



AUSGABE 49
Januar 2008

ANALYSEN & ARGUMENTE

Chinas Griff nach Afrikas Rohstoffen

Auswirkungen auf Afrikas Entwicklung und Europas Versorgungssicherheit

von Wolfgang Saam (ext.)

Die Volksrepublik China hat in besonderer Weise Afrika ins Visier genommen, um die Rohstofflieferungen für seine stark wachsende Wirtschaft zu sichern. Gegenüber Afrikas Staaten nutzt China vor allem vergünstigte Kredite und Infrastrukturprojekte als Mittel zum Einstieg in deren attraktive Rohstoffmärkte. Dies ist für Afrikas Herrscher eine willkommene Gelegenheit, ihren Raum zum Manövrieren gegenüber den westlichen Gebern und deren Forderungen nach good governance zu erweitern. Wie sieht Chinas Vorgehen in Afrikas Staaten konkret aus? Welche Auswirkungen haben Chinas Infrastrukturprojekte für die Entwicklung afrikanischer Staaten? Was sind mögliche Auswirkungen auf Europas Versorgungssicherheit? Und wie kann die Europäische Union darauf antworten?

Ansprechpartner

Dr. Hartmut Grewe
Koordinator für Energie- und Umweltpolitik
Hauptabteilung Politik und Beratung
Telefon: +49(0)30 2 69 96-33 87
E-Mail: hartmut.grewe@kas.de

Postanschrift

Klingelhöferstr. 23, 10785 Berlin

www.kas.de
publikationen@kas.de

ISBN 978-393826-87-3



Konrad
Adenauer
Stiftung



INHALT

3		1. KREDITE UND INFRASTRUKTUR ALS WEGBEREITER FÜR ROHSTOFFDEALS	
		▪ 1.1 Ostafrika – Zukünftiges Ölfördergebiet Chinas?	3
		▪ 1.2 Metallgeschäfte ohne Sozialstandards	3
		▪ 1.3 Nigeria – Schauplatz des chinesischen Erfolgs im Bieterwettstreit	4
4		2. AUSWIRKUNGEN AUF AFRIKAS ENTWICKLUNGS- UND REFORMPERSPEKTIVEN	
		▪ 2.1 Positive wirtschaftliche Auswirkungen?	4
		▪ 2.2 Negative wirtschaftliche Auswirkungen	4
		▪ 2.3 Folgen für Afrikas Reformkurs	5
		▪ 2.4 Mögliche Schuldenfalle	5
5		3. AUSWIRKUNGEN AUF EUROPAS VERSORGUNGSSICHERHEIT	
		▪ 3.1 Keine physischen Lieferengpässe	5
		▪ 3.2 Preiseffekte	5
		▪ 3.3 Sinkendes Vertrauen in den offenen Ölmarkt	5
		▪ 3.4 Unfairer Wettbewerb	6
		▪ 3.5 Preisanstiege bei seltenen Metallen	6
6		4. KERNBOTSCHAFTEN EINES EUROPÄISCHEN POLITIKPROGRAMMS	
		▪ 4.1 Dialog über Ressourcen-Governance zwischen der EU und China	6
		▪ 4.2 Bürokratische Hemmnisse abbauen und Infrastrukturbereich fördern	6
		▪ 4.3 Eine „Chinastrategie für Afrika“ entwickeln	7
8		DER AUTOR	



1. KREDITE UND INFRASTRUKTUR ALS WEGBEREITER FÜR ROHSTOFFDEALS

Anders als früher beschränken sich Chinas Infrastrukturprojekte nicht mehr allein auf den Bau von Sportstadien und Herrschaftspalästen. Auch wenn Prestigebauten nach wie vor Teil des Pekinger Geschenkportfolios sind,¹ so wird die neue Qualität des chinesischen Engagements durch eine breitgefächerte Investitionspolitik fassbar, die auf alle wesentlichen Sektoren (Wasserversorgung, Elektrizität, Verkehrswege, Telekommunikation, Gesundheitswesen) zielt und diese immer tiefer durchdringt. Diese Entwicklung wird in den traditionellen Gebernationen des Westens mit doppelter Sorge betrachtet. Indem die Volksrepublik China vielen afrikanischen Staaten für den Einstieg in deren Rohstoffmärkte vergünstigte Kredite und Entwicklungsprojekte ohne restriktive Auflagen anbietet, untergräbt sie die Bemühungen westlicher Institutionen zur Stärkung von *good governance* in Afrika. Zudem macht das forcierte Vordringen chinesischer Staatskonzerne im Wettbewerb um Afrikas Rohstoffe den westlichen Konzernen ernsthafte Konkurrenz. Diese Arbeit untersucht daher die Art, den Umfang und die Konsequenzen des chinesischen Engagements in Afrikas Rohstoffsektoren.

