

Jörg Goldberg

Afrika und die neuen asiatischen Wirtschaftsmächte: Entwicklungspartnerschaft oder Balgerei um Rohstoffe?

Im Oktober 1971 fand in der Nähe des tansanischen Städtchens Chimala ein symbolträchtiger Zusammenstoß statt. Eine Gruppe von chinesischen und tansanischen Arbeitern, die an der von China unterstützten Eisenbahnverbindung zwischen Tansania und Sambia, dem „Uhuru Railway“, arbeiteten, trafen auf ein US-amerikanisch geführtes Team, das zur gleichen Zeit eine Straße baute. Was genau passierte ist unklar: Die einen behaupten, die Amerikaner hätten auf einer vom chinesischen Team bepflanzten Böschung Vermessungspunkte errichtet; andere berichten, die chinesische Gruppe habe ein für eine Straßenbrücke vorgesehenes Gelände reklamiert und chinesische Fahnen aufgerichtet; die amerikanische Seite habe versucht, diese niederzuwalzen. Erst nach dem Eingreifen der tansanischen Polizei beruhigte sich die Situation. Offensichtlich hatten sich hier nicht nur zwei Arbeitergruppen Baugelände streitig gemacht. Es waren gegensätzliche politische und wirtschaftliche Programme aufeinander gestoßen: Die Eisenbahn sollte zwei afrikanische Frontstaaten im Kampf gegen den westlichen Rassismus verbinden¹ und war damit ein Symbol des Kampfes der Dritten Welt gegen den europäisch-amerikanischen „Neokolonialismus“². Dessen Instrument, die Weltbank, hatte die Finanzierung der Bahn als unrentabel abgelehnt. Auch standen Eisenbahnen für etatistisch-sozialistische Entwicklungskonzepte, Straßen dagegen für den „freien Markt“ (Monson 2009: 2).

Obwohl das tansanisch-sambisch-chinesische Vorhaben vor mehr als 40 Jahren beschlossen worden war, finden sich wichtige Merkmale dieses Großprojekts in der heutigen chinesisch-afrikanischen Zusammenarbeit wieder: Den Schwerpunkt der chinesischen Projekte bilden Infrastrukturvorhaben; die Finanzierungsbedingungen (zinslose bzw. zinsgünstige Kredite in Form chinesischer

1 Die Eisenbahn öffnete den Hafen Daressalam für sambische Kupfertransporte, die vorher auf Verbindungen durch portugiesische Kolonien und das vom britischen Siedlerregime beherrschte Süd-Rhodesien angewiesen waren.

2 Die chinesische Unterstützung hing natürlich auch mit dem Konflikt China-Sowjetunion zusammen. China war bestrebt, als Führungsmacht der Dritten Welt anerkannt zu werden und den ‚sowjetischen Sozialimperialismus‘ in die Schranken zu weisen. Tatsächlich hatte auch die Sowjetunion die Finanzierung der Eisenbahnstrecke abgelehnt.

Warenlieferungen); der hohe Anteil chinesischer Fachkräfte (zwischen 1970 und 1974 haben 30.000 bis 40.000 chinesische Vertragsarbeiter und 60.000 tansanische und sambische Arbeiter an der Tazara (Tanzania Zambia Railway Authority) gearbeitet (Monson 2009: 33); die einfachen Lebensbedingungen der chinesischen Fachkräfte.

1. Wirtschaftsbeziehungen Asien – Afrika: Kontinuität oder Bruch?

Die Beziehungen der neuen asiatischen Wirtschaftsmächte, insbesondere Chinas, zu Afrika sind seit einigen Jahren *das* Thema für Afrikanisten. In den Medien wird die asiatische bzw. chinesische Präsenz in Afrika entweder als neuartiges Phänomen bezeichnet: „China hat Afrika entdeckt“ (FAZ.Net, 11.5.2010), oder es wird behauptet, seit etwa 2000 handele es sich um völlig veränderte, durch ökonomische Interessen bestimmte Beziehungen. Mit dem Verweis auf Tazara wird dagegen verdeutlicht, dass es in den Beziehungen zwischen Asien/China und Afrika – bei allen neuen Momenten – mehr Kontinuität als Bruch gibt. Für China waren die afrikanischen Staaten seit Bestehen der Volksrepublik von großer Bedeutung. Dabei standen sicherlich politische Interessen im Vordergrund – die Aufnahme Chinas in die UN im Jahre 1971 war der Unterstützung aus Afrika zu verdanken. Ausgangspunkt der modernen³ Kooperation Asien-Afrika war die Bandung-Konferenz von 1955, an der trotz Intervention der Kolonialmächte sechs afrikanische Länder teilnahmen. Bei dieser Konferenz wurden u.a. die noch heute relevanten chinesischen fünf Prinzipien der Koexistenz verallgemeinert, die ursprünglich die Beziehungen zwischen Indien und China beschrieben hatten (Taylor 2006: 18 ff).⁴ Seither spielt Afrika für Chinas Außenpolitik eine wichtige Rolle, was sich früh nicht nur auf politischer sondern auch auf ökonomischer Ebene widerspiegelte. Teilweise in Konkurrenz zur Sowjetunion unterstützte China zahlreiche Entwicklungsprojekte. Bilaterale Handelsabkommen mit afrikanischen Ländern ergänzten das Bild (Richer 2008: 53 ff), ebenso wie die Unterstützung für afrikanische Befreiungsbewegungen. Im Bestreben, die SU zu marginalisieren, setzte China dabei nicht selten auf das ‚falsche Pferd‘, wie die Unterstützung von FNLA und UNITA gegen die MPLA in Angola zeigte (Taylor 2006: 73). Nach dem Ende der Kulturrevolution ging die Hälfte der chinesischen Auslandsprogramme nach Afrika, zwischen 1970 und 1976 überstiegen die chinesischen Zusagen (1,8 Mrd. US\$) diejenigen der Sowjetunion (Taylor 2006: 37). Beide Seiten, sowohl China wie auch die afrikanischen Länder, haben langjährige Erfahrungen der Kooperation, wobei es für die afrikanische Seite einen

3 Es sollte nicht vergessen werden, dass es vor der europäischen Präsenz jahrhundertalte Beziehungen zwischen dem östlichen Afrika und Indien, bis hin zu China, gegeben hat (Ptak 2007).

4 Sie waren 1954 von Zhou Enlai und Nehru formuliert worden und legen im Kern gegenseitige Nichteinmischung und wechselseitigen Nutzen als Prinzipien der internationalen Politik fest.

grundlegenden Unterschied zwischen Süd-Süd Beziehungen einerseits und den Verbindungen zu den alten Industrieländern andererseits gibt: Die ersteren werden als Verhältnis gleichberechtigter Partner gesehen, während die Beziehungen zum Norden bis heute von beiden Seiten als ungleich begriffen werden. Stand zunächst die koloniale Abhängigkeit im Vordergrund so ist es heute die Hilfe. Die wachsende wirtschaftliche Rolle des Südens, insbesondere die Chinas, wird in der afrikanischen Öffentlichkeit bei aller Kritik im Detail doch überwiegend als Beitrag zur Verminderung der Abhängigkeit von den ehemaligen Kolonialmächten begriffen. Dies als „oberflächlichen antikolonialen Konsens“ abzuwerten, wie in Deutschland verbreitet (Kappel/Schneidenbach 2006: 1) verkennt die bis in die Gegenwart reichenden massiven politischen Auflagen und Eingriffe der westlichen Gebergemeinschaft, die sich oft als schädlich erwiesen haben und die eine paternalistische Haltung gegenüber Afrika widerspiegeln.⁵ Der mit der wachsenden wirtschaftlichen Rolle des Südens, an der Spitze Chinas, verbundene größere politische Spielraum der afrikanischen Länder ist die alles überragende Neuerung für Afrika: „Die Tatsache, dass Partner aus dem Süden ihre Engagements auf das Prinzip der Nicht-Einmischung gründen hat den afrikanischen Ländern mehr politischen Spielraum („policy space“) gegeben und so den Einfluss der traditionellen Partner auf nationale und regionale Angelegenheiten vermindert.“ (UNCTAD 2010: 25)

