

# Fokus

## Entwicklungspolitik

Nr. 7, 16. September 2013

### Chinas Entwicklungsfinanzierung in Afrika – Risiko und Chance für die DAC Geber

Autor: Dr. Stefan Lindemann

Redaktion: Simone Sieler

China hat sich als das wichtigste „neue“ Geberland in Afrika etabliert: Seine konzessionäre Entwicklungshilfe fällt zwar niedriger aus als oft unterstellt, ist aber im Laufe des letzten Jahrzehnts stark gestiegen. Nimmt man die nicht-konzessionären Finanzströme hinzu, ist China neben den USA sogar bereits der potenteste Entwicklungsfinanzier in Afrika. Dies konfrontiert die „traditionellen“ Geber nicht nur mit schneller und billiger Konkurrenz, sondern führt auch zu neuen Herausforderungen im Hinblick auf Konditionalitäten, Verschuldungsgrenzen und Geberkoordination. Gleichzeitig ist das chinesische Engagement in Afrika aber auch mit Chancen verbunden. So sind die alten Geber gezwungen, die Vorzüge ihrer Ansätze besser zu erläutern und den Dialog über Ownership und beiderseitigen Nutzen voranzubringen. Ferner ergeben sich Denkanstöße für die Debatte um die zukünftigen Schwerpunkte und Modalitäten der Entwicklungsfinanzierung.

Die Entwicklungsfinanzierung ist im Umbruch. Dies gilt nicht zuletzt auch für Afrika: Prägen bislang vor allem die im OECD Entwicklungsausschuss (DAC) versammelten „traditionellen“ Geber das Bild, sind inzwischen zahlreiche „neue“ Geberländer hinzu getreten. Die mit Abstand größte Aufmerksamkeit erhält dabei ein Geber, der eigentlich gar nicht neu ist auf dem afrikanischen Kontinent: *China*.

Chinas wachsende wirtschaftliche Bedeutung für Afrika ist offensichtlich. Im Zeitraum von 1998 bis 2012 erhöhte sich das Volumen des chinesisch-afrikanischen Außenhandels von 5,5 Milliarden US-Dollar auf über 200 Milliarden US-Dollar – in fünf Jahren könnte China

sogar zu Afrikas wichtigstem Handelspartner aufsteigen (Freemantle und Stevens 2012). Unklar ist dagegen wie bedeutend Chinas Entwicklungsfinanzierung für Afrika ist, da das Land hierzu keine detaillierten Zahlen veröffentlicht.

Diese Intransparenz befördert Spekulationen. So wird im Extremfall behauptet, dass die chinesische Hilfe an Afrika das Gesamtvolumen der Öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) der DAC Geber um das Dreifache übersteige (Harman 2007). Auch über die Verwendung der chinesischen Mittel wird heftig spekuliert. China, so die gängige Meinung, konzentrierte seine Hilfe auf rohstoffreiche Länder, unterstützte autoritäre und korrupte Schurkenregime, verzichte auf Umwelt- und Sozialstandards und überschwemme die Partnerländer mit seinen eigenen Arbeitern und Produkten. Dies bedeute auch für die DAC-Geber nichts Gutes, da sie sich mit schneller und vor allem skrupelloser Konkurrenz konfrontiert sähen.

Doch wie umfangreich ist Chinas Entwicklungsfinanzierung in Afrika wirklich? Und was bedeutet dies für die entwicklungspolitische Architektur auf dem Kontinent? Während in anderen Beiträgen zumeist die Auswirkungen der chinesischen Hilfe auf die afrikanischen Empfängerländer im Mittelpunkt des Interesses stehen (z.B. Asche und Schüller 2008), geht es hier primär um Implikationen für die traditionellen Geber.

#### Chinas Entwicklungspolitik in Afrika

Chinas Engagement in Afrika ist nicht neu – vielmehr ist das Land seit fast 60 Jahren auf dem Kontinent aktiv (Bräutigam 2009). Mitte der 1950er Jahre begann China als erstes Entwicklungsland überhaupt, selbst Entwicklungshilfe zu vergeben. Orientierung boten

