

Diskussionspapier

Forschungsgruppe Globale Fragen

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit



Heribert Dieter

Chinas Investitionen im Rohstoffsektor – Segen oder Fluch für Afrika?

Diskussionspapiere sind
Arbeiten im Feld der
Forschungsgruppe, die
nicht als SWP-Papiere
herausgegeben werden.
Dabei kann es sich um
Vorstudien zu späteren
SWP-Arbeiten handeln
oder um Arbeiten, die
woanders veröffentlicht
werden.

Kritische Kommentare
sind den Autoren in
jedem Fall willkommen.

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Diskussionspapier FG 8, 2008/03, Dezember 2008

1 Einleitung

Nach Jahrzehnten der wirtschaftlichen Talfahrt haben sich die Volkswirtschaften im südlichen Afrika in der letzten Zeit positiv entwickelt. Seit Ende der 1990er Jahre waren in den Ländern südlich der Sahara im Durchschnitt reale Wachstumsraten von mehr als fünf Prozent zu verzeichnen (Broadman 2008, S. 109). Anders als in früheren Boomphasen profitieren Afrikas Volkswirtschaften dieses Mal vom Aufschwung der Weltwirtschaft. Ein wesentlicher Faktor hierfür ist die anhaltend hohe Nachfrage nach Rohstoffen, die den Ländern Afrikas in dieser Höhe unerwartet hohe Einnahmen verschafft. Die Entwicklung Chinas sowie in zunehmendem Maße Indiens sind die Faktoren, die die Nachfrage nach Rohstoffen afrikanischer Ökonomien treiben.

Während die Beziehungen zwischen China und afrikanischen Ländern in der Vergangenheit wenig Aufmerksamkeit auf sich zogen, hat sich dies in den letzten Jahren deutlich gewandelt. China ist zu einem wichtigen Handelspartner der afrikanischen Länder geworden. Allein 2006 stieg der Handel um mehr als 40 Prozent auf 55 Mrd. Dollar an und hat sich seit dem Jahr 2000 verfünffacht. Schon im Jahr 2010 soll das sino-afrikanische Handelsvolumen die Schwelle von 100 Mrd. Dollar überschreiten und damit bedeutender werden als Afrikas Handel mit den USA (Blume/Grill 2008, S. 11).

Das wirtschaftliche und politische Erstarken Chinas schlägt sich aber nicht mehr nur in dem stetig wachsenden Anteil chinesischer Exporte an den Weltexporten nieder, sondern erfasst nun auch die außen- und entwicklungspolitische Debatte. Seit einiger Zeit wird die Außenwirtschaftspolitik Chinas in westlichen Industrieländern kritisch kommentiert. Vor allem die USA kritisieren Chinas Wechselkurspolitik und fordern eine Aufwertung der chinesischen Währung gegenüber dem Dollar. In der Kritik steht aber auch das Engagement Chinas in afrikanischen Ländern.

In der öffentlichen Diskussion wurden die Aktivitäten Chinas seit der Afrikareise des chinesischen Staatspräsidenten Hu Jintao im Februar 2007 aufmerksamer beobachtet.

Hu besuchte acht afrikanische Staaten, darunter die rohstoffreichen Länder Sambia, Südafrika und Sudan. Wenige Monate zuvor, im November 2006, veranstaltete die chinesische Regierung den ersten chinesisch-afrikanischen Gipfel in Peking, an dem 48 afrikanische Staaten vertreten waren, davon 41 durch die jeweiligen Staats- oder Regierungschefs. Der Gipfel in Peking dokumentierte die Veränderung des Verhältnisses Chinas zu den afrikanischen Ländern. Einer der großen Gewinner der Globalisierung, China, baut seine Beziehungen zu den afrikanischen Ländern, die bislang von der Vertiefung der internationalen Arbeitsteilung nicht oder nur in geringem Umfang profitiert haben, systematisch aus.

Diese Hinwendung Chinas zum afrikanischen Kontinent erweitert den Kreis der Länder, die sich um die Entwicklung Afrikas bemühen, deutlich. Heute bemühen sich nicht mehr nur die alten Industrieländer, sondern auch das sich rasch wirtschaftlich entwickelnde China um die Entwicklung der afrikanischen Volkswirtschaften. Bei nüchterner Betrachtung ist dies bitter nötig. Den traditionellen Geberländern ist der große Durchbruch bei der Entwicklung Afrikas in den letzten vier Jahrzehnten nicht gelungen, und in zahlreichen afrikanischen Ländern ist die Lage der Bevölkerung im 21. Jahrhundert kaum besser oder gar schlechter als in den 1960er Jahren. Anders die Entwicklung in China: Vor dreißig Jahren war die Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung in China so niedrig wie diejenige Malawis, hat sich aber seither verneunfacht. Vor diesem Hintergrund sollte die Erweiterung der Geberländer um China auf breite Zustimmung stoßen. Die Wirtschaftsmacht China, die mehrere Hundert Millionen Menschen aus absoluter Armut geführt hat, heute zu den führenden Industrieproduzenten der Welt gehört und sich anschickt, mit seiner Finanzmacht zu einem der wichtigsten Investoren der Welt zu werden, verfügt sowohl über genügend Know-how als auch über genügend Kapital, um in Afrika wirtschaftliche Impulse zu setzen.