2. Asien in Afrika: Neuer Imperialismus oder gemeinsame Entwicklungsinteressen?

Die Einordnung der Beziehungen zwischen Asien und Afrika in die Geschichte des Kampfes gegen die Dominanz der alten Industrieländer ist notwendig zum Verständnis der aktuellen Situation. Heute ist zu konstatieren, dass sich der globale Süden und damit auch die Interessenlagen der Länder und Regionen stark differenziert haben. Einige Länder der ehemaligen Peripherie, an der Spitze China und Indien, beeinflussen heute die Struktur des kapitalistischen Weltsystems, während andere, darunter vor allem afrikanische Länder, nach wie vor in Abhängigkeit verharren. Es ist daher in Frage zu stellen, ob bzw. in welchem Ausmaß die der Definition der Süd-Süd-Kooperation durch die UNCTAD zugrunde liegenden gemeinsamen Entwicklungsziele heute noch gegeben sind.⁶ In der westlichen Literatur, aber auch von einzelnen afrikanischen Stimmen, wird die aktuelle chinesische Politik in Afrika als „merkantilistisch“ beschrieben: „Insgesamt hat Chinas Politik eine geostrategische und

5 Vor dem Hintergrund z.B. der Strukturanpassungsprogramme wirkt es wenig glaubwürdig, wenn sich der Westen heute als Schutzmacht der afrikanischen Massen gegen ‚korrupte afrikanische Eliten‘ aufspielt.

6 Die UNCTAD definiert Süd-Süd-Kooperation als „Prozesse, Institutionen und Vereinbarungen zur Förderung politischer, technischer und wirtschaftlicher Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern bei der Verfolgung gemeinsamer Entwicklungsziele.“ (UNCTAD 2010: 1)

merkantilistische Ausrichtung, in der es um die eigene internationale Positionierung und nicht um Afrika geht.“ (Kappel/Schneidenbach 2006: 5) Dies gelte auch – mit Unterschieden – für Indien (Biallas/Knauer 2006: 8). Schlimmer: Da es sich bei diesen Staaten um industrielle Späentwickler handele gingen sie bei der Sicherung von Ressourcen und Absatzmärkten sogar rücksichtloser vor als die etablierten Industrieländer. In welchem Verhältnis die traditionelle Süd-Süd Solidarität zu ‚merkantilistischen‘ nationalen Interessen steht, soll im Folgenden durch einen Blick auf die verschiedenen Felder der aktuellen wirtschaftlichen und politischen Beziehungen untersucht werden.

2.1 Dimensionen der afrikanisch-asiatischen Wirtschaftsbeziehungen

Die spektakulärsten Veränderungen vollziehen sich in der Struktur der Handelsströme. Bis in die jüngste Vergangenheit hinein war Afrika kaum mehr als ein Anhängsel Europas. Bei hoher Außenhandelsverflechtung des Kontinents entfiel bis Anfang der 1990er Jahre mehr als die Hälfte des Außenhandels auf die EU. Insofern war 2008 ein ‚historisches‘ Jahr für Afrika: Erstmals erreichte das Handelsvolumen Afrikas mit den Entwicklungsländern (einschließlich innerafrikanischen Handel) dasjenige mit der EU (jeweils 38%). Der Anteil der nicht-afrikanischen Entwicklungsländer am afrikanischen Außenhandel ist in 30 Jahren von marginalen 4 auf 29 % gestiegen. China ist heute nach den USA zweitwichtigster Handelspartner (11%), weit vor Indien (3,5%) (UNCTAD 2010: 31).

Weniger spektakulär sind die Veränderungen bei den Auslandsinvestitionen. Der Anteil Asiens an den ausländischen Direktinvestitionen (Zuflüsse) ist von 6,7 % (Zeitraum 1995-99) auf 15,2 % (Zeitraum 2000-2008) gestiegen; bezogen auf das Gesamtvolumen hat sich der Anteil nur marginal erhöht. Hier dominieren noch immer die klassischen Industrieländer mit 72 bzw. 92 % (UNCTAD 2010: 81).⁷

Ähnlich niedrig scheint die Auslandshilfe aus den asiatischen Schwellenländern zu sein – die vorliegenden Statistiken geben für 2006 ein Volumen der ‚Entwicklungshilfe‘ aus dem Süden von 2,8 Mrd. US\$ an, wovon mehr als 80 % auf China entfällt. Dies wäre lediglich 6 % der insgesamt an Afrika gezahlten Entwicklungshilfe. Allerdings ist in Rechnung zu stellen, dass China die Vergabe von Zuschüssen und vergünstigten Krediten als integralen Bestandteil der Zusammenarbeit betrachtet und daher nicht zwischen Investitionen, Handelsförderung und Entwicklungshilfe unterscheidet (Asche/Schüller 2006: 38). Zudem ist zu berücksichtigen, dass die bekannten Finanzierungszusagen ein rasches Anwachsen sowohl von Direktinvestitionen als auch der

7 Anzumerken ist, dass die meisten Entwicklungsländer keine Daten zum Abfluss von Auslandsinvestitionen erheben, die vorliegenden Daten also auf unvollständigen Erhebungen der Gastländer basieren.

Auslandshilfe erwarten lassen. Alles in allem hat die wirtschaftliche Bedeutung der asiatischen Schwellenländer in Afrika deutlich zugenommen, ohne allerdings derjenigen der klassischen Industrieländer nahe zu kommen.

2.2 Das neokoloniale Muster: Rohstoffe gegen Fertigwaren

Der Aufstieg der asiatischen Schwellenländer hat die regionale Diversifizierung der afrikanischen wirtschaftlichen Auslandsbeziehungen ermöglicht. Dies gilt allerdings nicht für die sektorale Struktur des Austausches. Diese ist – wie die stoffliche Zusammensetzung des Außenhandels zeigt – wie bisher durch den Austausch von Rohstoffen gegen Fertigprodukte gekennzeichnet: Im Jahre 2008 waren drei Viertel der Exporte Afrikas in nicht-afrikanische Entwicklungsländer Rohstoffe, weitere 15 % waren Rohprodukte niedriger Verarbeitungstiefe. Nur 10 % waren verarbeitete Güter. Bei den Exporten nach China lag der Rohstoffanteil sogar bei 84 %, nur gut 3 % waren verarbeitete Güter. Umgekehrt bestanden die Importe überwiegend aus verarbeiteten Produkten, fast ausschließlich Konsumgütern (UNCTAD 2010: 41). Es ist diese einseitige Struktur des Außenhandels die bislang als Entwicklungshemmnis in Afrika gewirkt hat: Die Rohstoffwirtschaft ist wenig in lokale Wertschöpfungsketten integriert, sie ist kapitalintensiv und kaum beschäftigungswirksam. Die Exportstärke bei Rohstoffen bewirkt einen Aufwertungsdruck, der den Aufbau anderer konkurrenzfähiger Wirtschaftszweige im Sinne von „dutch disease“ erschwert. Auch die Importe einfacher Industriewaren behindern den notwendigen wirtschaftlichen Strukturwandel.

Im Mittelpunkt der Exporte nach Asien stehen Energierohstoffe: Etwa 60 % der afrikanischen Importe Chinas entfallen auf Rohöl und Gas, was auch die besondere Intensität der Wirtschaftsbeziehungen mit Nigeria, Angola und dem Sudan erklärt. China, seit 1993 Nettoimporteur von Erdöl, ist bestrebt, seine Energieversorgung zu diversifizieren. Ähnliches gilt für Indien, wobei die indischen Ölaktivitäten in Afrika jüngeren Datums sind (Biallas/Knauer 2006: 7). An zweiter Stelle stehen Metalle, deren Anteil an den afrikanischen Exporten nach China etwa 13 % ausmacht. Entsprechend verhalten sich die chinesischen Investitionsaktivitäten in Afrika, die sich im Bereich der natürlichen Ressourcen konzentrieren, ohne sich allerdings darin zu erschöpfen. Hinzu kommt ein wachsendes Interesse an der afrikanischen Land- und Forstwirtschaft. Zwar trägt Afrika nur wenig dazu bei, den gewaltigen chinesischen Bedarf an Holz zu decken, für einige afrikanische Länder aber ist China inzwischen ein wichtigerer Abnehmer von Tropenholz als Europa (Asche/Schüller 2006: 62). Was chinesische Investitionen in die afrikanische Landwirtschaft betrifft, wo es eine lange Tradition der Zusammenarbeit gibt, so fördert die chinesische Regierung seit einiger Zeit auch private Investoren. Die Annahme, dort sollten chinesische Bauern Nahrungsmittel für den chinesischen Bedarf produzieren, hat sich aber bislang nicht bestätigt: So gibt es z. B. in Sambia

mehr als 20 staatliche und private chinesische Farmen, die auf 10.000 Hektar Nahrungsmittel produzieren – überwiegend für den sambischen Markt (Bräutigam/Xiaoyang 2009: 146). In der Tat investieren asiatische Länder verstärkt in die afrikanische kommerzielle Landwirtschaft, was wegen der kleinbäuerlichen Struktur und der Landrechtsproblematik problematische Folgen haben kann. Ursachen sind sowohl die Förderung der Landwirtschaft im Rahmen von Entwicklungszusammenarbeit als auch rein kommerzielle Motive privater Investoren. Berichte, es ginge um die chinesische Versorgungssicherheit mit Nahrungsmitteln, haben sich bislang als Mythen herausgestellt (ebd.: 155).

