

## Ende der Neutralität

Pekings Doktrin der Nichteinmischung gilt für Afrika nicht mehr

Christof Hartmann und Nele Noesselt | **Konflikte und Krisen in Afrika und die damit verbundenen Gefahren für das chinesische wirtschaftliche Engagement auf dem Kontinent stellen die Grundprinzipien der chinesischen Außenpolitik auf die Probe. Peking nimmt immer deutlicher Positionen einer „klassischen“ Großmacht ein.**

Die USA haben unter ihrem neuen Präsidenten Donald Trump angekündigt, ihr weltpolitisches Engagement zurückfahren und geplante Freihandelsabkommen nicht weiter verfolgen zu wollen. China nutzt diese strategische Gelegenheit und intensiviert seine Charmeoﬀensive, insbesondere in Afrika.

Im Januar 2017 bereiste der chinesische Außenminister Wang Yi Madagaskar, Sambia, Tansania, die Republik Kongo und Nigeria und wiederholte die Einladung an die afrikanischen Länder, sich dem chinesischen Megaprojekt „Neue Seidenstraße“ anzuschließen. Die 2013 unter dem Namen „Ein Gürtel, eine Straße“ („One Belt, One Road“, OBOR) ins Leben gerufene Wirtschaftsinitiative sieht den Aufbau eines weltumfassenden Handelsnetzwerks vor. Finanziert durch chinesische Kredite werden maritime Transportrouten und Eisenbahnlinien ausgebaut. Entlang dieser Routen sollen neue Handelsknotenpunkte entstehen. Auch in Afrika fördert Peking den Ausbau von Tiefseehäfen,

Eisenbahn- und Straßennetzen sowie Flughäfen.

Auf der historischen Seidenstraße war Madagaskar tatsächlich einst ein Stützpunkt. Deren Neuauflage im 21. Jahrhundert sieht aber auch vor, weitere Staaten, ja den gesamten Kontinent in das Netzwerk einzubinden. An die Republik Kongo beispielsweise trat Peking mit der Idee heran, den an der Atlantikküste gelegenen, wichtigsten Hafen des Landes zur „Sonderwirtschaftszone Pointe Noire“ auszubauen. Vorbild sind die chinesischen Sonderwirtschaftszonen, die im Zuge der Reform- und Öffnungspolitik unter Deng Xiaoping seit 1978 eingerichtet wurden. Das hieße: Ein chinesisches Erfolgsmodell würde global exportiert.

Offiziell aber betont Chinas Regierung immer wieder, dass die Volksrepublik im Unterschied zu den USA keinen Export (politischer) Systemstrukturen betreibt – und im Gegensatz zu den früheren europäischen Kolonialmächten anderen Staaten keine Normen und Werte aufzuzwin-

gen gedenke. Doch zeigt sich: Die Einbettung der afrikanischen Staaten in ein von China aus koordiniertes und finanziertes Handelsnetzwerk wird unvermeidlich zumindest die Übernahme technischer Standards und Normen nach sich ziehen.

Die Realisierung der Neuen Seidenstraße birgt für China aber auch Sicherheitsdilemmata. Seit 2009 beteiligt sich die chinesische Marine vor der Küste Somalias an der Bekämpfung von Piraterie, 2014 unterzeichneten Peking und

Dschibuti einen Vertrag über die Einrichtung eines permanenten Stützpunkts auf afrikanischem Boden. Zwischen dem Ro-

ten Meer und dem Golf von Aden gelegen wäre die Militärbasis in Dschibuti auch für die militärische Sicherung der maritimen Transportrouten Chinas von zentraler Bedeutung. Spätestens mit diesem Schritt aber positioniert sich China auch in Fragen der regionalen Sicherheit.

China ist seit 2009 der wichtigste Handelspartner Afrikas. Die Krisen und Konflikte in vielen afrikanischen Ländern wurden damit zur Herausforderung für die chinesische Politik. Eine Destabilisierung seiner Rohstofflieferanten oder eine vorübergehende Schwächung der Absatzmärkte für chinesische Produkte hätten unmittelbare Auswirkungen auf die sozioökonomischen Entwicklungen in der Volksrepublik selbst.

