Koordination mit dem transatlantischen Partner scheint angesichts der großen Schwierigkeiten bereits innerhalb der EU und auf Basis der bisherigen Erfahrungen internationaler Abstimmungsversuche mit den USA im Bereich Entwicklungspolitik wenig wahrscheinlich.

*Durch bessere Koordinierung und Kommunikation könnten die EU und ihre Mitgliedstaaten ihre entwicklungspolitischen Aktivitäten noch wirksamer gestalten und deren Wahrnehmung nach außen stärken.*



## Handlungsoption 1:

Deutschland setzt sich stärker für eine Abstimmung der Entwicklungspolitik der Mitgliedsländer untereinander und der EU-Institutionen ein, um Synergien zu erhöhen und damit europäische Entwicklungsmittel noch wirksamer werden zu lassen. Zu diesem Zweck kann Deutschland den in der Pandemie geschaffenen *Team-Europe*-Ansatz aktiv unterstützen, der die bessere Koordinierung und effektivere Kommunikation der EU-Leistungen in Partnerländern zum Ziel hat. Das aktive Vorantreiben gemeinsamer *Team-Europe*-Initiativen (TEIs) mehrerer EU-Geberländer ist hierfür ein Ansatzpunkt. Darüber hinaus kann Deutschland sich für eine Verstärkung des *Team-Europe*-Ansatzes einsetzen, die auch Evaluierungen bisheriger Erfolge und Herausforderungen voraussetzt sowie die Aufnahme der *Team-Europe*-Fortschritte als regulären Diskussionspunkt in relevanten Gremien der EU. Die EU bietet damit langfristig ein wirksameres und sichtbarer Angebot im Vergleich zu China, das den wertebasierten Prinzipien der europäischen Entwicklungspolitik entspricht. Dazu gehört auch, die Erfolge und komparativen Vorteile des EU-Angebots noch strategischer in Wert zu setzen, etwa in Bereichen wie gute Regierungsführung und Rechtsstaatsentwicklung, in denen die europäische Unterstützung von vielen Partnern als gut und nachhaltig empfunden wird. Eine besser abgestimmte europäische Entwicklungszusammenarbeit kann darüber hinaus die Belastung für die ohnehin begrenzten institutionellen Kapazitäten vieler Partnerländer verringern.

Deutschland sollte zu diesem Zweck seine Position als angesehenen Vermittler im EU-Kontext nutzen und gleichzeitig als positives Beispiel vorangehen, indem es nationale entwicklungspolitische Initiativen stärker als bisher in den EU-Rahmen stellt und frühzeitig europäische Partner einbindet. Auch gemeinsame Initiativen wie *Global Gateway* zum Aufbau von Infrastruktur und zur Finanzierung in Drittländern erhöhen als strategisches Instrument die Wirksamkeit und Sichtbarkeit der EU als Entwicklungspartner.

Wichtig – und eine große Herausforderung – ist hierbei die Einbindung von bisher wenig an der Abstimmung nationaler Entwicklungspolitiken interessierten Mitgliedsländern, um die Schwächen der *Joint-Programming*-Bemühungen nicht im *Team-Europe*-Kontext zu reproduzieren. Dieser Weg erfordert erheblichen politischen Willen der EU-Mitgliedstaaten, da eine stärkere europäische Koordinierung und gemeinsame Kommunikation Kompromisse in der Umsetzung nationaler Interessen und dem Vorweisen bilateraler Erfolge der Entwicklungszusammenarbeit mit Partnern bedeutet.

## Handlungsoption 2:

Deutschland beteiligt sich weiterhin auf dem aktuellen Niveau an existierenden Bemühungen zur Koordinierung der europäischen Entwicklungspolitik, unter anderem im Rahmen von *Team Europe*, treibt diese jedoch nicht mit Nachdruck weiter voran. Statt einer intensivierten Koordination legt Deutschland den Schwerpunkt auf verbesserte Kommunikation des existierenden Engagements in Partnerländern, das auf das EU-Konto einzahlt, um die Sichtbarkeit der EU als entwicklungspolitischer Akteur zu stärken. Die bilaterale Entwicklungspolitik der Mitgliedstaaten mit ihren Partnerländern hat in diesem Ansatz weiterhin Vorrang.