In diesem Beitrag betrachte ich zu Beginn die Sorgen des Westens sowie die Bilanz westlicher Hilfe. Im Anschluss untersuche ich den wirtschaftlichen und politischen Aufstieg Chinas und die Aktivitäten des Landes in Afrika. Dabei werde ich auch die

Risiken des chinesischen Engagements betrachten.

2 Die Bilanz westlicher Hilfe

2.1 Sorgen im Westen um Afrikas Entwicklung

Optimisten sehen in der Entwicklung der Beziehungen zwischen China und Afrika ein Beispiel für das emanzipatorische Potential der Globalisierung (Blume/Grill 2008, S. 11). Doch Chinas Politik gegenüber afrikanischen Ländern wird in den westlichen Industrieländern nicht mit Wohlwollen verfolgt. So beklagte Ende des Jahres 2006 der Vizepräsident der Europäischen Investitionsbank, Philippe Maystadt, die wachende Konkurrenz durch chinesische Gläubiger. Zwischen westlichen Entwicklungsbanken einschließlich der Weltbank und China entstünde ein Wettlauf, der die Entwicklungsbemühungen des Westens konterkariere (Financial Times, 29.11.2006, S. 1). Während westliche Kreditgeber sich umfassend um das Wohl vor allem afrikanischer und asiatischer Länder kümmerten und auf die Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards achteten, hätten chinesische Gläubiger vor allem eigene kommerzielle Interessen im Sinn und würden die westlichen Geber verdrängen. Die mögliche Missachtung von Umwelt- und Sozialstandards sorgt auch dafür, dass westliche Konzerne das Engagement Chinas kritisch kommentieren: Die Unternehmen fürchten, von der chinesischen Konkurrenz ausgebootet zu werden.

Doch nicht nur Direktinvestitionen, sondern auch die Kreditvergabepolitik Chinas wird beanstandet. Der britische Entwicklungshilfeminister Hilary Benn warnte die chinesische Regierung, die Vergabe zinsgünstiger und nicht an Auflagen gebundener Kredite könnte dazu führen, dass sich – nachdem vielen afrikanischen Ländern Altschulden erlassen worden waren – eine neuerliche Verschuldungsspirale in Afrika entwickeln würde (The Guardian, 8.2.2007). Auch Weltbankpräsident Paul Wolfowitz mahnte Ende des Jahres 2006, die Kredite Pekings könnten sich zu einem Problem für afrikanische Länder entwickeln.

Diese Warnungen sind gewiss nicht völlig unberechtigt, aber bei genauer Betrachtung können sie nicht überzeugen. Zunächst ist zufragen, wie die schwache

Investitionstätigkeit in afrikanischen Ländern – sowohl inländische als auch ausländische Direktinvestitionen – überwunden werden kann. Es kann kaum ein Zweifel daran bestehen, dass in afrikanischen Ländern zu wenig investiert wurde. Eine generelle Ablehnung von Investitionen würde die Unterentwicklung zementieren.

Indes wird kaum ein Kritiker des chinesischen Engagements in Afrika diese Forderung erheben. Vielmehr wird gefragt, ob Chinas Investitionen nicht eher schaden, weil sie keine nachhaltigen Entwicklungsprozesse begründen, korrupte Regime stabilisieren und die Forderung des Westens nach Verbesserung der Regierungsführung in Afrika untergraben. Dieses sind berechtigte Einwände. Allerdings sind westliche Ländern nur schwach legitimiert, diese Frage zu stellen. Westliche Geber sind – angesichts des Versagens der Entwicklungspolitik in weiten Teilen Afrikas – eben nicht angemessen legitimiert, das Engagement Chinas zu kritisieren. Neben den bereits angesprochenen mäßigen Erfolgen der Entwicklungspolitik des Westens waren in der Vergangenheit auch die Kooperationsmethoden fragwürdig. Zu fragen ist also, ob sich der Westen in der Vergangenheit stets um die Beachtung von Menschenrechten und die Einhaltung von Sozialstandards bemüht hat? Zwar gab es immer wieder einzelne Kampagnen, die mit einem gewissen Erfolg gegen einzelne die Menschenrechte missachtende afrikanische Regime geführt wurden, etwa gegen das Apartheitsregime in Südafrika. Doch der Regelfall war dies zumindest bis zum Zusammenbruch der UdSSR nicht. Vielmehr haben westliche Länder die Zusammenarbeit mit höchst fragwürdigen Regimen – etwa der Regierung von Robert Mugabe in Zimbabwe oder dem Diktator Mobutu Sese Seko in Zaire – in der Vergangenheit nicht unbeirrt und prinzipientreu verweigert, sondern ökonomische oder geostrategische Interessen in den Vordergrund gestellt. Genau dies macht heute die Volksrepublik China.