1.1 Ostafrika – Zukünftiges Ölfördergebiet Chinas?

Chinas Öl-Diplomatie nimmt in wachsendem Ausmaß selbst den Osten Afrikas in den Blick. Auch wenn Ostafrika bisher keine nachgewiesenen Ölreserven in signifikanten Mengen hat², verspricht es zumindest ein bescheidenes Niveau an kommerzieller Ausbeutbarkeit erreichen zu können.³ Vor allem Chinas *Natural Oil and Exploration Development Corporation* (CNODC) stößt in dieses bisher unbesetzte Feld vor und leistet Erkundungs- und Entwicklungsarbeit, mittlerweile in neun afrikanischen Staaten mit 20 Projekten.

Kenia

Kenia ist einer der Schauplätze für Chinas Pionierrolle im Erdöl-Erkundungsgeschäft. Während seines Staatsbesuches 2006 sicherte Präsident Hu der China *National Offshore Oil Company* (CNOOC) umfangreiche Probebohrungsrechte an Kenias nördlicher Grenze und in seinen Küstengewässern.⁴ Damit kontrolliert die CNOOC 28 Prozent der kenianischen Explorationsfläche. China gewährte Kenia einen Kredit von 81 Millionen US-Dollar und bereitete so seinen Einstieg in den kenianischen Ölsektor vor. Dennoch sind die chinesischen Staatskonzerne noch nicht auf Augenhöhe mit ihren privatwirtschaftlich organisierten Konkurrenten, den internationalen Ölkonzernen. Deren Technologie- und Managementvorsprung zeigt sich gerade bei technologisch anspruchsvollen Projekten; ein Indiz dafür, dass Chinas Konzerne noch ein gutes Stück der Lernkurve zu absolvieren haben.

Dass chinesische Konzerne in Afrika auch dann zum Zuge kommen, wenn es um politisch unflankierte Geschäfte geht, wurde erkennbar, als sich die *Kenya Pipeline Company* (KPC) und die Chinese *Petroleum Pipeline Engineering Corporation* (CPPEC) einigten, die Kapazität der Mombasa-Nairobi-Pipeline für umgerechnet 43 Millionen US-Dollar zu verdoppeln.⁵ Angesichts der Bedeutung dieses Projekts für Kenia als Ölimporteure bei eigener unzureichender und notorisch störungsbelasteter Raffineriekapazität,⁶ zeigt dies, auf welche empfindlichen Boden Chinas Öl-Diplomatie in Kenia fallen muss.

Uganda

Ähnlich wie in Kenia ebnete sich China auch in Uganda durch Investitionen in das Infrastrukturwesen den Weg in die Erdölerkundung. Während des China-Afrika-Kooperationsforums in Peking wurde ein Bündel von Verträgen unterzeichnet, die chinesischen Konsortien die Erschließung des unterentwickelten ugandischen Energiesektors zusicherten. Als Gegenleistung für die Rechte auf Probebohrungen errichtet China zwei Wasserkraftwerke in Ayago mit insgesamt 500-MW Leistung und gewährte Kreditmittel von 120 Millionen US-Dollar zum Aufbau eines hochfrequenten Breitband-Internets.⁷

1.2 Metallgeschäfte ohne Sozialstandards

Auch zur Sicherung von Metall- und Erzlieferungen nutzt China zunehmend Infrastrukturprojekte als Wegbereiter für seine strategischen Geschäftsinteressen. Dieses Muster zeigt sich in zahlreichen Staaten Afrikas. In Gabun konnte sich ein chinesisches Konsortium den Zuschlag zur Ausbeutung der bedeutenden Erzmine in der Beligna-Gegend sichern. Als Gegenleistung versprachen Chinas Diplomaten den Ausbau des gabunischen Schienennetzes, den Bau eines Tiefseehafens sowie Investitionen in zwei Wasserkraftwerke.⁸ Ähnliche Muster lassen sich auch in anderen Staaten ausmachen: Ein neuer Flughafen für Mauretaniens Hauptstadt Nuakchott sichert Chinas Eisenerzzufuhr aus diesem Land.⁹ Hilfe beim Aufbau eines Krankenhauses in Kameruns Nordprovinz wird dessen Öllieferungen nach China weiter stabilisieren helfen.¹⁰