Dieses Vorgehen umgeht damit die Herausforderungen des mangelnden politischen Willens vieler Mitgliedsländer hinsichtlich stärkerer Abstimmung und erlaubt Deutschland, ohne größeren Abstimmungsbedarf seine Entwicklungspolitik entlang nationaler Prioritäten und Interessen auszurichten. Die Beteiligung an gemeinsamen Initiativen wie *Global Gateway* erfolgt nach nationalen Interessenabwägungen.

Risiken dieses Vorgehens bestehen hinsichtlich der langfristigen Wirksamkeit und Schlagkraft der EU als entwicklungspolitischer Akteur vis-à-vis China.



# G7

Beim letzten Gipfel der G7 im britischen Cornwall im Juni 2021 stand die VR China klar im Fokus. Zusätzlich zu den G7-Ländern waren auch Australien, Indien, Südkorea und Südafrika als Gäste geladen. Die Einladung an diese vier Nicht-G7-Länder spiegelt die Absicht wider, die G7 als Forum demokratischer Staaten zu stärken und weitere Verbündete einzubinden.

Neben anderen Themen wurde intensiv diskutiert, was der chinesischen Belt and Road Initiative (BRI) entgegengesetzt werden kann. Im Abschlussdokument des Gipfels findet sich eine noch nicht namentlich benannte Infrastruktur-Initiative für einen „besseren Wiederaufbau“, die sich vor allem an Entwicklungs- und Schwellenländer richtet, die besonders hart von der Covid-19-Pandemie getroffen wurden. Laut Informationen im Nachgang des Gipfels soll die sogenannte Build-Back-Better-World-Initiative (B3W) eine wertorientierte, qualitativ hochwertige und transparente Infrastrukturpartnerschaft der G7-Staaten und großer Demokratien unter Führung der USA sein, die dazu beiträgt, den Infrastrukturbedarf in den Entwicklungsländern zu verringern. Sie soll privates Kapital für Investitionen in die globale Infrastruktur mobilisieren, wobei Schwerpunkte auf den Bereichen Klima, Gesundheit, digitale Technologie sowie Geschlechtergerechtigkeit liegen sollen.

Im Dezember 2021 verkündete die EU mit *Global Gateway* ihre eigene globale Infrastrukturinitiative, die ebenfalls als wertebasierte Alternative zur chinesischen BRI konzipiert ist. In beiden Fällen stellen sich grundlegend die Fragen: Ab welchem Punkt verstellt die „Anti-China“-Ausrichtung der Initiativen den Blick auf die Bedürfnisse der Partnerländer vor Ort? Wie kann eine sinnvolle Balance der beiden Zielsetzungen erreicht werden? Die im Rahmen des EU-AU-Gipfels im Februar 2022 angekündigten *Global-Gateway*-Investitionen von 150 Milliarden Euro wurden von afrikanischen Partnern vor diesem Hintergrund teils mit Skepsis aufgenommen.



## Handlungsoption 1:

Deutschland bleibt bei seiner aktuell zurückhaltenden Bewertung der B3W-Initiative und setzt sich dafür ein, diese weniger konfrontativ als gegen China gerichtete Initiative zu gestalten, um negative Auswirkungen hinsichtlich deutsch-chinesischer Wirtschaftsbeziehungen zu vermeiden. Mit anderen bisher weniger überzeugten Staaten wie Frankreich, Italien und Japan beteiligt sich Deutschland eher am Rande am Projekt, ohne es jedoch entschlossen auf G7-Ebene voranzutreiben. Deutschland setzt stattdessen weiterhin vor allem auf bilaterale Investitionen und Projekte im EU-Rahmen. Hinsichtlich multilateraler Ansätze stellt Deutschland in diesem Fall sein Gewicht vorrangig hinter die neue EU-Infrastrukturinitiative *Global Gateway*, betont jedoch auch hier den „Anti-China“-Aspekt nicht übermäßig. Dieser Ansatz bietet auch Geschäftsmöglichkeiten für europäische Unternehmen.

Wie durchschlagskräftig die B3W-Initiative in diesem Fall ist, bleibt fragwürdig. Auch kann Deutschlands Zurückhaltung vom transatlantischen Partner als ein weiterer Aspekt wahrgenommen werden, in dem Deutschland sich vis-à-vis China nicht klar auf die US-amerikanische Seite stellt.

