

d·i·e

Deutsches Institut für  
Entwicklungspolitik



German Development  
Institute

Entwicklungszusammenarbeit  
im Gesamtkontext der Deutsch-  
Chinesischen Kooperation:  
eine Portfolioanalyse



Peter Wolff

Bonn 2006

Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik  
ISSN 1860-0441

**Wolff, Peter:** Entwicklungszusammenarbeit im Gesamtkontext der Deutsch-Chinesischen Kooperation : eine Portfolioanalyse / Peter Wolff. – Bonn : Dt. Inst. für Entwicklungspolitik, 2006. – (Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik ; 11/2006)  
ISBN-10: 3-88985-316-1  
ISBN-13: 978-3-88985-316-5

**Dr. Peter Wolff** ist seit 1980 wissenschaftlicher Mitarbeiter im DIE und leitet die Abteilung V. Er studierte Volkswirtschaftslehre in Tübingen und promovierte an der Freien Universität Berlin. Von 1997 – 2000 war er als wirtschaftspolitischer Berater in Vietnam tätig. Seine thematischen Schwerpunkte sind Wirtschaftspolitik, Entwicklungsfinanzierung und die Zusammenarbeit mit asiatischen Ländern.  
E-Mail: peter.wolff@die-gdi.de

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH  
Tulpenfeld 4, 53113 Bonn  
 +49 (0)228 94927-0  
 +49 (0)228 94927-130  
E-Mail: die@die-gdi.de  
<http://www.die-gdi.de>

## Vorwort

Die vorliegende Portfolioanalyse über die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) im Gesamtkontext der Deutsch-Chinesischen Kooperation wurde im Rahmen eines umfassenderen Forschungsvorhabens über „Kooperation mit Ankerländern: Erfahrungen und Perspektiven“ erstellt, mit dem das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) im Frühjahr 2005 beauftragt hat.<sup>1</sup>

Ausgangspunkt für dieses Forschungsvorhaben war die Feststellung, dass Deutschland aus einem globalen Gestaltungsinteresse heraus die Zusammenarbeit mit den Ankerländern intensivieren und konzeptionell auf eine erweiterte Grundlage stellen sollte. Dies ergibt sich aus der besonderen geographischen, wirtschaftlichen und demographischen Größe der Ankerländer, aufgrund derer sie eine besondere Rolle bei der Lösung von Weltproblemen und für die Dynamik in der jeweiligen Weltregion spielen. Dabei ist zu beachten, dass sich deutsche Unternehmen und Institutionen zunehmend auf verschiedenen Feldern in Ankerländern engagieren, etwa in der Wirtschaftskooperation, der wissenschaftlich-technischen Kooperation, der Kulturzusammenarbeit oder im politischen Dialog über verschiedene Themen globaler Reichweite. Durch diese neuen Engagements – so die zentrale Hypothese – ergeben sich neue Synergiepotenziale auch im Sinne der Erreichung entwicklungspolitischer Ziele.

Gegenstand des Forschungsauftrages ist es, grundlegende Aussagen über deutsch-chinesische Interessenkonvergenzen und -divergenzen in Bezug auf Themen globaler Strukturpolitik zu treffen, eine Bestandsaufnahme der deutschen Kooperation der Entwicklungspolitik und angrenzender Politikfelder vorzulegen und dieses Gesamtportfolio in Hinblick darauf zu bewerten, ob es den deutschen Interessen an globaler Strukturpolitik entspricht. Darüber hinaus sollten Wechselwirkungen zwischen dem BMZ-Portfolio und den übrigen Kooperationsfeldern sowie mögliche Synergien identifiziert und die Praxis interinstitutioneller Politikkoordination und Kooperation in Deutschland und vor Ort beleuchtet werden. Dieses sollte in konkrete Handlungsvorschläge in Bezug auf neue Themen, Nutzung von Synergien, verbesserte interinstitutionelle Dialog- und Koordinationsmechanismen sowie zur Weiterentwicklung einzelner EZ-Instrumente münden.

Für die hier vorgelegte Portfolioanalyse der Deutsch-Chinesischen Kooperation wurden Gespräche mit den wichtigsten in China engagierten deutschen Ministerien und Fachinstitutionen geführt und deren Dokumente ausgewertet. Darüber hinaus hat der Autor im März 2005 zwei Wochen lang Gespräche mit den Auslandsvertretungen deutscher Institutionen und Durchführungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit in China geführt. Bereits seit Mitte 2004 hat der Autor das für die Entwicklungszusammenarbeit mit China verantwortliche Regionalreferat des BMZ in einem Prozess der Neugestaltung der Entwicklungszusammenarbeit mit China beratend begleitet und an den Strategiegesprächen mit der chinesischen Regierung im März und Mai 2005 teilgenommen. Da die Studie Teil dieses eng mit dem BMZ abgestimmten Beratungsprozesses ist, wurden parallel zur

---

1 Einige Portfolioanalysen und Hintergrundstudien zum Thema Ankerländer sind bereits als *Discussion Paper* des DIE veröffentlicht, andere sind im Erscheinen. Alle Veröffentlichungen zum Thema können von der Homepage des DIE ([www.die-gdi.de](http://www.die-gdi.de)) heruntergeladen oder beim DIE bestellt werden.

Datenerhebung ressortübergreifende Fachgespräche geführt, deren Ergebnisse ebenfalls in diese Studie eingeflossen sind. Aufgrund des Prozesscharakters der Studie wurden einige Empfehlungen frühzeitig mit den beteiligten Akteuren diskutiert und befinden sich bereits im Prozess der Umsetzung.

Parallel zur vorliegenden Analyse der Zusammenarbeit mit China wurde von Prof. Dr. Thomas Heberer und Anja D. Senz von der Universität Duisburg ebenfalls im Rahmen des Ankerlandvorhabens eine Studie über Chinas Bedeutung als Ankerland und deutsch-chinesische Interessenkonvergenzen und -divergenzen mit dem Titel „Chinas Rolle in der internationalen Politik. Strukturmerkmale und Handlungspotenziale“ erstellt, welche als DIE-Discussion Paper 3/2006 veröffentlicht wurde.

Das wesentliche Ziel dieser Studie ist es, Leitlinien für eine bessere Positionierung der deutsch-chinesischen Entwicklungszusammenarbeit in einem umfassenderen politischen Kontext zur Diskussion zu stellen. Alle Aussagen über einzelne Handlungsfelder, Programme oder Projekte, sind als Anregungen und in einigen Fällen kritische Nachfragen zu verstehen, die jedoch in keinem Fall die Aussagekraft einer gründlichen Evaluierung haben. Bevor neue Initiativen begonnen oder alte ausgesteuert werden, sind selbstverständlich detailliertere Prüfungen erforderlich. Gleichfalls sollten die Empfehlungen über neue Koordinationsmechanismen als Anregungen verstanden werden, die in einer vertieften Diskussion unter den verantwortlichen Akteuren zunächst auf ihre Notwendigkeit und Durchführbarkeit erörtert werden müssen. Einschränkend ist auch hinzuzufügen, dass die Zahl der Institutionen und Aktivitäten in der deutsch-chinesischen Zusammenarbeit inzwischen so groß geworden ist, dass in dieser Studie nicht alle Handlungsfelder und ihre Akteure umfassend abgebildet und analysiert werden konnten.

Das gesamte Forschungsvorhaben wurde aus Mitteln des BMZ gefördert. Für die in diesem Diskussionspapier geäußerten Einschätzungen und Empfehlungen ist allein der Autor verantwortlich.

# Inhaltsverzeichnis

## Abkürzungsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>1</b>
<b>1 Herausforderungen der deutschen Zusammenarbeit mit China</b>	<b>5</b>
1.1 China als aufsteigende Weltmacht	5
1.2 Deutsch-chinesische Beziehungen	7
1.3 Implikationen für die Entwicklungszusammenarbeit mit China	9
1.3.1 Entwicklungsprobleme Chinas und Bezug zur globalen Strukturpolitik	9
1.3.2 Armutsbekämpfung	12
1.3.3 Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit	13
1.3.3.1 Finanzielle Zusammenarbeit	13
1.3.3.2 Technische Zusammenarbeit	17
1.3.3.3 Technische Zusammenarbeit im weiteren Sinne	18
1.3.4 Politische Stiftungen	20
<b>2 Weiterentwicklung des Kooperationsportfolios der deutsch-chinesischen Entwicklungszusammenarbeit</b>	<b>21</b>
2.1 Grundsätze und Verfahren der Portfolioentwicklung	21
2.2 Handlungsfelder der deutsch-chinesischen Entwicklungszusammenarbeit	24
2.2.1 Wirtschafts- und Strukturreform	24
2.2.2 Rechtskooperation	26
2.2.3 Finanzsystementwicklung	27
2.2.4 Berufsorientierte Bildung	29
2.2.5 Umweltpolitik	30
2.2.6 Management natürlicher Ressourcen	32
2.2.7 Stadtentwicklung	33
2.2.8 Energie	34
2.2.9 Transport	35
2.2.10 Gesundheit	36
<b>3 Modalitäten der Zusammenarbeit</b>	<b>37</b>
<b>4 Das Engagement anderer Ressorts und deren Abstimmung mit der Entwicklungszusammenarbeit</b>	<b>40</b>
4.1 Verfahren der Politikkoordination	40
4.2 Umweltkooperation	41
4.3 Bildungszusammenarbeit und wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit	42
4.4 Kooperation mit der Privatwirtschaft und Außenwirtschaftsförderung	44
<b>5 Kooperation mit China als Geber</b>	<b>45</b>



## Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
ACCA 21	Administrative Centre for China's Agenda 21
AvH	Alexander-von-Humboldt-Stiftung
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
Bfai	Bundesagentur für Außenwirtschaft
BGR	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMBF	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CCICED	China Council for International Co-operation on Environment and Development
CDM	Clean Development Mechanism
CIM	Centrum für Internationale Migration und Entwicklung
CIRD	China Institute for Reform and Development
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DAC	Development Assistance Committee
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft
Dena	Deutsche-Energie-Agentur
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft
DFID	United Kingdom Department for International Development
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
G8	Group of Eight (Germany, France, UK, Italy, Japan, Canada, US, Russia)
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HBS	Heinrich-Böll-Stiftung
HIPCs	Heavily Indebted Poor Countries
HIV/AIDS	Human Immunodeficiency Virus/Acquired Immunodeficiency Syndrome
HSS	Hanns-Seidel-Stiftung
IDA	International Development Association
IDS	Institute for Development Studies
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung
IWF	Internationaler Währungsfonds
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	Klein- und Mittelunternehmen
LDCs	Least Developed Countries



MDG	Millennium Development Goals
MOE	Ministry of Education
MOF	Ministry of Finance
MOFCOM	Ministry of Commerce
MOST	Ministry of Science and Technology
MPG	Max-Planck-Gesellschaft
NDRC	National Development and Reform Commission
NGO	Non-governmental Organisation
NVK	Nationaler Volkskongress
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PPP	Public Private Partnerships
RMB	Renminbi
RWTH	Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen
SARS	Severe Acute Respiratory Syndrome
SEPA	State Environmental Protection Agency
SES	Senior Experten Service
SRO	Research Office of the State Council
TZ	Technische Zusammenarbeit
TZ i.w.S.	Technische Zusammenarbeit im weiteren Sinne
UNDP	United Nations Development Programme
VN	Vereinte Nationen
WTO	World Trade Organization
WTZ	Wissenschaftlich-Technische Zusammenarbeit
WZ	Wirtschaftliche Zusammenarbeit

## Zusammenfassung

Der wirtschaftliche Aufstieg Chinas und die zunehmende Wahrnehmung Chinas als zukünftige Weltmacht erfordert eine Neubestimmung der deutsch-chinesischen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. China ist nach den gängigen Definitionen weiterhin ein Entwicklungsland. Aus dem wachsenden Einfluß Chinas auf die Entwicklungen in Asien und in der Welt und aus der Verdichtung der Kooperationsbeziehungen auf vielen Feldern der deutsch-chinesischen Zusammenarbeit ergeben sich neue Herausforderungen, aber auch neue Möglichkeiten für die EZ.

Deutschland hat ein Interesse daran, dass China politisch, wirtschaftlich und ökologisch einen nachhaltigeren Entwicklungspfad einschlägt und sich in konstruktiver Weise an der Lösung von Weltproblemen beteiligt. Deutschland hat aber auch spezifische bilaterale Interessen, vor allem im wirtschaftlichen und im wissenschaftlich-technologischen Bereich, die wichtiger werden, je mehr sich China als ebenbürtiger Wirtschaftspartner und Konkurrent profiliert. Die Entwicklungszusammenarbeit hat in mehr als zwanzig Jahren der Kooperation mit China Vertrauen erworben und ein dichtes personelles und institutionelles Netzwerk geschaffen, welches auch zukünftig genutzt werden sollte, um sowohl das Interesse an einer nachhaltigeren Entwicklung Chinas als auch die spezifischen bilateralen Interessen Deutschlands gegenüber China zum Tragen zu bringen.

China steht vor gewaltigen Herausforderungen sein einseitig auf wirtschaftliches Wachstum orientiertes Entwicklungsmodell nachhaltiger zu gestalten. Mit einer veränderten Wirtschafts- und Sozialpolitik müssen die wachsenden sozialen und regionalen Disparitäten gemindert werden. Der Aufbau sozialer Sicherungssysteme und die Förderung ärmerer Regionen kann auch dazu beitragen, den Binnenmarkt besser zu erschließen und die Überschüsse in der Handels- und Kapitalbilanz abzubauen. Die chinesische Umweltpolitik muss im nationalen und im internationalen Interesse den hohen Ressourcenverbrauch in Bezug auf Wasser, Energie, Boden und Luft drastisch senken. Die geringe Effizienz der Energieerzeugung, der industriellen Prozesse und des privaten Energieverbrauchs hat negative Auswirkungen auf das Weltklima. Aus dem chinesischen Demokratiedefizit und der mangelnden Beachtung der Menschenrechte ergeben sich trotz wachsender individueller Freiheiten und einer beginnenden Einbeziehung der Zivilgesellschaft in politische Prozesse Risiken für die interne wie auch für die internationale Entwicklung.

In der Wirtschafts- und Sozialpolitik wie auch in der Regional- und der Umweltpolitik hat die neue chinesische Führung Korrekturen eingeleitet, die ein höheres Maß an sozialer Kohäsion und geringere Steigerungsraten des Ressourcenverbrauchs versprechen. Deutschland kann China dabei unterstützen, diese Korrekturen zügig umzusetzen. Neben der wirtschaftlichen, der wissenschaftlichen und der umweltpolitischen Zusammenarbeit kann die EZ durch eine konsequente Orientierung an den für den Reformprozess zentralen Handlungsfeldern wichtige Beiträge leisten, die umso effektiver sein werden, je mehr die Synergiepotenziale mit anderen Ressorts und der Wirtschaft genutzt werden.

