



Ausarbeitung

**Zur Entwicklungszusammenarbeit Deutschlands und der EU mit
China**



Zur Entwicklungszusammenarbeit Deutschlands und der EU mit China

Verfasserin: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 2 – 3000 – 096/13
Abschluss der Arbeit: 19. Dezember 2013
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Telefon: + [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	China als Entwicklungs- und Schwellenland	4
3.	Official Development Assistance (ODA)	5
4.	Deutsche Leistungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit mit China	7
4.1.	Hintergrund	7
4.2.	Zahlen und Fakten	9
5.	Europäische Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit an China	16
5.1.	Hintergrund	16
5.2.	Zahlen und Fakten	17
6.	Zusammenfassung	19
7.	Literatur	20
8.	Anlagen	21

1. Einleitung

Leistungen der **Entwicklungszusammenarbeit an China** geraten immer wieder in den Fokus öffentlicher Kritik. Dabei wird gefragt, inwieweit China tatsächlich als Entwicklungsland gelten kann und infolgedessen Hilfeleistungen berechtigt sind. Es bestehe nämlich, so die Kritik, ein Widerspruch zwischen dem wachsenden wirtschaftlichen und politischen Gewicht Chinas und seinem Status als Entwicklungsland. Die Bundesrepublik Deutschland hat 2009 die **traditionelle Entwicklungszusammenarbeit** in Form von BMZ-finanzierter bilateraler Entwicklungszusammenarbeit eingestellt. Seit 2010 sind aus dem Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) keine Mittel der bilateralen Finanziellen und Technischen Zusammenarbeit mehr für neue Projekte in China bereitgestellt worden. Bestehende Vorhaben laufen aus. Die Entwicklungszusammenarbeit wird allerdings im Rahmen einer „**Strategischen Partnerschaft**“ auf der Basis von gemeinsamen Projekten kooperativ fortgeführt.

In der vorliegenden Ausarbeitung wird die aktuelle Situation der Zusammenarbeit mit China unter besonderer Berücksichtigung deutscher und europäischer Beiträge dargestellt. Hierbei wird insbesondere die Frage behandelt, in welcher Höhe seit 2010 Leistungen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit, sogenannte ODA-Mittel¹ gemäß den Vorgaben der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECD), an China von den einzelnen Ressorts bzw. EU- Institutionen erbracht wurden. Leistungen von und an Nicht-Regierungsorganisationen sind nicht Gegenstand dieser Ausarbeitung.

2. China als Entwicklungs- und Schwellenland

Eine allgemein gültige und international anerkannte Definition des Begriffs „**Entwicklungsland**“ existiert nicht. Einheitliche Merkmale lassen sich aber festhalten, so beispielsweise eine gemeinhin schlechte Allgemeinversorgung, verbreitete Armut, mangelhafte Gesundheitsversorgung, fehlende Bildungsmöglichkeiten und hohe teilweise verdeckte Arbeitslosigkeit. Trotz massiver Fortschritte in verschiedenen Punkten ist nicht von der Hand zu weisen, dass in China beispielsweise eine flächendeckend gute Gesundheitsversorgung nicht gegeben ist und gravierende Einkommensunterschiede bestehen. Welche Länder allgemein als Entwicklungsländer anerkannt sind, legt der **Ausschuss für Entwicklungshilfe (DAC)** der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECD) fest. Hierbei werden die Entwicklungsländer in vier Kategorien nach Pro-Kopf-Einkommen eingeteilt. China findet sich dabei in der vierten Kategorie („Upper Middle Income Countries and Territories“) mit einem Pro-Kopf-Brutto-Nationaleinkommen zwischen 3.976 und 12.275 US-Dollar im Jahr 2010². Unter den Entwicklungsländer sind einige Länder als sog. **Schwellenländer** zu wichtigen globalen Akteuren geworden. Hierzu zählt auch China. Auch für Schwellenländer gibt es keine international anerkannte Definition. Sie sind auf

¹ Official Development Assistance (ODA).

² Die Liste wird im Abstand von drei Jahren aktualisiert, zuletzt 2011.

der DAC-Liste noch als Entwicklungsländer verzeichnet, befinden sich allerdings in einem umfassenden Wandlungsprozess.³

Die Einschätzung Chinas als Entwicklungsland bzw. als Schwellenland wird immer wieder kritisiert. Im Zuge seines wirtschaftlichen Aufstiegs wird nicht nur gefordert, dass es nicht länger von der OECD als Entwicklungsland geführt werden solle (und damit ODA-Leistungen erhält), sondern auch zunehmend internationale Verantwortung in den Bereichen **Entwicklungshilfe, Menschenrechte, Handel und Finanzen, Klima und Umwelt sowie Energiepolitik** übernehmen müsse. Als ein Argument wird dabei angeführt, dass China - wenn auch außerhalb der Vorgaben der OECD - inzwischen selbst Entwicklungszusammenarbeit betreibe.⁴ Das BMZ gibt an, dass China bis 2009 insgesamt ca. 40 Milliarden US-Dollar weltweit in Form von Zuschüssen, zinsfreien und konzessionären Krediten, Schuldenerlässen und humanitärer Hilfe u.a. an Afrika geleistet habe.⁵ Im Gegenzug wird allerdings auch darauf hingewiesen, dass es sich bei diesen Leistungen gar nicht um Entwicklungshilfe im klassischen Sinne handele, sondern vielmehr Handel und Direktinvestitionen zum Nutzen Chinas die tragende Rolle spielen.^{6,7}

3. Official Development Assistance (ODA)

Unter dem Begriff **Official Development Assistance (ODA)**-Mittel wird die finanzielle, technische und personelle Unterstützung verstanden, wie sie im Rahmen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit 1972 durch den Entwicklungsausschuss der OECD definiert wurde:

³ DAC-Liste der Entwicklungsländer und -gebiete (gültig für die Berichtsjahre 2011-2013), Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/DAC_Laenderliste_Berichtsjahre_2011_2013.pdf [zuletzt abgerufen am 27.11.2013].

⁴ Polymeropoulos, Elly; Tidten, Markus; Wacker, Gudrun; Wagner, Christian (2011). Asiatische Großmächte, China, Indien und Japan als Akteure regionaler und internationaler Ordnungspolitik In: SWP-Studien 2011/S 11, April 2011, S. 1-40. Im Internet abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S11_pyp_tdt_wkr_wgn_ks.pdf [zuletzt abgerufen am 6.12.2013].

⁵ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/laender_regionen/asien/china/ [zuletzt abgerufen am 2.12.2013].

⁶ Barnett Fuchs, Sebastian (2013). „China, Indien und Brasilien als Akteure in Afrika“ In: KAS Auslandsinformationen, 1/2 2013, S. 6-29. Im Internet abrufbar unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_33515-544-1-30.pdf?130828100800 [zuletzt abgerufen am 2.12.2013]

⁷ Diese Entwicklung wird von deutscher Seite sehr vorwiegend kritisch beurteilt.

Erst kürzlich regte Bundesentwicklungsminister Dirk Niebel an, die Zusammenarbeit mit China im Bereich der Entwicklungshilfe in Afrika zu verbessern: „Wenn es um gute Regierungsführung geht, dann fragt man uns. Wenn es um große Infrastrukturmaßnahmen geht, dann fragt man China.“ (in: Niebel für Zusammenarbeit mit China in Afrika“, Zeit-online vom 4. Februar 2013. Im Internet abrufbar unter: <http://pdf.zeit.de/politik/deutschland/2013-02/niebel-afrika-china.pdf> [zuletzt abgerufen am 6.12.2013]).

