

Kurzanalyse 03 AUG 2022

Chinesische Megaprojekte in Kenia: Öffentliche Kontroversen um Infrastruktur und Verschuldung in Ostafrikas regionalem Knotenpunkt

Karoline Eickhoff

China investiert afrikaweit in große Infrastrukturprojekte. Gleichzeitig befinden sich mehrere der afrikanischen Kreditnehmerländer in einer Schuldenkrise. Daher entbrennen immer häufiger öffentliche Kontroversen zum Verhältnis zwischen Auslandsinvestitionen und wachsender Staatsverschuldung. In Kenia etwa hat China mehrere dieser sogenannten Megaprojekte finanziert und auf Wunsch der kenianischen Regierung neue öffentliche Infrastrukturen errichtet. Deren wirtschaftliche Tragfähigkeit aber ist oft umstritten. Kenias zahlreiche Entwicklungspartner beteiligen sich intensiv an diesen Debatten. Unterdessen finden 2022 nicht nur wichtige Wahlen in Kenia statt, auch hohe Rückzahlungen an Kreditgeber des Landes sind fällig. In diesem politischen Klima werden chinesische Megaprojekte entweder als Symbole für Unabhängigkeit und Modernität, als Usurpation oder als verheerende Verlustgeschäfte bewertet. Die verschiedenen Sichtweisen auf chinesische Investitionen geben Hinweise darauf, in welche Richtung sich Kenia im Bereich der internationalen Beziehungen bewegt.¹

Im Mai 2022 wurde der *Nairobi Expressway* eröffnet. Diese Autobahn, die quer durch Nairobis Stadtzentrum verläuft, hatten viele Bürger*innen sehnlichst erwartet. Sie hoffen, dass sie den berüchtigten Verkehrsstau in der Hauptstadt abmildern wird. Der umgerechnet 764 Millionen US-Dollar teure Verkehrsweg wird in Form einer öffentlich-privaten Partnerschaft betrieben und soll die Zusammenarbeit zwischen Kenia und China auf eine neue Stufe heben. Am 8. Mai war die neue, von China gebaute und betriebene Autobahn Schauplatz des diesjährigen Nairobi-Stadtmarathons. Allerdings steht sie auch in der Kritik. Während der Testphase sorgte die Verwendung von Mandarin-Chinesisch auf Hinweisschildern für Unmut in der Bevölkerung, ebenso wie die Erhöhung der Mautgebühren durch die Regierung, bevor die Straße überhaupt für den Verkehr frei-

¹ Das vorliegende Papier ist eine Übersetzung und erschien ursprünglich in folgender Form: Karoline Eickhoff. 2022. „Chinese Mega Projects in Kenya: Public Controversies around Infrastructure and Debt in East Africa’s Regional Hub“. Policy Brief 04. Megatrends Afrika. Mai 2022.

gegeben wurde. Mit der höheren Maut sollen die chinesischen Investoren vor Wechselkursverlusten geschützt werden, da die kenianische Landeswährung Schilling an Wert verliert.

Megaprojekte wie der Nairobi Expressway werden häufig zum Gegenstand öffentlicher Kontroversen. Als „Ausblicke auf die mögliche Zukunft“ genießen sie erhebliche Aufmerksamkeit in Politik und Bevölkerung.² Über ihre langfristigen Risiken und Vorteile wird viel spekuliert. Die politische Führung Kenias steht chinesischen Infrastrukturinvestitionen im Land überwiegend positiv gegenüber, vor allem seit dem versöhnenden „Handschlag“ zwischen Präsident Uhuru Kenyatta und seinem damaligen politischen Gegner Raila Odinga 2018. Im Gegensatz dazu vertreten laut einer Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Afrobarometer 87% der Bürger*innen die Auffassung, dass die kenianische Regierung zu viel Geld von China geliehen hat, und 92% sind sich bewusst, dass diese Kredite an China zurückgezahlt werden müssen.³

Kenia ist die größte Volkswirtschaft in der Ostafrikanischen Gemeinschaft und ein regionaler Knotenpunkt für Verkehr und Technologie. Deswegen ist eine Reihe von Akteuren daran interessiert, die Stimmungslage im Land zu chinesischen Investitionen zu beeinflussen. Dies gilt auch für externe Akteure wie die Europäische Union (EU) und ihre Mitgliedsstaaten, die sich kürzlich eine „erneuerte Partnerschaft“ mit afrikanischen Ländern zum Ziel gesetzt haben. In diesem Beitrag werden drei Deutungsrahmen (Framings) vorgestellt, welche die Meinungsbildung zu Infrastruktur und Staatsverschuldung dominieren. Vertreter*innen dieser Framings vermitteln eine optimistische oder eine skeptische Sichtweise auf chinesische Investitionen, indem sie entweder deren erwartete Vorteile oder Risiken hervorheben.⁴ Damit möchten sie Politik und öffentliche Meinung in Kenia für eine Orientierung entweder am Westen oder am Osten gewinnen.

Die Nairobi-Autobahn

Der 27 Kilometer lange Nairobi Expressway verbindet Mlolongo am östlichen Stadtrand Nairobis über den internationalen Flughafen Jomo Kenyatta und das Stadtzentrum mit dem Stadtteil Westlands. Der Expressway wurde im Rahmen einer öffentlich-privaten Partnerschaft zwischen der Kenya National Highways Authority und der China Road and Bridge Corporation (CRBC), einem staatlichen Bauunternehmen, finanziert und errichtet. Moja Expressway, eine Tochtergesellschaft der CRBC, wird in den nächsten 27 Jahren die Mautstellen der Autobahn betreiben, um die Baukosten zu decken.