Die Instrumente und die Modalitäten der EZ mit China müssen sich an die gestiegene Leistungsfähigkeit Chinas und an den gewandelten Bedarf anpassen. Kooperation auf Augenhöhe bedeutet höhere Eigenleistungen der chinesischen Seite und eine gemeinsame Programmplanung in den vereinbarten Handlungsfeldern. In der Technischen Zusammen-

arbeit (TZ) geht es weniger um die Vermittlung von Know-how als um die Organisation von Lern- und Dialogprozessen, auch in Zusammenarbeit mit deutschen Fachinstitutionen. Die Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) sollte trotz der gewachsenen chinesischen Kapazität zur Selbstfinanzierung weitergeführt werden, um auch zukünftig die Möglichkeit zu haben Modellvorhaben zu fördern, insbesondere im Umweltbereich, die aus deutscher Sicht besonders geeignet sind um globale Umweltziele zu erreichen.

Das Portfolio der EZ ist in Abstimmung mit der chinesischen Seite in den letzten Jahren bereits an die neuen Anforderungen angepaßt worden und entspricht in den beiden Schwerpunkten „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung“ und „Umweltschutz und Schutz natürlicher Ressourcen“ den aktuellen Herausforderungen. Mit zehn Handlungsfeldern, zwei davon (Transport, Gesundheit) außerhalb der genannten Schwerpunkte, ist die EZ allerdings immer noch recht diversifiziert aufgestellt. Die Signifikanz und Sichtbarkeit der EZ wie auch die Erarbeitung von Kooperationskorridoren in Zusammenarbeit mit anderen Ressorts im Interesse eines deutschen Gesamtauftritts in diesen Bereichen erfordert eine Konzentration auf eine begrenzte Zahl von Handlungsfeldern.

Im Handlungsfeld **Wirtschafts- und Strukturreform** kann Deutschland eigene Erfahrungen einbringen und ist als kontinentaleuropäisches Modell einer sozial orientierten Marktwirtschaft für China ein interessanter Dialogpartner. Es sollte angestrebt werden, die aus deutscher Sicht wichtigen Themen mit bilateralen, regionalen und globalen Bezügen in den Beratungsprojekten und Dialogformaten stärker zu betonen und mit den Dialogformaten anderer Ressorts abzustimmen.

Die **Rechtskooperation** gehört zu den politisch profiliertesten Handlungsfeldern mit einem guten Zugang zu wichtigen politischen Institutionen. Die Zusammenarbeit mit dem BMJ hat sich bewährt. Die Behandlung neuer und politisch sensibler Themen wie geistige Eigentumsrechte und *corporate governance* ist auch für die wirtschaftliche Zusammenarbeit von Interesse. Die Frage der Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte und der *good governance* wird jedoch nicht nur in diesem Themenfeld behandelt, sondern ist auch als Querschnittsthema zu verstehen, welches in allen Handlungsfeldern der EZ verankert und durch partizipative Ansätze in der Planung und Umsetzung von Vorhaben zum Tragen kommen sollte, um die Wertebindung der deutschen EZ zu betonen.

Das Handlungsfeld **Finanzsystementwicklung** erhält seine Bedeutung aus der zentralen Funktion des chinesischen Finanzsystems für die Umsetzung der wirtschafts- und sozialpolitischen Strukturreformen sowie aus den Risiken für die Stabilität des globalen Finanzsystems, die von China ausgehen. Die große Zahl deutscher öffentlicher Institutionen, die im chinesischen Finanzsystem aktiv sind, wie auch die Interessen der deutschen Finanzwirtschaft in China sprechen für einen besseren Informationsaustausch unter den Akteuren und möglicherweise für koordinierte Initiativen auf der Ebene des politischen Dialogs, der vom BMF geführt wird.

In der **berufsorientierten Bildung** hat Deutschland China über viele Jahre beim Aufbau eines Berufsbildungssystems unterstützt. Zukünftig wird es darum gehen, höhere Bildungsniveaus anzusteuern (Berufsakademien, Fachhochschulen) und die zunehmende Zweigleisigkeit der Bildungszusammenarbeit mit China auch durch die EZ im Interesse deutscher Bildungseinrichtungen zu unterstützen. Hierbei ist eine enge Zusammenarbeit mit anderen

Institutionen der Bildungszusammenarbeit notwendig (BMBF, DAAD, Hochschulen), welche die Qualitätsverbesserungen und die internationale Positionierung der deutschen Bildungs- und Wissenschaftsinstitutionen stärker im Blick haben.

Im Handlungsfeld **Umweltpolitik** geht es vor allem um die Organisation des umweltpolitischen Dialogs und der umweltpolitischen Beratung in Zusammenarbeit mit den relevanten staatlichen und privaten Institutionen in China auf zentraler und lokaler Ebene. Die Zusammenarbeit orientiert sich an der Umsetzung internationaler umweltpolitischer Vereinbarungen und Konventionen, insbesondere im Bereich des Klimaschutzes. Die EZ kann hier vor allem beim Aufbau einheimischer institutioneller Kapazitäten helfen. Die Zusammenarbeit zwischen BMZ und BMU könnte durch eine frühzeitigere Abstimmung von Vorhaben noch verbessert werden.

Im Handlungsfeld **Management natürlicher Ressourcen** wird die langjährige Zusammenarbeit im Forstsektor von der Aufforstung zur nachhaltigen Waldbewirtschaftung umorientiert. Als einer der größten Holzimporteure hat China hier auch internationale Auswirkungen zu berücksichtigen. In anderen Bereichen des Natur- und Ressourcenschutzes geht es ebenfalls um die Umsetzung internationaler Regime, wie das Kyoto-Protokoll (Senkenprojekte) oder die Desertifikations-Konvention. Bei allen zukünftigen Programmen ist weniger als in der Vergangenheit der Einsatz umfangreicher Mittel notwendig. Vielmehr kommt es auf eine stärkere Mobilisierung der gewachsenen lokalen Kapazitäten in der Umweltverwaltung und der Umweltforschung an, um angepasste Konzepte in gemeinsamen Lernprozessen zu entwickeln.

Im neu vereinbarten Handlungsfeld **Stadtentwicklung** stehen die erheblichen Risiken der rapiden Urbanisierung für die Umwelt (steigender Ressourcenverbrauch an Boden, Wasser, Energie, steigende Umweltbelastung) wie für die Sozialentwicklung (städtische Armut, soziale Desintegration) im Mittelpunkt. Ausgewählte Städte sollen dabei unterstützt werden, moderne Konzepte der Ver- und Entsorgung, des Energiemanagements und der städtischen Mobilität umzusetzen. Das Handlungsfeld soll sich zu einer Plattform für *Public-Private-Partnership*-Ansätze auf kommunaler Ebene entwickeln.

Im Handlungsfeld **Energie** ist die deutsche EZ mit einer großen Zahl technologisch anspruchsvoller Vorhaben in den Bereichen Energieerzeugung, Energieumwandlung, Energieeffizienz, Emissionsminderung und erneuerbare Energien sehr gut aufgestellt und besitzt das Potenzial, einen signifikanten Beitrag zur Senkung der Schadstoff- und Klimagas-Emissionen in China leisten zu können. Die Notwendigkeit der wirtschaftlichen Umsetzung umweltfreundlicher Umwelttechnologien spricht für eine enge Kooperation mit der Wirtschaft. Die zahlreichen deutschen Institutionen, die im Bereich der Entwicklung CDM-fähiger Projekte zur Emissionsminderung in China engagiert sind, sollten eine bessere Koordinierung ihrer Aktivitäten anstreben.

Im Handlungsfeld **Transport** hat sich die deutsche EZ in der Vergangenheit auf den schienengebundenen Verkehr konzentriert. Wegen der umweltpolitischen Bedeutung des Verkehrswesens und der deutschen Angebotsstärke in diesem Bereich ist die weitere Förderung von umweltfreundlichen Verkehrskonzepten in China sinnvoll, allerdings nicht mehr durch umfangreiche Finanzierungen, sondern eher durch Maßnahmen der personellen Zusammenarbeit, der Aus- und Fortbildung und der Forschungskooperation.

Auch die Zusammenarbeit im Handlungsfeld **Gesundheit** sollte sich zukünftig weniger auf Finanzierungen als auf gesundheitspolitische Dialog- und Fortbildungsmaßnahmen und auf die Wissenschaftskooperation stützen. Das chinesische Gesundheitswesen hat mit dem Wachstumsprozess nicht Schritt gehalten und verlangt nach umfassenden Reformen. Abgesehen von der Eindämmung grenzüberschreitender Infektionskrankheiten ist es jedoch unter dem Gesichtspunkt globaler Auswirkungen und spezifischer deutscher Interessen kein prioritäres Handlungsfeld.

Für eine bessere Abstimmung zwischen den Ressorts, die in der deutsch-chinesischen Kooperation besonders engagiert sind, sowie mit der deutschen Wirtschaft werden einige konkrete Felder identifiziert. Wichtig erscheint eine verbesserte Abstimmung in einer frühen Phase der Vereinbarung von Vorhaben mit chinesischen Regierungsstellen, sowie ein ressortübergreifendes *follow up* der zahlreichen politischen Dialogforen der verschiedenen Ressorts, welches sich an der Umsetzung von dort getroffenen Vereinbarungen orientiert. Vielversprechend erscheint die Einrichtung von ressortübergreifenden Workshops zu Spezialthemen der deutsch-chinesischen Kooperation („Sektorgespräche“), welche allerdings eine entsprechende Vor- und Nachbereitung durch eine geeignete Fachinstitution voraussetzen. Ziel wäre neben einem frühzeitigen Informationsaustausch die Identifizierung konkreter Kooperationsvorhaben, an denen sich verschiedene Ressorts und die Wirtschaft beteiligen.

Chinas Rolle als Wirtschaftspartner von Entwicklungsländern und als Geber von Entwicklungshilfe wird in jüngerer Zeit öffentlich verstärkt wahrgenommen und mit zunehmendem Argwohn betrachtet. Insbesondere die aktive Politik der Rohstoffsicherung Chinas in Entwicklungsländern droht – so wird befürchtet – die Bemühungen der Gebergemeinschaft zur Förderung von *good governance* in Entwicklungsländern zu untergraben. Die deutsche EZ sollte aktiv dazu beitragen, China in die internationalen Dialoge der Gebergemeinschaft über angemessene Wege und *good practices* der EZ einzubeziehen. Da China dem „Geberclub“ OECD/DAC eher skeptisch gegenübersteht, werden hierzu andere Foren, etwa im Rahmen der UN, genutzt werden müssen. Die Ressourcensicherung als wesentliches Ziel chinesischer Außenwirtschaftspolitik wird damit nicht relativiert werden können. Möglicherweise können jedoch in Teilbereichen Regelungen angestrebt werden (z.B. Transparenz von Einnahmen aus Rohstoffexporten von Entwicklungsländern), welche entwicklungspolitisch hoch relevant sind.

## 1 Herausforderungen der deutschen Zusammenarbeit mit China

### 1.1 China als aufsteigende Weltmacht

Die Indikatoren für Chinas Aufstieg seit dem Beginn der Außenöffnung Ende der 70er Jahre sind viel zitiert und brauchen hier nicht wiederholt zu werden. Wichtig für die Interpretation dieses wirtschaftlichen und politischen Aufstiegs und für Chinas eigene Wahrnehmung seiner Entwicklung ist, dass es sich dabei nicht um eine neue Positionierung handelt, sondern schlicht um die Rückkehr zu einem Status, der bis weit ins 18. Jahrhundert hinein Normalität gewesen war. *„China ist kein Entwicklungsland, das Dank der Industriestaaten wieder Boden unter den Füßen gewonnen hat und als Neureicher gnädigerweise an den Tisch der Mächtigen herangelassen wird. China hat eine uralte Zivilisation, die sich selbsttätig aus einem temporären Niedergang befreit hat und nun wieder ihren gebührenden Respekt einfordert.“*<sup>2</sup>

Chinas Aufstieg bedeutet eine tektonische Verschiebung im globalen Maßstab, die sich zunächst in wirtschaftlichen Veränderungen, mittel- und langfristig auch in politischen Veränderungen niederschlagen wird.

***China als Wirtschafts- und Handelsmacht:*** Der Eintritt von mehreren hundert Millionen Konsumenten und Arbeitskräften in die Weltwirtschaft führt zu massiven Verschiebungen der weltweiten Produktionsstrukturen. Dies war nur deshalb so rasch möglich, weil Unternehmen aus den Industrieländern in großem Umfang moderne Produktionsstrukturen in China aufgebaut und Know-how transferiert haben und weil die Industrieländer ihre Märkte für die chinesischen Exporte geöffnet haben. Global und im Durchschnitt führt dieser Prozess zu Wohlfahrtsgewinnen. Für einzelne Länder und Gruppen hängen positive oder negative Auswirkungen davon ab, wie sie sich an die neuen Marktbedingungen anpassen. Im Bereich leichtindustrieller Güter hat sich China binnen zwanzig Jahren an die Spitze geschoben. Es ist wahrscheinlich, dass es China ähnlich wie Japan und Korea gelingen wird, auch bei Produkten mit höherem technologischen Niveau den Anschluss an die Weltspitze zu gewinnen und damit längerfristig OECD-Niveau zu erreichen.

Für die Region und weltweit ergeben sich daraus Anpassungsprobleme, die nicht ohne Brüche und Konflikte zu beheben sein werden. Europa und USA, Lateinamerika und Afrika haben – jede Region auf ihre Weise – mit dem Tempo der Verlagerung von Produktionen zu kämpfen. Nur Ostasien, Europa und die USA können durch eine Teilhabe von Unternehmen am chinesischen Markt ihre Arbeitsplatzverluste wenigstens teilweise ausgleichen. Trotz des Verdrängungswettbewerbs bei leichtindustriellen Gütern hat die asiatische Region per Saldo profitiert: China entwickelt sich zum wichtigsten Absatzmarkt für viele asiatische Länder. Entsprechend wächst die Rolle Chinas als wirtschaftlicher Anker der Region und als prägender Akteur bei regionalen Kooperationsprozessen (v.a. Association of Southeast Asian Nations Plus 3 – ASEAN+3).

***China als Investor und Finanzmacht:*** Hatte in den ersten zwei Dekaden des wirtschaftlichen Aufstiegs der Zufluss ausländischem Kapitals die Wahrnehmung Chinas beherrscht, so sind es in jüngster Zeit die chinesischen Auslandsinvestitionen, die Beachtung finden. Zwar ist die Ausgangsbasis noch niedrig. Auf mittlere Sicht wird China die Akquisition

---

2 Neue Zürcher Zeitung, 22.09.2005, 5.

von Rohstoffquellen wie auch von Technologien und Markennamen verstärkt durch eigene Investitionen im Ausland, in Industrie- und in Entwicklungsländern, betreiben. Es wird aufgrund seiner hohen Sparquote und der Exportkraft wahrscheinlich auf lange Sicht Kapitalexportland bleiben. Die ausgeprägt merkantilistische Wirtschaftspolitik mit dauerhaften Leistungsbilanzüberschüssen hat es China wie kaum einem anderen Entwicklungsland erlaubt, eine eigene Währung zu konstituieren, die auf mittlere Sicht konvertibel sein wird und damit zumindest in der Region zu einer Leitwährung werden wird. Damit wird China quasi automatisch zur regionalen Führungsmacht was die währungspolitischen Integrationsprozesse in Asien angeht. In einem zukünftigen asiatischen Währungsverbund wird China mit Japan um die Führungsrolle konkurrieren. Bereits jetzt hat es aufgrund seiner hohen Währungsreserven einen prägenden Einfluss auf die globalen Kapitalströme, mit hohen Risiken für die weltwirtschaftliche Entwicklung für den Fall nicht kooperativen Verhaltens.

