

# Es gibt sie, die Kooperation

## Die sino-afrikanischen Beziehungen seit der Konferenz von Bandung und ihre Transformation im 21. Jahrhundert

**Erst seitdem einige asiatische Länder, darunter ganz besonders China, sich seit etwa zehn Jahren wieder verstärkt politisch und wirtschaftlich in Afrika engagieren, scheint der afrikanische Kontinent einen wirtschaftlichen Aufschwung zu erleben. Beispiele für Süd-Süd-Kooperation.**

**Elisabeth Inhester & Alexander Demissie**

55 Jahre nach der Konferenz von Bandung stellt sich die berechtigte Frage, was von dem »Geist von Bandung« und der Solidarität der Länder des Südens noch übrig geblieben ist. Während die meisten der damals anwesenden asiatischen Länder sich inzwischen zu politisch stabilen und wirtschaftlich wachsenden Staaten entwickelt haben und heute zu den sogenannten *emerging economies* gehören, hinken die afrikanischen Länder weiterhin der weltwirtschaftlichen Entwicklung hinterher. Erst seitdem China und einige andere asiatische Länder sich seit etwa zehn Jahren wieder verstärkt politisch und wirtschaftlich in Afrika engagieren, scheint der afrikanische Kontinent einen wirtschaftlichen Aufschwung zu erleben. Als das größte und finanzkräftigste Land unter den asiatischen Ländern ist Chinas Engagement in Afrika bislang am bedeutendsten und erzeugt besonders viel Aufmerksamkeit. Aber in zunehmendem Maße folgen auch südostasiatische Länder, insbesondere Singapur und Malaysia, dem chinesischen Beispiel und investieren in die Rohstoffvorkommen des afrikanischen Kontinents.

Die chinesische Regierung hat in ihrer Außenpolitik immer wieder die Süd-Süd-Kooperation als ein Schlüsselement in ihrem Bestreben gegen unilaterale Dominanz hervorgehoben und stellt den eigenen Staat bis heute auf eine Stufe mit den Entwicklungsländern. Heute nutzt sie politische und wirtschaftliche Kooperation, um die Südbeziehungen zu stärken und die Interessen der Entwicklungsländer auf die

internationale Agenda zu bringen. Die Beziehungen Chinas zu den Ländern Afrikas haben sich in den letzten zehn Jahren besonders stark intensiviert, daher soll an diesem Beispiel beschrieben werden, was von dem »Geist von Bandung« und der viel zitierten Süd-Süd Solidarität heute noch übrig geblieben ist.

### Die sino-afrikanischen Beziehungen unter Mao

Die Asien-Afrika-Konferenz von Bandung 1955 markiert den Beginn der Beziehungen der noch jungen Volksrepublik China zu den afrikanischen Ländern. Dort trat Afrika erstmals ins Blickfeld der neuen chinesischen Regierung, die sich nach ihrer Gründung 1949 zunächst auf den Aufbau der Beziehungen zu ihren asiatischen Nachbarländern konzentriert hatte. Noch im Jahr der Konferenz unterzeichnete China mit Ägypten ein Handelsabkommen und eröffnete im folgenden Jahr in Kairo die erste chinesische Botschaft auf dem afrikanischen Kontinent. Es folgten diplomatische Beziehungen zu Marokko und Algerien 1958 und zu Sudan 1959 sowie bis Mitte der 60er Jahre zu 14 weiteren unabhängig gewordenen afrikanischen Ländern.

Das gewachsene Interesse Chinas für Afrika wurde noch einmal hervorgehoben durch die Afrikareise des damaligen Premierministers Zhou Enlai in den Jahren 1963/64 durch zehn Länder. Der Hintergrund für das auflebende Interesse an Afrika war zum einen der beginnende Konflikt zwischen China und der Sowjetunion, der sich an Chruschtschows Annäherungspolitik gegenüber den USA und dem Fortgang der sozialistischen Revolution entzündet hatte. Um einen zu großen Einfluss der als Hegemonialmächte wahrgenommenen Sowjetunion und USA in Afrika zu verhindern, versuchte China verstärkt enge Beziehungen zu den neu entstehenden Ländern Afrikas aufzubauen und deren Unabhängigkeit zu fördern. Zum anderen war für Peking die politische Anerkennung durch die neuen afrikanischen Länder wichtig,



Elisabeth Inhester (e\_inhester@web.de) und Alexander Demissie (alex.demissie@gmx.de) sind Dipl. Regionalwissenschaftler (China) und Doktoranden am Center for Global Studies Universität Bonn.

um wieder in die Vereinten Nationen aufgenommen zu werden. Die chinesische Führung sah in den afrikanischen Ländern einen neuen Machtblock, dessen Anerkennung es zu gewinnen galt, um in der bipolaren Welt zwischen USA und Sowjetunion als eine dritte Macht Verbündete zu haben und die eigenen politischen und ideologischen Ziele erreichen zu können.