Die Beziehungen zwischen Kenia und China

Seit der Unabhängigkeit von britischer Kolonialherrschaft 1963 konzentrierte Kenia seine internationalen Beziehungen zunächst auf Großbritannien, die USA und weitere europäische Länder, und weitete sie später auf Partner wie China, Indien, Brasilien und Israel aus. Im ersten Halbjahr 2022 besuchten hochrangige Vertreter mehrerer wichtiger Staaten und der EU Kenia, um ihre Beziehungen zu dem ostafrikanischen Land zu bekräftigen.

² Detlef Müller-Mahn, Kennedy Mkutu, und Eric Kioko. 2021. „Megaprojects—mega failures? The politics of aspiration and the transformation of rural Kenya,” *The European Journal of Development Research* 33: 1073.

³ Afrobarometer. 2021. „Africans welcome China’s influence but maintain democratic aspirations,” Afrobarometer Dispatch No. 489.

⁴ Die in diesem Papier vorgestellten Framings beruhen auf Interviews, die zwischen dem 28. Februar und 25. März in Nairobi durchgeführt wurden, und auf Sekundärforschung.

Darunter waren US-Außenminister Antony Blinken, Chinas Außenminister Wang Yi und der Hohe Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Josep Borrell, der Kenia als „Leuchtturm der Stabilität in einer sehr unruhigen Region am Horn von Afrika“ bezeichnete. In der Hauptstadt Nairobi sind viele Regionalbüros internationaler Organisationen angesiedelt, die zu Entwicklung, Frieden und Sicherheit am Horn von Afrika arbeiten. Kenia ist ein zunehmend attraktiver Partner in der Region, nicht nur für China.

Im Rahmen seiner „Look East“-Politik hat Kenia seine Beziehungen zu China unter den Präsidentschaften von Daniel arap Moi (1978–2002), Mwai Kibaki (2002–2013) und derzeit Uhuru Kenyatta kontinuierlich intensiviert.⁵ Die Beziehungen umfassen verschiedene Bereiche, unter anderem Handel, Informationstechnologie, militärische Zusammenarbeit und Kulturprogramme. Das Hauptaugenmerk der Öffentlichkeit liegt aber auf den von China geförderten Großinfrastrukturen wie Straßen, Brücken, Seehäfen und Eisenbahn. Zu den Vorzeigeprojekten gehören etwa der 50 Kilometer lange Thika Superhighway von Nairobi in die Industriestadt Thika, dessen Baugenehmigung 2007 erteilt wurde, die Standard Gauge Railway (SGR) und das regionale Korridorprojekt Lamu Port-South Sudan-Ethiopia Transport (LAPSSET), welches sich derzeit im Bau befindet.

Die meisten dieser Projekte werden von staatlich unterstützten chinesischen Unternehmen durchgeführt und durch chinesische Kredite (mit)finanziert. Kenias Schulden bei China belaufen sich auf schätzungsweise 6,95 Milliarden US-Dollar, was knapp 20% der kenianischen Auslandsschulden von rund 36,9 Milliarden US-Dollar (Stand: Dezember 2021) entspricht.⁶ China ist auch Kenias größter Handelspartner, wobei der Handel äußerst asymmetrisch ist: 2021 beliefen sich Chinas Exporte nach Kenia auf 3,9 Milliarden US-Dollar, während Kenia lediglich Produkte im Wert von 131 Millionen US-Dollar nach China ausführte.⁷

Die wachsende Bedeutung Chinas spiegelt sich auch in der öffentlichen Meinung wider. Eine Afrobarometer-Umfrage 2019 und 2021 ergab, dass die Mehrheit der Kenianer*innen China als wirtschaftlich und politisch einflussreich wahrnimmt (etwas/viel Einfluss: 72%).⁸ Mehr als die Hälfte der Befragten schätzte den Einfluss Chinas positiv ein, wobei China nach den USA als zweitwichtigstes Entwicklungsmodell gesehen wird (USA: 42%, China: 23%). Dies ist Ausdruck eines allgemeinen Trends auf dem Kontinent. Bürger*innen zahlreicher afrikanischer Länder sind China gegenüber generell positiv eingestellt. Laut Afrobarometer sanken die Zustimmungswerte zum positiven Einfluss Chinas in Kenia allerdings zwischen 2014 und 2021 um 11 Prozentpunkte. Nach einer Umfrage des Marktforschungsunternehmens Ipsos 2018 glaubten 25% der Befragten, Kenia sei auf gute Beziehungen zu China angewiesen, während eine ähnliche hohe Anzahl Befragter China als größte Bedrohung für Kenias wirtschaftliche und politische Entwicklung bewertete.⁹

⁵ Makinda, Samuel M. 2020. „The Rise of China in Kenya’s Foreign Relations.” In *The Oxford Handbook of Kenyan Politics*, hrsg. von Cheeseman, Nic, Karuti Kanyinga und Gabrielle Lynch, First edition. Oxford: Oxford University Press.

⁶ Informationen zu Chinas internationaler Kreditvergabe sind nur eingeschränkt öffentlich verfügbar. Viele Zahlen beruhen auf Schätzungen, die möglicherweise nicht alle Schuldenströme und -bestände erfassen.

⁷ Eric Olander. 2022. „Calls Growing Louder in Kenya to Balance Lopsided Trade With China.” *The China-Africa Project*, 25. Februar 2022.

⁸ Afrobarometer. 2021. „Africans welcome China’s influence but maintain democratic aspirations.”

⁹ Ipsos. 2018. „SPEC Barometer, 1st QTR 2018, Third Media Release.” Ipsos Public Affairs, 4 September 2018.