3. Reproduktion der Nord-Süd Beziehungen?

Die Intensivierung der asiatischen, insbesondere der chinesischen und indischen Wirtschaftsbeziehungen zu Afrika wird überwiegend durch das Interesse an der Versorgung mit Energie und Rohstoffen angetrieben.⁸ Damit werden – wie durch die Wirtschaftsbeziehungen zu den Industrieländern – die einseitigen Wirtschaftsstrukturen Afrikas verfestigt. Die neuen Süd-Süd-Beziehungen Afrikas würden demnach entwicklungspolitisch kaum Veränderungen mit sich bringen – sieht man einmal von den wegen der insgesamt größeren Rohstoffnachfrage verbesserten afrikanischen Terms of Trade ab.⁹ Henning Melber meint: „Alles in allem ist die chinesische Durchdringung Afrikas lediglich eine weitere Facette kapitalistischer Ausbeutung und entsprechender Austauschverhältnisse“ – was die westliche Kritik nebenbei als heuchlerisch entlarvt (Melber 2010: 214).

Dieses Bild – demzufolge sich die wirtschaftlichen Beziehungen Chinas und anderer asiatischer Schwellenländer zu Afrika nicht wesentlich von denen der klassischen Industrieländer unterscheiden – erscheint bei näherer Betrachtung als zu undifferenziert. Zwar kann der kapitalistische Charakter der Beziehungen nicht in Abrede gestellt werden – was aber über die konkreten Interessenlagen der aufstrebenden Schwellenländer im nach wie vor ‚westlich‘ dominierten globalen kapitalistischen System relativ wenig besagt. Trotz der zunehmenden Differenzierung im globalen Süden gibt es eine ganze Reihe von Feldern, auf denen Afrika und Asien gemeinsame Interessen haben. In diesem Sinne ist ‚Bandung‘ trotz der veränderten Weltlage immer noch relevant zum Verständnis der aktuellen asiatisch-afrikanischen Beziehungen.

8 Diese Ansicht wird nicht von allen Beobachtern geteilt: So wird darauf hingewiesen, dass die afrikanischen Länder nach wie vor wichtige politische Bündnispartner im Kampf für eine Reform der Weltwirtschaftsordnung und zur Durchsetzung der Ein-China-Politik gegen Taiwan sind (Sörensen 2010: 174).

9 Seit Mitte der 1990er Jahre hat sich der historische Trend zu ungünstigeren Terms of Trade für Afrika umgekehrt, die Kaufkraft der afrikanischen Exporte steigt an. Dies gilt zwar nicht für alle Länder gleichermaßen – aber doch für jene Staaten, die Rohöl, Metalle und agrarische Rohstoffe exportieren (Goldstein u.a. 2008: 37).

3.1 Die Frage der Konditionalitäten

Anders als im Verhältnis zu den alten Industrieländern sehen sich die afrikanischen Länder in den Beziehungen zum aufstrebenden asiatischen Kontinent als Partner ‚auf Augenhöhe‘ – ein angesichts der kolonialen Demütigung Afrikas wesentlicher Aspekt. Auch wenn der auf den Bandung-Prinzipien beruhende Grundsatz der Nichteinmischung in die Angelegenheiten der Partnerländer angesichts problematischer Menschenrechtslagen z.B. in Zimbabwe und dem Sudan in Einzelfällen zu beanstanden ist, so ist die pauschale westliche Kritik daran wenig glaubwürdig. Im Mittelpunkt der westlichen Konditionalitäten stehen nicht die Menschenrechte sondern die Prinzipien des ‚Washington Consensus‘. Sie sind der Versuch, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklungshilfe für den Export eines bestimmten Wirtschaftsmodells zu funktionalisieren. „Ebenso wie China gibt die Weltbank Kredite an Diktatoren ohne politische Auflagen.“ Und die Verweigerung von Krediten an den Sudan und Zimbabwe wurde seitens der Weltbank nicht mit Demokratie- und Menschenrechtsdefiziten begründet sondern mit Zahlungsrückständen (Brautigam 2009: 285f.). Sowohl historisch als auch aktuell ist auf die westliche „Inkonsequenz bei Menschenrechtsfragen“ (Asche/Schüller 2006: 75) hinzuweisen.¹⁰ Beobachter der chinesisch-afrikanischen Zusammenarbeit kommen zu dem Ergebnis, dass die offizielle chinesische Position, jedem Land die Wahl des Entwicklungsweges frei zu lassen, der Realität entspricht. Der in diesem Kontext verschiedentlich zitierte „Beijing Consensus“ besteht nicht darin, den afrikanischen Partnern ein chinesisches Entwicklungsmodell anzudienen – was nach Ansicht von Chinakennern schon deshalb schwierig wäre, weil es selbst in China keinen Konsens über verschiedene Entwicklungsoptionen gibt (Sörensen 2010: 178). Allerdings entsprechen Chinas gemischte Wirtschaft und Industriepolitik eher den Bedürfnissen von Entwicklungsländern als die Marktdogmatik des Washington Consensus. Für die afrikanischen Länder mindert sich damit der Zwang, den neoliberalen Konditionalitäten der westlichen Gebergemeinschaft und der Internationalen Finanzierungsinstitutionen folgen zu müssen – ihr entwicklungspolitischer Spielraum wird größer. Dies steht im Übrigen auch im Mittelpunkt der UNCTAD-Analyse der Afrika-Süd-Beziehungen: Diese „basieren auf dem Prinzip der Nichteinmischung in die internen Angelegenheiten der Partnerländer. Sie sind daher auch nicht mit politischen Konditionalitäten verbunden wie im Fall der Beziehungen zu den traditionellen Partnern.“ (UNCTAD 2010: 24)

10 Das Prinzip der Nichteinmischung wird durch die Bereitschaft Chinas relativiert, den von der AU und NEPAD gesetzten Rahmen zu akzeptieren, der auch Interventionen gegen Menschenrechtsverletzungen vorsieht. So unterstützt China im Sudan aktiv die Friedensmissionen der Afrikanischen Union.

3.2 Ressourcen gegen Infrastrukturen

Zwar ist die Zusammenarbeit mit den asiatischen Schwellenländern in politischer Hinsicht auflagenfrei. Dies gilt jedoch nicht für die konkreten Investitionsprojekte: Insbesondere China hat sehr genaue Vorstellungen von den Modalitäten, unter denen Entwicklungsprojekte umgesetzt werden.