„ODA consists of flows to developing countries and multilateral institutions provided by official agencies, including state and local governments, or by their executive agencies, each transaction of which meets the following test: a) it is administered with the promotion of the economic development and welfare of developing countries as its main objective, and b) it is concessional in character and contains a grant element of at least 25 per cent (calculated at a rate of discount of 10 per cent).”⁸ Somit handelt es sich bei ODA-Mitteln um Leistungen, die das Hauptziel verfolgen, die ökonomische Entwicklung und den Wohlstand in Entwicklungsländern zu fördern.

Die OECD hat bei der Angabe der Leistungen durch die einzelnen Geber-Länder Vorgaben gemacht, welche Hilfen diese als ODA-Mittel deklarieren dürfen. Die Anrechenbarkeit dieser verschiedenen Posten wurde in den folgenden Jahren mehrfach angepasst.

Veränderungen der vergangenen Jahrzehnte betrafen insbesondere folgende Themenfelder⁹:

- **Militärische Hilfe:** Militärische Ausrüstung und militärischer Dienst sind nicht anrechenbar, anti-terroristische Aktivitäten ebenfalls nicht. Allerdings sind Geberkosten des Militärs für die zur Verfügung-Stellung humanitärer Hilfe anrechenbar.
- **Friedenserhaltung:** Die Anrechnung von friedenserhaltenden Maßnahmen ist weitestgehend ausgeschlossen. Einige eng definierte entwicklungsrelevanten Aktivitäten innerhalb von friedenserhaltenden Operation sind allerdings anrechenbar.
- **Nuklearenergie:** Nuklearenergiekosten sind anrechenbar soweit sie zivilen Zwecken dienen.
- **Kulturprogramme:** Kulturelle Aktivitäten sind als ODA anrechenbar, wenn sie dem Zweck dienen, kulturelle Kapazitäten des Empfängerlandes zu fördern. Die Anrechnung einmaliger Veranstaltungen durch Künstler und Sportler des Geberlandes sowie Aktivitäten zur Förderung des Geberland-Images sind ausgeschlossen.
- **Flüchtlingshilfe:** Flüchtlingshilfe in Entwicklungsländern ist anrechenbar. Zeitweise Unterstützung von Flüchtlingen, die aus Entwicklungsländern in Geberländer kommen, ist während der ersten 12 Aufenthaltsmonate anrechenbar. Ebenso sind alle Kosten, die mit einer eventuellen Wiedereinbürgerung im Herkunftsland verbunden sind, anrechenbar.

⁸ Die ODA besteht aus Mitteln an Entwicklungsländer und multilaterale Institutionen durch öffentliche Stellen. Jede Transaktion hat die folgenden Kriterien zu erfüllen: a) es wird mit dem Hauptziel der Förderung ökonomischer Entwicklung und Wohlstand in Entwicklungsländern bereitgestellt, und b) es ist von konzessionärer Art und beinhaltet einen Beihilfeanteil von mindestens 25% (berechnet gemäß einem Diskontfaktor von 10%). (Übersetzung der Verfasserin).

⁹ Aktuelle Informationen zur Definition und Anrechenbarkeit sind auch auf den Internetseiten des DAC abrufbar: Internetseite: http://www.oecd.org/document/4/0,3746,en_2649_34447_46181892_1_1_1_1,00.html [zuletzt abgerufen am 2.12.2013].

- **Forschung:** Anrechenbar ist lediglich Forschung, die sich direkt und primär mit den Problemen der Entwicklungsländer befasst. Dies umfasst auch die Erforschung von Tropenkrankheiten und die Forschung zur Entwicklung von Saatgut, sofern diese spezifisch auf die Konditionen in Entwicklungsländern abgestimmt sind. Auch wenn diese Forschung außerhalb der Entwicklungsländer durchgeführt wird, ist sie anrechenbar.

4. Deutsche Leistungen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit mit China

4.1. Hintergrund

Im **Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode**¹⁰ wurde 2009 eine neue Ausrichtung der deutschen Entwicklungspolitik in Aussicht gestellt:

„Wir werden die Zusammenarbeit mit Schwellenländern zu Partnerschaften für eine nachhaltige Gestaltung der Globalisierung in gegenseitiger Verantwortung weiterentwickeln, insbesondere Dreieckskooperationen fördern. Wir werden uns vor allem in Feldern hohen gemeinsamen Interesses, wie z.B. Rechtsstaatsförderung, Umwelt- und Klimaschutz sowie Wissenschaftskooperation engagieren. Die eingesetzten Instrumente sollen zu möglichst marktnahen Konditionen schrittweise gegen Entgelt angeboten werden.“¹¹

Vor diesem Hintergrund betont das BMZ den besonderen Stellenwert einer strategischen Neuausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit mit Schwellenländern. Es stellte 2010 seine traditionelle bilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit China ein, und überführte diese in eine „**Strategische Partnerschaft**“.¹² Im Zuge des Staatsbesuchs von Bundeskanzlerin Angela Merkel in China im Juli 2010 wurde ein gemeinsames Kommuniqué unterzeichnet, in dem die Zusammenarbeit auf zahlreichen Themenfeldern festgehalten wurde.¹³ Erste Einschränkungen der traditionellen finanziellen Entwicklungshilfe gehen allerdings bereits auf die frühere Ministerin für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Wieczorek-Zeul im Jahr 2008 zurück¹⁴. Sie hatte die finanzielle Entwicklungs-

¹⁰ Koalitionsvertrag der 17. Legislaturperiode zwischen CDU, CSU und FDP: „Wachstum, Bildung, Zusammenhalt.“ im Internet abrufbar unter: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile [zuletzt abgerufen am 2.12.2013].

¹¹ Seite 128, ebd.

¹² Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2013). 14. Entwicklungspolitischer Bericht der Bundesregierung, Weißbuch zur Entwicklungspolitik, 2. Auflage, Mai 2013, Seite 14, im Internet abrufbar unter: <http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/sonderpublikationen/Weissbuch.pdf> [zuletzt abgerufen am 2.12.2013].

¹³ Deutsch-Chinesisches Gemeinsames Kommuniqué zur umfassenden Förderung der Strategischen Partnerschaft, 18.07.2010, im Internet abrufbar unter: http://www.auswaertigesamt.de/cae/servlet/contentblob/334836/publicationFile/50201/100718-DeutschChinesisches_Kommunique.pdf [zuletzt abgerufen am 9.12.2013].

¹⁴ Die Welt Online (2008). „Regierung stoppt Entwicklungshilfe-Geld für China“, im Internet abrufbar unter: <http://www.welt.de/2476322> [zuletzt abgerufen am 2.12.2013].

zusammenarbeit mit China bereits eingestellt. Ihr Nachfolger, Minister Niebel, griff dies auf und entschied, auch die Technische Zusammenarbeit zu streichen, aber unter Fortführung bereits zugesagter Projekte.¹⁵ Das BMZ gibt hierzu an:

„Seitdem (2010) werden aus dem BMZ-Haushalt keine Mittel der bilateral staatlichen Finanzialen und Technischen Zusammenarbeit für neue bilaterale Projekte in China mehr bereitgestellt. Bestehende Verpflichtungen werden aber erfüllt und vor 2010 völkerrechtlich vereinbarte Vorhaben planmäßig bis zum vorgesehenen Abschluss durchgeführt. Die Programmaktivitäten der bilateralen Technischen Zusammenarbeit werden überwiegend bis 2014 abgeschlossen sein, die der Finanzialen Zusammenarbeit können in Einzelfällen länger laufen.“¹⁶