Die Standard Gauge Railway

Die Eisenbahnlinie verbindet Nairobi mit der Hafenstadt Mombasa an der kenianischen Küste und der Stadt Naivasha im Great Rift Valley. Für den Bau durch das chinesische Unternehmen CRBC erhielt Kenia von der China Exim Bank ein Darlehen in Höhe von 3,2 Milliarden US-Dollar – der größte Posten in Kenias Auslandsverschuldung. Die SGR wurde 2017 in Betrieb genommen. Wegen undurchsichtiger vertraglicher Vereinbarungen und unklarer Rückzahlungsbedingungen ist das Projekt in die Kritik geraten. Auch wird seine wirtschaftliche Tragfähigkeit in Frage gestellt. Die Bahn wurde bisher überwiegend von dem chinesischen Auftragnehmer AfriStar betrieben, einer Tochtergesellschaft der CRBC. Betrieb und Wartung der Bahn wurden im Mai 2022 vollständig an die Kenya Railways Cooperation übergeben.

Politische Framings

Die teilweise ambivalenten Umfrageergebnisse offenbaren, wie breit das Meinungsspektrum zu Chinas Einfluss in Kenia ist. Auch deuten sie darauf hin, welche unterschiedlichen Erfahrungen Bürger*innen Kenias mit China gemacht haben, von Medienberichten über hochrangige Diplomatie und die Geschäftstätigkeit der CRBC bis hin zu alltäglichen Begegnungen mit chinesischen Ladenbesitzern und Kleinhändlern. Vor diesem Hintergrund sind die verschiedenen Framings entstanden, die den politischen und öffentlichen Diskurs zu den Beziehungen zwischen Kenia und China prägen.

„Schuldenfalle“

Ein markantes Framing der Rolle Chinas in Afrika lautet, chinesische Infrastrukturinvestitionen würden eine potentielle „Schuldenfalle“ für afrikanische Länder bilden. Es findet sich häufig in der Medienberichterstattung über die Beziehungen zwischen China und Afrika, vor allem in den USA, Europa und Indien, aber auch in den politischen und gesellschaftlichen Diskursen afrikanischer Länder. So bezeichnete beispielsweise die US-Finanzministerin Janet Yellen die chinesischen Kreditvergabepraktiken kürzlich als „räuberisch“, denn sie würden zu „untragbaren Schulden und Einfluss auf Länder“ führen. Der Präsident der Weltbank, David Malpass, hob ebenfalls die Rolle Chinas in der Schuldenkrise einiger Entwicklungsländer hervor und äußerte Kritik an Geheimhaltungsklauseln in chinesischen Kreditverträgen. Auch in der kenianischen Öffentlichkeit ist dieses Framing verbreitet: Eine Studie zeigt, dass „China“ und „die Chinesen“ zuweilen fast synonym mit Krediten, Schulden und lokaler Korruption genannt werden.¹⁰

Vertreter*innen dieses Framings verweisen auf eine Schieflage in den Beziehungen zwischen China und afrikanischen Partnerländern sowie auf Chinas mutmaßliche verborgene Absichten in Afrika. Dieser Lesart zufolge führe China das Machtungleichgewicht durch „aggressive“ Investitionen absichtlich herbei. China ziele darauf ab, afrikanische Märkte zu dominieren, politischen Einfluss auszuüben und die Ressourcen des Kontinents auszubeuten. Vertreter*innen und Vertreter dieses Framings betonen die Risiken, die sich für afrikanische

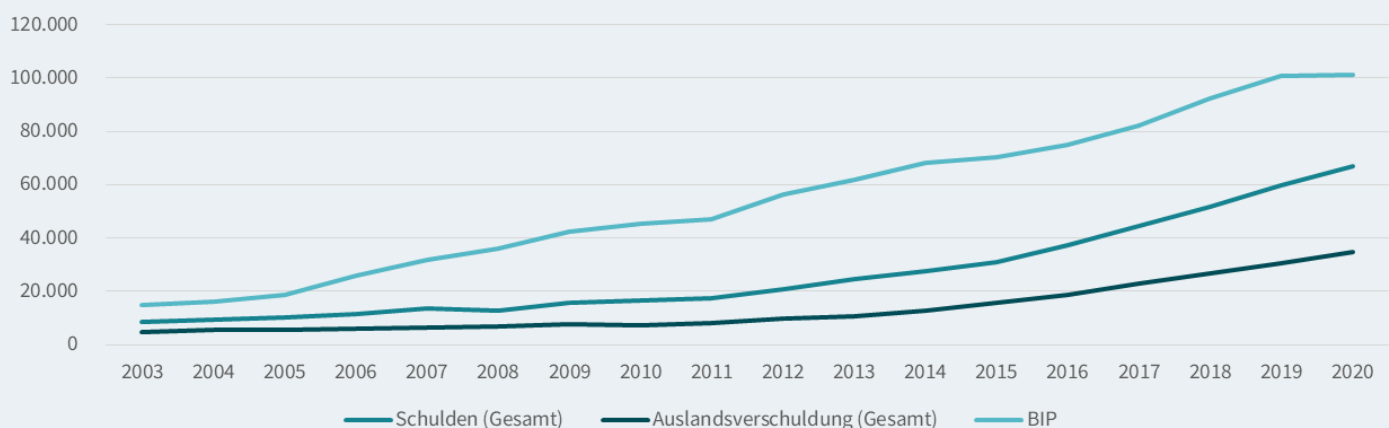
¹⁰ Wangui Kimari. 2021. „‘Under construction’: everyday anxieties and the proliferating social meanings of China in Kenya.“ *Africa*, 91 (1): 135.

Länder aus der Zusammenarbeit mit China ergeben könnten, zum Beispiel aus vermuteten Bestimmungen über zusätzliche Kreditsicherheiten in den Investitionsverträgen.

