

## Positionspapier

# STÄRKERES BAU-ENGAGEMENT IN AFRIKA

## Auslandsbauprojekte in der FZ für Unternehmen attraktiv machen: Vorschläge der BAUINDUSTRIE für die deutsche Entwicklungspolitik

Bis zum Anfang der 2000er-Jahre konnte die deutsche Bauindustrie durch ihre Beteiligung an Bauvorhaben im Rahmen der Finanziellen Zusammenarbeit mit Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (FZ) einen nachhaltigen Beitrag zum Aufbau der Infrastruktur in Entwicklungsländern leisten. In den letzten Jahren hat die KfW-Entwicklungsbank nur noch vereinzelt große Ingenieurbauwerke finanziert und infolgedessen ist die Beteiligung an FZ-finanzierten Infrastrukturprojekten aktuell nicht attraktiv für deutsche Bauunternehmen. Zuletzt wurde im Januar 2024 ein **großes KfW-finanziertes Straßenbauprojekt in Kenia**<sup>1</sup> mit einem deutschen Finanzierungsbeitrag von 90 Millionen Euro an ein **chinesisches Staatsunternehmen** vergeben<sup>2</sup>. An der entsprechenden internationalen Ausschreibung des lokalen Projektträgers hatte sich ein deutsches Bauunternehmen zunächst beteiligt, sich dann aber wieder aus dem Wettbewerb zurückgezogen als bekannt wurde, dass sich 14 chinesische Staatsbaufirmen um Präqualifizierung bewarben.

Im Hinblick auf eine strategische deutsche Außen- und Entwicklungspolitik, aber auch auf eine qualitativ hochwertige Entwicklungshilfe, wäre eine Neufokussierung sinnvoll. Gemeinsam mit dem BDI plädieren wir als BAUINDUSTRIE für eine „Zeitenwende in der Entwicklungspolitik“<sup>3</sup>, weil die Entwicklungszusammenarbeit in ihrer jetzigen Form in vielen Ländern keine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung befördert und der Großteil der SDGs nicht bis 2030 erreicht wird, perspektivisch weniger Haushaltsmittel zur Verfügung stehen und der globale Systemwettbewerb kein „Weiter so“ erlaubt. Wir schlagen drei konkrete Maßnahmen vor, deren Umsetzung wieder zu einer stärkeren Beteiligung deutscher Bauunternehmen an FZ-finanzierten Infrastrukturprojekten führen kann:

- 1. Mehr ODA-Mittel für Verkehrs- und Wasserinfrastruktur,**
- 2. Rückbesinnung auf die Lieferbindung und**
- 3. Überarbeitung der FZ-Vergabeleitlinien.**

## 1. Mehr ODA-Mittel für Verkehrs- und Wasserinfrastruktur

Laut der **BMZ-Übersicht** über die **Bilaterale ODA nach Förderbereichen**<sup>4</sup> hat das BMZ in den Jahren 2018 bis 2022 durchschnittlich rund 150 Millionen Euro an öffentlichen Entwicklungsleistungen (ODA) für Verkehrsprojekte und durchschnittlich rund 530 Millionen Euro für Wasser-/Abwasserprojekte bereitgestellt. Somit beträgt der Anteil der Fördermittel im Wasserbereich weniger als 3 Prozent und im Verkehrssektor weniger als 1 Prozent der Gesamt-ODA-Mittel, trotz einer großen Infrastruktur-Finanzierungslücke in Afrika<sup>5</sup>, die von der Afrikanischen Entwicklungsbank auf jährlich 68 bis 108 Milliarden US-Dollar geschätzt wird.

Das Transparenzportal der KfW weist für den Zeitraum von 2007 bis 2024 insgesamt **nur zwölf Verkehrsprojekte**<sup>6</sup> in **Sub-Sahara Afrika** aus, davon handelt es sich nur bei dem eingangs genannten Projekt in Kenia um eine federführend von der KfW gesteuerte größere Bauausschreibung. Im Wasser-/Abwasserbereich sind im genannten Zeitraum 76 Projekte<sup>7</sup> zu verzeichnen, die aber zumeist recht kleinteilig waren und/oder im Wege der Programmhilfe durchgeführt wurden.

