

ONLINE-PUBLIKATION

Leonie Schiffauer

Eigennütziger Geber oder Retter in der Not?

**Chinas Entwicklungspolitik
im Kontext der neuen
Seidenstraße**

**ROSA
LUXEMBURG
STIFTUNG**

LEONIE SCHIFFAUER ist promovierte Sozialanthropologin und Referentin für Süd-, Ost- und Zentralasien bei der Rosa-Luxemburg-Stiftung.

IMPRESSUM

ONLINE-Publikation 12/2020

wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung

V. i. S. d. P.: Gabriele Nintemann

Franz-Mehring-Platz 1 · 10243 Berlin · www.rosalux.de

ISSN 2567-1235 · Redaktionsschluss: Juni 2020

Lektorat: TEXT-ARBEIT, Berlin

Layout/Satz: MediaService GmbH Druck und Kommunikation

LEONIE SCHIFFAUER

EIGENNÜTZIGER GEBER ODER RETTER IN DER NOT?

CHINAS ENTWICKLUNGSPOLITIK IM KONTEXT DER NEUEN SEIDENSTRASSE

Chinas Entwicklungspolitik wird vor allem im Zusammenhang mit der Belt and Road Initiative, hierzulande auch als neue Seidenstraße bekannt, kontrovers diskutiert. Während manche die chinesischen Investitionen und Kredite als Chance sehen, um Infrastrukturausbau in vielen Teilen der Welt zu ermöglichen, befürchten andere machtpolitisches Kalkül hinter den Hilfen und negative Konsequenzen für die Empfänger. Bei einem Vergleich von Chinas Entwicklungspolitik mit westlichen Ansätzen wird deutlich, dass sich zumindest die Motive zur Leistung von Entwicklungshilfe kaum unterscheiden – der Unterschied besteht vielmehr in den sich daran anknüpfenden ideologisch aufgeladenen Narrativen, die die Legitimität einer wertebasierten bzw. einer rein pragmatischen Entwicklungspolitik infrage stellen.

Im Zuge der Diskussionen um Chinas Belt and Road Initiative (BRI) rückt Chinas Entwicklungspolitik stärker in den Fokus. Dabei wird Chinas Rolle als Geber von Entwicklungshilfe¹ kontrovers diskutiert. Von manchen werden die chinesischen Gelder als Chance bewertet, da China in Ländern Hilfe leistet, wo andere Geber nicht oder nicht ausreichend unterstützen. Auch wird bisweilen positiv hervorgehoben, dass Chinas Herangehensweise an Entwicklungszusammenarbeit postkoloniale Dynamiken aufbreche und neue Süd-Süd-Kooperationen ermögliche. Oft wird die chinesische Entwicklungspolitik aber auch mit Skepsis beobachtet. Zentrale Kritikpunkte sind zum Beispiel, dass China aus machtpolitischem Eigeninteresse handle und durch seine Entwicklungsgelder chinesischen Unternehmen Zugänge zu neuen Märkten schaffe. Zudem gibt es den Vorwurf, China stärke mit seiner «konditionslosen» Hilfe autoritäre Regime und untergrabe damit die Bemühungen des Westens, Demokratie und Menschenrechte zu fördern.

In jedem Fall fordert China die Länder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD-Länder) mit seiner Entwicklungspolitik heraus – nicht nur, weil es als signifikanter neuer Akteur eine neue Dynamik in die internationale Entwicklungszusammenarbeit bringt, sondern weil China sich bewusst als Geber mit Prinzipien inszeniert, die sich von westlichen Normen unterscheiden. Die wohl größte Herausforderung ergibt sich allerdings dadurch, dass China mit seinem Ansatz gut ankommt und nicht nur in klassischen Entwicklungsländern, sondern auch in Europa mittlerweile als attraktiver Helfer wahrgenommen wird.

Aber wie groß ist der Unterschied zwischen den klassischen Gebern und China wirklich, worin besteht er und wie ist Chinas Entwicklungsansatz aus linker Sicht zu beurteilen?

EVOLUTION UND SPEZIFIK DER CHINESISCHEN ENTWICKLUNGSPOLITIK

In den letzten zwei Jahrzehnten ist China von einem Entwicklungshilfeempfänger zu einem der größten Geber weltweit geworden. China hatte aber bereits in den 1950er Jahren damit begonnen, Ressourcen ins Ausland zu schicken, zum Beispiel wurden Nordkorea und Vietnam durch militärische Hilfe und Nahrungsmittel in ihrem Kampf gegen die USA und Frankreich unterstützt. 1964 verkündete Zhou Enlai, damaliger Ministerpräsident, bei einer Reise nach Ghana die «acht Prinzipien» – eine Reihe von Ideen, auf denen Chinas Entwicklungsansatz bis heute beruht, darunter etwa die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der Empfängerländer und Kooperation zwischen Geber und Empfänger auf Augenhöhe. Vor allem der Wettkampf mit Taiwan um diplomatische Anerkennung war für die Volksrepublik unter Mao Zedong ein zentraler Grund, Entwicklungshilfe zu leisten. Es wurden etwa Infrastrukturprojekte in Afrika gefördert – eine riesige finanzielle Anstrengung für China, die 1973 mit 6,9 Prozent der Staatsausgaben einen Höhepunkt erreichte. Die Kooperation mit Afri-