Bezugnehmend auf die oben skizzierten Austauschbeziehungen zwischen Afrika und Asien kann deren Grundstruktur als Tausch von Rohstoffen gegen Infrastrukturinvestitionen beschrieben werden. Ein typisches Beispiel ist die Erschließung der Erdölressourcen Angolas durch China, oft als „Angola-Modell“ bezeichnet: Die chinesische EXIM-Bank gewährte Angola einen zinsgünstigen Kredit in Höhe von 4,5 Mrd. US\$, rückzahlbar über 17 Jahre. Dieser Kredit diente sowohl der Erschließung der Ölförderung als auch dem Ausbau von Infrastrukturen im Bereichen Transport, Wasser und Erziehung. Abgesichert wurde er durch die Lieferung von täglich 10.000 Barrel Rohöl (Alden/Alves 2010: 38). Bewertet werden diese Lieferungen zum täglichen Spotmarktpreis, was bei tendenziell steigenden Preisen für Angola vorteilhaft ist. Asche/Schüller zitieren das Beispiel eines vergleichbaren Kredits der BNP Paribas, bei dem Preis von 25 US\$ je Barrel zugrunde gelegt wurde. In einem anderen Fall tauschte die EXIM-Bank einen Kredit für den Ausbau von Infrastrukturen mit der DR Kongo gegen Konzessionen zur Ausbeutung von Kobalt-, Kupfer- und Gold, wobei die gelieferten Mengen zunächst die chinesischen Investitionen amortisieren sollten. Dies beließ die Risiken bei der kongolesischen Seite. Solche Vertragsformen erlauben auch finanzschwachen Ländern den Ausbau der Infrastrukturen; ob sie für die Kreditnehmer unterm Strich vorteilhaft sind, hängt allerdings von der Ausgestaltung der Verträge ab. Negativ ist in diesem Kontext die Tatsache, dass die Kooperationsbeziehungen oft bilaterale Verträge zwischen einzelnen Ländern sind, was es den afrikanischen Partnern erschwert, günstige Vertragsbedingungen durchzusetzen.

Bezüglich der Beziehungen mit China hat die Gründung des Forums zu Chinesisch-Afrikanischen Kooperation (FOCAC) im Jahre 2000 eine neue Ära eingeläutet, da auf den alle drei Jahre stattfindenden FOCAC-Tagungen regionale Aspekte im Mittelpunkt stehen. Dadurch wird auch eine gewisse Einseitigkeit der Kooperation, bei welcher nur wenige rohstoffreiche afrikanische Länder im Mittelpunkt stehen, etwas ausgeglichen. In den Beziehungen zu Indien, die sich bislang auf einem wesentlich niedrigeren Niveau entwickeln, kann der erste Indien-Afrika Gipfel 2008 als Markstein gelten - hier wurden Maßnahmen zur Förderung der regionalen Integration in Afrika beschlossen (UNCTAD 2010: 17). Von Bedeutung ist auch die Entscheidung, NEPAD (New Partnership for Africa's Development) als Rahmen der asiatisch-afrikanischen Zusammenarbeit zu akzeptieren und damit der Afrikanischen Union eine größere Rolle einzuräumen.

3.3 Lieferbindungen, Fertigwarenimport und die industrielle Entwicklung Afrikas

Während die chinesischen Investitionen in die ökonomischen Infrastrukturen in der Tat dazu beitragen, einen der wichtigsten Entwicklungsengpässe Afrikas zu überwinden, wird die dabei geübte Praxis der Lieferbindung vielfach als Entwicklungshemmnis dargestellt. Tatsächlich werden die Infrastrukturinvestitionen in hohem Maße von chinesischen Bauunternehmen, mit chinesischen Fachkräften und unter Verwendung chinesischer Inputs umgesetzt und dem afrikanischen Partner ‚schlüsselfertig‘ übergeben. Dabei scheint es für die afrikanischen Länder aber Verhandlungsspielräume zu geben: So verweisen Asche/Schüller (2006: 50) auf Beispiele aus Äthiopien und dem Senegal, wo beim Straßenbau viele Leistungen zwar an chinesische Firmen vergeben wurden, die aber ihrerseits mit lokalem Personal und Subunternehmen arbeiten. Diesbezügliche Auflagen müssen allerdings von der afrikanischen Seite durchgesetzt werden. Zudem ist ein enger Zusammenhang zwischen Direktinvestitionen und lokaler Beschäftigung festzustellen: Die chinesischen Infrastrukturinvestitionen haben zur Entstehung chinesischer Bauunternehmen geführt, die ihrerseits aber durchaus mit lokalem Personal arbeiten.

Als Gefahr für den afrikanischen Entwicklungsprozess gelten vor allem die im Austausch gegen Rohstoffe gelieferten einfachen Industriewaren, darunter Textilien, Bekleidung und Lederwaren. Diese „geraten zunehmend in Konkurrenz zu lokalen Industrieprodukten, mit negativen Konsequenzen für die lokale verarbeitende Wirtschaft.“ Selbst traditionelle afrikanische Produkte würden zunehmend in China hergestellt (UNCTAD 2010: 41). Das war im Übrigen schon im Fall des Tazara-Projekts so gewesen: Die lokalen Kosten der Bauarbeiten wurden durch chinesische Warenkredite gedeckt, große Mengen von chinesischen Textilien, Haushaltsgegenständen, Fahrrädern und Pharmaprodukten wurden geliefert und in afrikanischen Läden verkauft (Monson 2009: 30). Tatsächlich ist kaum zu bestreiten, dass die massenhaften Importe billiger Industriewaren aus Asien oft eine Bedrohung für lokale verarbeitende Industrien darstellen. Dies zeigen Beispiele aus der Textil- und Bekleidungsindustrie und der Lederverarbeitung (Asche/Schüller 2006: 38; Brautigam 2009: 190). Befürchtet wird vielfach ein regelrechter De-Industrialisierungsprozess.

Dieses düstere Bild wird insofern relativiert, als es eine „Komplementarität von Handel und Direktinvestitionen“ gibt (Asche/Schüller 2006: 40). Die wachsende Präsenz asiatischer Exporteure zieht Direktinvestitionen und Firmengründungen an, die ihrerseits nicht nur für den lokalen afrikanischen Markt sondern auch für Drittländer produzieren. Zwar liegt der Schwerpunkt der chinesischen Direktinvestitionen im Bereich der natürlichen Ressourcen, daneben aber zeichnet sich ein breites Branchenspektrum von Unternehmensgründungen ab, von der Telekommunikation über die Textil- und Beklei-

dungsindustrie bis zu Landwirtschaft und Fischerei (Asche/Schüller 2006: 40). Eine Untersuchung aus dem Jahre 2005 zeigt, dass die Hälfte der Unternehmensgründungen in Afrika seitens großer chinesischer Firmen im Bereich der Verarbeitung erfolgte (Brautigam 2009: 190). Anders als bei westlichen Direktinvestitionen sind zwei Momente hervorzuheben:

- Der überwiegende Teil der chinesischen Direktinvestitionen sind Neu-Investitionen (greenfield investments);
- Die chinesischen Unternehmensgründungen - staatliche wie private - werden im Rahmen der „going global“ Orientierung staatlich gefördert, müssen sich also nicht an kurzfristigen Rentabilitätskriterien orientieren.

Im Ergebnis entsteht ein moderner chinesischer Unternehmenssektor auch im Bereich von Verarbeitung und Dienstleistungen, der regional und international aktiv und konkurrenzfähig ist, was zunächst positive Effekte für die lokale Wirtschaft haben dürfte. Nach chinesischem Beispiel geschaffene Wirtschaftszonen - wie die Wirtschaftszone Suez in Ägypten - werden oft zuerst von chinesischen Firmen genutzt. 2006 wurde die Zahl der in Afrika tätigen chinesischen Unternehmen auf bis zu 1000 geschätzt, wovon etwa 100 große und mittelgroße Staatsunternehmen sind. Der Rest besteht aus Privatfirmen (Asche/Schüller 2006: 26). Ob dies aber langfristig der Entwicklung einer integrierten afrikanischen Ökonomie dient - für die ein in die afrikanische Politik und Kultur integrierter Unternehmenssektors unabdingbar ist (Goldberg 2008: 190) - kann hier nicht diskutiert werden. Ethnisch fremde Wirtschaftsakteure spielen in Afrika eine wichtige, allerdings oft komplizierte Rolle.¹¹

4. Die asiatische Diaspora in Afrika

Immigranten sind im afrikanischen Wirtschaftsleben eine bekannte Erscheinung - Inder und Araber im östlichen und südlichen, Syrer und Libanesen im westlichen Afrika, Nordafrikaner in Zentralafrika, Europäer fast überall: Sie bilden „ethnische Netzwerke“, die wegen ihrer Fremdheit im jeweiligen Milieu einen besonderen Zusammenhalt entwickeln (Goldberg 2008: S. 190). In den letzten Jahren ist eine rasch wachsende chinesische Gemeinde entstanden.