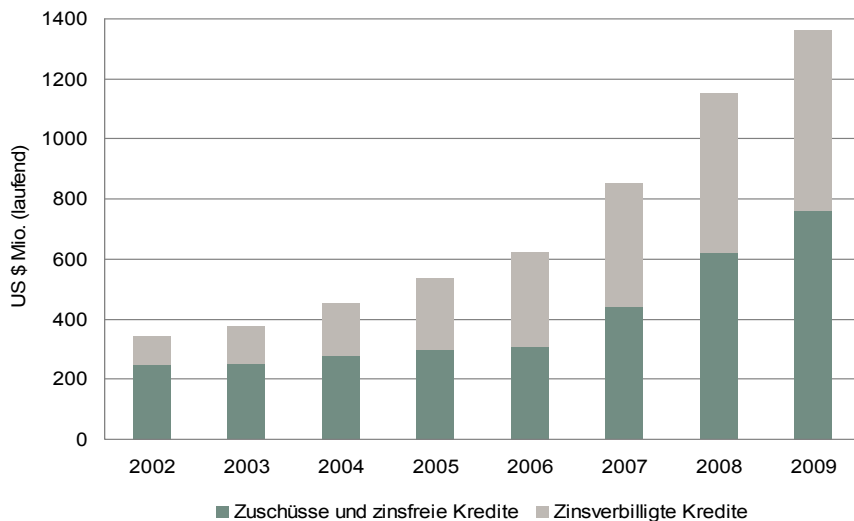
die „Fünf Prinzipien Friedlicher Koexistenz“ (1954), welche u.a. die Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten sowie Gleichheit und beiderseitigen Nutzen betonten. Diese Prinzipien prägen bis heute Chinas Außenpolitik.

In Afrika konzentrierte sich China zunächst auf die Unterstützung sozialistischer Regime. In den 1960er und 1970er Jahren wurden Hilfsleistungen dann primär eingesetzt, um die Nicht-Anerkennung Taiwans durchzusetzen („Ein China“ Prinzip) und den amerikanischen und sowjetischen Einfluss einzudämmen. Das geographische Ausmaß dieser Aktivitäten war beachtlich – schon 1978 Jahre unterstützte China über 30 afrikanische Länder und damit mehr als die USA. Nur wenig später führten die Veränderungen unter Deng Xiaoping zu einer teilweisen Neuorientierung in der chinesischen Entwicklungspolitik, die sich primär in einem stärkeren Fokus auf beiderseitigen Nutzen äußerte. Sinnbild für diese Veränderung war die Vergabe von durch Rohstoffe abgesicherten Krediten – ein Modell, das bis heute praktiziert wird. Das historische Vorbild waren japanische Kredite an China, die durch Öl und Kohle zurückgezahlt wurden.

Zu weitreichenden Veränderungen in der chinesischen Entwicklungspolitik kam es Mitte der 1990er Jahre, als die traditionellen Finanzierungsinstrumente – Zuschüsse und zinsfreie Kredite – durch neue Finanzierungsquellen ergänzt wurden. Von zentraler Bedeutung war hier die Gründung der öffentlichen China Export Import Bank (Eximbank) im Jahr 1994. Das Hauptgeschäft der Eximbank besteht in der Vergabe von überwiegend kommerziellen Exportkrediten für im Ausland operierende chinesische Unternehmen, gleichzeitig verwaltet sie aber seit 1995 auch ein Programm von zinsvergünstigten Entwicklungskrediten. Damit wurden die Verbindung von Entwicklungs- und Handelspolitik sowie der damit einhergehende Fokus auf beiderseitigen ökonomischen Nutzen weiter verstärkt.

Mit Blick auf Afrika initiierte China im Jahr 2000 das *Forum on China-Africa Cooperation* (FOCAC) – eine strategische Partnerschaft mit inzwischen 50 afrikanischen Ländern. Seitdem haben alle drei Jahre FOCAC Treffen stattgefunden, in deren Rahmen die finanziel-

Grafik 1: Chinas ODA-ähnliche Hilfe an Afrika, 2002-2009 (Schätzung)



Datenquelle: Bräutigam (2009)

len Zusagen an Afrika stetig erhöht und neue Kooperationsinstrumente entwickelt wurden.

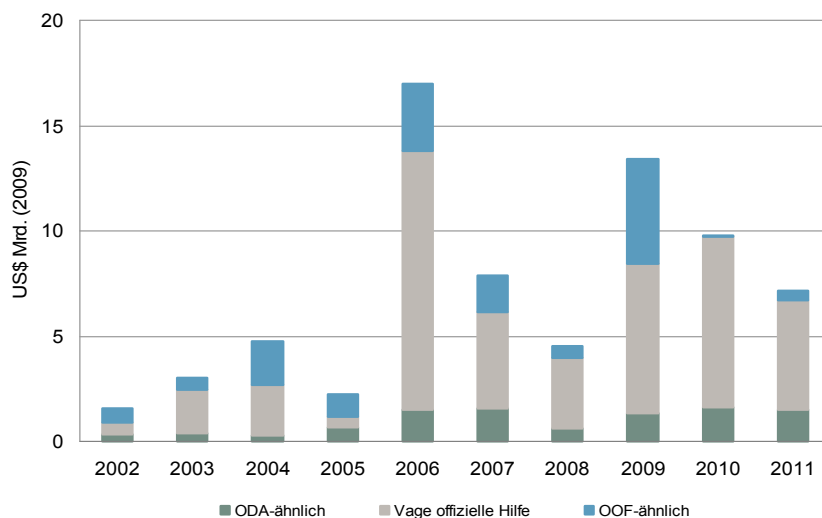
Das genaue Volumen der chinesischen Hilfe an Afrika kann aufgrund des erwähnten Mangels an offiziellen Zahlen nur geschätzt werden.<sup>1</sup> Grundsätzlich unterschieden werden sollten zweierlei Arten von Finanzhilfen. Zum einen stellt China Mittel bereit, die der DAC ODA entsprechen oder zumindest ähneln, da sie entwicklungspolitisch motiviert sind und ein konzessionäres Element enthalten. Hierzu zählen vom chinesischen Handelsministerium verwaltete Zuschüsse und zinsfreie Kredite sowie zinsvergünstigte Kredite der Eximbank. Zum anderen stellt China aber auch Mittel zur Verfügung, die den „Anderen Öffentlichen Strömen“ (OOF) der OECD Länder entsprechen bzw. ähneln, da sie nicht explizit mit entwicklungspolitischen Zielen verknüpft sind oder kein konzessionäres Element aufweisen. Hierzu zählen in erster Linie Exportkredite der Eximbank aber auch kommerzielle Kredite der China Development Bank (CDB).

