



Prof. Dr. Helmut Asche, Universität Leipzig; Beitrag zur Podiumsdiskussion „Chinesische Entwicklungspolitik: Afrika als Schauplatz chinesisch-westlicher Konfrontation?“ im Rahmen der Ringvorlesung von „Meeting China 2008 – Olympialand kontrovers“; 09. Juni 08

Was kann uns die Chinesische Zusammenarbeit mit Afrika lehren?

Über Chinas Agieren in Afrika wird höchst kontrovers diskutiert. Sehr kritische Einschätzungen, bis hin zum offenen *China Bashing*, überwiegen, dabei wirft der Auftritt Chinas in Afrika bei nüchterner Betrachtung auch die Frage auf, welche selbstkritischen Lehren sich daraus für westliche Partner Afrikas ergeben. Auch die chinesische Entwicklungshilfe für das Subsaharische Afrika ist Teil dieser spannenden Debatte und ein wachsendes Forschungsgebiet, aber sie ist ganz klar ein kleinerer Teil des chinesischen Vordringens in Afrika.¹ Das wachsende chinesische Engagement ruht auf den vier Säulen

- Handel
- Direktinvestitionen
- Hilfe
- Immigration.

Der Handelsaufschwung zwischen China und Afrika, unterfüttert durch chinesische Investitionen, trägt sowohl auf der Export- wie der Importseite ein Vielfaches der Entwicklungshilfe. Ob die privaten Investitionen ähnlich wie der private Kapitalstrom aus den OECD-Ländern nach Afrika in absehbarer Zeit auch den Strom an offizieller Hilfe (ODA) übersteigen wird, ist schwer einzuschätzen, unter anderem weil wir es in China mit einem ordnungspolitischen Kontinuum von Staatsfirmen, halbstaatlichen und privaten Unternehmen zu tun haben, und Hilfeleistungen statistisch schwer zu erfassen sind (s.u.). Paul Colliers prima facie überraschende These „Aid is a minor story in Africa“ (aus: „The Bottom Billion“, Oxford 2007) gilt jedenfalls auch für die chinesische EZ.

Die gesamte Wohlfahrtswirkung des exponentiellen Zuwachses des China-Afrika-Engagements ist bislang nicht bekannt und in keiner der größeren Studien auch nur mit einem sicheren positiven oder negativen Vorzeichen versehen. Der Grund liegt darin, dass auf allen Teilgebieten widerstreitende Effekte beziffert und gegeneinander gerechnet sowie Wirkungen auf Drittmärkten und allgemein auf dem Weltmarkt einbezogen werden müssen. Chinas Importsog und die vermittelte Wirkung auf den Welt-Rohstoffmärkten hat sicher zum außerordentlich positiven Wachstum in Afrika von rund 6 % im Durchschnitt der letzten Jahre – dem höchsten Wachstum seit den 60er Jahren – beigetragen. Alles Weitere ist unsicher.

Das hat eine unmittelbare politische Konsequenz. Solange die Beurteilung so unsicher ist und wahrscheinlich eher eine positive Gesamtbilanz hervorbringen wird, sollten sich auch die politischen Klassen in westlichen Ländern mit negativen Pauschalurteilen über Chinas Wirken in Afrika zurückhalten. *China Bashing* hat insoweit keine Grundlage und wird inzwischen deutlich leiser, oder es wird spezifischer, zum Beispiel in der Kritik an den verheerenden Wirkungen chinesischer Firmen im Forstsektor Afrikas.

¹ Die nachfolgenden Thesen bauen auf einer Studie zu „Chinas Engagement in Afrika“ auf, die der Autor zusammen mit Margot Schüller für die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) verfasst hat. Sie wurde im Frühjahr 2008 abgeschlossen.

Chinesische Entwicklungshilfe im engeren Sinne ist aus verschiedenen Gründen schwer statistisch zu beziffern. China ist kein Mitglied des OECD Development Assistance Committee und wird es wohl auch in mittlerer Sicht nicht werden. Seine Hilfe wird nicht nach DAC-Kriterien aufgelistet, und nach übereinstimmenden Berichten haben chinesische Behörden selbst keinen wirklichen Überblick über die verschiedenen Formen der Hilfeleistung. Sicherer sind eine Reihe qualitativer Bewertungen. Chinesische Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika hat summarisch betrachtet verschiedene anerkanntenswerte Charakteristika:

