

IMPULSE

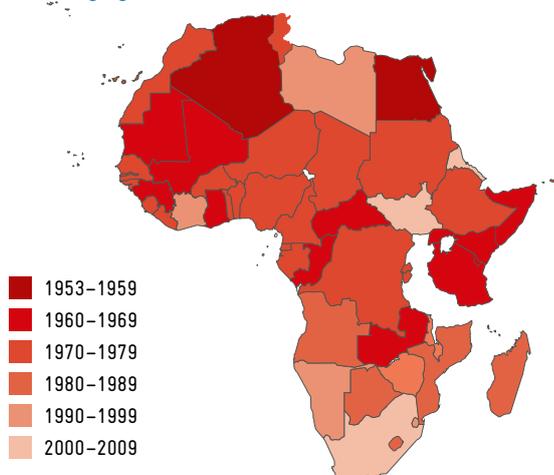
aus der internationalen Zusammenarbeit

Die komplexe Realität von Chinas Engagement auf dem afrikanischen Kontinent

Analyse und potentielle Komplementarität mit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Afrikas Bevölkerung wird sich bis 2050 verdoppeln. Bereits heute sind ca. 60% der Afrikanerinnen und Afrikaner unter 25 Jahren. Viele von ihnen, oft die Kreativsten und am besten Ausgebildeten, verlassen ihre Länder in Richtung Europa – auf der Suche nach einem Ausweg aus der wirtschaftlichen Hoffnungslosigkeit. Ihnen Perspektiven zu geben, setzt einen strukturellen Wandel voraus: Weg von einem auf Rohstoffexporten basierendem Wachstum, hin zu einem von dem Industrie- und Dienstleistungssektor angetriebenen Wachstumsmodell.

Abbildung 1: Chronologie des chinesischen EZ-Engagements in Afrika



Quelle: Fuchs und Rudyak (2019 ersch.), auf Basis v. AidData (2017)

Für diesen Wandel sind nach Ansicht des Entwicklungsökonom Paul Collier ausländische Investitionen und (Groß-)Unternehmen unabdingbar, denn sie sind der Motor für Fortschritt und gesellschaftliche Veränderung. Als Beispiel führt Collier China an: Sein rasanter wirtschaftlicher Aufstieg wurde erst durch die Öffnung für ausländische Investitionen ermöglicht. Was leicht aus dem Blick gerät: Chinas Regierung hat ausländische Investitionen (und Geber) von Anfang an gezielt gesteuert. Sein Aufstieg ist folglich nicht nur der Öffnung, sondern in mindestens gleichem Maße einer Flankierung durch entsprechende Reformen zu verdanken. Ausländische Investitionen brauchen geeignete Rahmenbedingungen, um nachhaltig zu wirken.

China ist es innerhalb der letzten zwanzig Jahre gelungen, von einem vernachlässigbaren Akteur zu Afrikas wichtigstem Wirtschaftspartner und größtem Finanzier von Infrastruktur zu werden. Chinas Handelsvolumen mit Afrika ist in diesem Zeitraum jährlich durchschnittlich um 20% gewachsen. 2009 hat China die USA als Afrikas größten Handelspartner überholt. Auch seine Investitionsflüsse nach Afrika sind seit der globalen Finanzkrise von 2008 gestiegen: pro Jahr im Durchschnitt um 40%. Berücksichtigt man die in Statistiken nicht gelisteten privaten Investitionen, könnten die Zahlen der jüngsten McKinsey-Studie zufolge um 15% höher liegen.

Deutschland und China in Afrika: Unterschiedliche Motive, komplementäre Interessen

China steht vor einem demographischen Wandel. 2012 ist die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter erstmals geschrumpft, ab 2020 dürfte sie deutlich zurückgehen. Gleichzeitig gibt es in der Industrie massive Überkapazitäten. China will diese (u. a. im Rahmen der *Belt and Road Initiative*) durch Internationalisierung abbauen und „low-tech“ Industrien auslagern. Gleichzeitig braucht China nach wie vor Rohstoffsicherheit, weswegen ressourcengedockte Kredite (*resource-backed loans*) einen wichtigen Platz in seiner Toolbox in Afrika einnehmen werden. Dabei sind im chinesischen Modell der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) Entwicklungshilfe (*foreign aid*), Handel und Investitionen eng miteinander verflochten und nach einer Logik des „win-win“ – zumindest theoretisch – auf komplementäre Vorteile ausgerichtet: China braucht Ressourcen sowie Absatz- und Investitionsmärkte, Afrika Kredite und Investitionen.

