

China und Afrika – Interessen und Politikansätze am Beispiel Äthiopiens

Sven Bernhard Gareis

Zusammenfassung

Die Volksrepublik China und die Staaten Afrikas sind – nicht zuletzt über die *Belt and Road Initiative (BRI)* – wirtschaftlich und politisch eng miteinander verflochten. Die internationale Wahrnehmung dieses Verhältnisses variiert in einem Spektrum, welches vom Vorwurf des Neokolonialismus bis hin zu gelungenen Entwicklungspartnerschaften reicht. Der vorliegende Beitrag untersucht die wesentlichen Motive und Ansätze chinesischer Afrikapolitik und betrachtet deren Anwendung am Beispiel Äthiopiens.

Wenngleich Russlands Aggression in der Ukraine mit ihren Auswirkungen auf die europäische und globale Sicherheitsarchitektur vor allem im politischen Westen einen erheblichen Teil der öffentlichen Aufmerksamkeit bindet, setzen sich geopolitische Entwicklungen auch andernorts fort. Im Juni 2022 lud die Volksrepublik China in der äthiopischen Hauptstadt Addis Abeba zur „*China-Horn of Africa Peace, Good Governance, and Development Conference*“. Unter der Leitung von Xue Bing, dem ersten chinesischen Sondergesandten für die Region, trafen sich Diplomaten aus Äthiopien, Sudan, Somalia, Südsudan, Kenia, Uganda, and Dschibuti, um über die regionale Sicherheitslage zu beraten und sich gegenseitig ihrer Bemühungen um Frieden und Stabilität zu versichern (Tassema 2022).

Zwar wurden während des Treffens keine offenen Konflikte wie etwa der katastrophale Krieg in der äthiopischen Unruheprovinz Tigray oder internationale Kontroversen wie um den Great Ethiopian Renaissance Dam (GERD), der zur Stromgewinnung das Wasser am Oberlauf des Nils staut, behandelt oder gar einer Lösung nähergebracht. Bemerkenswert war aber, dass die Volkrepublik China erstmals eine solche



Prof. Dr. Sven Bernhard Gareis
Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Institut für Politikwissenschaft

Konferenz außerhalb des eigenen Landes ausrichtete und damit behutsame Schritte hin zu einer ordnungspolitischen Rolle in einer Region unternahm, in der das Land nicht nur wichtige politische und wirtschaftliche Interessen verfolgt, sondern auch erhebliche Investitionen getätigt und Kredite ausgereicht hat (siehe Fiala 2022). Dabei zeigt sich China vor allem an binnenstaatlicher bzw. regionaler Stabilität als Rahmen zur Absicherung seines Engagements interessiert und nimmt damit eine Position ein, die sich erkennbar von denen westlicher Akteure wie den USA mit ihren Bemühungen um „liberalen Frieden“ unter Einschluss von *good governance*, Menschenrechten und nachhaltiger Entwicklung unterscheidet (siehe Mariani 2022).

Chinas Engagement in Ostafrika fügt sich ein in das größere Bild seines globalen Projekts der auch als Neue Seidenstraße bezeichneten *Belt and Road Initiative* (BRI), die Partei und Staatschef Xi Jinping 2013 ausgerufen hat und in der Afrika erhebliche Bedeutung zukommt. Außer Eswatini und Mauritius haben alle weiteren der 54 (international anerkannten) Staaten Afrikas mit China Abkommen zur BRI unterzeichnet (Gu et al. 2022: 6). 2021 erreichte das bilaterale Handelsvolumen 254 Milliarden US-Dollar (ibid.).

Mit dem im Jahr 2000 geschaffenen *Forum on China Africa Cooperation* (FOCAC), einem engen Geflecht bilateraler Beziehungen sowie der starken Präsenz sowohl staatlich kontrollierter wie auch privater Unternehmen ist China fest in Afrika verwurzelt. Seine wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Anstrengungen hat China aber immer auch zur Steigerung seines politischen Einflusses genutzt und sich – zu Beginn selbst noch ein armes Entwicklungsland – schon auf dem Weg zum 1971 dann erlangten Sitz in den Vereinten Nationen (VN) oder in der Gegenwart bei Abstimmungen in Organen wie dem VN-Menschenrechtsrat oder bei Wahlen zu VN-Gremien stets der Unterstützung zahlreicher afrikanischer Staaten versichert.

In den USA und vielen europäischen Ländern wird Chinas Auftritt in Afrika dagegen bereits seit längerem mit Neokolonialismus und Ausbeutung in Verbindung gebracht (Schüller 2007). In jüngerer Zeit wird insbesondere eine chinesische *debt trap diplomacy* kritisiert, also das bewusste Hineinführen von Staaten in eine Schuldenfalle durch die Vergabe von Krediten ohne eine realistische Möglichkeit der Rückzahlung. Die Sorge vor allem in Washington ist, dass die Volksrepublik sich so Länder und Regionen unterwirft, ihre Machtposition in Afrika weiter ausbaut und sich so Vorteile in der *great power competition* verschafft, dem Wettbewerb mit den USA um die weltpolitische Führungsrolle.

Wie steht es vor diesem Hintergrund um Chinas Rolle in Afrika, seine Interessen und Politikansätze? Dieser Frage soll im Folgenden nachgegangen werden. Da China in Afrika keine einheitliche Großstrategie verfolgt, sondern mit seinen Partnern bevorzugt in bilateralen Formaten kooperiert, wird nach der Betrachtung einiger grundlegender Prinzipien der chinesischen Afrika-Politik das Verhältnis zu Äthiopien genauer untersucht. Am Beispiel dieses Landes, welches mit der Volksrepublik seit Jahrzehnten enge Beziehungen pflegt, lassen sich die diversen Interessen und Handlungsmuster Chinas in Afrika gut herausarbeiten.