Um Anerkennung und Einfluss zu gewinnen, unterstützte China verschiedene nationale Befreiungsbewegungen mit Waffen und Training, zum Teil auch finanziell, um sich alle Optionen für spätere Kooperationen nach der Unabhängigkeit offen zu halten. Neben der Unterstützung im Kampf um die Unabhängigkeit versuchte Peking die neuen afrikanischen Länder aber auch mit Entwicklungshilfe und wirtschaftlichen Kontakten für sich zu gewinnen.

Mit dem Ausbruch der Kulturrevolution in China 1966 erlitten die Beziehungen zwischen China und Afrika einen kurzzeitigen Rückschlag. Durch die innenpolitischen Auseinandersetzungen wurden viele Auslandskontakte abgebrochen, Botschafter zum Teil nach China zurückgeholt und einige afrikanische Regierungen fühlten sich so vor den Kopf gestoßen, dass sie die diplomatischen Beziehungen zu China abbrachen oder einfroren. Allerdings wurden die Beziehungen nicht vollständig unterbrochen. Mit einigen Ländern wie Tansania, Kongo (Brazzaville) und Sambia wurden weiterhin politische und wirtschaftliche Kontakte gehalten und zum Teil sogar vertieft.

Für die chinesische Afrikapolitik nach der Kulturrevolution ist die direkte Auseinandersetzung mit der Sowjetunion prägend, die inzwischen als eine direkte Bedrohung für die chinesischen Interessen wahrgenommen wurde, nachdem es im März 1969 zu militärischen Auseinandersetzungen an der chinesisch-sowjetischen Grenze gekommen war. Zusätzlich versuchte Peking mit einem umfassenden Hilfsprogramm und Einladungen afrikanischer Delegationen nach China, die afrikanischen Länder für sich zu gewinnen und einen zu großen Einfluss der Sowjetunion zu verhindern. Zwischen 1970 und 1977 flossen fast 1,9 Milliarden US-Dollar Hilfgelder von China in 29 afrikanische Länder, das größte Hilfsprojekt war der Bau der Tanzam-Eisenbahn von Sambia nach Tansania.

Die Bemühungen um politische Anerkennung durch die afrikanischen Staaten erwiesen sich als erfolgreich, als die Volksrepublik wieder in die Vereinten Nationen aufgenommen wurde. Nach mehreren gescheiterten Abstimmungen konnte Peking 1971 schließlich die Mehrheit der Stimmen der Vollversammlung der Vereinten Nationen für sich gewinnen. Dieser Sieg konnte nur durch die Stimmen der afrikanischen Länder erreicht werden: Über ein Drittel der Stimmen für Peking stammten von afrikanischen Ländern, davon hatten vier Länder sogar noch diplomatische Beziehungen zu Taiwan.

### Studentenproteste und diplomatische Isolation Chinas

Der Tod Maos 1976 und der damit verbundene Regierungswechsel führte innen- wie außenpolitisch zu einer Neuorientierung in der Volksrepublik. Die wirtschaftliche Entwicklung des Landes wurde zum Hauptziel der neuen Regierung unter Deng Xiaoping, womit sich auch die Afrikapolitik veränderte. Die Solidarität mit den Ländern des Südens spielte nur in der politischen Rhetorik noch eine Rolle. So betonte Peking in seiner neuen Außenpolitik, dass China trotz Annäherung an die USA und die Sowjetunion noch zur Dritten Welt gehöre und sich nicht von einer der großen Mächte vereinnahmen lasse. In der Praxis aber traten die Modernisierung des Landes und damit wirtschaftliche Interessen zunehmend in den Vordergrund der Außenpolitik. Dies hatte zur Folge, dass die sino-afrikanischen Beziehungen zu Beginn der 1980er Jahre zwar freundschaftlich weitergeführt wurden, aber das Hauptinteresse Chinas sich auf die westlichen Industrienationen konzentrierte. Denn für den wirtschaftlichen Aufbau waren massive Auslandsinvestitionen und Technologie notwendig, die die afrikanischen Länder nicht liefern konnten.