Dem Internationalen Währungsfonds (IWF) zufolge (2017) eröffnet die Verlagerung der arbeitsintensiven Industrien aus China Afrika die Chance einer demographischen Dividende. Eine Frage, die auch die Afrikanische Union beschäftigt, wie das Thema des Gipfeltreffens ihrer Staats- und Regierungschefs im Januar 2017 offenbarte: „Die demographische Dividende durch Investitionen in die Jugend nutzbar machen“. Voraussetzung dafür ist laut dem IWF, dass Afrika die strukturelle Transformation und die Integration in globale Wertschöpfungsketten gelingt.

Deutschland machte die Bekämpfung der Ursachen von Flucht und Migration zum Zentrum der G20-Präsidentschaft im Jahr 2017. Im Sinne der Argumentation Paul Colliers sollen entwicklungspolitische Agenden wie der

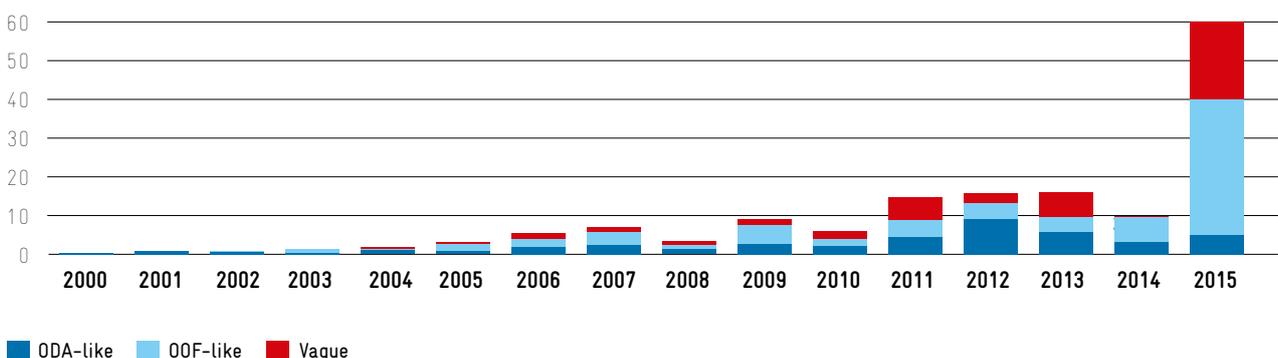
Compact with Africa der G20 oder der *Marshallplan mit Afrika* des BMZ private und öffentliche Investitionen in die technische und soziale Infrastruktur fördern, die für eine nachhaltige Entwicklung des Kontinents notwendig sind. Was in der deutschen EZ-Diskussion oft übersehen wird: Für die deutsche Wirtschaft scheinen Investitionen in Afrika derzeit weitaus weniger attraktiv als für die chinesische. Von 400.000 deutschen Unternehmen sind nur etwa 1.000 auf dem afrikanischen Kontinent aktiv. Dorthin fließt nur ein Zehntel der Summe, die in Asien investiert wird.

Daraus ergibt sich konsequenterweise die Frage, inwiefern trilaterale Kooperation, die es den afrikanischen Ländern ermöglichen würde, Potentiale des chinesischen Engagements besser zu nutzen, zu einem „win-win-win“-Szenario für alle Beteiligten führen kann.