Motive und Ansätze chinesischer Afrikapolitik im Überblick

Wenngleich die Präsenz der Volksrepublik auf dem afrikanischen Kontinent in Europa und den USA erst seit den 2000er-Jahren und dann vor allem im Zusammenhang mit der Seidenstraßen-Initiative verstärkte Beachtung findet, reichen Chinas Beziehungen zu zahlreichen afrikanischen Staaten viel weiter zurück.

Erste Handelskontakte lassen sich bereits während der Han-Dynastie (206 v.Chr. bis 220 AD) nachweisen, auch während der nachfolgenden Dynastien der Tang (617-907), Song (960-1279) und Yuan (1279-1368) fanden zahlreiche Exkursionen chinesischer Militärs, Händler und Diplomaten nach Afrika statt. Die Volksrepublik verweist gerne darauf, dass die Exkursionen des von der Ming-Dynastie entsandten Admirals Zheng He im 15. Jahrhundert mittels sieben großer Expeditionen engere Verbindungen zwischen Afrika und China herstellten. Dazu gehörte auch, Abordnungen afrikanischer Länder nach China zu bringen, wo sie dem chinesischen Kaiser als „Sohn des Himmels“ Tribut zollten, um so ihre Einbeziehung in den chinesischen Kultur- und Zivilisationskreis zu bekunden. Für China unter dem tatkräftigen Yongle-Kaiser (1402-1424) bedeutete dies eine beträchtliche Ausdehnung seines Einflussbereichs – aber auch unvorstellbare Kosten, die mit der Aufstellung einer gigantischen Flotte und dem Einkauf afrikanischer Güter verbunden waren. Noch während Yongles Regentschaft wurde daher 1415 das Afrika-Engagement beendet, die Flotte vernichtet und der Rückzug Chinas in seinen angestammten Machtbereich eingeleitet (siehe ausführlich Levathes 1994).

Weltrevolutionäre Bemühungen

Es dauerte dann bis zur Gründung der Volksrepublik China 1949, bevor wieder mit dem Aufbau langfristiger und tragfähiger Beziehungen zu Afrika begonnen werden konnte. Die Volksrepublik sah in den sich aus der Kolonisation befreienden Ländern Afrikas potenzielle Verbündete für ihre Positionierung zwischen den Machtblöcken der USA und der Sowjetunion. Letztere war zwar anfänglich ein enger Partner der Volksrepublik, doch kühlte das Verhältnis nach dem Tod Josef Stalins am 5. März 1953 und einer skeptischeren Haltung seines Nachfolgers Nikita Chruschtschow zu China schnell ab. Mit der Unterstützung von Befreiungsbewegungen in von westlichen Staaten kolonisierten Ländern wollte die Volksrepublik zudem ihre (welt)revolutionäre Ideologie verbreiten und sich – etwa auf der Bandung-Konferenz 1955 und mit Verweis auf die gemeinsame Erfahrung der kolonialen Erniedrigung – als „Dritte-Welt-Macht“ an der Seite ihrer afrikanischen „Brüder“ (siehe Kim 2017: 24) präsentieren.

Bis 1970 hatte die Volksrepublik diplomatische Beziehungen dann mit 44 der damals 50 freien Staaten Afrikas aufgenommen (Lathinen 2018: 4). Die Zusammenarbeit verlagerte sich dabei zusehends von der ideologischen Anfeuerung im Befreiungskampf auf praktische Entwicklungshilfen durch die Entsendung von Experten, Ärzten und Technikern sowie Investitionen in Infrastruktur (siehe Brautigam 2009: Kap. 2). Unter letzteren ragt das 1970-75 realisierte TAZARA-Eisenbahnprojekt, welche den Binnenstaat Sambia mittels einer über 1.800 Kilometer langen Transportroute

mit Tansania und dessen Häfen am Indischen Ozean verband – unter Umgehung des damaligen Südrhodesien (heute Simbabwe) mit seinem Apartheid-Regime. Die Hilfen der selbst von großer Armut geprägten Volksrepublik trugen erheblich zu einem positiven Bild Chinas in Afrika und schließlich zur Unterstützung der Volksrepublik in ihren Bemühungen um Anerkennung als alleinige Vertreterin Chinas in der internationalen Politik.

Taiwan und das „Ein-China-Prinzip“

Hintergrund war die faktische Teilung Chinas als Ergebnis des 1927 begonnenen, während des Zweiten Weltkriegs und danach weitergeführten Bürgerkrieges zwischen der nationalchinesischen Kuomintang (KMT) unter dem Präsidenten der Republik China, Chiang Kai-Shek, und der Kommunistischen Partei unter Mao Zedong. Angesichts seiner Niederlage auf dem Festland hatte sich Chiang nach Taiwan zurückgezogen und von dort aus seinen Regierungsanspruch für ganz China aufrechterhalten. Mit ihrer Ausrufung am 1. Oktober 1949 durch Mao erhob dann die Volksrepublik China den gleichen Anspruch, der ihr aber durch die westlichen Verbündeten Chiangs und eine zunächst westlich dominierte VN-Generalversammlung verwehrt wurde. Es waren daher gerade die vielen afrikanischen Staaten, die im Zuge der Dekolonisierung neue Mehrheiten in der Generalversammlung schufen. Viele von ihnen trugen schließlich bei der Abstimmung in der Generalversammlung am 25. Oktober 1971 dazu bei, dass die Repräsentation Chinas in den VN, verbunden mit dem machtvollen Ständigen Sitz im Sicherheitsrat, an die Volksrepublik ging (siehe A/RES/2758(XXVI) vom 25. Oktober 1971). Ihr „Ein-China-Prinzip“ setzt die Volksrepublik seither eisern in ihren Beziehungen (nicht nur) zu den afrikanischen Staaten durch. Schritt für Schritt konnte die Volksrepublik mit Ausnahme des kleinen Eswatini (früher Swasiland) so alle afrikanischen Staaten, die diplomatische Beziehungen zu Taiwan unterhielten, auf seine Seite ziehen, zuletzt Burkina Faso 2018.