**China als Bildungs- und Forschungsstandort:** China hat eine lange Bildungs- und Forschungstradition, die auch durch die Kulturrevolution nicht vollständig zerstört wurde. Mit massiven Investitionen in Spitzenuniversitäten und Forschungseinrichtungen und mit der Nutzung internationaler chinesischer Netzwerke positioniert sich China mittel- und langfristig als Standort für die Wissensproduktion. Dies ist zwar noch ein weiter Weg, besonders was die Grundlagenforschung angeht, die in China keine Tradition hat. In Bereichen der angewandten Forschung wird China aber zunehmend leistungsfähiger und ist vor allem wegen der Knappheit (und der Kosten) qualifizierten Forschungspersonals in Industrieländern ein zunehmend attraktiver Standort für öffentliche und private Forschungseinrichtungen. Von ausländischen Unternehmen wurden mittlerweile ca. 700 Forschungs- und Entwicklungsstätten in China eingerichtet. Eine ganze Reihe ausländischer Spitzenuniversitäten kooperiert mit chinesischen Universitäten und trägt dazu bei, dass einige chinesische Universitäten in absehbarer Zeit zum internationalen Niveau aufschließen und China damit zu einem interessanten Studienort wird. Dies hat Rückwirkungen auf die Region und auf die traditionellen Wissensproduzenten im Norden, weil China für schwächere Länder zum beherrschenden, für die Industrieländer zum ebenbürtigen Partner wird.

**China als Geber:** China hat eine lange Tradition als Geber von Entwicklungshilfe. Erst in jüngerer Zeit hat China indes das wirtschaftliche Potenzial, seine Entwicklungshilfe als strategisches Instrument seiner Außen- und Außenwirtschaftspolitik einzusetzen, wie dies vor allem die USA und andere Industrieländer schon immer getan haben. In der Region hat China inzwischen mit den meisten Ländern bilaterale Kooperationsverträge zu denen auch Zuschüsse, meist als Direktleistungen, gehören. In einigen Entwicklungsländern wurden in den letzten Jahren Entwicklungshilfeleistungen mit Direktinvestitionen zur Rohstoffsicherung gekoppelt. Handelskredite mit vergünstigten Konditionen werden zu einem gängigen Instrument der chinesischen Außenwirtschaftsförderung (z.B. für Indonesien 500 Mio. US \$ in 2005). Vor diesem Hintergrund wird China immer stärker zum Gläubiger von Entwicklungsländern und wird vermutlich bald dem Pariser Club der Gläubigerländer zumindest informell beitreten. Bei der Reaktion auf den Tsunami 2004 gehörte China mit 83 Mio. US \$ zu den großen Gebern. Auf der IWF / Weltbank-Jahrestagung 2005 hat China angekündigt, alle Schulden der *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC) zu erlassen und in den kommenden drei Jahren 10 Mrd. US \$ an konzessionären Krediten bereitzustellen. Damit würde es in die Liga der großen Geberländer aufsteigen.

***China in Institutionen der Global Governance:*** China hat in jüngerer Zeit sein Profil in Institutionen der regionalen und der globalen Governance deutlich geschärft. Angesichts des allmählichen wirtschaftlichen Aufstiegs in die OECD-Welt steht es vor dem Dilemma, einerseits seine eigenen Interessen in den internationalen Institutionen zu verfolgen, andererseits aber noch im Rahmen der Vereinten Nationen (VN) mit der Gruppe der Entwicklungsländer assoziiert zu werden (G77+China). Im handelspolitischen Diskurs der Doha-Runde hat es sich zusammen mit anderen Agrarexportländern („G20“) noch auf der Seite der Entwicklungsländer gegen den Agrarprotektionismus der Industrieländer profiliert, obwohl es selbst Industriegüterexporteur ist.

Im VN-System gibt es wechselnde Koalitionen: China verhinderte gemeinsam mit den USA weitreichende Reformen der VN und schlägt sich auf die Seite der *hardliner*, wenn es um ein UN-Mandat in Fragen der Menschenrechte und der Demokratie geht.

In Fragen der internationalen wirtschaftspolitischen Koordination gibt sich China stabilitätsorientiert und konzilient. In der eigentlichen G20 – dem Zusammenschluss der Finanzminister und Notenbankchefs der G8 und der wichtigsten aufstrebenden Länder – beteiligt sich China konstruktiv und hatte 2005 den Vorsitz inne. Es hat bei der G20-Ministertagung im Oktober 2005 in China u.a. das Thema „Reform der Bretton-Woods-Institutionen“ auf die Tagesordnung gesetzt. Bei dieser Reform geht es unter anderem um die Erhöhung des Stimmrechtsanteils der Entwicklungsländer in Weltbank und IWF, wobei China aufgrund seiner massiv gestiegenen wirtschaftlichen Bedeutung seit der letzten Quotenerhöhung seine Stimmrechtsanteile voraussichtlich noch 2006 deutlich erhöhen und damit allmählich zu Japan und den großen europäischen Ländern aufschließen wird (möglicherweise zu Ungunsten des europäischen Anteils). Wenn China zukünftig eine größere Rolle als Anteilseigner in IWF und Weltbank erhält, wird zu beobachten sein, ob es dort weiterhin eine stark von Eigeninteressen geleitete Position der Reduzierung von Umwelt- und Sozialauflagen von Weltbank-Krediten und der politischen „Nichteinmischung“ vertreten wird (z.B. Plädoyer für weitere Kreditvergabe an Zimbabwe, Sudan), oder ob es bereit ist, eine konstruktivere Rolle zu spielen.

Ob China der OECD beitreten wird, ist derzeit nicht abzusehen. Es arbeitet jedoch in der wirtschaftspolitischen *Working Party 3* der OECD mit und hat sich auch einem OECD-Programm zur Zusammenarbeit mit „neuen Gebern“ nicht verweigert (ohne allerdings Zahlen zu seiner Entwicklungshilfe zu liefern).

Chinas Position zur G8 ist distanziert. Es ist jedoch selbst an einer stärkeren Einbeziehung in weltwirtschaftliche Koordinationsmechanismen interessiert. Möglicherweise wird die G8 auf mittlere Sicht dem Vorschlag des *Institute of International Finance* der privaten Banken folgen, und die G8 auf eine G11 (mit China, Indien und Brasilien) erweitern.

## 1.2 Deutsch-chinesische Beziehungen

Das Deutschland-Bild in China ist deutlich positiver als in anderen asiatischen Ländern, insbesondere denjenigen, die durch ihre Geschichte stärker auf den angelsächsischen Raum orientiert sind. Sich selbst als führende Kultur- und Technologienation sehend, respektiert China kulturelle und technologische Leistungen anderer Nationen. Vor diesem



Hintergrund ist das relativ große Interesse an wirtschaftlicher, technologischer und wissenschaftlicher Zusammenarbeit mit Deutschland zu interpretieren.

Das China-Bild in Deutschland hat sich in jüngerer Zeit stark gewandelt. Angesichts seines wirtschaftlichen und politischen Aufstiegs wird China zunehmend als wirtschaftlicher Konkurrent empfunden. Vereinzelt Produktionsverlagerungen von Deutschland nach China, kritische Kommentare zum Technologieabfluss deutscher Unternehmen in China und die insgesamt eher kritische Berichterstattung über weltweite chinesische Wirtschaftsaktivitäten führen zu einer Wahrnehmung Chinas als potenzielle Bedrohung. Deshalb steht auch die EZ mit China auf dem Prüfstand.

Wenn die Trends der wirtschaftlichen Zusammenarbeit sich so entwickeln, wie sie sich derzeit abzeichnen, dann wird China noch vor Japan der wichtigste Wirtschaftspartner Deutschlands in Asien werden. Bei den deutschen Exporten nach China, die sich von 2000 bis 2004 verdoppelt haben, ist dies jetzt schon der Fall. Umgekehrt ist Deutschland der mit Abstand wichtigste Wirtschaftspartner Chinas in Europa. Sowohl beim Warenverkehr als auch beim Kapitalverkehr erzielt China gegenüber Deutschland Überschüsse, was beim Kapitalverkehr durch die Anlage eines (kleinen) Teils der chinesischen Währungsreserven auf dem deutschen Kapitalmarkt zu erklären ist.<sup>3</sup>

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hat sich in zwanzig Jahren ein hohes Maß an Vertrauen in China erworben. Wahrscheinlich verfügt die EZ angesichts des langjährigen Aufbaus von Beziehungen zwischen deutschen und chinesischen Institutionen (etwa im Bereich des Patentwesens, der Berufsbildung und der Forstwirtschaft, neuerdings im Bereich der Umweltpolitik und des Rechtswesens) über das dichteste Beziehungsnetz im Vergleich zu anderen Kooperationsfeldern (Wirtschaft, Wissenschaftlich-Technische Zusammenarbeit (WTZ), Bildung, Kultur). Darin unterscheidet sich Deutschland mit seinem stark institutionell geprägten EZ-Ansatz sicherlich auch von anderen Gebern.

China hat sein Interesse an einer Weiterführung der deutsch-chinesischen EZ mehrfach bekräftigt, zuletzt bei den gemeinsamen Strategiegelgesprächen im März und Mai 2005. Solange China nach den Kriterien des OECD *Development Assistance Committee* (DAC) als Entwicklungsland definiert ist, wird der Anspruch auf EZ vermutlich aufrechterhalten werden. China hat allerdings ohne Zweifel ein hohes Interesse daran, die Beziehungen in allen Bereichen der Zusammenarbeit mit Deutschland zu pflegen und auszubauen und dabei auch das von der EZ aufgebaute Beziehungsnetz weiterzuentwickeln. Von deutscher Seite sollte dabei allerdings berücksichtigt werden, dass aus chinesischer Sicht der europäische Rahmen in dem Deutschland agiert durchaus ernst genommen wird. Es existiert eine politische Dialogebene zwischen der EU-Kommission und der chinesischen Regierung auf der Ebene des Staatsrats, in der zu einer ganzen Reihe von Themen, die auch für die bilateralen Beziehungen von Belang sind (z.B. Umweltpolitik), ein politischer Dialog gepflegt wird. Deutschland sollte deshalb bei der Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen mit China immer prüfen, ob die europäische Ebene nicht angemessener als die bilaterale Ebene ist.

---

3 Deutsche Bundesbank, Die außenwirtschaftlichen Beziehungen Deutschlands zur Volksrepublik China, Monatsbericht Juni 2005.

Das deutsche Interesse an der Kooperation mit China hat eine globale und eine bilaterale Dimension.

- Global und für die asiatische Region besteht ein hohes Interesse daran, dass China politisch, wirtschaftlich und ökologisch einen nachhaltigen Entwicklungspfad einschlägt und sich in konstruktiver Weise an der Lösung von Weltproblemen beteiligt.
- Auf der bilateralen Ebene hat Deutschland ein Interesse an der Vertiefung der Beziehungen in allen Bereichen. Solange keine wesentlichen politischen Konflikte auftreten, wird die Vertiefung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit im Vordergrund stehen. In diesem Bereich werden zukünftig die deutschen Eigeninteressen, z.B. an Wettbewerbsgleichheit auf dem chinesischen Markt oder an verstärktem Schutz geistigen Eigentums, stärker zum Ausdruck gebracht werden, als dies in der Vergangenheit der Fall war.

In der deutsch-chinesischen Zusammenarbeit sind beide Dimensionen miteinander verstrickt. Einerseits wird es darum gehen, China in politische, wirtschaftliche und ökologische Prozesse der multilateralen *global governance* einzubeziehen und es gleichzeitig dabei zu unterstützen, getroffene Vereinbarungen auf internationaler Ebene – etwa umweltpolitischer Art – auch umsetzen zu können. Andererseits werden hierbei auch wirtschaftliche Eigeninteressen von beiden Seiten verfolgt werden.

Die verschiedenen Kooperationsfelder werden beide Dimensionen im Blick haben müssen: das aufgeklärte Eigeninteresse an einer konstruktiven globalen Rolle Chinas, wofür auch gezielte Unterstützung notwendig sein wird; und das deutsche Interesse daran, sich im wirtschaftlichen Wettbewerb mit einem „Aufsteiger“ so zu positionieren, dass damit nicht das Risiko des eigenen wirtschaftlichen Abstiegs verbunden ist.

Die bilaterale Ebene der Kooperation mit China wird schon deshalb nicht vollständig in europäischen oder multilateralen Zusammenhängen aufgehen können, weil die Eigeninteressen weiterhin eine wichtige Rolle in der Zusammenarbeit spielen werden. Hinzu kommt die spezifische Wertegebundenheit der bilateralen Kooperation. Gerade die mit dem Aufstieg Chinas verbundenen politischen Risiken und das chinesische Demokratiedefizit sprechen dafür, alle verfügbaren Kooperationsfelder zu nutzen, um personelle und institutionelle Netzwerke zu stärken, in denen die Werte einer offenen und demokratischen Gesellschaft zum Ausdruck gebracht werden können, ohne in die Position eines „Lehrmeisters“ zu geraten.

Es erscheint notwendig, dass ein gemeinsames Grundverständnis von den Zielen der Zusammenarbeit mit China hergestellt wird, an denen sich die Fachressorts trotz jeweils unterschiedlicher Perspektiven gemeinsam orientieren.

### 1.3 Implikationen für die Entwicklungszusammenarbeit mit China

#### 1.3.1 Entwicklungsprobleme Chinas und Bezug zur globalen Strukturpolitik

China war in den vergangenen zwei Dekaden das erfolgreichste Entwicklungsland mit der stärksten Armutsreduzierung. Deutschland hat mit seiner wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit hierzu einen Beitrag geleistet. Dieser Beitrag lässt sich

nicht quantitativ bemessen. Die Offenheit des deutschen Marktes gegenüber chinesischen Exporten und der Transfer von Technologien nach China hat hierzu ebenso beigetragen wie die Unterstützung beim Aufbau des chinesischen Berufsbildungssystems und die Aus- und Fortbildung tausender chinesischer Fachkräfte aus verschiedenen Bereichen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit.

Das Entwicklungsmuster Chinas der vergangenen zwei Dekaden wird sich jedoch nicht einfach in der Zukunft fortsetzen lassen. Gleichermaßen wird die Entwicklungszusammenarbeit mit China (nicht nur die deutsche, sondern auch die multilaterale) sich verändern müssen, wenn sie einen relevanten Entwicklungsbeitrag leisten will. Vier Korrekturen des chinesischen Entwicklungsmodells sind notwendig:

**Wirtschaftlich:** China hat ein sehr kapitalintensives Wachstumsmuster mit sehr hohen Spar- und Investitionsquoten am Bruttoinlandsprodukt (BIP) (ca. 40 %). Dieses Modell ist wirtschaftlich nicht nachhaltig. Es führt aufgrund von Fehl- und Überinvestitionen zu hohen (potenziellen) Kreditausfällen im Finanzsektor mit systemischen Risiken über China hinaus (wegen der zunehmenden Integration Chinas in die globalen Finanzmärkte). Es führt auch zur Unterkonsumption auf dem Binnenmarkt und zu einer Überbetonung des Exportwachstums, weil zu viel gespart wird (auch wegen mangelhafter staatlicher Sicherungssysteme) und Wachstum im Wesentlichen über Exporte generiert wird. Der „Zwang zum Exportieren“ als Mittel zur Erzielung von Wachstum und Arbeitsplätzen würde nachlassen, wenn durch ein Paket von Reformen stattdessen der Binnenkonsum als Motor des Wachstums genutzt würde, was für ein so großes Land eigentlich der Normalfall sein sollte: Aufbau eines Sozialversicherungssystems, Diversifizierung des Finanzsystems, Ausbau der sozialen Sektoren.