4.1 Die Rolle der chinesischen Immigranten

Für einige Beobachter ist die chinesische Immigration einer der wichtigsten neuen Faktoren der Afrika-Asien Beziehungen. Sieht man von einer kleinen Gruppe in Südafrika ab, die schon im 19. Jahrhundert von den Briten angesiedelt worden war, so ist die chinesische Immigration neu. Es wird geschätzt,

11 Kaum bekannt ist, dass im Zuge des intensivierten Warenaustauschs in Hongkong und China Enklaven afrikanischer Händler entstanden sind, wie z.B. „Chocolate City“ in Guangdong/Kanton. Afrikanische Händler kaufen Kleidung, Handys, Ersatzteile usw. und organisieren den Absatz in Afrika (Mathews 2010: 113)

dass die chinesische Diaspora in Afrika heute die Millionengrenze überschritten hat – in vielen afrikanischen Ländern wächst die chinesische Präsenz vor allem in Handel und Dienstleistungen rapide. Sie sei die größte Wanderungsbewegung nach Afrika seit dem Ende der Kolonialzeit (Asche/Schüller2006: 31), die im Übrigen von der chinesischen Regierung ermutigt wird. Dazu gehören Mitarbeiter chinesischer Unternehmen, die bedeutendste Gruppe aber besteht aus kleinen Selbständigen oft ohne nennenswertes Kapital, als „migration entrepreneuriale“ bezeichnet, die vor allem im Handel mit chinesischen Produkten tätig sind (Park 2010: 145). Die Ansiedlung chinesischer Unternehmen ist oft mit der Anhebung technologischer und wirtschaftlicher Standards verbunden; auch tragen diese zur regionalen Integration bei, da sie als „ethnische Netzwerke“ stärker in regionale Wirtschaftsbeziehungen einbezogen sind als afrikanische Unternehmen. Andererseits scheinen sie bislang relativ wenig in lokale Wirtschaftskreisläufe integriert zu sein. „Chinesische Geschäftsleute in Afrika verfolgen Strategien, die ihnen eine Kontrolle der vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsketten ermöglichen, was ihnen einen Enklaven-Charakter verschafft und lokale Multiplikator-Effekte begrenzt (Broadman 2006: 23/30). Anders als die indische Diaspora besitzt die große Mehrheit der Unternehmer ethnisch-chinesischer Abstammung die chinesische Staatsbürgerschaft (93%). Unternehmer ethnisch-indischer bzw. ethnisch-europäischer Abstammung haben dagegen zu 48 bzw. 51 % die Staatsangehörigkeit des afrikanischen Gastlandes. Allerdings ist die daraus gezogene Schlussfolgerung, indische und europäische Migranten seien „substanziell“ besser in die afrikanische „business community“ integriert als Chinesen (ebd.: 23) zumindest missverständlich, wie am Beispiel der indischen Business-Community gezeigt werden kann.¹²

4.2 Die indische Diaspora

Das Profil der indisch-afrikanischen Wirtschaftsbeziehungen ist jenem der chinesisch-afrikanischen sehr ähnlich, nur auf niedrigerem Niveau (ebd.: 11). Anders verhält es sich mit der indischen Diaspora im östlichen und südlichen Afrika, die teilweise bereits aus dem 19. Jahrhundert datiert. Ihr Umfang unterlag großen Schwankungen, u.a. im Ergebnis xenophober Kampagnen. Die Vertreibung der Inder aus dem Uganda Idi Amins ist ein extremes Beispiel; aber auch in anderen afrikanischen Ländern bedienen sich politische Führer immer wieder antiindischer (antiasiatischer) Gefühle (Adam 2010: 16 ff). Derzeit wird die indische Diaspora in Afrika auf zwei Millionen geschätzt. Eine Sonderstellung nimmt Mauritius ein, wo ein Großteil der Bevölkerung aus „PIOs“ (People of Indian Origin) besteht.

12 Die Daten stammen aus Untersuchungen der Weltbank, die 2006 in vier afrikanischen Ländern (Ghana, Senegal, Südafrika, Tansania) durchgeführt worden sind. Eine umstandslose Übertragung der Ergebnisse auf ganz Afrika ist daher nicht möglich (Broadman 2006: 4).

Der im Vergleich zu China eher bescheidene Umfang der afrikanisch-indischen Wirtschaftsbeziehungen sollte eigentlich überraschen. Denn Ostafrika und Indien waren über Jahrhunderte wirtschaftlich verbunden; und Indien spielte in der Blockfreienbewegung eine führende Rolle. Es war wohl die geringe Unterstützung aus Afrika im Grenzkrieg mit China 1962, die zur Aufgabe der indischen Afrikapolitik geführt hatte. In den Konflikten mit China setzte Indien lange Zeit auf die USA, was zur Abkühlung der Beziehungen zu den afrikanischen Ländern führte.

Der indischen Diaspora in Afrika stand Indien lange Zeit gleichgültig gegenüber. Erst seit dem Beginn der 2000er Jahre werden die Beziehungen zu den Auslandsindern systematischer politisch und wirtschaftlich genutzt (Biallas/Knauer 2006). Ob es gelingt, die indische Diaspora zur Wahrnehmung politischer und wirtschaftlicher Interessen in Konkurrenz zu China zu nutzen, ist aber fraglich. Deren Stellung ist in vielen afrikanischen Ländern fragil; die nach Herkunft, Religion und Kastenzugehörigkeit fragmentierten indischstämmigen Gemeinschaften bilden nach wie vor einen Fremdkörper in der afrikanischen Umwelt.

Dies gilt auch für indischstämmige Unternehmen, die zwar Geschäftsbeziehungen mit der afrikanischen Umwelt pflegen, sich aber ansonsten von ihr abgrenzen. Selbst Unternehmen, die in großem Umfang Afrikaner beschäftigen, tun dies nur in subalternen Stellen – die obere und mittlere Ebene ist Angehörigen der Familie bzw. der Gemeinschaft vorbehalten (Adam 2010: 53). Dabei haben indischstämmige Unternehmen in einzelnen Ländern eine große wirtschaftliche Bedeutung. So wird die verarbeitende Industrie in Kenia, die dort immerhin ca. 4 Millionen Menschen beschäftigt und 20 % des BIP erzeugt, „weitgehend“ von Unternehmen indischer und pakistanischer Herkunft dominiert. Trotzdem sind die Beziehungen zur afrikanischen Umwelt durch Misstrauen und Unkenntnis geprägt. Am politischen Leben beteiligen sie sich selten (Adam 2009: 278 ff.). Äußeres Zeichen der Nicht-Integration ist die Abgrenzung der Wohngebiete: „In geschützten Gebieten, die – mit Ausnahme der Hausangestellten – niemals von Afrikanern besucht werden, bleiben die Inder unter sich, besuchen und empfangen sich wie die Bürger eines Miniaturlandes.“ (Adam 2010: 58).

5. China: Zentralstaatliche Strategien und privates Profitstreben

Obwohl der Westen die chinesischen Wirtschaftserfolge den segensreichen Wirkungen der Marktwirtschaft zuschreibt, sieht er in der wachsenden Präsenz Chinas auf den Weltmärkten bloß zentralstaatliche Akteure am Werk. Einzelanalysen zeigen dagegen, dass die Steuerungsfähigkeit der Zentralregierung in Bezug auf Auslandsunternehmen begrenzt ist. Taylor, der eine Vielzahl von Interviews mit chinesischen Verantwortlichen geführt hat, meint: „Obwohl die Zentralregierung eine allgemeine Afrika-Strategie verfolgt, wird deren Umset-

