

Praxis und Politik

Entwicklungspolitik chinesischer Prägung: Zwischen Entwicklungszusammenarbeit und geopolitischer Einflussnahme

Carsten Schäfer

Zusammenfassung:

- China nutzt Entwicklungszusammenarbeit zunehmend als geopolitisches und ordnungspolitisches Instrument.
- Pekings Entwicklungsmodell verbindet wirtschaftliche Kooperation mit normativer Einflussnahme und strategischer Allianzbildung im Globalen Süden.
- China integriert sich selektiv in bestehende Entwicklungsstrukturen, versucht zugleich aber, internationale Standards im eigenen Sinne umzudeuten.
- Chinas Entwicklungsmodell zeichnet sich durch einen eigenständigen Finanzierungsansatz, das Primat ökonomisch-technischer Entwicklung, alternative Formen von Konditionalität sowie den Transfer eigener Governance-Ansätze aus.
- Für Deutschland entsteht daraus ein Spannungsverhältnis: Kooperation bleibt notwendig, zugleich wächst der normative und geopolitische Wettbewerb. Deutschland sollte die Zusammenarbeit mit China gezielt auf gemeinsame Interessensfelder konzentrieren, gleichzeitig aber eigene Angebote stärken, verbindliche Mindeststandards konsequent durchsetzen und multilaterale Normen aktiv mitgestalten und absichern.

Keywords: Chinese Development Cooperation; Chinese Foreign Aid; Global Development; South-South Cooperation; Global Governance; Belt and Road Initiative; Geopolitics; Global Development Initiative

Dr. Carsten Schäfer ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Arbeitsbereich Moderne China-Studien am Ostasiatischen Seminar, Universität zu Köln.

Einleitung

Unter Xi Jinping wird Entwicklungszusammenarbeit zunehmend institutionell gebündelt und strategisch aufgewertet. In seine Amtszeit fällt die Gründung der China International Development Cooperation Agency (CIDCA), die Veröffentlichung mehrerer Weißbücher und Konzeptpapiere zum Thema sowie die enge Verzahnung mit übergeordneten außenpolitischen Leitvisionen Pekings. Einerseits zielt China auf eine Integration in bestehende entwicklungspolitische Strukturen. Andererseits nutzt Peking Entwicklungskooperation nicht nur zur Förderung wirtschaftlicher Entwicklung, sondern auch als Instrument internationaler Ordnungspolitik und geopolitischer Einflussnahme vor allem im Globalen Süden sowie zur Vermittlung eigener Ideen von Entwicklung, die sich in zentralen Punkten von westlichen Ansätzen unterscheiden.

Für Deutschland ist China damit nicht nur ein wichtiger werdender Partner bei globalen Entwicklungsfragen – etwa im Energiesektor –, sondern auch ein Wettbewerber in einem zunehmend politisierten und normativ umkämpften Feld. Der vorliegende Policy Brief analysiert vor diesem Hintergrund das programmatische Verständnis und die normativen Leitprinzipien chinesischer Entwicklungszusammenarbeit sowie die daraus entstehenden strategischen Implikationen für Deutschland.

Entwicklungszusammenarbeit als Instrument chinesischer Ordnungspolitik

In China ist Entwicklungszusammenarbeit stärker in außen- und geopolitische Strategien eingebettet als in Deutschland, wo sie als eigenständiges Politikfeld organisiert ist: Seit 2021 verknüpft Peking seine Entwicklungspolitik eng mit Xi Jinpings Vision der „Schicksalsgemeinschaft der Menschheit“, der Belt and Road Initiative (BRI) und der Global Development Initiative (GDI): Laut eines Berichts der CIDCA – der 2018 gegründeten Behörde zur Koordinierung chinesischer Auslandshilfe – vom März 2024 konzentriert sich Chinas Entwicklungszusammenarbeit heute „auf den Aufbau der Schicksalsgemeinschaft der Menschheit sowie auf die Umsetzung der GDI“. Die BRI wiederum – der das Weißbuch zur Entwicklungskooperation von 2021 ein eigenes Kapitel widmet – präsentiert Peking als „chinesische Lösung für globale Entwicklungsprobleme“.

