

Frischer Wind aus Asien

In der Entwicklungspolitik müssen sich die alten Geberländer auf neue Bedingungen einstellen

Sebastian Paulo und Helmut Reisen | **Die Schwellenländer, allen voran China, drängen auf den Entwicklungshilfesektor. Mit neuen Ansätzen konterkarieren sie die vom Westen entwickelten Methoden und Standards – und ernten dafür regelmäßig die Kritik der Etablierten. Doch der einzig praktikable Weg ist eine Synthese von westlichen und östlichen Ansätzen.**

Der eigens zum Krisenmanagement anberaumte G-20-Gipfel in London brachte die veränderte weltwirtschaftliche Balance deutlich zur Geltung. China ist zum größten globalen Kreditgeber aufgestiegen. Es muss seine Konjunkturprogramme nicht über Schulden finanzieren, sondern kann auf extensive Währungsreserven zurückgreifen. Und anstatt einer schrumpfenden Wirtschaft verbucht das Land auch in Zeiten der Krise Wachstumsraten im hohen einstelligen Bereich. Dies hat Auswirkungen auf die zukünftige Architektur der Entwicklungshilfe.

Bisher war Entwicklungshilfe das angestammte Terrain der Industriestaaten. Die alteingesessenen Geberagenturen dieser Staaten finden sich im Entwicklungsausschuss der OECD zusammen (Development Assistance Committee/DAC), in dessen Rahmen sie gemeinsam die Standards und Praktiken der Kooperation erarbeiten. Doch bereits im Vorfeld der globalen Finanzkrise begann sich abzuzeichnen, dass an einer Einbindung der aufstrebenden Schwellenländer in die internationale Entwicklungshilfearchitektur kein Weg vorbeiführt. Bislang ging man im Westen allerdings davon aus, dass sich letztere den existierenden Strukturen der westlichen Institutionen anpassen würden. Davon kann nun keine Rede mehr sein. Die neuen Geber werden sich nicht mehr einfach in das bestehende Rahmenwerk integrieren lassen. Vielmehr wird sich wohl eine Synthese aus etablierten Ansätzen der OECD und neuen Strategien aufstrebender Staaten durchsetzen.

Der Entwicklungsausschuss der OECD wird – trotz der Krise und ihrer Folgen – weiterhin eine bedeutende Rolle spielen. Die DAC-Geberländer stellen derzeit einen Anteil von 95 Prozent an der direkt quantifizierbaren Gesamthöhe der weltweiten Hilfsleistungen. Jedoch spiegelt dies nicht die wahren Größenverhältnisse wider, sondern erklärt sich aus der strukturellen Besonderheit der neuen Entwicklungshilfeansätze. Anders als bei den etablierten Gebern erfolgt die Ent-

wicklungshilfe der Schwellenländer nur in geringem Maße in Form von Schuldenerlassen. Zurückzuführen ist dies schlicht auf die Tatsache, dass die Höhe der ausstehenden Verbindlichkeiten zwischen Schwellen- und Entwicklungsländern zumeist sehr gering ist. Auch wird lediglich ein geringer Teil der Hilfe in Form von technischer Zusammenarbeit geleistet, denn die einheimische Beraterindustrie der aufstrebenden Staaten ist oft selbst noch unterentwickelt. Folglich bieten die aufstrebenden Staaten ihre Hilfe überwiegend in Projektform an.

Der Einfluss Chinas wiegt daher deutlich schwerer als seine messbaren Entwicklungshilfezahlungen vermuten ließen. Denn China stellt seine Hilfe größtenteils in Form von schlüsselfertigen Projekten zur Verfügung. Diese Projekte werden als Paket angeboten und beinhalten sowohl die Planung und Finanzierung als auch die Bereitstellung und Ausbildung der zur Umsetzung benötigten Arbeitskräfte. Die Finanzierung erfolgt dabei vorwiegend durch Chinas Export-Import Bank (Exim Bank). Um zugleich den Handel zu fördern, ist die finanzielle Unterstützung für gewöhnlich an die Beteiligung chinesischer Auftraggeber gebunden. Während sich Chinas offizielle Entwicklungshilfe also auf relativ niedrigem Niveau bewegt, schätzt der Internationale Währungsfonds (IWF) die indirekte chinesische Finanzunterstützung für Afrika, bestehend aus Darlehen und Kreditlinien der Exim Bank, auf jährlich etwa 19 Milliarden Dollar. Im direkten Vergleich zum DAC werden die Größenordnungen deutlich: Die OECD beziffert die Summe der Official Development Assistance (ODA) dieser Geber für den Kontinent im Jahr 2008 mit 26 Milliarden Dollar.