2.2 Die enttäuschende Bilanz westlicher Hilfe

Zu fragen ist, mit welchem Erfolg die Entwicklungshilfe der Industrieländer afrikanischen Ländern geholfen hat. Die ernüchternde Antwort lautet, dass die

Kredite des Westens und andere Hilfen insgesamt zumindest keinen erkennbaren Nutzen gebracht haben. William Easterly hat in seiner Bilanz westlicher Entwicklungspolitik ganz zu Recht auf die fragwürdige Bilanz der Arbeit etwa der Weltbank verwiesen (Easterley 2006).

In einem im Februar 2007 veröffentlichten Bericht des kanadischen Senats wird ebenfalls eine ernüchternde Bilanz der Entwicklungspolitik in Afrika gezogen: Von 1965 bis 2004 fiel die Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung in afrikanischen Ländern südlich der Sahara von 17,1% des Weltdurchschnitts auf 9,7%, trotz oder vielleicht sogar wegen Entwicklungshilfeszahlungen von fast \$ 600 Mrd. Dollar seit 1960 (Canadian Senate 2007).

Fraglos wäre es übertrieben, die ausgebliebene Entwicklung Afrikas allein der westlichen Entwicklungshilfe anlasten zu wollen. Aber erkennbar ist, dass vergleichsweise umfassende Finanzhilfe sich nicht in einem Entwicklungsprozess niedergeschlagen haben. Vor diesem Hintergrund erscheint eine allzu laute Kritik des Westens an der Konkurrenz durch chinesische Geber unangemessen.

Die chinesische Konkurrenz deckt vielmehr Schwächen und Widersprüche der westlichen Kreditvergabe schonungslos auf. Einerseits propagiert der Westen seit einigen Jahren eine stärkere Eigenverantwortung afrikanischer Länder für die eigene Entwicklung. Andererseits steht die geforderte „ownership“ aber im Widerspruch zu den Auflagen, auf die der Westen keineswegs verzichten will. Eigenverantwortung ja, aber nur in den vom Westen gesetzten Grenzen. Man muss nicht William Easterley's Einschätzung, dies stelle postmodernen Imperialismus dar, teilen, aber konsequent handeln westliche Geber gewiss nicht. Eigenverantwortung in engen, von Gebern gesetzten Grenzen ist keine.

Bizarr wird es aber, wenn die chinesische Regierung gemahnt wird, bei ihrer Kreditvergabepolitik die Messlatte des Westens zu übernehmen, wie dies vom britischen Entwicklungshilfeminister Benn getan wurde. Von China zu verlangen, es sollte bei der Kreditvergabe auf die Wahrung von Menschenrechten achten, wirft natürlich die Frage auf, warum gerade China – selbst der Verletzung der

Menschenrechte bezichtigt – dies tun sollte. Die chinesischen Replik, die Überwindung der Armut sei der wichtigste Beitrag zur Sicherung von Menschenrechten in armen Ländern, wird in afrikanischen Ländern mit einem gewissen Wohlwollen aufgenommen.

Bei der Kritik an Chinas Politik wird zudem gerne übersehen, dass die Auflagen westlicher Geber keineswegs nur hehren Zielen wie der Wahrung von Menschenrechten oder der Bekämpfung von Armut galten und gelten. Vielmehr wurden und werden afrikanische Länder von Weltbank und Internationalem Währungsfonds zu wirtschaftspolitischen Maßnahmen gezwungen, deren Erfolg als sehr zweifelhaft gelten darf, beispielsweise die vielen afrikanischen Ländern oktroyierte Privatisierungs- und Liberalisierungspolitik.

Während die Auflagen westlicher Länder in Entwicklungsländern nur in wenigen Fällen zu nachhaltigem Wachstum geführt haben, zeigt China, dass gerade die Missachtung einiger Grundsätze marktwirtschaftlicher Ratgeber zu ökonomischen Erfolgen führen kann. China hat weder seinen Wechselkurs noch seinen Kapitalverkehr freigegeben – beides über viele Jahre hinweg Standardforderungen des Internationalen Währungsfonds. China hat der Stabilität des Wechselkurses und der Unabhängigkeit der nationalen Geldpolitik Priorität gegeben vor der Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs. Gerade deshalb ist dem Land eine große Währungs- und Finanzkrise in den letzten 25 Jahren erspart geblieben. Die im Prinzip gleiche Geld- und Währungspolitik wendeten die westlichen Industrieländer im Regime von Bretton Woods von 1945 bis 1971 an. Die Stabilität der Wechselkurse wurde erkaufte durch die Beschränkung des internationalen Kapitalverkehrs. Erst seit dem Zusammenbruch von Bretton Woods haben sich in westlichen Industrieländern diejenigen Akteure, die eine Liberalisierung des Kapitalverkehrs befürworteten und von dieser häufig auch profitieren, politisch durchsetzen können. Der chinesische Gegenentwurf ist also im Prinzip nicht anderes als eine (modifizierte) Kopie des Regimes von Bretton Woods. Es gibt auch in westlichen Industrieländern nicht wenige, die die Entfesselung der Finanzmärkte

inzwischen bedauern und eine wesentlich schärfere Regulierung fordern, etwa Bundespräsident Horst Köhler.