zung vermittelt sowohl durch wirtschaftliche Interessen privater Unternehmen als auch durch politische Absichten und Motive lokaler Verwaltungen, die im Zuge einer wachsenden Autonomie andere Ziele verfolgen als der Zentralstaat“ (Taylor 2009: 5). Im Zuge der chinesischen Wirtschaftsreformen und der „going global“ Strategie zeigt sich eine Tendenz zur Verselbständigung der chinesischen Akteure, deren Geschäftspraktiken immer weniger zentral gesteuert werden können. Man sollte von den privaten chinesischen Unternehmen nicht zu viel erwarten, schreibt Taylor, denn diese seien schließlich Geschäftsleute, die Profit machen wollen (Taylor 2009: 86). Dies gilt für die in Afrika immer wichtiger werdenden kleinen und mittleren Unternehmen, die die Chancen des Süd-Süd-Handels nutzen. Aber auch die größeren staatlichen Unternehmen verfolgen jeweils auch eigene politische und wirtschaftliche Ziele – 90 % der im Ausland tätigen staatlichen Unternehmen unterstehen chinesischen Provinzverwaltungen. Selbst im für China so wichtigen Erdölsektor ist es nicht gelungen, die Interessensphären der drei staatlichen Erdölkonzerne abzugrenzen. So haben zwei Gesellschaften (CNPC und Sinopec) im Falle eines Pipeline-Projekts im Sudan sogar gegeneinander geboten. „Die wirtschaftliche Liberalisierung erschwert es den staatlichen Autoritäten, die Praktiken der chinesischen Unternehmen außerhalb von China zu erfassen.“ (Taylor 2009: 8f) Wieweit diese von Taylor hervorgehobene Tendenz zur relativen Verselbständigung in der Praxis der chinesischen Auslandsunternehmen in Afrika tatsächlich vorangeschritten ist kann hier nicht entschieden werden. Immerhin bleibt festzuhalten, dass die Expansion chinesischer Unternehmen nach Afrika den strategischen Interessen des Landes entspricht und vom Zentralstaat gezielt gefördert wird. Afrika sei in der Tat „eine der wichtigsten Regionen für die Umsetzung unserer ‚go outward‘ Strategie“ heißt es seitens des chinesischen Handelsministeriums (Taylor 2009: 162).

6. Afrikanische Reaktionen

Dass das asiatische und speziell chinesische Engagement von den afrikanischen Regierungen im Kern positiv beurteilt wird kann nicht überraschen. Afrika hat die Länder des Südens seit jeher als Bündnispartner im Kampf gegen koloniale und neokoloniale Bevormundung betrachtet – und Tazara zeigt, dass es dabei um mehr als „antihegemoniale Rhetorik“ ging (Taylor 2006: 13). Die hierzulande verbreitete Auffassung, die wachsende Rolle asiatischer, speziell chinesischer Wirtschaftsmächte werde von den afrikanischen Eliten nur deshalb begrüßt, weil sie sich damit von den wohlmeinenden und uneigennütigen Auflagen der Industrieländer schützen können, die lediglich Menschenrechte, Demokratie und good governance im Auge hätten, verschleiert schlecht den Ärger darüber, dass man nun nicht mehr allein ist im afrikanischen ‚Hinterhof‘ (ein Musterbeispiel dieser Position bietet Kappel/Schneidenbach 2006). Ein afrikanischer Autor fragt: „Wenn der Westen klagt, dass Chi-

na dabei sei, die natürlichen Ressourcen Afrikas zu plündern möchten wir die folgende legitime Frage stellen: was hat es dem schwarzen Kontinent – vor allem seiner Bevölkerung – gebracht, dass die besagten Ressourcen während eines halben nachkolonialen Jahrhunderts fast ausschließlich durch westliche Gesellschaften ausgebeutet wurden?“ (Bangui 2009: 170)

Im Übrigen sind die Reaktionen der afrikanischen Öffentlichkeit gegenüber der ökonomischen Präsenz insbesondere Chinas durchaus zwiespältig. Am deutlichsten sprach das der damalige Präsident Südafrikas, Thabo Mbeki, aus, als er warnte, der einseitige Austausch von Rohstoffen gegen Fertigprodukte würde die historischen Beziehungen Afrikas zu den ehemaligen Kolonialmächten reproduzieren und den Kontinent zu Armut verurteilen. Afrika müsse dafür kämpfen, die Beziehungen zu China auf gleichberechtigten Handel zu stützen (BBC News, 14.12.2006).

Kritisiert werden in Kreisen afrikanischer Nicht-Regierungsorganisationen, Gewerkschaften und in der Öffentlichkeit vor allem:

- Die Verdrängung kleiner und mittlerer Anbieter und Händler durch billige asiatische Produkte und die Konkurrenz chinesischer Immigranten;
 - Die Nicht-Beachtung afrikanischer Normen, Standards und Gesetze sowohl im Bereich des Arbeitsrechts als auch von Umweltvorschriften;
 - Die Neigung, chinesisch unterstützte Projekte unter Einsatz chinesischer Vorprodukte und Fachkräfte ‚schlüsselfertig‘ abzuwickeln, so dass die lokale Wirtschaft kaum eingebunden ist;
 - Die undurchsichtigen Finanzierungs- und Abwicklungsmodalitäten, bei denen die afrikanische Zivilgesellschaft meist außen vor bleibt (Sörensen 2010: 166 f).
- Die Klagen über ‚unfaire‘ Konkurrenz durch billige chinesische Produkte und die Verdrängung afrikanischer Händler und Produzenten durch chinesische Migranten sind Legion. Eine wichtige Frage ist dabei die Beachtung von Sozial- und Umweltstandards. Breit diskutiert wurde dies z.B. in Sambia, nachdem in einer chinesischen Firma im sambischen Kupfergürtel bei einer Explosion 49 Arbeiter getötet wurden. Der oppositionelle Präsidentschaftskandidat Sata machte die Rolle der Chinesen in Sambia 2006 zum Wahlkampfthema und gewann dadurch vor allem in den urbanen Zentren Stimmen.¹³ Belegt ist auch, dass chinesische Firmen im Bereich der Holzwirtschaft und der Fischerei oft illegale Praktiken anwenden (Brautigam 2009: 301). In welchem Ausmaß chinesische Unternehmen Vorschriften und Standards missachten und ob dies in einem größeren Umfang passiert als in anderen Firmen ist bislang nicht systematisch belegt.¹⁴ Die chinesische Regierung reagiert auf solche Berichte je-

13 Sata und seine „Patriotic Front“ sind allerdings bekannt für die in Sambia ansonsten unübliche Praxis, die ‚ethnische Karte‘ zu spielen.

14 Untersuchungen in Namibia zeigen, dass chinesische Baufirmen die Arbeitsbestimmungen oft in grober Weise missachten. Die gleichen Untersuchungen kommen aber zu dem Ergebnis, dass 80 % der Firmen in namibischem Eigentum dies ebenfalls tun (Brautigam 2009: 300).

denfalls empfindlich und scheint bemüht, den damit verbundenen Imageverlust zu minimieren. So wurden z.B. 2007 Richtlinien für chinesische Auslandsfirmen des Holzbereichs erlassen, allerdings ohne Sanktionen anzudrohen. Insgesamt handelt es sich bei den Verstößen offensichtlich um ‚normale‘ kapitalistische Praktiken. Die kleinen und mittleren chinesischen Unternehmen sind privat und verfolgen ihre eigenen Profitstrategien. Aber auch bei größeren staatlichen Firmen scheint – wie oben diskutiert – die Steuerungsfähigkeit durch die chinesische Zentralregierung begrenzt. Daher sollte man die Hoffnung nicht auf die Bereitschaft der chinesischen Zentralregierung setzen, die zwar zunehmend Gewicht auf Aspekte der „corporate social responsibility“ legt (Brautigam 2009: 309), der es aber bislang selbst im eigenen Land nicht gelingt, überall die Beachtung gesetzlicher Vorgaben durchzusetzen. Die Beachtung nationaler Gesetze – auch durch Auslandsfirmen – muss von den afrikanischen Regierungen und der afrikanischen Zivilgesellschaft durchgesetzt werden – was auf die schwache Legitimität und Interventionsfähigkeit des Staates in Afrika als entscheidenden ‚Engpass‘ verweist.

