

Kontroverse Wahrnehmungen: Chinesische, afrikanische und europäische Perspektiven auf den China-Afrika-Gipfel

Katharina Hofmann, Jürgen Kretz, Michael Roll und Sebastian Sperling
Friedrich-Ebert-Stiftung, Dezember 2006

- Auf dem Gipfeltreffen des Forums für chinesisch-afrikanische Zusammenarbeit (FOCAC) wurden die weitere Vertiefung der Handels- und Investitionsbeziehungen sowie die Ausweitung der Entwicklungszusammenarbeit zwischen China und Afrika beschlossen.
- China festigt seine Position auf dem afrikanischen Kontinent und wirbt für seine Prinzipien der Zusammenarbeit, insbesondere das der gegenseitigen Nichteinmischung in innere Angelegenheiten.
- In Afrika sind die chinesischen Zusagen sehr willkommen. China wird als Modell und möglicher Motor der eigenen wirtschaftlichen Entwicklung gesehen. Nationale oder gar kontinentale Strategien zu dessen Nutzung gibt es aber nicht; in Südafrika werden sie zumindest ansatzweise diskutiert.
- Die westlichen Industrieländer blicken überwiegend mit Skepsis auf den Gipfel: China, so die Kritik, unterminiere Standards westlicher Entwicklungspolitik und erschwere damit die Förderung von Menschenrechten, Demokratie und guter Regierungsführung in Afrika.

Harmonische Töne bestimmten den dritten und bislang größten Gipfel des Forums für chinesisch-afrikanische Zusammenarbeit (FOCAC), der unter dem Motto „Freundschaft, Frieden, Kooperation und Entwicklung“ 1.700 Delegierte aus China und Afrika zusammenführte. 48 afrikanische Staaten waren vertreten, 41 davon erstmals durch ihre Staats- oder Regierungschefs. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer verabschiedeten am Ende die „Pekinger Erklärung“ sowie den „Aktionsplan 2007-2009“. Beide Dokumente wurden von den Beteiligten 50 Jahre nach Aufnahme der diplomatischen Beziehungen zwischen China und Afrika einhellig als „historische Meilensteine“ und als Manifest einer „neuen Art strategischer Partnerschaft“ gefeiert.

In den Vereinbarungen werden gemeinsame Prinzipien und Ziele definiert, welche die Grundlage für intensivierten Austausch und Kooperation bilden sollen. Darüber hinaus

beinhalten sie ein umfassendes Paket konkreter Investitions- und Entwicklungshilfeszusagen der Chinesen für die nächsten drei Jahre, darunter günstige Kredite in Höhe von 3 Milliarden US-Dollar, Vorzugskredite zum Kauf chinesischer Waren im Wert von 2 Milliarden US-Dollar sowie die Verdopplung der chinesischen Entwicklungshilfe bis 2009 (siehe auch Infobox). Im Rahmen der zweiten chinesisch-afrikanischen Unternehmerkonferenz am Rande des Gipfels schlossen chinesische Firmen zudem Investitionsabkommen mit elf afrikanischen Staaten in Höhe von insgesamt 1,9 Milliarden US-Dollar ab.

Hintergrund: Chinas ‚Afrika-Jahr‘

Der FOCAC Gipfel stellt zweifellos den Höhepunkt des in China als ‚Afrika-Jahr‘ bezeichneten Jahres 2006 dar. Im Januar hatte die Regierung der Volksrepublik mit der Veröffentlichung ihrer afrikapolitischen Leitlinien

für Aufsehen gesorgt. In den darauf folgenden Monaten bereiten sowohl Chinas Premierminister Wen Jiabao wie auch Präsident Hu Jintao den afrikanischen Kontinent und schlossen zahlreiche bilaterale Abkommen mit einzelnen Staaten ab.

China wirbt um Afrika unter dem Vorzeichen der Süd-Süd-Kooperation und auf der Suche nach Unterstützung in internationalen Organisationen sowie in der Ein-China-Politik. Im Vordergrund stehen jedoch wohl in erster Linie wirtschaftliche Interessen: die Suche nach Absatzmärkten und vor allem nach Rohstoffen.

Boomender Handel

Seit der FOCAC-Gründung im Jahre 2000 ist China zu einem der bedeutendsten Akteure auf dem afrikanischen Kontinent geworden. Das Handelsvolumen hat sich seit 2000 mehr als vervierfacht und wird in diesem Jahr schätzungsweise erstmals die 50 Milliarden US-Dollar-Marke übertreffen. Eine erneute Verdopplung bis 2010 wurde in Peking prognostiziert und scheint wahrscheinlich. Schon jetzt ist China damit der dritt wichtigste Handelspartner Afrikas – nach den USA und Frankreich.

Afrika exportiert in erster Linie Rohstoffe, insbesondere Rohöl – etwa 30 Prozent der chinesischen Ölimporte kommen inzwischen aus Afrika – und unverarbeitete Metalle, während verarbeitete Konsumgüter wie Kleidung, Plastikprodukte und Elektrogeräte aus China eingeführt werden. Die zu erwartende Entwicklung der Handelsstruktur und die Auswirkungen auf die afrikanischen Exportindustrien sind umstritten. Eine aktuelle Weltbank-Studie betont die Vorteile für Konsumenten und die sich aus dem Aufstieg Chinas und Indiens ergebenden Chancen für den Export verarbeiteter Güter aus Afrika (Broadman 2006). Dagegen kommt eine OECD-Studie zu dem Schluss, dass Chinas Ressourcenbedarf und Konkurrenzdruck dazu führen könnte, dass die afrikanischen Volkswirtschaften langfristig in der Rohstoff-Falle gefangen sind und eine Diversifizierung der Ökonomien nicht stattfinden kann (Chen et al. 2005).