Erst Anfang der 1990er Jahre lebten die Beziehungen zu Afrika wieder auf. Durch die Isolationspolitik des Westens nach der blutigen Niederschlagung der Studentenproteste auf dem Tiananmen-Platz 1989 sah sich Peking gezwungen seine außenpolitischen Beziehungen wieder zu diversifizieren. Während der Westen Peking scharf kritisierte und der Verletzung von Menschenrechten beschuldigte, blieben die Entwicklungsländer passiv oder befürworteten Pekings Verhalten sogar. Zum einen weil sie oft selbst im Konflikt mit den Menschenrechten standen, aber auch weil sie hinter dem Verhalten der westlichen Länder die Absicht vermuteten, Chinas wirtschaftlichen Aufstieg bremsen zu wollen.

Die kritische Haltung des Westens gegenüber China führte zu einer Neubewertung der Dritten Welt in der chinesischen Außenpolitik. Insbesondere die Kontakte nach Afrika, aber auch zu den südostasiatischen Nachbarländern wurden wieder intensiviert. Der damalige Außenminister Qian Qichen besuchte zwischen Juni 1989 und Juni 1992 14 afrikanische Länder, was seitdem zu einem fast jährlich wiederkehrenden Ereignis im diplomatischen Kalender der chinesischen Regierung geworden ist.

Neben einer Türöffnerfunktion für spätere Investitionsentscheidungen chinesischer Unternehmen in Afrika trugen die Staatsbesuche auch zur Koordinierung des weltpolitischen Abstimmungsverhaltens zwischen der VR China und den Ländern Afrikas bei. Bei Abstimmungen in internationalen Foren wurde stets die Gemeinsamkeit der Entwicklungsländer als Benachteiligter im gegenwärtigen internationalen System beschworen, um so das gewünschte Ziel Pekings, sei es in Fragen der Menschenrechte oder in

anderen, die eigenen Entwicklungschancen betreffenden Bereichen, zu erreichen. Die enge wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit mit afrikanischen Ländern erlaubte China zunehmend, sich von der Kritik des Westens zu befreien und so eine eigenständige Agenda auf der internationalen Bühne zu verfolgen.

#### FOCAC und das Investitionsregime Chinas in Afrika

Ein wichtiges Instrument zur Institutionalisierung der sino-afrikanischen Beziehungen sind die seit dem Jahr 2000 alle drei Jahre stattfindenden Konsultationen zwischen den Ländern Afrikas und der VR China, das so genannte *Forum on China Africa Cooperation (FOCAC)*. FOCAC dient als Plattform, um die Beziehungen zwischen den Ländern Afrikas und der VR China wiederzubeleben und gleichzeitig neue Handlungsmechanismen, die außerhalb des Einflusses westlicher Länder liegen, zu errichten. Dabei werden langfristige Ziele festgehalten, die die Bereiche Wirtschaft, Politik, Ausbildung, Technologietransfer

und Handel betreffen, und es wird versucht, gemeinsame Rahmenbedingungen für weitere Interaktionen zwischen den einzelnen Ländern Afrikas und der chinesischen Seite festzuschreiben. Während das Hauptziel des FOCAC der politische Austausch und die Ausformung der »Süd-Süd-Identität« ist, bleiben die konkrete Projektformulierung und finanzielle Zusagen stets auf bilaterale Beziehungen beschränkt.