Sambia

In Sambia kann man besonders anschaulich die Vorgehensweise und die Folgen der Rohstoff-Diplomatie Chinas erkennen. Da der sambische Kupfergürtel weiterhin einen großen Beitrag zur Kupferversorgung Chinas leisten soll, ist China intensiv um die Gunst des sambischen Präsidenten Levy Mwanawasa bemüht und verkündete jüngst ein umfangreiches Entschuldungspaket für Sambia. Den chinesischen Betreibern von sambischen Kupfer-Minen wird aber immer wieder glaubwürdig vorgeworfen, Sicherheitsstandards zu vernachlässigen, zu niedrige Löhne zu zahlen und protestieren-



de Arbeiter notfalls gewaltsam zu attackieren.¹¹ In für viele autoritäre Regime Afrikas typischer Manier wurden diese ernsthaften Bedenken der Zivilgesellschaft von Präsident Mwanawasa während des Besuchs des chinesischen Staatsoberhauptes Hu Jintao im Februar 2007 totgeschwiegen. Stattdessen wurde feierlich die Eröffnung der ersten von fünf in Afrika geplanten „Ökonomischen Handelspartnerschaftszonen“ verkündet, deren ambitionierte Ziele (Schaffung von 60.000 Arbeitsplätzen und chinesische Investitionen von 800 Millionen US-Dollar) erst noch dem Realitätstest standhalten müssen. In Sambia dominierten bisher die negativen Seiteneffekte der massiven Präsenz chinesischer Geschäftsleute, die immer wieder illegal behelfsmäßige Restaurants und Hoteleinrichtungen gründen und dadurch sambische Anbieter verdrängen.

1.3 Nigeria – Schauplatz des chinesischen Erfolgs im Bieterwettbewerb

Im OPEC-Staat Nigeria ist zu beobachten, dass Infrastrukturprojekte nicht nur von Seiten der chinesischen Nachfrager als „Türöffner“ fungieren, sondern auch in wachsendem Maße von den afrikanischen Anbietern zur „Eintrittskarte“ für ihre attraktiven Rohstoffmärkte gemacht werden. Nigerias Behörden machen mittlerweile Investitionen in Infrastruktur- und *downstream*-Anlagen (Verarbeitung und Handel mit Erdöl) zur Bedingung für den Einstieg in das *upstream*-Geschäft (Förderung von Erdöl).¹² Diese Bedingung von Seiten Nigerias ermöglichte den chinesischen nationalen Ölfirmen bei den jüngsten Versteigerungen neuer Erdölfelder spektakuläre Erfolge. Im Jahr 2006 konnte sich die *Chinese National Petroleum Company* (CNPC) vier von fünfzehn Ölblocks sichern. In der ersten Runde 2007 kamen CNOOC und CNPC gemeinsam auf fünf von zehn Ölblocks. Ohne Zweifel war ein Teil dieses Erfolges der chinesischen Öl-Diplomatie und ihren Zusagen geschuldet, sich mit Infrastrukturprojekten in vernachlässigten Sektoren¹³ zu engagieren. Da über die Vergabe von Förderlizenzen in der Regel intransparent entschieden wird, ist es im Einzelfall schwierig einzuschätzen, in welchem Maß noch andere Faktoren zum chinesischen Bietererfolg beigetragen haben: Zu nennen sind hier einerseits die bereits etablierte Marktposition der internationalen Ölkonzerne¹⁴ und ihre daraus resultierende Zurückhaltung bei Neuversteigerungen sowie andererseits das Interesse Nigerias an einer diversifizierten Abnehmerstruktur.

In dem Bestreben, neuausgeschriebene Förderrechte in Nigerias Ölfeldern zu erlangen, arbeiten die staatlichen chinesischen Ölfirmen (CNOOC, Sinopec, PetroChina) Hand in Hand mit ihrem Pendant aus dem Konstruktorsbereich, der Chinese Civil Engineering Construction Company (CCECC). Sie verbinden dabei Breite in der Sektorauswahl mit Tiefe bei deren Durchdringung. Eine auf spätere Ölgeschäfte zielende Investition mit enormer Tiefenwirkung war das Ange-

bot Pekings an Nigeria, mit Hilfe verbilligter Kredite in Höhe von 2,5 Milliarden US-Dollar eine umfassende Erneuerung des nigerianischen Schienensystems zu bewerkstelligen.¹⁵ Die CCECC wird ihren Teil des Projektes nach gewohnter Manier in Eigenregie durchführen, ohne dabei zum Aufbau lokaler Expertise der Subunternehmer beizutragen, die nach Fertigstellung verantwortlich für den Betrieb und etwaige Erweiterungen sein sollen. Neben den klassischen Infrastrukturprojekten, wie dem Bau von Verkehrswegen, medizinischer Infrastruktur und Telekommunikationsanlagen, weitet sich das chinesische Investitionsbestreben in Nigeria auch in die noch rudimentär ausgebildeten technologiebasierten Bereiche (z.B. Zement- und Maschinenproduktion) aus.¹⁶ Einen Quantensprung in den Sino-Nigerianischen Beziehungen stellt die Entscheidung der nigerianischen Regierung dar, einem chinesischen Konsortium den Zuschlag zur Entwicklung eines Kommunikationssatelliten zu geben, welcher der erste seiner Art in Subsahara-Afrika sein wird.¹⁷