Bemerkenswert ist allerdings, dass diese Initiativen aus Sicht Pekings nicht primär entwicklungspolitischen Zielen dienen. Gemeinsam ist ihnen vielmehr der Anspruch, bestehende internationale Macht- und Governance-Strukturen stärker an chinesischen Interessen auszurichten und – so Chinas Außenministerium im Februar 2021 – „die internationale Ordnung zu transformieren“. Besonders deutlich wird dies in Xis Konzept der „Schicksalsgemeinschaft der Menschheit“, das einem Bericht des früheren Außenministers Yang Jiechi vom Februar 2021 zufolge auf den Aufbau einer „neuen internationalen politischen und wirtschaftlichen Ordnung“ sowie auf die „Formulierung neuer internationaler Regeln“ abzielt.

Die BRI ist eng mit diesem Anspruch verknüpft: Sie soll, so das BRI-Weißbuch 2023, zur „Verbesserung des globalen Governance-Systems“ und zur „Innovation und Optimierung“ entsprechender globaler Regeln beitragen. Dieser Logik folgt auch die 2021 eingeführte GDI, die sich zwar auf die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen bezieht, zugleich aber als eigene „Governance-Vision“ verstanden wird und laut der chinesischen Nachrichtenagentur Xinhua vom Oktober 2025 zum „Aufbau einer besseren Welt“ beitragen soll. Durch die Verzahnung von Entwicklungszusammenarbeit mit diesen außenpolitischen Leitvisionen wird Entwicklungspolitik selbst – so das Weißbuch 2021 – zum Instrument zur Förderung eines „neuen Modells internationaler Beziehungen“.

Entwicklungszusammenarbeit als Instrument strategischer Allianzbildung

Ein zentrales Merkmal chinesischer Entwicklungszusammenarbeit ist ihre Einbettung in die Süd-Süd-Kooperation. Im Weißbuch von 2021 positioniert sich China ausdrücklich als Entwicklungsland und definiert Entwicklungszusammenarbeit als „gegenseitige Unterstützung innerhalb des Globalen Südens“. Diese Selbstverortung ist auch über die Entwicklungspolitik hinaus zu einem zentralen Element chinesischer Außenpolitik geworden: Führende Politiker wie Politbüromitglied Li Xi betonen regelmäßig, China werde „unabhängig von seinem Entwicklungsstand immer Teil der Entwicklungsländer und ein Mitglied des Globalen Südens bleiben“.

Dabei geht es Peking nicht zuletzt um politische Koalitionsbildung im Globalen Süden zur Förderung eigener Interessen. Diese Logik spiegelt sich etwa in Chinas „Win-Win“-Rhetorik wider, die offizielle Dokumente zur Entwicklungspolitik durchzieht. Nach chinesischem Verständnis ist Entwicklungszusammenarbeit demnach keine einseitige Unterstützung, sondern eine partnerschaftliche Form der Zusammenarbeit zwischen Staaten des Globalen Südens, von der auch China profitieren soll – wirtschaftlich, aber auch politisch: Letzteres zeigt sich etwa in Formaten wie BRICS, die China eng mit Entwicklungskooperation im Globalen Süden verknüpft, und mit denen sich Peking zugleich als ordnungspolitischer Akteur zu etablieren versucht. So erklärte Xi Jinping auf dem 16. BRICS-Gipfel in Kasan im Oktober 2024, China wolle „die große Stärke des Globalen Südens bündeln“ – nicht nur zur „gemeinsamen Entwicklung“, sondern auch zur „Reform der globalen Wirtschaftsordnung“.