„Pekinger Erklärung“ und „Aktionsplan 2007-2009“ - Die wichtigsten Beschlüsse:

FOCAC soll gestärkt und der bilaterale Austausch von Politikern und Beamten auf allen Ebenen intensiviert werden.

China und die afrikanischen Staaten sichern sich gegenseitige Unterstützung in internationalen Foren zu und fordern einen stärkeren Einsatz der Industrienationen zur Erreichung der internationalen Entwicklungsziele („Millennium Development Goals“), die Wiederaufnahme der Doha-Welthandelsrunde sowie eine bessere Repräsentation afrikanischer Staaten in internationalen Organisationen. Zudem bekräftigen die Unterzeichner ihre Anerkennung des Ein-China-Prinzips.

China unterstützt ausdrücklich regionale Integrationsbemühungen in Afrika und den NEPAD-Prozess der Afrikanischen Union.

China macht bis zum nächsten FOCAC-Gipfel 2009 die folgenden Zusagen:

- Günstige Kredite in Höhe von 3 Milliarden US-Dollar und Vorzugskredite zum Kauf chinesischer Waren im Wert von 2 Milliarden US-Dollar;
- Verdopplung der Entwicklungshilfe für Afrika bis 2009;
- Weitere Schuldenerlasse für hochverschuldete afrikanische Länder;
- Einrichtung eines Fonds in Höhe von 5 Milliarden US-Dollar, der chinesische Firmen zu Investitionen in Afrika ermutigen soll;
- Zollfreier Marktzugang in China für 440, statt bisher 190 Güterkategorien aus den 29 beteiligten ärmsten Staaten (Least Developed Countries).
- Einrichtung von fünf Sonderwirtschaftszonen in Afrika;
- Aufbau und Ausstattung von Krankenhäusern, Malaria-Präventions-Zentren sowie Schulen
- Weiterbildungsprogramme für 15.000 Berufstätige aus afrikanischen Ländern;
- Entsendung von Landwirtschaftsexperten und Aufbau von Landwirtschaftstechnik-Zentren;
- 4.000, statt bisher 2.000 Regierungsstipendien für afrikanische Studenten zum Studium in China

Auf der zweiten chinesisch-afrikanischen Unternehmerkonferenz am Rande des Gipfels wurde eine chinesisch-afrikanische Handelskammer gegründet, zudem schlossen chinesische Firmen Investitionsabkommen mit elf afrikanischen Staaten, darunter Südafrika und Kenia, in Höhe von insgesamt 1,9 Milliarden US-Dollar ab.

China als Investor und Geberland

Neben der chinesisch-afrikanischen Handelsstruktur ist die Tatsache, dass China zunehmend als Entwicklungshilfe-Geber und Investor auftritt, das zweite viel diskutierte Element der vertieften Beziehungen. China unterscheidet sich dabei vor allem im Prinzip der gegenseitigen Nichteinmischung in innere Angelegenheiten von Europa und den USA: China investiert in und handelt mit Staaten wie Simbabwe und Sudan, die aufgrund von Menschenrechtsverletzungen, ungelösten gewalttätigen Konflikten oder massiver Korruption von Europa und den USA sanktioniert werden.

Chinesische Firmen bewerben sich zudem zunehmend erfolgreich auf öffentliche Ausschreibungen in Afrika. Ihr immenser Kostenvorteil gegenüber westlichen oder südafrikanischen Firmen basiert unter anderem auch auf der Strategie, für ihre Projekte nahezu ausschließlich günstige chinesische Arbeiter einzusetzen. Lokale Technologietransfer- und Beschäftigungseffekte bleiben damit häufig aus, doch Chinas Beitrag zur Infrastrukturverbesserung ist sichtbar und die Effizienz und der Pragmatismus der Chinesen beeindruckt viele afrikanische Staats- und Regierungschefs. Der Botschafter Sierra Leones in Peking beschreibt den Vorteil des chinesischen Ansatzes anschaulich: „Wenn ein G8-Land das Stadium hätte bauen wollen, würden wir immer noch Konsultationen abhalten. Die Chinesen hingegen kommen und machen es einfach. Sie brauchen keine Treffen, um die möglichen Auswirkungen auf die Umwelt, Menschenrechte, gute und schlechte Regierungsführung zu untersuchen. Ich sage nicht, dass das richtig ist, nur dass Chinas Ansatz genau deswegen erfolgreich ist.“

Perspektiven nachvollziehen

Sicher ist, dass China auch mittelfristig einer der wichtigsten externen Akteure in Afrika

sein wird. Welche Chancen oder Risiken sich für die afrikanischen Volkswirtschaften jedoch daraus ergeben und welche politischen Konsequenzen die vertieften Beziehungen haben, kann gegenwärtig nur schwer eingeschätzt werden. Dennoch, oder gerade deswegen wird derzeit viel über die neue chinesisch-afrikanische Partnerschaft geschrieben, spekuliert und vor allem geurteilt – zumeist aus westlicher Perspektive. Selten wird gefragt, wie denn in den beteiligten Ländern selbst die Entwicklung der gegenseitigen Beziehungen gesehen und bewertet wird. In diesem Bericht stehen daher die Wahrnehmungen und Einschätzungen des Pekinger Gipfels sowie der chinesisch-afrikanischen Beziehungen in verschiedenen Ländern im Mittelpunkt. Vorge stellt werden zunächst Stimmungsbilder aus China und exemplarisch für Afrika aus Südafrika und Kenia, ehe mit der europäischen Perspektive auch eine Außensicht nachgezeichnet wird.

Chinesische Perspektiven: Große Bühne, großes Theater?