Chinas EZ auf dem afrikanischen Kontinent

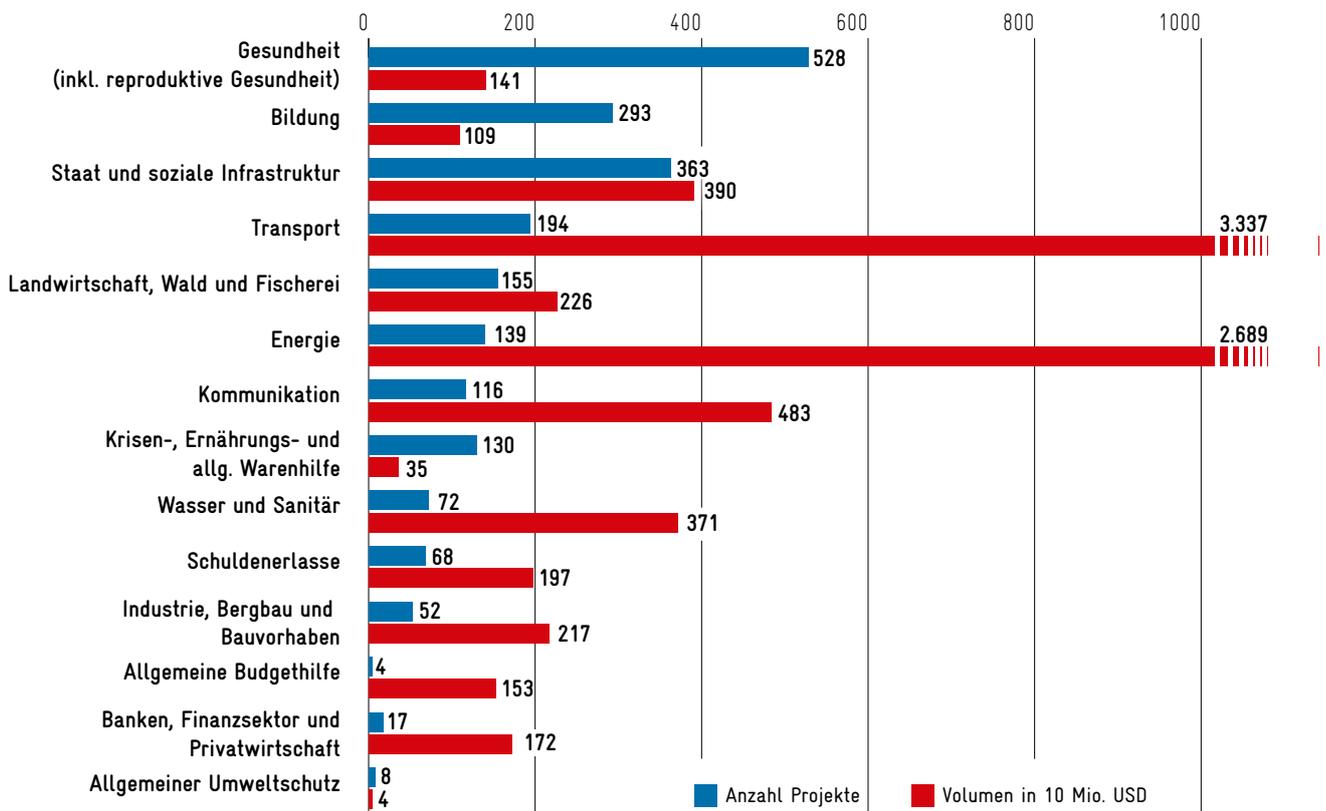
Chinas EZ mit Afrika begann 1956 mit Ägypten, welches die Volksrepublik als erstes afrikanisches Land anerkannte und wurde während der 1960er und 1970er Jahre auf die Mehrheit der afrikanischen Länder ausgeweitet (Abbildung 1). In den internationalen Fokus rückte sie jedoch erst 2006. Da versprach China bei dem Forum für China-Afrika Kooperation (FOCAC), seine EZ-Mittel für Afrika bis 2009 zu verdoppeln und einen China-Afrika Entwicklungsfonds mit 5 Mrd. USD für Investitionsprojekte einzurichten. Beim jüngsten Gipfel des alle drei Jahre stattfindenden Forums im Dezember 2015 im südafrikanischen Johannesburg sagte Chinas Präsident Xi Jinping den afrikanischen Ländern 60 Mrd. USD für EZ-Projekte im Zeitraum 2015–2018 zu. Davon sind 5 Mrd. für Grants und zinslose Kredite, v. a. in den Sektoren Industrie, landwirtschaftliche

Abbildung 2: Chinas offizielle Entwicklungsfinanzierung in Afrika, 2000–2015*
in Mrd. USD



Quelle: Eigene Abbildung mit Daten aus AidData (2017). *Die Daten für 2015 basieren auf Chinas offiziellen Zusagen bei FOCAC 2015.