**Ökologisch:** Das chinesische Entwicklungsmodell ist bei weitem zu ressourcenintensiv. Dieses Modell ist ökologisch nicht nachhaltig, insbesondere in Bezug auf Wasser, Energie, Boden und Luft. Die Verfügbarkeit von sauberem Wasser im Norden und Westen des Landes nimmt dramatisch ab. Die Verschmutzung der Flüsse nimmt weiter zu. Die Importe von Erdöl und anderen Rohstoffen nehmen mit Raten zu, die sich auch global negativ auswirken. Gleiches gilt für die klimaschädigenden CO<sup>2</sup>-Emissionen. Die Effizienz der Energieerzeugung, der industriellen Prozesse und des privaten Energieverbrauchs liegt weit unter den OECD-Standards. Die chinesische Politik hat auf diese unhaltbare Situation reagiert, nicht zuletzt mit der Propagierung des Modells einer „*circular economy*“ auf der Sitzung des Volkskongresses im März 2005, aber die Umsetzung entsprechender wirtschafts- und umweltpolitischer Maßnahmen steht erst am Anfang.

**Sozial:** Trotz der großen Erfolge bei der Armutsreduzierung nehmen die sozialen Spannungen in China eher zu. Dies liegt zum einen an den wachsenden Einkommensunterschieden, aber auch am Fortbestehen absoluter Armut, Rechtlosigkeit und schlechter öffentlicher Dienstleistungen in weiten Teilen des Landes, vor allem in den Westprovinzen. Auch nach offiziellen Angaben ist die absolute Armut seit dem Jahr 2000 kaum noch zurückgegangen, trotz sehr hoher Wachstumsraten. Die Nachhaltigkeit der Deng'schen Strategie „*Einige müssen zuerst reich werden*“ ist zumindest gefährdet. Es gilt mittlerweile das Leitbild einer Gesellschaft, die in der Breite bis 2020 ein „bescheidenes Lebensniveau“ im Rahmen einer „harmonischen Gesellschaft“ erreichen soll. Notwendig ist der Ausbau insbesondere des Gesundheitssystems. Die Rahmenbedingungen für Armutsreduzierung in den ländlichen Räumen können allerdings nur durch komplexe Politiken verbessert wer-

den, zu denen ein verbessertes Landrecht und ein interregionales System des Finanzausgleichs gehört, um den armen Provinzen die Ressourcen verfügbar zu machen, mit denen die ländliche Wirtschaft und die staatlichen Dienstleistungen in den armen Regionen gefördert werden können.

**Politisch:** Die komplexer werdende wirtschaftliche und soziale Entwicklung erfordert ein höheres Maß an individueller Freiheit wie auch ein funktionierendes Rechtssystem. Während die Bedeutung des Rechtssystems von Partei und Regierung erkannt wurde, werden individuelle Freiheiten gerade in jüngster Zeit wieder stärker eingeschränkt und die Menschenrechte verletzt. Auch die für eine moderne Wirtschaft notwendige Informationsfreiheit ist, vor allem wegen der Zensur der Medien, nicht gewährleistet. Auf der anderen Seite gibt es ein spürbares Streben der städtischen Mittelschichten, der akademischen und kulturellen Eliten und der jungen Generation nach individuellen Freiheiten. Die repressive Politik der Partei unter dem Primat der Stabilität erscheint vor diesem Hintergrund riskant.

In allen vier Bereichen liegt es auf der Hand, dass der Impuls für Veränderungen von China selbst kommen muss und dass externe Unterstützung nur eine begrenzte Rolle spielen kann. Für die Entwicklungszusammenarbeit, deren Volumen mittlerweile weniger als 1 % des chinesischen BIP ausmacht, gilt dies besonders. Auf der anderen Seite ist China in vielerlei Hinsicht inzwischen ein offenes Land und macht Lernprozesse durch, die stark von außen mitgeprägt werden. Das politische, administrative und akademische China ist relativ offen und lernbereit – auch im Vergleich zu anderen Entwicklungsländern – und nutzt die internationale Kooperation aktiv zur Akquisition von Know-how, nicht nur im technologischen Bereich. Vor diesem Hintergrund wird jeder Beitrag, der zur Lösung der genannten Probleme – die mit Ausnahme der politischen Dimension in China erkannt sind und offen diskutiert werden – einen Beitrag leisten kann, von chinesischer Seite begrüßt werden.

Im 11. Fünfjahresplan (2006–2010), der vom Nationalen Volkskongress im März 2006 angenommen wurde, wird das Bild von der „harmonischen Gesellschaft“ bekräftigt. Im weiteren Wachstumsprozess sollen „fünf Gleichgewichte“ angestrebt werden: zwischen städtischer und ländlicher Entwicklung, zwischen armen und reichen Provinzen, zwischen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung, zwischen Mensch und Natur, und zwischen nationaler und internationaler Entwicklung. Festlegungen werden u.a. getroffen hinsichtlich

- einer Senkung der Energieintensität des Wirtschaftswachstums um 20 % bis 2010;
- einer verstärkten Förderung der Modernisierung des ländlichen Raumes im Rahmen einer *new socialist countryside*;
- einer gezielten Förderung der Urbanisierung, u.a. zur Reduzierung der ländlichen Armut;
- einer weiteren gezielten Förderung der eigenen Innovationsfähigkeit.

Der 11. Fünfjahresplan spricht die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Herausforderungen deutlich an und formuliert ehrgeizige Ziele. Insofern bestehen gute Voraussetzungen für eine zielorientierte Zusammenarbeit in diesen Feldern. Auch unter *governance*-Gesichtspunkten gibt es Tendenzen, welche für die Zusammenarbeit von Bedeutung sind. Der Prozess der Planung und Umsetzung von Politiken ist stärker partizipativ angelegt. Es

ist der Führung offenbar bewusst, dass es jetzt um komplexe Problemlösungen geht, die auch ein höheres Maß an Transparenz und Rechenschaftslegung erfordern. Kooperationsangebote an die chinesische Seite werden diesen Wandel berücksichtigen müssen: es geht nicht mehr um relativ einfache technische Problemlösungen, sondern eher um „weiche“ Themen, für die kooperative Lösungsansätze unter Einbeziehung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen gefunden werden müssen.

### 1.3.2 Armutsbekämpfung

Die Rolle der Armutsbekämpfung definiert sich im Zusammenhang der genannten vier Dimensionen nachhaltiger Entwicklung: Wenn es China gelingt, in den genannten Reformfeldern Fortschritte zu machen, dann wird dies auch zu einer weiteren Reduzierung der Armut führen. Eine undifferenzierte Wachstumsorientierung – das zeigt die Erfahrung der vergangenen fünf Jahre – vermag es offensichtlich nicht (mehr), die ausreichenden „trickle down“-Effekte hervorzubringen um die Armut weiter zu reduzieren. Ein korrigiertes, nachhaltiges Wachstumsmuster wäre dazu wohl eher in der Lage. Externe Unterstützung, die hierzu einen Beitrag leisten kann, wird in diesem Sinne armutsreduzierende Wirkungen haben. Der externe Beitrag besteht dabei im Kern in der Förderung von Lernprozessen, welche die chinesische Politik und Gesellschaft in die Lage versetzen, einen nachhaltigen Entwicklungsweg einzuschlagen. Dazu können Know-how-Transfer und Dialog beitragen, aber auch beispielhafte Projekte, die allerdings so „sichtbar“ sein sollten, dass sie die internen Prozesse in den genannten Feldern voranbringen.

Eine Konzentration der Zusammenarbeit auf die direkte Bekämpfung der Armut wäre dann sinnvoll, wenn China bereits auf einem klaren Weg zu einem nachhaltigeren Entwicklungsmodell wäre und es lediglich darum ginge, „pockets of poverty“ möglichst rasch zu beseitigen. Angesichts des Umfangs und der komplexen Verursachung der persistenten Armut in China wäre dies jedoch ein Ansatz, der – auch angesichts der begrenzten Mittel der Geber – vermutlich zu keinen signifikanten und nachhaltigen Wirkungen führen würde. Vielversprechender erscheint ein „struktureller“ Ansatz der Armutsbekämpfung, der alle Dimensionen nachhaltiger Entwicklung berücksichtigt und versucht, einen signifikanten Beitrag zu den Strukturreformen in China zu leisten, die für eine nachhaltige Entwicklung unabdingbar sind.

So kann beispielsweise die Unterstützung bei der Finanzsystementwicklung dazu beitragen, den Zugang der Armen und der privaten Klein- und Mittelunternehmen zu Kapital vor allem in den benachteiligten Regionen zu verbessern und damit eine der strukturellen Blockaden der Armutsminderung zu beseitigen. Die Rechtskooperation kann einen Beitrag dazu leisten, das Jahrtausende alte Petitionswesen – die einzige Möglichkeit der Armen sich gegenüber der Obrigkeit zu äußern, sieht man von Demonstrationen ab – allmählich in ein Rechtssystem zu transformieren, welches auch den Armen Rechtssicherheit verschafft. Die Förderung erneuerbarer Energien in abgelegenen Gebieten kann neue Möglichkeiten der Energieversorgung für Arme eröffnen, welche bei entsprechendem Erfolg von China selbst in der Breite umgesetzt werden können. Wichtig ist, dass die genannten Ansätze auf zentraler Ebene „angebunden“ sind und damit auch in wissenschaftliche und politische Debatten und in politische Prozesse der Planung und Umsetzung von Strukturreformen einfließen können.

Der Bezug zur globalen Strukturpolitik ergibt sich vor dem Hintergrund des weltweiten Interesses an einer nachhaltigen Entwicklung in China in allen ihren Dimensionen. Dieses Interesse an einer „Einhegung“ der wirtschaftlichen und politischen Dynamik Chinas, auch durch die aktive Einbeziehung Chinas in Prozesse der *global governance*, hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Auch dies spricht gegen eine Begrenzung der Zusammenarbeit auf direkte Armutsbekämpfung. Man könnte allerdings einwenden, dass andere Politikfelder die komplexeren Aufgaben übernehmen und die EZ sich auf ihr angestammtes Feld – Armutsbekämpfung – beschränken sollte. Diese Sicht vernachlässigt, dass globale Strukturpolitik mit dem Ziel einer globalen nachhaltigen Entwicklung eine Aufgabe aller Politikbereiche ist, auch der EZ. Im Falle Chinas kommt hinzu, dass die besonderen Bedingungen Chinas und die besondere Geschichte der deutsch-chinesischen Beziehungen mit der starken Rolle der EZ in den vergangenen zwei Dekaden dafür sprechen, dass die EZ weiterhin ihre spezifischen Möglichkeiten in die Gestaltung der deutsch-chinesischen Beziehungen einbringt, allerdings mit veränderten Schwerpunkten und Modalitäten und in enger Abstimmung mit den Ressorts, die in den gleichen Feldern tätig sind wie die EZ.

**Fazit:** Es geht nicht um weitere „Entwicklungshilfe“ für China, sondern um die Gestaltung der deutsch-chinesischen Zusammenarbeit im Interesse der Verfolgung bilateraler und gemeinsamer globaler Ziele. Die EZ hat in diesem Zusammenhang auch weiterhin eine Funktion in China, muss ihre Relevanz allerdings sowohl gegenüber China als auch im Konzert der deutschen Ressorts unter Beweis stellen. Ihre Funktion besteht auf mittlere Sicht darin, ihr spezifisches Know-how aus mehr als 20 Jahren EZ mit China und ihre institutionellen und personellen Netzwerke komplementär zur wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und umweltpolitischen Zusammenarbeit im Gesamtrahmen der deutsch-chinesischen Beziehungen einzubringen, insbesondere in den Bereichen, wo es um die Lösung von globalen Strukturproblemen geht. Dies bedeutet, dass die anderen Kooperationsfelder von den Projekten, Erfahrungen und Netzwerken der EZ auch profitieren können und sich insgesamt eine diversifizierte Präsenz Deutschlands in China herausbildet, welche Synergien zwischen den einzelnen Politikfeldern ermöglicht und auf den verschiedenen Handlungsfeldern zur Vertrauensbildung gegenüber einem Partner beiträgt, welcher sich trotz vielfach unterschiedlicher politischer Ziele und Auffassungen gegenüber einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit sehr aufgeschlossen zeigt.

### 1.3.3 Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit

#### 1.3.3.1 Finanzielle Zusammenarbeit (FZ)

Das Zusagevolumen der FZ liegt derzeit bei ca. 50 Mio. € pro Jahr (Mittel aus dem Bundeshaushalt), wobei durch die Beimischung von Marktmitteln im Rahmen von Verbundkrediten, welche insgesamt als *Official Development Assistance* (ODA) angerechnet werden, das Gesamtvolumen der von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ausgezahlten Mittel meist deutlich höher liegt. Schwerpunkte der FZ sind das Transportwesen, der Wasser- und Abwassersektor, der Ressourcenschutz (Forstwesen) und erneuerbare Energien (Windkraft-, Solaranlagen). Für Ressourcenschutzvorhaben wurden bisher Zuschüsse vergeben. In anderen Bereichen handelt es sich um konzessionäre Kredite (Entwicklungskredite), die durch die Beimischung von Marktmitteln (im Transportwesen 1:1,8) markt-nahe, aber immer noch vergünstigte Konditionen erhalten. Seit Kurzem bietet die KfW

auch Förderkredite an, die aus eigenen Mitteln und zu Marktkonditionen, allerdings mit einer Staatsgarantie versehen und deshalb mit geringem Risiko, vergeben werden. Ein erster Förderkredit wurde als Refinanzierungslinie an die *China Development Bank* vergeben.

Die Frage, ob China weiterhin Zuschüsse und Kredite aus der bilateralen Finanziellen Zusammenarbeit erhalten soll, ist umstritten, spätestens seitdem China über umfangreiche Währungsreserven verfügt, die es zum Netto-Kapitalexporteur machen. So hat Japan als größter bilateraler Kreditgeber Chinas im Jahr 2005 die Einstellung seiner Kreditvergabe angekündigt – allerdings vor dem Hintergrund der anti-japanischen Demonstrationen in China. Als Entwicklungsland der Kategorie eines *lower middle income country*<sup>4</sup> hat China Zugang zu Krediten der multilateralen Entwicklungsbanken. Weltbank und Asiatische Entwicklungsbank geben an China indes nur noch Kredite zu Marktkonditionen, nachdem China selbst schon vor Jahren auf konzessionäre Kredite der multilateralen Entwicklungsbanken zugunsten von ärmeren Ländern verzichtet hat.