Vor dem Hintergrund der Einstellung der klassischen Entwicklungszusammenarbeit mit China fand eine parlamentarische Diskussion im Bundestag statt. In der Plenarsitzung am 25. November 2009 antwortete die Parlamentarische Staatssekretärin Gudrun Kopp (FDP) auf die Frage der Abgeordneten Ute Koczy (Bündnis 90/Die Grünen) zu den Konsultationen mit den chinesischen Partnern im Vorfeld der Ankündigung, die Entwicklungszusammenarbeit mit China zu beenden, sowie den Überlegungen bzgl. der Einrichtung sogenannter Dreieckspartnerschaften, China sei derzeit die drittgrößte Volkswirtschaft weltweit und verfüge zudem über die größten Devisenreserven der Erde. Diese Entwicklung erfordere zwingend eine Zusammenarbeit zwischen Deutschland und China. Vor diesem Hintergrund sei es verständlich und konsequent, dass Bundesentwicklungsminister Niebel die ersten Schritte seiner Amtsvorgängerin fortgeführt habe. Auf diese Weise übernehme auch China Verantwortung bei der Bekämpfung der Armut im eigenen Land. Dies habe Bundesentwicklungsminister Niebel im Übrigen auch mit dem chinesischen Botschafter Wu Hongbo am 16. November 2009 ausführlich erläutert. Man gehe davon aus, dass eine „Strategische Partnerschaft auf Augenhöhe“ der richtige Ansatz sei. Zugleich habe aber Bundesentwicklungsminister Niebel auch klargestellt, dass laufende Vorhaben von dieser Entscheidung nicht betroffen seien und die für dieses Jahr gemachten Zusagen noch umgesetzt würden. In Zukunft werde die Bundesregierung nur noch Projekte fördern, die auch zentralen deutschen Interessen dienen, etwa in den Bereichen Wirtschaft, Recht, Umwelt und Klimaschutz. Dabei werde China „substanziell an den Kosten beteiligt“.

Auf die Nachfrage nach Dreieckskooperationen führte Frau Kopp das Beispiel der sogenannte China-DAC-Studiengruppe an. Hier befasse man sich damit, welche Lehren aus der Entwicklung Chinas für die Entwicklungszusammenarbeit in Afrika gezogen werden könnten. Weitere Möglichkeiten seien die Beratung der chinesischen EZ-Institutionen, die Evaluierung chinesischer Projekte oder die gemeinsame Durchführung von Projekten und Programmen in Drittländern. Sie weise aber auch darauf hin, dass projektbezogene Drei-

¹⁵ von Hardenberg, Christiane (2009). „Niebel streicht Förderung für China“, Financial Times Deutschland, S. 12, 2. November 2009.

¹⁶ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/laender_regionen/asien/china/ [zuletzt abgerufen am 2.12.2013].

eckskooperationen mit Risiken verbunden seien. Man werde daher in jedem einzelnen Fall entscheiden, wo derartige Kooperationen sinnvoll seien.¹⁷

Die Abgeordnete Barbara Hendricks (SPD) stellte Ende 2009 verschiedene schriftliche Fragen im Zusammenhang mit der Einstellung der traditionellen Entwicklungshilfe mit China. Diese betrafen den **Zeitplan hinsichtlich der Beendigung der Entwicklungszusammenarbeit** mit China und die **Auswirkungen auf das Erreichen der Hauptziele der Millenniumserklärung**. Desweiteren fragte sie, ob China den Wegfall ausgleiche und welche Absicht seitens der Bundesregierung bestehe, die wegfallenden Aufgaben im BMZ auf andere Stellen außerhalb des Verantwortungsbereichs des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zu verlagern.¹⁸

Die Parlamentarische Staatssekretärin Gudrun Kopp betonte in ihrer Antwort, dass **lediglich die klassische, armutsorientierte Entwicklungshilfe für China** weg falle und laufende Vorhaben nicht betroffen seien. Die Zusammenarbeit werde aber nicht beendet, sondern vielmehr in anderer Form betrieben, nämlich im Rahmen einer strategisch ausgerichteten Partnerschaft. Zentral seien in Zukunft Projekte, die wichtigen deutschen Interessen dienen, etwa in den Bereichen **Recht, Gesellschaft, Umwelt, Klimaschutz, Wirtschaft und Finanzen**. Hinzu kämen potentielle Projekte zusammen mit Drittländern. Sehr wichtig sei dabei die **Beteiligung Chinas an den Kosten der Maßnahmen**. Zum Ausgleich von wegfallenden Leistungen für China stellte die Parlamentarische Staatssekretärin fest, dass noch nicht entschieden sei, ob dies zu **Änderungen bezüglich der Verteilung der Aufgaben im Ressortkreis** führen werde.¹⁹

4.2. Zahlen und Fakten

Die jüngsten verfügbaren Daten zu ODA-Leistungen an China stammen aus dem Jahr 2011. Das BMZ hat in Aussicht gestellt, Anfang 2014 die Daten für 2012 bekannt zu geben²⁰. In Anlage 1 findet sich eine Tabelle, aus der – aufgeschlüsselt nach Ressorts – die ODA-deklarierten Leistungen, die 2010 und 2011 an China gegangen sind, aufgeführt werden.

in diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass zur Bewertung der Aussage, ob **Hilfeleistungen effektiv steigen oder fallen**, verschiedene Faktoren beachtet werden müssen. So ist der zu bewertende Zeitraum bislang sehr klein (2011 im Vergleich zum Vorjahr), d.h. die Daten unterliegen statistischen Schwankungen, die erst über längere Zeiträume beurteilt werden können. China ist zudem das bevölkerungsstärkste Land der Welt; daher können absolute Zahlen mit anderen Ländern nicht verglichen werden. Außerdem erfordern größere Länder andere Hilfeleistungsstrukturen und Vertragslaufzeiten als kleinere Länder.

¹⁷ Deutscher Bundestag (2009). Plenarprotokoll 17/6 vom 25. November 2009.

¹⁸ Deutscher Bundestag (2009). Schriftliche Fragen mit den in der Zeit vom 23. November bis 4. Dezember 2009 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, Drucksache 17/160, 4. Dezember 2009, Seiten 71 ff.

¹⁹ Seiten 71 f., ebd.

²⁰ BMZ, Referat 414.

Eine Adjustierung kann nach verschiedenen Faktoren (auch nach mehreren Faktoren gleichzeitig) erfolgen, z.B. nach Bevölkerungszahl, Bruttoinlandseinkommen oder Varianz innerhalb der Bevölkerung in verschiedenen Faktoren (Bildung, Städtedichte, Stadt-Landbevölkerung, medizinische Abdeckung, Erwerbstätigkeit etc.).

Im Nachfolgenden wurden von der Verfasserin, basierend auf den bilateralen Brutto-ODA-Leistungen der verschiedenen Ressorts an China der Jahre 2010 und 2011²¹, zur leichteren Lesbarkeit Grafiken erstellt²². Ressorts, die in den Jahren 2010 und 2011 gemäß dieser Quellen keine ODA-Leistungen an China erbracht haben, wurden aus der grafischen Darstellung herausgenommen. Dies betraf das Bundesministerium der Justiz (BMJ), das Bundesministerium der Finanzen (BMF), das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWt), das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) sowie das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Jeder Grafik wird eine zusammenfassende Interpretation der Kernaussage vorangestellt.

²¹ bereitgestellt durch das BMZ.

