

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Denis M. Tull

Die Afrikapolitik der Volksrepublik China

S 20
August 2005
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2005

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Schlußfolgerungen**
- 7 **Hintergründe des chinesischen Engagements in Afrika**
- 9 **Interessen, Ziele und Strategien chinesischer Afrikapolitik**
- 9 Chinas Interessen in Afrika
- 11 Chinas Engagement in Afrika: eine kurze Bestandsaufnahme
- 14 Strategische Elemente der chinesischen Afrikapolitik
- 15 Chinesische Interessenpolitik: das Beispiel Erdöl
- 19 Chinesische Interessenpolitik: das Beispiel Sudan
- 22 **Die Konsequenzen für Afrika**
- 22 Ein zweiseitiges Schwert: China als Wirtschaftspartner Afrikas
- 24 Politische Auswirkungen auf Afrika
- 27 **Folgen für die deutsche Afrikapolitik**
- 28 **Abkürzungen**

*With all-weather friends like the People's Republic of China,
Zimbabwe will never walk alone.*

Emmerson Mnangagwa,
Simbabwes Parlamentspräsident*

*China is both a tantalising opportunity and a terrifying
threat to South Africa.*

Moeletsi Mbeki, südafrikanischer Unternehmer**

*We're a socialist-Marxist state, and we've had 30 years of ties
with the People's Republic of China, and yet they bypassed us
to go to Gabon.*

Diplomat aus Benin***

* Zitiert in: Africa's New Friend: China,
in: The Baltimore Sun, 7.12.2004

** China and SA Must Lessen Dependence on the West,
in: Sunday Times (Johannesburg), 24.10.2004

*** Zitiert in: China in Africa: All Trade,
with No Political Baggage, in: New York Times, 8.8.2004

Die Afrikapolitik der Volksrepublik China

Die etwa drei Jahrzehnte andauernde Phase, während der die USA und die beiden ehemaligen Kolonialmächte Frankreich und Großbritannien die einzigen Nationalstaaten waren, die in Afrika südlich der Sahara auch abseits des Ost-West-Konflikts substantielle strategische Interessen verfolgten, neigt sich dem Ende zu. Lange unbemerkt von westlichen Beobachtern, hat sich die Volksrepublik China (VRCh) im Verlauf der vergangenen zehn Jahre als einflußreicher Akteur in der Region etabliert. Obwohl Auswirkungen und Tragweite erst in Ansätzen erkennbar sind, stellt Chinas Rückkehr nach Afrika eine der zentralen jüngeren Entwicklungen auf dem Kontinent dar, die sowohl die innenpolitischen Verhältnisse in den afrikanischen Staaten als auch ihre Außenbeziehungen nachhaltig beeinflussen könnte.

Neben der regen Reisediplomatie chinesischer Spitzenpolitiker, der Teilnahme Chinas an UN-Friedensmissionen in Afrika und der mitunter beträchtlichen Präsenz chinesischer Bürger in zahlreichen afrikanischen Ländern wird das sprunghaft intensivierte Engagement der Volksrepublik auf dem Kontinent vor allem in den spektakulären Zuwachsraten des chinesisch-afrikanischen Handels ersichtlich. Chinas »strategische Entscheidung« (Staatspräsident Hu Jintao), engere Beziehungen zu Afrika zu suchen, ist um so bemerkenswerter, als sie in einem markanten Gegensatz zu der Haltung der westlichen Industriestaaten – teilweise mit Ausnahme der USA – steht, in deren Wahrnehmung der afrikanische Kontinent überwiegend eine strategisch, politisch und ökonomisch marginale Region ist.

Ausgehend von den Ursachen, Zielen und Strategien der neuen chinesischen Afrikapolitik untersucht die Studie die Frage, wie sich Chinas zunehmendes Engagement auf dem Kontinent auf die politische und ökonomische Entwicklung in Afrika südlich der Sahara auswirkt bzw. auswirken könnte. Des Weiteren geht sie der Frage nach, in welchem Verhältnis Chinas afrikabezogene Außenpolitik zur Afrikapolitik Deutschlands steht und welche Implikationen sich daraus für die Bundesrepublik ergeben.

Die Studie kommt zu folgenden Ergebnissen:

Chinas Afrikapolitik wird eindeutig von wirtschaftlichen Interessen bestimmt, die aus der rasanten Indu-

trialisierung und der fortschreitenden Integration des Landes in die globalen Märkte resultieren. Aufgrund der für diese Entwicklung zentralen Bedeutung von Rohstoffen dominieren diese Güter die chinesischen Einfuhren aus Afrika. Strategisch weniger bedeutend, ökonomisch aber von erheblichem Gewicht sind die Fertigwaren, die Peking nach Afrika exportiert.

Chinas wirtschaftliches Vordringen ist in eine politische Gesamtstrategie eingebettet. Handel mit und Investitionen in Afrika werden von der chinesischen Regierung mit Hilfe eines breiten Spektrums an außenpolitischen Instrumenten gefördert. Diese Anreizstrukturen zielen weniger auf kurzfristige Gewinnmaximierung ab als auf die Erreichung strategischer Ziele (Rohstoff- und Energiesicherheit).

Neben der Suche nach Parteigängern in der Taiwan-Frage verfolgt China in Afrika folgende politische Ziele: *Erstens* dienen wirtschaftlicher Erfolg und extensiver Außenhandel als Projektionsfläche politischer Machtansprüche auf internationaler Ebene. *Zweitens* nutzt China diese Handelsbeziehungen, um sich als Interessenrepräsentant der numerisch wichtigen afrikanischen Entwicklungsländer innerhalb internationaler Foren zu positionieren. Ähnliche Strategien verfolgt China auch in anderen Weltregionen (Lateinamerika, Zentralasien).

Chinas Attraktivität für die afrikanischen Staaten beruht auf: *erstens* dem Interesse an einer Diversifizierung der Außenbeziehungen, mit China als Alternative zu den westlichen Staaten; *zweitens* der Wahrnehmung Chinas als möglichem Impulsgeber afrikanischer Entwicklungserfolge auf der Grundlage intensiverer Handelsbeziehungen; *drittens* Chinas vehementer Verteidigung des Souveränitätsprinzips, die dazu beiträgt, die Handlungsspielräume autoritärer afrikanischer Regierungen gegenüber den Interventionsversuchen westlicher Staaten zu erweitern.

Die politischen Auswirkungen der Rückkehr Chinas auf die afrikanische Bühne müssen für die Länder der Region überwiegend negativ bewertet werden. Die Grundprämissen der chinesischen Außenpolitik stehen im Widerspruch zu den Zielen der reformierten afrikanischen Regionalorganisationen. Chinas Engagement in Afrika könnte mithin dazu beitragen, die gemeinsamen Bemühungen afrikanischer und deutscher Akteure um die Förderung von Demokratie, Konfliktprävention und Transparenz zu unterlaufen.

Schwerwiegende Interessenkollisionen zwischen westlichen Staaten und der Volksrepublik drohen des Weiteren wegen Chinas Nischenstrategien, das heißt

seiner Annäherung an Staaten, die von der EU und/oder den USA mit Sanktionen belegt sind. Die Isolation dieser Staaten nutzt China aus, um seine wirtschaftlichen Interessen frei von westlicher Konkurrenz und politischen Bedenken zu verfolgen. Diese Strategie muß zwangsläufig zu Zielkonflikten mit westlichen Regierungen in Bezug auf den Umgang mit »Pariastaaten« führen (z.B. Sudan, Simbabwe).

Chinas starkes Engagement in Afrika wird keine Übergangserscheinung bleiben. Vielmehr ist zu erwarten, daß sein Einfluß auf dem Kontinent in den kommenden Jahren noch zunehmen wird. Folgende Maßnahmen sind für den Umgang mit Chinas Afrikapolitik denkbar:

Die Bundesregierung sollte die Aktivitäten Chinas in Afrika aufmerksam beobachten, um ein besseres Verständnis der Ziele und Strategien Chinas in Afrika zu entwickeln. Dabei kommt den Botschaften in den betreffenden Staaten eine zentrale Bedeutung zu. Sie sollten sich darum bemühen, bislang kaum bestehende Kontakte zu den Diplomaten und wirtschaftspolitischen Repräsentanten Chinas vor Ort aufzubauen. Auch mit den afrikanischen Partnern sollte Chinas Rolle thematisiert werden.

Mittelfristig sollte eruiert werden, ob ein bzw. welcher Minimalkonsens mit China bei der Analyse der Problemlagen in Afrika zu erzielen ist. In einem zweiten Schritt wäre zu prüfen, ob hinsichtlich relevanter Ziele und Strategien Übereinstimmungen gefunden werden können, zum Beispiel im Hinblick auf Entwicklungs- und Handelspolitik, Konfliktprävention und Krisenbearbeitung. Chinas Beteiligung an UN-Friedensmissionen in Afrika ist ein Indiz dafür, daß das Land seine gewachsene internationale Verantwortung in Teilbereichen anerkennt.

Der Erfolg deutscher und europäischer Bemühungen um Einwirkung auf Chinas Afrikapolitik im Sinne der westlichen normativen Ziele hängt wesentlich von der Kohärenz und politischen Glaubwürdigkeit der eigenen Afrikapolitik ab. Ein Teil der in dieser Studie vorgebrachten Kritik an Chinas Afrikapolitik trifft – obgleich zu einem geringeren Grad – auch auf Deutschland und/oder seine Partner zu. Handlungsbedarf im Rahmen der EU besteht etwa hinsichtlich des Verbots von Waffenlieferungen an autoritäre Regime und Bürgerkriegsländer, der Abschaffung von Lieferbindungen bei Krediten bzw. der Bindung entwicklungspolitischer Leistungen sowie der konsequenten Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung der Transparenz öffentlicher Finanzen (Extractive Industries Transparency Initiative).

Hintergründe des chinesischen Engagements in Afrika

Die Außenpolitik der Volksrepublik China hat im Laufe der vergangenen zehn bis fünfzehn Jahre einen bemerkenswerten Wandel durchgemacht. Auch wenn nicht in allen Punkten ein Konsens über den Charakter und die Reichweite dieses Wandels besteht, herrscht doch Einigkeit darüber, daß China seit den neunziger Jahren um eine deutlich aktivere Rolle im internationalen System bemüht ist. Das Land hat seine bilateralen Beziehungen ausgebaut und vertieft, ist regionalen sicherheits- und wirtschaftspolitischen Bündnissen beigetreten und hat seine Teilnahme an multilateralen Organisationen deutlich intensiviert. Mit Blick auf diese Veränderungen wird Chinas Außenpolitik sowohl in Asien als auch auf internationaler Ebene insgesamt als konstruktiver, flexibler, selbstbewußter, verantwortungsvoller und weniger konfrontativ beurteilt, als dies während der vorangegangenen Jahrzehnte der Fall war.¹

Die außenpolitische Neuorientierung der Volksrepublik hat vor allem zwei Ursachen: Chinas fortschreitende Verflechtung mit globalen Wirtschaftskreisläufen zum einen und die internationale Isolierung des Landes infolge des Massakers auf dem Platz des Himmlischen Friedens zum anderen. Chinas beispielloser wirtschaftlicher Aufschwung und die mit ihm verbundene tiefe Integration des Landes in weltwirtschaftliche Strukturen hat Peking beinahe zwangsläufig mit der Aufgabe konfrontiert, die Definition seiner (inter-)nationalen Interessen zu überarbeiten und auf eine breitere Grundlage zu stellen. Als Zäsur und Schlüsselereignis, das diese außenpolitische Neuausrichtung beschleunigt hat, muß die Asienkrise Ende der neunziger Jahre angesehen werden. In Peking setzte sich die Erkenntnis durch, daß seine Wirtschaft mit den Vorteilen, die China aus seinen zunehmenden globalen wirtschaftlichen Interdependenzen erwachsen, zugleich anfälliger wurde

für exogene Schocks. Da der Außenhandel eine wesentliche Säule der wirtschaftlichen Entwicklung Chinas bildet, haben sowohl die Stabilisierung und Ausweitung der Beziehungen zu den bilateralen Handelspartnern als auch regionale und internationale Stabilität strategische Bedeutung gewonnen.² Aus der veränderten Gewichtung seiner Interessen im internationalen Umfeld und auf der Grundlage nüchterner Interessenabwägung hat China daher eine Anpassung seiner außenpolitischen Orientierungen vollzogen. Im Kern sieht Peking in einer aktiven, global ausgerichteten Außenpolitik nunmehr die beste Strategie, um seine nationalen Interessen zu verteidigen und durchzusetzen. Ein wichtiges Element ist dabei die Ausweitung und Intensivierung seiner bilateralen Beziehungen zu Staaten außerhalb der asiatischen Region, einschließlich der Länder Afrikas südlich der Sahara.³

Indes setzte der Trend zu einer aktiveren, global ausgerichteten Außenpolitik schon Anfang der neunziger Jahre ein. Die scharfen Reaktionen des Westens auf das Tiananmen-Massaker (Juni 1989)⁴ und die seit diesem Zeitpunkt anhaltende westliche Kritik an Chinas Menschenrechtspolitik bewogen die Regierung der VRCh dazu, ihre Beziehungen zu Entwicklungsländern (einschließlich der afrikanischen) auszuweiten. Pekings Bemühungen fanden auf dem afrikanischen Kontinent große Resonanz, zumal zahlreiche Regierungen Afrikas die Kritik des Westens an Chinas Menschenrechtspolitik keineswegs teilten. Mehrere afrikanische Staatschefs, unter ihnen die Präsidenten Eduardo Dos Santos (Angola) und Sam Nujoma (Namibia), beglückwünschten das Regime in Peking gar zu der erfolgreichen Niederschlagung der »antirevolutionären« Demokratiebewegung, und Burkina Fasos Präsident Blaise Compaoré war das erste ausländische

1 Kay Möller, *Chinas Außenpolitik: Selektive Multilateralität*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2003 (S 44/03); Evan S. Medeiros/M. Taylor Fravel, *China's New Diplomacy*, in: *Foreign Affairs*, 82 (2003) 6, S. 22–35; Jürgen Kahl, *VR China – Großmacht mit Handicaps*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), 2004 (FES-Analyse). Für einen historischen Überblick vgl. Kay Möller, *Die Außenpolitik der Volksrepublik China 1949–2004*, Wiesbaden 2005.

2 Michael A. Weinstein, *China's Geostrategy: Playing a Waiting Game*, 9.1.2005, <www.pinr.com>.

3 Wo die Staaten des Maghreb nicht explizit erwähnt werden, beziehen sich die Ausführungen in dieser Studie auf Afrika südlich der Sahara.

4 Die USA und die EU verhängten Sanktionen, darunter ein Waffenembargo gegen die VRCh.

Staatsoberhaupt, das China nach dem Tiananmen-Massaker besuchte.⁵

Die unkritische Haltung einiger afrikanischer Regierungen hatte primär innenpolitische Gründe. Ende der achtziger Jahre hatte die dritte Welle der Demokratisierung auch Afrika erfaßt und die örtlichen Einparteiensysteme unter erheblichen Reformdruck gesetzt.⁶ Lokale Forderungen nach politischer Öffnung wurden von westlichen Geberstaaten aufgegriffen und unterstützt. Nicht zuletzt führten die Geber das Instrument der politischen Konditionalität ein, das die Vergabe von Entwicklungshilfe von der Verwirklichung politischer Reformen (Demokratisierung, Menschenrechte) abhängig machte. Die Abwehr sowohl einheimischer als auch externer (westlicher) Forderungen nach politischer Liberalisierung wurde in der Folge zu einem verbindenden Element zwischen der Regierung in Peking und den autoritären Regimen Afrikas.