Angesichts des immensen Zuflusses von privatem Kapital nach China, den hohen Währungsreserven, dem problemlosen Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten und dem wachsenden Steueraufkommen im Zuge des Wirtschaftswachstums ist China zunehmend zur Selbstfinanzierung in der Lage. Externe Finanzierung aus öffentlichen Mitteln spielt nur noch in dem – schmäler werdenden – Korridor eine Rolle, wo es sich um die Finanzierung öffentlicher Güter handelt, die aus anderen – privaten oder öffentlichen – Quellen nicht finanziert werden können, wobei sich der Charakter des öffentlichen Gutes in der Regel nicht aus der finanzierten *hardware*, sondern vielmehr aus dem komplementären Know-how ergibt, mit dem eine zielgerichtete Innovation oder eine Politikveränderung induziert wird.

Nun gibt es naturgemäß in den ärmeren Regionen Chinas noch eine Menge öffentlicher Aufgaben, die unterfinanziert sind. Die Bewältigung der Entwicklungsaufgaben in den westlichen Provinzen, in der Infrastruktur, im Bildungs- und Gesundheitswesen, aber auch die hohen Investitionen, welche zur Erhaltung und zur Rehabilitierung der natürlichen Ressourcen notwendig sein werden, stellen dauerhaft hohe Anforderungen an die Finanzkraft des Landes.

Auch vor dem Hintergrund, dass ODA angesichts der Größenordnungen hierzu ohnehin nur einen sehr geringen Beitrag leisten kann, muss davon ausgegangen werden, dass China die Finanzierung seiner Entwicklung so gestaltet, dass diese Aufgaben selbst finanziert werden können. Dies heißt zum einen, dass die öffentlichen Finanzen neu geordnet werden – vor allem durch eine Neugestaltung des horizontalen Finanzausgleichs und durch eine flächendeckende Besteuerung höherer Einkommen. Zum anderen muss die Reform des Finanzsystems einschließlich des Versicherungswesens in der Weise weiter entwickelt werden, dass bisher vom Staat finanzierte Aufgaben – z. B. in der Infrastruktur und im Gesundheitswesen – über die Kapitalmärkte finanziert werden können. Angesichts hoher Mi-

---

4 In China ist derzeit eine Revision der Berechnung des BIP im Gange, nach der durch eine realitätsge-  
rechtere Einbeziehung des Dienstleistungssektors das BIP voraussichtlich um 20 % steigen wird. Hier-  
durch und durch eine Berücksichtigung der niedrigen Preise für nicht handelbare Güter (Kaufkraftparität-  
Betrachtung), die in den Statistiken des IWF zukünftig stärker berücksichtigt werden wird, wird  
China in den nächsten Jahren voraussichtlich rasch in die Kategorie eines *middle income country* auf-  
steigen.

litärausgaben und eines am nationalen Prestige orientierten Raumfahrtprogramms gibt es offensichtlich Spielräume im Bereich der öffentlichen Finanzen, die auch zugunsten einer stärkeren Entwicklungsorientierung genutzt werden könnten.

Vor diesem Hintergrund hat die FZ in der Tat nicht mehr wie in anderen Entwicklungsländern die Aufgabe, eine Finanzierungslücke zu schließen. Dort, wo sich interne Finanzierungslücken ergeben, ist China grundsätzlich dazu in der Lage, diese durch interne Reformen und durch veränderte Prioritätensetzungen selbst zu schließen. Die Funktion der FZ definiert sich von ihren potenziellen Wirkungen her: Wenn es gelingt, durch den Einsatz der FZ modellhafte Projekte im Sinne eines Beitrags zu einem nachhaltigeren Entwicklungsweg Chinas zu realisieren, die aus anderen öffentlichen oder privaten Finanzierungsquellen (noch) nicht finanziert werden können, dann ist ihr Einsatz gerechtfertigt. Dass diese Mittel in einem *middle income country* und nicht in den ärmsten Ländern eingesetzt werden, rechtfertigt sich aus der weiterhin hohen Zahl absolut Armer sowie aus den globalen Ausstrahlungswirkungen Chinas, die für Industrie- wie für Entwicklungsländer von Belang sind. In diesem Sinne ist eine nachhaltigere Entwicklung Chinas ein *global public good*, zu dessen Erstellung ein komplementärer finanzieller Beitrag erforderlich ist.

An die Subsidiarität der FZ in der deutsch-chinesischen Zusammenarbeit wird demnach ein hoher Anspruch gestellt:

- Sie muss erstens eine Hebelwirkung anstreben, indem sie zur Mobilisierung von öffentlichem und/oder privatem Kapital beiträgt, welches ohne ihren Einsatz nicht mobilisiert werden könnte; und
- sie muss zweitens innovative Projekte finanzieren, die dann in der Breite durch privates Kapital oder durch chinesische Haushaltsmittel finanziert werden können, da sie nur dann die notwendige Signifikanz erreichen kann.

Was dies in der Praxis der Zusammenarbeit bedeutet, muss immer wieder neu definiert werden. Projekte in der städtischen Wasserversorgung, die vor einigen Jahren noch als technologisch innovativ galten und für die keine adäquate inländische Finanzierung zur Verfügung stand, können heute entweder aus öffentlichen Haushalten oder – nachdem die Wassertarife allmählich kostendeckend sind – über den Kapitalmarkt finanziert werden. Für bisher durch Zuschüsse finanzierte Aufforstungsprojekte muss ein inländischer Finanzierungsmodus entwickelt werden, da eine flächendeckende Finanzierung aus FZ ohnehin nicht möglich ist. Investitionen im Transportwesen, auch im schienengebundenen Verkehr, werden zunehmend über den Kapitalmarkt finanziert, so dass auch in diesem Handlungsfeld zukünftig keine FZ mehr notwendig sein wird.

Dennoch bleibt ein Korridor für sinnvolle FZ-Finanzierungen vor allem im Natur- und Ressourcenschutz, im Energiesektor und bei ressourcenschonenden Technologien, sowie im Bereich der Stadtentwicklung. Im Vordergrund der Auswahlkriterien für Projekte sollte die Relevanz (etwa in Bezug auf den Klimaschutz), der innovative Charakter von Projekten und die Hebelwirkung in Bezug auf öffentliche und private Mittel stehen.

Die Finanzierungsbedingungen sollten dagegen flexibel gehandhabt und die ganze Palette der Finanzierungsinstrumente der KfW situationsgerecht eingesetzt werden (Zuschüsse, Darlehen zu Konditionen der *International Development Association* (IDA), Misch- und



Verbundfinanzierungen, Entwicklungskredite, Förderkredite) Es wäre zu kurz gegriffen, wenn man für China nur noch Kredite zu Marktkonditionen vorsehen würde (Förderkredite). Dadurch würde der entwicklungspolitische Handlungsspielraum zu sehr eingengt, da diese Kredite nur in wenigen Bereichen eingesetzt werden können. Je nach Sektor, Projekttyp und Beiträgen anderer Kapitalgeber sollte die KfW die angemessenen Konditionen definieren und die Höhe des Zuschusselements entwicklungspolitisch begründen, welches in der Regel durch eine projektspezifisch zu bemessende Marktmittelbeimischung variiert werden kann.

Ebenso sollte eine enge regionale Schwerpunktsetzung – etwa auf die armen westlichen Provinzen – vermieden werden. Unter der Zielfunktion „Förderung der nachhaltigen Entwicklung Chinas“ sollte der Mitteleinsatz an den Standorten vorgesehen werden, wo er den größten Zielbeitrag verspricht. Da die Projekte Demonstrationscharakter haben sollen und ihre Replizierung ohnehin der chinesischen Seite obliegt, sollten sie dort durchgeführt werden, wo Partnerstruktur und Rahmenbedingungen günstig sind. Dies wird in der Praxis eine Orientierung an dem breiten Korridor zwischen den florierenden Ost- und den armen Westprovinzen bedeuten.

Der sich rasch entwickelnde chinesische Kapitalmarkt und die Präsenz einer großen Zahl privater Investoren bzw. Kapitalgeber erlaubt es in China wie in keinem anderen Entwicklungsland, die Kombinationsmöglichkeiten von öffentlicher und privater Finanzierung auszuloten. Der FZ kommt hier die Rolle zu, innovative Konzepte für *Public Private Partnerships* (PPP) zu entwickeln oder zu erproben. Es sollte mit dem chinesischen Finanzministerium vereinbart werden, dass FZ-Mittel (und nicht nur die Mittel aus der PPP-Fazilität des BMZ) für strategische PPP-Projekte verwendet werden können und gemeinsame Anstrengungen zur Definition von geeigneten Projekten unternommen werden. Dem kann allerdings das Erfordernis der Staatsgarantie für FZ-Kredite durch die chinesische Regierung im Wege stehen.

Vor diesem Hintergrund wird die Rolle der Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) in China wichtiger. Sie hat bereits ein jährliches Zusagevolumen von 30-40 Mio. € mit steigender Tendenz (Mittel zu Marktkonditionen) und orientiert sich zunehmend an der Kofinanzierung lokaler Investoren, teilweise in entwicklungspolitisch interessanten Feldern, z.B. der Umwelttechnologien oder der Entwicklung von *Clean Development Mechanism* (CDM)-relevanten Projekten.

Es wird empfohlen, die FZ im gegenwärtigen Umfang weiterzuführen, mit steigenden Anteilen von Marktmitteln und privaten Finanzierungen im Rahmen von PPP-Vorhaben und einem weiteren Ausbau des Engagements der DEG. Statt einer Einschränkung der Konditionen auf marktnahe Verzinsung sollten die Konditionen flexibel an der Marktlage und der entwicklungspolitischen Wirkung von Vorhaben orientiert werden. Relevante Handlungsfelder sind in erster Linie Energie, Management natürlicher Ressourcen und Stadtentwicklung, weil in diesen Feldern ein hohes Maß an Übereinstimmung zwischen den chinesischen Entwicklungszielen, dem deutschen Angebotsstärken und den deutschen Interessen besteht. Der entscheidende Beitrag der FZ in diesen Handlungsfeldern ist nicht die Finanzierung als solche, sondern der Demonstrationseffekt von innovativen Projekten in entwicklungspolitisch prioritären Handlungsfeldern, womit erfahrungsgemäß auch eine „Geländerfunktion“ für die deutsche Wirtschaft erfüllt wird, auch wenn zukünftig Vorhaben den chinesischen Regeln entsprechend international ausgeschrieben werden.

### 1.3.3.2 Technische Zusammenarbeit (TZ)

Die TZ ist mit Zusagen von ca. 18 Mio. € jährlich schwerpunktmäßig in den Bereichen Wirtschafts- und Rechtsreform sowie Umwelt- und Ressourcenschutz engagiert.

Im Grundsatz gilt für die TZ der gleiche Begründungszusammenhang wie für die FZ. Da mit ihr jedoch kein Kapitaltransfer assoziiert wird, steht sie nicht in gleichem Maße auf dem Prüfstand wie die FZ. Dennoch sind in China in den letzten Jahren die Möglichkeiten entweder mit eigenem Personal oder mit selbst finanzierten ausländischen Experten Problemlösungen aus eigener Kraft anzugehen, deutlich angestiegen. Insofern gilt auch für die TZ, dass der Korridor für ihren entwicklungspolitisch sinnvollen Einsatz schmaler geworden ist.

Die wesentliche Funktion der TZ besteht in China im Angebot von Problemlösungen in den Bereichen, die zentral für einen nachhaltigeren Entwicklungsweg Chinas sind: Erstens die Weiterführung der Wirtschafts- und Rechtsreform und zweitens der Umwelt- und Ressourcenschutz. In beiden Schwerpunkten gibt es aus chinesischer Sicht in Deutschland interessantes Know-how, das für die Reformprozesse und für die Gestaltung der Umweltpolitik genutzt werden soll. Wegen dieser besonderen Bedarfslage auf der chinesischen Seite wird die TZ mehr als in anderen Ländern auf spezifisch deutsches Know-how und auf die Möglichkeiten deutscher Institutionen zurückgreifen, als dies sonst in der EZ üblich ist.

Das Selbstbewusstsein und die hohe Qualifikation der chinesischen Fach- und Führungskräfte, verbunden mit den Spezifika eines relativ geschlossenen politischen Systems, bringt es mit sich, dass vor allem in den Kooperationsprojekten auf der Zentralebene weniger die Beratung im traditionellen Sinne im Vordergrund steht als die Bereitstellung von sehr spezifischem Know-how und das Arrangement von Lern- und Dialogprozessen. Hierbei geht es auch darum, chinesische Entscheidungsträger und Fachkräfte in nationale und internationale Netzwerke einzubinden. Die Themen werden im Grundsatz von chinesischer Seite vorgegeben und können nur sehr begrenzt von der deutschen Seite beeinflusst werden. Dies erfordert eine relativ hohe Reaktionsgeschwindigkeit und eine gewisse Flexibilität der Angebotsstrukturen. Für die TZ bieten sich vor diesem Hintergrund flexible themenbezogene Programmansätze an.

In diesem Sinne kommt den TZ-Fachkräften in China eher die Aufgabe von Dialog- und Netzwerkmanagern zu und weniger – wie in anderen Entwicklungsländern – die Aufgabe der geduldigen langjährigen Prozessbegleitung im Rahmen des Aufbaus von lokalen Kapazitäten und Institutionen. Das Netzwerkmanagement bezieht sich auf den Informationsaustausch und die Kontaktpflege im diversifizierten chinesischen Institutionengeflecht mit seinen ausgeprägten institutionellen Eigeninteressen, sowie mit deutschen Akteuren aus der Wirtschaft, Wissenschaft oder anderen Bundesressorts, die im jeweiligen Handlungsfeld engagiert sind.

Die folgenden **Akzentsetzungen** sind für die Weiterentwicklung der deutsch-chinesischen TZ zu empfehlen:

- Das Gesamtportfolio der TZ sollte auf 5–6 Handlungsfelder in den zwei Schwerpunkten Wirtschafts-/Rechtsreform und Umwelt-/Ressourcenschutz begrenzt werden. Vor allem im Interesse einer ausreichenden finanziellen Ausstattung pro Handlungsfeld muss eine breite Streuung der Mittel auf Handlungsfelder und Projekte vermieden werden.

- Projekte/Programme, Management und Finanzierungszusagen sollten sich an den Handlungsfeldern orientieren, für die gemeinsam mit den anderen Durchführungsorganisationen Strategiepapiere (an Stelle der Schwerpunktstrategiepapiere) zu erstellen sind.
- Im Sinne eines Mehrebenenansatzes sind alle Einzelprojekte mit den Beratungs- und Dialogprojekten auf der Zentralebene zu verknüpfen, um die Erfahrungen aus den Projekten in verschiedenen Provinzen für die Zentralebene fruchtbar zu machen.
- Die Handlungsfeld-Manager erhalten ausdrücklich die Aufgabe, den Informationsaustausch mit anderen Akteuren der deutschen EZ, mit anderen für das Handlungsfeld relevanten Ressorts, mit der Wissenschaft und mit der deutschen Wirtschaft sicherzustellen und hierfür geeignete Instrumente einzusetzen.
- Um das Interesse der chinesischen Partner an den gemeinsamen Vorhaben sicherzustellen, ist eine Erhöhung der Eigenbeiträge der Partner – je nach Leistungsfähigkeit – vorzusehen. Grundsätzlich sollten die Inlandskosten der Vorhaben weitgehend von den Partnern getragen werden. Dies gilt vor allem für solche Vorhaben, die dezidiert von der chinesischen Seite gewünscht werden. Wo deutsche Eigeninteressen stärkeres Gewicht haben, wird man auch bei den Kosten flexibel sein müssen.