Abbildung 3: Projektzusagen 2000-2015 (ODA-like, OOF-like und vague OF)*
in 10 Mio. USD



Quelle: Eigene Abbildung mit Daten aus AidData (2017). *Die Volumina für Transport und Energie betragen 33,3 bzw. 26,9 Mrd. USD

Modernisierung, Umwelt, Armutsminderung und öffentliche Gesundheit gedacht; 35 Mrd. an Vorzugskrediten für die Entwicklung von Infrastruktur- und Produktionskapazitäten sowie 10 Mrd. für den neuen China-Afrika Fonds für Produktionskapazitätskooperation. Dieser soll gezielt die Verlagerung von arbeitsintensiven Industrien aus China nach Afrika finanzieren. Darüber hinaus wurde der China-Afrika Entwicklungsfonds, aus dem nach Angaben der staatlichen *China Daily* bis Ende 2015 3,2 Mrd. USD für die Finanzierung von 80 Projekten in 35 Ländern abgeflossen waren, um weitere 5 Mrd. USD aufgestockt. Chinas Regierung betont, dass beide Fonds offen für internationale Beteiligung sind. Zwischen dem China-Afrika Entwicklungsfonds und der Bill und Melinda Gates Stiftung gibt es ein Abkommen über Kooperation im Gesundheits- und Agrarsektor. Daneben richtete China einen 3,1 Mrd. USD Süd-Süd Klimakooperationsfonds für Projekte zur Bekämpfung des Klimawandels ein. Inwiefern sich alle Zusagen in konkreten Projekten materialisieren, bleibt abzuwarten, da Analysen gezeigt haben, dass nicht alle 2000–2014 zugesagten Mittel tatsächlich auch abgerufen wurden (SAIS-CARI 2016, AidData 2017). Gleichwohl ist dies die bisher größte EZ-Zusage an Afrika.

Die komplexe Realität des chinesischen Engagements

AidData schätzt, dass durchschnittlich nur ein Viertel der chinesischen EZ an Afrika den ODA-Kriterien der OECD entspricht. Der Großteil sind Exportkredite und Kredite mit marktnahen Zinssätzen (Abbildung 2). Die unklare Abgrenzung von ODA-vergleichbaren (ODA-like) und anderen offiziellen, eher kommerziell orientierten (OOF-like) EZ-Flüssen, sowie die Zurückhaltung der chinesischen Regierung, transparente Daten zu veröffentlichen, haben viel Kritik und Spekulationen über die Effektivität der chinesischen EZ befeuert. In der öffentlichen Wahrnehmung dominiert das Bild einer monolithischen, staatlich gelenkten „China Inc.“ – vertreten durch chinesische Staatskonzerne und große Infrastruktur- und Energievorhaben.

Die Realität ist weitaus komplexer. Etwa 90% der in Afrika operierenden chinesischen Unternehmen sind privat. Vielen haben EZ-Mechanismen wie der China-Afrika Entwicklungsfonds die Tür geöffnet. Die vielleicht bekanntesten unter ihnen, Huawei und ZTE, stehen hinter dem massiven Ausbau der afrikanischen Telekom-

munikationsinfrastruktur. Dies hat Chinas Einfluss auf dem afrikanischen Telekommunikationsmarkt gefestigt, aber auch die Verbraucherpreise durch Produktlokalisierung um bis zu 40% gesenkt. Transport und Energie sind dem Finanzvolumen nach mit Abstand die größten Sektoren, allerdings nicht nach der Anzahl von Projekten. Hier dominieren Gesundheit (einschl. reproduktiver Gesundheit), Governance, soziale Infrastruktur und Bildung (Abbildung 3). Auch Kooperationsstrukturen sind von Land zu Land verschieden: Südafrika und Äthiopien haben strategische Partnerschaftsabkommen mit China unterzeichnet. Sie sollen sicherstellen, dass Chinas EZ den nationalen Entwicklungsprioritäten dient. Andere EZ-Zielländer wie Kenia, Nigeria oder Tansania operieren ohne entsprechende strategische Rahmen. In Angola und Sambia beschränkt sich Chinas EZ vor allem auf Ausbau von Infrastruktur im Austausch für Ressourcen. Gerade letzteres ist oft Ziel der westlichen Kritik. Dabei wird übersehen, dass es sich meist um Bartergeschäfte handelt: Anders als bei Darlehen westlicher Geber (die vor allem in USD dotieren), können afrikanische Staaten die Rohstoffe jederzeit liefern, ohne sich in einer Fremdwährung zu verschulden, die sie selbst nicht schaffen können. Somit kann der Staatshaushalt nicht durch Währungsverluste belastet werden.