1 Die Begriffe Entwicklungshilfe und Entwicklungszusammenarbeit werden hier parallel gebraucht, da es nicht um die deutsche Entwicklungspolitik geht, sondern um den chinesischen Ansatz sowie um die Entwicklungspolitik der OECD-Länder und Europas, die mit diversen Begriffen wie zum Beispiel *foreign aid*, *development assistance*, *development cooperation* diskutiert wird. Eine klare Differenzierung zwischen Hilfe und Zusammenarbeit ist, wie im Text gezeigt wird, auch nicht möglich, da unterschiedliche Finanzierungsinstrumente innerhalb eines breiten Interessensspektrums verschiedener Akteure genutzt werden.

ka wurde 2000 mit dem China-Afrika-Forum institutionalisiert, eine Plattform für Dialog, die auch international Aufmerksamkeit für die chinesischen Initiativen in Afrika weckte. Die Absicht Chinas, auch weiterhin weltweit Infrastrukturprojekte zu finanzieren, wurde 2013 von Xi Jinping durch die Verkündung der BRI, seitdem ein Grundpfeiler der chinesischen Außenpolitik, noch einmal unterstrichen (Cheng 2019).

Die neue Agenda der BRI und das größere Volumen an Mitteln für das Ausland machten Reformen des in den 1990er Jahren etablierten Organisationssystems für Entwicklungszusammenarbeit notwendig, bei dem Zuständigkeiten im Bereich der Entwicklungspolitik auf verschiedene Instanzen (in erster Linie das Außenministerium und das Handelsministerium) verteilt waren. Dieses System war fragmentiert und aufgrund von Konflikten zwischen diplomatischen und kommerziellen Interessen wenig effizient. Daher wurde im April 2018 die China International Development Cooperation Agency (CIDCA) gegründet, deren Aufgabe die zentrale Koordination der chinesischen Entwicklungszusammenarbeit ist. Ziel dieser neuen Agentur ist nicht nur eine effizientere Organisation des chinesischen Entwicklungshilfesystems, sondern auch eine größere Transparenz und eine klarere Differenzierung verschiedener kommerzieller und nicht kommerzieller Finanzflüsse. Mit der CIDCA reagierte China auch auf die weit verbreitete Kritik an der Undurchsichtigkeit chinesischer Aktivitäten im Ausland und die Vermischung finanzieller Hilfen und gewinnorientierter Investitionen (Cheng 2019).

Um die Spezifik der chinesischen Entwicklungshilfe zu verstehen, müssen ihre Unterschiede zur Official Development Assistance (ODA), wie sie vom Ausschuss für Entwicklungshilfe (DAC) der OECD-Länder definiert wurde, deutlich gemacht werden. Bei ODA handelt es sich laut DAC um Darlehen, die von Regierungen mit dem Ziel gezahlt werden, die ökonomische Entwicklung und die Verbesserung der Lebensbedingungen der Empfängerländer zu befördern, und die zu vergünstigten Konditionen (mit einem Zuschusselement von mindestens 25 Prozent) vergeben werden. Da China nicht Mitglied der OECD ist, nutzt die Volksrepublik auch nicht die DAC-Definition mit Blick auf seine Entwicklungshilfegelder.

Zu Verwirrung darüber, wie die chinesische Entwicklungshilfe zu verstehen ist, führt in erster Linie Chinas Intransparenz bezüglich der Finanzflüsse. Hinzu kommt, dass teilweise Finanzpakete angeboten werden, die Ressourcen aus verschiedenen Töpfen bündeln – eine Besonderheit des chinesischen Systems. Diese Kredite enthalten zum einen Vergünstigungen, zum anderen aber auch Elemente zu Marktraten. Außerdem verschafft sich China im Gegenzug für günstige Kredite immer wieder einen privilegierten Zugang zu Rohstoffen des Empfängerlandes (Bräutigam 2011; Tian 2018: 22). Eine klare Trennung zwischen wirtschaftsorientierten Investitionen und Entwicklungshilfegeldern ist somit schwierig, und es kommt auf die Definition von Entwicklungszusammenarbeit an, ob staatlich subventionierte Investitionen dazugezählt werden oder nicht.