Eine Woche vor Beginn des FOCAC-Gipfels wechselte das Pekinger Stadtzentrum sein Gesicht. Alle großen Straßen erstrahlten in den Farben von überdimensionierten Plakaten und unzähligen Fähnchen zur Begrüßung der Gipfelteilnehmer. Die Medien machten Afrika tagelang zum Hauptthema der Berichterstattung. Während das Interesse an Afrika in der Bevölkerung eher gering ist, erhob die Regierung die Beziehung zu Afrika zu einem völlig „neuen Typ strategischer Partnerschaft“. Die ungewöhnlich große Inszenierung des Gipfels wird in Peking darüber hinaus auch als organisatorischer Testlauf für die Olympiade 2008 wahrgenommen. Dennoch drängt sich der Gedanke auf: Wer eine solch große Kulisse aufbaut, der hat auch vor, dort Theater zu spielen.

Die Maxime chinesischer Politik ist die innere Stabilität, die durch anhaltendes Wirtschaftswachstum gesichert werden muss. Dabei spielt die Sicherung von Rohstoffen und Märkten eine bedeutende Rolle. Auch die Transformation chinesischer Staatsfirmen zu international agierenden Konzernen gewinnt an Bedeutung. In allen diesen Bereichen bietet Afrika die Möglichkeit, sich mit geringem Konkurrenzdruck in neue Tätigkeitsfelder vorzutasten.

Für die chinesische Außenpolitik ist ein Konzept zentral, das im Westen häufig belächelt wird: Das Streben nach einer harmonischen Welt. Dieses Konzept beschreibt jedoch keine Phantasiewelt, sondern das internationale Umfeld, das zur Schaffung dieser Stabilität und einer harmonischen Gesellschaft nötig ist. Zugang zu Rohstoffen und Märkten ist also Bestandteil einer Strategie zur Bewahrung der Harmonie. Freundschaftliche Kontakte und Konfliktvermeidung auf internationaler Ebene sichern sie ab. Für diese harmonische Welt müsse die internationale Gemeinschaft die „fünf Prinzipien friedlicher Koexistenz“ respektieren, die China bereits in den 50er Jahren aufgestellt hatte:

- Gegenseitiger Respekt von Souveränität und territorialer Integrität;
- Gegenseitiges Nichtangreifen;
- Gegenseitige Nichteinmischung in innere Angelegenheiten;
- Gleichheit und beidseitiger Nutzen;
- Friedliche Koexistenz.

Vor diesem Hintergrund steht die chinesische Wahrnehmung von Außenpolitik. So möchte sich die chinesische Süd-Süd-Kooperation durch die Nichteinmischung deutlich vom Westen differenzieren. Als politisches Erbe Deng Xiaopings gilt es darüber hinaus, sich außenpolitisch eher zurückzuhalten und sich nicht als Führer der Entwicklungsländer zu profilieren. Noch vor einem Jahr vertrat China die Position, man könne zur Erreichung der internationalen Entwicklungsziele („Millennium Development Goals“, MDGs) nur so viel beitragen, wie durch den wirtschaftlichen Aufstieg im eigenen Land Armut verringert würde. Hilfe an andere Entwicklungsländer müsse aus dem Westen kommen, man könne sich Hilfszahlungen nur begrenzt leisten. Ein Jahr später hingegen betont man seine Rolle als entwicklungspolitischer Akteur.

Aufgrund des Anspruchs der Gleichheit der Beziehungen wird dennoch jedweder Führungsanspruch abgestritten, was aus chinesischer Sicht aber keinesfalls dem Ziel der Ausdehnung der Einflussphären widerspricht. Nur 14 afrikanische Staaten liefern China Öl, auf dem FOCAC-Gipfel waren jedoch 48 afrikanische Staaten vertreten. Mit der Unterstützung der Mehrheit afrikanischer Staaten könnte China auf globaler Ebene besser für

seine Ansichten werben, darunter auch seinen Standpunkt zur friedlichen Koexistenz verschiedener sozialer, politischer und ökonomischer Systeme.

China sieht sich ausdrücklich als Modell wirtschaftlichen Aufstiegs und nationaler Emanzipation. Westliche Kritik, China untergrabe Entwicklungsbemühungen, stößt auf Unverständnis. Dass das gepriesene ‚win-win-Verhältnis‘ ein paar unvermeidliche Schwachstellen habe, sei allemal besser als das Schwanken zwischen Einmischung und Desinteresse des Westens.

Die chinesischen Bürgerinnen und Bürger stehen der außenpolitischen Offensive in Afrika eher teilnahmslos gegenüber. Häufig ist es ihnen sogar schwer zu vermitteln, dass man Anderen hilft, solange im eigenen Land noch große Teile der Bevölkerung in Armut leben. Vielleicht auch deshalb hebt die Führung ihre Handelsinteressen hervor und weist beharrlich auf den beidseitigen Nutzen des Handels mit Afrika hin.

Unter chinesischen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern ist die Meinung sehr verbreitet, dass es richtig und angemessen sei, Kontakte zu Afrika zu intensivieren, weil es reich an unerschlossenen Rohstoffen sei, und man dort nicht mit Interessen der USA kollidiere. Westliche Kritik, dass China Neokolonialismus betreibe, wird als ungerecht empfunden. China vertrete, wie jeder andere Staat auch, legitime Eigeninteressen. Dies müssten die westlichen Industrieländer China auch zugestehen. Anders als der Westen in den vergangenen Jahrzehnten respektiere man dabei schließlich die Eigenständigkeit der afrikanischen Staaten. Westliche Einmischung stellt generell einen wunden Punkt in der chinesischen Wahrnehmung dar. Allein das gestiegene westliche Interesse an den Afrikabeziehungen erregt in China häufig Misstrauen. „Interessiert sich Europa etwa dafür, wenn wir in Australien im Rohstoffsektor investieren?“, bemerkt beispielsweise ein Politikwissenschaftler, „In Afrika hingegen werden wir genauestens beobachtet.“