Finanzielle Zuwendungen waren ein weiterer Grund für die unkritische Haltung afrikanischer Regierungen gegenüber dem Pekinger Regime. In einigen afrikanischen Staaten war die VRCh bereits zum damaligen Zeitpunkt ein wichtiger Geber. Zudem bestand auf seiten afrikanischer Autokraten die Hoffnung, drohende Kürzungen der westlichen Entwicklungszusammenarbeit (qua politischer Konditionalität) durch chinesische Mittelzuflüsse kompensieren zu können.

Die Kooperationsbereitschaft, die Peking in Afrika vorfand, basierte somit auf gemeinsamen innen- und außenpolitischen Interessen. Beide Seiten kritisierten westliche Forderungen nach Fortschritten in Demokratie und Menschenrechten als Fortsetzung des seit langer Zeit erlittenen westlichen Imperialismus, der sich nunmehr als Werte-Imperialismus manifestiere. Letzterer sei darauf aus, die Modernisierung und Entwicklung Chinas – und der Dritten Welt insgesamt – zu unterminieren.⁷ Zumindest auf rhetorischer Ebene wurden Interessendivergenzen damit als Ausdruck eines Nord-Süd-Konflikts schematisiert.

Trotz der Unterstützung aus Peking waren die von westlicher Geberhilfe abhängigen afrikanischen Staaten jedoch kaum in der Lage, externe Reformforderungen ähnlich offensiv zurückzuweisen wie China, und sie sahen sich gezwungen, während der neunziger Jahre politische und ökonomische Liberalisierungsmaßnahmen einzuleiten. Die durchwachsene Bilanz dieser Bemühungen, ökonomische Stagnation und die anhaltend hohe Zahl gewaltsamer Konflikte in Afrika wurden von Peking dann auch als Folgen der fehlgeleiteten Afrikapolitik des Westens interpretiert. Dies müsse Chinas Position in Afrika unweigerlich stärken: »Bedingt durch das generelle Scheitern der politischen und ökonomischen Strategien des Westens in Afrika sind afrikanische Nationen [...] nun dazu übergegangen, Demokratie nach westlichen Vorbild abzulehnen, die afrikanisch-asiatische Partnerschaft (*Afro-Asianism*) zu vertiefen und sich dem Orient zuzuwenden.«⁸

⁵ Roland Marchal, *Comment être semblable tout en étant différent? Les relations entre la Chine et l'Afrique*, in: Roland Marchal (Hg.), *Afrique-Asie: échanges inégaux et mondialisation subalterne*, Paris/Bangkok (erscheint 2005).

⁶ Ian Taylor, *China's Foreign Policy towards Africa in the 1990s*, in: *Journal of Modern African Studies*, 36 (September 1998) 3, S. 443–460 (447).

⁷ Take Cue from China's Transformation, *Zim Urged*, in: *The Herald* (Harare), 25.5.2005.

⁸ Chinese Article Says Africa Ties Boosted by Failure of Western Policies, *BBC Monitoring*, 8.1.2004.

Interessen, Ziele und Strategien chinesischer Afrikapolitik

Chinas beträchtlich gewachsenes Engagement in Afrika südlich der Sahara ist untrennbar mit der generellen Neuausrichtung der auswärtigen Beziehungen der Volksrepublik verbunden. Aus diesem Grund ist die chinesische Außenpolitik gegenüber der Region in ihren wesentlichen Ausprägungen nicht afrika-spezifisch. Die ihr zugrundeliegenden Interessen sind vielmehr in die generellen Zielsetzungen einer global orientierten Außenpolitik eingebettet, die im wesentlichen von wirtschaftlichen Motiven und geopolitischen Erwägungen getragen wird.

Chinas Interessen in Afrika

Mit dem Ende des Kalten Krieges prophezeite – und befürchtete – die Volksrepublik die Herausbildung einer weltweiten amerikanischen »Hegemonie«, die Chinas außenpolitische Handlungsspielräume einengen und seinen weltpolitischen Aufstieg behindern würde.⁹ Der unipolaren Welt setzte Peking sein Konzept der Multipolarität entgegen. Es zielt auf die Herstellung eines internationalen Gleichgewichts und einer »neuen und gerechten internationalen Ordnung« durch Eindämmung jedweder Form von Hegemonie mit Hilfe der Bildung mehr oder weniger flexibler Allianzen (verstanden als Gegenpole) – auch wenn offenblieb und -bleibt, »ob Multipolarität Zustandsbeschreibung, Trend oder Ziel internationaler Politik sein sollte.«¹⁰

Pekings Bestreben ist es, seine Verhandlungsmacht innerhalb der Vereinten Nationen, insbesondere des UN-Sicherheitsrates, und anderer internationaler Organisationen zu stärken, vor allem gegenüber den USA. Der Amtsantritt der Regierung Bush und die Tatsache, daß sie China als »strategischen Konkurrenten« einstufte – unter Clinton wurde die VRCh noch als »strategischer Partner« bezeichnet –, dürfte Pekings Überzeugung von der Notwendigkeit einer multi-

polaren Ordnung der Welt eher gestärkt und damit die Suche nach Verbündeten forciert haben.¹¹

Bei Chinas Bemühungen um Multipolarität spielten die Entwicklungsländer aufgrund ihres numerischen Gewichts innerhalb internationaler Organisationen und Gremien eine bedeutende strategische Rolle. So war es kein Zufall, daß China infolge des Tiananmen-Massakers und der westlichen Kritik an der Pekinger Führung 1989 dazu überging, die Entwicklungsländer zum »Eckpfeiler« seiner Außenpolitik zu erheben. Gemäß dieser Logik kam den afrikanischen Staaten – sie stellen mehr als ein Viertel der UN-Mitgliedstaaten – ein besonders großer Stellenwert in den Überlegungen der chinesischen Führung zu. Zur Bildung von Allianzen mit afrikanischen Ländern wurde eine »Dritte-Welt-Rhetorik« (Süd-Süd-Solidarität)¹² ebenso bemüht wie der wiederkehrende Verweis auf die sowohl von China als auch von Afrika erlittene Kolonialisierung und Ausbeutung durch den Westen. Auf diese Weise sollte eine »natürliche« Interessenkonvergenz konstruiert werden zwischen »China, dem größten Entwicklungsland, und Afrika, dem Kontinent mit den meisten Entwicklungsländern« (Jiang Zemin).¹³ Neben der Frage der multipolaren Weltordnung bleibt die Nichtanerkennung Taiwans durch möglichst viele afrikanische Staaten ein wichtiges Anliegen der Regierung in Peking.¹⁴

Die beeindruckenden wirtschaftlichen Erfolge haben Chinas Selbstverständnis nachhaltig verändert und seine Regierung veranlaßt, deutlich selbstbewußter in der internationalen Politik aufzutreten, was sich in wachsenden politischen Macht- und Gestaltungs-

11 Kahl, VR China – Großmacht mit Handicaps [wie Fn. 1], S. 14. Zur amerikanischen China-Politik vgl. Michael Kolkmann, Die China-Politik der USA, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2005 (S 9/05).

12 Deutliche Reminiszenzen an die Blockfreienbewegung dominierten auch den Afrika-Asien-Gipfel in Jakarta im April 2005; vgl. The Spirit of Bandung, in: Jakarta Post, 6.4.2005.

13 Paul Mooney, China's African Safari, 3.1.2005, <<http://yaleglobal.yale.edu/display.article?id=5106>>.

14 Hatten 1963 noch 19 afrikanische Länder Taiwan anerkannt, ist deren Zahl auf heute 7 gesunken (Burkina Faso, Tschad, Gambia, Malawi, São Tomé e Príncipe, Senegal, Swasiland), <<http://www.gio.gov.tw/taiwan-website/5-gp/yearbook/P113.htm#3>>.

9 Vgl. Domingos Jardo Muekalia, Africa and China's Strategic Partnership, in: African Studies Review, 13 (2004) 1, S. 5–11 (10); Möller, Chinas Außenpolitik [wie Fn. 1], S. 18.

10 Möller, Chinas Außenpolitik [wie Fn. 1], S. 7.

ansprüchen auf regionaler und internationaler Ebene manifestiert. Innenpolitisch bleibt stetiges Wirtschaftswachstum eine Grundvoraussetzung, um die immensen sozialen und ökonomischen Probleme des Landes einhegen und politische Stabilität bewahren zu können.

Aus diesem Sachverhalt leitet sich schließlich der zentrale Stellenwert ab, den Wirtschaftsinteressen im Gefüge der chinesischen Außenpolitik einnehmen. Die enge Verzahnung außen- und wirtschaftspolitischer Interessen geht dabei nicht zuletzt auf die Interdependenzen der chinesischen Ökonomie mit den globalen Wirtschaftskreisläufen zurück, die nicht nur Chancen, sondern auch Risiken (Abhängigkeiten) bergen.¹⁵ Die Außenorientierung der chinesischen Wirtschaft beruht erstens auf dem weiterhin zunehmenden Export von Gütern und Fertigwaren, der einen wichtigen Motor des Wirtschaftsbooms darstellt. Ein Teil ihrer Produktion wurde wegen der Standortvorteile, die afrikanische Länder aus präferentiellen Handelsabkommen mit den USA ziehen (African Growth and Opportunity Act – AGOA), zeitweise nach Afrika verlegt. Zweitens besteht ein immenser Bedarf an Rohstoffimporten, die notwendig sind, um das wirtschaftliche Wachstum Chinas zu konsolidieren oder gar auszubauen. In Anbetracht des stetig steigenden Anteils von Importen am chinesischen Rohstoffverbrauch droht damit die Gefahr einer akuten Abhängigkeit von externen Rohstofflieferungen, besonders betroffen ist die Energiesicherheit. Dies gilt um so mehr, als die hohe Abhängigkeit von Importen kein Zukunftsszenario ist, sondern sich bereits einer Zustandsbeschreibung annähert. Gegenwärtig gehen zwischen 76 und 100 Prozent der weltweiten Zuwachsraten bei der Nachfrage nach wichtigen nichtenergetischen Rohstoffen (Stahl, Zink, Kupfer, Aluminium) auf das Konto der chinesischen Wirtschaft.¹⁶ Auch beim strategisch wichtigen Erdöl wächst die Importabhängigkeit.

Im Zuge ihrer raschen Industrialisierung wurde die Volksrepublik 1993 zu einem Nettoimporteure von Erdöl. Der Anteil der Importe an Chinas Erdölbedarf ist seitdem kontinuierlich gewachsen und erreichte 37 Prozent im Jahr 2003. Bis 2010 könnte er auf 45 Pro-

zent, bis 2030 auf 74 Prozent ansteigen.¹⁷ Im Jahr 2003 löste China Japan als zweitgrößten Erdölkonsumenten der Erde (hinter den USA) ab. Gemessen am derzeitigen Niveau wird sich der Erdölbedarf der Volksrepublik in den kommenden fünfzehn Jahren mehr als verdoppeln und somit maßgeblich dazu beitragen, daß sich der weltweite Energieverbrauch bis 2020 um 50 Prozent erhöhen wird.¹⁸

Tabelle

Chinas wichtigste afrikanische Handelspartner 2004 (nach Importen)

<i>Chinas Importe aus Afrika</i>	<i>In Mio. US-Dollar</i>	<i>In Prozent</i>
Angola	3.422,63	27,4
Südafrika	2.567,96	20,6
Sudan	1.678,60	13,4
Republik Kongo	1.224,74	9,8
Äquatorialguinea	787,96	6,3
Gabun	415,39	3,3
Nigeria	372,91	3,0
Algerien	216,11	1,7
Marokko	208,69	1,7
Tschad	148,73	1,2
Total	11.043,72	88,4

Quelle: *International Monetary Fund*, Direction of Trade Statistics, Washington, D.C., Mai 2005.

Afrika ist in diesem Kontext insofern von Bedeutung, als die zahlreichen rohstoffreichen Länder des Kontinents in der Lage sind, einen nicht unbeträchtlichen Teil der chinesischen Nachfrage zu bedienen. Dementsprechend hat die Region im Laufe der vergangenen Jahre vermehrt die Aufmerksamkeit der Pekinger Führung auf sich gezogen. Daß die Sicherung und Einfuhr von Erdöl und anderen Rohstoffen im Zentrum der chinesischen Interessen in Afrika steht, darauf deutet jedenfalls die Tatsache hin, daß neun der zehn Länder Afrikas, aus denen China die größten Gütermengen einführt, ressourcenreiche und ölprodu-

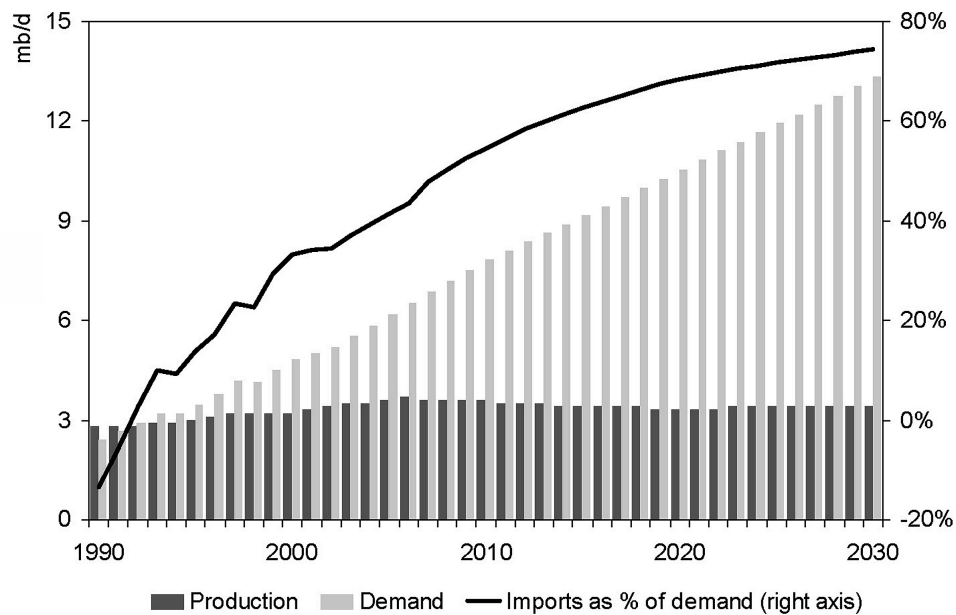
¹⁵ China auf der Suche nach Weltgeltung, in: Neue Zürcher Zeitung, 9.2.2005.

¹⁶ Raphie Kaplinsky, *The Sun Rises in the East*, März 2005 (University of Sussex, Brighton: Institute of Development Studies, Commission for Africa Report Response), <<http://www.ids.ac.uk/ids/news/CFA%20Response/KaplinskyResponse.pdf>>.

¹⁷ China Struggles to Fulfil Spiralling Energy Demands, in: *Jane's Intelligence Review*, 16 (2004) 7, S. 56; *Energy Information Agency*, China Country Analysis Brief, Juli 2004.

¹⁸ *National Intelligence Council*, Mapping the Global Future. Report of the National Intelligence Council's 2020 Project, Washington, D.C. 2005, S. 59.

