

## NOCH IMMER ENTWICKLUNGSHILFE FÜR CHINA?

Von Peter Helmes

*Immer wieder werde ich mit der Frage konfrontiert, warum die Volksrepublik China – eine der führenden Wirtschaftsnationen der Welt – noch immer „Entwicklungshilfe“ von Deutschland kassiert. Ich habe diese Frage hier textlich so gestellt, wie sie wohl im Allgemeinen formuliert wird – ungenau und schwammig.*

*Wie so oft, liegt der Teufel im Detail; denn „Entwicklungshilfe“ ist ein viel zu ungenauer Begriff, den man nicht ohne Präzision verwenden sollte. Aber er bietet mit all seinen Mißverständnissen ein hervorragendes „Futter“ für Stammtischgespräche genauso wie für Politiker-Reden und Medienbeiträge. Eine genauere Betrachtung dessen, was sich hinter dem mißverständlichen Begriff „Entwicklungshilfe“ verbirgt, ist letztlich unverzichtbar. So sollte auch mein folgender Beitrag verstanden werden:*

China ist die zweitgrößte Volkswirtschaft der Welt und Exportweltmeister vor den USA und Deutschland. Das Land ist einer der wichtigsten Akteure auf den globalen Finanzmärkten und ist längst vom Empfänger- zum Geberland geworden. Das kann man z.B. in Afrika an jeder Ecke sehen.

China ist längst eine Weltmacht – und wird doch offiziell noch immer als Entwicklungsland eingestuft. Es ist der drittgrößte Empfänger deutscher Entwicklungshilfe. **Aber nach OECD-Kriterien gilt China noch als Entwicklungsland** – und kann so an vergünstigte Kredite aus Deutschland kommen. Das könnte sich im Rahmen der neuen deutschen Chinastrategie ändern. Die Ampel-Koalition versteht Peking als „systemischen Rivalen“. Deshalb bahnt sich derzeit ein Strategiewechsel an.

**(Erläuterung: Laut der OECD gilt ein Land so lange als Entwicklungsland, bis seine Bürger drei Jahre in Folge im Schnitt mehr als 13.205 US-Dollar Einkommen pro Jahr zur Verfügung haben. China liegt mit 11.890 US-Dollar laut Weltbank momentan noch knapp darunter.)**

Und so zahlte Deutschland China im Jahr 2020 z.B. 475 Millionen Euro an Entwicklungshilfe. Warum wird diese Praxis nicht schnellstens beendet? Obwohl China längst zum systemischen und wirtschaftlichen Wettbewerber des Westens aufgestiegen ist, bekommt die Volksrepublik noch immer vergünstigte und staatlich abgesicherte Kredite von der Förderbank KfW. Laut Handelsblatt-Informationen stehen diese nun jedoch im Zusammenhang mit der neuen Chinastrategie, die die Bundesregierung zurzeit erarbeitet, erneut auf dem Prüfstand. **Allein in den Jahren 2013 bis 2020 wurden China Vorzugskredite in Höhe von knapp über drei Milliarden Euro gewährt.**

Seither vergibt die KfW-Entwicklungsbank vorrangig Förderkredite zur Finanzierung von konkreten Investitionen. Die Kreditkonditionen der FZ-Förderkredite sind so ausgestaltet, daß die Kosten der FZ und ein Gewinnbeitrag durch die chinesische Seite getragen werden.

**Derzeit laufen Kredite überwiegend zur Finanzierung von Investitionen in Gesundheits- und Bildungseinrichtungen:**

- [https://www.kfw-entwicklungsbank.de/Internationale-Finanzierung/KfW-Entwicklungsbank/Projekte/Projektdatenbank/index.jsp?query=%3A\\*&page=1&rows=10&sortBy=relevance&sortOrder=desc&facet.filter.language=de&facet.filter.country=%22China%22&dymFailover=true&groups=1](https://www.kfw-entwicklungsbank.de/Internationale-Finanzierung/KfW-Entwicklungsbank/Projekte/Projektdatenbank/index.jsp?query=%3A*&page=1&rows=10&sortBy=relevance&sortOrder=desc&facet.filter.language=de&facet.filter.country=%22China%22&dymFailover=true&groups=1)

Investitionen in Umweltschutz und Biodiversität, die ebenfalls durch die KfW kreditfinanziert werden, leisten dabei einen bedeutenden Gewinn für den internationalen Klimaschutz und sind teilweise als Entwicklungskredit finanziert. Bei Entwicklungskrediten mischt die KfW die Haushaltsmittel des Bundes mit Eigenmitteln, die sie günstig auf dem Kapitalmarkt aufnimmt.