2. AUSWIRKUNGEN AUF AFRIKAS ENTWICKLUNGS- UND REFORMPERSPEKTIVEN

2.1 Positive wirtschaftliche Auswirkungen?

Infrastrukturprojekte in den Bereichen Verkehr, Elektrizität, Medizin und Telekommunikation können grundsätzlich einen positiven Beitrag zum Aufbau dringend benötigter Kapazitäten in Afrika leisten. Dies hängt allerdings von ihrer konkreten Ausgestaltung und der Art ihrer Ausführung ab. Im Technologiebereich (Satellitenprojekt in Nigeria, Internet-Investition in Uganda, Ausbau des Mobilfunknetzes in Ghana, u.a.) könnten afrikanisch-chinesische Projekte durchaus ein komplementäres Element zur westlichen Entwicklungshilfe sein. Die Empfänglichkeit afrikanischer Staaten für diese Maßnahmen sollte zumindest als Indikator dafür taugen, welche Präferenzen die Empfängerseite der Entwicklungskooperation offensichtlich hat.

2.2 Negative wirtschaftliche Auswirkungen

Im Unterschied dazu bergen Pekings Großprojekte wie etwa im Bereich der Wasserkraft weit mehr die Gefahr, durch laxen Umwelt- und Sicherheitsstandards Schaden für die Region und dortige Bevölkerung zu verursachen. Die Praktiken im Bereich der Rohstoffförderung selbst (z.B. in Sambias Minen) lassen für die Durchführung der Einstiegsprojekte in anderen Sektoren eher niedrige Standards erwarten. Unter der derzeitigen Form der Projektausführung könnte zudem nur ein geringer Mehrwert für Afrikas Ökonomien entstehen, insbesondere in Hinblick auf Teilhabe an der Wertschöpfung sowie den Aufbau von Expertise und lokaler Beschäftigung: Arbeitskräfte und oft sogar die Materialien werden aus China eingeschifft, Schulungen von afrikanischen Kräften für die in der Betriebszeit notwendigen Folgemaßnahmen sind rar und



lokale Zulieferer werden vernachlässigt. Gleichzeitig überfluten billige Fertigwaren aus China die afrikanischen Märkte und verdrängen damit heimische Wettbewerber.

Mit seiner Fokussierung auf die Rohstoffausfuhr verfestigt China bestehende Pathologien afrikanischer Ökonomien. Diese sind eine nicht-diversifizierte Wirtschaft insgesamt, eine einseitige und volatilen Schwankungen unterworfenen Exportstruktur, unzureichende Kapazitäten in der wertsteigernden Produktweiterverarbeitung und eine zu geringe Handelsverflechtung mit anderen Staaten Afrikas.

2.3 Folgen für Afrikas Reformkurs

Was die Folgen für Afrikas demokratischen Reformkurs betrifft, geraten vor allem die *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) und die *Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung* (NEPAD) durch Chinas Vorgehen in Afrika unter Druck. Trotz viel versprechender Anfänge ist die freiwillige Transparenzinitiative EITI derzeit noch im Stadium der Suche nach weiteren Unterzeichnern begriffen. Da selbst derzeitige Mitgliedsstaaten wie Äquatorialguinea den Transparenzansprüchen bestenfalls auf dem Papier genügen, ist nicht zu erwarten, dass Chinas Rohstoffdollars an Afrikas politische Eliten deren Interesse an einem Beitritt geschweige denn einer Umsetzung der Transparenzinitiative erhöhen werden.

Chinas Rohstoff-Diplomatie wird auch den Druck auf die grundsätzlichen Ziele der NEPAD verschärfen. Neben der generellen Erosion der *good-governance*-Agenda ist Chinas bilaterale Fokussierung auf jeweilige Rohstoffschlüsselstaaten in jedem Falle der von NEPAD anvisierten regionalen Integration afrikanischer Märkte abträglich. Eine Grundvoraussetzung für regionale Integration ist die Existenz eines vorhandenen Austauschpotentials und funktionierender Transportwege. Viele der chinesischen Infrastrukturprojekte sind einseitig auf das Bestreben der Volksrepublik ausgerichtet, Afrikas unverarbeitete Rohstoffe möglichst direkt und schnell an die Küstenhäfen zu bringen.