Entwicklung für Ressourcen

Mit Chinas ab 1978 einsetzendem wirtschaftlichen Aufschwung erhöhte sich sein Bedarf an Energie und Rohstoffen erheblich. Binnen fünfzehn Jahren wurde die Volksrepublik vom Energieexporteur zum Nettoimporteur insbesondere von Gas und Kohle. Afrika war für die Volksrepublik nicht zuletzt deshalb ein wichtiger Ansprechpartner, als seine Länder noch Marktzugänge und Nischen boten, mittels derer China Interessenkonflikte mit den etablierten (westlichen) Mächten vermeiden konnte. In Afrika wurde etwa Angola zeitweise zum größten Öllieferanten Chinas. Umgekehrt war China in vielen afrikanischen Ländern ein gern gesehener Partner, weil es seine Entwicklungshilfen – anders als etwa der Internationale Währungsfonds (IMF) oder westliche Industriestaaten – nicht an Bedingungen etwa hinsichtlich marktwirtschaftlicher Ansätze, aber auch Anforderungen hinsichtlich der Regierungsführung, der Korruptionsbekämpfung und der Beachtung von Menschenrechten knüpfte. Die 1955 in

Bandung verkündeten „Fünf Prinzipien der Friedlichen Koexistenz“, deren Kern auf die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten hinausläuft, gelten im Grundsatz auch für die moderne chinesische Afrikapolitik – auch wenn mit wachsenden Investitionen auch das Interesse Beijings an stabilen und berechenbaren Regierungssystemen steigt. Die Erfahrungen der Volksrepublik mit dem rasanten Sturz nordafrikanischer Autokratien im Zuge des „Arabischen Frühlings“ 2011/12 waren diesbezüglich sehr lehrreich. China musste 2011 in einer großangelegten Evakuierungsaktion rund 36 000 eigene Staatsbürger aus Libyen evakuieren und den größten Teil seiner dort getätigten Investitionen abschreiben.

Viele der lange vorherrschenden Leuchtturmprojekte aus den frühen Jahren der sino-afrikanischen Zusammenarbeit wie die TAZARA-Eisenbahn und weitere Infrastrukturinvestitionen hatten sich mangels nachhaltigen und effizienten Betriebs als wenig zukunftsfähig erwiesen. Diese „Weißen Elefanten“ (siehe Thorborg 2015: 61) mussten aufwändig unterstützt und repariert werden. Andere Entwicklungsmodelle wie das von Kaname Akamatsu am Beispiel Japans bildhaft beschriebene Fluggänse-Entwicklungsmodell (*flying geese pattern of development*) konnten sich nur bedingt durchsetzen. Dieses Modell ging davon aus, dass eine Führungsnation (*leading goose*) technologische und wirtschaftliche Fortschritte erzielt, von denen die nachfolgenden Staaten dann profitieren können (ibid.: 66).

Aus chinesischer Sicht erfolgreich entwickelte sich das Modell der *resources for infrastructure*, also der Tausch afrikanischer Ressourcen in Form von Rohstoffen bis hin zur agrarwirtschaftlichen Nutzung von Land gegen Hilfen beim Aufbau von Infrastruktur. Das Modell setzt an Chinas Erfolgsrezept an, nach welchem die wirtschaftliche Entwicklung des Landes maßgeblich auf eine flächendeckende und funktionierende Infrastruktur angewiesen ist. Dabei führen – meist staatlich kontrollierte – chinesische Unternehmen entsprechende (Bau)Maßnahmen aus, die vornehmlich von den politisch gelenkten Entwicklungsbanken EXIM (Export-Import) Bank bzw. *China Development Bank* (CDB) über Kredite finanziert wurden. Der Kreditabtrag wird dann wesentlich durch Energie- oder Rohstofflieferungen bzw. durch Schürf- und Nutzungsrechte geleistet (siehe Stahl 2016). Dieses schuldenfinanzierte Entwicklungsmodell hat jedoch auch einige Kritik hinsichtlich der chinesischen Dominanz in den Geschäftsbeziehungen auf sich gezogen und zu größerer Vorsicht vieler afrikanischer Staaten beim weiteren Abschluss entsprechender Großprojekte geführt (s.u.).

Erschließung von Märkten

China begann vor allem nach seinem Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) 2001 und dem darauffolgenden, exportbasierten Wirtschaftsboom, seine entwicklungspolitischen Angebote verstärkt mit ökonomischen Kooperationsangeboten auf der Grundlage von „win-win“-Aussichten zu verbinden. Dahinter steht das Bestreben, in zunehmend leistungs- und kaufkraftstarken afrikanischen Gesellschaften neue Märkte für chinesische Produkte zu entwickeln. Auch hier verfolgt China mit der Unterstützung von Sonderwirtschaftszonen (*special economic zones*, SEZ) oder Zonen für wirtschafts- und handelspolitische Zusammenarbeit (*economic and trade cooperation zones*, ETCZ) Mo-

delle aus der eigenen Entwicklungsgeschichte. So hatte Chinas Reformler Deng Xiaoping gleich zu Beginn des Öffnungsprozesses 1980 in den Provinzen Fujian (Xiamen) und Guangdong (Shantou, Shenzhen, Shubai) Sonderwirtschaftszonen geschaffen, in denen die Kooperation mit auswärtigen Investoren erprobt und eingespielt werden konnte. 1981 kam die gesamte Provinz Hainan als dann fünfte SEZ hinzu.