Der Fokus von Chinas Hilfen liegt auf großen Infrastrukturprojekten. In diesem Bereich hat die Unterstützung der traditionellen westlichen Geber nach einer Reihe gescheiterter Vorhaben in den 1970er und 1980er Jahren, die langfristig zur Verschuldung der Empfängerländer beigetragen haben, stark nachgelassen. Stattdessen setzte sich die Ansicht durch, dass der Infrastrukturausbau der Privatwirtschaft überlassen werden sollte, und der Schwerpunkt der Förderung verschob sich auf Armutsbekämpfung sowie auf Bildungs- und Gesundheitsprojekte. Damit wurde der Infrastrukturausbau in vielen Ländern, die diesen aus eigener Kraft nicht leisten konnten, lange vernachlässigt. Die chinesischen Kredite und Investitionen, die zudem kaum mit sozialen und ökologischen Auflagen verbunden sind und ohne kompliziertes Berichtswesen auskommen, kommen somit vielen Teilen der Welt sehr gelegen. Außerdem gilt China, das durch massiven Infrastrukturausbau innerhalb kurzer Zeit einen beachtlichen Entwicklungserfolg im eigenen Land erzielt hat, an dieser Stelle als Vorbild (Hütz-Adams u. a. 2014: 14–17).

Entwicklungshilfe an politische und wirtschaftliche Konditionen zu knüpfen ist eine mittlerweile fest etablierte Praxis westlicher Geldgeber. Diese Konditionen wurden immer wieder angepasst und verändert, siehe zum Beispiel die Strukturanpassungsprogramme des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank in den 1980er und 1990er Jahren oder die Fokussierung auf Demokratie und Marktentwicklung nach Ende des Kalten Kriegs. Die Praxis der Konditionalität beruhte aber immer auf der Grundannahme, dass die Geberländer über ein besseres Wissen darüber verfügten, wie in den Empfängerländern gehandelt werden müsste, um dort einen wirtschaftlichen Aufschwung oder eine Verbesserung der Lebensbedingungen zu erreichen.

Im Gegensatz dazu betont China immer wieder, dass es sich trotz Finanzhilfen nicht in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten einmische. Dies wird explizit als Kontrast zu den politischen und wirtschaftlichen Bedingungen hervorgehoben, die westliche Geldgeber an finanzielle Unterstützung knüpfen. Im Gegensatz zum traditionellen Geber-Nehmer-Verhältnis versteht China seine Entwicklungshilfe im Sinne einer strategischen Partnerschaft, die eine Win-win-Situation zum Ziel hat, also die Interessen beider Seiten erfüllt, was China auch ganz offen kommuniziert (Hütz-Adams u. a. 2014: 8).

ENTWICKLUNGSHILFE DER EU UND CHINA IM VERGLEICH: BEISPIEL ZENTRALASIEN

Ein Vergleich der Aktivitäten der EU und Chinas in Zentralasien² kann beispielhaft verdeutlichen, wie sich die Herangehensweise der Geber unterscheidet, wie sie sich lokal auswirkt und wie sie vor Ort wahrgenommen wird. Meist wird die chinesische Entwicklungshilfe am Beispiel Afrikas diskutiert. Zentralasien erlaubt allerdings einen interessanteren Vergleich, weil sowohl die EU als auch China in der Region vergleichsweise neue Akteure sind, die sich seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion zu den Hauptgebern von Entwicklungshilfe entwickelt haben, und weil ihre ökonomischen und geopolitischen Interessen sich dort in großen Teilen überschneiden.

China unterstützt Zentralasien bereits seit den 1990er Jahren finanziell, das Volumen chinesischer Kredite und Investitionen in Zentralasien ist jedoch in den letzten Jahren, vor allem seit der Verkündung der BRI 2013, stark angestiegen.³ China ist interessiert an den natürlichen Ressourcen der Region sowie an neuen Märkten und Möglichkeiten für den Abbau von Produktionsüberschüssen. Hinzu kommt ein Sicherheitsinteresse, da die chinesische Provinz Xinjiang an Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan grenzt. Für die zentralasiatischen Staaten ist die Kooperation mit China eine Möglichkeit, Kredite für den dringend benötigten Infrastrukturausbau zu bekommen und zudem ihre ökonomischen Partnerschaften zu diversifizieren, um die Abhängigkeit von Russland sowie von westlichen Gebern zu verringern.

Chinas Gelder fließen in erster Linie in Transportinfrastruktur und in Infrastruktur zur Förderung von Rohstoffen. Kirgistan und Tadschikistan, die ärmsten Länder in der Region und ökonomisch stark abhängig von Rücküberweisungen von Migrant*innen aus Russland, erhalten den größten Teil der chinesischen Gelder. Wie auch in anderen Regionen, die maßgeblich von China unterstützt werden, bekommt die Regierung des Empfängerlandes Kredite, aber das Geld wird in vielen Fällen direkt von der staatlichen China-Export-Import-Bank an die chinesische Firma gezahlt, die den Auftrag für die Umsetzung eines Projekts bekommen hat. Gerade im Bereich der Rohstoffförderung werden Kredite an alle zentralasiatischen Staaten häufig mit der Bedingung vergeben, dass sie in Rohstoffen zurückgezahlt werden – ein charakteristisches Merkmal der chinesischen Entwicklungskooperationen auch in anderen Teilen der Welt (Bossuyt 2019).