Die Zurückhaltung der deutschen – und auch der europäischen Entwicklungsbanken – bei großen Infrastrukturfinanzierungen in Entwicklungsländern hat sich China zu Nutze gemacht und mit der sog. „Belt and Road-Initiative“ seinen politischen und wirtschaftlichen Einfluss auf dem afrikanischen Kontinent ausgebaut. Laut einer Studie des Global Development Policy Center der Boston University<sup>8</sup> belaufen sich die Darlehenszusagen Chinas an afrikanische Staaten im Zeitraum von 2000 bis 2023 auf rund 182 Milliarden US-Dollar. Davon wurden 63 Milliarden US-Dollar in den Energiesektor einschließlich Kohlekraftwerke (34 Prozent), 53 Milliarden US-Dollar in den Verkehrssektor (29 Prozent) und 8 Milliarden in den Wassersektor (4 Prozent) investiert - zusammen rund zwei Drittel der Gesamtzusagen. Bauprojekte im Rahmen der „Belt and Road Initiative“ werden liefergebunden an chinesische Staatsunternehmen vergeben.

Bei internationalen Ausschreibungen der bi- und multilateralen Entwicklungsbanken, wie etwa der Weltbank<sup>9</sup>, entfällt der Löwenanteil der Vergaben im Bereich Bauleistungen ebenfalls auf chinesische (Staats-)Firmen. Grund ist, dass die lokalen Projektträger, wie auch bei dem eingangs genannten Projekt in Kenia, bei solchen Ausschreibungen allein auf den Preis und weniger auf Qualitäts- und Nachhaltigkeitsaspekte achten.

### **Lösungsvorschlag:**

**Das BMZ sollte zukünftig wieder mehr ODA-Mittel für die Sektoren Verkehr und Wasser bereitstellen, so dass die KfW größere Bauausschreibungen mit einem Volumen von mindestens 35 Millionen Euro in den FZ-Partnerländern finanzieren kann. Das aktuelle ODA-Portfolio des BMZ ist vorwiegend auf „weiche“ Sektoren, wie etwa Bildung, Staat- und Zivilgesellschaft sowie multisektorale Maßnahmen (alle durchschnittlich über 2 Milliarden Euro pro Jahr) fokussiert.**

## 2. Rückbesinnung auf die Lieferbindung

Das BMZ setzt seit vielen Jahren das **Prinzip der Lieferaufbindung für Entwicklungsleistungen** in allen Partnerländern der bilateralen Zusammenarbeit um. Nach Ansicht des Ministeriums stehen liefergebundene Finanzierungsinstrumente „im Widerspruch zu Effizienz und Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit“. Aus Sicht des BMZ führt die Lieferaufbindung bei FZ-Mitteln zu transparenten und fairen Beschaffungsprozessen in Entwicklungsländern und gleichzeitig zu mehr Wirtschaftlichkeit. Nicht zuletzt trage die Lieferaufbindung den wichtigen Wirksamkeitsprinzipien von Partnerorientierung und Eigenverantwortung („Ownership“) Rechnung.<sup>10</sup>

Diese Haltung war vor Jahrzehnten einmal begründet gewesen, solange ein fairer Wettbewerb im Rahmen der FZ-finanzierten Ausschreibungen für Bauleistungen herrschte. Aus dieser Zeit stammt auch die OECD-Empfehlung für ein verstärkte Lieferaufbindung. Die globalen Rahmenbedingungen haben sich jedoch weitgehend geändert, spätestens aber mit **Beginn der chinesischen „Belt and Road-Initiative“**, die auf der **Lieferbindung chinesischer Finanzierungen an die Umsetzung durch chinesische Staatsbaukonzerne** beruht. Aktuell setzen auch einige OECD-Geberstaaten das Prinzip der Lieferbindung um. Deutschland ist diesen Schritt bisher noch nicht gegangen, wodurch viele deutsche Unternehmen einen gewichtigen Nachteil im internationalen Kontext erfahren.

Der BDI weist in seinem Positionspapier „Zeit für eine Entwicklungspolitische Zeitenwende“<sup>11</sup> zurecht darauf hin, dass Deutschlands geostrategische Wettbewerber das Prinzip der sogenannten „Tied Aid“ strategisch nutzen. Die BRICS-Länder haben bereits 2014 eine eigene Entwicklungsbank, die New Development Bank, gegründet, die hauptsächlich Infrastrukturen in den BRICS-Staaten finanziert und fast ausschließlich Lieferungen aus den eigenen Reihen zulässt. Die **Vergabeleitlinien der dänischen Entwicklungsbank** bestimmen, dass die Teilnahme an DANIDA-finanzierten Ausschreibung **grundsätzlich nur dänischen Unternehmen und von dänischen Unternehmen geführten Joint Ventures** offensteht<sup>12</sup>. Gemäß dem „**STEP“-Programm** (Special Terms for Economic Partnership) der japanischen Entwicklungsbank **JICA** muss der Hauptauftragnehmer von großen JICA-finanzierten Infrastrukturprojekten ein **japanisches Unternehmen oder eine Arbeitsgemeinschaft unter der Führung eines japanischen Unternehmens** sein.<sup>13</sup>