Diagramm 1
Chinas Ölversorgung: Bedarf, Produktion, Importe (1990–2030)



Quelle: *International Energy Agency, World Energy Outlook 2004*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 9.11.2004, S. 8.

zierende Staaten sind.¹⁹ Bereits heute leistet Afrika mit einem Anteil von 28,7 Prozent (2003: 25,2 Prozent) einen erheblichen Beitrag zu den chinesischen Ölimporten, der in den kommenden Jahren weiter steigen wird.²⁰

Chinas Engagement in Afrika: eine kurze Bestandsaufnahme

Chinas Bemühungen um eine Intensivierung der politischen Beziehungen zu den Staaten Afrikas südlich der Sahara setzten unmittelbar nach den westlichen Reaktionen auf das Tiananmen-Massaker von 1989 ein. Zwischen Juni 1989 und Juni 1992 besuchte der chinesische Außenminister Qian Qichan nicht

¹⁹ Unter ihnen befindet sich mit Tschad bemerkenswerterweise ein Land, das diplomatische Beziehungen zum abtrünnigen Taiwan unterhält. Dieser Umstand ist nicht auf eine moderatere Politik Pekings in der Taiwan-Frage zurückzuführen, sondern auf handfeste Ölinteressen. Möglicherweise hegt Peking in diesem Kontext die Hoffnung, Tschad früher oder später bewegen zu können, die Anerkennung Taiwans zu revidieren.

²⁰ China Makes Room for African Crude as Imports Rise, Dow Jones Newswire, 21.1.2005 (Quelle für 2003: *Institute of Energy Economics*, Japan, Januar 2004).

weniger als vierzehn afrikanische Staaten und legte damit den Grundstein für eine rege Reisediplomatie, die bis heute gepflegt wird.²¹ Allein während der vergangenen zwei Jahre kam es zu mehr als 100 Treffen und Konsultationen zwischen hochrangigen chinesischen und afrikanischen Führungspersonlichkeiten.²² Mit Ausnahme jener sieben Staaten, die diplomatische Beziehungen zu Taiwan haben,²³ unterhält die Volksrepublik in allen subsaharischen Staaten Afrikas eine Botschaft. Hinzu kommt eine steigende Zahl von Wirtschaftsvertretungen und Handelskammern.

Auch wenn chinesische Vertreter im Rahmen dieser Treffen stets betonen, daß es sich bei den afrikanisch-chinesischen Beziehungen um eine Partnerschaft auf gleicher Augenhöhe handle, läßt sich doch nicht übersehen, daß Machtasymmetrien die diplomatischen Beziehungen zwischen beiden Seiten konturieren. Als ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrats und aufstrebende Wirtschaftsmacht ist China erkennbar darum bemüht, sich als Interessenrepräsentant der

²¹ Jährliche Reisen nach Afrika sind seit dieser Zeit zur Routine für hochrangige chinesische Regierungsvertreter geworden. Vgl. *Marchal*, Comment être semblable tout en étant différent? [wie Fn. 5].

²² Africa, China Growing Closer, BBC Monitoring Newsletter, (Mai 2005) 3.

²³ Vgl. die Aufzählung in Fn. 14.

afrikanischen Länder zu positionieren. Das Versprechen der Chinesen, sich auf internationaler Ebene für die Anliegen und Interessen Afrikas einzusetzen, wird immer wieder artikuliert.²⁴ Neben dem Eintreten für einen faireren Welthandel und der Hilfe für afrikanische Institutionen (AU, NEPAD) schließt dies Chinas diplomatische Unterstützung einer Erweiterung des UN-Sicherheitsrates unter Einfluß eines oder mehrerer Entwicklungsländer (inklusive Afrikas) ein. Diese Unterstützung ist allerdings durch die jüngsten Äußerungen chinesischer Diplomaten über eine Reform des Sicherheitsrates wieder in Frage gestellt worden.

Im Bereich der Sicherheitspolitik und friedenserhaltender Maßnahmen (*peacekeeping*) engagiert sich China ebenfalls mehr und mehr in Afrika. Die Zahl chinesischer Soldaten, die sich an UN-Friedensmissionen in Afrika beteiligten, wurde in den neunziger Jahren deutlich erhöht.²⁵ Im Jahr 2004 nahmen insgesamt 1401 chinesische Soldaten an neun Friedensmissionen in Afrika teil. Das größte Kontingent (558 Mann) wurde nach Liberia entsandt,²⁶ nachdem die neue, 2003 angetretene liberianische Regierung ihre Beziehungen zu Taiwan abgebrochen hatte. Indes scheint die Teilnahme von 125 Polizisten an der UN-Friedensmission in Haiti – das diplomatische Beziehungen zu Taiwan unterhält – auf eine größere Flexibilität Chinas in dieser Frage hinzudeuten.

Um seinen Einsatz für afrikanische Belange herauszustellen, verweist Peking auch auf sein entwicklungspolitisches Engagement. So tritt China für weitere Entschuldungsrunden zugunsten der afrikanischen Staaten ein. Die Volksrepublik hat in den vergangenen Jahren 31 afrikanischen Ländern einen Schuldenerlaß in Höhe von insgesamt 1,27 Mrd. US-Dollar gewährt.²⁷ Die unverbindliche Zusage von Präsident Hu Jintao, China werde entwicklungspolitische Hilfe »im Rahmen seiner Möglichkeiten« leisten,²⁸ zählt eben-

falls zum Repertoire, mit dem die Pekinger Führung die Intensivierung der chinesisch-afrikanischen Beziehungen unterstreicht. Im Jahr 2002 belief sich das Volumen der breit gestreuten chinesischen Entwicklungszusammenarbeit auf 1,8 Mrd. US-Dollar,²⁹ davon floß knapp die Hälfte (44 Prozent) nach Afrika.³⁰ Damit bleibt Chinas Hilfe an afrikanische Staaten zwar hinter dem Volumen westlicher Geber zurück,³¹ aus afrikanischer Sicht wird dies jedoch durch den sowohl von afrikanischer als auch chinesischer Seite regelmäßig betonten Umstand kompensiert, daß die VRCh – im Gegensatz zu westlichen Gebern – auf politische Konditionalitäten weitgehend verzichtet.

Aus dem breiten Spektrum der chinesischen Aktivitäten in Afrika ragt der wirtschaftliche Bereich heraus. Er gibt zugleich die deutlichsten Hinweise auf Pekings wachsende Interessen auf dem Kontinent. Hervorzuheben sind vor allem die exponentiellen Zuwachsraten des chinesisch-afrikanischen Handels. So vergrößerte sich das Handelsvolumen zwischen 1989 und 1997 um 431 Prozent und hat sich seitdem noch einmal mehr als verfünffacht. Im Jahr 2004 erreichte es einen neuen Höchststand von etwa 24 Mrd. US-Dollar.³² Damit macht der Handel mit Afrika zwar nur knapp zwei Prozent des chinesischen Außenhandels aus. Chinas Anteil am afrikanischen Außenhandel lag 2004 aber bei immerhin 6,3 Prozent und stellt, zumal in Anbetracht seiner enormen Wachstumsraten, eine nicht zu vernachlässigende Größe für die afrikanischen Staaten dar.³³ Schätzungen gehen davon aus, daß die VRCh im Jahr 2005 Großbritannien als drittgrößten Handelspartner Afrikas ablösen wird (nach den USA und Frankreich).³⁴

Zu dem spektakulären Handelswachstum hat vor allem eine aktive, von Peking geförderte Investitionspolitik beigetragen. Institutioneller Rahmen ist das 2000 erstmals veranstaltete chinesisch-afrikanische

²⁴ Vgl. China's Premier Urges Greater Understanding for Africa, Integrated Regional Information Networks (IRIN) News, 15.12.2003.

²⁵ Dies fügt sich in den allgemeinen Trend einer aktiveren chinesischen Beteiligung an UN-Friedensmissionen. Vgl. Pang Zhongying, China's Changing Attitude to UN Peacekeeping, in: *International Peacekeeping*, 12 (2005) 1, S. 87–104.

²⁶ Weitere rund 300 Chinesen nahmen in diesem Zeitraum als Blauhelme, Militärbeobachter und Polizisten an den übrigen UN-Missionen in Afrika südlich der Sahara teil. Quelle: *United Nations Department of Peacekeeping Operations*.

²⁷ Africa, China Growing Closer [wie Fn. 22].

²⁸ The Shifting Politics of Global Giving, in: *The Christian Science Monitor*, 6.1.2005.

²⁹ Forget Mao, Let's Do Business, in: *The Economist*, 7.2.2004.

³⁰ Chine-Afrique: Sous le signe de pétrole, in: *L'Humanité*, 4.2.2004.

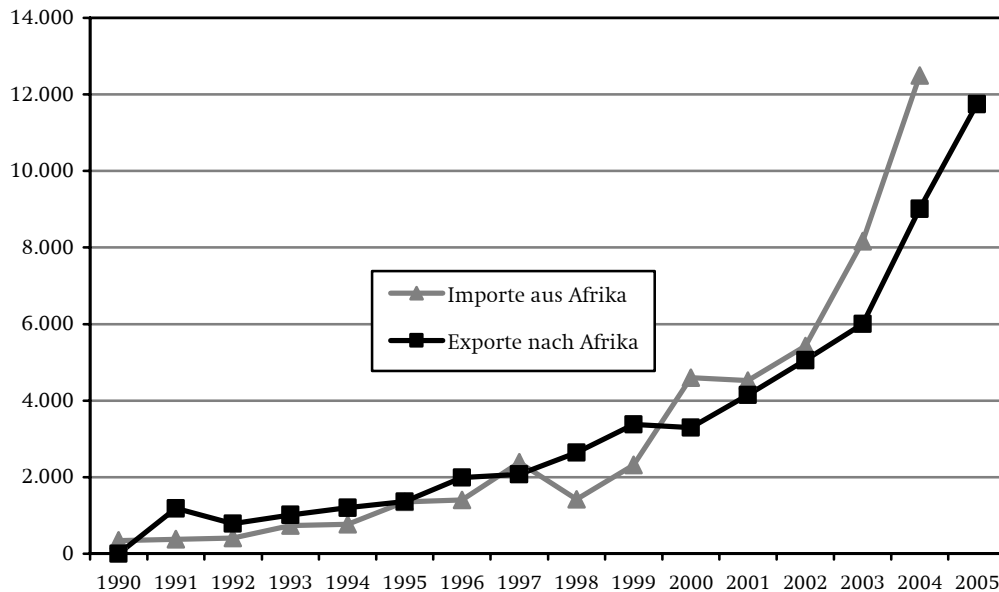
³¹ Zum Vergleich: Die bilateralen Nettoauszahlungen der Bundesrepublik an die Länder Afrikas südlich der Sahara beliefen sich im selben Jahr auf rund eine Milliarde US-Dollar.

³² Nach Angaben von UNDP <www.undp.org.cn> sogar 29,64 Mrd. US-Dollar (2004). Dies entspricht etwa 40 Prozent des amerikanisch-afrikanischen Handels.

³³ Quelle: *International Monetary Fund*, Direction of Trade Statistics, Washington, D.C., Mai 2005.

³⁴ Jean-Christophe Servant, China's Trade Safari in Africa, in: *Le Monde Diplomatique*, Mai 2005.

Diagramm 2
Chinesischer Außenhandel mit Afrika, 1990–2004 (in Mio. US-Dollar)



Quelle: *International Monetary Fund*, Direction of Trade Statistics, Washington, D.C., Mai 2005.

Kooperationsforum. Mit Hilfe des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) wurde im März 2005 in Peking zudem eine chinesisch-afrikanische Handelskammer eröffnet, die den Handel und die wirtschaftlichen Beziehungen Chinas mit zunächst fünf afrikanischen Ländern (Kamerun, Ghana, Mosambik, Nigeria, Tansania) gezielt unterstützen wird. Auf chinesischer Seite ist ein staatlich geförderter Dachverband von 14 000 Unternehmen beteiligt.³⁵ Bilaterale Handels- und Investitionsabkommen bestehen mit nunmehr drei Viertel aller afrikanischen Länder. Von den 40 bilateralen Investitionsabkommen, die China zwischen 1995 und 2003 unterzeichnet hat, wurden 18 mit afrikanischen Staaten abgeschlossen.³⁶

Ein weiterer Indikator für die engere Wirtschaftskooperation ist die Tatsache, daß im Jahr 2004 knapp 700 chinesische Firmen in Afrika aktiv waren.³⁷ Deren Direktinvestitionen beliefen sich auf 1,5 Mrd. US-Dollar. China hat zudem seine Bereitschaft erklärt, mit

einigen Staaten, vor allem im südlichen Afrika, Verhandlungen über die Errichtung einer Freihandelszone aufzunehmen.

Obwohl Sicherung und Import strategisch wichtiger Rohstoffe im Vordergrund stehen, reichen Chinas Wirtschaftsinteressen in Afrika über den Rohstoffsektor hinaus. Aufgrund der niedrigen Produktionskosten in China einerseits und der verbreiteten Armut in Afrika andererseits finden chinesische Produkte auf dem Kontinent reißenden Absatz. Chinesische Unternehmen haben Afrika als attraktiven Markt für ihre Exportgüter entdeckt, insbesondere für Maschinen, Industrieprodukte, Telekommunikation, Waffen, Kleidung und Textilien. China war bereits 2003 (nach Frankreich) der zweitwichtigste Exporteur von Waren in das Gebiet der westafrikanischen Staatengemeinschaft ECOWAS und hat seinen Anteil von damals 11 Prozent inzwischen vermutlich weiter ausgebaut. Darauf deutet schon das stetig wachsende Handelsaufkommen Chinas mit Nigeria hin, der mit weitem Abstand größten Volkswirtschaft Westafrikas. Nachdem sich Nigerias Importe aus China zwischen 1994 und 2002 bereits mehr als verzehnfacht hatten, stieg das Importvolumen zwischen 2003 und 2004 nochmals von 1,76 auf 2,28 Mrd. US-Dollar an.³⁸

³⁵ New Public-Private Partnership to Promote Sino-African Ties, UNDP Press Release, 18.3.2005.

³⁶ Quelle: UNCTAD, World Investment Report 2004.

³⁷ Vgl. China-Africa Relations: Equality, Cooperation and Mutual Development, Rede des chinesischen Botschafters in Südafrika am Institute for Security Studies, Pretoria, 9.11.2004; Follow-Up Actions of China-Africa Cooperation Forum Satisfactory: Chinese FM, in: Beijing Time, 16.12.2003.

³⁸ Obasanjo in France on Debt-Relief Mission, in: Mail & Guardian (Johannesburg), 23.5.2005; vgl. auch Nigeria,

Strategische Elemente der chinesischen Afrikapolitik

Die außenpolitischen Folgen des Tiananmen-Massakers haben China veranlaßt, die Phase jener relativen Passivität zu beenden, die Pekings Beziehungen zu Afrika zwischen den frühen siebziger Jahren bis in die späten achtziger Jahre hinein charakterisiert hatte. Seitdem steht die Verknüpfung wirtschaftlicher und politischer Kooperationsanreize im Vordergrund der chinesischen Afrikapolitik. So war es kein Zufall, daß China bereits unmittelbar nach dem Massaker und der anschließenden Krise der chinesisch-westlichen Beziehungen das Volumen seiner Hilfe – wenn auch von einem niedrigen Niveau aus – für die Entwicklungsländer im allgemeinen und für Afrika im besonderen beträchtlich erhöhte.³⁹ Mit dieser Maßnahme sollte unter den afrikanischen Staaten der diplomatische Rückhalt sichergestellt werden, der notwendig war, um der Kritik des Westens an Chinas Menschenrechtspolitik zu begegnen. Diese Kritik wurde von Peking nicht nur als unzulässige Einmischung in Chinas innere Angelegenheiten unter dem Deckmantel des Eifers für Demokratie und Menschenrechte interpretiert, sondern auch als Attacke des Westens gegen die Entwicklungsländer in ihrer Gesamtheit.⁴⁰ Damit wurde das Dogma der staatlichen Souveränität von Peking nicht allein zum eigenen Schutz gegen Eingriffe des Westens verteidigt, es diente darüber hinaus als Instrument, mit dessen Hilfe der »ideologische«, in Wirklichkeit pragmatische Schluß zwischen der Volksrepublik und afrikanischen Regierungen herbeigeführt wurde.