Aber nicht nur in Hinblick auf die Finanzmärkte hat sich Peking anders verhalten als die entwicklungspolitische Orthodoxie dies lange gefordert hat. Die chinesischen Regierungen haben privaten Unternehmern zwar sehr viel Raum gegeben und durch die Förderung privater Initiative die rasche Entwicklung des Landes ermöglicht. Aber die chinesische Regierung hat nicht durch umfassende Senkung der Staatsausgaben die eigene Handlungsfähigkeit untergraben. Gerade der Internationale Währungsfonds und die Weltbank haben lange die Philosophie, genauer Ideologie, vertreten, nur ein kleiner Staat sei ein guter Staat. Die heutige Schwäche fragiler Staaten, viele davon in Afrika, ist zumindest teilweise auf diese von Seiten der Entwicklungsagenturen durchgesetzte Forderung nach Abbau des Staatssektors zurückzuführen.

Chinas Entwicklungspfad unterscheidet sich nicht nur in dieser Hinsicht von den Modellen, die westliche Ratgeber häufig empfahlen. China setzte auf schrittweise Reform statt auf abruptem Regimewechsel. Der Architekt der wirtschaftlichen Reformen, Deng Xiaoping, goss die chinesische Strategie in die Formel: „Feeling the stones while crossing the river“. Dieses gradualistische Konzept hat sich als wesentlich erfolgreicher als die von westlichen Beratern Entwicklungs- und Transformationsländern, etwa der Russischen Föderation, empfohlene Schocktherapie erwiesen.

3 Die aufstrebende Weltmacht China

Die erfolgreiche Entwicklung Chinas, aber auch Indiens und Brasiliens hat vielen Menschen in anderen Entwicklungs- und Schwellenländern neue Hoffnung verschafft. Vor allem Chinas Aufstieg beeindruckt. Noch vor weniger als 30 Jahren war China ein armes Land, geprägt von mäßig effizienter Landwirtschaft und nicht konkurrenzfähigen Staatsbetrieben. Heute ist China die viertgrößte Volkswirtschaft

der Welt und hat die alten Kolonialmächte Frankreich und Großbritannien auf die Plätze fünf und sechs verwiesen. Gerade für afrikanische Länder ist dies ein nicht zu unterschätzendes Symbol: Entwicklung ist möglich, und die heutigen Hierarchien in der Weltwirtschaft sind – wie Chinas Aufstieg gezeigt hat – veränderbar.

China ist also nicht zuletzt deshalb für viele afrikanische Länder ein attraktiver Partner, weil Chinas Modell ein Leitbild darstellen kann. Armutsbekämpfung ist in Chinas zwar keineswegs abgeschlossen, aber doch sehr viel besser gelungen als dies von vielen Beobachtern erwartet worden war. China und in zunehmendem Maße Indien zeigen allen Entwicklungsländern, dass eine Vertiefung der internationalen Arbeitsteilung nicht zu Lasten der Armen verlaufen muss.

Selbstverständlich wäre es blauäugig, die Aktivitäten Pekings in afrikanischen und anderen Ländern als altruistisch zu bewerten. China ist an der Sicherung seiner Versorgung mit Rohstoffen interessiert und investiert in afrikanischen Ländern, nicht unähnlich dem Muster der ehemaligen Kolonialmächte. Zur Sicherung der Rohstoffversorgung werden dann gleich noch Straßen und andere Infrastrukturprojekte finanziert und häufig von chinesischen Firmen gebaut. Auch dies erinnert an die Kolonialzeit. Aber China stellt afrikanischen Ländern auch Kredite bereit, und daran hat es dem Kontinent in den letzten Jahrzehnten Zeit doch arg gemangelt. Die privaten Akteure auf internationalen Finanzmärkten machen seit Jahrzehnten um Afrika einen großen Bogen, und Kredite staatlicher Geber konnten diese Lücke nicht schließen.

