

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Hellmut Königshaus, Dr. Karl Addicks, Christian Ahrendt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 16/8572 –**

### **Regierungsverhandlungen mit der Volksrepublik China**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Seit 1981 leistet die Bundesrepublik Deutschland Entwicklungshilfe an die Volksrepublik China. Dabei ist die deutsche Hilfe an die VR China in den vergangenen Jahren stetig angestiegen. Im Jahr 2007 betragen die Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit aus dem Einzelplan 23 des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 57,5 Mio. Euro. In diesem Jahr ist der Etat für die finanzielle Zusammenarbeit nochmals um 10 Mio. erhöht worden. Mit insgesamt 67,5 Mio. Euro steht die VR China damit an dritter Stelle der Empfänger deutscher Entwicklungszusammenarbeit aus dem Etat des BMZ.

Das Development Assistance Committee (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), welches die offiziellen Entwicklungshilfeszahlungen der Länder berechnet, hat für die Jahre 2005 und 2006 die deutschen Hilfsleistungen an China, die auch sonstige, nicht über den Haushalt des BMZ finanzierte Entwicklungsleistungen enthalten, mit insgesamt 441 Mio. US-Dollar festgestellt. Damit ist China der größte Empfänger deutscher Hilfszahlungen gewesen. Im weltweiten Vergleich ist Deutschland damit der größte Zahler an öffentlicher Entwicklungshilfe an China, noch vor Frankreich und Großbritannien.

Die entwicklungspolitische Rolle der VR China hat sich in den vergangenen Jahren stark gewandelt. China ist inzwischen zu einer der wichtigsten Volkswirtschaften der Welt aufgestiegen. Mit Devisenreserven in Höhe von rund 1 Bio. (1 000 Mrd.) Euro steht China auf Platz drei der Wirtschaftsmächte und wird Deutschland noch in diesem Jahr als Exportweltmeister ablösen. Als ständiges Mitglied im Weltsicherheitsrat der Vereinten Nationen und Mitglied der Welthandelsorganisation (WTO) ist die Volksrepublik zu einem der einflussreichsten Akteure der Völkergemeinschaft geworden. China leistet inzwischen selbst Entwicklungshilfe, allein an Afrika in einer Größenordnung von 7,5 Mrd. Euro. Diese neue Gewichtung hat der Entwicklungsausschuss des Europäischen Parlamentes in seinem am 27. Februar 2008 beschlossenen Bericht, der sich mit dem wachsenden Einfluss Chinas und seiner veränderten Rolle als Geber auf dem afrikanischen Kontinent befasst, beschrieben.

Im Mai 2008 stehen neue Regierungsverhandlungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der VR China an. Dies gibt Anlass, sich auch aus deutscher Sicht mit der neuen Rolle Chinas zu befassen.

### Vorbemerkung der Bundesregierung

Zu den Feststellungen im Vorspann der Anfrage sind folgende Anmerkungen zu machen:

- Die Zusagen von Haushaltsmitteln für die bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit (Entwicklungspolitische Zusammenarbeit) mit der VR China sind in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. Sie betragen im Jahr 1998 noch 135 Mio. Euro und sind im Jahr 2007 auf 67,5 Mio. Euro gesunken. Zudem wurden die Kreditkonditionen für die Finanzielle Zusammenarbeit mit China verschärft. Die Mittel werden weit überwiegend als verzinsbare Darlehen gewährt und durch Mittel ergänzt, die zu Lasten Chinas auf dem Kapitalmarkt zu kommerziellen Bedingungen aufgenommen werden.
- Die Höhe der Entwicklungshilfe Chinas an Afrika ist nur schwer zu beziffern, da sich offizielle Angaben und Schätzungen chinesischer Experten nicht an den Kriterien des Development Assistance Committee (DAC) der OECD orientieren. Das chinesische Statistische Jahrbuch (2003 bis 2006) nennt eine Zahl von 970 Mio. US-Dollar an chinesischer Entwicklungshilfe für das Jahr 2005 weltweit. Der britische Entwicklungsdienst DFID schätzt in einem Bericht vom Februar 2008 („How China delivers development assistance to Africa?“) die gesamte bisherige chinesische Entwicklungspolitische Zusammenarbeit bis Mai 2006 auf mehr als 800 Projekte mit einem Gesamtvolumen von 5,6 Mrd. US-Dollar. Auch hier bleibt jedoch die Frage ungelöst, was letztlich als Entwicklungshilfe einzustufen ist und was als Förderung anderer Zwecke wie Handel und Rohstoffsicherung angesehen werden muss.
- Die ursprünglich für Mai 2008 geplanten Regierungsverhandlungen mit China sind aufgrund der Ereignisse in Tibet auf unbestimmte Zeit ausgesetzt worden.