Dass China sich in diesem Kontext zunehmend in einer Führungsrolle sieht, zeigt sich nicht zuletzt im Anspruch, „chinesische Lösungen“ und „Weisheiten“ als alternatives Entwicklungsmodell anzubieten. Während die englischsprachige Fassung des Weißbuchs von 2021 diese Begriffe (anders als die chinesische Originalversion) zunächst noch durch neutralere Formulierungen wie „approach“ oder „vision“ ersetzte, werden entsprechende Modellansprüche inzwischen deutlich offener formuliert. So erklärte der damalige CIDCA-Chef Luo Zhaohui im Oktober 2023, China

biete „eine neue Alternative zur Verwirklichung von Modernisierung“. Entwicklungszusammenarbeit wird damit zugleich zum Instrument des Ideentransfers im Globalen Süden.

Chinas alternatives Entwicklungsmodell

Chinas Entwicklungszusammenarbeit folgt eigenen Leitvorstellungen, mit denen sich Peking als Standardsetzer im Bereich globaler Entwicklung positioniert. Dies zeigt sich in vier Feldern.

Umgang mit Konditionalität

Ein wiederkehrendes Prinzip chinesischer Entwicklungshilfe ist die Ablehnung politischer Konditionalitäten. Stattdessen betont Peking das Recht jedes Landes, seinen eigenen Entwicklungsweg zu wählen. In der Praxis bedeutet dies jedoch nicht die vollständige Abwesenheit von Konditionalität – sondern vielmehr die Ablehnung westlich geprägter politischer Vorgaben, wie sie etwa vom Entwicklungshilfeausschuss der OECD (Development Assistance Committee, DAC) vertreten werden. China formuliert umgekehrt durchaus eigene Bedingungen: Politisch zählt hierzu insbesondere die Anerkennung der Ein-China-Politik, wodurch Staaten mit diplomatischen Beziehungen zu Taiwan von Entwicklungshilfe ausgeschlossen werden. Wirtschaftlich sind konzessionäre Kredite häufig an die Nutzung chinesischer Güter, Dienstleistungen und Unternehmen oder – wie im „loan-for-oil“-Modell – an Rohstofflieferungen gebunden. Auch das Prinzip, jedes Land solle seinen eigenen Entwicklungsweg verfolgen, wird dadurch relativiert, dass Peking zunehmend selbstbewusst „chinesische Lösungen“ zur Bewältigung von Entwicklungsproblemen präsentiert.

Primat der Wirtschaft

China versteht Entwicklung primär als Verbesserung materieller Lebensbedingungen, vornehmlich in Bereichen wie Gesundheitsversorgung, Armutsbekämpfung, Bildung, Ernährung oder Energie. „Effektive Kooperation“ wird im Weißbuch 2021 vor allem als wirtschaftlich-technische Zusammenarbeit verstanden, etwa in Form von Infrastrukturprojekten, Technologietransfer oder humanitärer Hilfe. Daraus ergibt sich ein stärker ökonomisch-materialistisch geprägtes Entwicklungsverständnis als im DAC-Ansatz, dem Deutschland folgt und der Entwicklung als umfassenden sozioökonomischen Prozess begreift, in dem auch Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte als Voraussetzungen nachhaltiger Entwicklung gelten.

Erweiterter Hilfsbegriff

China verwendet einen deutlich weiter gefassten Begriff von Entwicklungshilfe als die OECD-Definition öffentlicher Entwicklungsleistungen (Official Development Assistance, ODA) und folgt damit weniger einer klassischen Geberlogik. Während

ODA überwiegend auf zuschussbasierte Leistungen abzielt, umfasst Chinas Entwicklungsfinanzierung auch nicht-konzessionäre Kredite, Exportkredite sowie kommerzielle Finanzierungen. Insbesondere im Rahmen der BRI verschwimmen die Grenzen zwischen klassischer Entwicklungshilfe und wirtschaftlichen Finanzströmen. Entsprechend verwendet China parallel die Begriffe „Auslandshilfe“ und „Entwicklungskooperation“, die aus chinesischer Sicht gleichermaßen Teil der Entwicklungspolitik sind. Einigen Schätzungen zufolge liegt im Falle Chinas das Verhältnis von Krediten zu Zuschüssen bei über 30:1 – und damit deutlich höher als in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, die zu 70–80 % zuschussbasiert ist.