In anderen OECD-Ländern ist die **offizielle Lieferaufbindung oftmals de facto gebunden**. Ein entsprechender OECD-Bericht<sup>14</sup> veranschaulicht, dass in den Jahren 2019/2020 beispielsweise **Japan, die USA, Frankreich und Großbritannien 60 bis 85 Prozent** ihres gesamten ODA-Auftragsvolumens de facto an heimische Firmen vergaben, obwohl sie ODA-fähige Entwicklungsausgaben als größtenteils ungebunden angaben. Das hat ernstzunehmende Auswirkungen auf das Level Playing Field innerhalb der OECD. Im internationalen Vergleich profitieren deutsche Unternehmen in sehr viel geringerem Ausmaß von staatlich finanzierten Projekten der Entwicklungszusammenarbeit. **Deutschland hat in diesem Zeitraum nur elf Prozent** des Volumens an deutsche Firmen vergeben.

#### **Lösungsvorschlag:**

**Das BMZ sollte bei Abschluss der bilateralen Regierungsabkommen die Möglichkeiten zur Lieferbindung prüfen und für die FZ-Infrastrukturprojekte vorschreiben – wie Japan oder Dänemark.**

### **3. Überarbeitung der FZ-Vergaberichtlinien**

Die FZ-Vergaberichtlinien gelten für die Beschaffung von Beratungsleistungen, Bauleistungen, Lieferungen, Anlagen und sonstigen Dienstleistungen durch den Projektträger in Projekten und Programmen, die ganz oder teilweise von der KfW finanziert werden, und sind somit wettbewerbsgestaltend. Die BAUINDUSTRIE bezweifelt, dass das Prinzip der „Fairness“ beim Wettbewerb zwischen staatlich finanzierten und/oder kontrollierten sowie privaten Bietern gewahrt werden kann. **Staatsunternehmen werden in der Regel durch staatliche Subventionierung begünstigt**, so dass diese Unternehmen im Vergleich zu privaten Unternehmen billiger anbieten und höhere Vertragsrisiken akzeptieren können. Hierdurch ergibt sich eine Ungleichbehandlung. Vor diesem Hintergrund sollte der Grundsatz der Lieferaufbindung in den Richtlinien durch den **Grundsatz einer allgemeinen Lieferbindung**, wie sie andere bilaterale Entwicklungsbanken vorsehen, ersetzt werden.

Ferner könnte die KfW die **Finanzierung von großen Bauvorhaben** (ab 35 Millionen Bauvolumen) an die **Bedingung der Verwendung von Nachhaltigkeitsaspekten**, einschließlich eines umfassenden Lieferketten-Managements, bei FZ-Ausschreibungen knüpfen. Deutsche Unternehmen müssen die im nationalen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) bzw. im EU-weiten Lieferkettengesetz (CSDDD) formulierten Sorgfaltspflichten in ihrem Geschäftsalltag überall auf der Welt einhalten. Eine solche Verpflichtung gibt es für Unternehmen aus Drittstaaten bei durch die Bundesregierung geförderten Bauvorhaben in Partnerländern im Rahmen der FZ *nicht*, sollte aber über entsprechende Ergänzung der FZ-Vergaberichtlinien der KfW-Entwicklungsbank eingeführt werden.

Darüber hinaus können folgende **weitere Anpassungen zu mehr Wettbewerbsgleichheit** bzw. zu einer **Verbesserung der Wettbewerbschancen der deutschen Bauindustrie bei FZ-Vorhaben** vor Ort beitragen:

- **Disqualifikation von Staatsunternehmen** (nach dem Vorbild der U.S.-amerikanischen MCC) und/oder **strenge Prüfung von Interessenskonflikten** (maximal ein Staatsunternehmen pro Land),
- **Effiziente Präqualifikation** (Zulassung von maximal 6 Interessenten zur Ausschreibung),
- **Umfassende Prüfung von Umwelt- und Sozialaspekten** und des **Lieferketten-Managements** in der PQ-Phase durch einen **externen Wirtschaftsprüfer**,
- Aufnahme von Qualitäts- und Nachhaltigkeitskriterien in die Angebotswertung (nicht nur den Preis) unter **Verwendung eines 2-stufigen Auswahlverfahrens und Zuschlag an das „wirtschaftlich günstigste Angebot“**.

Zahlreiche Detailvorschläge für eine Überarbeitung der FZ-Vergaberichtlinien sind als Anlage in den BAUINDUSTRIE-Kommentaren zu den FZ-Vergaberichtlinien beigefügt.