#### I. Grundsätzliches

1. Inwiefern ist die VR China noch auf finanzielle Hilfen Deutschlands angewiesen, und beabsichtigt die Bundesregierung, für künftige Entwicklungsprojekte vom Partnerland angemessene Eigenbeiträge zu fordern?

Die Entwicklungszusammenarbeit Deutschlands mit der VR China dient nicht dazu, finanzielle Lücken zu schließen, sondern zielt vielmehr darauf, Anreize für Reform- und Modernisierungsvorhaben zu schaffen. Die VR China erbringt dabei bereits jetzt in nahezu allen Programmen erhebliche Eigenleistungen.

#### II. Regierungsverhandlungen 2008

2. Auf welche Bereiche wird sich die Entwicklungszusammenarbeit mit der VR China ab 2008 erstrecken?
3. Fällt der Bereich Transport, wie im Einzelplan 23 vorgesehen, aus dem Förderbereich heraus?

Wenn ja, um welche Bereiche, und in welchen Feldern wird sich die Entwicklungszusammenarbeit erweitern?

4. In welchem Maße werden die Erkenntnisse aus dem Bericht des Entwicklungsausschusses des Europäischen Parlaments bei den Regierungsverhandlungen mit der VR China Berücksichtigung finden, um eine kohärente Politik sicherzustellen?
5. Plant die Bundesregierung die Verhandlungen zu nutzen, um die unzureichende Umsetzung der „Good Governance“- Kriterien
  - Achtung der Menschenrechte,
  - Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungsprozessen,
  - Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit,
  - marktorientierte soziale Wirtschaftsordnung und
  - Entwicklungsorientierung staatlichen Handelnsdurch die VR China anzusprechen?
6. Wie viele und in welchem Umfang der im Mai 2008 auf der Regierungsverhandlung zu verhandelnden Vorhaben der Technischen Zusammenarbeit (TZ) wurden von chinesischer Seite durch das Ministry of Commerce (MOFCOM) vorgeschlagen und wie viele entstanden aufgrund deutscher Initiative des BMZ bzw. der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH?
7. Sieht die Bundesregierung nach wie vor Beschränkungen bei der Partnerwahl im Rahmen der staatlichen TZ mit der VR China?
8. Führen das BMZ bzw. die mit der Durchführung staatlicher TZ-Maßnahmen betraute GTZ vor Abschluss der Regierungsvereinbarungen systematische Organisationsanalysen der vom MOFCOM vorgeschlagenen parteistaatlichen Kooperationspartner durch?  
Wenn ja, in welcher Form?  
Wenn nein, warum nicht?
9. Wie stellt das BMZ sicher, dass chinesische Bürger und ihre Assoziationen in den Prozess der deutsch-chinesischen Entwicklungszusammenarbeit eingebunden werden?
10. Wie viele und in welchem Umfang der im Frühjahr 2008 zu verhandelnden Vorhaben der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) wurden von chinesischer Seite durch das Ministry of Finance (MOF) vorgeschlagen und wie viele entstanden aufgrund deutscher Initiative des BMZ bzw. der KfW Bankengruppe?
11. Sieht die Bundesregierung nach wie vor Beschränkungen bei der Partnerwahl im Rahmen der staatlichen FZ mit der VR China?
12. Welche politischen, ökonomischen, ökologischen und sozialen Kernkriterien des BMZ müssen erfüllt sein, damit FZ-Maßnahmen in der VR China bewilligt werden können?
13. Werden im Rahmen von FZ-Maßnahmen zum Aufbau bzw. der Verbesserung bestehender öffentlicher Infrastruktur in der VR China social impact assessments (SIA) durchgeführt?  
Wenn ja, welche Erfahrungen wurden bei der Anwendung dieses Verfahrens in der VR China gesammelt?  
Wenn nicht, warum nicht?