Die Seidenstraßen-Initiative spiegelt Pekings gewachsenes Bewusstsein dafür wider, dass es seine Handelskontakte und Transportrouten diversifizieren muss. Offiziell betont die chinesische Regierung weiterhin das Prinzip der Nichteinmi-

schung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten. Interventionen nach dem Prinzip der Schutzverantwortung („Responsibility to Protect“, R2P) lehnt China grundsätzlich ab. Der vom UN-Sicherheitsrat sanktionierte NATO-Einsatz in Libyen, der zum Sturz von Machthaber Muammar al-Gaddafi führte, ist für die Führung in Peking warnendes Beispiel für eine Überdehnung des ursprünglichen Mandats durch die westlichen Alliierten. Zudem führte das Beispiel Libyen der chinesischen Führung vor Augen, dass Regimewechsel mit erheblichen Verlusten der lokal getätigten chinesischen Investitionen einhergehen können. Der Aufbau des OBOR-Netzwerks und ein noch stärkeres Engagement auf dem ganzen afrikanischen Kontinent dürften aber dazu führen, dass Peking sich im Krisenfall immer öfter zum Eingreifen gezwungen sieht.

### Chefsache Afrika

Seit seinem Amtsantritt als Staatspräsident im März 2013 hat Xi Jinping bereits zwei Afrika-Reisen absolviert. Seine erste Auslandsreise führte ihn noch im gleichen Monat in den Kongo und über Tansania nach Südafrika, wo er am Gipfeltreffen der BRICS-Staaten teilnahm. Auf seiner zweiten Staatsvisite 2015 schloss er mit Simbabwe neue Wirtschafts- und Finanzabkommen ab und reiste zum Forum für China-Afrika-Kooperation (FOCAC) nach Johannesburg. Das FOCAC-Format wurde im Jahr 2000 in Peking ins Leben gerufen, seitdem findet alle drei Jahre ein Gipfeltreffen alternierend in China und Afrika statt.

Auf dem Treffen 2015 sprach Xi nicht nur Fragen der Wirtschafts-

## Afrikas Krisen wurden zu Chinas Herausforderung

und Handelskooperation an, sondern auch Themen wie Industrialisierung, Modernisierung der Landwirtschaft, Aufbau der Infrastruktur, Förderung von nachhaltiger, „grüner“ Entwicklung und Armutsbekämpfung. Zudem erweiterte er die FOCAC-Agenda explizit um die Förderung von Frieden und Sicherheit. Den afrikanischen Staaten sicherte er weitere 60 Milliarden Dollar an chinesischen Krediten zu.

Im gleichen Jahr 2015 legte Peking eine Aktualisierung des aus dem Jahr 2006 stammenden Strategiepapiers für die Beziehungen mit Afrika vor. In diesem Dokument unterstreicht die derzeit herrschende fünfte KPCh-Führungsgeneration der Volksrepublik ihren Anspruch, die Politik der vorangegangenen Regierungen fortzusetzen und zugleich eigene Ideen einzubringen, um den veränderten Bedingungen in China wie in Afrika gerecht zu werden. Eine dogmatisch-ideologische Ausgestaltung der Außenpolitik soll um jeden Preis vermieden werden.

Die stetig wachsenden globalen, vor allem ökonomischen Interdependenzen machen die chinesische Wirtschaft jedoch verwundbar. Dies und Pekings Selbstverpflichtung, chinesische Staatsangehörige in Krisenregionen zu schützen, erfordern eine Modifizierung der bisherigen Außen- und Sicherheitsstrategie. Anzeichen dafür gibt es bereits viele: So übernahm die Volksbefreiungsarmee die Evakuierung chinesischer Staatsangehöriger während des Libyen-Konflikts; bei anderen Krisen in Afrika flankiert Peking immer stärker die bestehenden multilateralen, globalen wie regionalen Friedensbemühungen. Auch appelliert Peking

regelmäßig an die beteiligten Konfliktparteien, friedliche Lösungen zu finden – und verhandelt mit allen Lagern, auch Rebellenvertretern. Mit dem Prinzip der Nichteinmischung ist dies kaum noch in Einklang zu bringen. Man hat es stillschweigend relativiert. Diese Veränderungen lassen sich exemplarisch an zwei Krisenfällen nachzeichnen: Im Südsudan und in Mali sind chinesische UN-Blauhelme an den dortigen Friedensmissionen beteiligt. Und erstmals in ihrer Geschichte entsendet die Volksrepublik auch Kampftruppen.