„Meistens ist chinesische Entwicklungshilfe *schnell, billig und gut sichtbar* – drei Attribute, die so leicht niemand mit etablierter westlicher Entwicklungszusammenarbeit verbinden würde.“ (Asche, H.: China in Afrika – (Ressourcen-)Fluch oder Segen, in: Entwicklung und Ländlicher Raum, Nr. 4/2007, S. 8)

Die chinesische Zusammenarbeit in Afrika ist aber auch (1.) nicht-partizipativ, d.h. höchst selten unter breiter Einbeziehung der Zivilgesellschaft konzipiert, (2.) gelegentlich von eingeschränkter technischer Qualität, und (3.) ist die Nachhaltigkeit der Armut- und Umweltwirkung noch unsicherer als bei westlicher EZ. Ein Aspekt mangelnder Nachhaltigkeit liegt in der Lieferbindung an chinesische Sachleistungen und personellen Einsatz. Besonders der Einsatz chinesischer Arbeiter und Ingenieure bei großen Bauvorhaben steht in der Tradition dessen, was mit der Tansania-Sambia-Bahn angefangen wurde, und beschränkt Arbeitsplatzeffekte und Knowhow-Transfer nach Afrika. Es hat sich aber gezeigt, dass afrikanische Regierungen die Nutzung lokaler Arbeitskräfte und Materialien in chinesischen Projekten mit Erfolg aushandeln können, wenn sie denn wollen.

Der wichtigste Grund für die Unklarheit hinsichtlich der Höhe und Wirkung der EZ liegt darin, dass China die Entwicklungshilfe viel systematischer als die westliche Staatengemeinschaft als Komponente seiner Energie-, Industrie-, Agrar- und Handelspolitik einsetzt. Sie ist Teil eines Paketes – bzw. von vielen einzelnen Paketen – mit denen China in unterstellter höherer Harmonie der Interessen die vier Komponenten Hilfe, Handel(skredite), Investitionen und Personaleinsatz kombiniert.

„Purposeful public policy, in the China-Africa relation, disguises as statistical mess.“ (Asche, Contours of China's "Africa Mode" und Who May Benefit, in: China Aktuell, GIGA-Hamburg, 2009 forthcoming)

Dass es das Handelsministerium MOFCOM ist, das auch die Entwicklungshilfe koordiniert, kann als der institutionalisierte Ausdruck dessen gelten. Wieweit die strategische Steuerung der vielen tausend chinesischen Firmen und Projekte in Afrika geht, ist dabei durchaus unklar. Moderne Industriepolitik (als generischer Terminus für proaktive Industrie-, Agrar- und Dienstleistungspolitik) beruht nicht darauf, dass der Staat umfassend steuert – auch nicht der chinesische.

Die umfangreiche chinesische Kreditvergabe in Afrika wurde noch in den Jahren 2006/7 von den internationalen Entwicklungsbanken als Gefahr für die gerade erreichte Entschuldung afrikanischer Länder gesehen und in teils heftigen Worten kritisiert, z.B. als Trittbrettfahren auf den Erfolgen der Erweiterten Entschuldungsinitiative (HIPC). Diese Anklagen sind seitens der Weltbank und des Währungsfonds nicht mehr zu hören, auch seit die OECD im letzten Jahr gezeigt hat, dass es für gefährliche Neuverschuldung aus chinesischen Krediten kaum einen Beleg gibt. In diesem Punkt können wir feststellen, dass es einen internationalen Lerneffekt gegeben hat, der zu einer nüchternen Einschätzung chinesischen Agierens in Afrika geführt hat. Probleme hinsichtlich chinesischer Kredite sind nach wie vor identifizierbar, aber sie konzentrieren sich auf die Modalitäten der Kreditvergabe an reiche afrikanische Ölländer.

Ein solcher Lernprozess auf westlicher Seite steht auf anderen Feldern noch am Anfang.

Konditionalitäten, die westliche Entwicklungsbanken an ihre Finanzierungen knüpfen, sind ein solches Lernfeld. Es ist geostrategisch recht aberwitzig, dass selbst westliche Miteigner von Weltbank und Währungsfonds sowie deren eigene Evaluierungsbüros seit Jahren heftig die andauernde Oktroyierung von Dutzenden politischer Konditionen – Vorgaben zur gesamtwirtschaftlichen Steuerung, Privatisierungen, Deregulierungen – kritisieren, ohne sich in Washington durchsetzen zu können, während China eine *no strings attached and no questions asked*-Politik in Afrika verfolgt, die zweifellos ihre Schattenseiten hat, aber zur Effizienz des chinesischen Agierens auf dem Kontinent wesentlich beiträgt. Übrigens war es das Insistieren des Währungsfonds auf einem umfangreichen Paket von Konditionen – die übliche Mischung von vollkommen vernünftigen und höchst ideologischen Vorgaben, das die Chinesen in Angola erst in ihre Schlüsselposition als Entwicklungspartner gebracht hat. Diese Starrheit muss endgültig aufgebrochen werden, ohne dass der Westen damit auf Menschenrechts- und Demokratieforderungen verzichten wird.