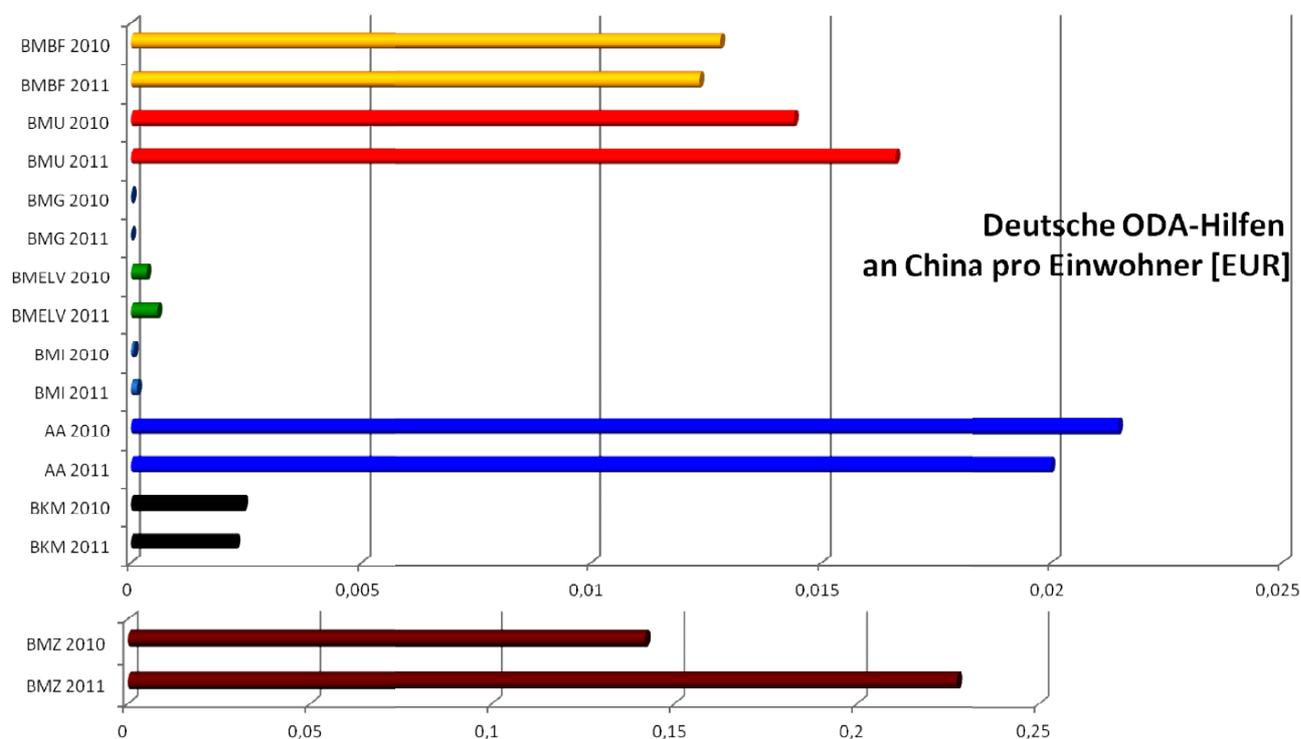
²² zugrundeliegende Software: Microsoft Office Excel 2007.

Grafik 1:

Deutsche ODA-Hilfeleistungen an China pro Kopf in absoluten Beträgen [EUR]

Kernaussage: Aus der nachfolgenden Darstellung geht hervor, dass in vier Ressorts, im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV), Bundesministerium des Innern (BMI) und insbesondere im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) die ODA-Leistungen an China 2011 gegenüber 2010 gestiegen sind. In den übrigen vier Ressorts hingegen ist ein Abfall zu verzeichnen. Im Bundesministerium für Gesundheit (BMG) ist allerdings die Gesamt-ODA-Hilfe von 1,6 Mio. EUR im Jahr 2010 auf 121.000 EUR im Jahr 2011 gesunken. Auch derartige Bewegungen sind bei der allgemeinen Bewertung wichtige Adjustierungsfaktoren.

Zudem wird deutlich, dass das **BMZ in absoluten Zahlen das höchste Volumen an deutschen ODA-Hilfen** zur Verfügung stellte, gefolgt vom Auswärtigen Amt (AA). Bereinigt man diese absoluten Zahlen allerdings bezüglich der Gesamt-ODA-Hilfeleistung, wie in der Grafik 2 dargestellt, verschiebt sich das Bild.



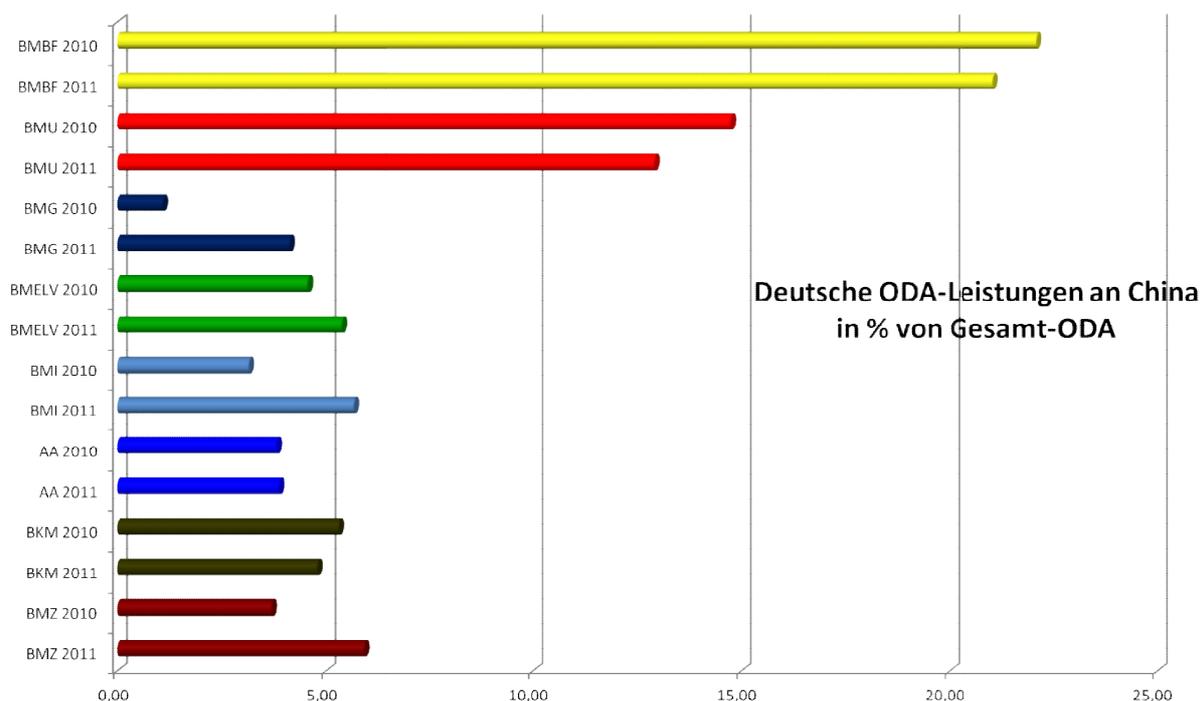
Der Grafik zugrundeliegende Datenquellen:

Bilaterale Brutto-ODA-Leistungen der Ressorts nach Entwicklungsländern 2010 (Stand: 24.06.2011), bereitgestellt durch das BMZ am 27.11.2013 sowie Bilaterale Brutto-ODA-Leistungen der Ressorts nach Entwicklungsländern 2011 (Stand: 15.02.2013), bereitgestellt durch das BMZ am 26.11.2013 (Anlagen 1 und 2)

Grafik 2:

Deutsche ODA-Hilfeleistungen an China als prozentualer Anteil der Gesamt-ODA-Hilfen

Kernaussage: Im Vergleich zu 2010 sind 2011 die Ausgaben für China mit Ausnahme der Ressorts Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien im Bundeskanzleramt (BKM), BMU und Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gestiegen. Gemessen am Gesamt-ODA-Hilfe-Volumen, stellten das **BMBF** und das **BMU** die meisten Mittel für China bereit. Zwischen 13% und 22% der Gesamt-ODA-Hilfen wurden von diesen beiden Ressorts für China-Hilfen verwandt.