Die Investitionen chinesischer, aber auch malaysischer und singapurischer Staats- und Privatunternehmen sowie die Finanzierung von Großprojekten durch chinesische Staatsbanken werden in afrikanischen Ländern bereitwillig aufgenommen und tragen mittlerweile einen Großteil zum Aufschwung der afrikanischen Wirtschaft bei. Insgesamt stieg der Anteil

der asiatischen FDI nach Afrika von 6,7 Prozent in den Jahren 1995 bis 1999 auf 15,2 Prozent zwischen 2000 und 2008. Inzwischen hält Singapur den größten Bestand an Direktinvestitionen aus der Region in Afrika. Auch das rasante Wachstum des Handelsvolumens zwischen China und Afrika unterstreicht die Bedeutung, die Ost- und Südostasien mittlerweile für die afrikanischen Länder haben: Während das Handelsvolumen zwischen dem afrikanischen Kontinent und China 1990 noch bei überschaubaren zehn Milliarden US-Dollar lag, so ist es

bis 2008 auf 108 Milliarden US-Dollar angestiegen. Zwar macht der Handel mit Afrika aus chinesischer Perspektive noch immer nur vier Prozent des gesamten Außenhandels aus, aber für viele afrikanische Staaten ist China unterdessen, teilweise noch vor Europa und den USA, zum wichtigsten Handelspartner aufgestiegen und einer der größten Finanzgeber für Infrastruktur. Diese Entwicklungen lassen einen eindeutigen Trend erkennen: Die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen nach Ost- und Südostasien werden stetig weiter ausgebaut und das Ende dieser Entwicklung ist noch lange nicht erreicht.



Die chinesisch-afrikanischen Beziehungen in der Selbstwahrnehmung des China-Afrika-Forums

Quelle: [www.focac.org](http://www.focac.org)

#### Errichtung von Sonderwirtschaftszonen und die Stärkung der chinesisch-afrikanischen Beziehungen

Die Errichtung von sieben Sonderwirtschaftszonen (SEZ) in sechs afrikanischen Staaten unterstreicht abermals die wachsende Rolle Afrikas im wirtschaftlichen Globalisierungsprozess und die Gestaltungsrolle Chinas darin. Die Gründung von SEZ in Afrika geht auf ein Versprechen Chinas, das 2006 auf FOCAC III gemacht wurde, zurück und wird als wichtiger Baustein der afrikanischen Wirtschaftsentwicklung und deren Anbindung an China gesehen. Dabei greift die VR China auf die eigenen positiven Erfahrungen mit SEZ zurück. Sie dienten bei der Reform der chinesischen Wirtschaft als Versuchslabore für ökonomische

Entwicklung und können, wie im chinesischen Beispiel gesehen, als Sprungbrett für die weitere sozio-ökonomische Entwicklung des restlichen Landes dienen. Die Beteiligung der chinesischen Privatwirtschaft an der Entwicklung der SEZ hat marktwirtschaftliche Anreize geschaffen, die ein Gelingen der Entwicklungsprojekte wahrscheinlicher machen. Zudem wird das finanzielle Risiko der privaten Projektentwickler durch Anschubfinanzierung und Garantien von chinesischen Staatsbanken abgedeckt. Die chinesische Zentralregierung und die Provinzregierungen stehen aus politischem Kalkül hinter der Entwicklung dieser SEZ in Afrika, da sie sich zum einen davon einen Imagegewinn Chinas in Afrika versprechen und so hoffen, die strategische Partnerschaft zwischen China und den afrikanischen Länder vertiefen zu können. Zum anderen sollen die afrikanischen SEZ die Konsolidierung der chinesischen Wirtschaft unterstützen. So werden reife und innerhalb Chinas nicht mehr konkurrenzfähige Industrien, vor allem aus der arbeitsintensiven Verarbeitungsindustrie, nach Afrika verlagert, wo nach wie vor ein großes Angebot an billigen Arbeitskräften besteht.

Welchen Stellenwert die Stärkung der Beziehungen zu den afrikanischen Ländern für die VR China einnimmt, hat das Verhalten Chinas während der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise gezeigt. Entgegen allen Erwartungen wurden die Investitionen chinesischer Unternehmen in die afrikanische Wirtschaft weiter verstärkt und der Ausbau der Handelsbeziehungen vorangetrieben. So hat die chinesische Seite während des FOCAC IV im Ägyptischen Scharm El-Scheich sich nochmals zu den Zielen der sino-afrikanischen Beziehungen und der neuen Süd-Süd-Kooperation bekannt und weitere Investitionen in afrikanische Länder angekündigt. Eine derartige demonstrative Unterstützung, die sich an die Entscheidungsträger und die Öffentlichkeit der afrikanischen Länder richtet, besitzt Signalwirkung und erhöht die Akzeptanz Chinas als verlässlichen Partner.