In der Handelspolitik zeigt die Europäische Kommission bei der Aushandlung der sog. *Economic Partnership Agreements* (EPA) mit den AKP-Staaten, wie wenig sie die Konkurrenzsituation mit den neuen Global Players verstanden hat. Bei der weiteren Liberalisierung ihres Handels werden den afrikanischen Partnern zwar Ausnahmen und lange Übergangsfristen zugestanden, was auch die Bundesregierung unterstützt, im ganzen aber werden die Verhandlungen als Wettbewerb um den besten Marktzutritt in Afrika betrieben – mit wenig Rücksicht darauf, was in Afrika selbst außer Rohstoffen noch produziert wird. Vor allem aber wissen afrikanische Partner die konfliktive Verhandlungsführung der Europäer sehr wohl mit dem konsensuellen Vorgehen der chinesischen Regierung zu vergleichen. (siehe Asche, H./ Engel, U. (Hg.): *Negotiating Regions*, Leipzig 2008, im Erscheinen)

Schließlich sollte erwartet werden, dass die westlichen Geber auch in Bezug auf die drei benannten Stärken der chinesischen EZ – schnell, preiswert, gut sichtbar – dazulernen. Überbürokratisierung von Projektprüfungen und –durchführungen ist veränderbar; und auch die relativ neue allgemeine Budgethilfe, von der eine Reihe afrikanischer Länder profitieren, hat schon wieder ihren eigenen Überbau von Über-Prüfungen, Abstimmungen und Konditionen produziert.

Gegenseitiges Lernen in der Entwicklungszusammenarbeit ist mithin am Platze. Es wäre ärgerlich, wenn der Lernprozess aufseiten Chinas hinsichtlich der benannten drei Schwächen am Ende schneller wäre als westliches Lernen aus den drei Stärken von Chinas EZ.

Am schwierigsten ist die Antwort auf die Frage, ob westliche Geber – darunter die Bundesrepublik – von der strategischen Gemengelage von Handel, Hilfe und Wirtschaftsförderung Chinas etwas übernehmen können und sollten. Westliche Regierungen rechnen es sich hoch an, dass sie Entwicklungshilfe und Förderung der eigenen Unternehmensinteressen zumindest im Grundsatz getrennt und erst ex post wieder in *public private partnerships* rekombiniert haben. Das hat jedoch eine Kehrseite. Die säuberliche Trennung hat dazu beigetragen, dass die moderne Landwirtschaft und Verarbeitende Industrie Afrikas in mehreren Jahrzehnten kaum Fortschritte gemacht hat, obwohl sich alle Beteiligten einig sind, dass ohne solche Entwicklung auch öffentliche Hilfe für Gesundheit, Bildung und Infrastruktur letztlich wirkungslos ist. Gerade Investitionen deutscher Unternehmen in Afrika beschränken sich auf Nordafrika und Südafrika, und selbst in reichen Ölländern treiben deutsche Firmen lieber Handel als zu investieren. Daher wird die Anpassung des – deutschen – Förderinstrumentariums für die Privatwirtschaft in Berlin auch halblaut diskutiert. In Punkten wie Marktbeobachtung, Markteinführung, Finanzierung und Risikoabsicherung kann ein Seitenblick auf die chinesische Vorgehensweise durchaus nützlich sein. Dabei werden wir Anreizsysteme z.B. für Privatfirmen in Landwirtschaft, Fischerei und Forsten sicher agroökologisch anders ausrichten wollen als China.

So ergibt sich beim Fokussieren auf die chinesische Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika ein viel differenzierteres Bild, als es Pauschalkritiken von der Plünderung des Kontinents wahrhaben wollen. Die Kritik an der chinesischen Unterstützung von Menschenrechtsverletzungen im Sudan oder in Zimbabwe muss man deswegen nicht zurücknehmen. Gleichzeitig aber sollte das Vordringen Chinas in Afrika zum Anlass genommen werden, eigene Politiken – deutsche, europäische, westliche – auf den Prüfstand zu stellen. Diese Einsicht ist bislang nur in Ansätzen zu erkennen.