#### 1.3.3.3 Technische Zusammenarbeit im weiteren Sinne (TZ i.w.S.)

Die TZ i.w.S. war in China bisher nur in begrenztem Maße in eine EZ „aus einem Guss“ eingebunden. Eine Koordination mit Aktivitäten anderer Durchführungsorganisationen hat bisher nicht systematisch stattgefunden. Dies ist insofern nicht grundsätzlich zu kritisieren, weil im chinesischen Kontext gut platzierte Einzelmaßnahmen ihren Sinn haben können, wenn sie professionell umgesetzt und vom Partner geschätzt werden. Bündelung von Einzelmaßnahmen ist kein Selbstzweck, sondern ist nur dort sinnvoll, wo dadurch tatsächlich ein Mehrwert im Sinne der Ziele im Handlungsfeld erzeugt wird.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich differenzierte Perspektiven für die Programmgestaltung der TZ i.w.S. Drei Orientierungslinien sind möglich und sinnvoll:

- Komplementäre Maßnahmen zu den Aktivitäten anderer Durchführungsorganisationen in den vereinbarten Handlungsfeldern (z.B. Richterfortbildung durch Internationale Weiterbildung und Entwicklung (InWEnt) im Handlungsfeld Rechtskooperation, Centrum für Internationale Migration und Entwicklung (CIM)-Fachkräfte im Finanzsektor oder bei Umwelt-NGOs).
- Übergangs- bzw. Auslaufmaßnahmen zur Überleitung langjähriger FZ/TZ-Kooperationen auf ein (finanziell) niedrigeres Niveau des deutschen Engagements in den vereinbarten Handlungsfeldern (z.B. Berufsbildung, Forstwirtschaft).
- Maßnahmen außerhalb der vereinbarten Handlungsfelder als Ausweis der Flexibilität der deutschen Seite, interessanten Wünschen der chinesischen Seite nachzukommen. Dies vor allem dann, wenn (1) die Zahl der Handlungsfelder weiter eingeschränkt werden sollte und (2) der Eigenbeitrag der chinesischen Seite ein hohes Interesse an der Maßnahme deutlich macht.

## InWEnt

China ist für InWEnt das Land mit dem größten Programmvolumen (5 Mio. € ca. 1.200 Teilnehmer pro Jahr). China ist sehr rezeptiv für Aus- und Fortbildungsmaßnahmen. Das Land erhält aber auch entsprechende Angebote von einer Vielzahl von internationalen Organisationen, wodurch das Anspruchsniveau der Partner steigt.

InWEnt hat bereits ein relativ hohes Maß an Eigenbeteiligung der chinesischen Partner erzielt (in der Regel 50 % der Programmkosten, in Einzelfällen auch mehr), was auf eine gute Akzeptanz der Partnerseite schließen lässt.

In den Planungen für die Weiterentwicklung der Programme in den vereinbarten Handlungsfeldern sollte InWEnt zukünftig gemeinsam mit BMZ, KfW und Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) die Spielräume für komplementäre Maßnahmen systematischer ausloten. Vor allem im Schwerpunkt Umwelt scheint es hier noch Möglichkeiten zu geben. Dabei ist auf eine klare Arbeitsteilung mit GTZ und KfW zu achten, da bei beiden Aus- und Fortbildungsangebote ebenfalls zum Instrumentarium gehören.

Besonders interessant ist das Alumni-Programm von InWEnt und die Möglichkeit, über den GlobalCampus21 fachbezogene Weiterbildungs- und Austauschmöglichkeiten auch für die Alumni anzubieten. Zur langfristigen Pflege von personellen Netzwerken in den Handlungsfeldern der deutschen EZ sollte sich das Alumni-Programm nicht nur auf ehemalige Teilnehmer von InWEnt-Maßnahmen, sondern auf die Partner der deutschen EZ insgesamt erstrecken. So könnten fachliche Dialoge auch nach dem Auslaufen von EZ-Programmen (z.B. in der Berufsbildung oder in der Forstwirtschaft) weitergeführt und personelle Netzwerke erhalten werden. Eine Kooperation mit dem Alumni-Programm des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (DAAD) ist ebenfalls sinnvoll.

## CIM

Mit 36 Integrierten Fachkräften und einem Finanzierungsvolumen von mehr als 2 Mio. € jährlich gehört China zu den wichtigsten Partnerländern von CIM. Die Fachkräfte sind schwerpunktmäßig im Umweltbereich und in den Handlungsfeldern der Wirtschaftsreform, einschließlich der Berufsbildung, eingesetzt.

Das Instrument der Integrierten Fachkräfte ist sehr flexibel, da es auch für Dritt- und Kofinanzierungen offen ist und in jeder Art von chinesischen Institutionen eingesetzt werden kann. Damit lässt es sich insbesondere auch in Bereichen einsetzen, wo sich die Interessen verschiedener Akteure in der deutsch-chinesischen Zusammenarbeit ergänzen. So gibt es bereits drei Kofinanzierungen mit dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (BMBF) bzw. der Max-Planck- und der Fraunhofer-Gesellschaft in Institutionen, die für die WTZ von besonderem Interesse sind. Ein strategischer Schwerpunkt wurde von CIM durch die Entsendung von Integrierten Fachkräften in nicht staatliche Institutionen der Umweltpolitik gesetzt.

Handlungsbedarf besteht weniger in der Programmgestaltung, wo bereits ein hohes Maß an Übereinstimmung mit den Schwerpunkten der EZ besteht, als vielmehr in der richtigen Positionierung und Einbindung der Fachkräfte in die Handlungsfelder sowie in die Koope-

ration mit anderen Akteuren. Hierzu bedarf es eines Managements in den Handlungsfeldern (siehe hierzu die Ausführungen unter 1.3.3.2 Technische Zusammenarbeit), welches die Integrierten Experten in den Informationsaustausch und in die Maßnahmen der EZ im Handlungsfeld systematisch einbezieht und damit die institutionellen Zugänge der Fachkräfte auch aktiv nutzt. Gleiches gilt für die Kooperation mit anderen deutschen Akteuren (andere Ressorts, Privatwirtschaft), wo durch den gezielten Einsatz von Integrierten Fachkräften Netzwerke der Kooperation geschaffen werden können. Beispiele dafür sind vorhanden, aber es fehlt ein systematischer Ansatz des Managements der Handlungsfelder, der daraus die Regel machen könnte.

### Senior Experten Service (SES)

Mit 200–300 Senior-Experten-Einsätzen pro Jahr ist China das mit Abstand wichtigste Partnerland für den SES. Aufgrund der Partnerstruktur und der Geschichte des SES in China sind die meisten Einsätze auf den Bereich der Wirtschaft orientiert. Angesichts der relativ hohen Aufnahmefähigkeit für produktionstechnisches und betriebswirtschaftliches Know-how auf der chinesischen Seite und des persönlichen Engagements der Senior-Fachkräfte auf der anderen Seite handelt es sich wahrscheinlich um eines der effektivsten Programme zur Übertragung von Know-how in die chinesische Wirtschaft, und das zu relativ geringen Kosten für die Unternehmen. Der SES ist sensibilisiert hinsichtlich der Problematik der Übertragung von geschütztem Wissen und hält die Senior-Experten zu gebührender Zurückhaltung an.

Vor dem Hintergrund der stark gewachsenen Wettbewerbsfähigkeit der chinesischen Wirtschaft ist eine stärker selektive Vorgehensweise des SES angebracht. Für Einsätze in Wirtschaftsunternehmen sollten in der Regel die tatsächlichen Kosten veranschlagt werden. Es sollte auch die Frage der Verdrängung lokaler oder internationaler Berater geprüft werden, nachdem sich in China allmählich ein aktiver Beratungsmarkt herausbildet. Schließlich sollte versucht werden, Senior-Fachkräfte verstärkt in Bereichen außerhalb der Wirtschaft zu platzieren (Umweltschutz, Rechtswesen, Gesundheitswesen, öffentliche Verwaltung). Diese Bereiche haben derzeit einen Anteil von etwa 20 % an allen SES-Einsätzen in China.

### 1.3.4 Politische Stiftungen

In China sind vier politische Stiftungen vertreten (Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), Hanns-Seidel-Stiftung (HSS), Heinrich-Böll-Stiftung (HBS)), z.T. mit Büros an mehreren Standorten. Schwerpunkte der Arbeit der großen Stiftungen sind Rechtswesen, Demokratieförderung, Wirtschafts-/Gesellschaftspolitik und Außen- und Sicherheitspolitik. Die HSS setzt einen Schwerpunkt im Erziehungswesen, die HBS orientiert sich schwerpunktmäßig an der Förderung der Zivilgesellschaft.

Mit diesen Schwerpunkten arbeiten die Stiftungen komplementär zu staatlichen EZ und erfüllen eine wichtige Funktion im Rahmen der deutsch-chinesischen Zusammenarbeit. Die starke Orientierung an *governance*-Themen ist vor allem deshalb von großer Bedeutung, weil die politischen Stiftungen in diesen Bereichen über größere Möglichkeiten verfügen als die staatliche EZ, langfristige Beziehungen zu wichtigen Akteuren – etwa der

Kommunistischen Partei – aufzubauen und in einen politischen Dialog über sensible politische Themen einzutreten.

In zwei Bereichen können die Stiftungen interessante Angebote machen, welche die Ankerland-Funktion Chinas unterstreichen:

- Dialogprogramme zur Rolle und Politik Chinas im Rahmen internationaler Regelwerke (WTO-Kongresse der KAS, Globalisierungs-Programm der FES);
- Rolle und Politik Chinas in den regionalen Prozessen in Asien, gestützt auf die Regionalbüros der Stiftungen.

Über die regelmäßigen jährlichen Treffen der politischen Stiftungen mit dem WZ-Referenten der Botschaft und der GTZ hinaus (in die zukünftig auch InWEnt einbezogen werden sollte), scheinen keine weiteren Koordinationsmechanismen mit der staatlichen EZ notwendig.

## **2 Weiterentwicklung des Kooperationsportfolios der deutsch-chinesischen Entwicklungszusammenarbeit**

### **2.1 Grundsätze und Verfahren der Portfolioentwicklung**

Das Portfolio der deutsch-chinesischen EZ hat sich in mehr als 20 Jahren entwickelt und hat in diesem Zeitraum Veränderungen der deutsch-chinesischen Beziehungen nachvollzogen (z.B. eine Unterbrechung nach den Tiananmen-Ereignissen 1989) und hat sich an wechselnde Bedarfe der chinesischen Seite und Zielsetzungen der deutschen Seite angepasst.

Vor dem Hintergrund der in Kapitel 1 geschilderten Veränderungen der Wahrnehmung Chinas und der veränderten Problemlagen in China hat das BMZ bereits vor der Ankerländer-Diskussion einen Prozess der Portfolioanalyse eingeleitet, der zu einer Anpassung des Portfolios an veränderte Rahmenbedingungen und Bedarfslagen, zu einer Straffung der Zahl der Handlungsfelder und zu einer stärkeren Bündelung des Instrumentariums im Sinne der „EZ aus einem Guss“ führen sollte.

In einem mehrmonatigen Prozess unter Einbeziehung der Durchführungsorganisationen und des DIE wurde ein Konzept erarbeitet, das der chinesischen Seite (Ministry of Finance (MOF)/Ministry of Commerce (MOFCOM)) im März 2005 vorgelegt und am Rande der Regierungsverhandlungen im Mai/Juni 2005 diskutiert und abgestimmt wurde.

Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht notwendig, das Portfolio in seinem gegenwärtigen Stand, der den Vorstellungen und Planungen der Vergangenheit entspricht, im Einzelnen darzustellen und zu analysieren. Es ist allen Seiten klar, dass dieses gewachsene Portfolio weiter gestrafft und den veränderten Anforderungen angepasst werden muss. Wegen der z.T. langen Projektvorbereitungszeiten und der mehrjährigen Laufzeit von Einzelvorhaben lässt sich das Gesamtportfolio allerdings nur langsam anpassen. Vereinbarungen und Neuzusagen, die bis 2004 – also noch vor der Portfoliorevision – eingegangen wurden, wirken noch mehrere Jahre nach. Umso wichtiger ist es, dass die Neuorientierung

(siehe unten) auch konsequent umgesetzt wird, um in den nächsten 2–3 Jahren Veränderungen wirksam werden zu lassen, die aus heutiger Sicht notwendig sind. Hierbei ist natürlich immer die Position der chinesischen Seite zu berücksichtigen, die zwar die von der deutschen Seite angeregten Veränderungen mitträgt, jedoch – wie sich bei den Regierungsverhandlungen 2005 zeigte – weiterhin an der Durchführung von Einzelvorhaben interessiert ist, bei denen sie gegenüber chinesischen Partnern im Wort ist, auch wenn sie den vereinbarten strategischen Leitlinien nicht mehr entsprechen. Es wird deshalb notwendig sein, dass die deutsche Seite im Zuge der Vorbereitungen der Konsultationen und Regierungsverhandlungen 2006 die Neuorientierung konsequent umsetzt.

Als **erster Grundsatz der Portfoliogestaltung** für den mittelfristigen Zeitraum bis etwa 2010 sollte gelten, dass die deutsche EZ in den Schwerpunkten und Handlungsfeldern tätig wird, in denen sie einen signifikanten Beitrag zur Lösung der in Kapitel 1 genannten Kernprobleme der chinesischen Entwicklung leisten kann. Wenn dies gelingt, wird damit auch ein positiver Beitrag zur Lösung globaler Strukturprobleme geleistet, denn in jeder der genannten Dimensionen nachhaltiger Entwicklung (ökonomisch, ökologisch, sozial, politisch) wird eine nachhaltige Entwicklung in China positive regionale und globale Auswirkungen haben.

Als **zweiter Grundsatz** sollte gelten, dass die deutsche EZ vor allem in den Handlungsfeldern tätig wird, wo Deutschland aus chinesischer Sicht interessante und relevante Angebote im Vergleich zu anderen Gebern und Partnerländern machen kann. Dies wird insbesondere dort der Fall sein, wo auch die deutsche Wirtschaft und/oder Wissenschaft über ein ausgeprägtes Profil verfügt, denn die chinesische Seite sieht natürlich Deutschland insgesamt als Partner und nicht nur die EZ mit ihren spezifischen Angebotsstärken. Bestes Beispiel ist der Bereich der Umwelttechnologie, wo sowohl die deutsche Wirtschaft als auch die Wissenschaft international führend und damit für China bevorzugte Kooperationspartner sind. Es spricht nichts dagegen, wenn die deutsche Seite „angebotsorientiert“ vorgeht und der chinesischen Seite Kooperationskonzepte präsentiert, in denen diese Stärken hervorgehoben werden.

Als **dritter Grundsatz** sollte gelten, dass sich die EZ bevorzugt in Handlungsfeldern engagiert, wo sie angesichts ihrer Einbindung in die chinesischen institutionellen Strukturen und ihres spezifischen fachlichen und institutionellen Know-hows, das z. T. über viele Jahre aufgebaut wurde, eine unterstützende Funktion für die deutsch-chinesische Zusammenarbeit insgesamt ausfüllen kann. Das bedeutet, dass die EZ in diesen Feldern anderen Akteuren der deutsch-chinesischen Zusammenarbeit – anderen Ressorts, Wissenschaftseinrichtungen, der deutschen Wirtschaft – aktiv ihre Kapazitäten für die Entwicklung von Kooperationen und Initiativen anbietet, unabhängig davon, ob dies zu Kooperationsvorhaben zwischen EZ und anderen Akteuren führt oder nicht. Diese „Dienstleistungsfunktion“ im Interesse eines deutschen Gesamtauftritts in China zumindest in einigen ausgewählten Handlungsfeldern führt zu Mehrbelastungen, die allerdings durch die Chance zu größerer Relevanz und Signifikanz der EZ aufgewogen werden.