### Ausblick

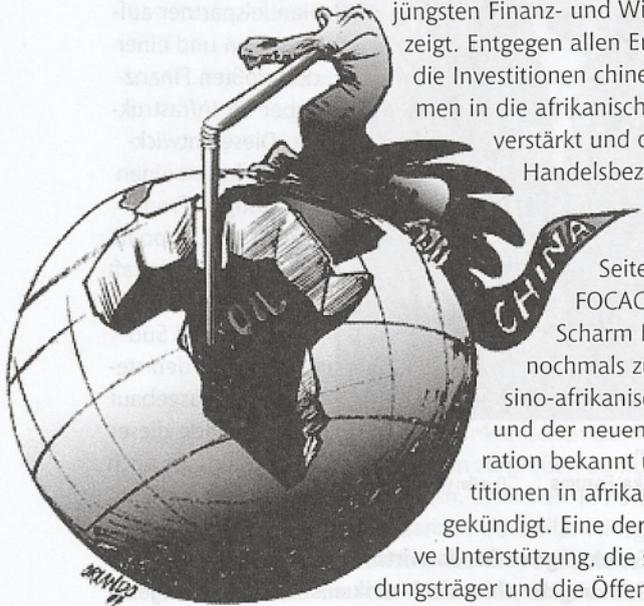
Das zunehmende Engagement Chinas und anderer asiatischer Länder wie Indien, Malaysia, Singapur und Südkorea in Afrika hat zum strategischen Umdenken in vielen Hauptstädten Afrikas geführt. So erhöht das Engagement dieser Länder die Manövrierfähigkeit der afrikanischen Länder in strategischen und ökonomischen Fragen und begrenzt die einseitige

Abhängigkeit gegenüber traditionellen Partnern wie der EU und den USA. Zwar hat die VR China durch Vergabe von Krediten, die kaum an politische Bedingungen geknüpft sind, an nicht-demokratische Länder wie beispielsweise den Sudan oder Simbabwe Kritik einstecken müssen. Jedoch engagieren sich China und andere ost- und südostasiatische Länder mit ihren Krediten in Bereichen, die in Afrika grundsätzlich vernachlässigt wurden: Ausbau der physischen Infrastruktur, Renovierung der maroden Industrien und Schaffung von Handelszentren.

Einige afrikanische Staaten haben das Potential der Süd-Süd Kooperation mit China an der Spitze als einen Weg erkannt, um das vorherrschende Problem der Armut und Unterentwicklung in ihren jeweiligen Ländern zu lösen. Die beidseitige Anziehungskraft zwischen China und dem afrikanischem Kontinent wird mit erhöhtem Tempo zunehmen und dazu führen, dass immer mehr Länder Afrikas sich an China und anderen erfolgreichen *emerging economies* orientieren werden, um so ihr Hauptproblem, das seit der Bandung-Konferenz besteht, lösen zu können: Armut und wirtschaftliche Rückständigkeit. Wenn die Länder des Westens weiterhin nicht zu ihren Versprechen, die sie regelmäßig auf den G8-Gipfeln erneuern, stehen und damit weiter an Glaubwürdigkeit verlieren, könnte dies zu einer Machtverschiebung, weg von den traditionellen westlichen Partnern hin zu den *emerging economies*, führen.

Um allerdings nicht wieder mit leeren Händen und ohne strukturellen Gewinn dazustehen, müssen die afrikanischen Länder, sowohl Regierungen als auch Zivilgesellschaft, große Anstrengungen unternehmen, um eigene Prioritäten für die sozioökonomische Entwicklung ihrer Länder zu definieren. Dabei kann Afrika viel von China, das knapp 400 Millionen seiner Bürger aus der absoluten Armut geführt hat, lernen. Letztendlich kann aber auch der Westen von Chinas Afrikapolitik lernen: mehr Verlässlichkeit in der Entwicklungszusammenarbeit, Begegnung mit den Staaten Afrikas auf Augenhöhe und weniger politische Bedingungen, die oft als Willkür und Bevormundung empfunden werden, in der Hoffnung, dass wachsender Wohlstand den Ausbau der Zivilgesellschaft in Afrika und letztlich auch eine Demokratisierung nach sich ziehen wird.

Eine ausführliche Fassung des Artikels mit Literaturangabe ist bald auf den **südostasien**-Seiten unserer Homepage unter <http://asienhaus.de/suedostasien-neu> zu finden



Jenni AG/Orlando Eisenmann