**Des Weiteren unterstützt die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit politische Dialogmaßnahmen, primär in den Feldern Klima, Staat und Wirtschaft:**

- <https://www.giz.de/de/weltweit/377.html>

- <https://www.giz.de/projektdateien/region/2/countries/CN>

Bereits seit dem Jahr 2009 ist die auf höchster Ebene verhandelte „Entwicklungshilfe“ formal eingestellt worden. Dennoch fließen jährlich mehrere hundert Millionen Euro nach Fernost. Und das soll nach dem Willen aller bisherigen Regierungen auch so bleiben, weil die Bundesrepublik China als Wirtschafts-Partner an sich binden will.

**Anders ausgedrückt: China – mittlerweile Schwellenland – erhält seit dem Jahr 2010 keine Mittel der „klassischen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit“ mehr.**

Die Entwicklungspartnerschaft mit China findet auf Augenhöhe statt und unter Anwendung innovativer Instrumente, zum Beispiel Dialoge sowie trilaterale, regionale und globale Kooperationen.

**Die Rollen von Deutschland als Geber und China als Nehmer soll es nach der Absicht der Bundesregierung in Zukunft so nicht mehr geben. Stattdessen sind mehr gemeinsame Projekte geplant wie das deutsch-chinesische Zentrum für nachhaltige Entwicklung in Peking.**

**Dazu ein Beispiel:**

Wegen seiner Bedeutung beim Schutz und bei der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter und seiner Mitwirkung an internationalen Prozessen kommt China eine Schlüsselrolle bei der Lösung globaler Zukunftsfragen wie Klima und Umwelt zu. Beispielsweise beträgt der weltweite Anteil des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes von Deutschland rund 2 Prozent, der von China dagegen knapp 30 Prozent. Das heißt, ohne China kann der Klimawandel nicht effektiv bekämpft werden.

Umgesetzt wird die Zusammenarbeit vor allem durch das am 11. Mai 2017 in Peking vom damaligen Bundesminister Dr. Müller und dem chinesischen Handelsminister Zhong Shan vereinbarte Abkommen, die damals das Deutsch-Chinesische Zentrum für Nachhaltige Entwicklung (ZNE) eröffneten. Über das Zentrum werden gemeinsame Beiträge zur regionalen und globalen Entwicklung und zur Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung geleistet.

Bestehende Verpflichtungen, die der Volksrepublik China bis zum Jahr 2009 völkerrechtlich verbindlich zugesagt wurden – oft im Sinne von Programmen mit mehrjähriger Laufzeit – wurden und werden planmäßig bis zum vorgesehenen Abschluß umgesetzt.

**Langjährige Rechtskooperation**

Seitdem wurde als einzige Ausnahme die Fortsetzung der langjährigen Rechtskooperation mit der Beauftragung des bilateralen Vorhabens „Deutsch-Chinesisches Programm Rechtskooperation“ beschlossen. Das Vorhaben trägt maßgeblich zur Ausgestaltung des deutsch-chinesischen Rechtsstaatsdialogs bei. Die Finanzierung erfolgt paritätisch nach dem Grundsatz der Kostenteilung, das heißt, jede Seite trägt ihre anfallenden Kosten selbst.

Die letzten aus den sogenannten alten Verpflichtungsermächtigungen laufenden bilateralen Vorhaben der klassischen finanziellen Zusammenarbeit erstreckten sich teilweise bis zum Jahr 2022 und sind damit anteilig noch in die offiziellen ODA-Statistiken (Official Development Aid) eingeflossen. ODA ist eine im OECD-Entwicklungsausschuss (DAC) vereinbarte und international anerkannte Meßgröße zur Erfassung öffentlicher Entwicklungsleistungen. Die Mitglieder der Vereinten Nationen haben im Jahr 1972 vereinbart, 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens für Entwicklungszusammenarbeit aufzuwenden.