### Südsudanesisches Dilemma

Die Konflikte im Sudan und vor allem im seit 2011 unabhängigen Südsudan sind der bisher härteste Testfall für die traditionellen Grundprinzipien der chinesischen Außenpolitik. Auch während der internationalen Sanktionierung und Isolierung des Sudan im Zuge der Darfur-Krise hatte China an seinen erheblichen Investitionen im sudanesischen Erdölsektor und der Kooperation mit der Regierung in Khartum festgehalten. Dabei avancierte die Volksrepublik, deren Rohstoffbedarf durch den heimischen Wirtschaftsboom immer weiter anstieg, zum Hauptzielland sudanesischer Ölexporte.

Allerdings sah sich China zugleich dem großen Druck der internationalen Staatengemeinschaft ausgesetzt. Nachdem Peking zunächst eine UN-Mission blockiert hatte, vollzog es 2007 schließlich einen Kurswechsel und ermöglichte die Entsendung von Friedenstruppen.

Mit der Abspaltung des Südsudan, die sich seit dem Friedensabkommen

## Globale Abhängigkeit macht Chinas Wirtschaft verwundbar

## Bild nur in Printausgabe verfügbar

von 2005 abzeichnete, drohten allerdings die Ölvorkommen unter die Kontrolle eines neuen, unabhängigen Staates Südsudan zu geraten. Die chinesische Führung stand vor einem Dilemma: Schon um ähnliche Tendenzen in den eigenen Grenzprovinzen zu verhindern, betont die Regierung immer wieder, dass die Anerkennung von separatistischen Bewegungen und Autonomiebestrebungen in anderen Weltregionen im Widerspruch zu den Prinzipien der territorialen Integrität und nationalen Souveränität stehe. Am Ende siegte der Pragmatismus: Im September 2008 eröffnete China ein Konsulat im südsudanesischen Juba. Die Sicherung der Ölkonzessionen und der chinesischen Investitionen erforderte jedoch nicht nur sehr gute Beziehungen mit den Regionalpolitikern im Südsudan und der seit 2011 unabhängigen Regierung in Juba, sondern auch weiterhin die Koordination mit dem Sudan, durch den die Pipelines führen.

Die massive Präsenz Chinas im Land und die Öl- und Ressourceninteressen chinesischer Unternehmen wurden und werden vor Ort aber oft als Bedrohung gesehen – was der offiziellen Positionierung Chinas als Entwicklungsland und Partner in einer gleichberechtigten Süd-Süd-Kooperation entgegensteht. Im Mai 2016 sorgte eine der Presse zugetragene Formulierung des südsudanesischen Finanzministers David Deng Athorbei für einen diplomatischen Eklat, als er China vorwarf, nur die südsudanesischen Rohstoffe ausbeuten zu wollen, ohne etwas für die notleidende Bevölkerung zu tun. Der chinesische Botschafter im Südsudan, Ma Qiang, forderte in einer diplomatischen Note eine umgehende Entschuldigung; zudem kursierten Meldungen über Forderungen der chinesischen Seite nach dem Rücktritt des Ministers. Die Doktrin der Nichteinmischung war damit endgültig durchbrochen.

Schon der 2013 im Südsudan neu ausgebrochene Bürgerkrieg hat China zu ungewohnten Positionierungen gezwungen. Die chinesischen Erdölimporte waren teilweise unterbrochen und mussten wegen der andauernden Kämpfe gedrosselt werden. Peking steht zwischen allen Lagern und unterhält Beziehungen zum gegenseitigen Nutzen mit der Regierungspartei SPLM ebenso wie mit den Rebellen des vormaligen Vizepräsidenten Riek Machar. So wurden 2013 neben der SPLM auch Vertreter der Rebellen zu offiziellen Gesprächen in China empfangen.

Aus den Entwicklungen im Südsudan scheint die chinesische Seite die Lehre gezogen zu haben, dass die einseitige Parteinahme für die offizielle Regierung zwar den Grundprinzipien chinesischer Außenpolitik entspricht, strategische Wirtschaftsinteressen aber gefährdet – und man nie genau wissen kann, wie lange eine bestimmte Gruppe die Regierungsmacht innehaben wird.