Für seine Zusammenarbeit mit Afrika hat China im Jahr 2000 das „Forum on China-Africa Cooperation“ (FOCAC) ins Leben gerufen (siehe FOCAC 2022). Die im dreijährigen Rhythmus und im Dezember 2021 in der senegalesischen Hauptstadt Dakar zum achten Mal abgehaltenen Ministerkonferenzen bzw. Gipfeltreffen stecken den Rahmen für eine Kooperation Chinas mit praktisch allen Staaten des afrikanischen Kontinents ab. Auf dem ersten in Beijing abgehaltenen FOCAC-Gipfel 2006 kündigte der damalige Partei- und Staatschef Hu Jintao die Schaffung einer Reihe von SEZ in Afrika an. Zwischen 2006 und 2008 wurden dann die sieben bis heute betriebenen und weiter ausgebauten Arrangements in sechs Ländern (Ägypten, Algerien, Äthiopien, Mauritius, Nigeria (2) und Sambia) ins Leben gerufen.

Anlässlich des 20. Jahrestages der Gründung des FOCAC am 12. Oktober 2020 veröffentlichten Xi Jinping und Senegals Präsident Macky Sall gemeinsam die Botschaft „Let China-Africa cooperation shine as example of multilateralism“ (Xinhuanet 2020), um zum wiederholten Male den Gemeinschaftscharakter des Forums und das Streben nach beiderseitigen Gewinnen zu unterstreichen. In der Praxis jedoch ist die Zusammenarbeit auch in Afrika stark bilateral geprägt, so dass China bzw. seine Unternehmen ihre wirtschaftliche und politische Überlegenheit weiterhin ausspielen können.

Dies gilt insbesondere für das wichtigste Projekt in Chinas Außen- und Außenwirtschaftspolitik, die *Belt and Road Initiative* (BRI). 2013 durch Partei- und Staatschef Xi Jinping ausgerufen, ist es das Ziel des Projekts, Asien, Afrika und Europa über Wasser und Land zu verbinden und entlang dieser „Neuen Seidenstraße“ nachhaltige Entwicklung für alle teilnehmenden Länder zu bewirken. Stattfinden soll all dies im Rahmen eines globalen Freihandelssystems, einer offenen Weltwirtschaft und im Geist offener regionale Zusammenarbeit (siehe National Development and Reform Commission 2015). Wenngleich in der politischen Rhetorik Chinas gerade in Bezug auf Afrika gemeinwohlorientierte Narrative überwiegen, verfolgt die Volksrepublik mit ihrer Seidenstraßen-Initiative vor allem jedoch klare eigene Interessen: Es geht um Märkte für eigene Produkte, gesicherte Zugänge zu Rohstoffen und Energie einschließlich gesicherter Transportrouten durch den Ausbau von Häfen und Landkorridoren und – im politischen Bereich – um die Durchsetzung der Kerninteressen Chinas wie das Ein-China-Prinzip, die Nichteinmischung in „innere Angelegenheiten“ wie Hongkong oder Menschenrechtsfragen, aber auch um die Unterstützung Chinas in internationalen Foren sowie die Verhinderung von Allianzen bzw. Gegenmachtbildungen gegenüber der Volksrepublik.

Seit den 2000er-Jahren haben sich die Handelsbeziehungen dynamisch entwickelt: betrug das gemeinsame Handelsvolumen 2002 rund 12 Milliarden US-D, steigerte es sich bis 2015 auf einen zwischenzeitigen Höchststand von 203 Milliarden US-D, um dann bis 2020 auf 176 Milliarden US-D zurückzugehen. 2021 erreichten die sino-afrikanischen Handelsbeziehungen dann ihren bisherigen Rekordwert von 254 Milli-

arden US-Dollar (Gu et al. 2022: 6), nicht zuletzt beflügelt durch die erheblichen Einfuhren, die China während der COVID-19 Pandemie unter dem Namen der *Health Silk Road* im Bereich von Medizinprodukten bereitstellte.

Kritik

So eng aber auch diversifiziert die ökonomische Verflechtungen zwischen China und den Staaten Afrikas sind, haben sie doch eine Gemeinsamkeit: Alle jährlichen Handelsbilanzen weisen seit jeher deutliche Defizite für Chinas afrikanische Partner aus. Dies gilt für den Handel mit Afrika als Ganzes, bei dem 2021 chinesischen Exporten in Höhe von 148,37 Milliarden US-D nur 105,92 Milliarden an Importen aus Afrika gegenüberstanden (Gu et al. 2022: 13), es gilt aber auch für die einzelnen Volkswirtschaften (für Details siehe China-Africa Research Initiative 2022). Daher wird in den USA und Europa, aber auch in Afrika selbst mitunter von einem neuen Kolonialismus chinesischer Prägung gesprochen.

So lautet ein ursprünglich von Brahma Chellaney unter dem Begriff „Debt-Trap Diplomacy“ (Chellaney 2017) in die internationalen Diskurse eingeführtes Narrativ, dass China seine Partner durch die Vergabe von Krediten in teure Infrastrukturprojekte in eine Schuldenfalle führe, um dann bei Zahlungsausfall die Kontrolle nicht nur über die finanzierten Objekte, sondern auch über die Staaten selbst übernehmen zu können. Dieser Vorwurf wurde 2018 vom damaligen US-Sicherheitsberater John Bolton aufgenommen (Lynch 2019) und gehört seither zum festen Bestandteil der Kritik an Chinas Wirtschaftsbeziehungen nicht nur in Afrika. Dabei zeigen Studien, dass die oft tatsächlich unverantwortlichen Schuldenaufnahmen in vielen Ländern von den jeweiligen Regierungen ausgingen (siehe vor allem Jones/Hameiri 2020; Brautigam/Rithmire 2021) und häufig zu erheblichen Schuldenabschreibungen seitens der Volksrepublik führten (Gu et al.: 15).