2.4 Mögliche Schuldenfalle

Auch Chinas Rolle als Kreditgeberland könnte sich am Ende für Afrikas Staaten als nachteilig herausstellen. Das Kreditvergabevolumen der chinesischen Export-Import Bank gegenüber afrikanischen Staaten betrug im Jahr 2006 schon 12,5 Milliarden US-Dollar.¹⁸ Ihren kompetitiven Vorteil spielt Chinas Entwicklungsbank dadurch aus, dass die Kredite schnell bewilligt werden und nicht an Forderung wie Demokratie und *good governance* gebunden sind. Zwar mag dies für die Machteliten ein attraktives Angebot sein, für das Empfängerland insgesamt schrumpft der Mehrwert chinesischer Kredite aber in mehrfacher Hinsicht. Erstens könnten

sie zu einer neuen „Schuldenfalle“ werden. Zweitens ist das Risiko der Mittelveruntreuung durch die laxeren Transparenzvorschriften nochmals höher als ohnehin schon. Zudem geht der Großteil der Geldmittel an chinesische Auftragnehmer wie die CCECC, ist zwar damit ohne Konditionalität, aber *de facto* gebunden.

3. AUSWIRKUNGEN AUF EUROPAS VERSORGUNGSSICHERHEIT

3.1 Keine physischen Lieferengpässe

Auch wenn Chinas Vordringen in Afrikas Ölsektoren massiv ist, bedeutet es keine Gefahr für Europas Versorgungssicherheit im Sinne von tatsächlichen Lieferengpässen oder -ausfällen. Dies wäre auch dann der Fall, wenn der Anteil afrikanischen Rohöls am Importportfolio der EU größer als derzeit etwa 19 Prozent wäre¹⁹, denn im global integrierten Ölmarkt werden Lieferschwierigkeiten aus einer Region durch Zugriff auf andere Märkte ausgeglichen.²⁰ Preisanstiege für alle Marktteilnehmer sind dann die Folge.

3.2 Preiseffekte

Eine weitaus greifbarere Auswirkung für Europas Versorgungssicherheit besteht allerdings darin, dass Chinas Öl-Diplomatie langfristige Preisanstiege bewirkt. Dieser Effekt würde die derzeitige Rohstoffhausse noch verstärken, die vor allem durch die Konzentration der Rohstoffe in politisch instabilen Regionen, durch das Schwinden freier Förderkapazitäten und die generelle Nachfrageexpansion der letzten fünf Jahre verursacht ist. Bei einem Verbrauch der EU-25 von derzeit 13 Millionen Fass Rohöl pro Tag und erheblich sinkender Eigenproduktion in der Zukunft treffen Preisschocks die Ölversorgung Europas direkt, denn sie erhöhen die Ölrechnung²¹ der Europäischen Union und schaden damit der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen.

3.3 Sinkendes Vertrauen in den offenen Ölmarkt

Zudem ist Chinas Öl-Diplomatie problematisch, weil sie die Politisierung des Rohstoffhandels weiter anheizt. Das Vertrauen der Teilnehmer in die Funktionsfähigkeit des offenen Marktes erodiert somit weiter und ein fairer, transparenter und effizienter Wettbewerb wird gefährdet. Nicht Chinas berechtigtes Interesse an afrikanischem Rohöl ist das Problem, sondern die Art und Weise, wie das Reich der Mitte dabei vorgeht. Die politischen Flankierungen für Chinas Ölgesellschaften werden den Druck auf andere Marktteilnehmer insbesondere der asiatischen Konkurrenz (wie Indiens ONGC und Malaysias Petronas) erhöhen, ähnliche Unterstützung durch ihre Regierungen zu suchen. Ein derart politisierter Wettbewerb um Erdöl könnte dazu führen, dass sich die Bieter im Wettbewerb und Anteile in Förderstätten dazu treiben,



überhöhte und ökonomisch nicht gerechtfertigte Preise zu zahlen; China hat dies bereits mehrfach getan.²² Weil solche Preistreiberei im integrierten globalen Ölmarkt über höhere Preise auf alle Marktteilnehmer zurückfällt, sagt die geographische Herkunft der eigenen Importe nichts darüber aus, wie sicher die Europäische Union vor Preisschocks ist.²³

Der Schaden für alle Akteure liegt auf der Hand, denn in einer solchen Art des Wettbewerbs um Rohstoffe werden finanzielle Mittel fehlgeleitet, anstatt in den dringend erforderlichen Ausbau der Produktionskapazitäten zu fließen: Bei einem zu erwartenden Anstieg des globalen Verbrauchs von derzeit 85 Millionen Fass Rohöl pro Tag auf vermutete 120 Millionen Fass um das Jahr 2030 ist ein Ausbau der Produktionskapazität aber eine Notwendigkeit. Afrikas Rohölreserven (geschätzte Reserven von 112 Milliarden Fass Rohöl)²⁴ werden einen entscheidenden Beitrag zum Schließen der erwarteten Versorgungslücke weltweit leisten müssen.