Diese Strategie wurde ebenfalls im Bereich der Entwicklungshilfe praktiziert, wo China – im Gegensatz zu westlichen Gebern – zumeist auf die Formulierung ökonomischer oder gar politischer Konditionalitäten explizit verzichtet. Die einzige Bedingung, die Peking an die Vergabe von Entwicklungshilfe und anderen Zuwendungen knüpft, ist die vergleichsweise leicht zuzugestehende Nichtanerkennung Taiwans. Daß der Mittelzufluß an afrikanische Staaten also nicht an die Umsetzung von politischen Reformen geknüpft wird, ist ein wesentlicher Grund dafür, daß China zumindest für die mehrheitlich (80 Prozent) nichtkonsolidierten Demokratien Afrikas südlich der

China Sign N27 Billion Telecom Pact, in: Guardian (Lagos), 25.5.2005.

³⁹ Taylor, China's Foreign Policy [wie Fn. 6], S. 451f.

⁴⁰ Philip Snow, Neue Allianz? Die Beziehungen Chinas zu Afrika, in: Der Überblick, (1990) 1, S. 31.

Sahara – und erst recht für die autoritären Regime unter ihnen – als Partner überaus attraktiv ist.⁴¹ Erhöht wird diese Anziehungskraft noch durch den Umstand, daß ein nicht unerheblicher Teil der chinesischen Hilfe in prestigewirksame Großprojekte (Regierungsgebäude, Fußballstadien etc.) fließt, die von der westlichen, an Armutsbekämpfung orientierten Gebergemeinschaft nicht (mehr) finanziert, von afrikanischen Regierungen aber geschätzt werden. Beide Besonderheiten stärken die Legitimität der fragilen afrikanischen Regime nicht nur nach außen, sondern auch nach innen.⁴²

Aus diesem Entgegenkommen erklärt sich die diplomatische Unterstützung Chinas durch afrikanische Regierungen, die der Pekinger Führung helfen, ihre politischen und wirtschaftlichen Handlungsspielräume auf internationaler Ebene zu bewahren und auszuweiten. Zum Tragen kommt dieser Mechanismus des wechselseitigen Beistands in einer Reihe von Politikfeldern, vor allem aber innerhalb von multilateralen Organisationen, in denen das Abstimmungsverhalten einzelner Staaten und das Zustandekommen von Mehrheiten ausschlaggebend sind. Das gilt etwa für die Abstimmungen innerhalb der UN-Menschenrechtskommission, in deren Rahmen die afrikanischen Vertreter regelmäßig zugunsten Chinas votieren, um das Land vor westlicher Kritik zu schützen. Ähnliches ist hinsichtlich der Verteidigung der wirtschaftlichen Interessen Chinas im Rahmen von WTO-Verhandlungen (Cancún) zu konstatieren. Besonders deutlich wird das politische Entgegenkommen der afrikanischen Staaten in deren offizieller Anerkennung Chinas als Marktwirtschaft – eine Geste, die darauf abzielt, die VRCh nach ihrem Eintritt in die Welthandelsorganisation vor Dumpingvorwürfen zu bewahren.⁴³ Aber auch bei der Durchsetzung des Konzepts einer multipolaren Welt und des Ein-China-Prinzips (in der Taiwan-Politik) spielt die diplomatische Unterstützung durch afrikanische Staaten eine wichtige Rolle.

⁴¹ Derzeit können elf Staaten Afrikas südlich der Sahara als konsolidierte Demokratien gelten. Vgl. <<http://www.freedomhouse.org/research/survey2005.htm>>.

⁴² Allerdings spielen Rentabilitätsgesichtspunkte und die Zusammenarbeit mit anderen Gebern eine zunehmende Rolle. Joint-ventures bauen häufig auf Projekten der chinesischen Entwicklungszusammenarbeit auf.

⁴³ China Wants International Economy Market Status, Inter Press Service, 13.6.2004; Thomas Rumbaugh/Nicolas Blancher, China: International Trade and WTO Accession, Washington, D.C. 2004 (IMF Working Paper 04/36), S. 12.

Indes ist Chinas Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der afrikanischen Staaten nur *ein* Grund für den zunehmenden Einfluß Pekings in der Region, und sie erklärt nur teilweise die spektakulären Zuwachsraten des chinesisch-afrikanischen Handels auf der einen und die anhaltende Stagnation des afrikanischen Handels mit den westlichen Industriestaaten auf der anderen Seite. Ausschlaggebend für die wirtschaftlichen Erfolge sind vielmehr die Außenwirtschaftsstrategien Chinas und seiner Unternehmen. Ein wesentlicher Unterschied zwischen chinesischen und westlichen Unternehmen ist bei der Auswahl und Eroberung von Märkten zu erkennen. Im Gegensatz zu westlichen Firmen betrachten chinesische Unternehmen die schwierigen Rahmenbedingungen in vielen afrikanischen Staaten (politische Instabilität, Korruption, mangelnde Rechtssicherheit, Kriminalität) als ökonomische Chance. In Krisenstaaten mit hohem Konfliktpotential wie Angola, Sierra Leone und der Demokratischen Republik Kongo ist diese Haltung besonders augenfällig. Dank ihrer Risikobereitschaft profitieren chinesische Unternehmen daher in außerordentlichem Maße von dem Umstand, daß Investitionen in Afrika die höchsten Gewinnmargen (25,3 Prozent) innerhalb der südlichen Hemisphäre abwerfen.⁴⁴

Weitere Vorteile ziehen chinesische Firmen aus der Konzentration auf Sektoren, die von westlichen Unternehmen weitgehend gemieden werden (Infrastruktureinrichtungen wie Flughäfen, Eisenbahnlinien, Telekommunikation, Straßen, Staudämme, Kraftwerke). Diese Ausrichtung kann als Nischenstrategie bezeichnet werden. Darunter ist das gezielte Ausnutzen komparativer Vorteile bei der Erschließung von Märkten zu verstehen, in denen wirtschaftliche Konkurrenz aus anderen Staaten – seien es Sektoren oder Länder – nicht oder nur schwach vertreten ist.

Obwohl sie auch von kurzfristigen wirtschaftlichen Erwägungen geleitet wird, ist diese Strategie für China vor allem mittel- und langfristig von doppeltem Nutzen. Insbesondere Vorhaben im öffentlichen Sektor dienen Peking als Goodwill-Projekte dazu, die Sympathien afrikanischer Regierungseliten zu gewinnen. Sie eröffnen China die Möglichkeit, seinen politischen Einfluß rasch auszudehnen und zugleich ökonomische Vorteile (z.B. Zugang zu weiteren Wirtschaftssektoren) zu erzielen.⁴⁵

⁴⁴ Vgl. *United Nations Office on Drugs and Crime, Why Fighting Crime Can Assist Development in Africa*, Wien 2005, S. 78.

⁴⁵ Für das Beispiel Äthiopien vgl.: *China Flexes Economic*

China praktiziert seine Nischenstrategie vor allem in Ländern, gegen die die westliche Staatengemeinschaft Sanktionen verhängt hat (»Pariastaaten«). Da westliche Nationen bei weitem die wichtigsten Außenhandelspartner afrikanischer Länder sind, erzeugt der Erlaß von Embargos oder Sanktionen zwangsläufig ein Konkurrenzvakuum, in dem China, das sich durch die Sanktionen verständlicherweise weder rechtlich noch politisch gebunden sieht, als neuer Wirtschaftspartner auftreten kann – und mitunter als Monopolist. Diese Strategie des Trittbrettfahrens (*Free-Riding*) hat China in Afrika wiederholt praktiziert, unter anderem im Sudan (siehe unten, S. 19ff) und in Simbabwe, gegen das die USA und die EU im Jahr 2002 wegen anhaltender schwerer Menschenrechtsverletzungen Sanktionen verhängten.⁴⁶ Mit Hilfe von Waffenlieferungen, Handel und materiellen »Anreizen« (Geschenken) hat sich Peking in kurzer Zeit als wichtigster externer Partner des isolierten Mugabe-Regimes etabliert.⁴⁷

In den beiden folgenden Abschnitten werden die hier skizzierten außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Strategien Chinas anhand zweier Beispiele illustriert: Chinas Energiesicherheitspolitik und seine Außenpolitik gegenüber dem Sudan.

Chinesische Interessenpolitik: das Beispiel Erdöl

China hat aus seinem immensen Energiebedarf und seiner steigenden Abhängigkeit von Erdölimporten außenpolitische Konsequenzen gezogen und sich für eine Energieversorgungspolitik entschieden, die um eine Diversifizierung von Importen bemüht ist und nach »verlässlichen« Lieferanten Ausschau hält. Neben der Fähigkeit zur Lieferung von Erdöl definiert sich deren Verlässlichkeit vor allem über die Frage, ob sie »freundschaftliche Beziehungen« zur VRCh unter-

Muscle throughout Burgeoning Africa, in: *The Wall Street Journal*, 29.3.2005; vgl. auch: *China Promises More Infrastructure*, in: *Cameroon Tribune*, 30.5.2005.

⁴⁶ China soll auch wiederholt UN-Sanktionen gebrochen haben. Vgl. Ian Taylor, *The »All-Weather Friend? Sino-African Interaction in the Twenty-First Century*, in: Ian Taylor/Paul Williams (Hg.), *Africa in International Politics. External Involvement on the Continent*, New York 2004, S. 94–97.

⁴⁷ Dazu ausführlich *Friedrich-Ebert-Stiftung, The »Look East Policy: of Zimbabwe Now Focuses on China*, Harare 2004 (Policy Briefing Paper). Beispielsweise hat China den Bau einer neun Millionen US-Dollar teuren Villa für Präsident Robert Mugabe mitfinanziert. Vgl. *Beijing Makes Friends and Riches in Africa*, in: *Guardian*, 22.4.2005.

halten. Daß China – ebenso wie die USA – Energieversorgung als integralen Bestandteil seiner nationalen Sicherheit konzipiert, verdeutlicht den zentralen strategischen Stellenwert, den der Zugang zu ausländischen Erdölfeldern für Peking hat.⁴⁸ Indes erfüllt die Zielsetzung der Energiesicherheit auch eine eminent politische Funktion, da wirtschaftliche Entwicklung eine wesentliche Grundlage des chinesischen Selbstverständnisses als aufstrebender Weltmacht bildet.

Dieser Konnex wurde mit einem *White Paper* des Verteidigungsministeriums im Jahr 1998 zu einem Element der offiziellen Regierungspolitik.⁴⁹ Resultat war eine »zunehmende Vernetzung der globaleren Wirtschaftspolitik Pekings mit seiner Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik«, deren operative Umsetzung an der chinesischen Energiepolitik sichtbar wird.⁵⁰ Im Zuge der Neuausrichtung und Erweiterung seiner energiepolitischen Strategien hat China in jüngster Zeit sein außenpolitisches Engagement weltweit intensiviert. Dies steht im Einklang mit dem Ziel der Diversifizierung und Ausweitung von Öleinfuhren. So hat die Volksrepublik die Zahl ihrer Ölimportquellen während der letzten Jahre sukzessive erhöht. Bezog China im Jahr 1990 den Großteil seiner gesamten Öleinfuhren (81,5 Prozent) aus lediglich drei Staaten,⁵¹ sind es heute deutlich mehr. Die flächendeckenden Investitionen in die afrikanischen Ölmärkte haben dazu geführt, daß China gegenwärtig Erdöl aus nicht weniger als elf afrikanischen Ländern bezieht (u.a. aus Mauretanien, dem Sudan, der Republik Kongo, Gabun, der Elfenbeinküste, Nigeria und Algerien). Wie bereits erwähnt, zeichnen diese Länder gemeinsam für mehr als ein Viertel der chinesischen Erdölimporte verantwortlich.⁵²

Chinas gewachsenes Interesse an afrikanischem Erdöl erklärt sich nicht nur aus seinen Importbedürfnissen, es wird auch von der Angebotsseite beeinflusst. Nicht zufällig gewinnen Chinas Ölinteressen in Afrika

zu einem Zeitpunkt an Bedeutung, da große Erdölvorkommen in Afrika entdeckt worden sind, vor allem im Golf von Guinea, der sich von Senegal entlang der westafrikanischen Küste bis ins südlich gelegene Angola erstreckt. Afrikas führende Erdölnationen, Angola und Nigeria, werden ihre Produktion innerhalb der nächsten zehn bis fünfzehn Jahre verdoppeln oder gar verdreifachen. Hinzu kommen die teilweise beträchtlichen Produktionskapazitäten neuer Erdölstaaten wie Äquatorialguinea, São Tomé e Príncipe und Tschad sowie kleinerer Produzenten wie Mauretanien und Elfenbeinküste. Der Anteil Afrikas südlich der Sahara an der weltweiten Ölproduktion liegt derzeit bei 6,2 Prozent.

Schätzungen gehen davon aus, daß zwischen 2001 und 2030 Investitionen in Höhe von 360 Mrd. US-Dollar in den afrikanischen Ölsektor fließen werden. Afrikas Staaten werden in zehn bis fünfzehn Jahren etwa sieben Millionen Barrel pro Tag (b/t) für den Weltmarkt produzieren,⁵³ langfristig (2020) könnten dreizehn Millionen b/t erreicht werden.⁵⁴ Chinas wichtigster afrikanischer Lieferant ist Angola, dessen Produktion 2004 erstmals eine Million Barrel pro Tag überschritt. Im selben Jahr exportierte Angola 117 Millionen Barrel nach China, knapp 60 Prozent mehr als im Vorjahr,⁵⁵ und kam damit dem Volumen nahe, das China von seinem wichtigsten Erdöllieferanten – Saudi-Arabien – bezieht (125 Mio. Barrel).⁵⁶ In Anbetracht der prognostizierten Verdoppelung seiner Produktion bis 2008 wird Angolas Anteil an den chinesischen Erdölimporten (gegenwärtig 13,1 Prozent; 1999 3,7 Prozent) weiter steigen, zumal Peking seine Position in Angola entschlossen festigt und ausbaut (siehe unten, S. 17).⁵⁷

Die bereits erwähnte Konzentration auf Nischenmärkte bildet auch in der Energiesicherheitspolitik einen strategischen Eckpfeiler chinesischen Han-

⁴⁸ Damit hat sich China einer Position angenähert, die die USA seit der Präsidentschaft Jimmy Carters vertreten (Carter-Doktrin).

⁴⁹ China Struggles to Fulfil Spiralling Energy Demands [wie Fn. 17], S. 56.

⁵⁰ Frank Umbach, Die sicherheitspolitische und militärstrategische Entwicklung Chinas vor und nach dem 11. September 2001, in: Erich Reiter (Hg.), Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2003, Hamburg 2003, S. 533.

⁵¹ Ebd., S. 534.

⁵² Africa Energy, (August 2004) 77, S. 12, 19; The East Needs Oil, in: Africa Confidential, 28.5.2004; China and Nigeria Sign Oil Development Agreement, in: China Daily, 19.12.2004.

⁵³ Une priorité géostratégique: offensive sur l'or noir africain, in: Le Monde Diplomatique, 1.1.2003; Africa, a Volatile Region, Vies to Become a World Oil Provider, in: International Herald Tribune, 31.7.2004.