Defizite des chinesischen EZ-Modells

Im Kern muss Chinas EZ-Modell als eine Ableitung der innenpolitischen Reformagenda verstanden werden: China „exportiert“ genau das, was die chinesische Regierung seit Beginn der „Reform- und Öffnungspolitik“ als erfolgreich bewertet hat. Bisweilen führt das dazu, dass die chinesische EZ eher Input- statt Outcome-orientiert ist.

Ein anschauliches Beispiel hierfür sind die Demonstrationen für Agrartechnologie, die nach dem FOCAC-Gipfel von 2006 als Flaggschiffprojekt eingeführt wurden. Entwicklungspolitisch durch die Ministerien für Handel und Landwirtschaft gesteuert und durch Staats- und Mischkonzerne aus chinesischen Provinzen betrieben, sollten sie einerseits durch Technologietransfer zur Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität ihrer Zielländer beitragen und gleichzeitig diese als Märkte erschließen. So sollte das Demonstrationzentrum in Tansania, hinter dem der Stadtstaat Chongqing steht, Technologie zum Anbau von Hybridreis einführen, stieß aber unerwartet auf Ablehnung der lokalen Farmer. Der Grund? Der chinesische Reis war zwar ertragreicher, geschmacklich aber dem lokalen unterlegen. Was vorher nicht klar war: Im Unterschied zu China ist Reis in

Tansania kein Grundnahrungsmittel, sondern hat zeremonielle Bedeutung. Es wird von der gehobenen Mittelklasse mit höherem verfügbarem Einkommen konsumiert. Bei dem lokalen Grundnahrungsmittel Mais hatte Chongqing keine komparativen Vorteile. Wie eine Evaluation der China Agricultural University schlussfolgerte, hatte es vor Projektbeginn keine Bedarfsanalyse gegeben. Diese Analyse, wie auch Wirkungsmonitoring, sind selten. All das führt zu vermeidbaren Fehlallokationen.

Chinas Führung hat das Problem inzwischen erkannt. Im Februar 2017 forderte Präsident Xi Jinping eine Reform des chinesischen EZ-Systems: Die EZ-Strategie müsse optimiert, das Finanz- und Projektmanagement verbessert, die Verwaltung reformiert und die Effektivität der EZ als Ganzes gesteigert werden.

Wie kann die deutsche TZ mit China in Afrika komplementär zusammenarbeiten?

Deutschland und China verbinden über 35 Jahre Reform- und Entwicklungspartnerschaft. Nach mehreren Jahren Sondierungen in Richtung trilateraler Kooperation wurde im Mai 2017 in Peking das Deutsch-Chinesische Zentrum für Nachhaltige Entwicklung (ZNE) eröffnet. Das ZNE soll auf der Grundlage der komplementären Stärken von Deutschland und China eine Plattform für deutsch-chinesische Projekte in Afrika schaffen. Hierfür bieten sich vor allem folgende Bereiche an:

Verknüpfung von Industrieinvestitionen mit Berufsbildung: Neue Sonderwirtschaftszonen (SWZ) und Industrieparks sollen gemäß Chinas Zusagen bei FOCAC 2015 als Plattformen für Investitionen und Technologietransfer dienen. Damit sich diese langfristig in einer demographischen Dividende für Afrika niederschlagen, müssen sie durch einen substanziellen Aufbau lokaler Kapazitäten begleitet werden. Hier weisen China und Deutschland eine Reihe von komplementären Stärken auf: China (für dessen wirtschaftliche Entwicklung die SWZ eine zentrale Rolle spielten) verfügt über umfangreiche Erfahrung in Finanzierung, Entwicklung und Management von SWZ und Industrieparks. Deutschland, dessen duales Berufsbildungssystem weltweit führend ist, könnte dies durch begleitende Maßnahmen zur Entwicklung von maßgeschneiderten technischen Berufsbildungsprogrammen und anderen Sektor-spezifischen Capacity Development Maßnahmen flankieren. Dem käme insbesondere zugute, dass Deutschland sowohl in China als auch in Afrika bereits seit vielen Jahren ein Kooperationspartner im Feld Berufsbildung ist.