Da die ursprünglich für Mai 2008 geplanten Regierungsverhandlungen mit der VR China aufgrund der Ereignisse in Tibet auf unbestimmte Zeit ausgesetzt wurden, erübrigt sich die Beantwortung der Fragen 2 bis 13.

### III. Stärkung demokratischer Rechte durch Projektzusammenarbeit

14. Seit wann und in welchem Umfang werden welche personellen, technischen und finanziellen Unterstützungen von deutschen staatlichen und nichtstaatlichen Durchführungsorganisationen geleistet, bei der die direkte Förderung zivilgesellschaftlicher Initiativen in der VR China im Zentrum steht?

In die Vorhaben der staatlichen wie nichtstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit werden vielfach chinesische Nichtregierungsorganisationen (NRO) eingebunden. Durch gezielte Einbindung breiter Bevölkerungsgruppen bei der Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen (partizipativer Ansatz) leistet die deutsche Entwicklungspolitische Zusammenarbeit einen sichtbaren Beitrag zur Stärkung chinesischer NROs und zum Aufbau der chinesischen Zivilgesellschaft.

Im Rahmen des Programms Integrierte Fachkräfte des Centrums für Migration und Entwicklung (CIM), welches aus Haushaltsmitteln finanziert wird, wird bereits seit mehreren Jahren und verstärkt seit 2004/2005 die Arbeit von deutschen Experten in zivilgesellschaftlichen Organisationen und die Unterstützung von NROs in China gefördert. Die kirchlichen Hilfswerke erhielten für ihre Arbeit mit Partnern in der VR China seit 2006 Bewilligungen von über 11 Mio. Euro. Die deutschen politischen Stiftungen beziehen NROs ebenfalls intensiv in ihre mit Mitteln der Bundesregierung geförderte Arbeit ein. Darüber hinaus besteht kein nennenswertes Engagement deutscher NROs in China.

15. Welche chinesischen Sozial- und Umweltverbände werden in Planungs- und Entscheidungsprozesse der deutsch-chinesischen Entwicklungszusammenarbeit eingebunden?

Im Rahmen des Vorhabens „Sozial verantwortungsvolle Unternehmensführung“ werden verschiedene Sozial- und Umweltverbände in Rundtischgespräche und Konferenzen aktiv einbezogen. So wird hier unter anderem mit zwei Nichtregierungsorganisationen „Global Village of Beijing“ und „Institute for Public and Environmental Affairs“ zusammengearbeitet.

Es besteht eine Zusammenarbeit mit dem chinesischen Bürgermeisterverband sowie mit zivilgesellschaftlichen Vereinigungen auf kommunaler Ebene, die an Initiativen zur Verbesserung der technischen und sozialen Infrastruktur beteiligt werden. Im Eco-City-Programm wurden zahlreiche lokale Umwelt-NROs in Yangzhou zur Umwelterziehung/Bewusstseinsbildung am Eco-Centre-Mechanismus beteiligt.

CIM-Experten beraten den Council on Human Settlements (Verband zur Förderung des energieeffizienten Bauens in China – NRO), das Büro des Mountain-River-Lake Regional Development Committee (MRLDO) mit einer assoziierten NRO (Neuvorhaben) sowie das Yunnan Environmental Protection Bureau (YEPPB).

16. Handelt es sich dabei um halbstaatliche Verbände oder um weitgehend personell und finanziell unabhängige zivilgesellschaftliche Organisationen und worin besteht der Entwicklungsbeitrag der jeweiligen zivilgesellschaftlichen Kooperationspartner?