Angesichts der Kolonialismus- und Schuldenfallen-Vorwürfe rücken indes viele drängendere Probleme in den Hintergrund. So legen insbesondere die staatseigenen oder vom Staat kontrollierten Unternehmen im Umgang mit den Regierungen vieler afrikanischer Staaten ein äußerst robustes Verhalten an den Tag, wenn es um die Bedingungen für Ansiedlungen und Besteuerung, aber auch um Arbeitnehmerrechte geht (siehe Xu 2015). Vor allem beschäftigen chinesische Unternehmen in den Aufbauphasen von bilateralen Projekten kaum einheimische Kräfte und sind auch zurückhaltend bei der Überlassung von Know-how. So können Projekte zwar rasch und effizient fertiggestellt werden – der nachhaltige entwicklungspolitische Nutzen für die jeweiligen Länder bezüglich des Aufbaus eigener Kapazitäten bleibt indes oft eher gering. Umstritten sind zudem die Aktivitäten vieler privater Geschäftsleute aus China, die sich in afrikanischen Ländern niedergelassen haben. Sie bieten viele Artikel des täglichen Bedarfs zu günstigen Preisen an und füllen dort teils erhebliche Versorgungslücken bei den ärmeren Teilen der dortigen Bevölkerungen. Andererseits bedrohen sie damit lokale Produktions- und Handelsbetriebe, die dem chinesischen Wettbewerbsdruck nicht standhalten können (ibid.).

China und Äthiopien – auf dem Weg zu einer „win-win“-Partnerschaft?

Wie eingangs erwähnt, gibt es keine einheitliche chinesische Afrika-Strategie, die auf alle oder auch nur eine große Zahl der Länder des Kontinents Anwendung findet. Am Beispiel Äthiopiens soll daher im Folgenden dargelegt werden, wie sich Chinas Zusammenarbeit mit einem wichtigen afrikanischen Staat konkret gestaltet. Äthiopien gehört nicht zu den zehn größten Handelspartnern der Volksrepublik in Afrika, steht aber mit mehr als 1,6 Milliarden US-D an chinesischen Direktinvestitionen im Zeitraum 2015-2020 an dritter Stelle hinter Südafrika und der Demokratischen Republik Kongo (Gu et al. 2022: 15). Mit einem Kreditvolumen von 13,7 Milliarden US-D zwischen 2006 und 2019 steht Äthiopien an zweiter Stelle hinter dem massiv in China verschuldeten Angola (Global Development Policy Center 2022). Chinas Engagement in Äthiopien ist umso bemerkenswerter, als das Land, anders als die großen Energie- und Rohstofflieferanten wie Angola, Nigeria oder die Demokratische Republik Kongo, kaum über attraktive Ressourcen verfügt, über welche die Kredite sonst abgesichert werden.

Andererseits weist Äthiopien mit 117 Millionen Menschen die zweitgrößte Bevölkerung Afrikas hinter Nigeria auf (The World Bank 2022). Diese gehört mit einem Pro-Kopf-Anteil am Bruttoinlandsprodukt von 960 US-D zwar zu den ärmeren Gesellschaften in Afrika, zugleich weist aber die Volkswirtschaft ein durchschnittliches jährliches Wachstum von 9,5 Prozent über die letzten fünfzehn Jahre hinweg auf und will bis Mitte der 2020er Jahre den *lower-middle-income status* erreichen (ibid.). Äthiopien ist daher ein wichtiges Zielland für China bei der Erschließung von wachsenden Märkten, das für chinesische Unternehmen mit weniger Auslandserfahrung auch eine Art Testgelände für die Weltmarktfähigkeit ihrer Produkte darstellt.

Zudem ist Äthiopiens Hauptstadt Addis Abeba Sitz der Afrikanischen Union sowie der Wirtschaftskommission der VN für Afrika – und somit eine mitunter so bezeichnete Art „Hauptstadt des Kontinents“, in der alle wichtigen diplomatischen Aktivitäten zusammenlaufen. Zum internationalen Standing Äthiopiens gehört auch, dass es – von einer kurzen militärischen Besetzung durch Italien in 1936-41 abgesehen – nie kolonisiert war, sondern immer seine Eigenständigkeit bewahren konnte. Nicht umsonst hat daher die Volksrepublik Äthiopien 2003 für die Ausrichtung der ersten Konferenz des FOCAC auf afrikanischem Boden ausgewählt, damit das Land entsprechend aufgewertet und ihm 2005 eine „strategische Partnerschaft“ angeboten. Das 2012 eröffnete *AU Conference and Office Center*, welches neben dem AU-Hauptquartier auch Raum für größere Wirtschaftskonferenzen bietet, wurde von der Volksrepublik errichtet. Dieses 200 Millionen-US-D-„Geschenk“ bildet eine sichtbare strategische Investition Chinas zur Stärkung des eigenen Images in Äthiopien und ganz Afrika, was sich immer wieder in der großen Unterstützung auszahlt, die China von afrikanischen Staaten in der internationalen Politik etwa in der Generalversammlung oder im Menschenrechtsrat der VN zuteil wird.