Die Expertin Deborah Bräutigam (2009, 2011) schätzt auf der Basis von offiziellen Dokumenten und Verlautbarungen, dass sich Chinas ODA-ähnliche Hilfe an Afrika im Zeitraum von 2002 bis 2009 von 0,3 Milliarden US-Dollar auf 1,4 Milliarden US-Dollar erhöht hat (s. Grafik 1). Träfe diese Schätzung zu, wäre China im Vergleich mit den größten bilateralen DAC-Gebern ein immer noch eher kleiner Geber. So vergaben etwa die USA im Jahr 2009 ODA in Höhe von 8,0 Milliarden US-Dollar an Afrika, gefolgt von Frankreich (4,9

Milliarden US-Dollar), Großbritannien (3,0 Milliarden US-Dollar), Deutschland (2,3 Milliarden US-Dollar) und Japan (1,9 Milliarden US-Dollar) (OECD 2013). Vergleichsweise hoch (5,1 Milliarden US-Dollar im Jahr 2006) wird dagegen Chinas OOF-ähnliche Hilfe eingeschätzt – deutlich mehr als alle DAC-Geber zusammen. Demnach wäre der Löwenanteil von Chinas offiziellen Finanzhilfen an Afrika nicht-konzessionärer Natur.

Eine neuere Studie von Strange et al. (2013), die auf der Auswertung von Medienberichten beruht, bestätigt in der groben Tendenz Bräutigams Ergebnisse.<sup>2</sup> Auch hier wird ODA- und OOF-ähnliche Hilfe unterschieden, ergänzt

Grafik 2: Chinas offizielle Finanzhilfe an Afrika, 2002-2011 (Schätzung)



Datenquelle: Strange et al. (2013)

um nicht eindeutig zuordenbare „vage offizielle Hilfe“, die laut den Autoren aber eher der Position OOF zuzurechnen ist. Dieser Schätzung zufolge hätte sich Chinas ODA-ähnliche Hilfe zwischen 2002 und 2011 von 0,3 Milliarden US-Dollar auf 1,5 Milliarden US-Dollar erhöht (s. Grafik 2). Deutlich höher wird erneut die OOF-ähnliche Hilfe (einschließlich „vage offizielle Hilfe“) beziffert. Diese verharrte bis 2005 auf vergleichsweise niedrigem Niveau, stieg dann 2006 sprunghaft auf 15,5 Milliarden US-Dollar an und pendelte sich in der Folge bei durchschnittlich 7,2 Milliarden US-Dollar ein.<sup>3</sup>

Ingesamt ergibt sich ein differenziertes Bild: Im Hinblick auf ODA-ähnliche Hilfe ist China für Afrika bislang lediglich ein Geber mittlerer Größe, dessen Bedeutung nicht überschätzt werden sollte. Richtet man das Augenmerk dagegen auf OOF-ähnliche Hilfe, ist China schon heute der mit Abstand wichtigste Finanzier. Betrachtet man ODA- und OOF-ähnliche Hilfsleistungen zusammen, teilen sich China und die USA die Spitzenposition.

Bleibt zu klären, wo und wofür die chinesische Hilfe an Afrika eingesetzt wird. Interessanterweise finden Dreher und Fuchs (2012) keine Hinweise darauf, dass China seine ODA-ähnlichen Mittel auf autoritäre, korrupte oder rohstoffreiche Länder konzentriert. Vielmehr werden gerade durch Zuschüsse oder zinsfreie Kredite finanzierte Projekte primär vergeben, um politische Allianzen zu schmieden,

<sup>1</sup> Im Weißbuch zur chinesischen Entwicklungsfinanzierung (2011) wurden erstmals offizielle Zahlen genannt, ohne diese allerdings nach Jahren oder Kontinenten aufzuschlüsseln. (Bräutigam 2011). Demnach beläuft sich das Gesamtvolumen der chinesischen Entwicklungshilfe seit den frühen 1950er Jahren auf 38,0 Milliarden US-Dollar.