Governance-Transfer

Während China westliche Entwicklungshilfe lange dafür kritisierte, Governance-Fragen zu stark zu betonen, integriert Peking seit 2021 selbst verstärkt Governance-Aspekte in die eigene Entwicklungszusammenarbeit. Ziel ist es laut dem Weißbuch zur Entwicklungskooperation inzwischen, „Chinas Erfahrungen im Bereich staatlicher Governance weiterzugeben und Fachkräfte aus anderen Entwicklungsländern auszubilden, um deren Governance-Kapazitäten zu modernisieren“.

Zu diesen Capacity-Building-Maßnahmen zählen Trainingsprogramme für Regierungsbeamte ebenso wie die Entsendung von Experten zur politischen Koordinierung. Laut der Entwicklungsbehörde CIDCA hat China bis März 2024 rund 400.000 Fach- und Führungskräfte aus über 180 Ländern in Bereichen wie Landwirtschaft, Bildung, Gesundheit und Klimawandel ausgebildet und damit den Ausbau staatlicher Kapazitäten in Entwicklungsländern unterstützt. Zunehmend umfasst dies auch digitale Governance-Bereiche: Im Rahmen der „Digital Silk Road“ fördert China etwa den Ausbau von digitaler Infrastruktur und E-Governance-Kapazitäten und trägt damit zugleich zur Verbreitung chinesischer Standards im Umgang mit Daten und öffentlicher Sicherheit bei. Maßnahmen wie diese fördern nicht nur den Export chinesischer Regierungspraktiken, sondern auch die Anschlussfähigkeit chinesischer Entwicklungsansätze.

Selektive Anpassung statt normativer Konvergenz

Ein zentrales Merkmal chinesischer Entwicklungszusammenarbeit ist ihre flexible Anpassungsfähigkeit. Einerseits zeigt sich eine stärkere Orientierung an internationalen Entwicklungsgrundsätzen, etwa im Umwelt- und Klimaschutz, die in Chinas Entwicklungspolitik zunehmend an Bedeutung gewinnen. Zwar spielte das Thema bereits im Weißbuch von 2021 eine Rolle, blieb dort jedoch noch hinter Bereichen wie Infrastruktur, Gesundheit, Technologie und selbst Handel zurück. Die CIDCA hat es im Februar 2025 dann zu einem Schwerpunkt erklärt.

Chinas Lernfähigkeit zeigt sich auch im Konzept „kleiner und schöner“ Projekte, das Xi Jinping 2021 erstmals formulierte und die CIDCA 2025 als Priorität chinesi-

scher Entwicklungszusammenarbeit definierte. Anstelle großvolumiger Infrastrukturvorhaben, die lange den Kern chinesischer Auslandshilfe bildeten und international unter anderem wegen Verschuldungsrisiken, Umweltfolgen und niedriger Sozialstandards kritisiert wurden, setzt Peking inzwischen verstärkt auf kleinere, lokal verankerte und wirtschaftlich rentablere Projekte, etwa in den Bereichen Landwirtschaft, Gesundheit und Energie. Diese sollen sozial und ökologisch nachhaltiger sein und sich stärker an lokalen Bedürfnissen orientieren.

Zugleich übernimmt China internationale Entwicklungsnormen häufig nur selektiv. Dies ist etwa im Umgang mit Frauenrechten und Geschlechtergleichheit zu erkennen, die in der chinesischen Entwicklungshilfe lange kaum berücksichtigt wurden, inzwischen von der CIDCA aber als prioritäres Handlungsfeld hervorgehoben werden. Während Deutschland mit seiner „feministischen Entwicklungspolitik“ einen universalistischen Ansatz verfolgt, der politische, wirtschaftliche, kulturelle und soziale Dimensionen umfasst, setzt China auf einen deutlich eingeschränkteren und – so die CIDCA in ihrer „China Practice“-Ausgabe vom Oktober 2025 – „bedarfsorientierten Ansatz unter uneingeschränkter Achtung lokaler Kulturen, Bräuche und religiöser Überzeugungen“. Im Zentrum stehen dabei vor allem wirtschaftliche Teilhabe und Bildung. Darin zeigt sich eine strategische Anpassungsfähigkeit chinesischer Entwicklungspolitik, die internationale Prinzipien nicht einfach übernimmt, sondern selektiv neu interpretiert und mit eigenen normativen Vorstellungen verbindet.