Eine wechselvolle Beziehung

Dabei waren die sino-äthiopischen Beziehungen nie ganz einfach. Das lange von Kaiser Haile Selassie regierte Reich war zwar 1955 auf der Bandung-Konferenz vertreten, blieb aber in Abneigung gegen die kommunistische Ideologie der Volksrepublik auf einem eher westlich ausgerichteten Kurs. Es dauerte bis 1970 bis Äthiopien und die Volksrepublik diplomatische Beziehungen aufnahmen. Der Sturz der Monarchie durch die Militärjunta des „Derg“ (Ausschuss) unter Mengistu Haile Mariam bescherte dem Land ein hartes sozialistisches Regime, dessen Unterstützung durch die Sowjetunion eine neuerliche Distanzierung von China bewirkte. Der Volksaufstand der *Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front* (EPRDF) unter dem aus der nördlichen Tigray-Provinz stammenden Meles Zenawi wurde zunächst von den USA unterstützt. Allerdings lehnte Zenawi westlich-liberale Wirtschafts- und Entwicklungsmodelle zunehmend ab und wandte sich dem chinesischen *top-down*-Ansatz mit staatlichen Monopolen in wichtigen Wirtschaftsfeldern und einer regulierten Privatwirtschaft zu (siehe Kibsgaard 2020: 3). 1998 kam es zur Gründung der *Joint Ethiopia-China Commission* (JECC) als einem Forum zur Koordination der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, um dem äthiopischen *Growth and Transformation Plan* (GTP) zu schnellen Erfolgen nach dem chinesischen Entwicklungsmodell zu verhelfen. Die ganz enge Anlehnung Äthiopiens an die Volksrepublik erfolgte trotzdem aber erst, als sich Zenawis Regierungsführung ab 2005 als immer autokratischer und gewalttätiger erwies und es zu massiven Verschlechterungen in den Beziehungen zu den Hauptgeldgebern des Landes, den USA und der EU, kam. Neben die ideologische Nähe zu China trat verstärkt auch die Affinität zum Autoritarismus (siehe Cabestan 2012). Mit diesem Schwenk begannen sich die chinesischen Investitionen und Kreditvergaben von praktisch Null auf die oben genannten Höhen hin zu entwickeln. Nach Zenawis Tod 2012 und einer Übergangsphase unter Hailemariam Desalegn war es dann der 2018 ins Amt gewählte Premierminister Abiy Ahmed, der die EPRDF entmachtete, sich für demokratische Reformen und regionale Versöhnung, insbesondere mit Eritrea, einsetzte und dafür 2019 den Friedensnobelpreis erhielt. Daraus resultierende Zögerlichkeiten in Beijing hinsichtlich weiterer Unterstützung konnte Abiy durch größere Hinwendung zu den USA, dem IMF und der EU ausgleichen (siehe Kibsgaard 2020: 7). Nachdem sein gewaltsames Durchgreifen gegen den Aufstand in der Tigray-Provinz seit dem Herbst 2020 Kritik und Sanktionen seiner westlichen Partner hervorrief, näherte sich auch Abiy wieder stärker an China an und konnte etwa die Verlängerung von Kreditlinien für von China ausgeführte Großprojekte insbesondere im Infrastrukturbereich erwirken.

Handel

Die engen sino-äthiopischen Beziehungen zeigen sich vor allem im bilateralen Handel, dessen Volumen von fast Null im Jahr 2000 auf rund 2,6 Milliarden US-Dollar im Jahr 2020 anstieg (China-Africa Research Initiative 2022). Unübersehbar ist dabei das gewaltige Gefälle in den jährlichen Handelsbilanzen: So machen die äthiopischen Ex-

porte nach China stets nur rund fünfzehn Prozent des Gesamtvolumens aus, 2020 waren dies 338,4 Millionen US-D gegenüber 2,23 Milliarden US-D an chinesischen Importen (ibid). Dennoch wurde China bereits 2012 Äthiopiens wichtigster Exportpartner, insbesondere bei Sesamsaaten, Kaffee und Leder (Chakrabarty 2016: 231). Umgekehrt liefert China Maschinen, Bau- und Transportfahrzeuge, IT-Ausstattungen nach Äthiopien, aber auch Textilien, Schuhe und Kunststoffartikel des täglichen Bedarfs zu äußerst günstigen Preisen (ibid: 234f.). Da die meisten nach Äthiopien gelieferten Investitionsgüter durch Kredite der EXIM Bank bzw. der CDB finanziert werden, steigt mit den Schulden auch die ökonomische Abhängigkeit Äthiopiens von China weiter an.

Infrastruktur

Wie bei Chinas Aufbruch zu einer erfolgreichen Volkswirtschaft sollte nach dem Willen Meles Zenawis und seiner Nachfolger auch Äthiopien vom Aufbau einer modernen Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur profitieren. Tatsächlich wurde China rasch zum bedeutendsten Lieferanten im gesamten Infrastrukturbereich des Landes – nicht zuletzt Dank seiner *concessional loans*, also staatlich gestützten Kreditangeboten mit niedrigen Zinsen, längeren Phasen der Tilgungsfreiheit und schließlich auch der Aussicht auf bedeutende Nachlässe. Verbunden waren damit jedoch Auflagen wie die ausschließliche Beschäftigung chinesischer Firmen samt deren Arbeitern und die Umgehung von fairen Ausschreibungen. Äthiopische Unternehmen konnten so auf dem Infrastrukturmarkt kaum bestehen; der chinesische Anteil im Straßenbau lag lange bei 70-80 Prozent (Kibsgard 2020: 4).

Zu den prestigeträchtigen Großprojekten im Infrastrukturbereich gehören die erste Straßenbahn Subsahara-Afrikas, die 2015 in Addis Abeba ihren Betrieb aufnahm (Tarrosy/Vörös 2018a) sowie die 2016 fertiggestellte, 759 Kilometer lange Bahnstrecke zwischen der Hauptstadt und Djibouti (Tarrosy/Vörös 2018b). Beide Projekte stellen erhebliche Verbesserungen im Personen- Güterverkehr Äthiopiens dar – so verbindet die Eisenbahnlinie das Binnenland mit dem Hafen von Djibouti und reduziert die Transportzeiten von mehreren Tagen auf rund zwölf Stunden. Mit der Realisierung der beiden Projekte waren jedoch auch Kosten in Höhe von 475 Millionen US-D bzw. 4,5 Milliarden US-D verbunden, die wiederum zu 85 Prozent durch Kredite der EXIM Bank gedeckt wurden und so erheblich zu den 13,7 Milliarden US-D beitragen, die Äthiopien der Volksrepublik insgesamt schuldet.