**Vierter Grundsatz** ist, dass die deutschen bilateralen Interessen an engen Beziehungen zu China in allen Kooperationsfeldern explizit auch für die EZ von Bedeutung sind (Kohärenzanspruch an die EZ). Die Verfolgung der spezifischen entwicklungspolitischen Ziele einer nachhaltigen Entwicklung in China und im globalen Maßstab entspricht ohne Zweifel dem aufgeklärten Eigeninteresse Deutschlands. Insofern ist auch die EZ von deutschen

Interessen geleitet. Hinzu kommen allerdings die spezifischen Eigeninteressen gegenüber einem politisch in vielen Bereichen dominierenden und wirtschaftlich konkurrierenden Land, die auch in der EZ nicht unberücksichtigt bleiben können. In diesem Sinne ist die EZ ein Politikfeld, welches auch dazu beitragen kann, die Positionierung Deutschlands in China insgesamt zu verbessern.

Um diese Grundsätze umsetzen zu können, ist es erstens notwendig, dem Portfolio eine klare Struktur zu geben, die sich auch leicht gegenüber anderen Akteuren kommunizieren lässt. Zweitens wird die angestrebte Signifikanz und Sichtbarkeit der EZ nur dann erreicht werden können, wenn eine Konzentration auf eine begrenzte Zahl von Handlungsfeldern stattfindet.

Während in der Entwicklungszusammenarbeit in den letzten Jahren „Programmansätze“ im Sinne aufeinander abgestimmter, gebündelter Einzelmaßnahmen an Bedeutung gewonnen haben, um die Signifikanz und Wirksamkeit der Vorhaben zu erhöhen, geht es in China eher um einen „Netzwerkansatz“: Die im Vergleich zu anderen Entwicklungsländern große Zahl von qualifizierten und voneinander relativ unabhängigen Institutionen sowie die hohe Lernbereitschaft der Partner ermöglicht einen diversifizierten Ansatz, der auf die Qualität der Einzelmaßnahmen und nicht auf „Volumen“ durch Bündelung setzt. Dies entspricht auch der Haltung der chinesischen Seite, die nicht auf „Programmansätze“, sondern ebenfalls auf Einzelvorhaben in der Verantwortung der Trägerorganisationen setzt. Dies vor dem Hintergrund, dass die Planung von sektoralen Politiken und die Programmgestaltung ausschließlich als Sache der chinesischen Politik und nicht der Geber verstanden wird. Dennoch ist die chinesische Seite offen gegenüber deutschen EZ-Programmen, solange klare Trägerstrukturen gewährleistet sind.

Der komparative Vorteil Deutschlands in der Kooperation mit China liegt in der Vielseitigkeit des Angebots und der Kooperationsschienen, in Wirtschaft, Wissenschaft, Bildung, Kultur und EZ. Im Vergleich etwa zur Weltbank, die ein Kreditvolumen von jährlich 1–1,5 Mrd. US \$ in China abwickelt, hat Deutschland mit seinem breiten und institutionell diversifizierten Ansatz, der mit wesentlich weniger Finanzmitteln auskommt, sicherlich eine größere Wirkung im Sinne von Einfluss auf gesellschaftliche und politische Lernprozesse als die Weltbank.

Die Verbindung zwischen den Einzelvorhaben sollte durch geeignete Managementstrukturen auf der deutschen Seite hergestellt werden, welche vor allem den Informationsaustausch unter den Vorhaben sowie zwischen den Vorhaben und der Ebene des politischen Dialogs sicherstellen.

Die Handlungsfelder scheinen in diesem Zusammenhang von größerer operativer Relevanz als die Schwerpunkte. Die Schwerpunkte der deutsch-chinesischen EZ (Wirtschafts- und Rechtsreform, Umweltschutz und Schutz natürlicher Ressourcen, Transport und der zusätzliche „Gestaltungsspielraum“ Gesundheit) sind keine relevante Ebene für die Entwicklung und das Management der Einzelvorhaben. Die Schwerpunktstrategiepapiere sind deshalb von geringer operativer Relevanz. Es erscheint deshalb sinnvoller, den Dialog und die Portfolioentwicklung im Wesentlichen auf der Ebene der Handlungsfelder zu betreiben und auch die Kommunikation nach Außen, in Form von knappen integrierten Darstellungen der Handlungsfelder und ihrer strategischen Ansätze, auf dieser Ebene zu verbessern (statt einer Überarbeitung von Schwerpunktstrategiepapieren).



<b>Nachhaltige Wirtschafts- entwicklung</b>	<b>Umweltschutz und Schutz natürlicher Ressourcen</b>	<b>Transport</b>
Wirtschafts- und Struktur- reform	Umweltpolitik	Umweltfreundliche Trans- portsysteme
Rechtskooperation	Management natürlicher Ressourcen	
Finanzsystementwicklung	Energie	
Berufsorientierte Bildung	Stadtentwicklung	

Die mit der chinesischen Seite im Mai/Juni 2005 abgestimmte Struktur der Schwerpunkte und Handlungsfelder ist vor diesem Hintergrund ein deutlicher Fortschritt gegenüber dem bisherigen Zustand. Mit zehn Handlungsfeldern ist das Portfolio jedoch noch relativ breit. Dies ist vor allem der Tatsache geschuldet, dass die chinesische Seite an einem relativ breiten Portfolio interessiert ist, um gegenüber den chinesischen Akteuren flexibel agieren zu können und als erfolgreich eingeschätzte Projektansätze weiterführen zu können. Dem steht das deutsche Interesse an einer weiteren Verdichtung aus Gründen der Kosten- und Managementeffizienz und der Kommunikation nach Außen entgegen, das auf mittlere Sicht zu einer Begrenzung auf weniger Handlungsfelder führen sollte.

## 2.2 Handlungsfelder der deutsch-chinesischen Entwicklungszusammenarbeit

Bis auf Weiteres gelten folgende Schwerpunkte und Handlungsfelder als vereinbart:

Zusätzlich bleibt der Gestaltungsspielraum im Gesundheitssektor bestehen.

### 2.2.1 Wirtschafts- und Strukturreform

Das Ziel der Unterstützung der chinesischen Wirtschafts- und Strukturreformen ist eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung vor dem Hintergrund der genannten Strukturprobleme. Deutschland kann in diesem Feld eigene Erfahrungen einbringen und ist als kontinentaleuropäisches Modell einer sozial orientierten Marktwirtschaft für China ein interessanter Dialogpartner. Das Interesse Deutschlands an einer Einhegung der chinesischen Wirtschaftsdynamik und an einem konstruktiven Verhalten Chinas in weltwirtschaftlichen Fragen und in den Institutionen der *global governance* ist evident. China ist in einigen Bereichen „Störfaktor“ und Konkurrent, in anderen Bereichen strategischer Partner. Neben dem Interesse an einer positiven internen Entwicklung Chinas mit weiterer Armutsreduzierung und sozialem Ausgleich hat Deutschland in diesem Feld handfeste Eigeninteressen. So z. B. auch das Interesse der deutschen Wirtschaft an Wettbewerbsgleichheit für deutsche Unternehmen auf dem chinesischen Markt und auf den Weltmärkten. Die Förderung einer wettbewerbsorientierten und sozialen Marktwirtschaft dient in diesem Verständnis sowohl der internen Entwicklung Chinas als auch dem unmittelbaren deutschen Interesse.

Die TZ hat im Bereich der wirtschaftspolitischen Beratung eine langjährige Zusammenarbeit mit der Nationalen Kommission für Entwicklung und Reform (NDRC), dem Forschungsbüro des Staatsrats (SRO) und dem Institut für Reform und Entwicklung in Hainan (CIRD) aufgebaut und ist auf dieser Ebene ein gut eingeführter Partner. Es geht dabei inzwischen weniger darum, die politische Ebene zu „beraten“, als vielmehr wirtschafts- und sozialpolitische Konzepte vorzustellen und im Dialog zu erörtern und damit der chinesischen Seite Argumente und Sichtweisen an die Hand zu geben, die im internen Prozess der Entscheidungsfindung zum Tragen kommen können.

Die Auswahl der Themen wird im Grundsatz von der chinesischen Seite bestimmt und diese Art von Vorhaben müssen heute so gestaltet sein, dass ein hohes Maß an Flexibilität und Reaktionsgeschwindigkeit möglich ist, um dem Bedarf der chinesischen Seite zeitnah entgegenkommen zu können. Die Themen sollten von der deutschen Seite insoweit beeinflusst werden, dass die Fragen der nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung Chinas einschließlich ihrer Auswirkungen auf die Region und die Weltwirtschaft im Vordergrund stehen. Die Rolle Chinas im Rahmen internationaler Institutionen und Regelwerke ist ebenfalls ein Thema, das sowohl für die interne Entwicklung Chinas als auch für die Partner Chinas von Interesse ist. In diesem Zusammenhang haben auch die neuen „Ankerland-Dialoge“ von GTZ und InWEnt eine wichtige Funktion, in die andere große Entwicklungsländer eingebunden sind.

Wirtschaftspolitische Dialogforen anderer Ressorts:

- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi): Deutsch-chinesische Wirtschaftskommission – dient vor allem der Erörterung bilateraler Wirtschaftsfragen.
- Bundesministerium für Finanzen (BMF): Vereinbarung mit chinesischem Finanzministerium über jährliche Konsultationen auf Ministerebene, Vorbereitungstreffen auf Staatssekretärschicht – dient der Erörterung von Fragen der Stabilität der chinesischen Finanzmärkte.
- Auswärtiges Amt (AA): Im November 2005 neu eingerichtetes Deutsch-Chinesisches Dialogforum mit Vertretern von Wirtschaft und Zivilgesellschaft unter Vorsitz von Heinrich v. Pierer. „Ziel des Forums ist, bilaterale Probleme frühzeitig aufzuspüren und Gespräche zwischen beiden Regierungen vorzubereiten“.<sup>5</sup>

Empfehlungen:

Zwei Akzente sollten in diesem Handlungsfeld gesetzt werden:

- Die Beratungs- und Dialogstrukturen von GTZ und InWEnt sollten zukünftig stärker als Plattform für die Erörterung von Themen gemeinsamen Interesses Chinas und Deutschlands genutzt werden. Dazu sollten auch andere Ressorts die im wirtschaftspolitischen Dialog mit China engagiert sind aktiv einbezogen werden, wie z.B. das BMWi, das diese Plattform für das *follow-up* von Themen nutzen könnte, die in der deutsch-chinesischen Wirtschaftskommission erörtert werden; das BMF, das mit China im Rahmen des G20-Dialogs beispielsweise Fragen der Finanzsystementwicklung erörtert; das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV), das einen agrarpolitischen Dialog mit China führt, etc.

---

<sup>5</sup> Wirtschaftswoche 10.11.2005, 10

- Die Projekte, welche in verschiedenen Provinzen zur KMU-Förderung, zur Beschäftigungsförderung und zur ländlichen Entwicklung durchgeführt werden, sollten stärker als bisher im Sinne eines Mehrebenenansatzes mit der Beratungs- und Dialogebene verknüpft werden, um die Lernprozesse auf Provinzebene, die durch diese Projekte gefördert werden, auf der oberen politischen Ebene wirksam werden zu lassen. Eine Durchführung von eher vereinzelt Projekten in den Provinzen ohne eine solche Anbindung erscheint nicht mehr sinnvoll, weil ein signifikanter Beitrag damit kaum erbracht werden kann.

Grundsätzlich sollten die zu bearbeitenden Themen und die Auswahl der chinesischen und deutschen Partner eng zwischen GTZ und InWEnt abgestimmt werden. Ebenso sollte mit den politischen Stiftungen ein Austausch über deren Schwerpunktsetzungen stattfinden.<sup>6</sup>

Damit ist Deutschland insgesamt für den wirtschafts- und strukturpolitischen Dialog mit China gut aufgestellt und muss eher danach streben, weniger die Quantität als die Qualität der Angebote zu verbessern, denn Deutschland ist nur einer unter vielen Beratungs- und Dialogpartnern, und gerade zu Themen wie der Auswirkung chinesischer Politiken auf die Region und die Weltwirtschaft gibt es zahlreiche Angebote anderer Geber und privater Organisationen.

### 2.2.2 Rechtskooperation

Im Juni 2000 haben Deutschland und China auf hoher politischer Ebene („Bundeskanzler-Initiative“) die „Deutsch-Chinesische Vereinbarung zu dem Austausch und der Zusammenarbeit im Rechtsbereich“ unterzeichnet. Federführend auf deutscher Seite ist das Bundesministerium für Justiz (BMJ), auf chinesischer Seite das Rechtsamt beim Staatsrat der VR China. Ziel der Vereinbarung ist es, „[...] *sich an den nützlichen Erfahrungen der anderen Seite beim Aufbau des Rechtsstaats zu orientieren*“ (Wortlaut der Vereinbarung). Schwerpunkte der Zusammenarbeit sind Verwaltungsrecht, Zivil-, Handels- und Wirtschaftsrecht, Arbeits- und Sozialrecht sowie die Umsetzung von Gesetzen und der Schutz der Menschenrechte.

Im Rahmen dieser Vereinbarung ist das BMZ der wichtigste Durchführungspartner. Die TZ trägt mit einem Programm zur Umsetzung der Vereinbarung bei. InWEnt wird sich zukünftig an einem Programm zur Richterfortbildung beteiligen. Daneben gibt es Beiträge der FES im Bereich des Arbeits- und Sozialrechts.

Für die Rechtskooperation gilt das Gleiche wie für die Kooperation in der Wirtschafts- und Strukturreformpolitik: Sie dient der Förderung nachhaltiger Entwicklung in China, besonders in den sensiblen politischen Feldern der Menschenrechte, *good governance* und der Demokratieförderung, aber auch in dem weniger sensiblen Feld der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen einer wettbewerbsorientierten und sozialen Marktwirtschaft. Sie dient andererseits auch dem Interesse der deutschen Wirtschaft an Wettbewerbsgleichheit und an einer Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen in China. Neue und zugleich politisch sensible Themen in diesem Zusammenhang sind die Fragen

---

<sup>6</sup> Üblicherweise findet Anfang jedes Jahres ein Informationsaustausch zwischen GTZ und politischen Stiftungen über die geplanten Aktivitäten statt. Hier sollte in Zukunft auch InWEnt einbezogen werden.

der geistigen Eigentumsrechte, der *corporate governance*, aber auch der Arbeitsgesetzgebung und der Frage international vereinbarter Arbeitsnormen, wobei es bei diesen Fragen weniger um die Rechtssetzung als um die Frage der Umsetzung bereits bestehender Rechtsnormen geht. Inwieweit bestehende Rechtsnormen umgesetzt werden können, wird allerdings auch vom Prozess der politischen Meinungsbildung zu den Themen *corporate governance* und *corporate social responsibility* abhängen, die durch Dialogangebote weiter unterstützt werden sollte.