Das Bild, das die Medien vor und während des Gipfels zeichneten trug dazu bei, eine Atmosphäre der chinesisch-afrikanischen Freundschaft aufzubauen. Zwei Tage nach dem Gipfel ebte diese Welle jedoch ebenso

abrupt ab, wie sie begonnen hatte. Die chinesische Regierung scheint sehr zufrieden mit dem Verlauf des Gipfels zu sein. Das Feuerwerk der Zusagen an Afrika sollte jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass Afrika für China nur ein Nebenschauplatz bleibt. Auch wenn die chinesisch-afrikanische Freundschaft zum neuen außenpolitischen Eckpfeiler stilisiert wird, bleibt sie vorerst weitgehend symbolisch. Die Beziehungen zu den USA, den asiatischen Nachbarn, Russland und Europa stehen weiterhin im Zentrum chinesischer Außenpolitik. Es zeichnet sich jedoch ab, dass China zunehmend auf Augenhöhe mit dem Westen agieren möchte und sich mit FOCAC eine eigene internationale Einflussosphäre geschaffen hat.

Südafrikanische Perspektiven: Erste Gestaltungsversuche

In den Wochen vor dem FOCAC Gipfel war Liu Guijin ein viel gefragter Mann. Chinas Botschafter in Südafrika trat in Nachrichtensendungen und auf Konferenzen auf und musste China und dessen Interesse an Afrika erklären. An die kritischen Fragen, die ihm dabei immer wieder gestellt wurden, hat er sich längst gewöhnt. In Südafrika besteht bereits seit mehreren Jahren ein großes öffentliches und politisches Interesse an China.

Südafrika ist Chinas wichtigster Handelspartner auf dem Kontinent. Der Anteil des bilateralen Handels beträgt rund 20 Prozent des kontinentalen Handelsvolumens mit dem Reich der Mitte. Die Handelsstruktur Südafrikas mit China gleicht jedoch der anderer afrikanischer Länder. Während Südafrika vorwiegend Rohstoffe exportiert, führt es fast ausschließlich verarbeitete Güter im dreifachen Umfang ein.

Über die wirtschaftliche Dimension hinaus verbindet beide Länder das Interesse an einer verstärkten Süd-Süd-Kooperation. Darüber sollen den Interessen der Entwicklungsländer international mehr Beachtung eingeräumt sowie internationale Organisationen und Gremien repräsentativer und demokratischer gestaltet werden. Südafrika begreift sich als kontinentale Führungsmacht und Vertreter Afrikas in der Welt und sieht in China einen entscheidenden Partner Afrikas für die Umsetzung dieser globalen Agenda.

Die südafrikanische Wahrnehmung Chinas wurde wesentlich von dessen früherer Unterstützung für afrikanische Befreiungsbewegungen geprägt. Dies ist heute noch eine Grundlage des gegenseitigen Vertrauens. Zweitens wird das erfolgreiche Entwicklungsmodell Chinas, das im Widerspruch zu westlichen Entwicklungsmodellen steht, sowie im Rahmen des Sozialismus und aus eigener Kraft durchgeführt wurde, in Südafrika mit großem Respekt betrachtet. Insgesamt schwankt Chinas Wahrnehmung in Südafrika zwischen den Extremen der euphorischen Bewunderung, des interessenpolitischen Pragmatismus und dem Gefühl der Bedrohung.

In Bezug auf den FOCAC-Gipfel wurden von Regierungsvertretern, auf öffentlichen Veranstaltungen sowie in den Medien insbesondere die folgenden Themen diskutiert:

- China als Süd-Süd Partner;
- Wirtschaftliche Folgen von Chinas Engagement in Afrika;
- Zusammenspiel von Neuer Partnerschaft für Afrikas Entwicklung (NEPAD) und FOCAC;
- Kritik Europas und der USA an Chinas Engagement in Afrika.

Die erneute Bestätigung Chinas, als wichtiger Partner des afrikanischen Kontinents für die stärkere internationale Unterstützung einer selbstbestimmten afrikanischen Entwicklungsagenda aufzutreten, wurde sehr positiv aufgenommen. Ebenso wurde die Übereinstimmung Chinas mit den Zielen Südafrikas begrüßt, die Vereinten Nationen zu stärken und internationale Organisationen und Gremien repräsentativer und demokratischer zu gestalten.

Auch für Südafrika hat China sich zum bedeutenden Wirtschaftspartner entwickelt. Zugleich sind Bereiche der verarbeitenden Wirtschaft jedoch durch Importe aus China bedroht oder bereits verdrängt worden. Die Gewerkschaften hatten die Regierung im Laufe des Jahres bereits erfolgreich dazu bewegt, mit der chinesischen Regierung eine vorübergehende freiwillige Selbstbeschränkung der Textilexporte nach Südafrika auszuhandeln.

Nach eigenem Selbstverständnis hat Südafrika in der Kooperation mit China stellvertretend für den Kontinent die Rolle übernommen, den FOCAC-Prozess stärker in regionale und kontinentale Organisationen wie die Afrikanische Union (AU) und Programme wie die Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung (NEPAD) einzubinden, wozu sich China grundsätzlich bereit erklärte.

Eine weitere wichtige Dimension der chinesisch-afrikanischen Partnerschaft, die während des FOCAC-Gipfels in Südafrika diskutiert wurde, ist das Prinzip der Gleichberechtigung und des gegenseitigen Respekts. Südafrika und Afrika insgesamt fühlen sich von China als selbstbestimmter Partner ernst genommen. Sie werden nicht in erster Linie als Hilfeempfänger gesehen, sondern als Wirtschaftspartner. Politische Konditionalitäten, die westliche Geber zunehmend fordern, existieren – abgesehen von der Anerkennung der Ein-China-Politik – nicht. Die Kritik Europas und der USA am wirtschaftlichen Engagement Chinas in Afrika wird in Südafrika als Doppelmoral und Respektlosigkeit empfunden. Gerade Südafrikas Präsident Thabo Mbeki, der die Probleme der Handelsstruktur mit China erkennt und vorsichtig anspricht, wehrt sich strikt gegen eine Einmischung von Außen. Starke externe Kritik an der vertieften China-Afrika Kooperation, die in Südafrika und anderen Ländern als Bevormundung empfunden wird, könnte den Kontinent noch weiter in die Arme Chinas treiben.