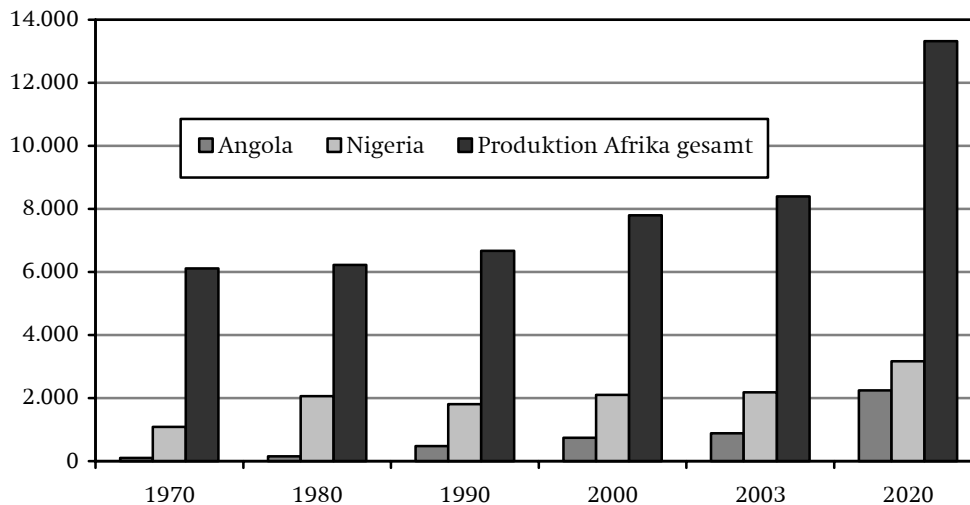
⁵⁴ International Energy Agency, World Energy Investment Outlook, Paris 2003, S. 167; The East Needs Oil [wie Fn. 51].

⁵⁵ Energy Information Administration, <<http://www.eia.doe.gov/emeu/ipsr/t11b.xls>>.

⁵⁶ China Makes Room for African Crude as Imports Rise [wie Fn. 20].

⁵⁷ Gleichwohl werden Drittstaaten wie Angola nicht dazu in der Lage sein, Chinas derzeitige Abhängigkeit von den Golfstaaten (mehr als 50 Prozent) aufzulösen.

Diagramm 3
Afrikas Erdölproduktion (in 1000 Barrel/Tag)



Quelle: BP Statistical Review of World Energy 2004; Africa Confidential 28.5.2005.

delns.⁵⁸ Um Zugang zu ausländischen Ölfeldern zu finden, investiert China vor allem in Staaten, deren Erdölsektoren vergleichsweise wenig umkämpft sind bzw. (noch) nicht von westlichen multinationalen Konzernen dominiert werden. Das ist beispielsweise in Ländern der Fall, zu denen amerikanische und/oder europäische Firmen aufgrund von Sanktionen seit Jahren keinen oder nur begrenzten Zugang haben (Sudan, Iran, Irak).⁵⁹ Um Nischen handelt es sich auch bei relativ neuen Ölproduzenten, das heißt Staaten, in denen die Verteilung von Erdölkonzessionen noch längst nicht abgeschlossen ist. Chinas wachsende Nachfrage nach Erdöl aus Afrika fügt sich damit nahtlos in seine globale energiesicherheitspolitische Strategie ein, insofern der Sudan zur ersten, die (neuen) westafrikanischen Ölstaaten am Golf von Guinea zur zweiten Kategorie von Nischenmärkten zählen.

China verfolgt das Ziel der Energiesicherheit aber auch über Umwege. Erdöl wird nur als ein – wenn gleich gewichtiges – Element der bilateralen Beziehungen zu afrikanischen Erdölstaaten konzipiert, das in

einen größeren Kooperationsrahmen eingebunden ist. Chinas wichtigste Ölfirmen sind staatseigene Betriebe, deren Streben nach Erdöl und Marktanteilen nicht ausschließlich von kommerziellen Interessen, sondern vor allem vom strategischen Ziel der Energie- und Rohstoffsicherheit geleitet wird.⁶⁰ Insofern agieren sie als verlängerter wirtschafts- und energiepolitischer Arm der chinesischen Regierung, die die Auslandsaktivitäten der staatlichen Ölkonzerne (auch in Afrika) durch ein breites Spektrum außenpolitischer Instrumente massiv fördert.⁶¹ Dazu zählen die Vergabe weicher Kredite und zinsloser Darlehen, »Geschenke« und »Anreize«, Entwicklungszusammenarbeit, Personalaustausch und Ausbildungsprogramme, Waffenlieferungen und diplomatische Unterstützung der jeweiligen »Partnerländer«.

Beispielhaft für Chinas wohlüberlegte *Petro-Diplomacy* ist sein Vorgehen in Angola. Pekings Entscheidung etwa, den staatseigenen angolanischen Erdölkonzern Sonangol zum Partner seiner Erdöl-

⁵⁸ Ungeachtet der Tatsache, daß Erdöl ein fungibles Gut ist, gibt sich die VRCh aus den bereits erwähnten sicherheitspolitischen Gründen nicht mit der Rolle des Aufkäufer zufrieden. Vielmehr strebt es in der Regel eine aktive Beteiligung an der Förderung und Produktion in Staaten an, aus denen sie Erdöl importiert.

⁵⁹ Diese Strategie setzte etwa Mitte der neunziger Jahre ein, als China seine Bemühungen zum Ankauf von Öl im Nahen Osten, in Afrika und Lateinamerika aufnahm bzw. verstärkte.

⁶⁰ NOCs 1 – IOCs 0, in: *Petroleum Economist*, April 2005, S. 4–9; vgl. auch: China Woos Latins in Oil Hunt, in: *International Herald Tribune*, 2.3.2005.

⁶¹ Grundlage der Auslandsstrategien war die Reform und Neustrukturierung der staatlichen Erdölkonzerne Mitte der neunziger Jahre. Vgl. Sergei Trough, *China's Changing Oil Strategy and Its Foreign Policy Implications*, Washington, D.C.: Brookings, Center for Northeast Asian Policy Studies (CNAPS), 1999 (CNAPS Working Paper), <http://www.brookings.edu/fp/cnaps/papers/1999_trough.htm>.

förderung in Argentinien zu machen, ist weniger wirtschaftlich motiviert und steht vielmehr im Zusammenhang mit Chinas Bestrebungen, seine Position in Angola zu konsolidieren.⁶² In einem weiteren Schritt, der die enge Verzahnung strategischer und energie-wirtschaftlicher Interessen im Ausland erkennen läßt, gelang es Peking mit Hilfe eines Kredits der staats-eigenen China Eximbank (über zwei Milliarden US-Dollar), die angolische Regierung dazu zu bewegen, die Konzessionen für ein großes Ölfeld nicht – wie weithin erwartet worden war – an den indischen Konzern Videsh, sondern an die chinesische SINOPEC zu vergeben.⁶³

Neben der Verfügbarkeit von Erdöl sind für die VRCh mit dem Abschluß von Erdölverträgen weitere Vorteile verbunden, etwa die Erschließung von Märkten für chinesische Exportprodukte und die Vergabe von Bauaufträgen an chinesische Unternehmen. So ist beispielsweise der erwähnte Kredit an die angolische Regierung »gebunden«, das heißt, 70 Prozent der durch ihn finanzierten Aufträge – in diesem Fall für den Bau von Infrastruktur – müssen an chinesische Firmen vergeben werden.⁶⁴ Hervorzuheben ist überdies der Verkauf von chinesischen Waffen und Rüstungsgütern.⁶⁵ Zahlreiche Staaten, in denen Peking Ölinteressen verfolgt, sind Käufer chinesischer Waffen, wie zum Beispiel der Irak, der Iran, die Elfenbeinküste und Angola. Ähnlich wie für Iran gilt China – neben Rußland und Weißrußland – auch für den Sudan als wichtigster Waffenlieferant.⁶⁶ Der durch Erdöleinnahmen finanzierte Kauf von Waffen verbilligt nicht nur Chinas Energierechnung, er ist darüber hinaus ein wichtiger Bestandteil der von

Peking angestrebten »Sonderbeziehungen« zu seinen Öllieferanten. Kaum weniger bedeutend ist die diplomatische Unterstützung, die China aus den engen Beziehungen zu seinen Erdöllieferanten gewinnt. Zwar wird solcher Beistand nicht nur von den Erdölstaaten gewährt, dürfte in deren Fall aber – aufgrund der wechselseitigen Interessen – ungleich »verlässlicher« sein.

Für die Erdölstaaten selbst ist das Vordringen Chinas auf dem Weltmarkt von potentiell großer Bedeutung. Denn Chinas wachsende Nachfrage und weltweite Suche nach Erdöl tragen dazu bei, die politischen und ökonomischen Handlungsspielräume von Ölstaaten direkt wie indirekt zu erweitern. Wirtschaftlich profitieren sie von steigenden Ölpreisen. Für erdölproduzierende Länder, deren Regierungen sich externer politischer Einflußnahme – durch westliche Abnehmerstaaten – zu erwehren suchen, ist China aber auch politisch bedeutsam.⁶⁷ Als vehementer Verfechter des Nichteinmischungsprinzips kann China in diesen Ländern faktisch einen Wettbewerbsvorteil gegenüber westlichen Staaten geltend machen und sich als attraktiver Handelspartner souveränitätsbewußter Regierungen anbieten.

Insofern exemplarisch ist Chinas Strategie in Nigeria. Die Volksrepublik lieferte Mitte der neunziger Jahre Waffen an das wegen schwerer Menschenrechtsverletzungen international isolierte und von den USA und der EU mit einem Waffenembargo belegte Regime Sani Abachas. Damit schuf sie die diplomatische Voraussetzung, um Zugang zu nigerianischem Erdöl zu erhalten. Ein weiteres Beispiel ist die chinesische Strategie in Angola. Die Garantie für den erwähnten chinesischen Milliardenkredit an die angolische Regierung stützt sich auf die Anrechnung künftiger Erdöllieferungen. Diese Konstruktion hat erhebliche Kritik von seiten des Internationalen Währungsfonds (IWF) hervorgerufen, mit dem Angola derzeit über die Durchführung eines Staff-Monitored Programme verhandelt. Der chinesische Ölkredit verschaffte der bankrotten angolischen Regierung frisches Geld. Sie mußte daher kein Darlehen von multilateralen Gebern in Anspruch nehmen, die zwar günstiger, aber auch an Konditionen gebunden sind, vor allem an die Transparenz der öffentlichen Finanzen.⁶⁸ Mit Hilfe der

62 China-Argentina Oil Investment Gives Angola Key Role, Dow Jones Newswire, 22.11.2004.

63 Neben China zählt auch Indien zu jenen Ländern, deren Engagement in Afrika beträchtlich zugenommen hat. Das afrikanisch-indische Handelsvolumen hat sich in den letzten zehn Jahren mehr als vervierfacht (2004: 8,4 Mrd. US-Dollar). Vgl. auch: India Is Chasing China in Rivalry for West African Oil Stakes, Agence France-Presse, 15.10.2004.

64 Angola: Booming Economy Brings Change of Track on Transparency Issue, in: SouthScan, 28.1.2005.

65 Zwischen 2000 und 2003 war China (nach Rußland) der wichtigste Waffenlieferant afrikanischer Staaten. Vgl. Richard F. Grimmett, Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 1996–2003, Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS), 2004 (CRS Report for Congress), S. 27; Taylor, The »All-Weather Friend«? [wie Fn. 45], S. 94–97.

66 China's Ties to Sudan Oil Raise the Stakes in Civil War, in: Washington Post, 26.12.2004; Sudan, Côte d'Ivoire Were Main Buyers of Belarussian Arms in 2003, BBC Monitoring, 12.1.2005.

67 So etwa im Falle Venezuelas. Vgl. Venezuela and China Sign Oil Deal, BBC Online, 24.12.2004.

68 Vgl. Angola: 2004 Article IV Consultation – Staff Report, Washington, D.C.: International Monetary Fund, Juli 2005. Angola verbuchte zwischen 1997 und 2002 Öleinnahmen in Höhe von etwa 17 Mrd. US-Dollar. Im selben Zeitraum soll

Finanzspritze hat China seine Position im Erdölsektor Angolas gefestigt, allerdings auf Kosten der internationalen Finanzinstitutionen. Deren Bemühungen, regulierend auf das korrupte System des angolischen Regimes einzuwirken, wurden damit effektiv unterlaufen.⁶⁹

Daß Chinas Verhalten somit nicht nur zur Reproduktion von Korruption und Mißwirtschaft beitragen, sondern weitaus schwerwiegendere Folgen mitverursachen kann, zeigt die Darfur-Krise. Im Sudan hat China als ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrates sein ganzes diplomatisches Gewicht in die Waagschale geworfen, um ein schärferes Vorgehen der internationalen Gemeinschaft gegen das Regime in Khartum zu verhindern und seine Erdölinteressen zu schützen.⁷⁰

Chinesische Interessenpolitik: das Beispiel Sudan

Chinas Präsenz im sudanesischen Erdölsektor reicht in das Jahr 1996 zurück, als die staatseigene China National Petroleum Corporation (CNPC) sich mit einem Anteil von 40 Prozent an der Greater Nile Petroleum Operating Company (GNPOC) beteiligte, einem Joint-venture, an dem sudanesische, kanadische und malaysische Erdölfirmer beteiligt waren. Im August 1999 begann Khartum mit dem Export südsudanesischen Erdöls, das ihm jährliche Einnahmen von bis zu 580 Mio. US-Dollar (2001) – 40 Prozent seiner gesamten staatlichen Einkünfte – einbrachte.⁷¹ Zwei Jahre zuvor hatten die USA das Land auf die Liste jener Länder gesetzt, die der Unterstützung des internationalen Terrorismus bezichtigt werden.⁷² Damit wurden unilaterale Sanktionen gegen den Sudan wirksam, die

die angolische Regierung mindestens 4,2 Mrd. US-Dollar veruntreut haben. Die Schulden des Landes belaufen sich auf 9,3 Mrd. US-Dollar (2001).

⁶⁹ Als British Petroleum (BP) im Jahr 2002 auf öffentlichen Druck hin seine Finanztransfers an Angola offenlegte, drohte die Regierung in Luanda damit, die bestehenden Ölverträge zu kündigen. Dies schreckte die 34 anderen im Land tätigen Erdölfirmer davon ab, dem Beispiel von BP zu folgen.

⁷⁰ Zu Interessenkonflikten mit westlichen Ländern kam es in der Vergangenheit auch in bezug auf Staaten, die keine Erdölproduzenten sind. Dies betraf zum Beispiel das Waffenembargo der USA und der EU gegen Simbabwe sowie die (zeitweilige) Blockade der Entsendung von UN-Missionen in Länder, die mit Taiwan diplomatische Beziehungen unterhalten. Vgl. Möller, Chinas Außenpolitik [wie Fn. 1], S. 10.

⁷¹ Frida Berrigan, Peace in Sudan: Good News for People or Oil Companies?, in: Foreign Policy Focus, 14.1.2005.

⁷² Osama Bin Laden lebte von 1990 bis 1996 im Sudan.

es amerikanischen Unternehmen verboten, im Sudan tätig zu werden.