Chinas Entwicklungspolitik wird von den Vertretern westlicher Staaten allerdings regelmäßig wegen ihres Mangels an Transparenz kritisiert. Da Geschäfte oft in Tauschform getätigt werden, ist finanzielle Nachvollziehbarkeit nur schwer herzustellen. Derartige Transaktionen folgen für gewöhnlich einem klaren Muster: Ein von der chinesischen Regierung beauftragtes Bauunternehmen, das meist einen Unterstützungskredit der Exim Bank erhält, unternimmt Infrastrukturarbeiten nach der Einwilligung des Empfängerlandes. Im Austausch dafür erteilt das Empfängerland einer beispielsweise im Bereich der Ölförderung oder des Rohstoffabbaus tätigen chinesischen Firma Abbaurechte durch Produktionslizenzen oder Kapitalbeteiligungen an der nationalen Ölgesellschaft. China bündelt also einen Entwicklungshilfebestandteil, der nicht individuell ausgezeichnet ist, mit einer Investitionszusage für Infrastruktur, die weitestgehend an den lokalen Behörden vorbeifließt. Die geleistete Entwicklungshilfe kann daher nicht von der vereinbarten Wirtschaftszusammenarbeit getrennt werden.

Das aber ist exakt der Grund, warum der chinesische Ansatz Vorteile mit sich bringen kann: Die Bedienung von Sonderinteressen und die Gefahr einer Zweckentfremdung von Entwicklungsgeldern werden im chinesischen Kooperationsmodell leichter vermieden. Sowohl Korruption als auch Engpässe in der Projektumsetzung sind weniger wahrscheinlich als im ungebündelten westlichen Ansatz des Rohstoffabbaus, in dem private Unternehmen beispielsweise Schürfrechte erwerben, während staatliche Entwicklungshilfe davon getrennt bleibt;

Die aufstrebenden Staaten bieten ihre Hilfe überwiegend in Projektform an

auch dann, wenn sie etwa Sozialleistungen für Minenarbeiter bereitstellt. Des Weiteren erlaubt die chinesische „Diaspora“ mit rund einer Million Menschen in Afrika eine wesentlich genauere Projektüberwachung vor Ort, als dies den westlichen Entwicklungspartnern je möglich wäre. Nicht zuletzt findet auch das Auftreten der Chinesen vor allem in afrikanischen Ländern großen Gefallen: „Ich finde, dass uns die Chinesen wie Gleichberechtigte behandeln. Der Westen hingegen behandelt uns wie ehemalige Untergebene“, bemerkte der ehemalige botswanische Präsident Festus Mogae und sprach damit vermutlich vielen afrikanischen Staats- und Regierungschefs aus dem Herzen.

Durch die massive Präsenz vor Ort kann China seine Projekte besser überwachen

Westliche Bedenken

Dennoch betrachtet das westliche Geberkartell die Emporkömmlinge in der Entwicklungshilfe aus einer Reihe von Gründen mit Skepsis. Der von Moises Naim, Chefredakteur des Magazins *Foreign Policy*, geprägte Begriff der „Schurkenhilfe“ ist symptomatisch für die Beurteilung der neuen Konkurrenz. Bedenken, die über den bereits erwähnten Mangel an Transparenz hinausgehen, sind insbesondere gegenüber China zahlreich – wenn auch nicht in jedem Fall begründet.

Wegen der unterschiedlichen Ansätze alter und neuer Geber befürchten viele eine stärkere Fragmentierung der Entwicklungshilfe. Ein weiterer Wildwuchs von Entwicklungsprojekten könnte schließlich zu einer Überforderung der Verwaltung in den Empfängerstaaten führen. China dagegen hat es sich zum Ziel gesetzt, seine Hilfe zu fokussieren und – verglichen mit den traditionellen Gebern – kurze Projektvorbereitungs- und Umsetzungsphasen zu gewährleisten.