Das BMZ beauftragt die KfW-Entwicklungsbank mit der Vergabe von Förderkrediten an China für entwicklungspolitisch förderungswürdige Vorhaben – vor allem im Bereich Umwelt- und Klimaschutz – im Rahmen eines jährlichen Investitionsprogramms von bis zu 450 Millionen Euro. Bei den Ausschreibungen kommen auch häufig deutsche Unternehmen zum Zuge. Förderkredite sind überwiegend ODA-anrechnungsfähig und fließen somit auch in die offiziellen Statistiken ein. Wie es bei Krediten üblich ist, müssen selbstverständlich auch diese Förderkredite wieder zurückbezahlt werden.

Seit der Einstellung der klassischen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit erfolgt die Kooperation in der finanziellen Zusammenarbeit über sogenannte Förderkredite. Darunter versteht man Kredite zu konzessionären Konditionen aus reinen Marktmitteln – also ohne den Einsatz von Mitteln aus dem BMZ-Haushalt.

Das Wirtschaftsministerium stört sich aber nicht nur daran, daß das entwicklungspolitisch begründete Chinageschäft der deutschen Entwicklungsbanken (KfW, DEG) mit „Chinas faktischem Status als Industrieland“ unvereinbar sei. Die Beamten kritisieren auch, daß es sich bei den geförderten Projekten häufig um Infrastrukturprojekte mit „fragwürdigem Klimabeitrag“ handele.

So wird aktuell ausgerechnet der Aufbau einer Zugverbindung von der Hafenstadt Tianjin zu dem neuen internationalen Flughafen Daxing in der Nähe von Peking gefördert. Der sternförmige hochmoderne Verkehrshub ist ein Prestigeprojekt von Chinas Staats- und Parteichef Xi Jinping und soll dafür sorgen, die Kapazitäten des äußerst klimaschädlichen Verkehrsträgers in der chinesischen Hauptstadt zu vervielfachen.

### **Fragwürdige KfW-Kredite**

Wie aus einer Auflistung der KfW hervorgeht, beträgt der Förderkredit der KfW für die Zugverbindung, die die Passagiere zu dem Flughafen bringen soll, insgesamt 70 Millionen Euro. Die KfW argumentiert, daß mit der Maßnahme der Verkehrsträger Bahn gestärkt werden soll, „um Treibhausgasemissionen des motorisierten Individualverkehrs zu reduzieren und so zum globalen Klimaschutz beizutragen“.

Auf Nachfrage betont das BMZ, daß es sich bei dem Vorhaben um eine ältere Kreditvergabe handelt. Zwischenzeitlich habe das BMZ das Ambitionsniveau der angestrebten Umwelt- und Klimawirkungen im Kontext der Förderkredite „stetig“ erhöht.

Auch andere Kredite zu Vorzugskonditionen werfen Fragen auf. So werden mit einem KfW-Förderkredit über 15 Millionen Euro Verkehrsteuerungssysteme in der chinesischen Stadt Huainan finanziert – auch hier ist der Klimabeitrag nur mit viel Phantasie ersichtlich. Der durch diese Systeme verbesserte Verkehrsfluß führe zu einer Reduzierung der klimaschädlichen Abgase im Straßenverkehr und damit zu einer verbesserten Luftqualität, argumentiert die KfW.

Selbst die explizit unter dem Titel „Umwelt- und Klimaschutz“ ausgewiesenen Projekte muten aus Sicht eines Brancheninsiders seltsam an. So ist es äußerst fraglich, wie diverse Projekte zur Aufforstung einen substanziellen Beitrag zur Emissionsreduzierung des größten Emittenten klimaschädlicher Treibhausgase der Welt leisten sollen – und wie deren Umsetzung überhaupt überprüft wird.

Einzelnen betrachtet mögen die Projekte zwar als finanziell überschaubar anmuten, zumal, wie das BMZ betont, Gelder eingesetzt werden, die die KfW am Kapitalmarkt aufnimmt. Es kämen keine Haushaltsmittel zum Einsatz.

### **Wirtschaftsministerium fordert Auslaufen der Kredite**

Doch die Beträge summieren sich – und all das, was in China investiert wird, steht eben nicht in anderen Ländern zur Verfügung: So rechnet das Bundeswirtschaftsministerium vor, daß allein in den Jahren 2013 bis 2020 China Vorzugskredite in Höhe von knapp mehr als drei Milliarden Euro gewährt wurden. Auch 2021 noch beliefen sich die KfW-Darlehen für die Volksrepublik laut Entwicklungshilfeministerium auf immerhin rund 81 Millionen Euro.

Dem Bundeswirtschaftsministerium wäre es am liebsten, wenn sich die Bundesregierung rasch auf ein Auslaufen der Kredite einigen würde. Auch Vertreter der Ampelkoalition fordern ein Auslaufen.

Till Mansmann, entwicklungspolitischer Sprecher der FDP-Fraktion im Bundestag, plädiert dafür, die derzeit laufenden Kreditversprechen noch einzuhalten. *„Wir sollten zeigen, daß wir vertrauensvolle Partner sind, denen Vertragstreue wichtig ist“*, so Mansmann. *„Doch nach Ende der Laufzeit sollten die Kredite nicht noch einmal neu aufgelegt werden, damit sich die KfW auf die Unterstützung unserer Partnerländer in der klassischen Entwicklungszusammenarbeit konzentrieren kann“*, fordert der FDP-Politiker.

Einer der Gründe, warum trotz der verbreiteten Skepsis die Kredite derzeit noch weiterlaufen, ist politischer Natur. Denn die Finanzierungen werden auf die offizielle Entwicklungshilfequote von 0,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) angerechnet, zu der sich Deutschland im Rahmen der Sustainable Development Goals (SDGs) verpflichtet hat. Die Gelder umzuwidmen ist nicht so einfach, da formal einige Kriterien eingehalten werden müssen und Projekte in den Zielländern geschaffen werden müssen.

### **AfD will umsteuern und China den Status als Entwicklungsland entziehen**

Ein von der AfD-Fraktion vorgelegter Antrag mit dem Titel „Aufstrebenden Wirtschaftsmächten wie China den Status als Entwicklungsland entziehen – Keine Förderung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit und des Außenhandels für Schwellenländer“ (20/5221) stand am 18. Januar 2023 auf der Tagesordnung des Bundestages. Nach der Debatte überwiesen die Abgeordneten den Antrag zur weiteren Beratung an den federführenden Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

*Auszug aus der Webseite der KfW zu China:*

## **„China – Globaler Klimaschutz kann nur gemeinsam mit China gelingen**

*China hat sich zu einem der weltweit wichtigsten wirtschaftlichen und politischen Akteure entwickelt. In nur drei Jahrzehnten ist es dem Land gelungen, die Armut im Land weitgehend zu überwinden.*

*Die beeindruckenden wirtschaftlichen Erfolge haben aber einen hohen Preis: Die aus dem hohen Wachstum resultierende Umweltbelastung bringt enorme Herausforderungen mit sich – und zwar weit über die Landesgrenzen Chinas hinaus. Mag die Luftbelastung oft regional beschränkt sein, so sind die Einbringung von Abwässern und Abfällen in die Flüsse und Meere und Chinas steigende Treibhausgasemissionen von globaler Bedeutung. Die negativen Umweltwirkungen sind bis nach Europa spürbar. Wirksamer Klimaschutz kann nur unter Einbindung Chinas gelingen. Deshalb ist es wichtig, gemeinsam mit China auf einen nachhaltigen und klimafreundlichen Entwicklungspfad hinzuwirken.*

*Die Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) mit China ist auf den Umwelt- und Klimaschutz fokussiert und leistet mit deutschen Erfahrungen und Finanzierungen wichtige Beiträge zum Schutz globaler öffentlicher Güter. Die FZ mit China ist also im ureigenen Interesse Deutschlands.*

*Die deutsche Bundesregierung stellt der Volksrepublik China schon seit 2009 keine Haushaltsmittel mehr für die Entwicklungszusammenarbeit bereit. Es werden ausschließlich zinstragende, rückzahlbare Darlehen aus KfW-Eigenmitteln ohne Beimischung von deutschen Haushaltsmitteln vergeben, sogenannte Förderkredite.*

*Diese Darlehen fließen in Investitionen zum Klima-, Umwelt- und Ressourcenschutz – also bspw. Naturschutzprojekte zur Wiederaufforstung und zum Schutz der Biodiversität. Diese Investitionen erfüllen höchste Ansprüche hinsichtlich Umwelt- und Sozialverträglichkeit. Außerdem weisen sie innovative Elemente auf und haben damit Modellcharakter. Sie wirken über das eigentliche Projekt hinaus und geben wichtige Impulse für eine nachhaltigere Gestaltung der wirtschaftlichen Entwicklung in China. Von einer saubereren Umwelt in China haben auch wir in Deutschland einen Nutzen.“*

[Finanzielle Zusammenarbeit mit China – Q&A](#)

Hamburg, 24.05.2023