Gemäß diesem Framing laufen afrikanische Länder Gefahr, kritische Infrastrukturen an China zu verlieren, wenn sie ihren Rückzahlungsverpflichtungen nicht nachkommen. Jüngste Debatten dazu konzentrierten sich auf Ugandas Flughafen Entebbe und Kenias Seehafen in Mombasa. In beiden Fällen fehlen Belege für diese Annahmen. Dennoch halten sich hartnäckig Gerüchte über den Status des Flughafens und des Seehafens als mögliche Kreditsicherheiten. Cliff Mboya, Afrika-Redakteur und Berater für die unabhängige Forschungseinrichtung China Africa Project, erklärt die anhaltenden Spekulationen damit, dass dieses Framing der Beziehungen zwischen China und Afrika politisch aufgeladen ist: Werden dessen Grundannahmen in Frage gestellt, wird dies oft als Parteinahme für China interpretiert.¹¹

In der Tat bietet die kenianische Staatsverschuldung Anlass zur Sorge im Land. Die Gesamtverschuldung im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) liegt bei knapp unter 70%. Das bedeutet, dass der Schuldenstand fast die von der kenianischen Regierung festgelegte Obergrenze für die Kreditaufnahme erreicht hat (Stand: Mai 2022). Nach Angaben der kenianischen Tageszeitung Business Daily sind die Rückzahlungsverpflichtungen mittlerweile der größte Ausgabenposten im kenianischen Staatshaushalt. Multilaterale Finanzinstitutionen bekunden ihre Besorgnis über die zunehmende Verschuldung Kenias, auch weil das Land im letzten Jahrzehnt immer weniger Kredite zu Vorzugskonditionen und immer mehr Kredite zu Marktbedingungen aufgenommen hat. Die Afrikanische Entwicklungsbank bewertete Kenias Verschuldungssituation im Februar 2022 zwar als tragfähig, stellte aber auch fest, dass die Risiken, die sich aus der Verschuldung ergeben, gestiegen sind.¹²

Chinesische Kredite für Kenias Vorzeige-Infrastrukturprojekte haben zu der Schuldenlast beigetragen. Und die chinesischen Gläubiger sind oft nicht bereit, über eine Aussetzung der Rückzahlungen zu verhandeln. Kenias Schulden setzen sich jedoch aus externen (multilateralen, bilateralen und kommerziellen) Krediten und Krediten aus dem heimischen Markt zusammen. Der Anteil Chinas an der Gesamtverschuldung Kenias liegt bei schätzungsweise



Grafik 1: Kenias Schulden im Verhältnis zum BIP, 2003-2020 [in Mio. USD]. Quelle: Zentralbank von Kenia, IWF.

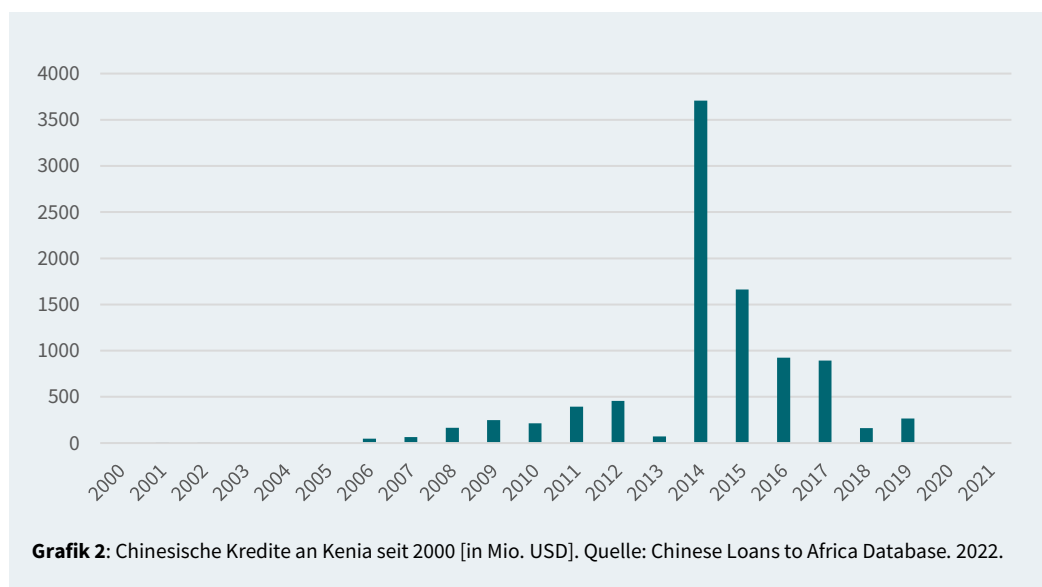
¹¹ China Africa Research Initiative. 2022. „Can China seize Kenya’s port? The case of Kenya’s Standard Gauge Railway.” John Hopkins School of Advanced International Studies, virtuelle Veranstaltung, 14. April 2022.

¹² African Development Bank. 2022. „Policy Note - Public Debt Dynamics in Kenya”, 6.

10,6% (Stand: März 2021). 2022 sank das Volumen chinesischer Kredite an Kenia erneut deutlich. Berichten zufolge zieht sich China immer weiter von großen Infrastrukturinvestitionen in Afrika zurück.¹³ Kenianische Medien berichteten kürzlich, dass Japan mittlerweile, was neue finanzielle Zusagen anbelangt, vor China zu Kenias größtem bilateralen Kreditgeber avanciert ist. Ferner habe die Weltbank China als Kenias größter externer Kreditgeber abgelöst.