Finanzierungen durch aufstrebende Länder könnten es den Entwicklungsländern obendrein ermöglichen, westliche Hilfe auszuschlagen, die an Bedingungen guter Regierungsführung geknüpft ist. Damit würde man riskieren, den Forderungen nach Good Governance nicht mehr genügend Nachdruck verleihen zu können. In diesem Zusammenhang sollte allerdings zweierlei bedacht werden: Erstens sind die Standards in diesem Bereich sowohl in China selbst wie auch in anderen Schwellenländern oft sehr niedrig. Es ist daher kein nennenswertes Bewusstsein für derartige Konzepte vorhanden. Des Weiteren war der Erfolg der westlichen Reformauflagen bisher bestenfalls bescheiden. Generell gilt: Sind keine großen Erfolge zu verbuchen, kann mit der Präsenz der neuen Geber auch nur wenig verloren gehen.

In dem Maße, in dem aufstrebende Kreditgeber ihre Entwicklungshilfe und Kreditvergabe an die ärmsten Länder erhöhen, steigen zudem die Bedenken, dass neue Kreditgeber Jahre der Bemühungen im Bereich der Schuldenbekämpfung in Afrika zunichte machen, denn die Aufsteiger vergeben bereitwillig Kredite. Entsprechend verpuffen vielerorts die Effekte westlicher Schuldenerlasse. Das Kommuniqué der G-20 in London hat allerdings sowohl den Stellenwert der Verschuldung als auch die Bedeutung des Instrumentariums der Weltbank und des IWF zur Verhinderung neuer nicht tragfähiger Schulden auf Druck Chinas abgeschwächt – und zwar zu Recht. Denn die verdeckte Bevormundung und die einseitige Schuldenfixiertheit der Bretton-Woods-Institutio-

nen wirkten nachweislich wachstumsfeindlich, da häufig Kofinanzierungen durch andere Entwicklungsbanken verhindert werden, wenn die Weltbank keine Kredite erteilen will.

Ein weiterer Aspekt westlicher Skepsis betrifft die Frage der Wettbewerbsverzerrung. Chinesische Unternehmen, so der Vorwurf, profitieren von subventionierten Kapitalkosten. Entsprechend entstehen ungleiche Wettbewerbsvoraussetzungen im Kontext internationaler Ausschreibungen in den Entwicklungsländern. Eine Lieferbindung für chinesische Staatsfirmen im Rahmen von Entwicklungshilfeprojekten kommt einer Subvention für Operationen chinesischer Firmen im Ausland gleich. Da das DAC die Praxis der Lieferbindung in der westlichen Hilfe abgeschafft hat und sich die neue Herangehensweise innerhalb der OECD weitgehend durchgesetzt hat, ist der Anteil gebundener Hilfe an der westlichen Entwicklungshilfe in den letzten Jahren drastisch zurückgegangen. Der Vorwurf, es entstehe eine Wettbewerbsverzerrung durch die gebundene chinesische Hilfe, ist in der Sache also richtig. Die Konsequenzen daraus sollten allerdings nicht überbewertet werden. Chinesische Firmen wären schließlich auch ohne Lieferbindung faktisch konkurrenzlos billig und schnell.

Dialog zwischen alten und neuen Gebern

Bei aller Skepsis, die im Westen vorherrschen mag, führt daher kein Weg an der Anerkennung der geänderten Realitäten im Entwicklunghilfesektor vorbei. Seit Beginn des 21. Jahrhunderts ist die Anzahl der Geberländer, die nicht dem DAC angehören, auf nahezu 30 gestiegen. Darunter befinden sich Schwellenländer wie Brasilien, China, Indien, Malaysia, Russland, Thailand, aber auch einige ölreiche Staaten wie Saudi-Arabien und Venezuela. Der Prozess der Verschiebung des weltwirtschaftlichen Schwerpunkts von West nach Ost wirft dennoch grundsätzliche Fragen auf: Wie wird man Entwicklungshilfe, trotz divergierender Ansätze, künftig sinnvoll koordinieren können? Genauer: Wer entwickelt nun das internationale Soft Law, also das globale Regelwerk nicht rechtsverbindlicher Verhaltensleitlinien, in der Entwicklungszusammenarbeit? Und wie wird dessen Einhaltung sichergestellt?