3.4 Unfairer Wettbewerb

Politische Stabilität und freier Zugang zu Afrikas Rohstoffmärkten sind essentiell für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft. Beides steht in Konflikt mit Chinas Rohstoff-Diplomatie und der Neigung afrikanische Herrschaftseliten, ungebundene Kredite und Infrastrukturprojekte zur Bedingung für Rohstoffabbau machen. Während chinesische Staatskonzerne massive finanzielle Unterstützung erhalten, sind die Exportkreditagenturen westlicher Nationen an höhere Standards (z.B. die OECD Export-Kredit-Vereinbarung) gebunden.

3.5 Preisanstiege bei seltenen Metallen

Insbesondere bei seltenen Metallen wie Gold, Tantal und Kobalt ist der Importbedarf der Europäischen Union und speziell der Deutschlands hoch. Die Hauptfördergebiete dieser Rohstoffe liegen u.a. in Afrika. Die deutsche Wirtschaft hat festgestellt, dass die sichtbaren Preisanstiege von über 100 Prozent bei einigen Metallen in nur wenigen Jahren mittelfristig profunde Auswirkungen auf ihre Wettbewerbsfähigkeit haben.²⁵ In Einzelfällen ist heute schon sichtbar, dass westliche Konzerne wegen ihrer anderen Operationslogik (Rentabilität, *Shareholder-Value*) gegenüber ihren politisch gestützten Konkurrenten aus China nicht zum Zuge kamen.

4. KERNBOTSCHAFTEN EINES EUROPÄISCHEN POLITIKPROGRAMMS

Die institutionelle Verflechtung zwischen China und den afrikanischen Staaten hat schon ein fortgeschrittenes Stadium erreicht.²⁶ Daher erscheint es für die Europäische Union erfolgversprechender, eine Strategie wählen, die den bestehenden Kontext anerkennt und in ihm graduelle Änderungen

herbeizuführen sucht. Im Rahmen des angestoßenen Afrika-EU-Energiedialogs sind folgende drei Punkte für die Zukunft von zentraler Bedeutung:

4.1 Dialog über Ressourcen-Governance zwischen der EU und China

Gemeinsam sollten die Staaten der Europäischen Union versuchen, China in einen konstruktiven Dialog über Ressourcenförderung in Afrika einzubinden. Peking dürfte der EU gegenüber grundsätzlich aufgeschlossen sein, gilt die EU doch im Gegensatz zu den USA nicht als nervöser Alt-Hegeemon, hat ein geringeres Interesse an afrikanischen Ölreserven und ist als weltweit größter Geberblock für Entwicklungskooperation naturgemäß in einer Führungsrolle. Die Verbindung zwischen nachhaltiger Entwicklung einerseits und Sicherheit der Ressourcenförderung andererseits bietet einen idealen niedrighwelligen Einstieg für einen solchen Ressourcen-Governance-Dialog. Sichtbar wird die Verknüpfung von Entwicklung und Sicherheit zum Beispiel im Niger-Delta, dessen Ölfördermengen immer dann stark absinken, wenn es Anschläge auf Anlagen oder Entführungen von Mitarbeitern gibt. Jeder Politikansatz, der Europas Versorgungssicherheit getrennt von Afrikas Entwicklungsproblemen angehen will, greift daher zu kurz.

Das Sicherheitsvakuum in Regionen zerfallender Staatlichkeit wie dem Niger-Delta durch Entsendung externer militärischer Truppen kompensieren zu wollen, lindert höchstens die Symptome, ohne aber die Ursachen des Problems zu lösen. Ebenfalls zu kurzgegriffen wäre es, allein auf die Wirkung von bis an die Zähne bewaffneten Sicherheitsdiensten an Förderanlagen zu vertrauen. Diese können allenfalls punktuell eine Schein-Sicherheit bringen, da Pipelines im Hinterland immer anfällig sind, angezapft oder zerstört zu werden. Zudem werden die von den Petrodollars verursachten Entwicklungsprobleme (Korruption, Nepotismus) in ihrer Sicherheitsdimension für Ölkonzerne immer spürbar bleiben, sei es durch Anschläge auf Anlagen oder durch Entführungen ihrer Mitarbeiter. Selbst Öltürme im Tiefseewasser – eigentlich der Inbegriff der „nicht störbaren Ressourcenförderung“ – können vor diesem Hintergrund nicht mehr als losgelöst von den (durch ihre Petrodollars geschaffenen) Probleme auf dem Festland betrachtet werden. Nach einer Reihe von Anschlägen auf eigene Festlandanlagen scheint es, als bliebe der logische Zusammenhang von Sicherheit und Entwicklung auch der chinesischen Regierung nicht mehr verborgen.²⁷