Multilaterale Darlehen der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IWF) haben niedrige Zinssätze und verhältnismäßig lange tilgungsfreie Übergangsfristen. Jedoch sind sie in der Regel an Reformbedingungen geknüpft. Bereits in den 1980er Jahren führte die kenianische Regierung im Gegenzug für Darlehen Strukturanpassungsprogramme durch. Während einige dieser Programme dazu beitrugen, Kenias makroökonomische Stabilität zu verbessern, wurden andere von den Bürger*innen als nachteilig für die kenianische Wirtschaft empfunden, zum Beispiel im Agrarsektor. Auch beeinträchtigten sie den Zugang zu sozialen Dienstleistungen, unter anderem in den Bereichen Bildung und Gesundheit. Da diese Maßnahmen Wohlhabende weniger betrafen, nahmen viele Bürger*innen sie als gegen die Armen gerichtet wahr. Und solche Maßnahmen gehören nicht der Vergangenheit an. In Abstimmung mit dem IWF hat die kenianische Regierung 2021 einen Fahrplan zur Haushaltskonsolidierung auf den Weg gebracht, der Instrumente enthält, um mehr Einnahmen zu generieren und Ausgaben zu senken. Der IWF äußerte kürzlich, er sei mit den Leistungen der kenianischen Regierung im Rahmen dieses Programms zufrieden.

Angesichts der gemischten Erfahrungen Kenias mit von außen initiierten Wirtschaftsreformen haben diese jüngsten IWF-Anforderungen Besorgnis unter Expert*innen für öffentliche Finanzen und unter zivilgesellschaftlichen Akteuren ausgelöst. Einer kenianischen Expertin für Entwicklungsfinanzierung zufolge sind diese Sparmaßnahmen „nicht weniger aggressiv“ als chinesische Kreditvergabepraktiken. Außerdem kommen sie zu einer Zeit, in der Kenia mit den wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Krise, einer anhaltenden Dürre am Horn von Afrika und dem Wertverlust der Landeswährung Schilling zu kämpfen hat.



¹³ Sun, Yun. 2021. „FOCAC 2021: China’s retrenchment from Africa?“ Brookings, 6. Dezember 2021.

„African Agency“

Im Gegensatz zum Framing „Schuldenfalle“ betrachten kenianische Politiker*innen und ihre chinesischen Gesprächspartner*innen die Beziehungen zwischen China und Afrika häufig unter Gesichtspunkten einer „African Agency“ und heben die Vorteile der Zusammenarbeit hervor.¹⁴ Der Begriff Agency bezeichnet den Entscheidungsspielraum eines Akteurs und seine Möglichkeiten, seine Interessen auf die Agenda zu bringen und durchzusetzen. Dieses Framing geht mit dem Streben der Regierung einher, ein wirtschaftsfreundliches Klima für internationale Partnerschaften zu schaffen, von denen beide Seiten profitieren. Als der chinesische Außenminister Wang Yi im Januar 2022 Mombasa besuchte, unterstrich Präsident Kenyatta, dass die Beziehung seines Landes zu China „keine Partnerschaft ist, die darauf beruht, dass China uns sagt, was wir zu tun haben. Es ist eine Partnerschaft unter Freunden, die zusammenarbeiten, um Kenias sozialökonomische Agenda umzusetzen“. In der Tat würdigen zahlreiche Politiker*innen aus Regierung und Opposition Chinas Beitrag zur Entwicklung der Infrastruktur des Landes. Darüber hinaus findet dieses Framing der Beziehungen auch in der Öffentlichkeit Anklang: Investitionen in die staatliche Infrastruktur werden von der Bevölkerung geschätzt, auch wenn diese sie nicht als oberste Priorität ansieht. Vorrang bei den Bürger*innen genießen Wirtschaftsförderung, Schaffung von Arbeitsplätzen und Korruptionsbekämpfung.¹⁵

In den Beziehungen zu externen Partnern wie China wird mit Hilfe des „African Agency“-Framings das Verhandlungskapital afrikanischer Staaten hervorgehoben, das bei einer steigenden Anzahl von Partnern ebenfalls zunimmt. Tatsächlich gibt es Hinweise darauf, dass der Charakter und die Bedingungen von Projekten der chinesischen Seidenstraße (Belt and Road Initiative, BRI) in erheblichem Maße von den Gesetzen, Vorschriften und Interessen der Gastländer bestimmt werden.¹⁶

„Kenya Vision 2030“

Hier handelt es sich um einen Entwicklungsplan, der Kenia zu einem Land mit mittlerem Einkommen machen und die Lebensqualität insgesamt verbessern soll. Die Strategie, 2008 von Präsident Mwai Kibaki ins Leben gerufen, umfasst wirtschaftliche, soziale und politische Maßnahmen. Nationale und regionale Vorzeige-Infrastrukturprojekte stehen im Vordergrund – nach Meinung mancher zum Nachteil der sozialen Entwicklungsmaßnahmen, wie der Schaffung von Arbeitsplätzen und bezahlbarem Wohnraum.

Chinas BRI-Projekte sind mit nationalen Strategien in Kenia abgestimmt, allen voran mit „Kenya Vision 2030“ der kenianischen Regierung. Diese schätzt es, dass China sichtbare Infrastruktur schnell bereitstellt. Gerade im Vorfeld der Parlamentswahlen im August 2022 werden großformatige Infrastrukturprojekte immer öfter als Präsident Kenyattas Vermächtnis an das Land dargestellt. Vertreter*innen dieses Framings betrachten die Staatsverschuldung als notwendigen Nebeneffekt des kenianischen Entwicklungsmodells. Gleiches gilt für

¹⁴ Für ein Beispiel des win-win Narrativs der chinesischen Seite, siehe: State Council Information Office of the People's Republic of China. 2021. „China and Africa in the New Era: A Partnership of Equals“.

¹⁵ Afrobarometer. 2022. „Kenians see government failing on their top priorities – the economy and corruption, Afrobarometer survey shows.“ Institute for Development Studies (IDS), University of Nairobi, 25. März 2022.