Zentralasien ist politisch wie ökonomisch sehr divers, daher sind die Abkommen mit China und auch die Wahrnehmung Chinas in der Region keineswegs einheitlich. Kirgistan und Tadschikistan, um zwei Beispiele zu nennen, haben beide im Jahr 2013 strategische Partnerschaftsabkommen mit Peking abgeschlossen. In Verbindung mit der intensivierten Zusammenarbeit im Rahmen der BRI wurden institutionelle Strukturen für den bilateralen Austausch ausgebaut. Zum Beispiel veranstaltet die kirgisische Industrie- und Handelskammer seit einigen Jahren jährlich Foren mit chinesischen Investoren, der kirgisische Unternehmerverband hat nun eine Niederlassung in China und Tadschikistan hat eine gemeinsame Wirtschafts- und Handelskommission mit der chinesischen Provinz Xinjiang gegründet (Wolters 2018: 41–43).

Sowohl Kirgistan als auch Tadschikistan haben mit China Abkommen über den Bau der kirgisischen bzw. der tadschikischen Teilstrecke der China-Turkmenistan-Gaspipeline geschlossen. Beispiele für weitere Großprojekte in Kirgistan sind die Nord-Süd-Autobahn zwischen Balyktschy im Norden und Dschalalabad im Süden oder die Renovierung des Elektrizitätswerkes in Bischkek. Die Infrastrukturprojekte in Tadschikistan haben ähnlichen Charakter und beinhalten den Bau von Straßen, Tunneln oder Stromleitungen (ebd.: 43–47). China investiert jedoch nicht nur in Infrastruktur, sondern unterstützt beide Länder auch zum Beispiel beim Bau von Schulen und Krankenhäusern. Zudem gibt es viele Programme, die den Studierendenaustausch und Sprachkurse fördern (Bossuyt 2019; Owen 2016).

In ihrer offiziellen Rhetorik äußern sich die Staaten Zentralasiens sehr positiv gegenüber China. Für die Regierungen sind die chinesischen Finanzhilfen tatsächlich attraktiv, weil sie keine Anpassung des politischen Handelns aufseiten der politischen und ökonomischen Eliten erfordern. Zudem versprechen die Kooperationen mit China schnelle und vor allem wahrnehmbare Entwicklungserfolge. Der Nutzen der chinesischen Projekte ist sichtbar und unmittelbar, die neuen Transportwege unterstützen etwa den Handel in der Region (und mit China) und schaffen Arbeitsplätze im industriellen Sektor und in der Landwirtschaft.

Es gibt aber auch kritische Stimmen in der Region: Unter anderem werden die Nachhaltigkeit von chinesischen Projekten, die ökonomische Abhängigkeit von China und die wachsenden Schulden kritisiert. In verschiedenen Teilen Zentralasiens werden Arbeitsbedingungen, niedrige Löhne und der für die lokale Bevölkerung begrenzte Nutzen der chinesischen Projekte kritisiert (Bossuyt 2019). Mehrfach ist es zu Protesten gekommen, zum Bei-

² Hier: Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan, Usbekistan, Turkmenistan.

³ Es gibt Zahlen für einzelne Projekte und vereinzelt auch Angaben über die Höhe der chinesischen Kredite und Direktinvestitionen pro Jahr in Teilen der Region (siehe z. B. Laruelle 2018: viii–ix), aber keine zuverlässigen Angaben für die Region als Ganzes.

spiel gingen 2016 in Kasachstan Tausende auf die Straßen, um gegen Landreformen zu demonstrieren – die Protestierenden befürchteten, dass durch die Möglichkeit längerer Pachtverträge chinesische Investoren der lokalen Bevölkerung das Land wegnehmen könnten (Umarov 2019).

Die EU ist, ebenso wie China, an der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Zentralasien und somit auch an der Stabilität der Region interessiert. Die EU importiert Rohöl und Rohstoffe aus der Region und exportiert Technologie sowie verarbeitete Güter dorthin. Das EU-Engagement in Zentralasien begann in den frühen 1990er Jahren im Rahmen des TACIS-Programms,⁴ das postsowjetische Staaten beim Aufbau einer Marktwirtschaft und dem Übergang zur Demokratie unterstützen sollte.

Während Zentralasien in den 1990er Jahren keine große außenpolitische Aufmerksamkeit bekam, gewann die Region nach dem 11. September 2001 aufgrund ihrer Nachbarschaft zu Afghanistan für die EU an geopolitischer Bedeutung. In der Konsequenz wurden Programme zur Grenzkontrolle und zur Drogenbekämpfung gestartet. Mit der EU-Osterweiterung 2004 gewann Zentralasien, nun geografisch näher an Europa herangerückt, zusätzliche sicherheitspolitische Signifikanz. Auch wollte man ein Gegengewicht zu China und Russland bilden, um den direkten Zugang zu den natürlichen Ressourcen der Region zu sichern.