Es gibt grundsätzlich ein breites Spektrum von Organisationsformen und -beziehungen. Oft sind die Übergänge fließend, so dass sich vielfach nicht scharf trennen lässt zwischen zivilgesellschaftlichen und staat- bzw. halbstaatlichen Organisationen.

Ihr Entwicklungsbeitrag ist in fast allen Fällen in ihrer Funktion als Multiplikatoren zu sehen. Hinzu kommen noch spezifische andere Beiträge in Abhängigkeit vom jeweiligen Projektkontext, meist im Hinblick auf eine Thematisierung und Beförderung von berechtigten Anliegen der Zivilgesellschaft.

17. Wie ermöglichen deutsche staatliche und nichtstaatliche Durchführungsorganisationen einen partnerschaftlichen Dialog zwischen chinesischen parteistaatlichen Kooperationspartnern und chinesischen zivilgesellschaftlichen Organisationen?

Häufig eingesetzte Instrumente im Rahmen der Durchführung von Projekten sind Symposien und Workshops, bei denen sowohl parteistaatliche als auch zivilgesellschaftliche Akteure eingebunden werden und gemeinsam Lösungen zu spezifischen Fragestellungen erarbeiten.

Derartige Dialogforen haben sich zum Beispiel im Rahmen des Programms „Umweltorientierte Unternehmensberatung“ in der chinesischen Provinz Zhejiang bewährt.

Der Dialog zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Partnern wird in der FZ intensiv durch partizipatorische Ansätze für zielgruppennahe Vorhaben gefördert. Ein gutes Beispiel dafür bildet die Zusammenarbeit im Forstsektor.

18. Welche Rolle spielt die deutsche Botschaft Peking als Koordinations- und Vermittlungsinstanz der deutsch-chinesischen Entwicklungszusammenarbeit?

Die Koordinierungs- und Vermittlungsfunktion der Deutschen Botschaft Peking erstreckt sich insbesondere auf die Umsetzung der deutsch-chinesischen Entwicklungszusammenarbeit, den entwicklungspolitischen Dialog und die Geberkoordinierung. Sie wirkt zudem bei der Koordinierung der Beiträge verschiedener Bundesministerien in China vor Ort mit.

Dies trägt zur Stärkung der Außenwahrnehmung des deutschen entwicklungspolitischen Engagements und der Herausbildung wichtiger Synergien bei.

19. Worin besteht die Aufgabenteilung der Politischen Abteilung und der Wirtschaftsabteilung der deutschen Botschaft Peking in Hinblick auf die Förderung der chinesischen Zivilgesellschaft und wie wirken die verschiedenen Abteilungen der Botschaft zusammen?

Sowohl die politische als auch die Wirtschaftsabteilung der deutschen Botschaft Peking wirken bei der Förderung der chinesischen Zivilgesellschaft mit und führen den Dialog mit gesellschaftlichen Gruppen, darunter auch kritischen Intellektuellen und Menschenrechtsverteidigern.

20. Wie viele Mittel der deutschen Botschaft Peking für Klein- und Kleinstprojekte kommen chinesischen zivilgesellschaftlichen Organisationen zugute, und plant die Bundesregierung, diesen Etat angesichts des wachsenden Bedarfs in der VR China zu erhöhen?

Der Fonds für Klein- und Kleinstprojekte (deutsche Botschaft Peking und Generalkonsulate) ist für 2008 mit 165 000 Euro ausgestattet. Die Mittel werden voraussichtlich nahezu vollständig chinesischen zivilgesellschaftlichen Organisationen zugewendet.

Erhöhte Zuweisungen für Klein- und Kleinstprojekte der Auslandsvertretungen können nur bei einer Erhöhung der für diese Zwecke insgesamt bereitgestellten Mittel erfolgen.

#### IV. Deutsch-Chinesischer Rechtsstaatsdialog

21. Welcher prozentuale Anteil der für den deutsch-chinesischen Rechtsstaatsdialog jährlich zur Verfügung stehenden Finanzmittel des Bundesministeriums der Justiz seit 2001 kommt chinesischen zivilgesellschaftlichen Organisationen zugute?