## Handlungsoption 2:

Deutschland stellt sich mit seinem politischen und wirtschaftlichen Gewicht hinter die B3W-Initiative und treibt diese in Synergie mit *Global Gateway* als wertebasierten Gegenentwurf demokratischer Staaten zur chinesischen BRI voran – unter anderem im Rahmen der deutschen G7-Präsidentschaft. Dabei werden Transparenz sowie soziale, ökologische und wirtschaftliche/finanzielle Nachhaltigkeit als Grundlagen der Investitions-Initiative betont und die beiden Initiativen als alternative – und qualitativ bessere – Angebote an Partnerländern positioniert.

Herausfordernd in der Konkurrenz mit China sind dabei in beiden Fällen die höheren Anlaufkosten und längeren Umsetzungszeiten, die durch die Einhaltung entsprechender Standards entstehen. Dies kann die Attraktivität des jeweiligen Angebots verringern. Auch ist durch eine stärkere Positionierung als Gegenentwurf eine Verschlechterung der Beziehungen zu China nicht auszuschließen. Die transatlantischen Beziehungen werden hingegen von diesem Vorgehen profitieren, da im China-USA-Spannungsfeld Deutschlands klare Positionierung aufseiten der USA und eine enge Zusammenarbeit zwischen EU und USA verdeutlicht werden.

Darüber hinaus bietet die deutsche G7-Präsidentschaft 2022 die Chance, weitere Themen zu setzen und voranzutreiben. Im Bereich Entwicklungspolitik sind neben der Weiterführung verbliebener Ziele der vorausgehenden britischen Präsidentschaft – insbesondere in den Bereichen Klima und Gesundheit – Schwerpunkte in den Themenfeldern nachhaltige Investitionen und Geschlechtergerechtigkeit im Programm zu finden. Frühzeitige Ressortabstimmungen und gezielte Zusammenarbeit, um zentrale Themen von deutscher Seite effektiv voranzutreiben, sind hierbei von großer Bedeutung.





Innerhalb der G20 sind vor allem zwei Themen maßgeblich, bei denen es Handlungsspielräume für Deutschland mit Blick auf die VR China gibt: der Umgang mit verschuldeten Staaten und die Beziehungen zu afrikanischen Staaten.

## Umgang mit verschuldeten Staaten

Die G20 haben aufgrund der sich in der Covid-19-Pandemie drastisch verschlimmernden Verschuldungssituation zahlreicher Entwicklungsländer mit der Initiative zur Aussetzung des Schuldendienstes (Debt Service Suspension Initiative – DSSI) einen wichtigen Schritt unternommen, um die Schuldenlast zu verringern. Dieser soll den Ländern kurz- und mittelfristig den fiskalischen Spielraum für notwendige Investitionen zur Bewältigung der Pandemie und ihrer sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen verschaffen. Um auch eine längerfristige Lösung für die Verschuldungsproblematik zu finden, haben sich die G20 auf das Gemeinsame Rahmenwerk (Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI) verständigt, das vergleichbare Umschuldungs- und Erlasskonditionen aller offiziellen bilateralen Gläubiger – sowohl des Pariser Klubs als auch anderer Staaten – und privater Gläubiger vorsieht. Die Beteiligung Chinas, Nichtmitglied des Pariser Klubs und größter staatlicher Gläubiger in Entwicklungsländern, an diesen multilateralen Initiativen kann als Erfolg gewertet werden – ist jedoch durch einige Faktoren limitiert: Strittig ist bisher, ob Schulden bei chinesischen Banken und Unternehmen in Staatsbesitz als private oder öffentliche Schulden definiert werden. China spricht sich für eine Klassifizierung als Schulden bei privaten Gläubigern aus, da die Beteiligung privater Gläubiger an den Initiativen auf Freiwilligkeit beruht und dies einen deutlich größeren Spielraum bei der Behandlung der Schulden lässt. Darüber hinaus bleibt die mangelnde Transparenz hinsichtlich der Kreditvergabe, -höhe und -konditionen von chinesischer Seite problematisch.