Diese Interessen mündeten 2007 in der EU-Zentralasienstrategie, im Zuge derer die Hilfen noch einmal deutlich ausgebaut wurden. Unterstützt werden in der Region seitdem diverse Bereiche – unter anderem Sicherheit, Infrastrukturausbau, Umweltschutz, Bildungsprojekte, Demokratieförderung, Stärkung der Zivilgesellschaft und ökonomische Reformen – mit einer Vielzahl von unterschiedlichen Programmen (Bossuyt 2019). Die neue Zentralasienstrategie von 2019 gibt inhaltlich und methodisch keinen fundamental neuen Kurs vor und es bleibt die Frage, ob die neue Strategie mehr ist als eine Absichtserklärung – eine häufige Kritik an der Strategie von 2007, die weder eine nennenswerte Demokratisierung der Region noch eine stärkere Achtung von Menschenrechten erreicht hat.

Projekte im Rahmen der Zentralasienstrategie seit 2007, die explizit auf die Stärkung von Demokratie, Menschenrechten oder Rechtsstaatlichkeit abzielen, beinhalten im Allgemeinen technische Hilfen oder Wissenstransfer. So wurde in Tadschikistan zum Beispiel Büroausstattung für Behörden zur Verfügung gestellt, das Gesundheitswesen durch Kommunikationsinfrastruktur unterstützt oder Seminare zum Thema Renten- und Sozialgesetzgebung gefördert. Die Umsetzung westlicher Normen wird nicht an harte Bedingungen geknüpft, sondern die EU setzt mit ihrer Strategie auf kontinuierlichen Dialog. Die Bereitschaft von zentralasiatischer Seite dazu bleibt allerdings in vielen Fällen rein formal. So werden Diskussionen zu sensiblen Themen vermieden, Seminare zu kontroversen Themen kurzfristig abgesagt oder Vertreter*innen der Zivilgesellschaft von den Treffen ausgeschlossen. Ein gutes Beispiel hierfür sind die «Menschenrechtsdialoge», die jährlich zwischen der EU und den einzelnen zentralasiatischen Ländern stattfinden, aber bislang einen rein formalen Austausch beinhalten. Die usbekische Reaktion auf den «Menschenrechtsdialog» 2007 veranschaulicht dies beispielhaft. Der Dialog wurde zwar akzeptiert, aber es nahmen weder hochrangige Politiker*innen teil noch wurden Menschenrechtsaktivist*innen zugelassen. Dennoch wurde der Dialog von Usbekistan und der EU als positive Entwicklung mit Blick auf die Menschenrechtssituation deklariert und von der EU als ausreichend bewertet, um Sanktionen gegen Usbekistan aufzuheben. Somit ist es kaum verwunderlich, dass Dialogformate dieser Art kaum praktische Konsequenzen nach sich ziehen (Hoffmann 2010: 97–100).

Die Staaten Zentralasiens, die am meisten auf finanzielle Hilfen angewiesen sind, also Kirgistan und Tadschikistan, müssen sich zumindest ein Stück weit kooperativ zeigen, wenn es um die Umsetzung der Auflagen der EU geht. Allerdings ist selbst dort keine nennenswerte Entwicklung im Hinblick auf die von der EU gesteckten Ziele zu erkennen und die EU wird von Beobachter*innen immer wieder als Geber ohne Einfluss bewertet (siehe z. B. Peyrouse 2017). Die Gründe dafür werden zum einen darin gesehen, dass Energie- und Sicherheitsinteressen über die Werteagenda gestellt werden, die somit keinen Effekt erzielen kann. Hinzu kommt die Vielzahl der Programme, wodurch das Geld nach dem «Gießkannenprinzip» verteilt wird. Dies ist vermutlich auch der Grund dafür, dass die EU, obwohl sie der größte Geber von Entwicklungshilfe in der Region ist, kaum als Akteur wahrgenommen wird.

Auch von zentralasiatischer Seite gibt es Kritik an dem europäischen Ansatz: Neben seiner wertebasierten Normativität wird immer wieder die überbordende Bürokratie kritisiert, die sich an die Förderung knüpft und die insbesondere für Nichtregierungsorganisationen (NGOs) schwer zu bewältigen ist. Auch die unverhältnismäßig hohen Gehälter der aus Europa entsandten Entwicklungshelfer*innen werden mit Skepsis wahrgenommen und es wird eine fehlende Transparenz dahingehend bemängelt, welche Firmen Aufträge in den EU-Programmen bekommen. Positiv werden hingegen Kooperationen im Bildungsbereich und im kulturellen Bereich gesehen, wo man Europa als Vorbild anerkennt (ebd.: 3–5.).

4 TACIS ist die englische Abkürzung für Technische Hilfe für die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten.

WIE LEGITIM IST DIE CHINESISCHE ENTWICKLUNGSPOLITIK?

Wie «anders» ist nun die chinesische Entwicklungspolitik oder inwiefern unterscheidet sie sich in der Praxis von den finanziellen Hilfen der OECD-Länder? Und wie ist China als neuer Akteur der Entwicklungszusammenarbeit zu beurteilen?

Von Kritiker*innen des chinesischen Ansatzes, allen voran prominente US-Politiker und Berater wie Mike Pompeo oder John Bolton (Bolton 2018; Ferchen/Perera 2019), wird China immer wieder als «räuberischer» Geber bezeichnet, der im eigenen Interesse agiert. Diese Kritik impliziert, dass andere Geber von Entwicklungshilfe altruistisch handeln, günstige Kredite aus humanistischen Motiven vergeben würden, frei von geostrategischen Erwägungen und ökonomischen Interessen seien oder diese Interessen zumindest bei der Leistung von Entwicklungshilfe nicht im Vordergrund stünden.