Der größte Gewerkschaftsdachverband des Landes COSATU begrüßte die Vereinbarungen des FOCAC-Gipfels insgesamt, forderte die Regierung aber auf, mit China Maßnahmen zur Förderung der arbeitsintensiven verarbeitenden Industrie zu verhandeln. Der Dachverband ist darüber hinaus die gegenwärtig einzige südafrikanische Stimme, die Chinas Duldung von Menschenrechtsverletzungen in afrikanischen Ländern sowie die Menschen- und Arbeitsrechtsverletzungen in China selbst kritisiert.

Die großzügigen Zusagen der chinesischen Regierung auf dem FOCAC-Gipfel haben die südafrikanischen Erwartungen übertroffen. Sie werden als Beleg für ein ernsthaftes, nachhaltiges und über Energie- und Rohstoffextraktion hinausgehendes Interesse Chinas an Afrikas Entwicklung gedeutet. Auch die

Unterstützungsangebote in den Bereichen Infrastruktur, Ausbildung und Wirtschaftsförderung werden entsprechend interpretiert. Die Bereitschaft Chinas, eine stärkere Koordination des FOCAC-Prozesses mit NEPAD zuzulassen, wird ebenso positiv wahrgenommen. Verbunden mit einem – insbesondere auf südafrikanischer Seite verbreiteten – Süd-Süd-Enthusiasmus wird der FOCAC Gipfel dort insgesamt als außerordentlicher Erfolg gesehen. Es wurde jedoch ebenso realisiert, dass die afrikanischen Länder nun dafür sorgen müssen, die Unterstützung so zu steuern, dass sie der langfristigen Entwicklung des Kontinents dient und die Bevölkerung davon profitiert. Präsident Thabo Mbeki setzt große Hoffnungen in die zukünftige chinesisch-afrikanische Kooperation. Er bezeichnete den FOCAC-Gipfel als den ersten Schritt auf einem langen, gemeinsamen Weg der erfolgreichen Entwicklung Chinas und Afrikas.

Kenianische Perspektiven: Geschenke aus Fernost

Noch am Flughafen in Nairobi, kurz nach seiner Rückkehr aus China, verriet Präsident Mwai Kibaki in einem Nebensatz, was der Süd-Süd-Partner China für Kenia bedeute. An die Presse gerichtet bilanzierte er, der Gipfel in Peking sei ein Meilenstein, „da die chinesische Regierung uns die Unterstützung wichtiger Entwicklungsprojekte zugesichert hat“. China, das ist also ein neues, zuvorkommendes Geberland. „Kibaki sammelt in China Geschenke für Kenia“, lautete denn auch die Überschrift in der kenianischen Tageszeitung *The Standard*.

Tatsächlich präsentierte Kibaki eine ganze Reihe chinesischer Bonbons, darunter u.a. Umgehungsstraßen für Nairobi, eine Maismehlfabrik, die Renovierung eines Jugendausbildungs-Zentrums und die Ausstattung für Krankenhäuser und Malaria-Stationen. Gesamtwert des Präsentkorbs aus Fernost: etwa 84 Millionen US-Dollar, die wie bislang weitgehend auf die vom Westen in vergangenen Jahren tendenziell vernachlässigten Bereiche Telekommunikation, Gesundheit und physische Infrastruktur (v.a. Straßen und Elektrizitätsnetz) aufgeteilt sind. Damit ist nun auch deutlich, was Außenminister Raphael Tuju suchte, als er im Frühjahr forderte, nach Osten zu schauen. Die Orientierung gen Ost-Asien sei „eine fundamentale, pragmatische

und alternativlose Entscheidung“, sagte er im April. Zu diesem Zeitpunkt kam das nicht an Vorbedingungen gebundene Hilfe- und Investitionspaket, das Hu Jintao bei seinem Kenia-Besuch übergab, angesichts der in Folge zahlreicher Korruptionsskandale von verschiedenen Gebern verhängten Sanktionen sehr gelegen.

Die Klagen des Westens, die chinesischen Finanzspritzen ohne Konditionalitäten vereitelten alle Bemühungen zur Förderung guter Regierungsführung, werden von offizieller Seite in Kenia allenfalls müde belächelt. Der Westen solle einmal prüfen, wie weit ihn sein Ansatz der Konditionalitäten denn gebracht habe, empfiehlt stellvertretend Paul Otung, Mitglied des Interministeriellen Komitees für Kenia-China-Beziehungen. Man sei, so liest man an anderer Stelle, schlicht „ermüdet vom ‚Großer-Bruder-Gebaren‘ des Westens“. Der Kampf um gute Regierungsführung, Demokratie und gegen Korruption könne nicht von Außen aufgezwungen werden, sondern müsse letztlich von Innen kommen. Dass China hilft, wo sonst keiner hilft, wie im Sudan oder in Simbabwe, sei letztlich sehr zu begrüßen. Da schließen sich viele ganz der Frage des äthiopischen Außenministers Seyoum Mesfin an: „Ist nicht auch das Recht auf Entwicklung eine Frage der Menschenrechte?“. Wenn Europa und die USA es denn ernst meinten mit Afrikas Entwicklung, könnten sie ja die Trumpfkarte spielen und endlich alle Märkte für afrikanische Produkte öffnen. Insgesamt, so die offizielle Position, sei der durch China intensiviert Wettbewerb auf der Entwicklungshilfe-Geberbühne doch sehr gesund.