Khartum investierte bis zu 60 Prozent seiner Erdöleinnahmen in Militärausgaben, um seine Kontrolle über die Erdölfördergebiete aufrechtzuerhalten und den Krieg gegen die Sudan People's Liberation Army (SPLA) fortzusetzen, die erstmals 1983 im Südsudan mit einer Rebellion gegen die Regierung in Khartum in Erscheinung getreten war.⁷³ Internationale Nichtregierungsorganisationen wiesen einen direkten Zusammenhang zwischen der Vertreibung Hunderttausender Menschen und der Erdölförderung im Südsudan nach. Die wachsende internationale Aufmerksamkeit zwang die westlichen Firmen schließlich dazu, sich aus dem Sudan zurückzuziehen.⁷⁴ Wie schon die amerikanischen Sanktionen wurde dieser Rückzug von chinesischen, indischen und malaysischen Unternehmen ausgenutzt, die verstärkt in die sudanesischen Ölländer investierten bzw. ihre Positionen ausbauten.⁷⁵

Abseits des Nord-Süd-Konflikts erhoben sich im Februar 2003 in den westsudanesischen Darfur-Provinzen zwei weitere Rebellenbewegungen gegen die Regierung. Khartum reagierte mit rücksichtsloser Repression. Wie schon im Süden mobilisierte und bewaffnete die Regierung Reitermilizen (*Janjaweed*), die den Aufstand gemeinsam mit der sudanesischen Armee niederschlagen sollten. In der Folge starben in Darfur mindestens 180 000 Menschen an den direkten oder indirekten Folgen einer zielgerichteten Politik der Tötung und Vertreibung der Zivilbevölkerung. Etwa 1,5 Millionen Menschen wurden in die Flucht getrieben.

Am 30. Juli 2004 verabschiedete der UN-Sicherheitsrat die Resolution 1556, die Khartum dazu aufforderte, die Milizen zu entwaffnen und zur Rechenschaft zu ziehen. Sie enthielt zudem die Androhung des Sicherheitsrats, Sanktionen »zu erwägen«, sollte Khartum der Resolution nicht Folge leisten. Resolution 1556 wurde mit 13 gegen 0 Stimmen angenommen, China und Pakistan enthielten sich.⁷⁶ Als deutlich wurde, daß Khartum nicht einlenken würde,

⁷³ Human Rights Watch, Sudan, Oil and Human Rights, New York 2003.

⁷⁴ Oil Companies Urged to Hold Back on Sudan Investment, in: Financial Times, 25.11.2003.

⁷⁵ Douglas H. Johnson, The Root Causes of Sudan's Civil War, Oxford 2003, S. 162–164.

⁷⁶ Vgl. Michael Clough, Darfur: Whose Responsibility to Protect?, in: Human Rights Watch, World Report 2005, New York 2005, S. 24–39.

verabschiedete der Sicherheitsrat im September die Resolution 1564, die die Forderungen der vorangegangenen Sudan-Resolution wiederholte. Eine internationale Untersuchungskommission wurde eingesetzt, die prüfen sollte, ob in Darfur Verbrechen gegen humanitäres Völkerrecht, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und ein Genozid verübt werden.⁷⁷ Im Falle des Nichteinlenkens drohte der Sicherheitsrat Khartum damit, zu erwägen, »zusätzliche Maßnahmen zu treffen, die [...] sich auf den Erdölsektor des Sudan und auf die Regierung des Sudan oder einzelne Mitglieder der Regierung des Sudan auswirken.« Damit fiel die Resolution, nicht zuletzt auf Drängen Chinas,⁷⁸ deutlich schwächer aus als der zuvor von den USA ausgearbeitete Entwurf, in dem vom Ergreifen konkreter Maßnahmen die Rede gewesen war. Die Resolution wurde mit 11 gegen 0 Stimmen angenommen. Neben China und Pakistan enthielten sich Algerien und Rußland. Der Sicherheitsrat verzichtete in seiner nächsten Sudan-Resolution auf eine Wiederholung vorangegangener Forderungen und Drohungen gegenüber Khartum. Die am 19. November einstimmig angenommene Resolution 1574 beschränkte sich auf die Ankündigung unbestimmter Konsequenzen für die sudanesischen Regierung.

Das kollektive Versagen der internationalen Staatengemeinschaft in Darfur hat seine Ursachen in den Einzelinteressen der (ständigen) Mitglieder des UN-Sicherheitsrates. Die Haltung der USA, die tendenziell einen harten Kurs gegenüber der sudanesischen Regierung verfochten, wurde unter anderem durch die Widersprüche der amerikanischen Sudan-Politik unterminiert, die in den abweichenden Beurteilungen der Darfur-Krise zum Ausdruck kamen. Während Präsident George Bush die Verbrechen als Greuelthaten verurteilte, sprach Außenminister Colin Powell schärfer von Genozid. Auch innerhalb der EU gelang es nicht, einen Konsens über die politische Einschätzung der Krise zu erzielen.⁷⁹ Als Erschwernis wirkte der sich abzeichnende Abschluß des Nord-Süd-Friedensvertrages zwischen Khartum und der SPLA, den die internationale Gemeinschaft durch ein entschlossenes

Vorgehen in Darfur nicht gefährden wollte. Resolution 1574 spiegelte dieses Dilemma nicht nur wider, sie enthielt zudem auch einen Appell an die UN und die Weltbank, die Entwicklungszusammenarbeit mit Khartum aufzunehmen, mit derselben Regierung also, die US-Außenminister Colin Powell und das amerikanische Repräsentantenhaus zuvor für den Genozid in Darfur verantwortlich gemacht hatten.⁸⁰

Dessen ungeachtet hat China durch sein Abstimmungsverhalten im UN-Sicherheitsrat bzw. seine eindeutig signalisierte Entschlossenheit, notfalls von seinem Vetorecht Gebrauch zu machen, eine zentrale Rolle bei der Verhinderung von UN-Sanktionen gespielt.⁸¹ Läßt man den vor allem instrumentellen Verweis auf das Prinzip der Nichteinmischung einmal beiseite, sind die Ursachen dafür in Pekings Erdölinteressen zu suchen. Der Sudan liefert 60 Prozent seiner Produktion an China, das entspricht 6,9 Prozent der chinesischen Erdölimporte. Dieser Anteil dürfte aber Pekings unnachgiebige Haltung im Sicherheitsrat nicht zureichend erklären. Der besondere Stellenwert, den die chinesische Regierung ihren Ölinteressen im Sudan beimißt, leitet sich aus weiteren Faktoren ab: Erstens ist die Beteiligung an der GNPOC mit geschätzten drei Milliarden US-Dollar das investitionsträchtigste Erdölprojekt der staatseigenen CNPC im Ausland. Das Geld floß nicht nur in Erdölkonzessionen, sondern auch in den Bau von Pipelines, die Erschließung von Ölfeldern und den Bau bzw. die Instandsetzung von Raffinerien und Hafenanlagen.⁸² Diese umfangreichen Infrastrukturmaßnahmen verdeutlichen, daß die chinesischen Investitionen im Sudan langfristig angelegt sind. Zweitens gehen Prognosen davon aus, daß die Produktion der GNPOC von derzeit 340 000 b/t auf 500 000 b/t im Jahr 2005 ansteigen wird. Mit Beginn der Förderung in einem weiteren Ölfeld (Melut) könnte der Sudan bis zu 800 000 b/t produzieren.⁸³ UN-Sanktionen gegen die sudanesischen Erdölindustrie hätten Chinas Investitionen und damit seine Erdölimporte aus dem Sudan

⁷⁷ *International Commission of Inquiry on Darfur*, Report to the United Nations Secretary-General Pursuant to Security Council Resolution 1564 of 18 September 2004, Genf 2005.

⁷⁸ China Threatens to Veto Darfur UN Draft – Diplomats, Reuters, 15.9.2004.

⁷⁹ Insbesondere Frankreich widersetzte sich einem schärferen Vorgehen. Eine Erklärung versucht Michael Shurkin, *France and the Darfur Crisis*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 2005.

⁸⁰ Vgl. US House Calls Darfur »Genocide«, in: BBC Online, 23.7.2004; Clough, *Darfur: Whose Responsibility to Protect?* [wie Fn. 75], S. 31f.

⁸¹ China Fights UN Sanctions on Sudan to Safeguard Oil, in: *The Independent*, 15.10.2004.

⁸² Unbestätigten Angaben zufolge soll China vor etwa fünf Jahren 4000 Soldaten in den Sudan entsandt haben, um seine Pipelines und Ölanlagen zu schützen. Vgl. *China's Insatiable Appetite*, in: *The Wall Street Journal*, 12.5.2004.

⁸³ CNPC, Press Release, 4.1.2005; *Energy Information Agency*, *Sudan Country Analysis Brief*, Juli 2004; *Thirst for Crude Pulling China into Sudan*, in: *The Daily Star* (Beirut), 17.8.2004.

erheblich beeinträchtigt und möglicherweise auf Jahre hinaus blockiert.

Der Status des Sudan als »Pariastaat« war eine wesentliche Voraussetzung dafür, daß China Zugang zum sudanesischen Markt fand, der ansonsten westlichen Firmen weitgehend und amerikanischen als Folge der US-Sanktionen gänzlich verschlossen war. Der Sudan wurde zu einem Nischenmarkt, den China erobern konnte. Die Abwehr von Sanktionen im Sicherheitsrat hat den für China günstigen Status quo zementiert. Chinesische Konzerne können ihre Aktivitäten fortsetzen, und dies unbehelligt von amerikanischer Konkurrenz, deren wirtschaftliche und technologische Überlegenheit eine ernstzunehmende Gefahr für Chinas Marktanteile im Sudan bedeuten würde. Bezeichnenderweise enthält der im Januar 2005 zwischen Khartum und der SPLA abgeschlossene Friedensvertrag eine explizite Bestandsgarantie für die während des Krieges von der Regierung vergebenen Ölkonzessionen.⁸⁴ Damit hat die sudanesischen Regierung Chinas diplomatische Unterstützung während der Darfur-Krise belohnt und sich gegen die SPLA durchgesetzt, die in Peking den Finanzier und Hauptverbündeten der sudanesischen Regierung in deren Krieg gegen die Rebellen sieht. Erdölinteressen in Darfur selbst mögen ein weiterer Grund für die Unnachgiebigkeit sein, mit der China die Krise in Darfur als rein innerstaatliches »Thema« betrachtet wissen will, das Eingriffe externer Akteure verbiete.⁸⁵

Nicht zuletzt ist die zentrale Bedeutung des Sudan für Peking untrennbar mit den Rückschlägen verknüpft, die China bei der Verfolgung seiner Erdölinteressen in anderen Regionen hinnehmen mußte.⁸⁶ In Kasachstan und im Nahen Osten haben westliche Ölmultis den Vortritt vor Peking erhalten und den Bemühungen Chinas einen Dämpfer versetzt, seine Ölimporte auszudehnen und zu diversifizieren. Eine weitere Niederlage hat China im Rennen um sibirisches Erdöl erlitten, das Japan für sich entschieden hat.⁸⁷ Als Folge des US-geführten Krieges gegen den Irak besteht zudem Ungewißheit über die dortigen

chinesischen Ölkonzessionen, zumal Peking mit Saddam Hussein einen wichtigen Verbündeten verloren hat. Da der Ausgang der diplomatischen Krise zwischen den USA und Iran um dessen Nuklearprogramm ebenfalls noch offen ist, stehen, jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt, auch die geplanten milliardenschweren Investitionen im Iran in Frage.⁸⁸ Es ist zu erwarten, daß China sich einem möglichen internationalen Vorgehen gegen Teheran im Rahmen des UN-Sicherheitsrates (Sanktionen) entgegenstellen wird, um eine Beeinträchtigung seiner Öl- und Gasinteressen abzuwenden.

Die Bedeutung des Sudan für China erschließt sich demnach unter anderem aus Investitionsvolumen, vorausgesagten Produktionskapazitäten und komparativen Vorteilen gegenüber möglichen Konkurrenten.⁸⁹ Auch dürfen die nicht zu unterschätzenden Probleme Chinas bei der Erschließung von Ölmärkten in anderen Regionen den strategischen Stellenwert sudanesischer Erdöllieferungen für Pekings Energiesicherheit erhöht haben. China ist auf eine Vielzahl von Importquellen angewiesen, solange das Land nicht verlässlich auf zwei bis drei große Erdöllieferanten zurückgreifen kann, die seinen Bedarf zu decken in der Lage sind. Das ist angesichts des in den kommenden Jahren noch rapide zunehmenden Erdölbedarfs der Volksrepublik allerdings höchst unwahrscheinlich. Bis auf weiteres lautet daher Pekings energiesicherheitspolitische Maxime: »We import from every source we can get oil from.«⁹⁰

⁸⁴ Berrigan, Peace in Sudan [wie Fn. 70].

⁸⁵ Vertreibung in Darfur – des Erdöls wegen?, in: Neue Zürcher Zeitung, 16.6.2004.

⁸⁶ China's Energy Diplomacy Harvests Rather Little, in: China Economic Net, 15.11.2004; Ingolf Kiesow, China's Quest for Energy: Impact upon Foreign and Security Policy, Stockholm: Swedish Defence Research Agency, 2004.

⁸⁷ The Undeclared Oil War, in: Washington Post, 28.6.2004; vgl. neuerdings aber: Russland zieht China bei Pipeline-Projekt vor, in: Frankfurter Rundschau, 14.7.2005.

⁸⁸ China-Iran Tango Threatens US Leverage, Inter Press Service, 26.11.2004; China to Develop Iran Oilfield, in: BBC Online, 1.11.2004.

⁸⁹ Hinzu kommt die Möglichkeit, daß China das sudanesischen Erdöl zu Preisen bezieht, die deutlich unter dem Niveau des Weltmarkts liegen.

⁹⁰ Li Xiaobing, stellvertretender Direktor der Abteilung Westasien und Afrika im chinesischen Handelsministerium, zitiert in: China in Africa: All Trade, with No Political Baggage, in: New York Times, 8.8.2004.

Die Konsequenzen für Afrika

In Anbetracht des vertieften und verstärkten Engagements Chinas in Afrika südlich der Sahara stellt sich die Frage nach den ökonomischen und politischen Folgen für die Länder der Region.

Ein zweischneidiges Schwert: China als Wirtschaftspartner Afrikas

Daß China ein begehrter Handelspartner für die afrikanischen Staaten geworden ist und in kürzester Zeit enorm an Boden in Afrika gewonnen hat, ist vor allem auf die wirtschaftliche Marginalisierung des Kontinents zurückzuführen. Angesichts des fortgesetzten Rückzugs der westlichen Industrienationen (einschließlich der ehemaligen Kolonialmächte) von dem allenfalls als Rohstofflieferant wichtigen Kontinent verwundert es nicht, daß China in Afrika mit offenen Armen empfangen wird.⁹¹ Da Afrikas Anteil am Welt-handel weiter sinkt (zwischen 1970 und 2004 von vier auf zwei Prozent) und der Zufluß ausländischer Direktinvestitionen im Vergleich zu anderen Entwicklungsregionen im Lauf der letzten drei Jahrzehnte drastisch zurückgegangen ist, muß die stetige Zunahme des Handels zwischen Entwicklungsländern (Süd-Süd-Handel) im allgemeinen und die des chinesisch-afrikanischen Handels im besonderen als grundsätzlich positiver Vorgang bewertet werden.⁹²

Nicht nur wegen des vermeintlichen Modellcharakters der chinesischen Entwicklung sehen zahlreiche afrikanische Eliten und Intellektuelle China (und Asien) als möglichen Katalysator sozioökonomischen Fortschritts auf dem Kontinent. In ihrer Sicht bieten

⁹¹ Mit dem sich abzeichnenden Wandel der Beziehungen Frankreichs zu seinen ehemaligen Kolonien dürfte die wirtschaftliche und politische Attraktivität Chinas in Westafrika einen weiteren Schub erfahren. Vgl. Ivorian Report Claims China, France Waging War of Influence in Country, BBC Monitoring, 19.1.2005.