Dass dem nicht so ist und außenpolitische sowie ökonomische Interessen der Geber bei ihrer Entscheidung zur Leistung von Entwicklungshilfe immer schon eine maßgebliche Rolle gespielt haben, ist keine neue Erkenntnis und bereits ein oberflächlicher Blick in die Geschichte der Entwicklungspolitik legt dies offen: Die US-Hilfen für Europa nach dem Zweiten Weltkrieg waren eng mit der Idee verknüpft, neue Investitionsmöglichkeiten für US-Unternehmen zu schaffen und die Ausbreitung des Kommunismus zu verhindern. Auch wurde Entwicklungshilfe im Kalten Krieg in vielen Teilen der Welt als Waffe rivalisierender Mächte benutzt, um politischen und kulturellen Einfluss zu gewinnen. Als Folge von 9/11 wurden an der Verteilung von Entwicklungshilfe ganz klar die sicherheitspolitischen Interessen der Geberstaaten deutlich und auch die «Flüchtlingskrise» hatte zur Folge, dass Entwicklungshilfe für Herkunftsländer aufgestockt wurde, um Fluchtursachen zu bekämpfen und die «Festung Europa» zu schützen.

Entwicklungshilfe bekommen also nicht etwa die – am Bruttoinlandsprodukt (BIP) gemessen – ärmsten Länder, sondern in erster Linie profitieren potenzielle Märkte und Regionen von geopolitischer Signifikanz. Dies betrifft nicht nur bilaterale Hilfsabkommen (etwa die der USA oder Großbritanniens), sondern auch die Entwicklungsgelder internationaler Organisationen (Malik 2018). Auch die oben ausgeführte Geschichte des EU-Engagements in Zentralasien zeigt, dass sich die Unterstützung der Region vor dem Hintergrund globaler Machtverschiebungen sowie der Dynamik der sicherheitspolitischen und ökonomischen Interessen Europas entwickelt hat. Die Zentralasienstrategie ist hier ein aufschlussreiches Dokument, das die Verflechtung von Eigeninteresse mit der Rhetorik der Hilfe zeigt.

China ist kein OECD-Mitglied und ist damit auch nicht an die DAC-Definition von Entwicklungshilfe gebunden. Wie oben beschrieben, lassen sich aus OECD-Perspektive im Fall Chinas Entwicklungshilfegelder nicht klar von anderen Zahlungen ins Ausland, zum Beispiel Direktinvestitionen trennen. Kann man China dies zum Vorwurf machen? Auch andere Geber von Entwicklungshilfe investieren in den Ländern, die sie unterstützen – selbst wenn die Investoren in erster Linie privatwirtschaftliche Unternehmen sind.⁵ Wenn man aber die enge Verflechtung privatwirtschaftlicher und staatlicher Interessen in Betracht zieht und außerdem berücksichtigt, dass Profitinteressen bei diesen Investitionen im Vordergrund stehen und mit für Umwelt, Arbeitsrechte und soziale Fragen bedenklichen Praktiken verbunden sind (vgl. Bello 2019: 46), bleibt die Frage, inwiefern eine definitorische Trennung der Geberländer zwischen Direktinvestitionen und Entwicklungshilfegeldern in der Praxis wirklich einen Unterschied für die Empfänger macht.

Die EU ist zum Beispiel der größte Handelspartner Zentralasiens und auch der größte Investor Kasachstans, wobei die Direktinvestitionen der EU-Länder hier um ein Vielfaches höher als die chinesischen Investitionen sind (Russell 2019). Der Umstand, dass Direktinvestitionen nach DAC-Definition nicht als Entwicklungsgelder gelten, bedeutet nicht, dass die Entwicklungszusammenarbeit hier nicht auch für westliche Geber Wege für den Profit ebnet – ein Beispiel dafür sind etwa öffentlich-private Partnerschaften im Entwicklungsbereich. Eine Tatsache, die wenig Beachtung in der öffentlichen Diskussion zur Entwicklungszusammenarbeit gefunden hat, ist zum Beispiel, dass das niedrige Zinsniveau westlichen Gebern über Jahre erlaubt hat, an den Finanzmärkten Gelder zu günstigen Konditionen zu leihen und Profite dadurch zu machen, dass sie diese zu höheren Zinsen an Entwicklungsländer verliehen haben (Colin 2014). Diese Kredite konnten bis 2019 als Entwicklungshilfegelder im Sinne von ODA deklariert werden.⁶

Oft wird im Zusammenhang mit der Debatte um chinesische Kredite von der Gefahr der Verschuldung der Empfängerländer berichtet. Das ist durchaus eine valide Befürchtung, nur sollte diese nicht auf China reduziert werden. Verschuldung der von ausländischen Krediten abhängigen Länder ist ein massives Problem, zu dem eine Reihe von Kreditgebern über Jahrzehnte hinweg beigetragen haben. Der IWF, die Weltbank, der Pariser Club und der private Sektor sind die Hauptgläubiger Afrikas. Der Anteil der Schulden Afrikas an China beträgt

⁵ Es gibt natürlich auch viele chinesische privatwirtschaftliche Investoren.