In den zahlreichen Kommentaren und Leitartikeln, die rund um den FOCAC-Gipfel zur Rolle Chinas erschienen, findet man auch warnende Stimmen bezüglich der politischen Auswirkungen der Herangehensweise Chinas, gerade mit Blick auf den instabilen Nachbarn Sudan. Vor allem konzentrieren sich die Bedenken aber auf einen anderen Aspekt: Die übermächtige Konkurrenz des Entwicklungsriesen auf dem eigenen und auf dritten Märkten. Das Handelsdefizit mit China wächst, und mehr und mehr Branchen spüren den Druck aus Fernost; nach der Textil- und Möbelindustrie nun beispielsweise die Schnittblumen-Industrie, die 500,000 Kenianerinnen und Kenianer beschäftigt und ein Exportvolumen von 290 Millionen US-Dollar generiert,

70 Prozent davon mit dem Rosen-Handel. Hatte man zuletzt gehofft, China als aussichtsreichen Markt erschließen und diese Zahlen noch steigern zu können, muss man jetzt mit Schrecken zur Kenntnis nehmen, dass die chinesische Regierung nun mehrere Milliarden Dollar in die eigene Rosen-Export-Industrie investiert, um Beschäftigung in ländlichen Gebieten zu schaffen.

Ferner wird die Schwemme billiger Konsumgüter aus China problematisiert, da diese nicht nur nationale Industrien in die Knie zwingt, sondern der Import zunehmend über chinesische Händlernetzwerke abgewickelt wird, zu Lasten lokaler Kleinhändlerinnen und -händler. Der sozialpolitische Sprengstoff der Migration aus China, der sich vereinzelt schon in anderen afrikanischen Ländern in Protesten entlud, wird auch in kenianischen Medien bereits vereinzelt thematisiert.

Es wird in der Presse durchaus wahrgenommen, dass China empfindlich reagiert, wenn diese Aspekte thematisiert werden und das Bild der beidseitig vorteilhaften Süd-Süd-Partnerschaft hinterfragt wird. Karikaturen in Kenias *Daily Nation*, die Chinas Geschäftsinteressen thematisierten, geißelte der Presseattaché der chinesischen Botschaft prompt als „schlechten Stil“ – schließlich habe China lediglich die „Förderung von Weltfrieden und Entwicklung“ im Sinn. Vor dem FOCAC-Gipfel betonte er noch einmal, dass China ein guter Freund Kenias sei – nicht ohne an die koloniale Vergangenheit des Westens zu erinnern.

Wie weit Chinas Freundschaft und Interesse an Kenias Entwicklung hingegen tatsächlich trägt, zeigte aus der Sicht zahlreicher kenianischer Wirtschaftsexperten Chinas Widerstand gegen eine Fortsetzung der von den USA gewährten Handelspräferenzen im Rahmen des *African Growth and Opportunity Act* (AGOA). Befremden gab es zuletzt, als Kenias Bewerbung für eine Radio-Frequenz in China zum Tourismus-Marketing abgelehnt wurde, während China Radio International seit Anfang des Jahres bereits eine Frequenz in Kenia unterhält.

Weder von Regierung noch Opposition werden solche Aspekte öffentlich thematisiert, geschweige denn Ideen zur Ausgestaltung der Handelsbeziehungen und dem Abbau des

Handelsdefizits entwickelt. Auch in Peking wurde die kenianische Verhandlungsposition kaum deutlich. „Insbesondere fiel auf, dass es keine Abstimmung zwischen den afrikanischen Ländern gibt – noch nicht einmal mit unseren direkten Nachbarn“, verriet eine der kenianischen Delegierten.

Anders als in Südafrika liegt in Kenia sogar der Gewerkschaftsdachverband COTU auf China-Kurs. Während der Generalsekretär im Kielwasser des Präsidenten für einen Monat zum Freundschaftsbesuch in China weilte, verpasst seine Organisation die Chance, die Debatte um die Rolle Chinas als Katalysator für eine generelle Beschäftigung mit Fragen ausbleibender lokaler Beschäftigungseffekte bei ausländischen Investitionen oder bedrohter Arbeitsplätze in der nationalen Industrie zu nutzen. Wie man das Potenzial Chinas entwicklungspolitisch fruchtbar machen kann, wird kaum diskutiert. Ein Ansatz des Präsidenten: Tourismus aus dem Land der Mitte. Persönlich stellte er in Peking eine Werbekampagne für sein Land vor, und tatsächlich stieg die Zahl der Touristen aus China im Jahr 2005 um satte 31,4 %. Die absolute Zahl (11.000 chinesische Touristen in 2005) ist jedoch ernüchternd, was einmal mehr zeigt, wie weit Erwartungen und Wirklichkeit in Bezug auf das Potenzial Chinas auseinander liegen. Da weitere Ideen zu dessen Steigerung und Nutzung fehlen, bleibt der „neue strategische Partner“ für Kenia, was er ist: Ein willkommener Geber, und vor allem auch ein ernsthafter Konkurrent.

Europäische Perspektiven: Skeptische Einschätzung der neuen Freundschaft

Chinas intensiviertere Zusammenarbeit mit Afrika findet in der internationalen Gemeinschaft und speziell in Europa zunehmend Beachtung. Die Frage, warum sich China in Afrika engagiert, das von vielen doch nur als Katastrophen- und Hungerkontinent wahrgenommen wird, wird oft in erster Linie mit dem steigenden Rohstoffbedarf Chinas beantwortet. China „just wants its oil ores and timber – plus its backing at the United Nations“, so fasst der britische *Economist* Chinas Ambitionen in Afrika zusammen. Insgesamt staunt man über die Intensität des Engagements. „China kleckert nicht in Afrika,

China klotzt“, stellt die deutsche Frankfurter Allgemeine Zeitung fest.