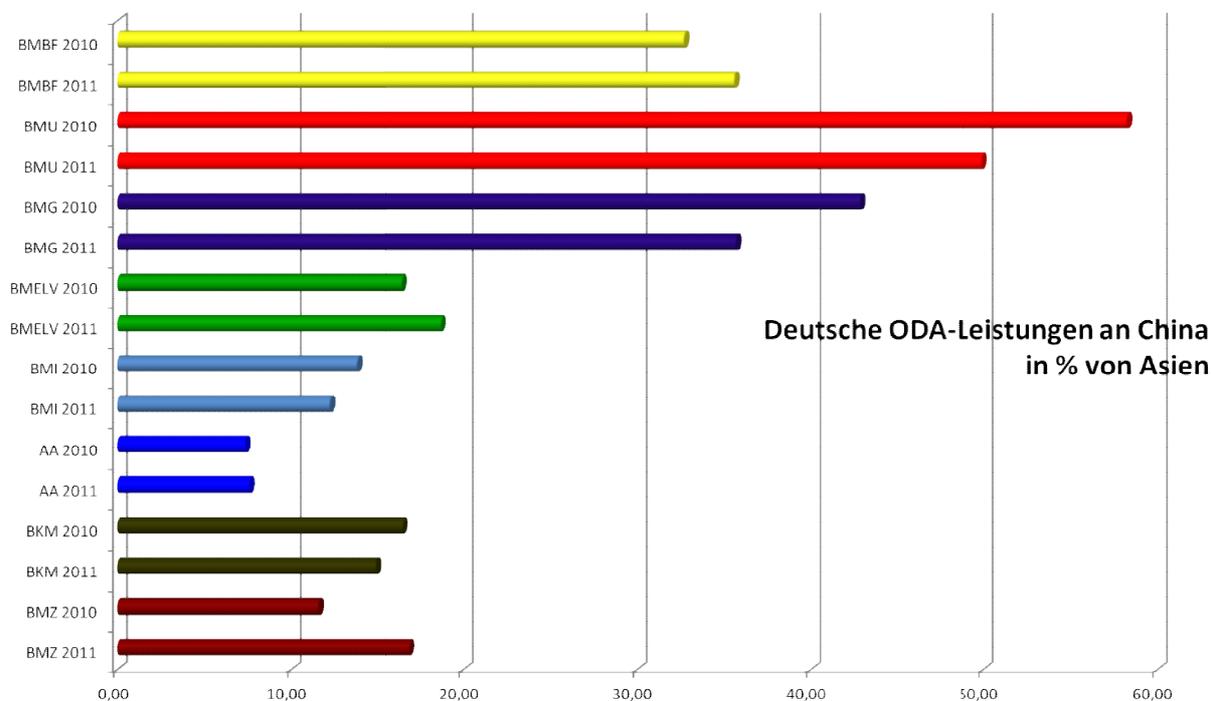
Der Grafik zugrundeliegende Datenquellen:

Bilaterale Brutto-ODA-Leistungen der Ressorts nach Entwicklungsländern 2010 (Stand: 24.06.2011), bereitgestellt durch das BMZ am 27.11.2013 sowie Bilaterale Brutto-ODA-Leistungen der Ressorts nach Entwicklungsländern 2011 (Stand: 15.02.2013), bereitgestellt durch das BMZ am 26.11.2013 (Anlagen 1 und 2)

Grafik 3:

Deutsche ODA-Hilfeleistungen an China als prozentualer Anteil der Asien-ODA-Hilfen

Kernaussage: Betrachtet man die ODA-Hilfeleistungen an China als prozentualen Anteil der gesamten Asien-ODA-Hilfen, ist im Vergleich der Jahre 2010 und 2011 in verschiedenen Ressorts ein **Anstieg zu verzeichnen (BMBF, BMELV, AA, BMZ)**, in anderen wiederum ein **Abfall (BKM, BMI, BMG, BMU)**.