⁶ 2019 hat die OECD ihre Evaluationskriterien zumindest in einigen Aspekten angepasst, siehe unter: www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/modernisation-dac-statistical-system.htm.

etwa ein Viertel der afrikanischen Schuldenlast (Jubilee Debt Campaign 2018). Hinweise darauf, dass China andere Länder absichtlich in eine Schuldenfalle treibt, wie es vor allem in US-Medien propagiert wird, entbehren wissenschaftlichen Studien zufolge faktischer Beweise (Bräutigam 2019).

Ein weiterer Kritikpunkt mit Blick auf die chinesische Entwicklungshilfe ist die fehlende Konditionalität. Menschenrechte und Demokratie würden von China selbst missachtet und auch bei der Vergabe von Krediten nicht eingefordert. Dies untergrabe die Praxis der westlichen Geber, da autoritäre Staaten sehr gern finanzielle Hilfen annehmen, die keine Veränderung ihrerseits verlangen. Somit, so der Vorwurf, würden autoritäre Regime durch Chinas Entwicklungshilfepraxis gestärkt. Die Einforderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten hat sich zu einem festen Bestandteil der Entwicklungspolitik westlicher Geber entwickelt. Allerdings ist offensichtlich, dass die westliche Entwicklungszusammenarbeit ihr Ziel im Großen und Ganzen verfehlt hat. Die unterstützten Staaten sind nicht unabhängig von Hilfgeldern geworden, autoritäre Regime sind an der Macht geblieben, funktionierende demokratische Strukturen konnten in der Regel nicht etabliert werden und auch die Menschenrechtssituation hat sich durch Entwicklungshilfegelder, makrostrukturell gesehen, nicht verbessert.

Auch hierfür ist Zentralasien ein gutes Beispiel. Das Vorhaben, die ehemals sowjetischen Staaten zur Demokratie nach westlichem Vorbild zu erziehen, ist gescheitert. In der Region ist die Skepsis gegenüber dem normativen Ansatz traditioneller Geber groß und es gibt wenig Bereitschaft zu Reformen. Dies bedeutet jedoch in der Konsequenz nicht, dass die Vergabe von Entwicklungshilfe eingeschränkt wird. Im Gegenteil – sie wird ausgebaut (Russell 2019). Dies hat sicher mit einer Eigendynamik zu tun, die der Entwicklungshilfesektor entwickelt hat (der sich ja nicht selbst abschaffen möchte), allerdings auch mit politischen Erwägungen, denn es gibt, wie in der Zentralasienstrategie dargelegt, auch ein Eigeninteresse an der Kooperation mit der Region.

Das Problem ist also nicht China – das Problem ist die imperiale Logik, die der Idee von Entwicklungszusammenarbeit zugrunde liegt und die auf struktureller Ebene eng an machtpolitische Interessen geknüpft ist (vgl. Escobar 1995). China bedient sich dieses Instruments genauso wie die OECD-Länder und daher kann und sollte die chinesische Entwicklungspolitik auch unter denselben Gesichtspunkten kritisiert werden. China hingegen die Nichteinforderung von Demokratie und Menschenrechten vorzuwerfen ist eine eurozentrische Sichtweise, die zudem einen kritischen Blick auf die eigene Praxis vermissen lässt. Zudem verfehlt diese Art von Kritik den eigentlichen Kern des Problems. Die Unterschiede zwischen westlichen und chinesischen Entwicklungskooperationen in ihrer Umsetzung sind, wenn man die darunterliegenden Motive vergleicht, oberflächlicher Natur. Wodurch sich die Ansätze im Kern unterscheiden, sind vielmehr die (ideologisierten) Narrative, die die Superiorität des jeweiligen Systems in den Vordergrund zu rücken suchen.

Bestehende soziale Ungleichheiten und ökonomisches Ungleichgewicht werden sich durch Entwicklungshilfe nicht beseitigen lassen. Dazu bräuchte es schon ein gerechtes Wirtschaftssystem und eine faire Handelspolitik, die auf die gleichmäßige Verteilung unserer Ressourcen, nicht aber auf den Profit einzelner Akteure ausgerichtet ist. Solange es aber ein solches System nicht gibt, muss weiterhin diskutiert werden, wie und unter welchen Bedingungen Entwicklungsgelder sinnvoll eingesetzt werden können, um zumindest stellenweise Not zu lindern und diejenigen zu unterstützen, die zu den Verlierern des Kapitalismus gehören. Hier können Chinas Investitionen genauso wertvoll wie die westlichen Gelder sein – an vielen Stellen möglicherweise sogar hilfreicher, weil sie unbürokratischer vergeben werden und weil sie Finanzierungslücken (z. B. im Infrastrukturbereich) schließen können. Dies anzuerkennen ist eine Grundvoraussetzung, um mit China langfristig in einen produktiven Dialog über Entwicklungskooperationen zu kommen und gemeinsame Ziele zu definieren.