Auch die Telekommunikationsinfrastruktur wurde wesentlich durch die chinesischen Unternehmen ZTE und Huawei aufgebaut. Die Regierung Zenawi hat ZTE 2006 ein Quasi-Monopol im Telefon und Internetbereich übertragen und die Abhängigkeiten dann über weitere kreditfinanzierte Engagements von Huawei nochmals vergrößert (siehe Kibsgard 2020: 5). Aus Sicherheitserwägungen wiederum nutzt die AU in Addis Abeba eigene Server und nicht länger die von Ethio Telecom.

Industrialisierung

Wie sein Vorbild China versucht auch das traditionell agrarisch geprägte Äthiopien, über wachsende Industrialisierung zu mehr Wohlstand zu gelangen. Eine wesentliche Rolle spielen dabei neben den Bemühungen um den Ausbau der indigenen Lederproduktion, die 2007 geschaffene *Ethiopia Eastern Industrial Zone* in Dukem nahe Addis Abeba, eine im Wesentlichen von chinesischen Unternehmen getragene Sonderwirtschaftszone (SEZ) mit den Schwerpunkten Elektronik, Stahl und Metall sowie Baumaterialien, und eine Reihe von Industrieparks, in denen sich in- wie ausländisches Kapital ansiedeln soll. Wie im Falle China erhofft sich Äthiopien Entwicklungsschritte durch den Zugewinn an Management-Knowhow und vor allem durch Technologietransfer. Tatsächlich scheinen sich diese Projekte erfolgreich zu entwickeln, nicht zuletzt durch die Vernetzung mit der Eisenbahnlinie nach Djibouti und der Hauptstadt. Mit der Einbindung der SEZ und der Industrieparks in die chinesische BRI sind zudem neue Wachstumsimpulse entstanden. Tarrossy et al. (2020) zeigen am Beispiel des Mekelle Industrial Parks aber auch auf, dass günstige Zoll- und Steuerregeln Firmen auch aus Nicht-BRI-Ländern wie Indien und Großbritannien anziehen. Äthiopiens Industrialisierung kommt so zwar langsam, aber stetig voran.

Schlussbetrachtung

Befinden sich Äthiopien und Afrika insgesamt in einer Partnerschaft mit China, die auf gegenseitigem Nutzen („win-win“) gründet oder ist es eher die Volksrepublik, die ihre wirtschaftliche Stärke in politischen Einfluss oder gar Dominanz umsetzt? Eine einfache Antwort fällt, wie häufig, schwer. Zweifellos ist das Machtgefälle zwischen China und seinen afrikanischen Partnern gerade in den bilateral gestalteten Beziehungen groß. Andererseits ist das Handelsvolumen zwar bedeutend, aber auch nicht dominant: Der Handel zwischen China und allen 54 afrikanischen Staaten erreichte 2021 mit 254 Milliarden US-D etwa das Niveau des Warenaustausches mit Deutschland in Höhe von 246 Milliarden Euro. Die Verschuldungssituation vieler afrikanischer Staaten ist schwierig, aber Angola ist das einzige afrikanische Land, dessen Verbindlichkeiten gegenüber China überwältigend sind. Über den gesamten Kontinent hinweg ist auch nicht China, sondern sind die USA der mit Abstand größte Gläubiger (Global Development Policy Center 2022). China ist vielmehr gezwungen, zur Aufrechterhaltung seiner Investitionen auch erhebliche Schuldennachlässe zu gewähren. Gu et al. (2022: 15) bezeichnen China als „champion of ‚Debt Relief‘“ in Afrika. Hinzu kommt, dass sich afrikanische Staaten angesichts der starken Präsenz vor allem der USA und der EU, aber auch Indiens, der Türkei und Russlands zwischen vielen und zugleich sehr unterschiedlichen Partnern entscheiden können – und dies auch mit zunehmender Virtuosität tun. Gerade das äthiopische Beispiel zeigt, dass sich China auch bemühen muss, seinen Einfluss in Afrika weiter auszubauen.

Dies gilt nicht zuletzt für Chinas Rolle als verantwortungsbewusste Großmacht. Die eingangs erwähnte Konferenz zur Sicherheitslage am Horn von Afrika ist mög-

licherweise ein Schritt in Richtung einer stärkeren ordnungspolitischen Rolle der Volksrepublik. Wenn ihre Investitionen wirklich auch den Menschen und Gesellschaften Afrikas nützen sollen, wird sie sich verstärkt um Frieden und Stabilität in der Region bemühen müssen. Die Wahrnehmung einer solchen Rolle wird China jedoch mehr abverlangen als Geld und Investitionen, nämlich Verständnis für politische, ökonomische, soziale und kulturelle Ursachen und Rahmenbedingungen von Konflikten sowie deren Bewältigung. In dieser Hinsicht hat jedoch auch China selbst noch erheblichen Entwicklungsbedarf.