Gelingt es nicht, die neuen Akteure in das bestehende System einzubinden, verliert dieses an Wirksamkeit

Die westliche Gebergemeinschaft hat sich bislang ausgiebig bemüht, China und andere Schwellenländer in einen Dialog einzubinden. Die Einbeziehung neuer Akteure in etablierte Strukturen und Standards ist von speziellem Interesse für die OECD. Sollte es nicht gelingen, die wesentlichen Akteure in das bestehende Leitlinien- und Verhaltensregelsystem zu integrieren, wird es einen großen Teil seiner Wirksamkeit verlieren. So ist bisher beispielsweise keines der aufstrebenden Schwellenländer, mit Ausnahme Nigerias, der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) beigetreten. Die Initiative ist ein Bestandteil des westlichen Soft-Law-Repertoires und wird als ein Instrument zur Verbesserung der Transparenz und der Bekämpfung von Korruption angepriesen – auch wenn der Beweis der Effektivität dieses Instruments bei der Korruptionsbekämpfung noch aussteht. Generell greifen internationale

Organisationen wie die OECD auf Soft Law zurück, um Blockaden zu lösen, die sich aus der Heterogenität von Interessen ergeben. Derartige Handlungsnormen sind vor allem bei größeren Divergenzen zwischen Verhandlungspartnern hilfreich. Allgemeinverbindliche Vorschriften können in solchen Situationen schnell zu Blockaden führen. Soft-Law-Mechanismen hingegen erleichtern es auch Akteuren, die sich auf ungleichen Machtebenen befinden und über unterschiedliche Interessen, Werte und Zeithorizonte verfügen, Kompromisse zu schließen. Sie bieten daher eine Basis für die Einbeziehung neuer offizieller Geber in die internationale Entwicklungshilfearchitektur.

In dieser Hinsicht ist positiv zu bemerken, dass die Mitgliedschaft von Schwellenländern in OECD-Komitees und -Arbeitsgruppen beträchtlich angewachsen ist. Russland, Südafrika und Brasilien sind sowohl als Mitglieder wie auch als Beobachter in verschiedenen OECD-Dialogaktivitäten gut vertreten. Indien und insbesondere China haben sich bisher jedoch deutlich weniger stark integriert. Sie scheinen einen Beobachterstatus auf der Arbeitsebene vorzuziehen. Dies ist sicherlich ein Weg, an der Expertise der Organisation teilzuhaben, ohne sich poli-

Soft-Law-Mechanismen erleichtern divergierenden Akteuren, Kompromisse zu schließen

tisch zu sehr zu engagieren. Damit vermeiden Peking und Neu Delhi zugleich, sich internen Diskussionen um ihre entwicklungspolitischen Ansätze stellen zu müssen. Immerhin: Seit Herbst 2008 gibt es den „China-DAC-Arbeitskreis“, der den Dialog zwischen China und den DAC-Gebern beschleunigen soll. Die Gruppe beschäftigt sich neben der Armutsbe-

kämpfung in China insbesondere mit Chinas Entwicklungszusammenarbeit in Afrika. Hier bestünde womöglich das Potenzial, die Zusammenarbeit zu stärken. Zurzeit greifen die Mechanismen des Soft-Law-Systems als Koordinationsmechanismus für die Gesamtheit der Geberländer jedoch nur bedingt. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Systemen sind schlicht zu groß.