¹⁶ Jones, Lee and Shahar Hameiri. 2020. „Debunking the Myth of ‘Debt-trap Diplomacy.’“ Chatham House, August 2020.

die Umstellung von „Entwicklungs“-Darlehen auf reguläre Marktdarlehen. Die Wettbewerbsdynamik zwischen externen Partnern, einschließlich China, soll einen gesunden Wettstreit anregen, der einseitige Abhängigkeiten verringert und neue Finanzierungsmöglichkeiten eröffnet. Aus Sicht von Patrick Muthengi Maluki vom Institut für Diplomatie und internationale Studien der Universität Nairobi vermitteln die Beziehungen zwischen Kenia und China auch die Botschaft, dass Kenias internationale Beziehungen nicht mehr von Ideologien bestimmt werden. Maluki betont, die koloniale Vergangenheit sei vielen Afrikaner*innen noch frisch im Gedächtnis. Die Zusammenarbeit müsse „ein Geben und Nehmen sein, nicht Einschränkungen und Bedingungen“. Dieses Framing findet auch unter Kenias Entwicklungspartnern zunehmend Gehör. Eine Mitarbeiterin einer europäischen Institution mit Sitz in Nairobi drückte es so aus: „Wir müssen uns über unser Geschäftsmodell klarwerden.“

Doch während das „African Agency“-Framing Rückhalt in der Bevölkerung hat, sind es überwiegend die politischen Eliten Kenias, die chinesische Megaprojekte aushandeln. Hierin sehen viele Bürger*innen das Hauptproblem. Was den Umgang mit öffentlichen Geldern betrifft, genießt die kenianische Regierung nur geringes Vertrauen bei den Kenianer*innen. Und chinesische Infrastrukturprojekte werden häufig von Gerüchten über Korruption im öffentlichen Sektor begleitet. Oft besteht der Verdacht, dass chinesische Kredite durch Gefälligkeiten und „Vermittlungsgebühren“ dieses System speisen. Darüber hinaus erwarten viele Bürger*innen allenfalls bescheidene persönliche Vorteile von diesen Großprojekten. Dennoch müssen sie in Zukunft die Schuldenlast tragen, sei es in Form von steigenden Steuern, höheren Lebenshaltungskosten oder gekürzten Sozialleistungen. Mehrere zivilgesellschaftliche Initiativen kritisieren diese Entwicklungen. Da die Regierung in Nairobi den chinesischen Kreditbedingungen zugestimmt hat, sehen diese zivilgesellschaftlichen Akteure kaum Spielraum für Nachverhandlungen. Stattdessen richtet sich der öffentliche Protest gegen die Regierung und die multilateralen Geber, die das Schuldenmanagement und den Haushaltskonsolidierungsplan der Regierung mitgestalten. Mehr als 230.000 Kenianer*innen unterzeichneten im April 2021 eine Petition, in der sie den IWF aufforderten, keine weiteren Kredite an Kenia zu vergeben, aus Sorge über die wachsende Schuldenlast, Misswirtschaft der Regierung und Korruptionsrisiken.¹⁷ Im August 2021 äußerten sich zivilgesellschaftliche Organisationen beunruhigt über die Risiken von Strukturanpassungsprogrammen für Kenia und forderten eine „sinnvolle Beteiligung der Öffentlichkeit an Haushaltsverfahren“.¹⁸ Bürger*innen müssten die Möglichkeit haben, das Parlament zur Rechenschaft zu ziehen. Diese Initiativen wenden sich gegen die Kehrseite des „African Agency“-Framings: Die Interessen von politischen Eliten und Regierungsbeamten stimmen nach Meinung vieler nicht unbedingt mit den Interessen der breiten Öffentlichkeit in Kenia überein.

„Imperiale Vermächtnisse“

Mit einem dritten Framing werden großformatige Infrastrukturprojekte im Lichte von Kenias kolonialer Vergangenheit betrachtet. Vertreten wird es von einigen afrikanischen Wissenschaftler*innen, Analysten sowie Aktivist*innen. Im Gegensatz zu den beiden Deutungsrahmen „Schuldenfalle“, in dessen Mittelpunkt Chinas mutmaßliche verborgene Absichten stehen, und „African Agency“, mit dessen Hilfe Kenias verbesserte Möglichkeiten

¹⁷ Mureithi, Carlos. 2021. „Kenians are furious with the IMF over billions more in loans.“ Quartz Africa, 3. Mai 2021.

¹⁸ Okoa Uchumi Campaign. 2021. „Communique on Kenya’s public debt – lessons from structural adjustment programs: What way forward for Kenya?“ The Institute for Social Accountability, 27. August 2021.

zur Durchsetzung seiner Interessen in den Vordergrund gerückt werden, dreht sich das „Imperiale Vermächtnisse“-Framing um die Geschichte externer Interventionen und (neo)koloniale Tendenzen in Kenias Beziehungen zu auswärtigen Partnern.