4.2 Bürokratische Hemmnisse abbauen und Infrastrukturbereich fördern

Zweitens muss die europäische Entwicklungshilfe eigene Schwachstellen beseitigen. Europas Entwicklungskooperation



muss schneller und unbürokratischer werden und gerade im Infrastrukturbereich wieder punkten. Umso mehr, da China scheinbar passgenau auf die Einstiegsbedingungen antwortet, die von immer mehr afrikanischen Staaten im Rohstoffbereich gestellt werden. Damit zeigt China der Europäischen Union, wo die Schwachstellen und Lücken ihrer Programme liegen. Besonders zwei Projektphasen stechen dabei heraus. In der Planungsphase ist die Bearbeitungsdauer und der Umfang der Bewilligungsvorschriften von afrikanischer Seite als zu lang und kompliziert moniert²⁸ worden. Im Projektdesign ist zu fragen, ob die derzeitigen Programmschwerpunkte adäquat auf die Bedürfnisse der afrikanischen Staaten antworten.

4.3 Eine „Chinastrategie für Afrika“ entwickeln

Drittens sollte die EU ihr Potential nutzen und Afrikas Staatengemeinschaft helfen, eine „Chinastrategie“ zu entwickeln. Während China über eine offizielle Afrikastrategie verfügt, braucht auch Afrika eine gemeinsame Handlungslinie gegenüber der Volksrepublik China. Zwei Kernziele dieser Strategie sollten sein: Den Aufbau lokaler Kapazitäten zu fördern und das asymmetrische sino-afrikanische Handelsverhältnis zu überwinden“.

Aufbau lokaler Kapazitäten fördern

Entscheidend für Afrikas Entwicklung ist der Aufbau lokaler Kapazitäten, was jedoch gerade entlang der Rohstoff-Wertschöpfungskette nur mangelhaft erreicht ist. Eine afrikanische „Chinastrategie“ sollte darauf insistieren, dass Pekings Konzerne afrikanische Arbeiter beschäftigen, Ausbildung vor Ort durchführen, sowie Materialien und Dienstleister des Ziellandes benutzen. Eine Bedingung von gleichem Rang sollte für alle Wirtschaftsakteure die Einhaltung von vorab fixierten Sozial-, Arbeits- und Umweltstandards sein. Was die afrikanischen Rohstoffsektoren im Besonderen betrifft, so sollten die westlichen Partner den Aufbau von Weiterverarbeitungskapazitäten (Raffinerie- und Verhüttungsanlagen) in Afrika forcieren. Es ist zu prüfen, welchen Beitrag privat-öffentliche Partnerschaften hierzu leisten können und ob die Expertise westlicher Konzerne (in Technologie und Management) für den Aufbau und Betrieb solcher Anlagen eingebracht werden kann.

Asymmetrisches sino-afrikanisches Handelsverhältnis überwinden

China nutzt seine doppelte Marktmacht als dominierender Fertigwarenexporteur und Ressourcenkonsument dazu, Asymmetrien im Handelsverhältnis mit Afrikas Staaten zu eigenen Gunsten beizubehalten. Die an Kapitalmangel leidenden afrikanischen Staaten gewähren Direktinvestitionen aus China teils extreme Vorteile (wie z.B. in Sambia) und

haben überdies sehr geringe Importzölle für Waren aus China. Seine eigenen Märkte schützt China hingegen durch ein Zollsystem, das Schlüsselexporte afrikanischer Märkte benachteiligt. China gewährt Rohstoffen freie Einfuhr, während seine Zölle gerade für höherwertige Produkte aus Afrika (etwa gerösteter Kaffee, Kakao, verarbeitetes Leder) relativ hoch sind.²⁹ Ein Faktum, das die Asymmetrie im sino-afrikanischen Verhältnis unterstreicht, welches die EU aber nur dann glaubhaft anprangern kann, wenn sie eigene Handelsbarrieren abbaut, die maßgeblich Afrikas asymmetrische Integration in den Welthandel bedingen.