Nachhaltige Infrastrukturinvestitionen: Eine der zentralen Beiträge Chinas in Afrika ist die kosteneffektive Bereitstellung von Infrastruktur. Diese soll, betont Chinas Regierung in zahlreichen Dokumenten, sozial- und umweltverträglich erfolgen. In der Realität, gibt das Handelsministerium zu, haben chinesische Unternehmen nach wie vor eher wenig Bewusstsein für Nachhaltigkeitsaspekte. Deutschland könnte hier die Nachhaltigkeit der Infrastrukturinvestitionen im Sinne der Partnerländer begleiten (und gleichzeitig China dabei unterstützen, den eigenen Vorgaben gerecht zu werden) – durch Risikoanalysen, soziale Folgenabschätzungen, Umweltverträglichkeitsprüfungen und Stakeholder-orientiertes Projektmanagement.

EZ-Governance: Wie das Beispiel Chinas gezeigt hat, ist strategische Steuerung von EZ und Investitionen Voraussetzung für deren Erfolg. In den meisten Ländern Afrikas findet diese noch nicht statt. Hier bietet es sich vor dem Hintergrund der langjährigen deutsch-chinesischen Kooperation an, Faktoren für eine erfolgreiche Steuerung von EZ und Investitionen herauszuarbeiten und diese den afrikanischen Stakeholdern in *Knowledge Sharing* Ansätzen zur Verfügung zu stellen. Inwieweit ist jedoch eine bessere Steuerung durch ihre afrikanischen Partner in China von Interesse? Was dafür spricht: Chinas Regierung hat wiederholt geäußert, dass sie klarere China-Strategien afrikanischer Länder begrüßen würde. Ferner soll das 2017 unter dem Development Research Center des Staatsrats eröffnete Center for International Knowledge on Development explizit die Erkenntnisse der chinesischen Entwicklung für andere (Entwicklungs-)Länder zugänglich machen. Hieran könnte die deutsche TZ, die wiederum sehr viel Erfahrung in der Fazilitation von horizontalem Wissenstransfer hat, anknüpfen.

Darüber hinaus könnte die **Effektivität** der chinesischen EZ auch in anderen Bereichen durch Optimierung der Bedarfserhebung und Stakeholder-Analyse, evidenzbasierte und wirkungsorientierte Managementansätze und Ein-

führung von Monitoring- und Evaluierungssystemen im Sinne der afrikanischen Partnerländer (und Chinas eigener Reformvorgaben) gestärkt werden.

Marina Rudyak ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Sinologie der Universität Heidelberg. 2009–2013 war sie Politikberaterin in einem durch die GIZ im Auftrag des BMZ umgesetzten Regionalvorhaben in Peking.

LITERATUR:

„China Africa Development Fund hits 5 billion“, *China Daily*, 05.12.2015

Dreher, A. et al., „Aid, China, and Growth: Evidence from a New Global Development Finance Dataset“, *AidData Working Paper 46* (2017)

Fuchs, A. und Rudyak, M., „Motives of China’s Foreign Aid“, in: Ka, Z. (Hrsg.), *Handbook of the International Political Economy of China* (vorr. 2019)

Hwang, J, et al., „How Chinese Money Is Transforming Africa: It’s Not What You Think“, *SAIS-CARI Policy Brief 11* (2016)

IMF. African Dept., „A Rebalancing Act for China and Africa: The Effects of China’s Rebalancing on Sub-Saharan Africa’s Trade and Growth“, 7 April 2017

McKinsey & Company, „How Are Africa and China Engaging, and How Will the Partnership Evolve?“ Juni 2017

Rudyak, M., „Zu komplex und fragmentiert: China muss seine Strukturen für Entwicklungshilfe dringend reformieren“, *Internationale Politik*, Mail/Juni 2017: 102–106

Xu, X. et al., „Science, Technology, and the Politics of Knowledge: The Case of China’s Agricultural Technology Demonstration Centers in Africa“, *World Development 81* (2016): 82–91

Hinweis: Dieses Papier gibt die Meinung der Autorin wieder und repräsentiert nicht notwendigerweise die Position der GIZ.

Impressum

Herausgeber:
Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit
(GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft
Bonn und Eschborn

Friedrich-Ebert-Allee 36 + 40
53113 Bonn, Deutschland
T +49 228 44 60-0
F +49 228 44 60-17 66
E impulse@giz.de
I www.giz.de

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn, Deutschland
T +49 61 96 79-0
F +49 61 96 79-11 15

Verantwortlich:
GIZ, Stabsstelle Unternehmensentwicklung, Eschborn
David Nguyen-Thanh

Autorin:
Marina Rudyak

Design/Layout:
SCHUMACHER – Brand + Interaction Design, Darmstadt

Eschborn, März 2018