EU

G7

G20



EU

G7

G20

## Handlungsoption 1:

Deutschland verstärkt in Zusammenarbeit mit anderen Staaten die Bemühungen, durch Entgegenkommen China zu längerfristiger Kooperation bei Schuldenerlassen zu bewegen. Das notwendige Entgegenkommen kann verschiedene Punkte umfassen, etwa geringere Transparenz- und Berichtstandards, Flexibilität bei der Vergleichbarkeit der Schuldenerlasskonditionen und eine enge Definition von „offizieller Gläubiger“, die chinesische Staatsbanken ausklammert. Auch für andere Nichtmitglieder des Pariser Klubs wird eine Beteiligung damit attraktiver, die Gruppe der Mitwirkenden entsprechend größer. Während diese Zugeständnisse auf kurzfristige Sicht Verluste in der Wirksamkeit der Schuldenerlassmechanismen bedeuten können, können sie längerfristig durch die Einbindung weiterer Akteure eine stärkere und umfassendere Basis für den Umgang mit verschuldeten Staaten ermöglichen. Der Dialog hinsichtlich dieser Standards muss jedoch weiterhin in geeigneten Foren geführt, gleichzeitig müssen die Länder auf der Schuldnerseite bei Bemühungen zu mehr Transparenz über ihre Schuldendienste unterstützt werden.

## Handlungsoption 2:

Deutschland kann vor dem Hintergrund der aktuell deutlich gewordenen Reputationsrisiken für China bei Überschuldungen verstärkt Druck ausüben, um China zu einer Annäherung an die Standards des Pariser Klubs zu bewegen. Dies entspricht eher der härteren Linie der USA.

Abgesehen von weiterhin eher schwachen Druckmitteln, besteht das Risiko, dass China reagiert, indem es selbst die bisherige Mitwirkung an Initiativen wieder beendet. Dies kann den Erfolg der Umschuldungs- und Erlassinitiativen gefährden. Wenn der fiskalische Spielraum durch Schuldenerlasse von Staaten wie Deutschland damit zur Rückzahlung von Schulden an China genutzt wird, werden Schuldenerlasse – trotz ihrer potenziell positiven Entwicklungswirkung – klar gegen deutsche Interessen gehen.

## Beziehungen zu afrikanischen Staaten

Hinsichtlich der Beziehungen zu Afrika im G20-Rahmen war der 2017 unter deutscher G20-Präsidentschaft ins Leben gerufene Compact with Africa (CwA) als ein zentrales Instrument zur Verbesserung der wirtschaftlichen Beziehungen angelegt. Das Hauptziel des CwA besteht darin, durch Verbesserungen der makroökonomischen, wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen die Attraktivität für private Investitionen zu erhöhen. Bisher haben sich zwölf afrikanische Staaten der Initiative angeschlossen: Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ägypten, Äthiopien, Ghana, Guinea, Marokko, Ruanda, Senegal, Togo und Tunesien. Auf deutscher Ebene wird der CwA im Rahmen des Marshallplans mit Afrika mit seinen Reformpartnerschaften umgesetzt. Trotz der Zielsetzung, den CwA zum zentralen Instrument der G20-Länder und darüber hinaus zu machen, beteiligen sich bisher nur wenige G20-Länder (und Nicht-G20-Länder) am Compact. Viele der G20-Mitglieder haben ihre eigenen Programme mit Afrika und sind nicht sehr interessiert daran, eng in den CwA-Prozess eingebunden zu werden. Selbst die beteiligten Staaten, mit Ausnahme von Deutschland, treiben den CwA bisher nicht mit besonderem Nachdruck voran. Als einer der drei nichtstaatlichen Partner des CwA ist die Weltbank aktiv an der Umsetzung beteiligt.



## Handlungsoption 1:

Deutschland führt die Aktivitäten im Rahmen des CwA mit interessierten Partnern grundsätzlich fort, treibt sie jedoch nicht über das bestehende Engagement hinaus voran. Dabei dient der aktuelle Rahmen als Orientierung; die im Vergleich zur ursprünglichen Zielsetzung verhaltene Beteiligung vieler G20-Staaten wird akzeptiert. Auch ein weiteres Zurückfahren des Stellenwerts des CwA im deutschen Außenhandel im Sinne einer weniger prominenten Rolle des Privatsektors in der Entwicklungspolitik ist in dieser Option denkbar.

Ein solches Vorgehen schmälert das bisherige Engagement zwar nicht, kann jedoch die Bereitschaft des Privatsektors zu Investitionen in Compact-Partnerländern verringern und somit die Erreichung der gesteckten Ziele erschweren.