Durch die wechselnden Schwerpunkte der Arbeitsprogramme für den deutsch-chinesischen Rechtsstaatsdialog seit 2001 unterliegt die prozentuale Aufteilung auf den Bereich „zivilgesellschaftliche Organisationen“ starken Schwankungen. Eine direkte Förderung zivilgesellschaftlicher Organisationen erfolgt nicht, da stets nur gemeinsame Veranstaltungen finanziert werden. Im Durchschnitt dürfte der Anteil der Finanzmittel, der auf die Förderung der Zivilgesellschaft durch Maßnahmen des Bundesministeriums der Justiz in China entfällt, auf etwa 10 Prozent einzuschätzen sein. Allerdings werden Maßnahmen zur Förderung der Zivilgesellschaft auch von anderen Trägern des Rechtsstaatsdialogs, namentlich vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie den politischen Stiftungen, durchgeführt.

22. Besteht die Absicht der deutschen Bundesregierung, den jährlichen Förderbetrag des deutsch-chinesischen Rechtsstaatsdialogs von bislang 160 000 Euro (2001, 2002, 2004, 2006, 2008 geplant) bzw. 210 000 (2003, 2005, 2007, 2009 geplant) in absehbarer Zeit zu erhöhen?

Es ist derzeit nicht beabsichtigt, die für Maßnahmen des deutsch-chinesischen Rechtsstaatsdialoges zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel des Bundesministeriums der Justiz in den nächsten Jahren wesentlich zu erhöhen. Nach 2011 wird im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung der Finanzbedarf unter Berücksichtigung der Entwicklungsfortschritte Chinas neu geprüft werden. Daneben ist eine tragende Säule des Rechtsstaatsdialoges das langfristig angelegte Rechtsberatungsprogramm des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Für dieses seit 2005 laufende Programm wurden bislang 8,7 Mio. Euro zugesagt.

23. In welchem Verhältnis steht die bisherige Entwicklung der Entwicklungszusammenarbeit mit der VR China zu den geplanten Steigerungen des deutschen ODA (Official Development Assistance)-Beitrags bis 2015?

Die Zusagen der bilateralen staatlichen Entwicklungspolitischen Zusammenarbeit für China sind seit 2005 (Beschluss des Europäischen Rats zum ODA-Stufenplan) nicht gestiegen. Der prozentuale Anteil der Entwicklungspoliti-

schen Zusammenarbeit mit China an den ODA-Leistungen der Bundesregierung wird daher voraussichtlich zurückgehen.

24. Seit wann und in welchem Umfang leisten deutsche staatliche und nicht-staatliche Durchführungsorganisationen bei der direkten und indirekten Förderung chinesischer Menschenrechtsverteidiger welche personelle, technische und finanzielle Unterstützung?

Die Menschenrechtsthematik wird im Rahmen des Menschenrechtsdialoges behandelt. Eine Beauftragung der staatlichen und nichtstaatlichen Durchführungsorganisationen durch die Bundesregierung zur Förderung chinesischer Menschenrechtsverteidiger ist nicht erfolgt.

Im Rahmen des laufenden TZ-Programms „Rechtswesen“ erfolgt ein mittelbarer Beitrag dadurch, dass im Kontext der Reform zum Strafprozessrecht an einer generellen Verbesserung der Achtung von Menschenrechten gearbeitet wird.

In der Arbeit der politischen Stiftungen nehmen Menschenrechtsfragen eine wichtige Rolle ein.

25. Wie bewertet die Bundesregierung den Umstand, dass zahlreiche Partnerschaftsabkommen zwischen deutschen staatlichen und nichtstaatlichen Durchführungsorganisationen und Organisationen auf chinesischer Seite noch aus den frühen achtziger Jahren stammen und eventuell nicht mehr den aktuellen entwicklungspolitischen Gegebenheiten entsprechen?

Das TZ-Rahmenabkommen ist datiert mit dem Jahr 1982. Dieses hat sich bewährt und ist auch weiterhin in seinen Bestandteilen aktuell. TZ-Sammelabkommen bzw. Sammelnotenwechsel werden jährlich abgeschlossen.