<sup>2</sup> Die Zuverlässigkeit dieser methodischen Vorgehensweise ist umstritten. Siehe <http://www.chinaafricarealstory.com/2013/04/rubbery-numbers-on-chinese-aid.html>.

<sup>3</sup> Die Hintergründe dieses sprunghaften Anstiegs sind unklar. Ein möglicher Grund sind erhebliche Neuzusagen im Kontext der FOAC Konferenz 2006.

und verteilen sich daher relativ gleichmäßig auf den Kontinent – allein Länder, die Taiwan anerkennen, werden nicht unterstützt (Bräutigam 2011). Zu den Schwerpunktssektoren zählen einerseits Infrastruktur (z.B. Regierungsgebäude, Stadien, Konferenzzentren, etc.), andererseits Gesundheit und Bildung.

OOF-ähnliche Hilfe kommt dagegen vor allem rohstoffreichen Ländern zu Gute. Hier stehen chinesische Wirtschaftsinteressen im Vordergrund – ein Umstand, der offen kommuniziert wird. Schwerpunktssektoren sind Infrastruktur, Transport und Energie, wobei die Projektfinanzierung z.T. durch Rohstoffe abgesichert wird. Ein Beispiel ist die Finanzierung des Bui Damms in Ghana, bei der die Kakaoexporte des Empfängerlandes als Garantie dienen. Auf Konditionalitäten wird sowohl bei ODA- als auch bei OOF-ähnlicher Hilfe in der Regel verzichtet. Dies entspricht Chinas Prinzip der Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten.

### Welche Risiken birgt Chinas Engagement in Afrika für die DAC-Geber?

Auch wenn Chinas ODA-ähnliche Hilfe wohl niedriger ausfällt als gemeinhin unterstellt, hat sich das Land ohne Zweifel als wichtigster Nicht-DAC Geber in Afrika etabliert. Nimmt man das hohe Volumen der OOF-ähnlichen Finanzhilfen hinzu, ist China neben den USA sogar bereits der potenteste Entwicklungsfinanzier. Dies stellt die etablierte entwicklungs-politische Architektur auf dem Kontinent zunehmend in Frage und ist für die DAC-Geber mit einer Reihe von Risiken verbunden.

#### (1) China ist für die DAC Geber ein schneller und billiger Wettbewerber

Bislang war die Entwicklungsfinanzierung der DAC Geber und Chinas häufig komplementär: Während sich die alten Geber im Kontext der MDGs auf die sozialen Sektoren konzentriert haben, war China insbesondere im Infrastrukturbereich und im produktiven Sektor aktiv. Zukünftig aber werden die Überschneidungen zunehmen. Zum einen ist Chinas Engagement in Afrika nicht nur gewachsen, sondern hat sich auch ausdifferenziert – inzwischen ist das Land in nahezu allen entwicklungs-politischen Sektoren aktiv (Strange et al. 2013). Betrachtliche Berührungspunkte gibt es beispielsweise im Gesundheitsbereich (Freeman und Boynton 2011). Zum anderen deutet die Debatte um die post-2015 Entwicklungsagenda darauf hin, dass Investitionen in Infrastruktur und produktive Sektoren auch für die DAC-Geber wieder an Bedeutung gewinnen werden.

Die Zunahme von Überschneidungen stellt die

angestammte Position der DAC-Geber insofern in Frage, als dass China seine Mittel häufig vergleichsweise schnell zur Verfügung stellt und sehr günstig liefert bzw. baut. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Zunächst profitieren chinesische Unternehmen von subventionierten Kapitalkosten, was ihnen im Kontext von internationalen Ausschreibungen Wettbewerbsvorteile beschert. Darüber hinaus fühlt sich China nicht den DAC Prinzipien „guter“ Entwicklungszusammenarbeit verpflichtet. Dementsprechend wird weniger Wert auf Aspekte wie Transparenz, Zielgruppenpartizipation (in Planung, Durchführung und Betrieb) oder Umwelt- und Sozialstandards gelegt.

Ob und vor allem in welchem Ausmaß afrikanische Länder der vermeintlich schnelleren und billigeren chinesischen Hilfe tatsächlich den Vorzug geben, kann angesichts fehlender Daten nicht umfassend beurteilt werden. Die anekdotische Evidenz spricht jedoch für wachsenden Wettbewerbsdruck. So haben afrikanische Staatschefs wiederholt öffentlich verkündet, dass ihr Land Chinas schnelle und unbürokratische Unterstützung bevorzuge (z.B. Wade 2008; Kagame 2009). Vertreter von westlichen Entwicklungsorganisationen dagegen beklagen, dass Chinas „skrupellose“ Hilfe – insbesondere niedrige Umwelt- und Sozialstandards – zu Lasten des eigenen Geschäfts gehe (z.B. Beattie und Parker 2006). Ferner ist eine Quote für chinesische Unternehmen von über 20% im letzten Jahrzehnt bei öffentlichen Bauaufträgen durch die Weltbank zumindest ein Indiz für deren hohe Wettbewerbsfähigkeit (Reisen 2010).