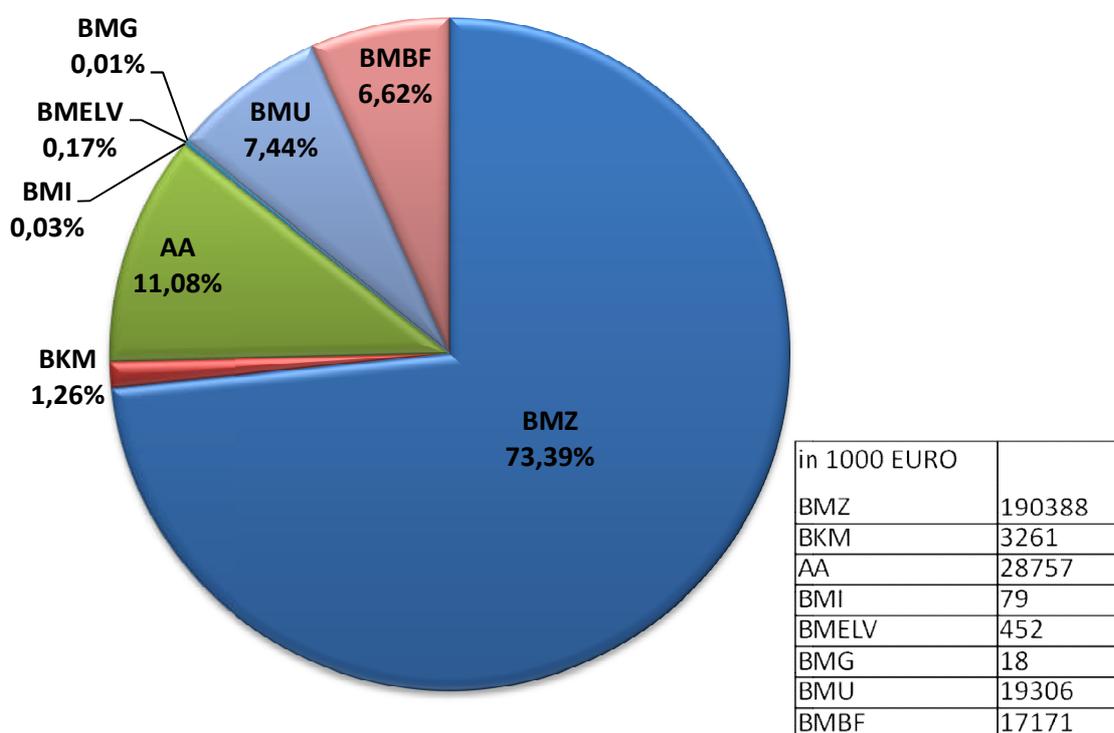


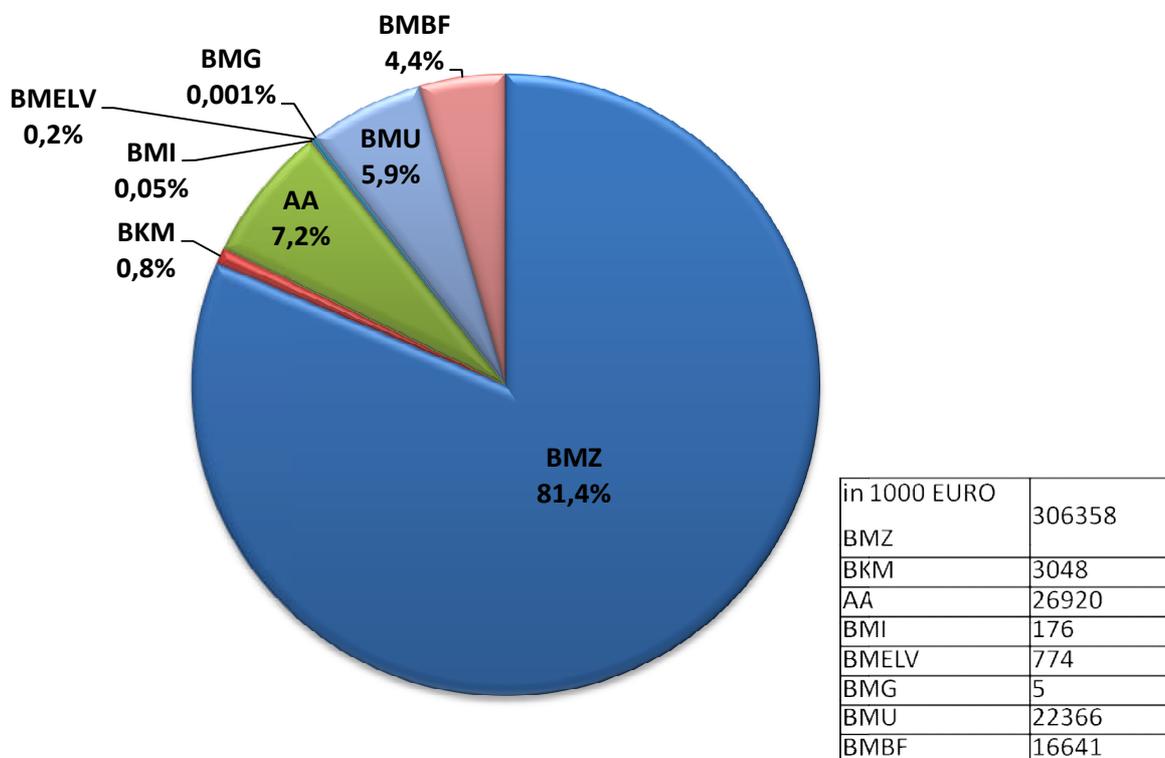
Der Grafik zugrundeliegende Datenquellen:

Bilaterale Brutto-ODA-Leistungen der Ressorts nach Entwicklungsländern 2010 (Stand: 24.06.2011), bereitgestellt durch das BMZ am 27.11.2013 sowie Bilaterale Brutto-ODA-Leistungen der Ressorts nach Entwicklungsländern 2011 (Stand: 15.02.2013), bereitgestellt durch das BMZ am 26.11.2013 (Anlagen 1 und 2)

Grafiken 4 und 5

Kernaussage: Aus den nachfolgenden Grafiken 4 und 5 wird deutlich, dass sowohl 2010 wie 2011 absolut die meisten deutschen ODA-Mittel an China das BMZ aufbrachte. Er-sichtlich wird auch, dass die Anteile der nächstgrößeren ODA-Geber-Ressorts AA, BMU und BMBF, gemessen an der Gesamt-ODA-Hilfe und im Vergleich zum BMZ im Jahr 2011, sehr viel niedriger ausfallen.

Grafik 4: Verteilung der deutschen ODA-Hilfen für China im Jahr 2010 nach Ressorts

Grafik 5: Verteilung der deutschen ODA-Hilfen für China im Jahr 2011 nach Ressorts

Den Grafiken 4 und 5 zugrundeliegende Datenquellen:

Bilaterale Brutto-ODA-Leistungen der Ressorts nach Entwicklungsländern 2010 (Stand: 24.06.2011), bereitgestellt durch das BMZ am 27.11.2013 sowie Bilaterale Brutto-ODA-Leistungen der Ressorts nach Entwicklungsländern 2011 (Stand: 15.02.2013), bereitgestellt durch das BMZ am 26.11.2013 (Anlagen 1 und 2)

Zusammenfassende Aussage der Grafiken 1 – 5:

Die Beantwortung der Frage, ob, basierend auf der Entscheidung, die klassische Entwicklungszusammenarbeit mit China zu beenden, **ein Rückgang der Hilfeleistungen an China** nachzuweisen ist, ist nicht möglich. Folgende Gründe gibt es dafür: Der Zeitraum von weniger als zwei Jahren seit Bekanntgabe der Entscheidung, die Hilfen einzustellen, ist zu klein. Bestehende Verträge laufen weiter, gerade in den ersten Jahren nach dem Einstellen der Beiträge, ist kein besonders gravierender Rückgang zu erwarten. Auch die Verlagerung von ODA-Leistungen aus dem BMZ in andere Ressorts, ist **nicht nachweisbar**. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in einigen Ressorts zwar deutliche Unterschiede der Höhe der bereitgestellten Mittel zwischen 2010 und 2011 bestehen. Daraus ist aber kein allgemeingültiges Muster oder eine Tendenz abzuleiten. Das BMZ ist nach wie vor mit 81,4% der durch Deutschland für China erbrachten ODA-Leistungen das mit Abstand wichtigste Ressort. Das AA, BMU und BMBF erbringen jeweils weniger als ein Zehntel der Leistungen. Um die Frage beantworten zu können, inwiefern auslaufende klassische

Entwicklungshilfe in Form von Kooperationsprojekten weitergeführt wird und welchen Stellenwert hierbei Mittel, die China einbringt, haben, müssten einzelne Projekte analysiert und bewertet werden. Dies ist im Rahmen der vorliegenden Ausarbeitung nicht erfolgt.

5. Europäische Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit an China

5.1. Hintergrund

Basierend auf dem Vertrag von Maastricht (1993) hat die Europäische Union die vertraglich abgesicherte Kompetenz, eine **eigenständige Entwicklungszusammenarbeit** zu verfolgen.²³ Bereits im Vertrag von Maastricht wurden zentrale Prinzipien der EU-Entwicklungspolitik festgelegt; zu diesen zählt die sogenannte „Komplementarität“. Das bedeutet, dass die Entwicklungspolitik der EU diejenige der Mitgliedstaaten ergänzen soll.

Die auf dem EU-China Country Strategy Paper (2007-2013) basierende Entwicklungszusammenarbeit der EU mit China läuft derzeit aus. Im Rahmen dieses Programms wurden 128 Mio. EUR für die Jahre 2007-2010 bereitgestellt. Die drei Hauptaktionsfelder sind:

- Unterstützung in Bereichen, die durch EU-China Regierungsdialoge abgedeckt werden und Unterstützung hinsichtlich des internen Reformprozesses
- Klimawandel, Umwelt und Energie
- Weiterentwicklung von Humanressourcen²⁴.

Im Zuge der Verabschiedung der Haushaltsvorschläge für ihre Instrumente im Bereich der Außenbeziehungen 2014-2020 hat die Europäische Kommission im Dezember 2011²⁵ entschieden, Hilfen für insgesamt 19 Schwellenländern (emerging economies), darunter China, Indien und Brasilien, zu kürzen.²⁶ Begründet wird dies mit einer grundsätzlichen Umorientierung im Bereich der Beziehungen der EU zu Schwellenländern und einer **Fokussierung der zur Verfügung stehenden Hilfen für die ärmsten Länder**.

²³ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (2012). „EU-Entwicklungszusammenarbeit“, eDossier des giz, August 2012, im Internet abrufbar unter: <https://giz.de/de/downloads/giz2012-de-edossiers-eu-entwicklungszusammenarbeit.pdf> [zuletzt abgerufen am 6.12.2013].

²⁴ im Internet abrufbar unter: http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/country-cooperation/china/china_en.htm [zuletzt abgerufen am 6.12.2013].

²⁵ im Internet abrufbar unter: http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/mff/financial_framework_news_de.htm [zuletzt abgerufen am 6.12.2013].

²⁶ im Internet abrufbar unter: <http://www.eubusiness.com/news-eu/aid-emerge.dxb> [zuletzt abgerufen am 6.12.2013].