Die sich entwickelnde neue Rolle Chinas in der Weltpolitik sorgt dafür, dass kritisch hinterfragt wird, auf welche Art und Weise Peking künftig seinen Einfluss ausüben wird. Ist die heutige Phase der chinesischen Außen(wirtschafts)politik Ausdruck einer am gleichberechtigten Zusammenleben der Völker orientierten Sicht der internationalen Beziehungen? Oder befindet sich China in einer Phase des Übergangs vom Entwicklungsland zur Supermacht, an deren Ende eine klassische machtorientierte Außenpolitik stehen wird? Über diese Frage kann aus heutiger Perspektive nur spekuliert werden, und es erscheint übertrieben, Pekings heutige

Rhetorik des friedlichen Aufstiegs Chinas für bare Münze zu nehmen. Falls China tatsächlich zu einer Supermacht aufsteigen sollte, könnte der „gütige Hegemon“ sich weniger friedfertig als heute erweisen und die heutige Präferenz für kooperative internationale Zusammenarbeit aufgeben (Moore 2007). Diese Spekulation spielt aber für die Bewertung der heutigen Politik Chinas nur eine untergeordnete Rolle. Entscheidend ist vielmehr die Wahrnehmung der chinesischen Politik, und hier kann das Reich der Mitte in den vergangenen Jahren einen Erfolg nach dem anderen feiern.

Chinas Rhetorik, die sich auch in der Außenpolitik im asiatisch-pazifischen Raum wieder findet, betont den partnerschaftlichen Charakter der zwischenstaatlichen Beziehungen. China hebt das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheit der Partnerländer hervor und baut auf gegenseitigen Respekt und Vertrauen. China betont, dass afrikanische Länder einen eigenen, selbst gewählten Weg der Entwicklung nehmen können. Kritiker sehen dies als Legitimation von Geschäftsbeziehungen zu umstrittenen Regierungen wie etwa Sudan oder Simbabwe. Aber für viele afrikanische Beobachter klingt dies ganz anders: China signalisiert, dass Kredite ohne die Forderungen nach demokratischen Reformen, der Durchsetzung von „guter Regierungsführung“ und Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung vergeben werden.

Während westliche Geber sich stark – und nicht immer koordiniert – in die inneren Angelegenheiten von afrikanischen Entwicklungsländern einmischen, bietet China einen Gegenentwurf und nennt dies Wohlstand in partnerschaftlicher Harmonie. Zwar sind die Ziele des Westens an und für sich nicht strittig, aber die Verbindung von Hilfe und Auflagen entmündigt die Nehmerländer.

3.1 China in Asien

China hat mit seiner Politik nicht nur in Afrika Erfolg. Erkennbar war dies zunächst in der eigenen Region, d.h. in Ost- und Südostasien. Während China noch vor einem Jahrzehnt dort sehr kritisch wahrgenommen wurde, hat sich das Blatt heute

gewandelt. Der amerikanische Chinaexperte David Shambaugh hat schon 2004 darauf hingewiesen, dass China heute „guten Willen und Konsumgüter und nicht mehr Waffen und Revolution exportiere“ (Shambaugh 2004: 65). Die chinesische Regierung hat im letzten Jahrzehnt mit großem Erfolg politische Fehlentscheidungen sowohl des reichen Nachbarn Japan als auch der Vereinigten Staaten systematisch genutzt. In der Asienkrise der Jahre 1997 und 1998 wertete Peking die eigene Währung nicht ab und trug damit zur Beendigung der Krise bei. Während Japan in der Asienkrise keine überzeugenden Rezepte vorlegte und die USA die Schwäche einiger Länder zur Durchsetzung lange gehegter Ziele – etwa der Erleichterung von Direktinvestitionen in Südkorea – nutzten, präsentierte sich China als verlässlicher, uneigennütziger Nachbar.

Vor einigen Jahren wurde der Wandel in der Wahrnehmung Chinas bei zwei Staatsbesuchen in der australischen Hauptstadt schlagartig verdeutlicht. Im Oktober 2003 besuchten die Präsidenten Amerikas und Chinas innerhalb von zwei Tagen Canberra. Die Rollenverteilung hatte sich gewandelt. Ein Besucher wurde freundlich aufgenommen, und dieser Besucher malte ein Bild der gemeinsamen Zukunft in Harmonie und Wohlstand. Der andere Besucher musste vor Demonstranten – sogar bei seiner Rede vor dem australischen Parlament – durch Sicherheitskräfte geschützt werden. Der zweite Besucher sprach nicht von Chancen, sondern von Bedrohungen und warnte vor allerlei Feinden. Noch zehn Jahre zuvor wäre es nicht denkbar gewesen, dass ein chinesischer Staatschef in einem angelsächsisch geprägten Land wie Australien deutlich freundlicher als sein amerikanischer Kollege begrüßt worden wäre. Im Jahr 2003 war genau dies geschehen.

Obwohl Chinas Aufstieg keineswegs ohne Sorge gesehen wird, hat es Peking bislang geschafft, die Zahl der Kritiker zu reduzieren. Gideon Rachman hat darauf hingewiesen, dass den Chinesen das scheinbar Unmögliche zu gelingen scheint: Trotz der Tatsache, dass China kein demokratisch verfasstes Land ist, wenden sich viele Menschen dem Land zu, während die USA immer unpopulärer wurden. In Europa erreichte China in 12 Ländern in einer Umfrage im Jahr 2006 eine Popularität

von 45 bei 100 möglichen Punkten; die USA lagen mit 48 Punkten nur geringfügig darunter. China gibt heute viermal so viel Entwicklungshilfe an die Philippinen wie die USA, einem der engsten verbündeten Washingtons in Asien. Heute studieren doppelt so viele Indonesier in China wie in den USA (Rachman 2007, S. 13). Chinas Attraktivität steigt in vielen Teilen der Welt, während die alte Hegemonialmacht USA vor allem wegen des Angriffs auf den Irak weltweit dramatisch an Ansehen verloren hat.

