

S I D

Society for International Development

Chapter Bonn



**Nachlese zum 45. Entwicklungspolitischen Fachgespräch
07.09.2006**

**ODA für China?
Am Beispiel der Zusammenarbeit mit Deutschland**

**Gespräch mit Dr. Peter Wolff (DIE)
Autor des Discussion Papers 11/2006 des DIE:
EZ im Gesamtkontext der Deutsch-Chinesischen Kooperation:
eine Portfolioanalyse**

I. Begrüßung:

Herr Oldenbruch eröffnete die Veranstaltung mit der Feststellung, dass China, ein Land, dessen Devisenreserven auf ca. 1000 Mrd. US \$ geschätzt werden, im Jahre 2005 eine Zusage für deutsche ODA in Höhe von 68 Millionen Euro – 50 Millionen in der Finanziellen Zusammenarbeit und 18 Millionen in der Technischen Zusammenarbeit - erhalten habe.

EZ aus öffentlichen Mitteln (ODA) sei aber doch mal entwickelt worden unter dem Primat der Subsidiarität bzw. in der TZ mit dem Prinzip des geringsten Eingriffs, d.h. EZ bzw. ODA nur dann, wenn ein Land selbst nicht in der Lage ist, das Problem aus eigener Kraft zu lösen.

So sei FZ dann geleistet worden, wenn Kapital fehlte, TZ bei fehlendem know-how und capacity building bei fehlender Verwaltung bzw. Verwaltungskompetenz.

Bei China habe man den Eindruck, dass das Prinzip der Subsidiarität in Vergessenheit geraten sei bzw. nicht zur Anwendung kommt, daher die Frage: ODA für China?

II. Vortrag:

Herr Wolff begann seine Argumentation mit der These, dass, würde man in ODA für China lediglich einen Finanztransfer verstehen, man schnell eine Einigung darin erreichen würde, dass ein solcher Transfer nicht aus öffentlichen Mitteln finanziert werden müsse.

China sei mittlerweile intern und extern finanziell gut versorgt. Es sei zwar fraglich, wie und wo die internen Mittel eingesetzt würden; eine Veränderung der Verteilung sei sicher wünschenswert. Denn in China leben immer noch 100 bis 150 Millionen Menschen unter der Armutsgrenze. Zwar seien in China die Rahmenbedingungen für erfolgreiche Armutsbekämpfung gut, doch müssten die Chinesen hier eher selbst aktiv werden.

ODA, betonte Herr Wolff, sei aber nicht nur finanzieller Transfer, sondern auch Transfer von Know-how und Wissen. China brauche keine EZ, sondern Internationale Zusammenarbeit (IZ), im Sinne von Wissen, Dialog und Problemlösungsansätzen. Die Chinesen seien wissbegierig und sehr interessiert, auch an kultureller Zusammenarbeit. Mittlerweile würden sogar ähnlich den Goethe-Instituten Konfuzius-Institute in Deutschland errichtet.

Herr Wolff unterstrich, dass Deutschland China zur Lösung von globalen Problemen benötige. Die Frage, die sich daraus ergebe, sei, ob ODA-Mittel aufgewendet werden sollten, um globale

Probleme zu lösen, an denen Deutschland Interesse habe. Und dann müsse man außerdem diskutieren, ob das BMZ dafür die Zuständigkeit haben solle.

Zur Zeit würden die ODA-Mittel für ökologische Nachhaltigkeit (Bekämpfung von Umweltproblemen, Klimaschutz, Energieeffizienz), politische Nachhaltigkeit (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenrechte) und wirtschaftliche Nachhaltigkeit (Sozialversicherungssysteme, Sozialer Ausgleich) eingesetzt.

In allen drei Bereichen habe Deutschland ein Interesse daran, dass sich die Lage in China verbessere.

Die Möglichkeiten für Deutschland in der bilateralen Zusammenarbeit seien gut, da die Bundesrepublik in China gut aufgestellt sei und dort ein positives Bild über Deutschland vorherrsche. Die Frage, ob für diese Zwecke nun ODA-Mittel eingesetzt werden sollten, fuhr Herr Wolff fort, würde er pragmatisch mit „ja“ beantworten, solange keine Gelder von anderer Seite zur Verfügung gestellt würden. Das BMZ und seine Durchführungsorganisationen seien in China gut positioniert, gerade in den Bereichen Umweltpolitik und Energieeffizienz, und alle würden davon profitieren, wenn diese Kontakte weiterhin genutzt würden. Andere Ministerien und Organisationen verfügten nicht über diese Erfahrung vor Ort, weshalb er eine Verlagerung der Kompetenzen kritisch bewerte. Abschließend fasste er zusammen, es gehe nicht um Finanztransfers, aber Deutschland brauche China und China brauche die internationale Zusammenarbeit. Trotz steigender chinesischer Eigenbeiträge benötige man Geld, um die Arbeit fortzuführen. Solange dieses Geld nicht aus anderen Quellen zur Verfügung gestellt würde, müsse man weiterhin auf die ODA - Mittel zurückgreifen.