#### (2) Konditionalitäten sind zukünftig schwerer durchsetzbar

Der Anspruch der DAC Geber, ihre Hilfe an bestimmte politische und ökonomische Bedingungen zu knüpfen und diese auch effektiv durchzusetzen, ist seit jeher ein schwieriges Unterfangen (van de Walle 2001). Zukünftig dürften Konditionalitäten in Afrika noch schwerer durchsetzbar sein, da China seine Hilfe weitestgehend unkonditioniert vergibt und den Empfängerländern damit mehr Wahlmöglichkeiten verschafft. Dementsprechend kann an Bedingungen geknüpfte Entwicklungshilfe heute eher ausgeschlagen werden. Darüber hinaus rütteln die Wirtschaft- und Finanzkrisen im Norden sowie die von Nicht-DAC Gebern wie China erfolgreich vorgelebten alternativen Entwicklungsstrategien zusätzlich an der bisher weitgehend akzeptierten entwicklungs-politischen

Deutungshoheit der alten Geber.

Für die Annahme, dass Chinas wachsendes Engagement in Afrika das Instrument der Konditionalität untergräbt, gibt es allerdings zumindest bislang keine eindeutige Evidenz. Strange et al. (2013) zitieren eine Reihe von Fallstudien, die diese Annahme zu stützen scheinen. So hat z.B. Angola offenbar an Bedingungen für eine transparente Verwendung von Öleinnahmen geknüpfte IWF-Hilfe ausgeschlagen, da alternativ ein zinsfreies Darlehen der chinesischen Eximbank zur Verfügung stand. Demgegenüber findet Hackenesch (2011) keine Hinweise darauf, dass chinesische Entwicklungsfinanzierung in Angola und Äthiopien die mit „good governance“ Auflagen verbundenen Hilfsprogramme der Europäischen Kommission unterläuft.

#### (3) Chinesische Kredite gefährden potentiell westliche Entschuldungsinitiativen

In dem Maße, in dem China als einer der weltweit größten Nettogläubiger seine Kreditvergabe an afrikanische Länder erhöht, wachsen die Bedenken, dass das Land die erzielten Erfolge im Bereich der Schuldenbekämpfung zunichte machen könnte. Zwar hat auch China afrikanischen Partnern auf eigene Initiative wiederholt Schulden erlassen. Dennoch hat sich das Volumen der chinesischen Kredite an Afrika seit Mitte der 2000er Jahre enorm erhöht und droht damit, die westlichen Schuldenerlasse zu konterkarieren.

Die Gefahr einer neuen Verschuldungsspirale sollte nicht übertrieben werden, da China seine Kredite bislang auf vergleichsweise zahlungsfähige rohstoffreiche Länder wie Angola oder den Sudan konzentriert. Dahinter steckt der Ansatz, die Rückzahlungsfähigkeit eines Landes nicht wie IWF und Weltbank an aktuellen makroökonomische Indikatoren festzumachen, sondern prognostizierte Erlöse aus Rohstoffexporten als Maßstab zu nehmen (Bräutigam 2009). Auch muss berücksichtigt werden, dass chinesische Infrastrukturkredite wachstumsfördernd und damit indirekt schuldenentlastend wirken können (Reisen und Paulo 2009). Dennoch birgt ein ungebremstes Wachstum der chinesischen Kredite Risiken. So hängt etwa die Rückzahlung der durch Rohstoffe abgesicherten Kredite davon ab, dass die Empfängerländer auch kontinuierlich Rohstoffexporte generieren können. Dies wiederum ist aber abhängig von nicht vollständig beherrschbaren Faktoren wie Preisschwankungen, Ernteausfällen und extremen Wetterereignissen.

#### (4) Eine effektive Geberkoordinierung wird zusätzlich erschwert

Der Vorsatz der DAC Geber, im Rahmen des Paris Prozesses für eine wirksamere EZ ihre eigenen Aktivitäten besser zu koordinieren, ist bislang nur langsam vorangekommen (OECD 2011). Das wachsende Gewicht Chinas in der globalen Entwicklungsfinanzierung dürfte die Aufgabe einer effektiven Geberkoordinierung zusätzlich erschweren.