Im Grunde erleben wir also heute in Afrika nur eine Fortsetzung der Geschichte, die im asiatisch-pazifischen Raum ihren Ausgang nahm. China baut seine Allianzen aus und verknüpft sehr geschickt den Anspruch von Entwicklungsländern auf respektvolle Behandlung mit den eigenen, wirtschaftlichen Interessen an der Sicherung der Versorgung mit Rohstoffen. Auch die Außenhandelsinteressen Chinas kommen nicht zu kurz: Im asiatisch-pazifischen Raum verfolgt China gegenwärtig 27 bilaterale und regionale Freihandelsinitiativen, wobei sich die Mehrzahl davon freilich noch im Verhandlungsstadium befinden. Aber die bereits weit vorangeschrittenen Verhandlungen mit der ASEAN-Gruppe weisen die Richtung. China und die ASEAN wollen bis zum Jahr 2010 eine Freihandelszone schaffen. Bereits bislang wurde der Handel bilateral in einigen Bereichen im Rahmen vorgezogener Implementierungsprogramme („early harvest programmes“) vollständig liberalisiert. Bei thailändischen Agrarexporten nach China hat diese Politik zu einem sprunghaften Anstieg geführt.

Damit wird ein weiterer Faktor der chinesischen Außenwirtschaftspolitik deutlich: Das Land steigert nicht nur seine Exporte, sondern legt auch bei den Einfuhren deutlich zu. China ist heute – nach den USA und Deutschland – der Welt drittgrößter Importeur. Anders als Japan hat sich China schon in einer relativ frühen Phase seiner Entwicklung weitgehend geöffnet, und dies auch in Feldern wie der Landwirtschaft, die für Entwicklungsländer noch immer von großer Bedeutung sind. Weder Japan noch die Europäische Union noch die Vereinigten Staaten verfügen bei Agrargütern über ein vergleichbar liberales Importregime.

3.2. China in Afrika

Die Ökonomien Chinas und afrikanischer Länder unterscheiden sich in ihrer Ausstattung mit natürlichen Ressourcen, Arbeitskräften und Kapital. Diese Heterogenität ist positiv zu bewerten, weil es für afrikanische Ländern die Gelegenheit bietet, sich aus der bisherigen Fixierung auf den Export eines einzigen Rohstoffs zu lösen und sich stärker als bislang in Prozesse der internationalen Arbeitsteilung zu integrieren (Broadman 2008, S. 96).

Ein Schlüssel für das Verständnis des chinesischen Erfolges in Afrika ist die Philosophie der Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten der afrikanischen Länder. Die ehemaligen Kolonien sind nicht mehr westlichen Predigten ausgeliefert, sondern treffen auf ein wichtiges Land, das die afrikanischen Regierungen respektiert. Ein chinesischer Beobachter stellte fest, dass die USA afrikanische Länder mit Mahnreden und Sanktionen, fallweise auch dem Einsatz militärischer Gewalt, zu beeinflussen versuchten. China hingegen würde die Unabhängigkeit der Partnerländer respektieren und keine aggressive Außenpolitik betreiben. Auch wenn diese Einschätzung ein wenig zu wohlwollend ausfällt kann kaum bestritten werden, dass die Politik der USA unter George W. Bush in sehr vielen Entwicklungsländern mit Sorge betrachtet wurde, während China in an Ansehen gewann und inzwischen als weitgehend friedlicher Akteur wahrgenommen wird. Der Konflikt in Tibet hat diese Einschätzung bislang nicht zu verändern vermocht.

Ein Beispiel für die geschickte Außenpolitik Chinas liefern die Beziehungen zu Angola. Nach jahrzehntelangem Bürgerkrieg hoffte die Regierung des Landes auf Hilfe beim Wiederaufbau. Diese wurde im Jahr 2003 auch in Aussicht gestellt. Allerdings verbanden westliche Geber die Gewährung von Krediten mit Auflagen: Angola sollte Programme zur Bekämpfung von Armut auflegen und ein Abkommen mit dem Internationalen Währungsfonds abschließen. China hingegen half großzügig und ohne Konditionen: Im März 2005 wurde Angola ein erster Kredit über 2,4 Mrd. Dollar bereitgestellt. Ein weiterer, ebenfalls nicht an Auflagen

geknüpfter Kredit in Höhe von 2,0 Mrd. Dollar folgte 2006. Zusammen mit Investitionen in die Infrastruktur Angolas wurden bislang von China mehr als 10 Mrd. Dollar bereitgestellt und damit ein beachtlicher Beitrag für den Aufbau des Landes geleistet.