Der zentrale Kritikpunkt westlicher Industrienationen ist Chinas Verzicht auf politische Konditionalitäten bei der Vergabe von Krediten (China hält die größten Devisenreserven der Welt). Im Gegensatz zu den übrigen Entwicklungshilfe-Geberländern macht China als Geber dem Empfängerland keine Auflagen zu Kriterien guter Regierungsführung oder Sozial- und Umweltstandards. Durch diese Politik fördere China autoritäre Regime wie in Sudan oder Simbabwe, die von der internationalen Gemeinschaft mit Sanktionen belegt sind, und unterminiere somit auch die Menschenrechtspolitik der OECD-Staaten. Laut der Entwicklungsministerin Heidemarie Wiecek-Zeul seien auch Investitionen in Infrastruktur oder Industrie ohne Einpassung in das Konzept, das die sonstigen Partner bindet, problematisch.

Ein weiterer Kritikpunkt aus westlicher Sicht ist mangelnde Transparenz: Daten bezüglich der Entwicklungshilfezahlungen (Official Development Assistance, ODA) Chinas liegen bislang nicht vor. Die EU-Kommission fordert deshalb China in ihrer neuen China-Strategie auf, diese Angaben transparent zu machen.

Bedenken bestehen aus OECD-Sicht zudem gegenüber den Regionalstrategien Chinas, die primär auf Rohstoffextraktion ausgerichtet seien. In vielen afrikanischen Ländern trage die unregelmäßige Ausbeutung von Rohstoffen (Öl, Tropenhölzer, Coltan, Diamanten, etc.) zu schlechter Regierungsführung bei. Der illegale Verkauf von Rohstoffen erhalte Kriegsökonomien am Leben, was wiederum für die Verstärkung bewaffneter Konflikte sorgen könne. China war zwischen 2000 und 2003 nach Russland zudem der wichtigste Waffenlieferant afrikanischer Staaten. Die aktuelle Ausgestaltung der chinesisch-afrikanischen Wirtschaftsbeziehungen könne aus OECD-Sicht daher für die regionale Stabilität und Sicherheitslage in Afrika potenziell negative Auswirkungen haben.

Thematisiert wird zudem, dass sich China mit der „Charme-Offensive“ in internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen die Zustimmung des großen Blocks der afrikanischen Länder sichert und darüber mehr Einfluss gewinnt.

Skeptisch beobachtet wird letztlich auch, ob und inwieweit das „chinesische Entwicklungsmodell“ in Afrika aufgegriffen wird – „Beijing Consensus“ statt „Washington Consensus“?

Auf der anderen Seite wird Chinas wiederbelebtes Engagement in Afrika auch sehr positiv bewertet. Letztlich wird anerkannt, dass China zum positiven Wirtschaftswachstum in Afrika von über 5% im Jahr 2005 und zur Infrastrukturverbesserung in Afrika beigetragen hat. Dass China Verantwortung übernimmt, wird von den traditionellen Gebern prinzipiell begrüßt. Insbesondere Chinas Engagement für verstärkten Multilateralismus wird wertgeschätzt, wie zum Beispiel im 2005 zusammen mit UNDP gegründeten „International Poverty Reduction Center“, das den Dialog sowohl zwischen China und anderen Entwicklungsländern als auch zwischen China und internationalen Entwicklungsorganisationen verstärken soll.

Auf dem FOCAC-Gipfel wurde von chinesischer Seite zu mehr Hilfe für die afrikanischen Länder aufgerufen, sowie für die friedliche Lösung von Konflikten und den Wiederaufbau in Postkonfliktländern plädiert. Diese Anliegen liegen auch im Interesse der westlichen Gemeinschaft. Die Gemeinsamkeiten zwischen den programmatischen Ansätzen der EU und dem chinesischen Grundsatzpapier zu Chinas Afrikapolitik werden jedoch kaum thematisiert. Insgesamt überwiegt in Europa die Skepsis mit Blick auf Chinas Einfluss auf die Entwicklung Afrikas.

Schlussfolgerungen & Ausblick

Die Perspektiven der verschiedenen Länder verdeutlichen zunächst einmal eines: Es wird generell anerkannt, dass die verstärkten chinesisch-afrikanischen Beziehungen die Voraussetzungen für die Entwicklung Afrikas innerhalb weniger Jahre dramatisch verändert haben. Die klassische Abhängigkeitsbeziehung des Kontinents zu Europa und den USA wurde aufgebrochen. Es besteht plötzlich eine wirtschaftliche und politische Alternative.

Für die Identität und die Politik Afrikas bedeutet diese neue Partnerschaft, die rhetorisch Freundschaft, Respekt und Gleichberechtigung betont, eine enorme Erhöhung des Selbstwertgefühls. Dass man nicht mehr allein

als Gruppe bedürftiger Empfängerländer behandelt, sondern als Handels- und Investitionspartner umworben wird, trägt entscheidend dazu bei.

Strategien zur Nutzung dieser Partnerschaft für den eigenen Entwicklungsprozess existieren gegenwärtig auf chinesischer Seite, während sie auf afrikanischer Seite fehlen. Insbesondere in Südafrika wächst jedoch die Einsicht in die Notwendigkeit einer aktiveren Gestaltung der Beziehungen. Idealerweise müsste Afrika dazu aber mit einer Stimme sprechen. Aufgrund der unterschiedlichen Interessen an einer Kooperation mit China erscheint dies gegenwärtig unwahrscheinlich. Interessant ist in diesem Zusammenhang allerdings die kürzliche Einsetzung einer hochrangigen Arbeitsgruppe durch die AU Kommission, die die Frage des Aufbaus strategischer Partnerschaften mit Brasilien, Indien und eben auch China untersuchen soll.

Europäische oder amerikanische Kritik und Einmischung wird sowohl von chinesischer als auch afrikanischer Seite als Neid interpretiert, oder gar als Anmaßung und Doppelmoral empfunden. Insbesondere die ausbleibenden Erfolge westlicher Entwicklungszusammenarbeit nehmen der Kritik aus dieser Sicht jede Legitimität.