Literatur

- Brautigam, Deborah (2009): *The Dragon's Gift. The Real Story of China in Africa*, Oxford/New York: Oxford University Press
- Brautigam, Deborah/Rithmire, Meg (2021): The Chinese 'Debt Trap' Is a Myth. The narrative wrongfully portrays both Beijing and the developing countries it deals with. In: *The Atlantic*, 6. Februar 2021. Online: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2021/02/china-debt-trap-diplomacy/617953/>
- Cabestan, Jean-Pierre 2012: China and Ethiopia: Authoritarian affinities and economic cooperation. In: *China Perspectives* (4), 53-62
- Chakrabaty, Malancha 2016: Ethiopia-China Economic Relations: A Classic Win-Win-Situation? In: *World Review of Political Economy* 7 (2), 226-248
- Chellaney, Brahma (2017): China's Debt-Trap Diplomacy. In: *Project Syndicate*, 23. Januar 2017. Online: <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-one-belt-one-road-loans-debt-by-brahma-chellaney-2017-01>
- China-Africa Research Initiative 2022: China-Africa Trade. Online: <http://www.sais-cari.org/data-china-africa-trade>
- Fiala, Lukas 2022: Will China Bring Stability to the Horn of Africa? In: *China-Global South Project*. 17. Juni 2022. Online: <https://chinaglobalsouth.com/analysis/will-china-bring-stability-to-the-horn-of-africa/>
- FOCAC 2022: Forum on China-Africa Cooperation. Online: <http://www.focac.org/eng/>
- Gu, Xuewu/Dinkelbach, Klara/Heidbrink, Christiane/Huang, Ying/Ke, Xiaojun/Mayer, Maximilian/Ohnesorge, Hendrik W. 2022: *China's Engagement in Africa: Activities, Effects and Trends*. Bonn: CGS Global Focus/June 2022
- Global Development Policy Center 2022: Chinese loans to Africa Database. Online: <https://www.bu.edu/gdp/chinese-loans-to-africa-database/>
- Jones, Lee/ Hameiri, Shahar (2020): *Debunking the Myth of 'Debt-trap Diplomacy'. How Recipient Countries Shape China's Belt and Road Initiative*, Chatham House Research Paper August 2020, London
- Kibsgaard, Daniel 2020: *Sino-Ethiopian Relations from Meles Zenawi to Abiy Ahmed: The Political Economy of a Strategic Partnership*. Online: *Sino-Ethiopian Relations from Meles Zenawi to Abiy Ahmed: The Political Economy of a Strategic Partnership – China Research Center*
- Kim, Young-Chan (2017): 'Safari Tour' and Zhou's Dream of Mao's Land in Africa. In: Kim, Young-Chan (Hrsg.): *China and Africa*. Cham: Palgrave Macmillan, 23-54
- Lathinen, Anja 2018: *China's Diplomacy and Activities in Africa. Relations on the Move*. Cham: Palgrave Macmillan
- Levathes, Louise (1994): *When China Ruled the Seas. The Treasure Fleet of the Dragon Throne*, Oxford/New York: Oxford University Press
- Mariani, Bernardo 2022: *China's Engagement in Conflict and Post-Conflict Settings: The Quest for Stability*. Edinburg: Peace and Conflict Resolution Evidence Platform. Online: <https://peacerep.org/wp-content/uploads/2022/05/China-Report-Digital.pdf>

- National Development and Reform Commission (2015): Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road, March 2015. Online verfügbar unter: <http://2017.beltandroadforum.org/english/n100/2017/0410/c22-45.html>
- Schüller, Margot 2007: China als neue Kolonialmacht in Afrika? Umstrittene Strategien der Ressourcensicherung. Hamburg: Giga Focus Global Nummer 1. Online: <https://www.giga-hamburg.de/de/publikationen/giga-focus/china-als-neue-kolonialmacht-afrika-umstrittene-strategien-der-ressourcensicherung>
- Stahl, Anna Katharina 2016: China's Relations with Sub-Saharan Africa, Instituto Affari Internazionali. Online: <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1622.pdf>
- Tarrosy, Istvan/ Vörös, Zoltán 2018a: China and Ethiopia, Part 1: The Light Railway System. In: The Diplomat, 13. Februar 2018. Online: <https://thediplomat.com/2018/02/china-and-ethiopia-part-2-the-addis-ababa-djibouti-railway/>
<https://thediplomat.com/2018/02/china-and-ethiopia-part-1-the-light-railway-system/>
- Tarrosy, Istvan/Vörös, Zoltán 2018b: China and Ethiopia, Part 2: The Addis Ababa–Djibouti Railway. In: The Diplomat, 22. Februar 2018. Online: <https://thediplomat.com/2018/02/china-and-ethiopia-part-2-the-addis-ababa-djibouti-railway/>
- Tarrosy, Istvan/ Vörös, Zoltán/Gebreslassie, Seife Hailu 2020: China and Ethiopia, Part 4: Mekelle Industrial Park. In: The Diplomat, 16. April 2020. Online: <https://thediplomat.com/2020/04/china-and-ethiopia-part-4-mekelle-industrial-park/>
- Tassema, Salesi 2022: China hosts Horn of Africa Peace Conference in Ethiopia. Anadolu Agency, 21. Juni 2022. Online: [China hosts Horn of Africa Peace Conference in Ethiopia \(aa.com.tr\)](https://www.aa.com.tr)
- The World Bank 2022: The World Bank in Ethiopia. Online: <https://www.worldbank.org/en/country/ethiopia/overview>
- Thorborg, Marina 2017: From White Elephants to Flying Geese: China in Africa a New Model or More of the Same. In: Kim, Young-Chan (Hrsg.): China and Africa: a new paradigm of global business. London: The Palgrave Macmillan Asian Business Series, 55-79
- The World Bank in Ethiopia
- Xinhuanet 2021: Full Text: Communique of 6th plenary session of 19th CPC Central Committee. Adopted at the Sixth Plenary Session of the 19th Central Committee of the Communist Party of China on November 11, 2021. Online: http://web.archive.org/web/2021111112758/http://www.news.cn/english/2021-11/11/c_1310305166.htm
- Xu, Yi-Chong 2015: Chinese State-owned Enterprises in Africa: ambassadors or freebooters? In: Zhao, Suisheng (Hrsg.) 2015: China in Africa. Strategic motives and economic interests. London & New York: Routledge, 178-196