Ein Risiko liegt in der bislang sich nur auf wenige Länder konzentrierenden Beziehung Chinas. 85 Prozent der Exporte Afrikas nach China stammen aus fünf Erdöl exportierenden Ländern: Angola, Äquatorialguinea, Nigeria, der Republik Kongo und dem Sudan (Broadman 2008, S. 97). Allerdings hat China seine eigenen Märkte – vergleichbar der Öffnung für die asiatischen Nachbarländer – in den letzten Jahren einseitig für Exporte aus Afrika geöffnet: Im Rahmen des Wirtschaftshilfeabkommens des Jahres 2006 schaffte China Zölle auf 190 Produkte für die 25 am wenigsten entwickelten afrikanischen Länder ab. 2007 wurde die Zahl der ausgenommenen Produkte auf 440 erhöht (Broadman 2008, S. 102). Damit wird der chinesische Markt für afrikanische Exporteure wichtiger, und Chinas Aufstieg zum heute drittgrößten *Importeur* der Weltwirtschaft – nach den USA und Deutschland – belegt die Wirksamkeit dieses Konzepts.

Dennoch bleiben Ölexporte die dominierenden Posten in der Außenhandelsbilanz des afrikanischen Kontinents. Allerdings kann die Konkurrenz zwischen europäischen, amerikanischen und chinesischen Investoren in der Erdölgewinnung für afrikanische Ländern durchaus vorteilhaft sein. Der zu beobachtende Wettbewerb zwischen Investoren stärkt die Verhandlungsposition der afrikanischen Länder, die infolgedessen auch höhere Erträge aus der Erdölgewinnung realisieren können (Financial Times, 28.1.2008, Special Report Africa – Oil and Gas).

Im Mai 2008 wurde eine weitere spektakuläre Investition Chinas in Afrika bekannt gegeben. Mit der Republik Kongo, einem Land von der Größe Europas, wurde ein Tauschgeschäft im Volumen von 9,25 Mrd. Dollar vereinbart. Der Kongo ist nicht nur eines der am wenigsten erschlossenen Ländern Afrikas – das Land verfügt über gerade einmal 5000 Kilometer asphaltierter Straßen, sondern es ist auch eines der an Rohstoffen reichsten Ländern des Kontinents. Nach Jahrzehnten der Misswirtschaft

des Diktators Mobutu Sese Seko ist das Land noch immer arm und die potentiellen Schätze des Landes kaum erschlossen. Mobutu, der als einer der korruptesten Politiker Afrikas gilt und dessen Privatvermögen bei seinem Tod im Jahr 1997 auf fünf Milliarden Dollar geschätzt wurde, war allerdings ein treuer Verbündeter des Westens und wurde allein während der Präsidentschaft Ronald Reagans dreimal im Weißen Haus empfangen, ohne dass die Menschenrechtsverletzungen oder die Misswirtschaft Mobutus offen kritisiert wurden.

In dem von westlichen Ländern hinterlassenen ethischen und wirtschaftlichen Vakuum sind die Tauschgeschäfte Chinas der heutigen Regierung des Kongo willkommen. Im Gegenzug für die Lieferung von mehr als zehn Mio. Tonnen Kupfer und mehr als 600.000 Tonnen Kobalt erhält der Kongo eine Vielzahl von Gegenleistungen. Dazu gehören mehrere Hundert Kliniken und Schulen, zwei Staustämme zur Stromerzeugung, 3.300 Kilometer befestigte Straßen und 3.000 Kilometer Eisenbahnlinien. Getragen wird das Gesamtprojekt von einem Joint Venture, an dem die staatliche kongolesische Gesellschaft Gecamines 32 Prozent und chinesische Unternehmen 68 Prozent halten (Financial Times, 10./11.5. 2008, S. 4).

Die Investitionen Chinas in afrikanischen Ländern gelten nicht mehr allein der Ausbeutung von Rohstoffen, sondern betreffen auch andere Sektoren. Anfang 2008 gab die Industrial and Commercial Bank of China (ICBC) den Kauf eines zwanzigprozentigen Anteils an der südafrikanischen Standard Bank bekannt. Diese Investition von 5,5 Mrd. Dollar ist nicht nur die bislang größte Einzelinvestition eines chinesischen Unternehmens in Afrika, sondern dokumentiert zudem die wachsende wirtschaftliche Verflechtung weit über den Rohstoff- und Warenhandel hinaus.

3.3. Risiken des chinesischen Engagement

Das Engagement Chinas in afrikanischen und anderen Entwicklungsländern bietet keine Garantie für eine nachhaltige Entwicklung der Länder, die von China Entwicklungshilfe oder Direktinvestitionen erhalten. Es wäre blauäugig, zu

erwarten, dass Chinas Aktivitäten automatisch zu wirtschaftlichem Wachstum führen. Die Rohstoffe exportierenden Ländern Afrikas sind einer Reihe von Risiken ausgesetzt, die nicht unmittelbar mit Chinas Aktivitäten in Verbindung gebracht werden können.