In den Regierungsabkommen zur FZ wird regelmäßig auf das erste Abkommen dieser Art vom 10. Juni 1985 verwiesen. Erforderliche Aktualisierungen erfolgen in den sich an die jährlichen Regierungsverhandlungen anschließenden Regierungsabkommen.

Darüber hinaus wurden vereinzelt Partnerschaftsabkommen (Kooperationsvereinbarungen) als Grundlage der Zusammenarbeit zwischen deutschen und chinesischen Organisationen sowie auch im Rahmen der Projektförderung abgeschlossen. Diese Organisationen sehen, soweit der Bundesregierung bekannt, keine Notwendigkeit, die ursprünglich getroffene Vereinbarung zu verändern oder zu aktualisieren. Abkommen, die sich auf die konkrete Zusammenarbeit im Rahmen einzelner Projekte beziehen, entsprechen den aktuellen entwicklungspolitischen Gegebenheiten.

26. Welche Empfehlungen erteilt die Bundesregierung zum Schutz der Organisationsautonomie deutscher staatlicher und nichtstaatlicher Durchführungsorganisationen in der VR China?

Grundlage jeglicher Tätigkeit von Organisationen in der VR China ist das chinesische Organisationsrecht. Nach der gegenwärtigen Rechtslage sind die Gründungsvoraussetzungen für staatliche oder nichtstaatliche Durchführungsorganisationen hoch und die Kontrollbefugnisse der chinesischen Behörden weitreichend. Vor diesem Hintergrund wäre die Schaffung einer einheitlichen, klaren und liberalen Rechtsgrundlage ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der Situation. Dies liegt in der Zuständigkeit der chinesischen Autoritäten. Wo immer sich die Gelegenheit bietet, wird die chinesische Seite aber darauf hin-

gewiesen, dass eine größere Offenheit in diesem Bereich im eigenen chinesischen Interesse wäre.

Im Rahmen der TZ sind hier verschiedentlich Beratungsleistungen zugunsten des für Nichtregierungsorganisationen zuständigen Ministry of Civil Affairs erbracht worden, z. B. im Rahmen eines Symposiums zur Reform des Stiftungsrechtes mit Empfehlungen für größere Autonomie. Außerdem wurde das Ministerium unterstützt bei dem Entwurf eines Charity Laws, das eine einheitliche Rechtsgrundlage für alle staatlichen und nichtstaatlichen Durchführungsorganisationen in diesem Bereich schaffen soll. Die politischen Stiftungen ergänzen diese beratende Arbeit.

27. Wie schätzt die deutsche Bundesregierung den rechtlichen Status deutscher staatlicher und nichtstaatlicher Durchführungsorganisationen in der VR China ein?

Ähnlich wie im deutschen Recht wird für öffentliche Institutionen ausländischer Staaten keine eigene Rechtsform zur Verfügung gestellt. Für die KfW und die GTZ ist der rechtliche Status vor Ort angemessen und unproblematisch. Anders stellt sich die Situation für die politischen Stiftungen, die Kirchen sowie die InWent (Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH) dar. Die Büros dieser Organisationen arbeiten in der Regel als Projektkooperationspartner chinesischer NROs sowie auf Grundlage von Rahmen-/Partnerschaftsvereinbarungen mit staatlichen chinesischen Trägern. Eine Registrierung nach chinesischem Stiftungs- oder Unternehmensrecht wäre für diese Organisationen nicht angemessen. Andere geeignete rechtliche Grundlagen bestehen nicht. Eine NRO-Gesetzgebung ist seit Jahren in Vorbereitung, existiert jedoch bislang nicht.

28. Hat sich der Rechtsstatus deutscher staatlicher und nichtstaatlicher Durchführungsorganisationen seit dem WTO-Beitritt der VR China verbessert?

Der WTO-Beitritt Chinas hatte keine Auswirkungen auf den Rechtsstatus der vor Ort tätigen Organisationen. Vom Regelungsbereich der WTO werden nur kommerzielle Organisationen erfasst.