## Handlungsoption 2:

Deutschland setzt sich dafür ein, dass das Potenzial des CwA besser genutzt und der CwA von bereits beteiligten G20-Staaten (und darüber hinaus) noch stärker als gemeinsamer Rahmen für die Förderung wirtschaftlicher Entwicklung in Afrika wahrgenommen wird. Es wird darauf hingearbeitet, mit gleichgesinnten Staaten und nichtstaatlichen Partnern wie der Weltbank die über rein wirtschaftliche Reformen hinausgehenden Komponenten des CwA wie gute Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit im Sinne eines wertebasierten Ansatzes noch stärker zu betonen. Deutschland versucht, diesen Anspruch bereits jetzt in seinen Reformpartnerschaften umzusetzen. In puncto USA kann eine Verknüpfung mit entsprechenden Komponenten der *Prosper-Africa*-Initiative ein Ansatzpunkt sein. Im Schulterschluss mit gleichgesinnten Staaten kann der CwA damit als Angebot einer wertebasierten Zusammenarbeit mit Afrika und Gegenmodell zu chinesischen Aktivitäten an Bedeutung gewinnen.

## Handlungsoption 3:

Deutschland unternimmt den Versuch, den Kreis der am CwA beteiligten Länder auszuweiten, auch auf China. Angela Merkel und Xi Jinping hatten im Juli 2021 ihre Bereitschaft erklärt, bei der Entwicklung Afrikas zu kooperieren. Der CwA wurde von deutscher Seite als ein möglicher Ansatzpunkt angebracht. Dahinter steht die Hoffnung, durch verstärkte Kooperation einen verbesserten Dialog und potenzielle Annäherung von Standards der Aktivitäten in Afrika zu erreichen. Gleichzeitig hat China bislang wenig Interesse daran gezeigt, seine afrikapolitischen Initiativen mit anderen Akteuren abzustimmen oder sich an anderweitig gesetzten Standards traditioneller Akteure zu orientieren.

Es scheint unwahrscheinlich, dass sich dies grundlegend geändert hat. Darüber hinaus ergibt sich durch eine Einbindung Chinas das Risiko einer Verwässerung der Initiative bezüglich der besonders von Deutschland vorangetriebenen wertebasierten Komponente der Reformpartnerschaften mit Compact-Ländern, da China diese Art der Konditionierung ablehnt. Darüber hinaus ist eine Einbindung der USA bei diesem Szenario äußerst unwahrscheinlich.

Auch bei weiteren relevanten Themen im Bereich Entwicklungspolitik bietet die G20 als weniger westlich geprägtes Forum die Möglichkeit zur Diskussion über strittige Fragen bei Standards in der Entwicklungszusammenarbeit und Verantwortlichkeiten für die Finanzierung globaler Gemeinschaftsgüter. Während China sich beispielsweise aus der *Global Partnership for Effective Development Co-operation* (GPEDC) zurückgezogen hat, da es seine Interessen nicht vertreten sah, bietet die G20 ein Forum, um zum Beispiel über Fragen von Kreditvergabestandards, *tied aid*, im Dialog zu bleiben. Aufbauend auf Chinas Beteiligung an Initiativen im Bereich Schuldenbehandlung im Kontext der Pandemie, kann die G20 auch verstärkt als Forum für Diskussionen zur Lastenverteilung und Zusammenarbeit für die Finanzierung globaler Gemeinschaftsgüter genutzt werden.

# Die Autorin

Veronika Ertl verantwortet in der Hauptabteilung Analyse und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung den Bereich Entwicklungspolitik als Teil der Abteilung Agenda 2030. In dieser Rolle begleitet sie Fragen der deutschen und europäischen Entwicklungspolitik und nachhaltiger Entwicklung im Sinne der Agenda 2030. Vor ihrer jetzigen Position war sie unter anderem als Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Regionalprogramm Politischer Dialog Südliches Mittelmeer der Stiftung mit Sitz in Tunis tätig und im Programm „Kooperation mit Arabischen Gebern“ der GIZ in Amman. Sie hat Politikwissenschaft und International Public Management an der Freien Universität Berlin, University of California Los Angeles und Sciences Po Paris studiert.

## Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

### Veronika Ertl

Entwicklungspolitik  
Analyse und Beratung  
[veronika.ertl@kas.de](mailto:veronika.ertl@kas.de)

## Impressum

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., 2022, Berlin

Gestaltung und Satz: KALUZA+SCHMID Studio GmbH, Berlin  
Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)

ISBN 978-3-98574-081-9

[www.kas.de](http://www.kas.de)