Zunächst betrifft dies ganz generell die wirtschaftlichen Risiken, denen Ländern mit hohen Rohstoffexporten ausgesetzt sind. Das Phänomen ist seit den 1970er Jahren als die so genannte holländische Krankheit bekannt. Ein Boom im Rohstoffsektor führt zu einem Anstieg der Preise für Arbeit und Kapital. Produzenten in anderen Sektoren, die mit im Ausland produzierten Gütern konkurrieren müssen, verlieren an Wettbewerbsfähigkeit und sind im Extremfall zur Aufgabe ihrer Geschäftstätigkeit gezwungen. Ein Boom im Rohstoffsektor kann also die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Volkswirtschaft deutlich reduzieren. Dies ist ein Phänomen, mit dem klassische Rohstoffexporteure wie Australien seit Jahrzehnten kämpfen. Auch in Afrika sind diese negativen Auswirkungen der gegenwärtig hohen Rohstoffpreise zu spüren. Mit dem Engagement Chinas hat dies indessen nichts zu tun.

Ein weiteres Problem steht mit den hohen Erlösen aus dem Rohstoffexport in Verbindung. Die damit verbundenen vergleichsweise hohen Staatseinnahmen können dazu führen, dass sich Eliten afrikanischer Länder an den Einnahmen aus dem Rohstoffexport bereichern und nicht in die Entwicklung des eigenen Landes investieren. Dies konnte in der Vergangenheit immer wieder beobachtet werden: Erinnerung sei stellvertretend an den bereits erwähnten Mobutu Sese Seko. Erneut ist dieses Problem schlechter Regierungsführung nicht unmittelbar dem Engagement Chinas anzulasten. Betrachtet man einzelne Projekte – etwa die Vorhaben in Kongo – besteht indes allerdings durchaus die Chance, dass China einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung afrikanischer Länder leisten wird.

4 Schlussbemerkungen

China hat einen neuen Wettbewerb in die internationalen Beziehungen im Allgemeinen und zu afrikanischen Ländern im Besonderen gebracht. Dies muss kein Nachteil sein. Es trägt zur Erweiterung der Wahlmöglichkeiten afrikanischer und anderer Staaten bei. Indes wäre das Engagement Chinas anders zu bewerten, hätten westlicher Geber eine bessere Bilanz aufzuweisen. Zugleich deutet sich an, dass Chinas Engagement in der asiatisch-pazifischen und anderen Regionen weiter zunehmen wird. Vor dem Hintergrund der drastisch gestiegenen Devisenreserven des Landes, die sich heute auf 1.500 Mrd. Dollar (ohne Hongkong) belaufen, ist zu erwarten, dass der chinesische Staatsfonds mit massiven Direktinvestitionen auffallen wird. Die für Investitionen bereitstehende Summe beläuft sich auf ein Vielfaches der jährlichen Entwicklungshilfe aller OECD-Länder. Der Wettbewerb mit China um Einfluss auf afrikanische und andere Länder hat gerade erst begonnen.

Die Volkswirtschaften Afrikas haben sich in den letzten Jahren positiv entwickelt. Das Engagement Chinas bietet die Chance, diesen Prozess der wirtschaftlichen Entwicklung fortzusetzen. Eine Garantie gibt es indessen nicht. Eines der wichtigsten, wenn nicht das wichtigste Problem afrikanischer Staaten ist die schlechte Regierungsführung, und dieses Problem kann nur durch eigene politische Anstrengungen beseitigt werden. Betrachtet man die politische Krise in Simbabwe, aber auch die problematischen Entwicklungen in Südafrika, ist ein skeptischer Blick auf die Zukunft Afrikas angemessen. Die Verantwortung dafür liegt aber nicht in China, sondern bei den afrikanischen Ländern und deren oft undemokratischen und korruptionsanfälligen Eliten.

Literatur

- Blume, Georg; Grill, Bartholomäus (2008): Afrikas neue Freunde, Die Zeit, 10.1.2008, S. 11-15.
- Broadman, Harry G. (2008): China and India go to Africa, Foreign Affairs, Vol. 87, No. 2 (March-April 2008), S. 95-109.

- Canadian Senate (2007): Overcoming 40 years of failure: A New Road Map for Sub-Saharan Africa, im Internet unter <http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/com-e/fore-e/rep-e/repafrib07-e.pdf>
- Easterley, William (2006): *The White Man's Burden*, London.
- Moore, Thomas G. (2007): *China's Rise in Asia: Regional Co-operation and Grand Strategy*, in: Heribert Dieter (Hrsg.): *The Evolution of Regionalism in Asia*, London: Routledge, S. 34-56.
- Rachman, Gideon (2007): *The hard evidence that China's soft power is policy is working*, *Financial Times*, 20.2.2007, S. 13.
- Shambaugh, David (2004): *China Engages Asia*, *International Security*, Vol. 29 (Winter 2004/2005), S. 64-99.