III. Diskussion:

Die Diskussion begann mit der Frage, was Deutschland de facto zur Entwicklung in China betrage. Gäbe es Evaluierungen, die zeigten, dass durch deutsche Hilfe nachhaltige Veränderungen geschaffen worden seien oder ob China diese Veränderungen auch ohne Hilfe erreicht hätte?

Dem wurde zunächst der sehr geringe Umfang der deutschen EZ entgegeng gehalten. Die EZ-Mittel aller Länder für China entsprächen 0,1% des BIP des Landes.

Allerdings sei die Arbeit trotz des geringen Volumens sehr wichtig und nützlich. Erfahrungen in der Deutschen Botschaft in China zeigten, dass die Chinesen sehr wissbegierig seien und aus unterschiedlichen Anregungen und Anstößen Nutzen zögen. Evaluierungen zum deutschen Engagement hätten positive Ergebnisse ergeben.

Herr Wolff wandte ein, er habe vielleicht ein sehr positives Bild vermittelt. Der deutsche Beitrag sei in der Tat sehr bescheiden und es gäbe auch weniger erfolgreiche Projekte. Alles in allem habe Deutschland aber doch einen sehr guten Zugang zu China und sei vielleicht sogar das Land mit dem größten bilateralen Einfluss. Manchmal sei die EZ allerdings etwas zu träge, denn China verändere sich sehr schnell.

Dieser Ansatz der globalen Strukturpolitik zwischen Deutschland und China überzeugte einen Gesprächspartner sehr: Man könne am Beispiel China für andere Länder lernen.

Des Weiteren wurde auf den zweiten Strang des Ankerländerprinzips, die deutschen Wirtschaftsinteressen in China, hingewiesen. Durch die Vernetzung auf sehr hohem Niveau habe die deutsche EZ in China sogar eine Art Türöffnerfunktion für die Wirtschaft.

Unter verschiedenen Gesichtspunkten sei es vermutlich zunehmend schwierig, der Öffentlichkeit ODA für China zu vermitteln.

So z.B. unter dem Gesichtspunkt, dass China ja selbst Mittel für die EZ bereitstelle: in den nächsten drei Jahren sei die Vergabe von 10 Mrd. US-Dollar geplant.

Die USA wünschten sich zwar einerseits ein stärkeres Engagement Chinas, stünden dem Land allerdings gleichzeitig als „dem größten Vernichter amerikanischer Arbeitsplätze“ zunehmend kritisch gegenüber. Dennoch: Einen derart großen Spieler im internationalen Geschehen habe man ungern zum Feind.

Auch chinesische Investitionen in Deutschland sprächen nicht unbedingt für die Notwendigkeit der Gewährung von ODA

Herr Wolff stellte klar, dass die FZ Deutschland zu keinem besseren Standpunkt in China ver helfe, da diese Summen für chinesische Verhältnisse „Peanuts“ seien. Man dürfe auch nicht vergessen, dass es eher so sei, dass die EZ die Wirtschaft brauche, beispielsweise bei der Verbesserung der Energieeffizienz. Die Zusammenarbeit zwischen EZ und Wirtschaft unter Einbeziehung der ODA solle also fortgesetzt werden.

Einer der Anwesenden gab zu bedenken, dass die deutsche EZ in vielen Bereichen in China tätig sei und dadurch umfassende Einblicke und Informationen über die Chinesen erhalte. Dieses Wissen sei wichtig und die EZ könne hier eine Lücke schließen, auch wenn sie im Grunde Fälle wie China nicht vorgesehen hätte. An Beispielen wie Malaysia oder Thailand zeige sich, dass es schmerzlich sei, wenn die Informationsquellen der EZ versiegten.

Zudem stellte der Teilnehmer dar, dass es sich bei China nach finanziellen Indikatoren noch um ein Entwicklungsland handle. Nach einer Definition von 2 US-Dollar pro Tag lebten über die Hälfte der Chinesen unterhalb der Armutsgrenze. Er fuhr fort, dass der politische Druck auf das BMZ in Bezug auf eine entwicklungspolitische Strategie für China zunehme, weil der Öffentlichkeit sonst nicht mehr zu vermitteln sei, warum das Land weiterhin Unterstützung erhalte. Er betonte, man sei nicht aus Solidarität, sondern aus wohlverstandem Eigeninteresse in China aktiv.

Ein Anwesender führte an, die Zusammenarbeit finde doch nur dann statt, wenn die Chinesen selbst einen großen Eigenanteil zahlten. Bei InWEnt betrage dieser Anteil zwischen 50 und 80%. Es stelle sich dann aber doch die Frage, warum China nicht gleich 100% der Projekte zahle.

Herr Wolff stimmt zu, es gebe gute Argumente dafür, die Zusammenarbeit nicht mit ODA-Mitteln zu bezahlen. Es wäre erfreulich, wenn andere Finanzmittel geschaffen werden könnten, allerdings sollte die Umsetzung bei den bewährten Organen verbleiben.