⁹² Die Motoren dieser Entwicklung sind China und Indien, deren Importe aus Entwicklungsländern zwischen 1990 und 2003 um jährlich jeweils 14 Prozent anstiegen. Vgl. UNCTAD, Some Key Issues in South-South Trade and Economic Cooperation: Outcome and Papers Presented to the Workshop on Trade, Doha High-Level Forum on Trade and Investment, Doha, 5.-6.12.2004, S. 29.

diese Süd-Süd-Beziehungen Afrikas Staaten außerdem eine historische Chance, die neokolonialen und asymmetrischen Wirtschaftsbeziehungen zu den Ländern des Westens zu überwinden. Fraglich bleibt allerdings, ob der chinesisch-afrikanische Handel sich in seiner Struktur wesentlich von den Austauschbeziehungen zwischen Afrika und dem Westen unterscheidet und ob er die Entwicklungsperspektiven afrikanischer Staaten tatsächlich substantiell verbessern wird.

Mit ihrer weitgehenden Fokussierung auf Rohstoffe unterscheiden sich Chinas Wirtschaftsinteressen in Afrika nicht von denen westlicher Industriestaaten.⁹³ Auch unter den Vorzeichen eines rapide wachsenden wirtschaftlichen Handels mit der VRCh werden Afrikas asymmetrische Integration in den Weltmarkt und seine Abhängigkeit von wenigen primären, von Preisvolatilität gekennzeichneten Exportprodukten (73 Prozent aller Exporte) fortgeschrieben.⁹⁴ Aber auch bei Ausklammerung des extraktiven Sektors sind Zweifel angebracht, ob Chinas wirtschaftspolitisches Engagement die angestrebten breitenwirksamen Entwicklungseffekte in Afrika erzielen wird. Das im folgenden skizzierte Beispiel der Textilindustrie zeigt, daß chinesische Investitionen zwar einigen Ländern Afrikas einen vorübergehenden Wirtschaftsaufschwung beschert haben. Sie haben jedoch nicht die von afrikanischen Politikern erhofften Impulse für eine tragfähige sozioökonomische Entwicklung gegeben.

Nachdem das US-amerikanische African Growth and Opportunity Act (AGOA) im Jahr 2000 in Kraft getreten war, etablierten sich zahlreiche chinesische Textilunternehmen in Afrika. Ziel der Produktionsverlegung war es, den bevorzugten Zugang zum amerikanischen Markt zu nutzen, den AGOA für bestimmte afrikanische Güter (u.a. Kleidung und Textilien)

⁹³ Vgl. Tabelle, S. 10. Dies schlägt sich auch in den Investitionen nieder: 50 bis 80 Prozent aller ausländischen Direktinvestitionen fließen in den extraktiven Sektor; vgl. FDI – Oil Back, in: EIU Business Africa, 1.10.2004; vgl. auch GDP Growth Forecasts 2005, in: The Economist, 27.1.2005.

⁹⁴ Vgl. Cord Jakobett, Erscheinungsformen und Ursachen der ökonomischen Misere, in: Mir A. Ferdowsi (Hg.), Afrika – ein verlorener Kontinent?, München 2004, S. 78–83; Trade – Boom and Bust, in: EIU Business Africa, 16.11.2004.

eröffnet hatte.⁹⁵ Die Verlagerung von Produktionskapazitäten nach Afrika bot den chinesischen Firmen die Möglichkeit, die Beschränkungen für den Zugang zu amerikanischen und europäischen Märkten zu umgehen, die ihnen durch das Agreement on Textiles and Clothing der Uruguay-Runde auferlegt worden waren. Das Zusammenspiel von AGOA und den Anpassungsstrategien chinesischer Firmen trug zu einem Boom der Textilindustrie im südlichen und östlichen Afrika bei.

Die vollständige Aufhebung der Restriktionen für asiatische Textilexporte in die USA und die EU (seit 1. Januar 2005) hat dem zwischenzeitlichen wirtschaftlichen Aufschwung aus zwei Gründen ein abruptes Ende bereitet: Zum einen ist die amerikanische Nachfrage nach afrikanischen Textilien zugunsten asiatischer, vor allem konkurrenzlos günstiger chinesischer Produkte empfindlich zurückgegangen; zum anderen hatten die chinesischen Bekleidungshersteller bereits vor der Jahreswende damit begonnen, ihre Produktion in die Volksrepublik zurückzuverlagern.⁹⁶

Aus beiden Entwicklungen resultierte der Verlust mehrerer zehntausend Arbeitsplätze in Afrika (u.a. in Südafrika, Simbabwe, Lesotho, Namibia, Kenia).⁹⁷ Im Zuge dessen werden afrikanische Textilproduzenten nicht nur einen erheblichen Verlust ihrer Weltmarktanteile erleiden. Der hier umrissene Prozeß wird sich jenseits seiner kurzfristigen Konsequenzen auch nachteilig auf die dringend erforderlichen Bemühungen der afrikanischen Staaten auswirken, ihre Ökonomien und Exporte zu diversifizieren. Selbst in Südafrika sind diese Folgen zu erkennen: Lag der Anteil von Waren der verarbeitenden Industrie an Südafrikas Exporten nach China 1993 noch bei 50 Prozent, so fiel er bis 2003 auf 8 Prozent. Trotz seiner vergleichsweise ausdifferenzierten Ökonomie fiel Südafrika damit in das bekannte Dilemma der einseitigen Exportstruktur afrikanischer Volkswirtschaften zurück. Denn mehr als 90 Prozent der südafrikanischen Ausfuhren nach China bestehen nun wieder aus Rohstoffen (Erz, Aluminium, Diamanten, Erdöl

etc.). Das südafrikanische Handelsdefizit gegenüber China bezifferte sich 2004 auf etwa 1,9 Mrd. US-Dollar und steht damit stellvertretend für die Handelsüberschüsse Chinas mit afrikanischen Staaten, die lediglich durch Pekings Öl- und Rohstoffeinfuhren nach unten korrigiert werden.

Im Wettbewerb um die lokalen einheimischen Märkte sind afrikanische Unternehmen und Industrien ebenfalls ihren chinesischen Konkurrenten unterlegen, deren Produktionskosten und Preise sie nicht unterbieten können. Das betrifft im übrigen auch afrikanische Händler, die sich mit der zunehmenden Konkurrenz von Auslandschinesen konfrontiert sehen.⁹⁸ Obwohl die Investitionen chinesischer Unternehmer und Händler zweifellos zur wirtschaftlichen Entwicklung der afrikanischen Staaten beitragen können,⁹⁹ mehren sich die Anzeichen, daß deren teilweise beachtliche Präsenz und wirtschaftlicher Einfluß lokale Ressentiments hervorrufen (»neuer Kolonialismus«).¹⁰⁰

Selbst wenn die Diversifizierung ihrer Außenhandelspartner grundsätzlich erfolgversprechend ist, müssen afrikanische Regierungen erkennen, daß der intensiviertere Handel mit China nicht per se oder in allen Aspekten zum Vorteil ihrer Volkswirtschaften ist bzw. sich nicht stets vorteilhafter darstellt als die Wirtschaftsbeziehungen zu den USA und den EU-Staaten. Die Rhetorik der Süd-Süd-Solidarität kann keineswegs darüber hinwegtäuschen, daß Chinas Außenwirtschaftspolitik – wie die anderer Staaten auch – nicht von altruistischen Motiven geleitet wird.¹⁰¹ Das mußte kürzlich auch Simbabwes Präsident Robert Mugabe erfahren, der sich von seiner Reise nach Peking eine Finanzspritze erhoffte, die sein wankendes Regime stabilisieren sollte. Die chinesische »Solidarität« stieß in diesem Fall an ihre Grenzen, da Umfang und Wert der von Simbabwe angebotenen wirtschaftlichen Gegenleistungen als Anreiz nicht ausreichten, um

⁹⁸ In Lesotho zum Beispiel leben 5000 Chinesen, in Nigeria sogar 50 000. In Kamerun sind mittlerweile mehr chinesische (ca. 3000) als französische Bürger ansässig. Interview eines westlichen Diplomaten, Yaoundé, Mai 2005.

⁹⁹ Deborah Bräutigam, *Close Encounters: Chinese Business Networks As Industrial Catalysts in Sub-Saharan Africa*, in: *African Affairs*, 102 (2003), S. 447–467.

¹⁰⁰ *Zimbabwe's New Colonialists*, in: *Daily Standard*, 25.5.2005; *Mixed Reaction to Chinese Invasion*, in: *The Reporter* (Gaborone), 24.5.2005; *Uganda Should Invite 'Real' Chinese Investors*, in: *New Vision* (Kampala), 10.5.2005.

¹⁰¹ Vgl. Moeletsi Mbeki, *China and SA Must Lessen Dependence on the West*, in: *Sunday Times* (Johannesburg), 24.10.2004.

⁹⁵ Derzeit nehmen 37 afrikanische Staaten an AGOA teil.

⁹⁶ *International Monetary Fund*, *Regional Economic Outlook Sub-Saharan Africa*, Washington, D.C. 2005, S. 15ff. Vgl. *The Great Stitch-Up*, in: *The Economist*, 26.5.2005.

⁹⁷ *Southern Africa Helpless As China Aims to Clothe the World*, in: *Business Report*, 20.5.2005; *The 'Chinese Tsunami' That Threatens to Swamp Africa*, in: *Independent*, 25.4.2005; *Botswana Affected by Chinese Imports*, in: *The Reporter* (Gaborone), 27.5.2005.

dem Regime in Harare substantielle Unterstützung zu gewähren.¹⁰² Daß Peking vor allem seine eigenen Interessen verfolgt, wird auch durch den Umstand unterstrichen, daß die chinesisch-afrikanischen Wirtschaftsbeziehungen lediglich die altbekannten Asymmetrien reproduzieren, die seit langer Zeit den Handel zwischen Afrika und den westlichen Industriestaaten kennzeichnen. Unter globalisierten Bedingungen sind chinesische Firmen in erster Linie unmittelbare wirtschaftliche Konkurrenten der afrikanischen Unternehmen. Das gilt insbesondere für arbeitsintensive und exportorientierte Branchen wie die Bekleidungs- und Textilindustrie, in der afrikanische Staaten mit China im direkten Wettbewerb um Investitionen und Marktanteile stehen.

Die Chancen für Entwicklungsimpulse, die das wirtschaftliche Engagement Chinas in Afrika geben könnte, werden zudem dadurch beeinträchtigt, daß chinesische Firmen teilweise in großem Umfang Arbeitskräfte aus China importieren (z.B. nach Angola und in den Sudan).¹⁰³ Dies wirkt sich nachteilig auf die Schaffung von Arbeitsplätzen, den Aufbau lokaler Kapazitäten und den Technologietransfer aus.¹⁰⁴ Eine vergleichbare Problematik stellt sich bei der Vergabe chinesischer Entwicklungshilfe und »weicher« Wirtschaftskredite. Wie am Beispiel Angolas verdeutlicht, profitieren aufgrund der von Peking konditionierten (»gebundenen«) Auftragsvergabe vor allem chinesische Unternehmen von diesen Transfers.¹⁰⁵

Politische Auswirkungen auf Afrika

Drei Ländergruppen lassen sich differenzieren, für die das chinesische Engagement in Afrika je unterschiedliche politische Folgen hat.

(1) China ist zu einem Zeitpunkt auf die afrikanische Bühne zurückgekehrt, zu dem zahlreiche

¹⁰² Vgl. Mugabe Returns with Peanuts, in: Zimbabwe Independent (Harare), 27.7.2005.

¹⁰³ Im Zuge des Wiederaufbaus und der Kreditlinie Pekings sollen sich bereits 2500 chinesische Arbeiter in Angola befinden. Nach Einschätzung mancher Quellen sind insgesamt 30 000 Chinesen zu erwarten. Vgl. Bonne gouvernance: fort de son pétrole, l'Angola se tourne vers la Chine pour échapper aux exigences du FMI, in: Le Monde, 6.7.2005.

¹⁰⁴ Chris Alden, Leveraging the Dragon: Toward an Africa That Can Say No., 1.3.2005, <<http://yaleglobal.yale.edu/display.article?id=5336>>.

¹⁰⁵ Trotz anderslautender Bekundungen ist dies allerdings auch Praxis von europäischen und US-Unternehmen. Vgl. Loans with Strings, in: Africa Energy Intelligence, 1.12.2005.

Staaten der Region schwierige Demokratisierungsprozesse durchlaufen – sogenannte *Transitionsländer*. Dies gilt in besonderem Maße für die Postkonfliktstaaten (Angola, Liberia, Sierra Leone, Burundi, Demokratische Republik Kongo), auf die unter (3) noch näher eingegangen wird (siehe S. 25). Daß China einen konstruktiven Beitrag zur Unterstützung demokratischer Übergangsprozesse in Afrikas fragilen Staaten leistet, erscheint zumindest fraglich. Im Gegensatz zu allen anderen wesentlichen Geberstaaten – mit Ausnahme Libyens –, die in der Region aktiv sind (die USA, die EU-Mitgliedstaaten und Japan), ist die Förderung von Demokratiebestrebungen jedenfalls kein ausdrückliches Ziel chinesischer Außenpolitik. Dem steht schon Pekings kulturellrelativistisches Konzept individueller Freiheiten entgegen, die der Staatsräson systematisch untergeordnet werden. Noch mehr ins Gewicht fallen die handfesten Eigeninteressen des chinesischen Regimes, die sich mit Maßnahmen der Demokratieförderung im Ausland nicht vereinbaren lassen. Mit solchen Maßnahmen würde die chinesische Führung unweigerlich ihre eigene innenpolitische Legitimität in Frage stellen, und genau aus diesem Grund hält Peking hartnäckig am Dogma der Nichteinmischung in innerstaatliche Angelegenheiten fest.

Die Volksrepublik unterläßt es jedoch nicht nur, Demokratie zu fördern; ihr Insistieren auf staatlicher Souveränität, mit der sie afrikanischen Autokraten zu Hilfe eilt, unterwandert auch bestehende politische Liberalisierungsbestrebungen auf dem Kontinent. Die Einkünfte aus Handel, Entwicklungshilfe und anderen Zuwendungen aus China eröffnen in Bedrängnis geratenen Alleinherrschern neue Handlungsspielräume, die es ihnen erlauben, sich einheimischen Forderungen nach politischer Öffnung und der Respektierung von Menschenrechten zu widersetzen. Der Regierung Simbabwe soll Peking beispielsweise einen Störsender geliefert haben, mit dem sich die Ausstrahlung oppositioneller Radiosendungen verhindern läßt.¹⁰⁶ Noch gravierender sind Waffenlieferungen an sanktionierte Regime wie in Simbabwe oder dem Sudan, mit denen die gewaltsame Unterdrückung von Oppositionsgruppen aktiv befördert wird.