Multilateralismus unter chinesischen Vorzeichen

Das Weißbuch zur Entwicklungshilfe von 2021 markiert in zweierlei Hinsicht einen Einschnitt in Chinas Entwicklungskooperation: Mit der Einbettung in die UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, der im Weißbuch ein eigenes Kapitel gewidmet ist, ordnet China seine Entwicklungspolitik erstmals in einen nicht-chinesischen normativen Referenzrahmen ein. Im Einklang damit steht die explizite Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit multilateralen Institutionen und traditionellen Gebern im Rahmen trilateraler Kooperationen. Beide Elemente sind jedoch durch normative Reinterpretation geprägt.

So wird die Agenda 2030 im Weißbuch zwar 16 Mal erwähnt, die darin enthaltenen 17 „Sustainable Development Goals“ (SDGs) werden jedoch nicht vollständig aufgegriffen. Im entsprechenden Kapitel werden nur 8 Zielsetzungen explizit benannt. Teilweise liegt dies in einer Bündelung unterschiedlicher Ziele begründet, einzelne SDGs bleiben jedoch gänzlich unberücksichtigt. Dies gilt insbesondere für Ziel 16 zu „Frieden, Gerechtigkeit und starken Institutionen“, das den Aufbau leistungsfähiger, rechenschaftspflichtiger und inklusiver Institutionen vorsieht. China bekennt sich damit zwar zur Umsetzung der Agenda 2030, interpretiert an dieser Stelle deren Inhalte jedoch selektiv und nutzt eigene Entwicklungsnarrative zur Akzentverschiebung bestehender Rahmenwerke. Das ist Teil eines umfassenderen Anspruchs, internationale Entwicklungsagenden und -organisationen so mitzugestalten, dass sie

mit chinesischen Prioritäten kompatibel werden. Dies ist auch in der Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) zu sehen, die als multilaterale Institution zugleich eine Integration in und Ergänzung zur bestehenden Entwicklungsarchitektur verkörpert.

Auch im Bereich der Dreieckskooperation sendet China eine doppelte Botschaft: Einerseits signalisiert Peking Kooperationsbereitschaft mit traditionellen Gebern und multilateralen Organisationen; dies jedoch nur unter der Bedingung, dass Projekte vom Empfängerland initiiert, getragen und gesteuert werden – das heißt in der Praxis, wenn politische Konditionalitäten im westlichen Sinne wegfallen. Mit dem Angebot zur Dreieckskooperation adressiert China damit einerseits die Sorge, durch eigene Institutionen wie die AIIB ein paralleles System zur bestehenden Entwicklungsarchitektur aufzubauen. Andererseits setzt es eigene Prinzipien als Voraussetzung für Kooperation und beeinflusst so die Rahmenbedingungen internationaler Entwicklungszusammenarbeit.

Handlungsempfehlungen

Aus Chinas Verbindung von Entwicklungszusammenarbeit, geopolitischer Strategie und normativer Einflussnahme ergeben sich für Deutschland wachsende Kooperationsmöglichkeiten, zugleich aber auch strukturelle Spannungsfelder. Deutschland sollte daher:

1. Kooperation gezielt auf gemeinsame Interessen fokussieren:

Deutschland sollte die Zusammenarbeit mit China auf Felder konzentrieren, in denen tatsächliche Interessenüberschneidungen bestehen, etwa im Klima- und Energiebereich, in der Gesundheitsversorgung oder bei beruflicher Bildung und nachhaltiger Infrastrukturentwicklung – Bereiche zudem, in denen China eine wachsende Rolle spielt.