7. „Policy Space“ – Die Reform der globaler Strukturen

Von der Bandung-Konferenz 1955 über die Blockfreien-Bewegung von 1961 bis zur Schaffung der Gruppe der 77 (G 77) 1964 diente die Süd-Süd-Kooperation dem Ziel, die Abhängigkeit der Entwicklungsländer von den Industrieländern zu vermindern und die von diesen dominierte internationale Ordnung im Sinne der Südens zu reformieren (UNCTAD 2010: 7). Dies ist auch heute noch einer der wichtigsten Aspekte der Zusammenarbeit zwischen Afrika und Asien: Einerseits bietet die Kooperation mit den aufstrebenden Wirtschaftsmächten Afrika die Möglichkeit, seine Interessen im ‚Wind Schatten‘ der gewachsenen globalen Bedeutung der Schwellenländer auf der Ebene von ‚global governance‘ stärker zur Geltung zu bringen. Die Afrika-Süd-Kooperation beinhaltet für die afrikanischen Länder „einen Mechanismus, um die Verhandlungsmacht der Region in globalen Angelegenheiten zu vergrößern“, ihre Stimme international besser zu Gehör zu bringen (UNCTAD 2010: 2). Andererseits aber ist die Reform der globalen governance-Strukturen auch für die Schwellenländer kein Selbstläufer, wie das Ringen um die Reform des Internationalen Währungsfonds zeigt (Goldberg 2010: 73). Das Stimmengewicht der 53 afrikanischen Ländern im UN-System ist hilfreich bei Reformen der multinationalen Einrichtungen: „Chinas Werben um Süd-Süd-Partner in Afrika für eine Interessengemeinschaft bei globalen Fragen wie der UN-Reform, WTO-Verhandlungen und -reform, Global-Governance-Prozesse etc. hat sich in den letzten Jahren verstärkt.“ (Asche/Schüller 2006: 14) Für die chinesische Afrika-Politik spielt dieser Aspekt eine zentrale Rolle¹⁵, aber auch

15 Im Papier des chinesischen Außenministeriums zur Afrika-Politik wird der Kooperation in

Indien misst der afrikanisch-indischen Kooperation für „sinnvolle Veränderungen der existierenden Weltordnung“ (Yadav 2009: Vorwort) große Bedeutung zu.

Obwohl die Interessen der Schwellenländer weder untereinander noch im Verhältnis zu den afrikanischen Staaten immer identisch sind,¹⁶ zeigt sich sowohl am Beispiel der aktuellen WTO-Runde als auch in den Verhandlungen der AKP-Staaten um Europäische Partnerschaftsabkommen, dass es gelingt, die Positionen der afrikanischen Länder besser zur Geltung zu bringen.

Erste Krisenerscheinungen zeigten sich schon bei der von heftigen Demonstrationen begleiteten dritten WTO-Ministerkonferenz in Seattle 1999. Die Ergebnisse der vorangegangenen Uruguay Runde und der von den Industrieländern erzwungene ‚Konsens‘¹⁷ wurden von den afrikanischen Ländern in Zusammenarbeit mit anderen Entwicklungsländern offen kritisiert (UNCTAD 2006: 45), was dazu führte, dass in die 2001 gestartete Doha-Runde entwicklungspolitische Aspekte aufgenommen wurden. Der Verlauf dieser ursprünglich auf vier Jahre angelegten Verhandlungsrunde – sie soll jetzt Ende 2010 abgeschlossen werden – zeigt, dass die „leadership“ der Industrieländer Vergangenheit ist. Dies hat für Afrika vor allem drei Ergebnisse gebracht:

Es gelang, die die sogenannten „Singapur-Themen“ weitgehend auszuschließen: Diese zielen darauf ab, die Autonomie nationaler Wirtschaftspolitik in Fragen der Investitionspolitik, der Wettbewerbspolitik, des öffentlichen Beschaffungswesens und der Außenhandelspolitik abzuschaffen. In der Konsequenz wäre es z.B. unmöglich, eine gezielte Industriepolitik oder – wie im Fall Südafrikas – die Bevorzugung ‚schwarzer‘ Unternehmen im öffentlichen Beschaffungswesen durchzuführen. Für die afrikanischen Länder ist die Erhaltung und Vergrößerung von „policy space“ überlebenswichtig, soll es gelingen, einen eigenständigen Entwicklungsprozess weg von der einseitigen Rohstoffabhängigkeit einzuleiten.

Die Kooperation afrikanischer Länder mit den Schwellenländern hat es ersten ermöglicht, sich an den WTO-Entscheidungsprozessen substantiell zu beteiligen: Vor der Ministerkonferenz von Cancun (2003) war es üblich, wichtige Entscheidungen in „Green Room Meetings“ festzulegen, an denen afrikanische Länder selten beteiligt waren. Das änderte sich erst in Cancun. Seither

den UN und anderen multilateralen Organisationen für die „Errichtung einer neuen internationalen politischen und wirtschaftlichen Ordnung“ eine zentrale Bedeutung eingeräumt (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China 2006).

16 Große konkurrenzfähige Agrarexporteure wie Indien und China möchten den Agrarhandel rasch liberalisieren, während die meisten afrikanischen Länder an der Aufrechterhaltung von Präferenzbeziehungen interessiert sind (UNCTAD 2006: 47).

17 Dass die in der Vergangenheit erreichten Vereinbarungen in Wirklichkeit die Dominanz der Industrieländer festschrieben, räumt WTO-Generaldirektor Pascal Lamy heute mit bemerkenswerter Offenheit ein: „Aber die Machtverhältnisse im Welthandel verändern sich, und die Tage, als die USA und Europa Vereinbarungen im Namen der gesamten Mitgliedschaft durchsetzen konnten – zuletzt während der Uruguay-Runde – sind lange vorbei.“ (Rede zum zehnjährigen Bestehen des Welthandels-Instituts, Bern, 1.10.2010)

spielen Afrikaner in den WTO-Verhandlungen eine größere Rolle. Das „stellt wichtige Veränderungen im WTO-Verhandlungsprozess dar in Reaktion auf die größere Verhandlungsmacht Afrikanischer Länder.“ (UNCTAD 2010: 46). Schwellenländer wie China, Indien und Brasilien räumten den am wenigsten entwickelten Ländern, darunter afrikanischen Ländern, Handelspräferenzen ein (ebd).

Trotz der Interessenunterschiede innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer kommt die Analyse der UNCTAD zu dem Schluss: „Insgesamt haben die afrikanischen Länder von der Zusammenarbeit mit den anderen Entwicklungsländern viel zu gewinnen im multilateralen Handelssystem.“ (2006: 47)

Auch der Verlauf der Verhandlungen zwischen den AKP-Ländern und der EU über Folgevereinbarungen der Lomé- und Cotonou-Abkommen zeigt, dass Afrika von den veränderten Kräfteverhältnissen profitiert. Seit 1960 hat Europa seinen ehemaligen Kolonien Handelsvergünstigungen eingeräumt. Diese Sondervereinbarungen gerieten in Konflikt zu den WTO-Regeln, so dass die EU ab 2002 dazu überging, mit einzelnen Ländergruppen „European Partnership Agreements“ (EPA) auszuhandeln. Dabei geht es um den Abbau von Handelschranken, aber auch um ‚Singapur-Themen‘, d.h. um die Beschränkung der wirtschaftspolitischen Autonomie der Partnerländer. Zudem behindern die EPAs den regionalen Integrationsprozess in Afrika (Reichert 2009). In den entsprechenden Verhandlungen leistet Afrika unerwartet hartnäckigen Widerstand. Bislang wurden zumeist nur Interims-Vereinbarungen abgeschlossen. Senegals Präsident Wade begründete die afrikanische Skepsis gegenüber den EPAs explizit mit der Attraktivität der Wirtschaftsbeziehungen zu China (van Dijk 2009: 106). Umgekehrt wird vermutet, dass die „aggressive Verhandlungsführung der EU zum Abschluss der neuen Freihandelsabkommen“ auf die wachsende Konkurrenz Chinas in den Beziehungen zu Afrika zurückzuführen ist – Afrika ist eben nicht mehr die ‚chasse gardée‘ Europas (Asche/Schüller 2006: 18).

Bei der – Kritikern zufolge späten – Reaktion der Industrieländer auf die Ressourceninitiativen Chinas ist zunächst im Auge zu behalten, dass erstere den afrikanischen Rohstoffsektor noch immer dominieren. So belaufen sich die Gesamtinvestitionen der westlichen Konzerne in Afrika derzeit auf 170 Mrd. US\$, während Chinas Investitionssumme 17 Mrd. beträgt (Chatham House 2009: 9). Trotzdem ist klar, dass die wachsende Präsenz des „möglichen globalen Rivalen für ‚den Westen‘“ dort mit Besorgnis betrachtet wird (Gänzle 2010: 1). Vor allem die USA, die seit 2001 bestrebt sind, ihre Energieversorgung zu diversifizieren und Afrika als relativ neuen Lieferanten entdeckten, haben versucht, z.B. durch die „African Oil Policy Initiative“ von 2002 Interessengebiete (konkret den Golf von Guinea) abzustecken. Dabei steht die Verflechtung zwischen militärischen, wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Interessen im Mittelpunkt: Die Gründung des „African Command“ (AFRICOM) im Jahre 2007, die außenpolitische, entwicklungspolitische und

militärische Stellen unter dem Primat des Militärs verknüpft, ist auch als Reaktion auf die wachsende chinesische Präsenz zu betrachten (ebd.).