(2) Potentiell noch nachteiliger dürfte sich Chinas Engagement in Ländern auswirken, die zur Gruppe der *ressourcenreichen Staaten* zählen. In Anbetracht seiner sich rasch ausweitenden Wirtschaftsbeziehungen

¹⁰⁶ A Rising China Counters US Clout in Africa, in: Christian Science Monitor, 30.5.2005.

gen mit Afrika und seiner wachsenden Abhängigkeit von Rohstoffimporten ist nicht davon auszugehen, daß China in Konfliktfällen seine wirtschaftlichen Interessen den politischen Zielen des Westens unterordnen wird, die darauf ausgerichtet sind, die strukturellen Probleme dieser Länder einer Lösung zuzuführen.¹⁰⁷ Für die Volksrepublik steht in Afrika der Zugang zu Rohstoffen im Mittelpunkt, die zur sicheren Energieversorgung des Landes beitragen sollen. Nicht relevant sind für Peking dagegen Fragen wie die indirekten oder unbeabsichtigten Auswirkungen der Ressourcenausbeutung auf die politische und wirtschaftliche Regierungsführung in den betroffenen Staaten, die angemessene und entwicklungsorientierte Verwendung der Erlöse und die entsprechenden Regulierungskonzepte, die im Rahmen dieses Themenkomplexes diskutiert werden. Diese Position ist nicht nur darauf zurückzuführen, daß China am staatlichen Souveränitätsprinzip festhält. Aus chinesischer Sicht besteht auch kein ökonomischer Grund, diese Haltung zu modifizieren. In einer Phase, in der westliche Industriestaaten gemeinsam mit afrikanischen Institutionen mit steigender Intensität an der Implementierung von Regulierungskonzepten in ressourcenreichen Staaten arbeiten – etwa zur Durchsetzung von Transparenz im Bereich der öffentlichen Finanzen –, kann Peking durch abweichendes Verhalten als »Trittbrettfahrer« sowohl ökonomische Vorteile als auch die politische Gunst korrupter Regime erlangen. Chinas Vorgehen in Angola kann in diesem Kontext als exemplarisch gelten. Noch stärker trifft dies zu für die Krise im Sudan, bei der die chinesische Regierung ihre vitalen energiepolitischen Interessen durch mögliche UN-Sanktionen bedroht sah. Daß sich die VRCh trotz des enormen Ausmaßes der humanitären Katastrophe in Darfur im UN-Sicherheitsrat unnachgiebig zeigte, legt die Vermutung nahe, daß Peking auch in künftigen – und weniger eklatanten – Konfliktfällen bereit sein wird, seine wirtschaftspolitischen Interessen selbst gegen heftigen Widerstand zu verteidigen.¹⁰⁸

(3) Vergleichbare Probleme sind in *Postkonfliktstaaten* Afrikas zu erwarten, Staaten also, die gewaltsame innerstaatliche Konflikte oder schwierige Postkonfliktphasen durchlaufen. Zweifellos ist die Teilnahme

Chinas an UN-Friedenseinsätzen in Afrika ein positiver Beitrag, der vermutlich die Popularität Chinas in Afrika weiter festigen wird – zumal die großen Mehrheit der westlichen Industriestaaten nicht bereit ist, eigene Soldaten für Blauhelmeinsätze in Afrika bereitzustellen. Andererseits stehen Kohärenz und Glaubwürdigkeit der Beteiligung an Friedensmissionen in Frage, wenn China ansonsten Strategien und Politiken verfolgt, die im schlechteren Fall dazu beitragen, Konflikte zu verursachen oder zu verschärfen. Das gilt für den Sudan und in anderer Hinsicht für Liberia: Peking ist heute ein wichtiger Truppensteller für UNMIL, die UN-Mission in diesem Land. Gleichwohl hat China – ähnlich wie Frankreich – das Regime von Präsident Charles Taylor vor dessen Flucht ins nigerianische Exil durch den Kauf von knapp der Hälfte aller Edelhöhlenausfuhren an der Macht gehalten und sich – unter Hinweis auf drohende Arbeitsplatzverluste in Liberia! – bis Anfang 2003 gegen die Verhängung von Sanktionen durch den UN-Sicherheitsrat ausgesprochen. Erst als im Juli 2003 die Sanktionen in Kraft gesetzt wurden und Taylors Renteneinnahmen aus den Holzexporten ausblieben, kollabierte das Regime, und der Friedensprozeß konnte beginnen.¹⁰⁹

Gegenwärtig besteht ein weitreichender internationaler Konsens über die nichtmilitärischen Maßnahmen, die als notwendig erachtet werden, um Konfliktgesellschaften zu stabilisieren und wieder aufzubauen. Dazu zählen Eingriffe in die staatliche Souveränität, die Verfolgung von Kriegsverbrechen und die Förderung von Demokratie und Menschenrechten – Elemente also, die mit den Prinzipien chinesischer Außenpolitik in einem offenen Spannungsverhältnis stehen.

Die VRCh unterscheidet sich von anderen Staaten nicht dadurch, daß ihre Außenpolitik interessengeleitet ist. China sticht aber dadurch hervor, daß es Menschenrechtsverletzungen und autoritäre Strukturen in Afrika unter dem Deckmantel des Primats der Souveränität und der Nichteinmischung legitimiert, um seine Interessen zu wahren (Energiesicherheit, Multipolarität, Ein-China-Prinzip). Insofern kann Chinas verstärktes Engagement in Afrika als potentielles Problem gesehen werden, das die Zielsetzungen afrikanischer Akteure (Staaten und Organisationen) zu unterlaufen droht. Von letzteren ging in jüngerer Zeit neue politische Dynamik aus, die in die Reform der

¹⁰⁷ Zu den Handlungsoptionen in bezug auf ressourcenreiche Staaten vgl. Ian Bannion/Paul Collier (Hg.), *Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions*, Washington, D.C. 2003.

¹⁰⁸ Mit den Worten »Geschäft ist Geschäft« ließ Chinas Vizeaußenminister Zhou Wenzhong keinen Zweifel an Chinas Prioritäten; zitiert in: *China in Africa* [wie Fn. 89].

¹⁰⁹ Vgl. Patrick Johnston, *Timber Booms, State Busts: The Political Economy of Liberian Timber*, in: *Review of African Political Economy*, 31 (2004) 101, S. 447f.

Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) – nunmehr Afrikanische Union (AU) – und die Gründung der Neuen Partnerschaft für Afrikas Entwicklung (NEPAD) mündete. Mit beiden Initiativen haben die (meisten) afrikanischen Regierungen Demokratie und *good governance* als notwendige Voraussetzungen für Frieden und Entwicklung auf dem Kontinent ausdrücklich anerkannt. Die Eckpfeiler der *governance*-Agenda (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Transparenz) sind mit der innen- und außenpolitischen Orientierung der VRCh nur unter erheblichen Einschränkungen in Einklang zu bringen.

Divergenzen ergeben sich erst recht aus dem progressiven Weg, den die Afrikanische Union und ECOWAS im Interesse der Prävention und Beilegung gewaltsamer Konflikte eingeschlagen haben. Die Entscheidungsorgane beider Organisationen besitzen weitreichende Befugnisse bis hin zum Recht auf militärische Intervention, um Konflikte und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu unterbinden. Diese supranationalen Elemente der neuen afrikanischen Sicherheitsarchitektur sind Zeichen einer radikalen Abkehr von der souveränitätsfixierten Politik der ehemaligen OAU.¹¹⁰ Auch der sogenannte African Peer Review Mechanism der NEPAD, mit dem sich afrikanische Regierungen einer freiwilligen Überprüfung ihrer politischen und ökonomischen Regierungsführung durch eine unabhängige Kommission unterziehen, ist theoretisch als Instrument der politischen Einmischung in die inneren Angelegenheiten der teilnehmenden Staaten konzipiert, das Wohlfahrt und Demokratie in Afrika fördern soll.

Die von afrikanischen Organisationen verabschiedeten Prinzipien und Verfahren stehen den zentralen handlungsleitenden Prämissen der chinesischen Regierung (Souveränität, Nichteinmischung in innere Angelegenheiten) diametral gegenüber; zumindest ist nicht ersichtlich, wie das Spannungsverhältnis zwischen beiden konkurrierenden Konzeptionen aufgelöst werden könnte – jedenfalls dann nicht, wenn die reformierten afrikanischen Regionalorganisationen ihre Prinzipien in die Tat umsetzen werden. Vor allem in ressourcenreichen und/oder nichtdemokratischen Staaten besteht die Gefahr, daß afrikanische Regierungen den von China angebotenen Kooperationsanreizen (Investitionen, Kredite, Entwick-

lungszusammenarbeit, diplomatische Unterstützung etc.) nachgeben werden, um eingegangene Selbstverpflichtungen auszuhebeln und notwendige politische und wirtschaftliche Reformen zu blockieren.

¹¹⁰ Vgl. Jens-Uwe Hettmann, Eine demokratisch kontrollierte Sicherheitsarchitektur in Westafrika – zentrale Herausforderung für die ECOWAS, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2004; Winrich Kühne, Die Friedenseinsätze der VN, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 55 (2005) 22, S. 25–32 (31).

Folgen für die deutsche Afrikapolitik

Die rasche Ausdehnung des chinesischen Einflusses in Afrika stellt angesichts der hier skizzierten Entwicklungen eine zentrale Herausforderung für die deutsche Afrikapolitik und speziell für ihre Bemühungen dar, den in jüngster Zeit angestoßenen Demokratie- und sicherheitspolitischen Reformen in Afrika zum Erfolg zu verhelfen. Dies gilt auch über problematische Einzelfälle wie den Sudan und Simbabwe hinaus, denn die dort verfolgte (Afrika-)Politik Chinas basiert auf denselben Prinzipien, Strategien und Zielen, die für die chinesische Außenpolitik im allgemeinen maßgeblich sind.

Die im Sudan aufgetretenen Interessengegensätze zwischen China auf der einen und den USA und Mitgliedstaaten der EU auf der anderen Seite beruhen auf dem Umstand, daß Peking grundsätzlich das Primat staatlicher Souveränität gegenüber konkurrierenden Normen (z.B. Menschenrechte) vertritt. Wo China diese Gegensätze bewußt instrumentalisiert, um sich wirtschaftliche Vorteile zu verschaffen bzw. seine Interessen zu verteidigen, sind direkte und wiederkehrende Zielkonflikte unvermeidlich. Stellt man dies in Rechnung, dann war die westlich-chinesische Interessenkollision im Sudan in erster Linie eine logische Konsequenz der von China verfolgten wirtschaftspolitischen Strategie, Investitionen in einem Land zu tätigen, zu dem amerikanische und/oder westeuropäische Konzerne aus politischen Gründen (Sanktionen) keinen Zugang haben.¹¹¹ Chinas Vorgehen ist problematisch, weil es internationale ordnungspolitische Ziele aushöhlt und die Verhandlungsmacht westlicher Staaten gegenüber sogenannten Pariastaaten (z.B. Sudan und Simbabwe) schwächt.¹¹² Sollte sich Pekings Haltung im Sudan als Norm der chinesischen Afrikapolitik erweisen, dann droht angesichts der zu erwartenden Ausweitung von Chinas Einfluß auf dem Kontinent ein *worst case*-Szenario, in dem mit weiteren Kollisionen der Interessen Pekings und jener

weiter Teile der westlichen Staatengemeinschaft zu rechnen ist.

Jenseits der Frage des Umgangs mit sanktionsbelegten Staaten sind zusätzliche Interessengegensätze zwischen der VRCh und der westlichen Staatenwelt in Afrika zu erwarten. Die politischen Ursachen dieser Gegensätze sind Chinas innenpolitische Verfaßtheit und seine – teils damit zusammenhängenden – außenpolitischen Strategien, die mit jenen der westlichen Staaten in vielen Fällen unvereinbar sein werden. Die westlichen Geberstaaten haben seit 1989 eine markante Wende in ihrer Afrikapolitik vollzogen, die trotz weiterhin bestehender Ambivalenzen und Defizite eine deutlich stärkere normative Ausrichtung erfahren hat (Förderung von Demokratie, Menschenrechten, Transparenz, Krisenprävention) – nicht zuletzt unter dem Druck nationaler und internationaler Nichtregierungsorganisationen, Menschenrechtsgruppen etc. Ein ähnlicher Politikwechsel konnte und kann im autoritären China nicht vollzogen werden. Die Pekinger Führung unterliegt keiner demokratischen Kontrolle und kann außenpolitische Entscheidungen – wie zum Beispiel Waffenlieferungen an korrupte und menschenverachtende Regime – weitgehend ohne Rücksicht auf die öffentliche Meinung treffen. Mit dem wachsenden Einfluß Chinas in Afrika, seinen pragmatischen Schulterschlüssen mit autoritären afrikanischen Regimen und seiner rücksichtslosen Interessenpolitik droht eine rückwärtsgewandte Politik an Boden zu gewinnen. Sie ist mit der Reformorientierung, auf die sich die wichtigsten bi- und multilateralen Akteure auf afrikanischer und Geberseite in den letzten Jahren verständigt haben, nicht in Einklang zu bringen.

Auf den ersten Blick berührt das wirtschaftliche Vordringen Chinas in Afrika Deutschland und seine westlichen Partner nur mittelbar. Allerdings zeigt das Beispiel Sudan, daß die wirtschaftlichen und die politischen Ziele und Strategien der chinesischen Afrikapolitik in einem wechselseitigen Bedingungsverhältnis stehen, das beträchtliche Auswirkungen auf die innenpolitische Situation der afrikanischen Staaten haben kann. In Anbetracht anhaltender Instabilität, humanitärer Katastrophen, von Flüchtlingsströmen und ethnischen Vertreibungen, die die Entsendung

¹¹¹ Disaccord on Sudan Could Poison China-U.S. Ties, in: International Herald Tribune, 18.11.2004; vgl. auch No Questions, No Lies in China's Quest for Oil, in: The Weekly Guardian, 3.6.2005.

¹¹² Zu Simbabwe vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung, The 'Look East Policy' of Zimbabwe [wie Fn. 46].

von Friedensmissionen erfordern – in Darfur nunmehr mit Unterstützung von EU und NATO – sind auch deutsche Interessen unmittelbar betroffen.

Da Chinas Rückkehr auf die afrikapolitische Bühne sowohl entwicklungs- wie sicherheitspolitische Implikationen hat und zudem alles darauf hindeutet, daß Pekings verstärktes Engagement in Afrika keine Übergangserscheinung bleiben wird, sollten Deutschland und seine Partner auf dieses neue Phänomen reagieren. Auf Grundlage kontinuierlicher Beobachtung der chinesischen Ziele und Strategien in Afrika, die vor allem durch die Botschaften vor Ort geleistet werden könnte, sollte mit den westlichen und afrikanischen Partnern eine Diskussion sowohl über die Bewertung wie auch über die Auswirkungen und Perspektiven des chinesischen Engagements geführt werden. Nicht weniger wichtig wäre es, einen Dialog mit chinesischen Regierungsvertretern – in Peking ebenso wie in den afrikanischen Staaten – anzustoßen, der auf das Ziel ausgerichtet sein sollte, afrikapolitische Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu identifizieren. Gegebenenfalls sollte in diesem Rahmen der Versuch unternommen werden, auf die chinesische Seite im Sinne deutscher und europäischer Ziele einzuwirken.

Abkürzungen

AGOA	African Growth and Opportunity Act
AU	African Union
BBC	British Broadcasting Corporation
BP	British Petroleum
b/t	Barrel pro Tag
CNAPS	Center for Northeast Asian Policy Studies
CNPC	China National Petroleum Corporation
CRS	Congressional Research Service
ECOWAS	Economic Community of West African States
EIU	Economist Intelligence Unit
EU	Europäische Union
FDI	Foreign Direct Investment
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FM	Foreign Minister
FMI	Fonds Monétaire International
GDP	Gross Domestic Product
GNPOC	Greater Nile Petroleum Operating Company
IMF	International Monetary Fund
IOC	International Oil Companies
IRIN	Integrated Regional Information Networks
IWF	Internationaler Währungsfonds
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
NOC	National Oil Companies
OAU	Organization of African Unity
SINOPEC	China Petroleum and Chemical Corporation
SPLA	Sudan People's Liberation Army
UN	United Nations
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Program
UNMIL	United Nations Mission in Liberia
VRCh	Volksrepublik China
WTO	World Trade Organization