2. Trilaterale Kooperationen an verbindliche Standards koppeln:

Gemeinsame Projekte in Drittstaaten – für die es durch Pekings Fokus auf „kleine und schöne Projekte“ neuen Spielraum gibt – sollten nur dort erfolgen, wo Transparenz-, Sozial- und Umweltstandards sowie Mindestanforderungen im Bereich Frauen-, Kinder- und allgemeine Menschenrechte gewährleistet sind. Deutschland sollte dabei multilaterale Rahmenwerke wie die Agenda 2030 und das Pariser Klimaabkommen genauso wie den DAC-Ansatz aktiv als normative Bezugspunkte verteidigen.

3. Eigene Entwicklungsangebote strategisch attraktiver machen:

Deutschland und die EU sollten ihre Entwicklungszusammenarbeit stärker an den konkreten wirtschaftlichen und infrastrukturellen Prioritäten von Partnerländern ausrichten, um gegenüber chinesischen Angeboten wettbewerbsfähig zu bleiben. Dazu gehören schnellere Projektumsetzung, sichtbare Infrastrukturangebote und langfristige ökonomische Kooperationen.

4. China-Kompetenz institutionell ausbauen:

Politik und Durchführungsorganisationen sollten chinesische Finanzierungs-, Governance- und Standardisierungsansätze systematisch monitoren und entsprechende regionale Expertise ausbauen.

5. Normativen Wettbewerb offen adressieren:

Deutschland sollte Chinas Entwicklungszusammenarbeit nicht ausschließlich als Kooperationsfeld betrachten, sondern auch als Teil eines geopolitischen Wettbewerbs um internationale Entwicklungsstandards und Governance-Modelle. China ergänzt und umgeht etablierte DAC-Strukturen – denen Deutschland folgt – teilweise durch eigene institutionelle und normative Ansätze. Dies erfordert eine aktivere strategische Kommunikation eigener entwicklungspolitischer Leitbilder und Standards.

Langfristig wird die internationale Entwicklungszusammenarbeit zunehmend durch Konkurrenz unterschiedlicher Entwicklungsmodelle geprägt sein. Für Deutschland wird entscheidend sein, multilaterale Standards aktiv mitzugestalten, die Attraktivität eigener Kooperationsangebote zu erhöhen und gleichzeitig dort kooperationsfähig zu bleiben, wo gemeinsame globale Interessen bestehen. Andernfalls droht Deutschland sowohl an Einfluss auf internationale Entwicklungsstandards als auch an Wettbewerbsfähigkeit eigener Angebote gegenüber Partnerländern zu verlieren.

Ausgewählte Quellen

China International Development Cooperation Agency (CIDCA) (2023–2025): „*China’s Practice – Reihe*“, <http://en.cidca.gov.cn/InternationalDevelopmentCooperationChinaPractice.htm> (Aufruf: 2026-06-10).

People’s Republic of China (2021): „*Building on 2030 SDGs for Stronger, Greener and Healthier Global Development*“: Konzeptpapier zur *Global Development Initiative*, vorgestellt im Rahmen der Generaldebatte der Vereinten Nationen am 21. September 2021.

The State Council Information Office of the People’s Republic of China (2021): *China’s International Development Cooperation in the New Era*. Weißbuch. Beijing: Foreign Languages Press.

The State Council Information Office of the People’s Republic of China (2023): *Belt and Road Initiative: A Key Pillar of the Global Community of Shared Future*. Weißbuch. Beijing: Foreign Languages Press.

Wang, Yi (2024): *Cong heping gongchu dao mingyun yu gong de lishi kuayue* (Der historische Sprung von der friedlichen Koexistenz hin zu einer Schicksalsgemeinschaft der Menschheit), 16. Juli.

Xi, Jinping (2023): *Building an Open, Inclusive and Interconnected World for Common Development*, 18. Oktober.

Xi, Jinping (2024): *Combining the Great Strength of the Global South to Build Together a Community with a Shared Future for Mankind*, 24. Oktober.

Yang, Jiechi (2021): *Jianding weihu he jianxing duobian zhuyi, jianchi tuidong goujian renlei mingyun gongtongti* (Den Multilateralismus entschlossen verteidigen und umsetzen; den Aufbau einer Schicksalsgemeinschaft der Menschheit vorantreiben), 21. Februar.