Im Jahresbericht 2012 zur Entwicklungszusammenarbeit der EU²⁷ wird die Rolle Chinas nicht nur als Nehmerland, sondern insbesondere auch als Geberland betont. Gleichzeitig wird hervorgehoben, dass der Vertiefung des bereits begonnenen Strategischen Dialogs und der Beziehungen zwischen der EU und China eine besondere Schlüsselrolle zukomme.

Ein Jahr vor der Entscheidung der Europäischen Kommission, die Hilfeleistungen an China einzudämmen, betonte der EU-Botschafter in China, Serge Abou, in einem Interview der Global Times China die Bedeutung von EU-Hilfen an China. Er wies darauf hin, dass China seinerseits ein Entwicklungsland mit den bekannten Indikatoren sei, auf der anderen Seite aber auch ein Hauptakteur auf dem Weltmarkt. Es sei daher absehbar, dass die EU-Gelder künftig eingeschränkt würden. Er erachte eine Substitution der ODA-Hilfe in Form von **Kooperationsprojekten** in beiderseitigem Interesse für sinnvoll.²⁸

5.2. Zahlen und Fakten

Auf Drängen der EU und der Staaten Frankreich und Deutschland wurde bei der OECD 2011 eine **Änderung bei der Anrechnung von Entwicklungshilfe** vorgenommen. Die Entscheidung wurde erst im April 2013 getroffen und ist daher nicht in allen bereits vorliegenden Finanzdarstellungen implementiert. **Kredite der Europäischen Investitionsbank (EIB) ohne konzessionäre Komponente („Grantkomponente“)** können nunmehr als Entwicklungshilfe erfasst werden. Diese Kapitalflüsse der EIB wurden vor 2011 nicht als Öffentliche Entwicklungshilfe dargestellt. Die neue Regelung führt zu einem erheblichen Anstieg der ODA-Hilfe-Leistungen der EU-Institutionen im Jahr 2011. Die nachfolgende Grafik stellt Leistungen der EU-Institutionen dar, die die EU-Behörden im Rahmen ihrer multilateralen Entwicklungshilfe (Europäischer Entwicklungsfonds/EEF, Europäische Investitionsbank/EIU) zu konzessionären Bedingungen an China transferieren und schließt die erwähnte geänderte Praxis für das Jahr 2011 bereits ein.²⁹ Es wird hieraus ersichtlich, dass bis 2010 keine wesentlichen Schwankungen zu verzeichnen sind. Der Anstieg im Jahr 2011 kann mit der veränderten Anrechnungspraxis erklärt werden.³⁰ Im Vergleich mit anderen Ländern ist es wichtig festzuhalten, dass die veränderte Anrechenbarkeit derzeit nur für die EU-Institutionen, Deutschland³¹ und Frankreich gilt, da diese Einspruch erhoben hatten. Für andere Mitglieder bleibt es bei der herkömmlichen ODA-

²⁷ Europäische Kommission (2012). „Annual Report 2012 on the European Union’s Development and external assistance policies and their implementation in 2011“, European Union, September 2012.; http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/annual-reports/europeaid_annual_report_2012_full_en.pdf [zuletzt abgerufen am 6.12.2013].

²⁸ Global Times (2010). „Souble-sided China still needs EU aid“, 17. November 2011, Online Publikation, im Internet abrufbar unter: <http://www.globaltimes.cn/opinion/commentary/2010-11/592656.html> [zuletzt abgerufen am 6.12.2013].

²⁹ Informationen des Statistischen Bundesamt i-Punkt Berlin.

³⁰ Note on the concessionality of loans in DAC statistics, OECD, im Internet abrufbar unter: <http://www.oecd.org/dac/stats/concessionality-note.htm> [zuletzt abgerufen am 6.12.2013].

³¹ Laut Auskunft des BMZ sind derartige Kredite in den deutschen ODA-Angaben bereits enthalten.

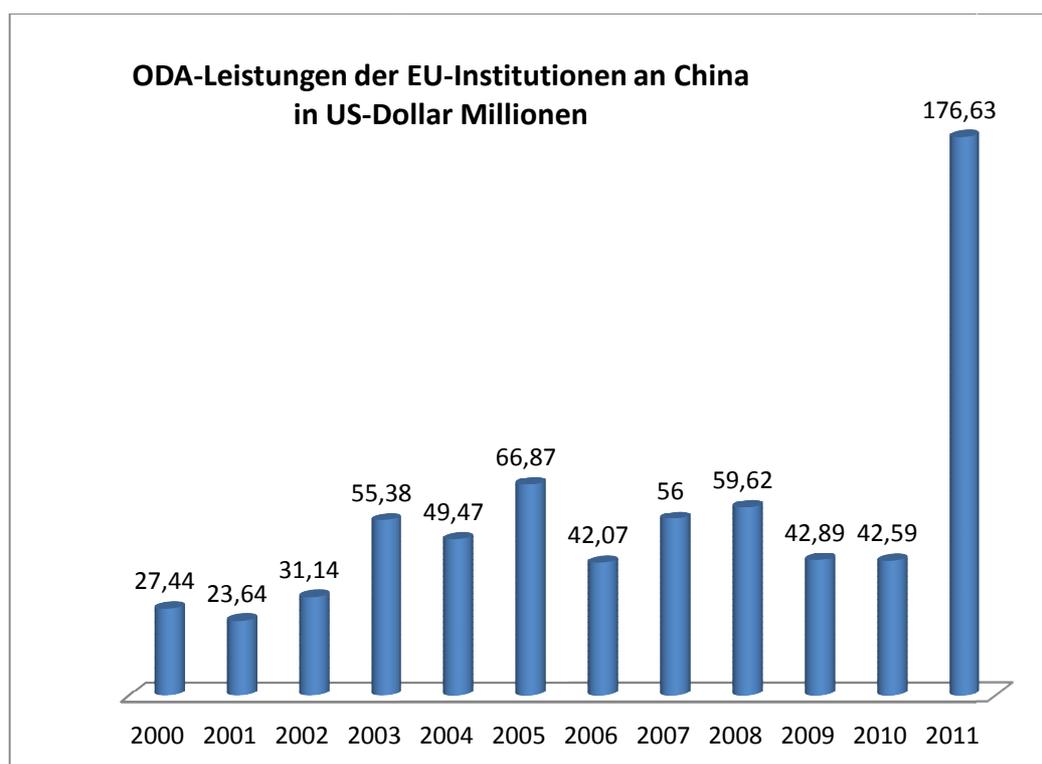
Berichterstattungspraxis, dass nur dann Kredite konzessionär sind, wenn sie eine Komponente der offiziellen Förderung beinhalten. Diese Vereinbarung gilt für die Daten von 2011 bis 2014. Derzeit wird innerhalb der OECD eine Diskussion geführt, um eine allgemeine Lösung für alle Entwicklungsfinanzierungen nach 2015 zu finden.

Grafik 6:

ODA-Hilfen der EU-Institutionen an China von 2000 bis 2011

Kernaussage:

ODA-Leistungen der EU-Institutionen an China sind seit dem Jahr 2000 deutlich gestiegen, bewegen sich aber **seit 2003 auf einem relativ stabilen Niveau**. Der massive Anstieg der anrechenbaren ODA-Leistungen im Jahr 2011 ist schwer zu interpretieren, da er eine geänderte Anrechenbarkeits-Praxis beinhaltet.