LITERATUR

- Bello, Walden (2019): *China: An Imperial Power in the Image of the West*, Bangkok.
- Bolton, John (2018): Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the The Trump Administration's New Africa Strategy, 13.12.2018, unter: www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-trump-administrations-new-africa-strategy/.
- Bossuyt, Fabienne (2019): The EU's and China's Development Assistance Towards Central Asia: Low Versus Contested Impact, in: *Eurasian Geography and Economics* 5–6/2019, S. 606–631.
- Bräutigam, Deborah (2011): Aid «With Chinese Characteristics»: Chinese Foreign Aid and Development Finance Meet the OECD-DAC Aid Regime, in: *Journal of International Development* 5/2011, S. 752–764.
- Bräutigam, Deborah (2019): Is China the World's Loan Shark?, in: *The New York Times*, 26.4.2019, unter: www.nytimes.com/2019/04/26/opinion/china-belt-road-initiative.html.
- Cheng, Cheng (2019): The Logic Behind China's Foreign Aid Agency, Carnegie-Tsinghua Center for Global Policy, 21.5.2019, unter: <https://carnegietsinghua.org/2019/05/21/logic-behind-china-s-foreign-aid-agency-pub-79154>.
- Colin, Stéphanie (2014): A Matter of High Interest: Assessing how Loans are Reported as Development Aid, European Network on Debt and Development, unter: <https://eurodad.org/files/pdf/52dfceda73117.pdf>.
- Escobar, Arturo (1995): *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton.
- Ferchen, Matt/Perera, Anarkalee (2019): Why Unsustainable Chinese Infrastructure Deals Are a Two-Way Street, Carnegie Tsinghua Center for Global Policy, unter: https://carnegieendowment.org/files/7-15-19_Ferchen_Debt_Trap.pdf.
- Hoffmann, Katharina (2010): The EU in Central Asia: Successful Good Governance Promotion?, in: *Third World Quarterly* 1/2010, S. 87–103.
- Hütz-Adams, Friedel/Hummel, David/Knoke, Irene (2014): Partnerschaft auf Augenhöhe? Die Rolle Chinas in Afrika, Südwind – Institut für Ökonomie und Ökumene, unter: <https://suedwind-institut.de/files/Suedwind/Publikationen/2014/2014-22%20Partnerschaft%20auf%20Augenhoehe.%20Die%20Rolle%20Chinas%20in%20Afrika.pdf>.
- Jubilee Debt Campaign (2018): Africa's Growing Debt Crisis: Who is the Debt Owed to?, unter: https://jubileedebt.org.uk/wp/wp-content/uploads/2018/10/Who-is-Africa-debt-owed-to_10.18.pdf.
- Laruelle, Marlene (Hrsg.) (2018): *China's Belt and Road Initiative and its Impact in Central Asia*, Washington, unter: https://centralasiaprogram.org/wp-content/uploads/2017/12/OBOR_Book_.pdf.
- Malik, Kenan (2019): As a System, Foreign Aid is a Fraud and does Nothing for Inequality, in: *The Guardian*, 2.9.2019, unter: www.theguardian.com/commentisfree/2018/sep/02/as-a-system-foreign-aid-is-a-fraud-and-does-nothing-for-inequality.
- Owen, Catherine (2016): Chinese Expansion in Central Asia: Problems and Perspectives, The Foreign Policy Centre, unter: <https://fpc.org.uk/chinese-expansion-in-central-asia-problems-and-perspectives/>.
- Peyrouse, Sebastien (2017): A Donor without Influence: The European Union in Central Asia, Ponars Eurasia, Policy Memo 478, unter: www.ponarseurasia.org/memo/donor-without-influence-european-union-central-asia.
- Russell, Martin (2019): The EU's New Central Asia Strategy, European Parliament, unter: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/633162/EPRS_BRI\(2019\)633162_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/633162/EPRS_BRI(2019)633162_EN.pdf).
- Tian, Hao (2018): China's Conditional Aid and its Impact in Central Asia, in: Laruelle, Marlene (Hrsg.): *China's Belt and Road Initiative and its Impact in Central Asia*, Washington, S. 21–33, unter: https://centralasiaprogram.org/wp-content/uploads/2017/12/OBOR_Book_.pdf.
- Umarov, Temur (2019): What's Behind Protests Against China in Kazakhstan?, Carnegie Moscow Center, 30.10.2019, unter: <https://carnegie.ru/commentary/80229>.
- Wolters, Alexander (2018): Hegemonic or Multilateral? Chinese Investments and the BRI Initiative in Tajikistan and Kyrgyzstan, in: Laruelle, Marlene (Hrsg.): *China's Belt and Road Initiative and its Impact in Central Asia*, Washington, S. 41–50, unter: https://centralasiaprogram.org/wp-content/uploads/2017/12/OBOR_Book_.pdf.