Die DAC Geberländer haben sich bislang nach Kräften bemüht, die neuen Geber in ihr etabliertes System von Prinzipien und Verhaltensregeln zu integrieren. Entsprechend hat sich die Mitgliedschaft von neuen Gebern in OECD Arbeitsgruppen erhöht. Auch China beteiligt sich im Rahmen der China-DAC Study Group, die dem Dialog zwischen China und den DAC Gebern gewidmet ist und sich insbesondere mit Chinas Entwicklungszusammenarbeit in Afrika beschäftigt.<sup>4</sup> Dennoch hat sich das Land vergleichsweise wenig in die internationale Gebergemeinschaft integriert. Die Paris Erklärung wurde zwar unterschrieben, eine Teilnahme am OECD Creditor Reporting System (CRS) und an der International Aid Transparency Initiative (IATI) bleibt aber in weiter Ferne. Auch an lokalen Geber-Koordinierungsmechanismen in Afrika nimmt China in der Regel nicht teil (Shinn 2011). Ein Grund für die wenig ausgeprägte Kooperationsbereitschaft dürfte sein, dass China sich traditionell nicht als Geber sieht, sondern seine Aktivitäten als Süd-Süd Kooperation deklariert. Entscheidender ist aber wohl, dass sich das Land im Wettbewerb mit den DAC Gebern nicht seiner komparativen Kostenvorteile berauben lassen möchte.

Da eine Einbindung Chinas in bestehende Koordinierungsmechanismen wenig erfolgversprechend ist, bedarf es neuer Kooperationsformen. Eine viel diskutierte Möglichkeit sind Dreieckskooperationen, an denen China allerdings lange nur wenig Interesse gezeigt hat (Grimm 2011; Patey und Large 2012). Dies scheint sich aber langsam zu ändern: Im oben erwähnten Weißbuch zur Entwicklungsfinanzierung werden Dreieckskooperationen erstmals als mögliches Instrument chinesischer Entwicklungspolitik genannt – ein Bekenntnis, das aktuell vor allem mit dem britischen Department for International Development (DFID) umgesetzt wird. Dreieckskooperationen werden vor allem dann erfolgreich sein, wenn Sie nicht nur für China und den jeweiligen DAC Geber, sondern auch für das

Empfängerland spürbare Vorteile beinhalten. Gerade afrikanische Empfängerländer sind dem Instrument bisher mit Skepsis begegnet, da sie dieses als Vorbote eines neuen „Geber-Kartells“ ansehen.

#### Welche Chancen eröffnet Chinas Engagement in Afrika für die DAC Geber?

Die wachsende chinesische Präsenz in Afrika wird in den alten Geberländern primär als Gefahr für die eigene Arbeit wahrgenommen. Dabei wird übersehen, dass Chinas Engagement in Afrika für die DAC Geber durchaus auch mit Chancen verbunden ist.

#### (1) Die alten Geber sind gezwungen, die Vorzüge ihrer Ansätze besser zu erläutern

Im Kontext eines verschärften Wettbewerbsdrucks entsteht für die DAC Geber der positive Anreiz, die eigenen Verfahren kritisch zu überprüfen und Beschleunigungsmöglichkeiten für die Projektplanung und -umsetzung zu eruieren. Dies darf aber natürlich nicht zu einem entwicklungspolitischen „race to the bottom“ führen. Vielmehr gilt es den Mehrwert der eigenen Entwicklungsstrategien und –ansätze noch besser zu erläutern und gleichzeitig deren konkrete Ausgestaltung im Dialog mit dem jeweiligen Partnerland einer Kosten-Nutzen Analyse zu unterziehen.

Insbesondere ist es wichtig zu verdeutlichen, dass die nicht den DAC Prinzipien verpflichtete chinesische Hilfe für die Partner zumindest mittel- bis langfristig mit höheren Folgekosten verbunden sein kann. Hierzu zählen beispielsweise Korruption durch unzureichende Transparenz, soziale Konflikte infolge mangelnder Bürgerbeteiligung und niedriger Umwelt- und Sozialstandards, hohe Unterhaltungsaufwendungen durch geringe Bauqualität oder die Nicht-Beteiligung der lokalen Wirtschaft durch fehlende Lieferaufbindung. Interessanterweise mehren sich auch in Afrika die Stimmen, die auf die Schattenseiten des chinesischen Engagements in Afrika verweisen (z.B. Hunt 2013). Gelingt es den DAC Gebern, die mittel- bis langfristigen Vorzüge ihrer eigenen Ansätze überzeugend darzustellen, werden sie gestärkt aus der neuen Konkurrenzsituation hervorgehen.