Peer Review und die Befolgung globaler Standards

Die klassische Rolle des Soft Law im Rahmen internationaler Organisationen ist es, „weiche Standards durchzusetzen“. Die bedeutendsten Instrumente in diesem Zusammenhang nennen sich Peer Review und Peer Pressure. Im OECD-Kontext wird Peer Review als systematische Überprüfung und Bewertung der Leistung eines Staates durch andere Staaten definiert. Ziel ist es, den begutachteten Staat dabei zu unterstützen, seine Politik generell zu verbessern, die besten Praktiken zu übernehmen und etablierte Standards und Prinzipien einzuhalten. Die am Peer-Review-Prozess beteiligten Staaten sollen durch „sanfte Überzeugung“ dazu veranlasst werden, Standards, die gemeinsam als beste Praktiken identifiziert wurden, zu befolgen. Instrumente, um diese Art von Überzeugung zu erreichen, sind neben formellen Empfehlungen und dem informellen Dialog auch die öffentliche Aufmerksamkeit sowie Vergleiche und Rankings. Darüber hinaus werden Verfehlungen durch das so genannte „naming and shaming“ gerügt.

Staaten wie China werden sich jedoch kaum noch in ein solches System gegenseitiger Evaluierung einbinden lassen. Einerseits dürfte der politische Wille dazu, wenn überhaupt, nur beschränkt vorhanden sein – und die ge-

stärkte Rolle Chinas in Anbetracht der Krise wird die Kompromissbereitschaft sicher nicht erhöhen. Andererseits stehen einer Einbindung auch strukturelle Probleme im Weg. So sind nicht zuletzt gemeinsame Werte eine Grundvoraussetzung, um effektive Peer Reviews durchführen und Peer Pressure ausüben zu können. In diesem Kontext ist die viel geforderte Transparenz nicht nur ein integraler Bestandteil der westlichen demokratischen Kultur, die auf Rechenschaftspflicht, Gewaltenteilung und Pressefreiheit aufgebaut ist. Sie ist auch ein notwendiger Bestandteil eines aussagekräftigen DAC Peer Review. Während Indien die Transparenzmerkmale westlicher Demokratien teilt, wird die indische Entwicklungspolitik diesem Anspruch nicht gerecht. China wiederum misst der Transparenzfrage allgemein einen wesentlich geringeren Wert bei. Vor allem die chinesischen Paketgeschäfte, in welchen der eigentliche Teil der Entwicklungshilfe nur schwer isoliert und berechnet werden kann, machen es ausgesprochen schwer, Transparenz herzustellen.

Auch der Westen muss seine Hilfe bündeln, so der Entwicklungsexperte Collier

Um zu einem gemeinsamen Peer Review zwischen China und den westlichen Gebern zu gelangen, müssen intelligente und innovative Wege gefunden werden, die das Transparenzproblem lösen und mit dem chinesischen Modell der Paket-hilfe vereinbart werden können. China lediglich dazu auzuhalten, Teil einer gemeinsamen Transparenzinitiative zu werden, wie dies in der Vergangenheit von der G-8 gefordert wurde, reicht nicht mehr aus. Der Oxford-Professor und Entwicklungsexperte Paul Collier argumentiert, der richtige Weg, Transparenz in Chinas Entwicklungshilfe zu schaffen, bestehe nicht darin, Chinas Modell der Paketdeals zu verdammen, sondern darin, sich dieser Praxis anzunähern. Auch der Westen, meint Collier, müsse seine Hilfe bündeln. Durch eine derartige Anpassung könne Wettbewerb auf gleicher Ebene geschaffen werden, in dessen Verlauf Werte offengelegt würden. Transparenz ergäbe sich so gleichsam als Nebenprodukt, da beide Seiten miteinander in einen Wettbewerb treten, in dessen Verlauf die Werte der Pakete offengelegt würden. Dies setzt einen erheblichen Ideensprung in den OECD-Entwicklungshilfeagenturen voraus – schließlich müsste der Westen das chinesische Modell der Entwicklungshilfe erlernen. Doch nur so können letztlich die westlichen Praktiken gegenseitiger Supervision dauerhaft beibehalten werden. Die Synthese westlicher und östlicher Ansätze – im Gegensatz zur bloßen Einbeziehung Chinas in existierende Strukturen – ist der einzig praktikable Weg für eine künftige Zusammenarbeit neuer und alter Geberländer.



Prof. Dr. HELMUT REISEN ist Forschungsdirektor am OECD Development Centre in Paris.



SEBASTIAN PAULO ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am OECD Development Centre in Paris.