Herr Oldenbruch plädierte auch für eine Klärung der Situation, da China ja über kurz oder lang kein Einzelfall bleibe. Dabei müsse man allerdings darauf achten, dass entsprechende Mittel zusätzlich bereitgestellt werden, damit nicht die ODA-Quote tangiert werde. Auch an der Einstufung Chinas als Entwicklungsland könne nicht gerührt werden, da davon auszugehen sei, dass die Millennium Development Goals ohne China nicht erreicht werden könnten.

Einer der Anwesenden stellte klar, für die ODA - Zahlen würden zahlreiche Ausgaben angerechnet. Es spiele dafür keine Rolle, aus welchem Haushalt das Geld komme. Er wies auf die Schwierigkeit hin, dass von chinesischer Seite häufig der Wunsch nach reinen technischen Lösungen bestände, die deutsche EZ diese aber nur im Paket mit einem Konzept anbieten wolle. Man könne zugespitzt formulieren, ODA sei das Eintrittsgeld für eine erweiterte Zusammenarbeit mit China. Das Wichtigste sei die Beeinflussung von Rahmenbedingungen.

Eine Teilnehmerin merkte an, ihrer Meinung nach sei die Kooperation mit China für das BMZ beendet; nun stelle sich für Deutschland die Herausforderung, dass sich die einzelnen Ressorts für eine weitere Zusammenarbeit mit China verständigten. Jetzt sei es außerdem an der Zeit, auch von den Chinesen zu lernen. Sie sollten Partner auf Augenhöhe werden. An dieser Wendemarke müsse eine neue Form der Zusammenarbeit gefunden werden, in der globale Probleme

besprochen werden könnten. Auch die neu eingerichteten Konfuzius-Institute wären ein neuer reizvoller Ansatz für eine deutsch-chinesische Zusammenarbeit.

Am Beispiel des Landes Hessen wurde berichtet, dass die Landesregierung viel Geld in den wissenschaftlichen Austausch und Firmengründungen im jeweils anderen Land investiert hat und man erlebe die Zusammenarbeit auf gleicher Augenhöhe. Auf Rückfrage fügte er hinzu, Geld, das nicht als ODA anrechenbar sei, käme von der Außenwirtschaftshilfe und dem Hessischen Ministerium für Wissenschaft und Kunst. Die Bemühungen der unterschiedlichen Ressorts würden in der „Hessenagentur“ gebündelt, weshalb es keine Konkurrenz über die Zuständigkeit gebe.

Herr Wolff bestätigte, dass eine Wendemarke erreicht sei und dass die Zusammenarbeit auch im Bund bereits auf gleicher Augenhöhe stattfinde. Er stellte auch fest, dass ODA langfristig nicht die richtige Finanzquelle sei.

Ein Teilnehmer entgegnete, solange die Mittel zur nachhaltigen Entwicklung eingesetzt würden, seien sie als ODA vollkommen angebracht. Strukturhilfe und -veränderung sei ein Bereich der EZ und damit seien die Finanzleistungen legitim und begründet. Man müsse in der Öffentlichkeit klarer machen, was unter EP zu verstehen sei. Er regte an, in China ein ähnliches Institut wie das DIE aufzubauen, um nachhaltig zu arbeiten.

Herr Wolff verwies auf den am 1. Januar 2007 beginnenden neuen Kurs von InWEnt und DIE für Ankerländermitglieder hin. Für diesen Ansatz sei gerade das Interesse aus China sehr hoch.

Ein weiterer Teilnehmer merkte an, dass die Diskussion gezeigt habe, dass China so wichtig sei, dass alles getan werden müsse, um den Einfluss auf das Land zu erhalten. Auf der anderen Seite sei es tatsächlich schwer, die Finanzierung durch ODA - Mittel innenpolitisch zu vermitteln. Es stelle sich also die Frage, ob es nicht bessere Mittel als ODA gäbe.

Es wurde in diesem Zusammenhang auch daran erinnert, dass ODA aus Steuermitteln finanziert werde und man deshalb vorsichtig sein müsse, um das Vertrauen der Bürger in die EZ nicht zu zerstören.

Herr Wolff unterstrich zum Abschluss ebenfalls noch einmal die Frage, ob ODA die richtige Quelle zur Finanzierung der Zusammenarbeit mit China sei. Es sei erstaunlich, dass das Auswärtige Amt sich hier nicht mehr engagiere. Auch wenn die Frage der Finanzierung weiterer Diskussion bedürfe, sei doch klar, dass die Arbeit nötig und die deutsche EZ in China gut aufgestellt sei. Die Frage für die Zukunft sei, wie man von der EZ zur IZ komme.

Herr Oldenbruch bedankte sich beim Referenten für Beitrag und Diskussion und bei den Teilnehmern für ihr Kommen und eröffnete den – passend zum Thema – „chinesischen“ Vin d'Honneur.

Günther Oldenbruch

Rosa Groezinger