#### (2) Der Dialog über Ownership und beiderseitigen Nutzen wird befördert

China sieht sich wie erwähnt nicht als Geberland, sondern versteht seine Entwicklungsfinanzierung als Süd-Süd Kooperation unter gleichberechtigten Partnern. Angesichts des Aufstiegs von China zur Weltmacht ist diese

Aussage mit Vorsicht zu genießen. Nichtsdestotrotz wird China in Afrika im Vergleich mit den DAC Gebern tatsächlich eher als Partner auf Augenhöhe wahrgenommen: China, so die weitverbreitete Meinung, trete bescheidener und respektvoller auf, nehme sich deutlich mehr Zeit und orientiere sich stärker an den Prioritäten der Partner. „Ich finde, dass uns die Chinesen wie Gleichberechtigte behandeln. Der Westen hingegen behandelt uns wie ehemalige Untergebene“, bemerkte der ehemalige Präsident Botswanas Festus Mogae und sprach damit vielen afrikanischen Staats- und Regierungschefs aus dem Herzen (zitiert nach Reisen und Paulo 2009).

Auch die DAC Geber sind im Rahmen der Paris Agenda um mehr Ownership und Alignment bemüht, allerdings gibt es diesbezüglich nur langsame Fortschritte (OECD 2011). In diesem Kontext setzt die neue Konkurrenzsituation mit China für die DAC Geber einen zusätzlichen Anreiz zukünftig noch mehr darauf zu achten, dass die unterstützten Vorhaben nicht nur die eigenen entwicklungspolitischen Vorstellungen, sondern auch die Prioritäten der Partnerregierungen berücksichtigen („Kundenorientierung“). Ownership und Dialog auf Augenhöhe werden dadurch gefördert.

Zum Dialog auf Augenhöhe gehört auch, dass nun offener über Projekte in Bereichen gemeinsamen Interesses gesprochen wird – ein Ansatz, den gerade China seit langem praktizieren und der auch bei den Empfängern auf viel Verständnis stößt. Dieser Fokus auf wechselseitigen Nutzen kann gemeinsame Wirtschaftsinteressen aber auch den Schutz globaler öffentlicher Güter betreffen.

#### (3) Infrastruktur und der produktive Sektor sind zurück auf der Entwicklungsagenda

Durch die Fokussierung auf die MDGs haben die DAC Geber Investitionen in die wirtschaftliche Infrastruktur und den produktiven Sektor (Landwirtschaft, verarbeitende Industrie, etc.) lange Zeit vernachlässigt. Allein im Infrastrukturbereich in Afrika hat sich dadurch eine Finanzierungslücke in Höhe von 93 Milliarden US-Dollar aufgetan (Foster und Briceño-Garmendia 2010). Die neuen Geber, allen voran China, sind in diese wichtige Lücke vorgestoßen, was in vielen afrikanischen Ländern auf große Zustimmung stößt.

Auch die DAC Geber haben die Bedeutung von Investitionen in Infrastruktur und den produktiven Sektor zuletzt (wieder)entdeckt.

<sup>4</sup> Für weiterführende Informationen zur China-DAC Study Group s. <http://www.oecd.org/development/povertyreduction/thechina-dacstudygroup.htm>.



Dies zeigt sich beispielsweise in der aktuellen Diskussion um die post-2015 Entwicklungsagenda (HLP 2013). Die daraus resultierenden Überschneidungen mit den chinesischen Aktivitäten können zwar einerseits zu mehr unmittelbarer Konkurrenz führen, schaffen andererseits aber auch mehr Spielraum für Kooperation von wechselseitigem Interesse.

#### (4) Impulse für die Debatte um die Zukunft der Entwicklungsfinanzierung

Der Großteil der offiziellen chinesischen Hilfe an Afrika ist OOF-ähnlich und zählt damit zumindest nach DAC Kriterien nicht als EZ. Dennoch fördern Chinas OOF-ähnliche Investitionen zweifellos Entwicklung. Bestes Beispiel ist der 2006 aufgesetzte China-Africa Development Fund (CADF), mit dem Joint Ventures zwischen chinesischen und afrikanischen Unternehmen gefördert werden. Auch durch Rohstoffe abgesicherte nicht-konzessionäre Infrastrukturkredite oder die Einrichtung von „Overseas Economic Zones“ für chinesische Unternehmen sind entwicklungsrelevant.

Chinas breites finanzielles Engagement in Afrika hat weitreichende Implikationen für die Debatte um die Zukunft der Entwicklungsfinanzierung auf dem Kontinent und darüber hinaus. Zum einen zeigt China, dass neben der klassischen konzessionären Hilfe auch nicht-konzessionäre Mittel eine wichtige Rolle in der Entwicklungsfinanzierung spielen und entsprechend anzuerkennen sind. Dies gilt auch für Mischfinanzierungen, auf die China zunehmend zurückgreift (z.B. im Fall des Bui Damms in Ghana). Zum anderen zeigt das chinesische Engagement, dass es auf dem afrikanischen Kontinent ein großes Potential für privatwirtschaftliche Investitionen gibt. Diese businessorientierte Entwicklungsstrategie war in den meisten DAC Geberländern lange „verpönt“, jetzt stößt die stärkere Einbindung der Privatwirtschaft aber auf immer größeren Zuspruch.