Die EU reagierte ihrerseits 2008 mit einer „Rohstoffinitiative“, über die aber immer noch diskutiert wird. In diesem Rahmen wird u.a. China wegen Exportbeschränkungen bei der WTO verklagt; außerdem wird mit der Afrikanischen Union über eine „Rohstoffpartnerschaft“ verhandelt. Kernpunkt der Bemühungen ist der Versuch, den Zugang zu Rohstoffen mit der Entwicklungshilfe zu verbinden (Manager Magazin v. 12.8.2010). Der langsame Fortschritt der EU-Bemühungen dürfte auch der Tatsache zu verdanken sein, dass die Mitgliedsländer jeweils eigene Strategien verfolgen. Die Bundesrepublik legte Ende Oktober ihre „Rohstoffstrategie“ vor, in der u.a. öffentliche Garantien für Direktinvestitionen, der Aufbau von „Rohstoffpartnerschaften mit rohstoffreichen Ländern“ und die „enge“ Verzahnung „außen-, wirtschafts- und entwicklungspolitischer Ziele“ vorgesehen sind (BMW-Pressemitteilung v. 20.10.2010). Ohne dass hier darauf eingegangen werden kann wird durch die allgemein geforderte Verzahnung der Rohstoffsicherung mit Entwicklungspolitik der bisherigen Kritik an China der Boden entzogen – denn genau dies wirft man dem asiatischen Konkurrenten vor.

8. Schlussfolgerung

Die wohl wichtigste Auswirkung der intensivierten Wirtschaftsbeziehungen zu Asien, vor allem zu China, ist die Erweiterung der Handlungsspielräume Afrikas gegenüber den bislang dominierenden Industrieländern. Die afrikanischen Regierungen müssen sich nicht mehr den Rezepten des Washington Consensus unterwerfen; im Gefolge der gewachsenen Stärke der Schwellenländer können Versuche, mit dem Hebel handelspolitischer Vereinbarungen die nationalen Wirtschaftspolitiken auf Marktradikalität zu trimmen, abgewehrt werden. Die pragmatischen Wirtschaftspolitiken der neuen Wirtschaftsmächte, die ihre Erfolge gemischten Eigentumsformen und staatlichen Industriepolitiken verdanken, sind entwicklungspolitisch fruchtbarer als anglo-amerikanische Rezepte. Dies heißt allerdings nicht, dass die regionale Diversifizierung der Wirtschaftsbeziehungen notwendig positive Folgen haben muss – auch die Afrika-Süd-Beziehungen sind kapitalistisch geprägt. Die Akteure des Südens verfolgen ebenso wie die ehemaligen Kolonialmächte eigene Interessen, die – auch im Falle Chinas – über Profitinteressen von Unternehmen vermittelt werden. Die vergrößerten wirtschaftspolitischen Spielräume Afrikas müssen also durch entsprechende Politiken ausgefüllt werden. Dies aber ist Afrikas Achillesferse: Regierungen und zivilgesellschaftliche Organisationen wie Gewerkschaften, Unternehmerverbände, Umweltinitiativen usw. sind schwach, ihre gesamtgesellschaftliche Legitimation und Interventionsfähigkeit ist fragil. Nur von der Gesellschaft als legitim betrachteten, interventionsfähigen Staaten wird es gelingen, die Chancen zu nutzen, die die verstärkten Afrika-Süd-Beziehungen bieten.

Literatur

- Adam, Michel (2010): *Des Indiens des Comptoirs aux Indo-Africains*, in: Ders.: *L'Afrique indienne. Les minorités d'origine indo-pakistanaise en Afrique orientale*, Paris.
- Alden, Chris; Alves, Ana Christina (2010): La Chine et les Ressources Naturelles de L'Afrique, in: *Les Temps Modernes*, Janvier-Mars 2010, Paris, 28-51.
- Asche, Helmut; Schüller, Margot (2006): *Chinas Engagement in Afrika - Chancen und Risiken für Entwicklung*, GTZ, Bereich Afrika, Eschborn.
- Bangui, Thierry (2009): *La Chine, un nouveau partenaire de développement de l'Afrique*, Paris
- Biallas, Axel; Knauer, Jan (2006): *Von Bandung zum Ölgeschäft: Indien und Inder in Afrika*, GIGA Focus Nr. 1, Hamburg.
- Brautigam, Deborah (2009): *The Dragon's gift. The real story of China in Africa*, Oxford
- Broadman, Harry G. (2006): *Africa's Silk Road: China and India's New Economic Frontier*, The World Bank, Washington D.C.
- Chatham House (2009): *China in Africa - Preparing for the Next Forum for China Africa Co-operation*, Asia Programme Briefing Note 2009/02, London.
- Cheru, Fantu; Obi, Cyril (2010): *The Rise of China & India in Africa*, London-New York.
- van Dijk, Meine Peter (2009), *Competing trade policies with respect to Africa*, in: Ders.(ed.), *The New Presence of China in Africa*, Amsterdam.
- Gänzle, Stefan (2009): Africa Command: „Pentagonisierung“ oder integrierter Ansatz in der USAfrikapolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, Nr. 34/2009, Berlin.
- Goldberg, Jörg (2008): *Überleben im Goldland. Afrika im globalen Kapitalismus*, Köln.
- (2010): *Der „neue IWF“: Krisenfeuerwehr oder Systemwächter*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 9'10, Berlin, 65-76.
- Goldstein, Andrea; Pinaud, Nicolas; Reisen, Helmut (2008): China's Boom: What's in it for Africa? A Trade Perspective, in: Alden, Chris; Large, Daniel; de Oliveira, Ricardo Soares (editors): *China Returns to Africa. A rising Power and a Continent Embrace*, New York.
- Kappel, Robert; Schneidenbach, Tina (2006): *China in Afrika: Herausforderungen für den Westen*, GIGA-Focus Nr. 12, Hamburg.
- Melber, Henning (2010): China in Africa: Any Impact on Development and Aid? In: Sörensen, Jens Stihoff (ed), *Challenging the Aid Paradigm. Western Currents and Asian Alternatives*, Hampshire, 214 - 240.
- Mathews, Gordon (2010): Les Traders Africains à Hongkong et en Chine, in: *Les Temps Modernes*, Janvier-Mars 2010, Paris, 110-124.
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2006): *China's African Policy*, Beijing.
- Monson, Jamie (2009): *Africa's Freedom Railway. How a Chinese Development Project changed lives and livelihoods in Tanzania*, Bloomington.
- Park, Yoon Jung (2010): Résidents Temporaires ou Permanents? Migration Chinoise Contemporaine en Afrique, in: *Les Temps Modernes*, Janvier-Mars 2010, Paris, 136-157.
- Ptak, Roderick (2007): *Die maritime Seidenstrasse*, München.
- Reichert, Tobias u. a. (2009): *Entwicklung oder Marktöffnung? Kritische Aspekte in den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und den afrikanischen Ländern*, Bonn.
- Richer, Philippe (2008): *L'offensive chinoise en Afrique*, Paris.
- Bräutigam, Deborah A.; Xiaoyang, Tang (2009): China's Engagement in African Agriculture: „Down to the Countryside“, in: Strauss, Julia C.; Saavedra, Martha: *China and Africa: Emerging Patterns in Globalization and Development*, Cambridge, 136 - 156.
- Taylor, Jan (2006): *China and Africa. Engagement and Compromise*, London and New York.
- (2009): *China's new role in Africa*, London.
- UNCTAD (2010): *Economic Development in Africa, Report 2010, South-South Cooperation: Africa and the New Forms of Development Partnership*, New York and Geneva.
- Yadav, Surya Narain (2009): *Africa, India and the new World Order*, New Delhi.