Der Grafik zugrundeliegende Datenquelle:

OECD.StatExtracts; OECD, <http://stats.oecd.org/Index.aspx>, extrahiert am 05.12.2013

6. Zusammenfassung

Offiziell gilt China noch immer als Entwicklungsland, da trotz der großen Fortschritte, die es in den vergangenen Jahrzehnten gemacht hat, erhebliche Einkommensunterschiede, regionale Ungleichheiten und Umweltprobleme bestehen bleiben. Diese bedeuten für einige Bevölkerungsgruppen, insbesondere für die ärmere Landbevölkerung, die auf Folgen wie beispielsweise Umweltkatastrophen weniger leicht reagieren kann, ein besonderes Risiko. Auf diese Tatsache wird auch von Stimmen aus der chinesischen Bevölkerung immer wieder hingewiesen.³²

Deutschland und die EU haben 2010 bzw. 2011 entschieden, die Entwicklungszusammenarbeit mit China zwar nicht grundsätzlich zu beenden, aber nur noch in Form von Kooperationsprojekten weiterzuführen. Auf diese Weise muss sich auch China in die Projekte einbringen. Dieses Vorgehen hat in Deutschland in den beiden, der Entscheidung folgenden Jahren **weder zu einer Verschiebung von ODA-Leistungen an China vom BMZ auf andere Ressorts geführt, noch ist die Höhe der ODA-Leistungen an China signifikant gefallen**. Hieraus kann allerdings aus folgenden Gründen nicht die Schlussfolgerung gezogen werden, dass weiterhin Entwicklungshilfe - jedenfalls nicht im klassischen Sinne - an China geleistet wird. Zum einen ist der Beobachtungszeitraum sehr kurz, denn bestehende Verträge müssen zunächst auslaufen. Zudem werden weiterhin Leistungen an China gezahlt, allerdings nicht im Sinne der traditionellen Entwicklungshilfe, sondern innerhalb von Kooperationsprojekten. Auch diese können je nach Projektbeschaffenheit ODA-anrechenbar sein.

Um die Folgen der Einstellung der traditionellen Entwicklungshilfe an China bewerten zu können, müsste eine tiefgreifende Analyse der betroffenen Einzelprojekte erfolgen. Auch für die Leistungen der EU ist 2011 kein deutlicher Abfall zu verzeichnen; allerdings ist die Entscheidung der Einstellung der klassischen Hilfen erst im Dezember 2011 gefallen, so dass nicht zu erwarten ist, dass sich ein auf diese Entscheidung zurückzuführender Abfall bereits in diesem Jahr niederschlagen würde. Jüngere Daten sind derzeit noch nicht verfügbar.



³² Internetplattform: www.stimmen-aus-china.de. Vor dem Hintergrund chinesischer Medienszensur wird die Online-Plattform von der gemeinnützigen Stiftung Asienhaus (allgemeine selbständige Stiftung des privaten Rechts) unterhalten und auf ihr für die deutsche Öffentlichkeit Meinungen, Berichte und Diskussionen aus dem chinesischen Internet zusammengestellt.

7. Literatur

Barnet Fuchs, Sebastian (2013): China, Indien und Brasilien als Akteure in Afrika In: KAS Auslandsinformationen, 1/2 2013, S. 6-29.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2013): 14. Entwicklungspolitische Bericht der Bundesregierung, Weißbuch zur Entwicklungspolitik, 2. Auflage, Mai 2013.

Deutsch-Chinesisches Gemeinsames Kommuniqué zur umfassenden Förderung der Strategischen Partnerschaft vom 18. Juli 2010. Im Internet abrufbar unter: http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/334836/publicationFile/50201/100718-DeutschChinesisches_Kommunique.pdf [zuletzt abgerufen am 9.12.2013]

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (2012): EU-Entwicklungszusammenarbeit. E-Dossier der giz, August 2012. Im Internet abrufbar unter: <https://giz.de/de/downloads/giz2012-de-edossiers-eu-entwicklungszusammenarbeit.pdf> [zuletzt abgerufen am 6.12.2013]

Deutscher Bundestag (2009): BT-Plenarprotokoll 17/6 vom 25. November 2009.

Deutscher Bundestag (2009): Schriftliche Fragen mit den in der Zeit vom 23. November bis 4. Dezember 2009 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, BT-Drucksache 17/160, 04. Dezember 2009

Die Welt Online (2008): Regierung stoppt Entwicklungshilfe-Geld für China. Meldung vom 22. September 2008. Im Internet abrufbar unter: <http://www.welt.de/2476322> [zuletzt abgerufen am 2.12.2013]

EUBusiness (2011): EU to cut aid to 19 emerging countries from China to Brazil. Online Publikation vom 8. Dezember 2011. Im Internet abrufbar unter: <http://www.eubusiness.com/news-eu/aid-emerge.dxb> [zuletzt abgerufen am 6.12.2013]

Europäische Kommission (2011): Europas Rolle in der Welt stärken, Ein Budget 2014-2020 für das auswärtige Handeln zwecks Einhaltung der Verpflichtungen der EU und Förderung gemeinsamer Werte. In: Multiannual Financial Framework 2014-2020, im Internet abrufbar unter: http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/mff/financial_framework_news_de.htm [zuletzt abgerufen am 6.12.2013]

Europäische Kommission (2012): Annual Report 2012 on the European Union's Development and external assistance policies and their implementation in 2011. European Union, September 2012. Im Internet abrufbar unter http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/annual-reports/europeaid_annual_report_2012_full_en.pdf [zuletzt abgerufen am 6.12.2013]

Global Times (2010): Souble-sided China still needs EU aid..Online Publikation vom 17. November 2011. Im Internet abrufbar unter:
<http://www.globaltimes.cn/opinion/commentary/2010-11/592656.html> [zuletzt abgerufen am 6.12.2013]

Koalitionsvertrag der 17. Legislaturperiode zwischen CDU, CSU und FDP (2013): Wachstum, Bildung, Zusammenhalt. Im Internet abrufbar unter:
http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile [zuletzt abgerufen am 2.12.2013]

OECD (2013): Informationen zu Statistiken der Entwicklungszusammenarbeit. Im Internet abrufbar unter:
http://www.oecd.org/document/4/0,3746,en_2649_34447_46181892_1_1_1_1,00.html [zuletzt abgerufen am 2.12.2013]

OECD (2013): Zusammenfassende Statistiken nach Regionen. Im Internet abrufbar unter:
http://webnet.oecd.org/dcdgraphs/CPA_recipient/ [zuletzt abgerufen am 2.12.2013]

OECD (2013): Datenbank der OECD zur Entwicklungszusammenarbeit, OECD.StatExtracts im Internet abrufbar unter: <http://stats.oecd.org/Index.aspx>, [zuletzt abgerufen am 2.12.2013]

Polymeropoulos, Elly; Tidten, Markus; Wacker, Gudrun; Wagner, Christian (2011): Asiatische Großmächte, China, Indien und Japan als Akteure regionaler und internationaler Ordnungspolitik. In: SWP-Studien 2011/S11, April 2011, S. 1-40

Von Hardenberg, Christiane (2009): Niebel streicht Förderung für China. Financial Times Deutschland, S. 12, 2. November 2009

Zeit Online (2013): Niebel für Zusammenarbeit mit China in Afrika, Meldung vom 4. Februar 2013. Im Internet abrufbar unter: <http://pdf.zeit.de/politik/deutschland/2013-02/niebel-afrika-china.pdf> [zuletzt abgerufen am 6.12.2013]

8. Anlagen

Bilaterale Brutto-ODA-Leistungen der Ressorts nach Entwicklungsländern 2010, Stand: 24.06.2011. Information des BMZ vom 28.11.2013

Anlage 1

Bilaterale Brutto-ODA-Leistungen der Ressorts nach Entwicklungsländern 2011, Stand: 15.02.2013, Information des BMZ vom 27.11.2013

Anlage 2