#### Fazit: Konkurrenz oder Konvergenz?

Wird sich China den DAC Gebern annähern oder seine eigene Arbeitsweise bewahren? Sind die alten Geber bereit, auch von China zu lernen, oder beharren Sie auf ihren etablierten Standards?

Es spricht derzeit viel dafür, dass die Positionen konvergieren werden. China wird sich vor dem Hintergrund der wachsenden Kritik an seiner Arbeitsweise vielen Standards der DAC Geber zumindest annähern, intern gibt es offenbar bereits Diskussionen über mehr Konditionalität. Die größten Differenzen dürften absehbar im Bereich der Menschenrechte bestehen bleiben. Auch die DAC Geber werden ihre Verfahren im Kontext eines verschärften Wettbewerbs einer verstärkten Kosten-Nutzen-Analyse unterziehen, ohne dabei zentrale Prinzipien über Bord zu werfen. Vor allem aber werden die selbstbewusster auftretenden Empfängerländer von China mehr entwicklungspolitische Qualität und von den traditionellen Gebern mehr Schnelligkeit und Kundenorientierung einfordern. Davon könnten am Ende alle Beteiligten profitieren. ■

#### Quellen

Asche, Helmut und Margot Schüller (2008): Chinas Engagement in Afrika – Chancen und Risiken für Entwicklung. Eschborn: GTZ.

Beattie, Alan und George Parker (2006): EIB accuses Chinese banks of undercutting Africa loans. Financial Times, 29 November 2006.

Bräutigam, Deborah (2009): The dragon's gift: The real story of China in Africa. Oxford: Oxford University Press.

Bräutigam, Deborah (2011): China in Africa. What can Western donors learn? Oslo: Norfund.

Dreher, Axel und Andreas Fuchs (2012): Rogue aid? The determinants of China's aid allocation. Discussion Paper 93, Courant Research Centre. Göttingen: Georg-August-Universität.

Foster, Vivien und Cecilia Briceño-Garmendia (2010): Africa's infrastructure: A time for transformation. Washington DC: The World Bank/ Agence Française de Développement.

Freeman, Charles W. und Yiaoqing Lu Boynton (Hrsg.) (2011): China's emerging global health and foreign aid engagement in Africa. Washington DC: Centre for Strategic & International Studies.

Freemantle, Simon und Jeremy Stevens (2012): EM10 and Africa: China-Africa ties deepen, but on whose terms? Africa Macro Insight & Strategy. Johannesburg: Standard Bank.

Grimm, Sven (2011): Engaging with China in Africa – Trilateral cooperation as an option? EDC 2020 Policy Brief. Bonn: European Association of Development Research and Training Institutes.

Hackenesch, Christine (2011). European good governance policies meet China in Africa: Insights from Angola and Ethiopia. EDC 2020 Working Paper. Bonn: European Association of Development Research and Training Institutes.

Harman, Danna (2007): China takes up civic work in Africa. The Christian Science Monitor, 27. Juni 2007.

HLP – High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda (2013): A new global partnership: Eradicate poverty and transform economies through sustainable development. New York: HLP.

Hunt, Katie (2013): China's Xi promises equal trade relations with Africa. CNN, 26. März 2013.

Kagame, Paul (2009): Why Africa welcomes the Chinese. The Guardian, 2. November 2009.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2011): Aid effectiveness 2005-10: Progress in implementing the Paris Declaration. Paris: OECD.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2013): OECD Query Wizard for International Development Statistics. Paris: OECD.

Patey, Luke A. und Daniel Large (2012): Cooperating with China in Africa. DIIS Policy Brief. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.

Reisen, Helmut (2010): Die Neuvermessung der Welt: Konsequenzen für die Entwicklungszusammenarbeit. KfW Development Research, Meinungsforum Entwicklungspolitik. Frankfurt am Main: KfW.

Reisen, Helmut und Sebastian Paulo (2009): Frischer Wind aus Asien. In der Entwicklungspolitik müssen sich die alten Geberländer auf neue Bedingungen einstellen. In: Internationale Politik 64(3), S. 28-33.

Shinn, David H. (2011): US-China collaboration on health and agriculture in Africa. In: Charles W. Freeman und Yiaoqing Lu Boynton (Hrsg.), China's emerging global health and foreign aid engagement in Africa. Washington DC: Centre for Strategic & International Studies.

Strange, Austin, Parks, Bradley, Tierney, Michael J., Fuchs, Andreas, Dreher, Axel und Vijaya Ramachandran (2013): China's development finance to Africa: A media-based approach to data collection. Working Paper 323. Washington DC: Center for Global Development.

van de Walle, Nicolas (2001): African economies and the politics of permanent crisis, 1979-1999. Cambridge: Cambridge University Press.

Wade, Abdoulaye (2008): Time for the West to practice what it preaches. Financial Times, 24. Januar 2008.