China tritt zudem verstärkt als Vermittler auf den Plan: 2014 hatte der chinesische Außenminister Wang Yi bei seiner Afrika-Reise ein sofortiges Ende der Sudan-Konflikte eingefordert und damit Position in einer „internen“ Angelegenheit bezogen. Zhong Jianhua, Pekings Sonderbeauftragter für Afrika, nahm an den von der Regionalorganisation IGAD (Intergovernmental Authority on Development) durchgeführten Verhandlungsrunden zwischen Regierungs- und Rebellenvertretern in Addis Abeba teil. Zudem beteiligt sich China seit 2013 aktiv an der UN-Friedensmission im Südsudan. Chinesische Soldaten wurden dabei nicht zur militärischen Absicherung der chinesi-

schen Unternehmen eingesetzt, was der Text der Sicherheitsratsresolution ermöglicht hätte. Sie sichern in der Hauptstadt humanitäre Schutz-zonen. Dennoch geraten die chinesischen Schutztruppen immer wieder zwischen die Fronten und erleiden Verluste.

Gegenüber der chinesischen Bevölkerung ist dies nur schwer zu rechtfertigen, zumindest solange die Prinzipien der Nichteinmischung und das Primat der nationalen Souveränität als Leitformeln hochgehalten werden. Im 2013 veröffentlichten Weißbuch zu den neuen globalen Missionen des chinesischen Militärs und in der Neuformulierung der chinesischen Militärstrategie 2015 wurde allerdings die Notwendigkeit betont, „chinesische Interessen in Übersee“ zu sichern. Damit war der Modifizierung offizieller Axiome der chinesischen Außen- und Sicherheitspolitik der Weg bereitet.

**Das alte Prinzip der Nichteinmischung wurde modifiziert**

### **Langfristige Planungen in Mali?**

Im Mali-Konflikt hatte China, gemäß dem Prinzip der Nichteinmischung, für eine afrikanische Lösung (AFISMA) plädiert und die parallel begonnene „Operation Serval“ als vom Völkerrecht nicht gedeckte Intervention der ehemaligen Kolonialmacht Frankreich verurteilt. Dabei war diese sogar auf Einladung der malischen Regierung erfolgt. Anders als im Südsudan hatte Peking in Mali keine wirtschaftlichen Investitionen zu verteidigen. Dennoch beteiligte es sich aktiv an der UN-Operation MINUSMA (in der AFISMA im Juli 2013 aufging). Nach Anzahl der abgestellten Polizei- und Militärkräfte

liegt China auf Platz zwölf der an der Mission beteiligten Staaten. Die bloße Beteiligung widerspricht dem alten Bild Chinas als sicherheitspolitischer Trittbrettfahrer und deutet den neuen Kurs Chinas an, die Ordnung der Welt nicht länger allein den USA und ihren Verbündeten zu überlassen.

Geostrategische Kalkulationen und nationale Entwicklungsinteressen sind verstärkende Faktoren dieser strategischen Umsteuerung der chinesischen Außen- und Sicherheitspolitik. Es geht nicht

nur, aber vor allem um den Schutz von Investitionen und die Sicherung von Wirtschaftsinteressen. In Mali koordinieren

beispielsweise die China Railway Construction Cooperation (CRCC) und die China Railway Engineering Cooperation (CREC) den Ausbau des Schienennetzes. Dies umfasst die Sanierung und Modernisierung der aus Kolonialzeiten datierenden Dakar-Niger-Linie.

Zunächst wurden viele dieser Projekte als Teil einer Strategie zur Sicherung und Steigerung der chinesischen Finanzmacht und als Beschäftigungsprogramm für chinesische Unternehmen eingestuft. Das war auch eine Reaktion auf das Erliegen des chinesischen Baubooms in den vergangenen Jahren. Möglicherweise aber unterliegen diesen Aktivitäten auch langfristige strategische Planungen: 2014 hieß es in Medienberichten, die China Overseas Construction Group verhandele über den Abbau der bislang unerschlossenen Eisenerzvorkommen bei Bale, westlich der malischen Hauptstadt Bamako. Lukrativ würde dies erst in Kombination mit einer effizienten Transportinfrastruktur.

Im November 2015 kamen drei führende chinesische CRCC-Manager bei einer Geiselnahme im Hotel Radisson Blu in Bamako ums Leben. Damit wurden Sicherheit, Stabilität und Terrorismusbekämpfung im Rahmen der chinesischen Afrika-Debatte noch wichtiger. Unumstritten ist der Einsatz chinesischer Streitkräfte in Mali allerdings nicht, wie das Aufflammen emotionaler Online-Debatten nach einem Terroranschlag auf ein Camp der UN-Mission in Gao im Juni 2016 verdeutlichte. Dabei waren mehrere chinesische Soldaten ums Leben gekommen.