Werden Konnektivitätsarchitekturen von externen Akteuren entworfen, gebaut und betrieben, bedeutet das – so die Hauptaussage des dritten Framings –, dass es diese Externen sind, die Entscheidungen über den Transport von Waren, Menschen und Kapital im Land treffen. Wichtigstes Merkmal dabei seien die Ähnlichkeiten in der Vorgehensweise auswärtiger Akteure, auch wenn diese versuchen, sich voneinander abzugrenzen. Wie der kenianische Journalist und Aktivist John Githongo feststellt: „Die Beziehungen zwischen Afrika und China sind kompliziert. In der Tat sind die Beziehungen zu allen Großmächten komplex und schwierig für Entwicklungsländer.“¹⁹ Der imperiale Charakter dieser Projekte werde darin deutlich, dass sowohl afrikanische Regierungen als auch ihre Entwicklungspartner Infrastrukturinvestitionen mit dem Argument rechtfertigen, Afrika nutze sein Potential nicht und verspiele seine Wachstumschancen. So werden afrikanische Länder zuweilen als leere Räume dargestellt, in denen eine sich zurückziehende externe Macht ein „Vakuum“ hinterlasse, das von anderen auswärtigen Akteuren gefüllt werde. Dieses Denken ermögliche „imperiale Einladungen“: Dass China die SGR gebaut und finanziert hat und nun betreibt, ähnele dem Vorgehen der Briten im Hinblick auf die Eisenbahn in der Kolonialzeit, obwohl die kenianische Regierung und ihre chinesischen Partner ihr Bahnprojekt als Abkehr vom kolonialen Erbe und als Weg zu mehr Unabhängigkeit darstellen.²⁰

Im politischen Raum entfaltet das „Imperiale Vermächtnisse“-Framing nur schwache Zugkraft. Die Regierung steht ihren Entwicklungspartnerschaften inklusive China überwiegend positiv gegenüber. Imperiale Vermächtnisse werden nur in Ausnahmefällen angeführt, etwa um ehemalige europäische Kolonialmächte zu kritisieren. Als dem Präsidenten Kenyatta und seinem Stellvertreter William Ruto 2012 wegen möglicher Anstiftung zu Gewalt nach den Wahlen 2007 der Prozess vor dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) gemacht wurde, beklagten sie sich über Beherrschung und Manipulation durch „reiche und mächtige“ Nationen. Auslöser für diese Vorwürfe neokolonialer Einmischung waren Hinweise mehrerer Staatsbeamter aus dem Vereinigten Königreich und den USA sowie von Vertreter*innen europäischer Botschaften, dass ihre Regierungen erhebliche Schwierigkeiten hätten, mit vom IStGH angeklagten politischen Führern zusammenzuarbeiten. Im Gegensatz dazu lobten kenianische Regierungsvertreter China für seine Nichteinmischungspolitik und für seine Unterstützung eines von der Afrikanischen Union geführten Antrags, das Verfahren gegen Kenyatta und Ruto während ihrer Amtszeit auszusetzen.

Im öffentlichen Diskurs wird jedoch auch Chinas Engagement regelmäßig mit früheren kolonialen Praktiken verglichen, unabhängig von Chinas politischer Rhetorik, mit der es das Gegenteil behauptet. Beispiele dafür sind seine mutmaßliche Absicht, sich natürliche Ressourcen anzueignen, sowie Fälle von rassistischer Diskriminierung und ausbeuterischen Arbeitsbedingungen in chinesischen Unternehmen, häufig im Zusammenhang mit Infrastrukturprojekten.²¹ Die halbherzigen und folgenlosen Verurteilungen dieser Vorfälle durch die kenianische Regierung werden ebenfalls zum Stein des Anstoßes. Juliet Okoth zum Beispiel, Dozentin für internationales Recht an der Universität von Nairobi, nimmt an, „dass die kenianischen Behörden entschlossen sind, im Umgang mit ihren Entwicklungspartnern, insbesondere den Chinesen, vorsichtig zu sein. Aber sie tun dies auf Kosten der Würde ihres

¹⁹ Githongo, John. 2021. „East or West? What Africans Think of China and America.“ *The Elephant*, 10. Mai 2021.

²⁰ Kimari, Wangui and Henrik Ernstson. 2020. „Imperial Remains and Imperial Invitations: Centering Race Within the Contemporary Large-Scale Infrastructures of East Africa.“ In *Antipode* 52 (3): 825-846.

²¹ Für ein Beispiel siehe: Mutua, Makau. 2019. „Why China remains greatest threat to Kenya’s sovereignty“ *The Standard*, 3. März 2019.

eigenen Volkes”.²² Diese Bedenken richten sich auch gegen die politischen Planungsprozesse für große Infrastrukturmaßnahmen. Nach Ansicht des Journalisten Patrick Gathara offenbart etwa die Art und Weise, wie der Nairobi Expressway geplant wurde, die kolonialen Traditionen der Trennung von Arm und Reich im öffentlichen Raum. Er forderte die Regierung auf, „ihren kolonialistischen Ansatz bei der Stadtplanung zu überdenken”.²³ Diese und ähnliche Auffassungen wurden in den sozialen Medien weithin geteilt.

Die öffentliche Kritik an dem Projekt entzündete sich auch an der Vertreibung von Bewohner*innen informeller Siedlungen für den Bau und an den spärlichen Vorteilen der Autobahn für die Nutzer*innen des öffentlichen Nahverkehrs in Nairobi.²⁴ Auch hier werden die Bezüge zu imperialen Vermächtnissen sichtbar: Kenias Kolonialgeschichte ist geprägt von Segregation, Landraub und Zwangsräumungen, die auch heute noch Konflikte um Landrechte, Umsiedlungspläne und Entschädigungen befeuern. Ähnliche Kontroversen entbrennen regelmäßig im Zusammenhang mit Kenias Naturreservaten.

Die häufigen Verweise im öffentlichen Diskurs auf das imperiale Erbe verdeutlichen, dass Teile der kenianischen Öffentlichkeit Vorbehalte gegenüber chinesischen Megaprojekten hegen, auch wenn das Framing in der politischen Sphäre weniger präsent ist. Und die Kritik richtet sich nicht nur auf die fragwürdige wirtschaftliche Tragfähigkeit dieser Projekte, sondern auch auf den Grad der externen Einflussnahme und Kontrolle, die diese oftmals mit sich bringen.