Die Peking Beschlüsse enthalten jedoch auch mögliche Ansatzpunkte für einen trilateralen Dialog von China, Afrika und den OECD-Ländern. Dazu kann die Ankündigung Chinas gezählt werden, zukünftig stärker mit der AU sowie den sub-regionalen Organisationen zusammenzuarbeiten. Darüber hinaus soll die Kooperation und Abstimmung des FOCAC-Prozesses mit NEPAD intensiviert werden. Im Juli diesen Jahres wurde zwischen dem NEPAD-Sekretariat sowie dem chinesischen FOCAC-Umsetzungskomitee bereits ein *Memorandum of Understanding* zur stärkeren Kooperation und Koordination unterzeichnet. Die bisherigen konkreten Unterstützungsangebote Chinas an die AU und NEPAD beschränken sich allerdings auf materielle Leistungen – ein Konferenzzentrum für die AU in Addis Ababa sowie 500.000 US-Dollar für die Weiterbildung von Krankenschwestern im Rahmen des NEPAD Aktionsplans. Vielleicht sind dies aber auch die ersten vorsichtigen Schritte auf dem Weg zu einem stärker inhaltlich und politisch geprägten Austausch.

Nach gemeinsamen Ansatzpunkten für verstärkten Dialog und eine bessere Kooperation von klassischen Gebern, China und Afrika zu suchen, ist eine große Herausforderung für alle Akteure. Eine unverzichtbare Vorausset-

zung dafür ist jedoch zunächst ein besseres Verständnis der unterschiedlichen Wahrnehmungen und Einschätzungen der chinesisch-afrikanischen Beziehungen.

Zu den Autor/innen:

Katharina Hofmann ist Mitarbeiterin im Asien-Referat der FES in Bonn und demnächst im FES-Büro Shanghai.

Jürgen Kretz ist Praktikant im FES-Büro in Peking. Er schreibt derzeit an seiner Magisterarbeit zur chinesischen Entwicklungspolitik.

Michael Roll ist Mitarbeiter im FES-Büro Johannesburg.

Sebastian Sperling ist Mitarbeiter im FES-Büro Nairobi.

Weiterführende Literatur:

Alden, Chris 2005: ‚Leveraging the Dragon: Toward ‚An Africa that can say No‘, *Yale Global Online*.

Berke, Carla 2006: ‚Chinas Engagement in Afrika‘, *Weltwirtschaftliche Lage und Perspektiven*, KfW.

Broadman, Harry 2006: ‚Africa’s Silk Road - China and India’s New Economic Frontier‘, *Weltbank*.
Unter: <http://web.worldbank.org>.

Chen, Michael-Xiaobao et al. 2005: ‚China and India: What’s in it for Africa?‘, *OECD Development Centre*.

Giessmann, Hans-J. 2006: ‚New Powers for Global Change – China’s Role in the Emerging World Order‘, *FES Dialogue on Globalization Briefing Paper 13*. Unter: <http://www.fes-globalization.org>.

Hale, David 2006: ‚China’s economic takeoff: Implications for Africa‘, *Brenthurst Discussion Paper*, No. 1/06.

Hofmann, Katharina 2006: ‚New Powers for Global Change? Herausforderungen für die internationale Entwicklungszusammenarbeit: Das Beispiel China‘, *FES Dialogue on Globalization Briefing Paper 15*. Unter: <http://www.fes-globalization.org>.

Jenkins, Rhys & Edwards, Chris 2005, ‚The effect of China and India’s growth and trade liberalisation on poverty in Africa‘, *Final Report of the Department for International Development, UK*.

Kaplinsky, Raphael; McCormick, Dorothy; Morris, Mike 2006: ‚The Impact of China on Sub-Saharan Africa‘, *Report presented of the Department for International Development, UK*.

Morris, Mike 2006: ‚Globalisation, China, and Clothing Industrialisation Strategies in Sub-Saharan Africa‘, in: Jauch, Herbert & Rudolf Traub-Merz (eds.): *The Future of the Textile and Clothing Industry in Sub-Saharan Africa*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Sa, Benwang 2006: 'Some Observations on Building a Harmonious World', in: *International Strategic Studies*, January, S. 22-25; China Institute for International Strategic Studies.

South African Journal of International Affairs 2006, Vol. 13, Issue 1, Special Issue on China in Africa. Unter: www.saiia.org.za.

Sperling, Sebastian 2006: 'Ein Freund, ein guter Freund? Chinas Engagement in Kenia weckt Erwartungen und Skepsis', *Inkota Brief*, 8/06.

Tull, Denis 2005: 'Die Afrikapolitik der Volksrepublik China', *Stiftung Wissenschaft und Politik*.

Xing, Susu 2006: 'Sino-African Cooperation in the 21st Century: A New Type of Strategic Partnership', in: *Foreign Affairs Journal*, June, S. 47-56; hrsg. von The Chinese People's Institute of Foreign Affairs.

Ansprechpartner/innen:

Dr. Beate Bartoldus, Tel.: 0228-883-516, E-Mail: Beate.Bartoldus@fes.de (verantwortlich)

Dr. Werner Puschra, Tel.: 0228-883-576, E-Mail: Werner.Puschra@fes.de (verantwortlich)

Ulrike Ehnes, Tel.: 0228-883-508, E-Mail: Ulrike.Ehnes@fes.de

Friedrich-Ebert-Stiftung

Internationale Entwicklungszusammenarbeit, Referat Asien und Pazifik / Referat Afrika

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Fax: 0228-883-575/-623

Weitere Informationen zur Arbeit der FES in Asien finden Sie unter www.fes.de/asien und zur Arbeit der FES in Afrika unter <http://www.fes.de/afrika>.