**Lösungsvorschlag:**

**Die BAUINDUSTRIE plädiert für eine umfassende Überarbeitung der FZ-Vergaberichtlinie, um einen auf Fairness sowie auf die Stärken der deutschen Bauindustrie ausgerichteten Wettbewerb sicherzustellen.**

## **Fazit**

Die Umsetzung der oben beschriebenen Punkte würde für ein Level Playing Field für deutsche und europäische Unternehmen im internationalen Wettbewerb sorgen und damit die Beteiligungsquote der deutschen Bauindustrie an FZ-finanzierten Projekten erhöhen. Dadurch würden Partnerländer von einem in Bezug auf Qualität und Nachhaltigkeit besseren „Value for money“- Angebot profitieren.

---

## **ANSPRECHPARTNER**

### **Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V.**

Geschäftsbereich Internationales Bauen und Europa  
Kurfürstenstr. 129, 10785 Berlin

Frank Kehlenbach  
Geschäftsbereichsleitung  
T +49 30 21286-268  
E [Frank.Kehlenbach@bauindustrie.de](mailto:Frank.Kehlenbach@bauindustrie.de)  
[www.bauindustrie.de](http://www.bauindustrie.de)

September 2024

## Endnoten:

---

- <sup>1</sup> KfW-Transparenzportal  
(<https://www.kfw-entwicklungsbank.de/ipfz/Projektdatenbank/EAC-Kenia-S%C3%BCdsudan-Regionalkorridor-F%C3%B6K-35367.htm>)
- <sup>2</sup> GTAI-Ausschreibungsdatenbank  
(<https://www.gtai.de/de/trade/kenia/ausschreibungen-projekte/strassenbau--741826>)
- <sup>3</sup> BDI-Grundsatzpapier „Zeit für eine entwicklungspolitische Zeitenwende“, Stand August 2024  
(<https://bdi.eu/publikation/news/zeit-fuer-eine-entwicklungspolitische-zeitenwende>)
- <sup>4</sup> BMZ: Bilaterale ODA nach Förderbereichen 2018-2022  
(<https://www.bmz.de/resource/blob/125744/20-tab-3-d5-bilaterale-oda-nach-foerderbereichen-2018-2022.pdf>)
- <sup>5</sup> African Development Bank  
(<https://www.afdb.org/en/news-and-events/public-private-partnerships-needed-bridge-africas-infrastructure-development-gap-65936>)
- <sup>6</sup> KfW-Entwicklungsbank – [Projektdatenbank](#)
- <sup>7</sup> KfW-Entwicklungsbank – [Projektdatenbank](#)
- <sup>8</sup> Boston University Global Development Policy Center, GCI POLICY BRIEF 08/2024: Relative Risk and the Rate of Return: Chinese Loans to Africa Database, 2000-2023  
(<https://www.bu.edu/gdp/files/2024/08/GCI-PB-23-CLA-2024-FIN.pdf>)
- <sup>9</sup> U.S. Government Accountability Office: World Bank: Borrower Countries' Contracts to Businesses in the U.S. and to Entities Potentially on U.S. Sanctions or Other Lists of Concern, Mai 2023  
(<https://www.gao.gov/products/gao-23-105543>)
- <sup>10</sup> Webarchiv des Deutschen Bundestags: Bundesregierung hält an Prinzip der Lieferaufbindung fest  
([https://www.bundestag.de/webarchiv/presse/hib/2020\\_09/794664-794664](https://www.bundestag.de/webarchiv/presse/hib/2020_09/794664-794664))
- <sup>11</sup> Vgl. Fußnote 3.
- <sup>12</sup> Danida Sustainable Infrastructure Finance, Rules for Procurement  
(<https://www.ifu.dk/wp-content/uploads/2020/01/DSIF-Rules-for-Procurement-FINAL-June-2019.pdf>)
- <sup>13</sup> Japan International Cooperation Agency, Operational Rules of Special Terms for Economic Partnership (STEP) of Japanese ODA Loans  
([https://www.jica.go.jp/Resource/english/our\\_work/types\\_of\\_assistance/oda\\_loans/step/c8h0vm000053zae9-att/operational\\_rules.pdf](https://www.jica.go.jp/Resource/english/our_work/types_of_assistance/oda_loans/step/c8h0vm000053zae9-att/operational_rules.pdf))
- <sup>14</sup> OECD: 2022 Report on the Implementation of the DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance  
([https://one.oecd.org/document/DCD/DAC\(2022\)34/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC(2022)34/FINAL/en/pdf))