Ergebnisse und Empfehlungen

Infrastruktur und Schulden sind in zahlreichen afrikanischen Ländern viel diskutierte Themen, nicht nur in Kenia. Die öffentlichen Kontroversen in Kenia spiegeln das wachsende Gefühl der Rivalität zwischen China und Afrikas Entwicklungspartnern aus den USA und Europa wider: Akteure aus den verschiedenen Lagern versuchen, die politische und öffentliche Meinung im Land zu beeinflussen, indem sie chinesische Investitionen entweder als Bedrohung oder als Chance für den Kontinent darstellen. Innenpolitische Akteure sind bemüht, ihre Verhandlungsposition gegenüber auswärtigen Partnern zu stärken, indem sie sich auf „African Agency“ berufen. Akteure der Zivilgesellschaft üben Kritik an den externen Partnerschaften des Landes, die sich nicht nur auf China beschränkt: Auch andere Entwicklungspartner und die Regierung selbst werden wegen unzulässiger Einmischung von außen und mangelnder Rechenschaftslegung angeprangert. Das Ergebnis ist eine Vielfalt von Stimmen und Meinungen zu der Frage, ob sich afrikanische Länder und Gesellschaften in Richtung China, USA oder Europa wenden sollten – oder nichts von alledem. Hier ist das letzte Wort noch nicht gesprochen.

Wenn politische Entscheidungsträger*innen in europäischen Hauptstädten ihre „erneuerte Partnerschaft“ mit afrikanischen Ländern gestalten, sollten sie die folgenden Punkte berücksichtigen:

1. Das „Schuldenfalle“-Framing hält sich hartnäckig als dominantes diskursives Instrument, obwohl sich Hinweise häufen, die seine grundlegenden Annahmen in Frage stellen, wie etwa die Existenz zusätzlicher Kreditsicherheiten. In Kenia selbst sind die Sichtweisen auf China wesentlich vielfältiger. Hier kursieren unterschiedliche Framings

²² Okoth, Juliet. 2018. „China, Kenya relations and the question of racial discrimination.” *The Conversation*, 12. Oktober 2018.

²³ Gathara, Patrick. 2019. „Nairobi should rethink its colonialist approach to urban design.” *Bloomberg*, 11. November 2019.

²⁴ Adoyo, Laji. 2021. „Nairobi’s new expressway may ease traffic woes – but mostly for the wealthy.” *The Conversation*, 2. November 2021.

der Beziehungen zwischen China und Afrika. Politiker*innen sowie Bürger*innen erleben in vielen Bereichen direkte Begegnungen mit chinesischen Akteuren. Wenn politische Entscheidungsträger*innen in europäischen Hauptstädten also vorwiegend auf einseitige „Schuldenfalle“-Lesarten von Chinas Investitionen in Afrika abstellen – eine Dynamik, die durch das derzeitige Klima des zunehmenden globalen Machtwettbewerbs noch verstärkt werden könnte –, laufen sie Gefahr, sich von den politischen und öffentlichen Diskursen in Kenia und anderen Ländern der Region abzukoppeln. Das hätte zur Folge, dass sie ihre außenpolitischen Entscheidungen auf unvollständige Informationen und nur beschränkt gültige Annahmen stützen.

2. In den letzten Jahren wurden mehrere großangelegte Infrastrukturinvestitionsprogramme als Alternativen zu Chinas BRI ins Leben gerufen. Dazu gehören die „Global Gateway“-Initiative der EU, die „Build Back Better World (B3W)“-Initiative der USA und der von Japan und Indien konzipierte Asien-Afrika-Wachstumskorridor. Doch diese Initiativen haben in Kenia und der Region bisher kaum Beachtung gefunden, da ihr Mehrwert gegenüber dem, was China aufgebaut hat, zunächst unklar bleibt. Darüber hinaus herrscht in der Region der Eindruck vor, dass diese Initiativen von einem „Countering China“-Ansatz geleitet werden und weniger von den regionalen Entwicklungsprioritäten. Damit diese Initiativen an Zugkraft gewinnen, sollten sie daher eng mit regionalen Akteur*innen – einschließlich Entwicklungsökonom*innen sowie Stadtplanungsexpert*innen – abgestimmt und in die bestehende Infrastruktur integriert werden, unabhängig davon, wer sie gebaut hat.
3. Das Framing „Imperiale Vermächtnisse“ spielt im politischen Diskurs eine untergeordnete Rolle, trotz seiner – oft unterschweligen – Bedeutung im öffentlichen Diskurs. Gerade in einem Klima wachsender globaler Machtkonkurrenz sind europäische Akteure anfällig dafür, Kritik an China als Pluspunkte für europäische Entwicklungsakteure zu missdeuten, obwohl die Kritik durchaus auf jedwede Einmischung von außen gerichtet sein kann. Deshalb sollten politische Entscheidungsträger*innen zeigen, dass sie stets dieselben Kriterien an großformatige externe Interventionen anlegen – ungeachtet dessen, ob ein Projekt von europäischen, chinesischen oder anderen Akteuren umgesetzt wird. Ein kohärenter Ansatz könnte der Wahrnehmung entgegenwirken, Europas Handeln sei von Doppelmoral geprägt.

Dr. Karoline Eickhoff ist Wissenschaftlerin im Projekt „Megatrends Afrika“ und in der SWP-Forschungsgruppe Afrika und Mittlerer Osten.

Megatrends Afrika

ist eine Kooperation von SWP, IDOS und IfW. Die Publikationen geben die Auffassung der Autor*innen wieder. Die Veröffentlichungen des Forschungsprojekts durchlaufen intern ein Begutachtungsverfahren.



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik |
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit
IDOS German Institute for
Development and
Sustainability
IfW Kiel Institut
für Weltwirtschaft

www.megatrends-afrika.de
megatrends-afrika@swp-berlin.org

ISSN 2747-4283
DOI 10.18449/2022MTA-KA03

Gefördert durch: