

MONITOR

NACHHALTIGKEIT NR. 1/2025

Chinas Rolle in der Entwicklungszusammenarbeit

Ein kritischer Blick auf chinesische Entwicklungsbemühungen und was Deutschland davon lernen kann

Magdalena Jetschgo-Morcillo

- › Chinas Entwicklungszusammenarbeit (EZ), die es als „Süd-Süd-Kooperation“ versteht, geht über klassische „EZ-Instrumente“ hinaus und kombiniert gezielt entwicklungspolitische und kommerzielle Maßnahmen miteinander. Bekanntes Beispiel ist die Belt and Road Initiative (BRI).
- › Dem chinesischen Entwicklungsansatz wohnt ein anderes Menschenrechtsverständnis inne: China definiert Entwicklung und Fortschritt in erster Linie materialistisch, Menschen- und Bürgerrechte werden dabei oft relativiert und wirtschaftlichen Rechten untergeordnet. Diese Sichtweise versucht China auch in multilaterale Organisationen einfließen zu lassen und damit bestehende internationale Menschenrechtsstandards aufzuweichen.
- › Durch die Entscheidung Chinas, sich nicht in die innenpolitischen Angelegenheiten der Partnerländer einzumischen, spielen Umwelt- und Nachhaltigkeitsstandards oder auch arbeitsrechtliche Bestimmungen kaum eine Rolle. Diese Haltung hat entsprechend negative Auswirkungen auf z.B. Umwelt und Klimaschutz.
- › Was Deutschland von China lernen kann: Deutschland sollte im Sinne echter Partnerschaft stärker auf die Bedürfnisse und Prioritätensetzung seiner Partnerländer eingehen. Dazu gehört oftmals die Förderung wirtschaftlicher Entwicklung, was derzeit kein Schwerpunkt der deutschen EZ ist. Gleichzeitig sollte Deutschland sein entwicklungspolitisches Handeln strategischer und sowohl werte- als auch interessengeleitet ausrichten.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----------|
| Deutschland und China in der EZ-Geber-Debatte..... | 2 |
| Entwicklungsstrategien, die sich deutlich unterscheiden..... | 2 |
| Wo liegen die Problematiken der chinesischen EZ? | 3 |
| Kann Deutschland von den EZ-Praktiken Chinas etwas lernen? | 4 |
| Impressum | 7 |

Deutschland und China in der EZ-Geber-Debatte¹

Die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) hat 2024 kein leichtes Jahr hinter sich: hitzige Debatten über Radwege in Peru standen symptomatisch für eine polarisierte Auseinandersetzung, die wenig mit konstruktiver Kritik zu tun hatte, dem Politikfeld grundsätzlich aber guttun würde. Immerhin wurde überhaupt einmal in der breiteren Öffentlichkeit über das Thema diskutiert.

Nun ist nach der vorgezogenen Bundestagswahl im Februar 2025 die Bildung einer neuen Bundesregierung in vollem Gange und vielerorts macht man sich Gedanken, wie die EZ neu aufgestellt werden könnte. Neu im Sinne von: effizienter und wirksamer – und damit auch dem Wahlvolk leichter vermittelbar. In diesem Kontext wird auch immer wieder ein Blick auf andere Geber geworfen: Was machen Akteure wie China, das sich innerhalb kurzer Zeit vom Empfängerland zu einem der wichtigsten globalen Geberstaaten entwickelt hat, anders (oder auch besser) als Deutschland und andere europäische Länder? Kann Deutschland von einem Land wie der Volksrepublik China in Sachen Entwicklungspolitik etwas lernen, oder ist allein der Gedanke verwerflich – angesichts der autokratischen Verfasstheit des Landes, angesichts eines völlig anderen wirtschaftlichen und politischen Systems?

Entwicklungsstrategien, die sich deutlich unterscheiden

Grundsätzlich sind die Entwicklungsstrategien Chinas und jene westlicher Länder schwer miteinander vergleichbar, da Chinas EZ weit über Instrumente der „klassischen EZ“ hinaus geht, indem es entwicklungspolitische und kommerzielle Maßnahmen gezielt kombiniert. China ist kein Mitglied des Entwicklungshilfekomitees der OECD (Development Assistance Committee, DAC), wo klassische Geberländer sowie multilaterale Organisationen vertreten sind und somit auch nicht an dessen Standards (z.B. im Bereich Transparenz) gebunden. Die OECD führt die zweitgrößte Volkswirtschaft immer noch als Entwicklungsland, was auch dem Selbstverständnis Chinas entspricht: China versteht seine EZ als „Süd-Süd-Kooperation“, wenn es auch heute zu einem der mutmaßlich größten Geberländer für Entwicklungs- und Schwellenländer gehört.

Im Gegensatz zur deutschen EZ, in der eigene Interessen lange kaum eine Rolle spielten, dient Chinas EZ schon lange seinen weitreichenden wirtschafts- und geopolitischen Strategien. Chinas Entwicklungsbemühungen in anderen Ländern gehen bis in die 1950er-Jahre zurück, als China begann, die neu entstehenden Staaten in Afrika und Asien zu unterstützen. Dadurch sicherte sich die Volksrepublik den diplomatischen Rückhalt vieler im Zuge der Dekolonialisierung neu entstandenen Staaten und wurde 1971 auf der UN-Vollversammlung als einziger legitimer Vertreter Chinas anerkannt.

Bekanntestes Beispiel für die chinesische Herangehensweise, die Außenwirtschafts-, Entwicklungs-, Konnektivitäts- und Handelspolitik zu verschmelzen, ist die Belt and Road Initiative (BRI). Im Zuge dieses Megaprojekts von Staatschef Xi Jinping baut China Handelsrouten mit strategisch relevanten Regionen aus, diversifiziert so seine Absatzmärkte und sichert sich wichtige Rohstoffe. Die Volksrepublik stellt den Partnerländern günstige Kredite zur Verfügung. Im Gegenzug werden die Großaufträge oft an chinesische Staatskonzerne vergeben. Das macht sich bezahlt: Chinas Handelsvolumen mit den BRI-Staaten verdoppelte sich zwischen 2013 und 2022², für rund 25 BRI-Staaten war China Ende 2023 der wichtigste Handelspartner.³

Zu den Volumina der chinesischen EZ gibt es insgesamt wenig Datenmaterial. Von China selbst werden in seinem jüngsten Weißbuch zur EZ von 2021 umgerechnet ca. 35,6 Mrd. EUR beziffert, die das Land zwischen 2013 und 2018 zur Verfügung gestellt haben soll.⁴ Gerade durch die mangelhafte Trennung von Entwicklungszusammenarbeit und rein wirtschaftlichen Aktivitäten ist aber anzunehmen, dass Chinas Ausgaben im Entwicklungsbereich weitaus höher liegen. Auch wenn der Vergleich hinkt, entspricht diese Summe in etwa dem, was Deutschland allein 2023 für seine offizielle Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance, ODA) ausgegeben hat.⁵

Auch in der multilateralen Entwicklungspolitik ist China äußert aktiv. Im Bereich der Kreditvergabe spielen die neuen Multinationalen Entwicklungsbanken (MEB), an deren Gründung China maßgeblich beteiligt war, eine wichtige Rolle: Das sind einerseits die Asiatische Infrastrukturinvestitionsbank (AIIB) – gegründet 2016 mit Sitz in Peking, die mit mehr als 100 Mitgliedern in kürzester Zeit zur zweitgrößten Entwicklungsbank der Welt aufgestiegen ist – sowie die Neue Entwicklungsbank (NDB) der BRICS-Gruppe, gegründet 2015 mit Sitz in Shanghai. Sie beanspruchen für sich, weniger bürokratisch zu agieren als traditionelle MEB, sind jedoch mit einem Stammkapital von je 100 Mrd. USD eher Entwicklungsbanken mittlerer Größe.⁶ In den Vereinten Nationen rief Staatschef Xi Jinping im September 2021 die „Global Development Initiative“ (GDI) aus, welche die Umsetzung der UN-Nachhaltigkeitsziele (Agenda 2030) beschleunigen sollte, und ließ mehrere Finanzierungsfonds aufsetzen. An den UN-Nachhaltigkeitszielen hat China ebenfalls maßgeblich mitgewirkt.

Wo liegen die Problematiken der chinesischen EZ?

China hat sich weltweit den Ruf eines unbürokratischen und somit „schnellen Gebers“ erarbeitet, der sich nicht in die innenpolitischen Angelegenheiten eines Landes einmischt – was vielen Empfängerländern entgegenkommt. Durch diese (Zurück-) Haltung – von China oft als „Augenhöhe“ definiert – wird auch kein großer Wert auf Umwelt- oder Nachhaltigkeitsstandards oder auch arbeitsrechtliche Bestimmungen gelegt. Dementsprechend sind negative Auswirkungen auf die Umwelt und den Klimaschutz durch die BRI bekannt.⁷ Seit 2021 hält China seine Unternehmen im Ausland zwar dazu an, bei Investitionen mindestens chinesische oder internationale Umweltstandards einzuhalten, wenn die des Partnerlandes darunter liegen – allerdings auf freiwilliger Basis.⁸

Eine weitere bekannte Problematik der chinesischen EZ liegt darin, dass oft wenig Wertschöpfung im Partnerland entsteht und in erster Linie chinesische Staatsunternehmen von den Aufträgen profitieren. Noch problematischer ist eine durch die Kooperation entstehende Bindung an chinesische Arbeitsweisen und Technologien zu bewerten – vor allem dann, wenn staatliche Unternehmen mit Nähe zur Kommunistischen Partei Chinas beteiligt sind, die Nutzerdaten sammeln und unklar ist, wie damit umgegangen wird.

Aufgrund der teilweise überdimensionierten Projekte der BRI und der niedrigschwelligen Vergabekriterien besteht das Risiko, dass BRI-Partner ihre Kredite nicht bedienen können und sich somit hoch verschulden – wie es z.B. bei Montenegro der Fall war, das seinen Kredit an China nur mithilfe der USA und Frankreichs weiterzahlen konnte.⁹ Es muss der Vollständigkeit halber

allerdings auch dazu gesagt werden, dass Zahlungsausfälle nicht nur die Empfängerstaaten, sondern auch China als Kreditgeber belasten.

Ein relevantes Unterscheidungskriterium ist allerdings auch Chinas Menschenrechtsverständnis, welches seinen Entwicklungsansätzen innewohnt: China definiert Entwicklung und Fortschritt in erster Linie materialistisch, Menschen- und Bürgerrechte werden dabei oft relativiert und wirtschaftlichen Rechten untergeordnet. In internationalen Organisationen vertritt die Volksrepublik China die Auffassung, dass die Menschenrechte durch einen freiwilligen Austausch zwischen den Staaten gefördert werden sollten, anstatt Menschenrechtsverletzungen anzuprangern. Dies kommt dem Versuch gleich, bestehende Standards in diesem Bereich aufzuweichen.¹⁰

Weniger bekannt, aber nicht weniger bedeutsam ist, dass China auch eine eigene Auffassung von Rechtsstaatlichkeit vertritt. Das Zentralkomitee der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) hat einen Fünfjahresplan über den Aufbau von Rechtsstaatlichkeit (2020–2025) verabschiedet – mit dem klaren Ziel, international für seine „sozialistische Rechtsherrschaft chinesischer Prägung“ zu werben. Diese meint ein „auf dem Gesetz basierendes Regieren“ (*Rule by Law* anstelle *Rule of Law*), bei dem die Justiz der Staatspartei untergeordnet ist. Das Recht ist somit das Instrument, um die Interessen der Staatspartei durchzusetzen. Gewaltenteilung und Unabhängigkeit der Justiz – als „fehlerhafte westliche Gedanken“ bezeichnet – sind nicht vorgesehen.¹¹

Kann Deutschland von den EZ-Praktiken Chinas etwas lernen?

Auch angesichts der oben kurz skizzierten Problemfelder wäre es fatal, wenn sich Vertreterinnen und Vertreter der westlichen EZ von der chinesischen EZ naserümpfend abwenden würden. Tatsache ist, dass China in vielen Ländern zu den beliebtesten Partnerländern gehört. Und das aus zum Teil sehr nachvollziehbaren Gründen: China liefert das, was die Länder tatsächlich nachfragen, ist dabei schnell und unbürokratisch und macht zudem keine als bevormundend empfundenen Ansagen. Die zielführendere Frage sollte vielmehr lauten: Was können wir – bei aller berechtigten Kritik – von Chinas außenpolitischen Handeln vielleicht sogar lernen?

Zum einen täte die deutsche EZ gut daran, stärker auf das einzugehen, was unser Gegenüber selbst als Bedarf identifiziert und nachfragt. Und so bedauerlich wir es auch finden mögen: Eine neue Straße zum nächsten Krankenhaus, der Ausbau eines Hafens oder die Schaffung von Arbeitsplätzen stehen in der Regel höher auf der Prioritätenliste als die dritte Fortbildung zur politischen Partizipation. Oder wie es ein Projektpartner aus Kenia einmal formulierte: „*You can't enjoy civil rights on an empty stomach!*“. Das ist kein Plädoyer dafür, sich der chinesischen Interpretation anzuschließen, wonach erst die wirtschaftliche Entwicklung kommt und dann (wenn überhaupt) die Menschen- und Bürgerrechte. Es ist nur im Sinne echter Partnerschaft nicht mehr zeitgemäß, zu meinen, die Bedürfnisse der Partner zu kennen und ihnen in der Prioritätensetzung vorgreifen zu müssen. Und die Bedürfnisse der Partnerländer gehen oft stark in Richtung wirtschaftliche Entwicklung (Schaffung von Arbeitsplätzen, Ausbau der Infrastruktur, Investitionen) – was derzeit kein Schwerpunkt der deutschen EZ ist. Um dies zu ändern, wäre es wünschenswert, wenn sich Deutschland noch stärker der *Global Gateway Initiative* der Europäischen Union anschließen würde – vor allem bei Großprojekten – aber auch, dass diese EU-Initiative selbst noch strategischer ausgerichtet würde. Mit *Global Gateway* will die EU gemeinsam mit der Privatwirtschaft rund 300 Milliarden Euro mobilisieren, um den Infrastrukturaufbau weltweit voranzutreiben.

Auf der anderen Seite muss die deutsche EZ noch viel besser darin werden, ihr Handeln strategischer – und das heißt auch stärker an deutschen Interessen – auszurichten. Ob es darum geht, den Zugang zu bestimmten Rohstoffen zu erleichtern, den Klimaschutz voranzubringen oder Sicherheitsinteressen zu verfolgen – entwicklungspolitisches Handeln auch daran auszurichten, was dem eigenen Land nützt, ist nichts, wofür man sich schämen müsste. Im Gegenteil: Die

Partnerländer danken es, man erscheint glaubwürdiger und die EZ kann dadurch an Rückhalt in der eigenen Bevölkerung gewinnen.

Das bedeutet auch, dass deutsche Unternehmen künftig stärker in die Umsetzung deutscher oder europäischer EZ-Projekte eingebunden werden sollten: Nur 14 Prozent der deutschen Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) werden derzeit von Akteuren aus dem eigenen Land umgesetzt. Hier liegt Deutschland im Vergleich zu anderen westlichen Ländern auf den hinteren Rängen (Frankreich: ca. 50%, Großbritannien ca. 85%, USA unter Trump sogar über 90%).

Zu den deutschen Interessen gehört aber auch ganz zentral die Achtung und Einhaltung bestimmter Werte und Standards – seien es die Menschenrechte, ein funktionierender Rechtsstaat oder eine freie Presse, seien es umweltpolitische oder arbeitsrechtliche Standards. In diesen Bereichen deutlich zu machen, wofür Deutschland steht, ist maßgeblich für die eigene Glaubwürdigkeit. Das heißt aber nicht, unsere Partner zu bevormunden und ihnen unsere – zum Teil in langen gesellschaftlichen Prozessen ausgehandelten – Standards als Gegenleistung für Hilfsgelder aufzuzwingen. Manche unserer aktuellen gesellschaftspolitischen Debatten sind in den Partnerländern oft nur schwer anschlussfähig, stoßen auf wenig Resonanz und werden im schlimmsten Fall als paternalistisch oder neokolonial empfunden. Das heißt, Deutschland muss hier kompromissbereit sein und sollte nicht versuchen, die höchsten Standards durchzusetzen, d.h., kein „Alles oder Nichts“ propagieren.

Deutschland muss es gelingen, einerseits schneller attraktivere Angebote zu machen, andererseits aber auch den Partnern die Vorteile aufzuzeigen, die ein nachhaltiger Entwicklungsansatz mit sich bringt: Rechtsstaatliche Strukturen fördern wirtschaftliche Investitionen, Transparenz bei Verträgen und Kreditbedingungen kommt den Partnern ebenso zugute wie Projekte, die das Partnerland finanziell nicht überfordern. Allerdings sollte dies besser durch Überzeugung (*soft power!*) als durch Zwang (Auflagen) erreicht werden.

¹ Der Beitrag wurde Anfang März 2025 in leicht gekürzter Form und unter teils abweichendem Titel im Newsletter der Hamburger Initiative für Menschenrechte (HIM) veröffentlicht: [HIM Newsletter No. 56 | Die bessere Entwicklungszusammenarbeit?](#)

² China Daily (02.03.2023): China pledges to expand trade with BRI-related economies: <https://global.chinadaily.com.cn/a/202303/02/WS64006abaa31057c47ebb1ccd.html> (zuletzt aufgerufen am 10.01.2025).

³ China Daily (31.10.2023): Country largest trade partner of 25 BRI economies: <https://global.china-daily.com.cn/a/202310/31/WS6540562ba31090682a5eb94a.html> (zuletzt aufgerufen am 10.01.2025).

⁴ The State Council Information Office (2021): Full text: China's International Development Cooperation in the New Era: http://english.scio.gov.cn/whitepapers/2021-01/10/content_77099782_4.htm (zuletzt aufgerufen am 03.02.2025).

⁵ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (06.01.2025): Deutsche ODA: [Deutsche ODA | BMZ](#) (zuletzt aufgerufen am 03.02.2025).

⁶ Fuhrmann, Johann (2022): New Kids on the Block: AIIB und NDB – Neue multilaterale Entwicklungsbanken als Eckpfeiler chinesischer Großmachtpolitik? Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.).

Monitor Entwicklungspolitik (10), S. 3. [New Kids on the Block: AIIB und NDB. Neue multilaterale Entwicklungsbanken als Eckpfeiler chinesischer Großmachtpolitik?](#) (zuletzt aufgerufen am 03.02.2025).

⁷ vgl. z.B. [How Green is China's Belt and Road Initiative? | IAI Istituto Affari Internazionali](#) vom 12.04.2021 über den Versuch, die BRI nachhaltiger zu gestalten.

⁸ Podcast „Asien Aktuell“, Konrad-Adenauer-Stiftung, Episode 11 (17.06.2022): [Episode 11 – Asien Aktuell – Apple Podcasts](#) (zuletzt aufgerufen am 24.01.2025).

⁹ Tearline.mil (24.07.2023): China's Interests in Montenegro: Alternative Analysis Case Study – Debt Traps Revisited: https://www.tearline.mil/public_page/montenegro-case-study-debt-traps (zuletzt aufgerufen am 13.01.2025).

¹⁰ Konrad-Adenauer-Stiftung Genf (18.05.2023): Kleiner Atlas des internationalen Genf 2021/2022, S. 72/73: [860b8bfb-4e7e-2b47-febe-1fdcb295c774](#) (zuletzt aufgerufen am 20.12.2024).

¹¹ Stiftung Wissenschaft und Politik (01.04.2021): [Xi Jinpings »Rechtsstaatskonzept« - Stiftung Wissenschaft und Politik](#) (zuletzt aufgerufen am 03.02.2025).

Impressum

Die Autorin

Magdalena Jetschgo-Morcillo war bis Mitte Februar 2025 Referentin für Entwicklungspolitik in der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin und befindet sich derzeit in Elternzeit.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Koordination der Publikationsreihe:

Gisela Elsner

Referentin Grundsatzfragen Nachhaltigkeit, Agenda 2030

Hauptabteilung Analyse und Beratung

gisela.elsner@kas.de

T +49 30 / 26 996-3759

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.
Gestaltung: yellow too Pasiek & Horntrich GbR

Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)