### „Verantwortungsvolle“ Großmacht?

China erfindet sich neu als „Großmacht“. In seinem eigenen Anspruch will es aber weder den Weg der alten Kolonialmächte noch den der USA beschreiten: Den offensiven Export des eigenen Gesellschaftsmodells soll es nicht geben, stattdessen konditionsfreie Kredite und keine Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten. Die vielschichtigen Dimensionen und Wirkungsebenen der neuen chinesischen Afrika-Politik verdeutlichen aber, dass nicht nur die „Taoguang yanghui“-Formel, nach der Peking eine Politik der „diplomatischen Zurückhaltung“ und „nicht-konfrontativen Positionierung“ verfolgt, revidiert worden ist. Der generelle Blick Pekings auf die Welt und die eigene globale Verortung haben sich verschoben. Stärker als zuvor wird die Verwundbarkeit des eigenen Systems durch externe Krisen thematisiert – und Maßnahmen werden ergriffen, um das internationale System zu stabilisieren und zugleich zu reformieren.

Das Ende der zweistelligen Wachstumsraten und der Eintritt in die Pha-

Den Weg der alten  
Kolonialmächte will  
China nicht gehen

se der „Neuen Normalität“ gehen einher mit einer konzeptionellen Adjustierung der Beziehungen zu anderen Großmächten und Weltregionen. Peking stützt seine Afrika-Politik auf ein mehrschichtiges Modell: Der Sitz im UN-Sicherheitsrat wird genutzt, um eine maßvolle und die eigenen Interessen berücksichtigende Weiterentwicklung der UN-Friedenssicherung umzusetzen. China kooperiert zudem, beispielsweise im Südsudan, mit regionalen Zusammenschlüssen wie der Afrikanischen Union, baut neue multilaterale Foren wie FOAC aus, stärkt aber auch die bilateralen Beziehungen zu Schlüsselstaaten.

Stabilität und Sicherheit in Afrika sind für China essenziell, um die Erfüllung der nationalen Entwicklungsziele zu gewährleisten. Nur so erklären sich die Finanzhilfen, aber auch Waffenlieferungen für afrikanische Regierungen, deren Überleben auf dem Spiel steht, und die parallel laufenden inoffiziellen Treffen mit Rebellengruppen. Als „verantwortungsvolle“ Großmacht unterscheidet sich Chinas Vorgehen „im Feld“ immer weniger von dem der westlichen Mächte. Aber unter afrikanischen Eliten scheint es nach wie vor eine große Nachfrage nach dem Import des „chinesischen Modells“ zu geben.

Gerade ressourcenreiche Staaten dürften weiterhin eine besondere Unterstützung durch China erfahren. Doch spätestens seit der Verkündung der Neuen Seidenstraßen-Initiative ist deutlich, dass Peking auch auf die Sicherheit seiner Transportwege hinarbeitet, also immer stärker in Regionen- und nicht allein in Länderkategorien denkt. Mit dem sich verstärkenden Engagement auf dem ganzen afrikanischen Kontinent wird zu-

gleich die Pluralität und Verschiedenheit der politischen Systeme in Afrika reflektiert. So baut Peking unter anderem gezielt die Beziehungen zu den arabisch geprägten nordafrikanischen Staaten aus. Ressourcenvorkommen sind damit nur noch einer von vielen Faktoren, nach welchen Peking die Knotenpunkte seiner Neuen Seidenstraße auswählt.

Die europäische Afrika-Politik sollte die sich verändernde Rolle und strategische Positionierung Pekings einkalkulieren. Wenn China seine Rolle als Advokat des Globalen Südens verliert und verstärkt als Großmacht gesehen wird, ergeben sich für die EU neue Möglichkeiten, sich als kooperativer Partner zu positionieren. Dabei reicht es aber nicht, nur einzelne Krisenstaaten in den Blick zu nehmen. Erforderlich ist eine koordinierte Afrika-Politik, die nationale und regionale Dimensionen umfasst und die Diversität der Systeme reflektiert.

**Im „Feld“ geht China nicht viel anders als vor der Westen**



**Prof. Dr. Christof Hartmann** lehrt und forscht zu Internationalen Beziehungen und zur Politik Afrikas an der Universität Duisburg-Essen.



**Prof. Dr. Nele Noesselt** lehrt und forscht zur Politik Chinas und Ostasiens an der Universität Duisburg-Essen.