- 1| *Xuewu Gu, Chinas Engagement in Afrika: Trends und Perspektiven. KAS-Auslandsinformationen 10/06, S. 57-77 (hier S. 75).*
- 2| *Laut <http://www.eia.doe.gov/emeu/international/reserves.html>, abgerufen am 8. Mai 2007.*
- 3| *Energy Information Administration (2004), Country Analysis Brief „The Great Lakes“, <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/eafrica.html>, abgerufen am 8. Mai 2007.*
- 4| *Chinese President Finalizes Oil Deal with Kenya. In: CBS News, 28. April 2006. <http://www.cbsnews.com/stories/2006/04/28/ap/world/mainD-8H97BL82.shtml>*
- 5| *Chinese Firm Awarded Sh3b Oil Pipeline Deal. In: All Africa, 2. Februar 2007.*
- 6| *Laut Angaben der Energy Information Administration betrug im Jahr 2004 Kenias Importbedarf 57.000 Barrel/Tag. Kenia konnte seine mögliche Raffineriekapazität von 90.000 Barrel/Tag jedoch nur zu etwa 40 Prozent ausschöpfen und blieb damit auf den Import von raffinierten Ölprodukten angewiesen.*
- 7| *China Gives Uganda 120-m loan to Boost High-speed Internet Infrastructure. In: BBC Monitoring Africa, 8. November 2006.*
- 8| *Pygmies Pin Hopes on Resource-hungry China. In: Reuters News, 26. Februar 2007.*
- 9| *China, Mauretania, in Oil Infrastructure Deals. In: Agence France Press, 21. Mai 2006.*
- 10| *Cameroon. China Promises More Infrastructure. in: Cameroon Tribune, 30. Mai 2005.*
- 11| *Zambia. Is China Sneaking Deals Through the Back Door? In: Inter Press Service, 27. März 2007.*
- 12| *Präsident Hu unterzeichnete während seines Staatsbesuches in Nigeria 2006 eine gemeinsame Absichtserklärung über milliardenschwere Investitionen in Infrastrukturprojekte, unter anderem in Raffineriebereich. Siehe auch: Erica Downs und Peter Evans, Untangling China's Quest for Oil through Stated-Backed Financial Deals, Policy Brief #154. The Brookings Institution, Mai 2006.*
- 13| *Für eine umfassende Studie der Afrikapolitik der Volksrepublik China, siehe: Denis Tull, Die Afrikapolitik der Volksrepublik China. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2005. Insbesondere zu Chinas Strategie auf vom Westen vernachlässigte Länder und Sektoren zu zielen, siehe dort S. 6 und S. 15.*



- 14| *Schätzungen sehen den Anteil der internationalen Ölkonzerne an der Ölförderung in Guinea-Afrika immer noch bei etwa 90 Prozent. Ricardo Soares de Oliviera, Strategic Resources, International Politics and Domestic Governance in the Gulf of Guinea. In: Manuel Franco (Hrsg.): Portugal, the US and Southern Africa. Lissabon, IPRI-FLAD: 2006, S. 179-191.*
- 15| *Nigeria. Oil-Hungry China to Help Revamp Railway. In: Inter Press Service, 3. Februar 2007.*
- 16| *China Helps Nigeria Launch a Satellite in Year of the Pig. In: Deutsche Presse Agentur, 16. Februar 2007.*
- 17| *Xuewu Gu, [wie Fn. 1], S. 96.*
- 18| *Sub-Sahara Africa Economy: China Syndrome. In: Economist Intelligence Unit, 6. März 2007.*
- 19| *Im Jahr 2005 machten die Rohöl-Importe aus afrikanischen Staaten 18,5 Prozent des gesamten EU-Importportfolios aus, wobei die Importstruktur der einzelnen EU-Staaten stark variiert. Siehe: Eurostat, Statistics in Focus, Environment and Energy, 17/2006, Luxemburg 2006.*
- 20| *Enno Harks, Der globale Ölmarkt, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2007.*
- 21| *Die Ölrechnung der EU liegt derzeit mit jährlich 250 Milliarden Euro bei etwa 2,3 Prozent ihres aggregierten Bruttoinlandsprodukts.*
- 22| *India Discreet, China Bold in Oil Hunt. In: Asia Times, 29. September 2005.*
- 23| *European Commission, A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy. Annex zum Grünbuch. Commission Staff Working Document, COM (2006) 105 final, 8. März 2006, S.19.*
- 24| *BP Weltenergiestatistik 2005.*
- 25| *Bundesverband der Deutschen Industrie, Rohstoffsicherheit – Anforderungen an die Industrie und Politik. Berlin: März 2007. http://www.bdi-online.de/Dokumente/BDI_Ergebnisber_Rohstofffr.pdf*
- 26| *Das schon zum dritten Mal abgehaltene China-Afrika-Kooperationsforum und die geplanten fünf ökonomischen Handelspartnerschaftsabkommen unterstreichen diese Tendenz.*
- 27| *Ende April 2007 wurden bei einer Attacke somalischer Rebellen auf ein äthiopisches Ölfeld 74 Arbeiter getötet, darunter neun von Sinopec. Siehe auch: China in Africa. Even the Apolitical Becomes Political Where Oil Is Involved. In: Financial Times, 26. April 2007.*
- 28| *Anthony Adegbulugbe, Berater des nigerianischen Präsidenten in Energiefragen, zitiert nach: 38. Berliner Fachgesprächs zur Globalisierung, 8. März 2007.*
- 29| *The World Bank: Africa's Silk Road. China and India's New Frontier. Washington D.C.: 2007.*

DER AUTOR

Wolfgang Saam studiert Verwaltungswissenschaft an der Universität Potsdam und war im Frühjahr 2007 Praktikant bei der Konrad-Adenauer-Stiftung in der Hauptabteilung Politik und Beratung.