Die insgesamt gut eingesteuerte Zusammenarbeit zwischen dem BMJ und dem BMZ sollte weitergeführt werden. Mit der Beratung des Wirtschaftsausschusses und der Haushaltskommission des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses (NVK) hat Deutschland einen privilegierten institutionellen Zugang, der weiter gepflegt werden sollte.

Die Rechtskooperation ist nicht das einzige Handlungsfeld, in dem es um Rechtsstaatlichkeit, *good governance* und Menschenrechte geht. Wie bereits eingangs hervorgehoben wurde, gibt es eine Wertegebundenheit der bilateralen Zusammenarbeit mit China, die für die EZ insgesamt Geltung hat. In jedem Handlungsfeld gibt es unterschiedliche Möglichkeiten, Transparenz, *good governance* und partizipative Ansätze, vor allem auch unter Einbeziehung der stärker werdenden Zivilgesellschaft, zu verankern.

#### Empfehlungen:

Ein neuer Akzent sollte dahin gehend gesetzt werden, dass die Nachhaltigkeit der Beratungs- und Ausbildungsmaßnahmen durch eine verstärkte Verknüpfung mit langfristigen Aus- und Fortbildungsprogrammen gestärkt wird. Hierzu sollte eine Verbindung mit der vom BMBF verantworteten Bildungskooperation hergestellt werden: Hochschulkoperationen, Dozentenaustausch und Stipendienprogramme mit thematischen Verbindungen zum Programm der Rechtskooperation könnten dazu beitragen, ein personelles Netzwerk im Rahmen des chinesischen Rechtswesens zu bilden, das auch langfristig trägt. Dies ist in der Rahmenvereinbarung zur Rechtskooperation vorgesehen, sollte jedoch einen noch größeren Raum im Programm einnehmen, da schon jetzt für die Zeit vorgebaut werden sollte, wenn das Beratungsprogramm in einigen Jahren auslaufen wird.

### 2.2.3 Finanzsystementwicklung

Die Entwicklung des chinesischen Finanzsystems ist von großer Bedeutung für die Umsetzung der Strukturreformen, für die Armutsreduzierung und für die Stabilität der Gesamtwirtschaft – mit positiven Auswirkungen für die Einbindung Chinas in das internationale Finanzsystem. Die Risiken im chinesischen Finanzsystem, vor allem aufgrund der hohen uneinbringlichen Forderungen bei den staatlichen Banken, bedeuten eine latente Bedrohung für die Stabilität des globalen Finanzsystems. Als Mitglied der G20, der Finanzminister und Notenbankchefs der großen Industrie- und Schwellenländer, ist China in die *governance* des globalen Finanzsystems mit eingebunden. Es gehört jedoch neben den USA und Saudi Arabien zu den wenigen G20-Mitgliedern, die sich bisher nicht einem *Financial Sector Assessment Program* durch IWF und Weltbank unterzogen haben. Seit dem WTO-Beitritt im Jahr 2001 hat China sein Finanzsystem gegenüber ausländischen Investitionen stärker geöffnet. Damit, sowie mit dem Ausbau der Kapitalmärkte und des Versi-

cherungswesens, werden einerseits die Breite und die Leistungsfähigkeit des Gesamtsystems gefördert, andererseits stellen sich neue und komplexe Regulierungsaufgaben.

Die deutsche EZ hatte sich in der Vergangenheit eher punktuell im Finanzsystem engagiert und strebt neuerdings einen umfassenderen Ansatz an, mit einem starken Akzent auf der Entwicklung des ländlichen Finanzwesens (Kreditkooperativen). Durch eine enge FZ/TZ-Abstimmung, mit der FZ auf der Institutionenebene und der TZ auf der politischen Ebene (Zentralbank- und Verbändeförderung), soll ein Mehrebenenansatz praktiziert werden.

Hinzu kommen Aktivitäten anderer deutscher EZ-Institutionen: Der DEG, die sich an einer privaten Geschäftsbank beteiligt hat und weitere Engagements im Finanzsektor anstrebt; InWEnt mit Aus- und Fortbildungsmaßnahmen bei der Zentralbank und CIM mit dem Einsatz von Integrierten Fachkräften in Institutionen des Finanzsektors, beispielsweise eines privaten Bankeninstituts in Shanghai.

Die Rolle der FZ bei der Förderung des chinesischen Finanzsystems verändert sich. Angesichts des liquiden chinesischen Kapitalmarkts und der niedrigen RMB-Zinsen besteht kaum Bedarf für die Refinanzierung von Banken – ein klassisches Instrument der KfW in der Finanzsystemförderung. Zudem entstehen durch die Öffnung des Finanzsektors für ausländische Banken neue Möglichkeiten für private Akteure. Die Vergabe von vergünstigten ODA-Krediten im Finanzsystem lässt sich nur noch dort rechtfertigen, wo es – wie im Bereich Kreditkooperativen/Mikrofinanzierung, möglicherweise auch noch bei der Mittelstandsfinanzierung oder bei umweltrelevanten Finanzierungen (z.B. Kleininfrastruktur, Gebäudemodernisierung) – um echte Entwicklungsaufgaben geht. Dort ist es aber häufig eher das Know-how als die Refinanzierung, die gebraucht werden. Vor diesem Hintergrund wird der Korridor für den sinnvollen Einsatz von FZ im Finanzsektor schmaler. Eine Kombination aus Kapitalbeteiligungen privater Akteure, flankiert durch die DEG und gefördert mit Ausbildungsangeboten im Rahmen der EZ, strukturiert als PPP-Vorhaben, scheint im chinesischen Kontext, auch für die Mittelstandsfinanzierung, zukünftig der geeigneter Weg zu sein als der klassische FZ-Kredit.

Andere Ressorts:

Das BMF hat neben dem oben erwähnten jährlichen Dialog auf Ministerebene im Jahr 2005 ein *Memorandum of Understanding* mit dem chinesischen Finanzministerium zur Durchführung von Dialog- und Fortbildungsmaßnahmen, welche der Entwicklung und Stabilität des chinesischen Finanzsystems dienen, abgeschlossen. In diesem Rahmen werden hochrangige deutsche Experten entsandt sowie Fortbildungsmaßnahmen durchgeführt. Die chinesische Seite interessiert sich vor allem für die Spezifika des deutschen gemischten Bankensystems und für die deutsche Aufsichtsphilosophie. Im Mittelpunkt stehen Themen wie Bankenaufsicht, Einlagensicherung, Gläubigerschutz, Kreditversicherung, Geldwäsche. Dabei gibt es enge thematische Berührungspunkte mit der Beratung im Wirtschaftsrecht im Rahmen der EZ (Schuldrecht, Sachenrecht, Konkursverfahren).

Die Deutsche Bundesbank führt im Rahmen der technischen Kooperation der Zentralbanken jedes Jahr Fortbildungsmaßnahmen für 400–500 Fachkräfte der chinesischen Zentralbank durch.

Sowohl das BMF als auch die Deutsche Bundesbank verfügen seit 2005 über einen Vertreter in der Botschaft in Peking.

Empfehlungen:

In diesem Handlungsfeld sollten drei Akzente gesetzt werden:

- Erstens sollte wie im Feld der Rechtskooperation in Zusammenarbeit mit dem DAAD, deutschen Hochschulen und der deutschen Bankwirtschaft (Bankakademie) eine Initiative zu langfristiger Bildungskooperation im Finanzwesen gestartet werden.
- Zweitens sollte die gegenseitige Information über die vielfältigen Aktivitäten deutscher Akteure im Finanzwesen verbessert werden. Dies könnte etwa durch ein jährliches Treffen aller deutscher Akteure im Finanzsektor in China erreicht werden und/oder durch eine Art „Evidenzzentrale“ (KfW-Büro Peking oder GTZ-Projekt in der Zentralbank), der von jedem Akteur knappe Informationen über die jeweiligen Aktivitäten zugeleitet und per Email an alle Interessenten weitergeleitet werden. Es wäre vorstellbar, dass hieraus gemeinsame Themen und Initiativen entwickelt werden, die in die jährlichen Konsultationen zwischen den Finanzministerien einfließen könnten.
- Drittens sollte, wie bereits erwähnt, die Kooperation mit privaten Finanzmarktakteuren im Rahmen von PPP-Vorhaben zukünftig den klassischen FZ-Kredit schrittweise ablösen.

#### 2.2.4 Berufsbildung

Die technische Berufsbildung gehört zu den traditionellen Handlungsfeldern der deutschen EZ in China. Seit mehr als zwanzig Jahren wurden in einer Vielzahl von Projekten modellhafte Ansätze praxisorientierter beruflicher Bildung eingeführt, die teilweise von chinesischer Seite repliziert wurden. Der Bedarf an beruflicher Bildung ist nach wie vor groß, aber die Exporterfolge Chinas zeigen, dass die chinesische Wirtschaft in der Lage ist, Technologie- und Qualitätsniveaus zu erreichen, die internationalen Maßstäben genügen. Es besteht also offensichtlich das Potenzial zur eigenständigen Lösung von Ausbildungsproblemen auf der technischen Ebene. Da die berufliche Bildung nicht zu den Kernproblemen nachhaltiger Entwicklung in China gehört und nach vielen Jahren der Zusammenarbeit Konzepte und modellhafte Projekte der Berufsbildung vielfältig erprobt wurden, sollte dieses Handlungsfeld allmählich auslaufen bzw. übergeleitet werden in andere Bereiche der praxisorientierten Bildung. Zwar hat die deutsche Wirtschaft ein hohes Interesse an der Weiterführung von Berufsbildungsmaßnahmen. Beispiele zeigen, dass dies entweder eigenständig von der Wirtschaft organisiert werden kann oder in Form von PPP-Projekten mit abnehmenden öffentlichen Beiträgen, wobei diese Beiträge weniger in klassischer FZ oder TZ sondern eher in Form von CIM- oder InWent-Leistungen bestehen sollten.

Die Zukunft der Zusammenarbeit in der berufsorientierten Bildung – in der Deutschland ein sehr gutes Angebotsprofil hat, auch im Vergleich zur Angebotspalette der angelsächsischen Länder, die den chinesischen Bildungsmarkt dominieren – liegt in höheren Bildungsniveaus und in einer größeren Differenzierung der Angebotspalette. Das deutsche Modell der Berufsakademien stößt in China auf Interesse, ebenso wie die Berufsorientie-

rung der deutschen Fachhochschulen. Hier bietet sich eine neue Schwerpunktsetzung in Verbindung mit der Hochschulförderung des BMZ und des BMBF an.

Es geht also in diesem Feld zukünftig weniger um die Schließung von „Bildungslücken“ auf chinesischer Seite, als um ein gezieltes Engagement in Feldern des höheren Bildungswesens, die aus deutscher Sicht inhaltlich interessant sind in Bezug auf Schwerpunkte der Zusammenarbeit, in denen persönliche Netzwerke dauerhaft aufgebaut und gepflegt werden sollen (wie im Rechtswesen oder in der Forstwirtschaft), oder in denen ein spezifisches deutsches Interesse an der Positionierung auf dem chinesischen Bildungsmarkt besteht. Insgesamt sollte also in diesem Feld eine grundlegende Neustrukturierung der Zusammenarbeit mit einer langfristigen Perspektive unter Einbeziehung aller im chinesischen Bildungswesen engagierten deutschen Institutionen stattfinden.

Ein konkreter Ansatz der Kooperation des BMZ mit dem BMBF könnte die von BMBF geförderte und bereits im Aufbau befindliche Fachhochschule in Shanghai sein, in deren Rahmen die Einrichtung von Lehrangeboten mit Bezug zur EZ-Themenpalette geprüft werden sollte. Der besondere Beitrag des BMZ könnte auch darin bestehen, dafür Sorge zu tragen, dass im Osten des Landes entwickelte moderne Bildungsangebote in den Westen des Landes transferiert werden – wie dies bei der Berufsschullehrer-Ausbildung an der Tongji-Universität in Shanghai bereits praktiziert wird.

Empfehlungen:

- Entwicklung eines Konzepts zur Überleitung der laufenden Projekte der Berufsbildung auf andere Träger und neue Finanzierungsmodalitäten.
- Pflege des Know-hows und der aufgebauten personellen und institutionellen Netzwerke in der Berufsbildung durch geeignete Maßnahmen (Kooperation des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB), InWEnt Alumni-Programm, CIM).
- Entwicklung eines Konzepts für Berufsakademien in Zusammenarbeit mit BMBF, DAAD, BIBB.
- Förderung praxisorientierter Studiengänge an Fachhochschulen mit Berührung zu den Schwerpunkten der deutsch-chinesischen EZ, u.a. aus Mitteln der BMZ-Hochschulförderung.

### 2.2.5 Umweltpolitik

Das Handlungsfeld Umweltpolitik ist übergreifend zu allen EZ-Maßnahmen des Umwelt- und Ressourcenschutzes sowie der Energie- und Klimapolitik zu verstehen. Hier geht es um die Organisation des umweltpolitischen Dialogs und der umweltpolitischen Beratung in Zusammenarbeit mit den relevanten umweltpolitischen Institutionen in China. Mit der Umweltbehörde SEPA (*State Environmental Protection Agency*) gibt es zwar eine verantwortliche politische Institution auf Ministeriumsebene. Erschwert wird die Arbeit der SEPA durch andere eindeutig einflussreichere und stärkere Kommissionen und Ministerien wie die für die Energiepolitik zuständige Entwicklungs- und Reformkommission (NDRC), das Außenministerium, die Ministerien für Wasser, Bau, Forschung und Tech-

nologie, Landwirtschaft und andere mehr, die alle über Kompetenzen im Umweltbereich verfügen und sich nicht von der SEPA koordinieren lassen.

Elemente des Dialogs und der Beratung sind:

- Die Position Chinas im Rahmen internationaler Vereinbarungen und Konventionen und die Ableitung nationaler Ziele und Umsetzungspläne, insbesondere im Bereich des Klimaschutzes.
- Institutionelle Reformen der chinesischen Umweltverwaltung, sowohl auf zentraler Ebene (SEPA, NDRC, andere Ressorts) als auch auf den vertikal nachgeordneten Ebenen (Provinzen, Landkreise, Kommunen).
- Gestaltung und Umsetzung der Umweltgesetzgebung, vor dem Hintergrund einer Fülle von Umweltgesetzen, Regelungen und Standards, die zum Teil widersprüchlich und nicht aufeinander abgestimmt sind sowie einem mangelnden Gesetzesvollzug.
- Umweltpolitische Fragen wie die Einführung von verbrauchsabhängigen und kostenorientierten Gebühren und Abgaben und die Finanzierung von Umweltinvestitionen.
- Die Einbeziehung von Wirtschaft und Zivilgesellschaft in umweltpolitische Debatten und Entscheidungsprozesse.

Angelpunkt der umweltpolitischen Beratung ist das TZ-Programm bei der SEPA mit vier Einzelvorhaben auf Zentral- und Provinzebene (z.B. Umweltorientierte Unternehmensführung Zhejiang, Eco Cities in der Provinz Jiangsu), welches auch den deutschen Beitrag zum internationalen Umweltbeirat (China Council for International Co-operation on Environment and Development – CCICED) koordiniert.

Das TZ-Programm dient auch als Verbindungsstelle des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) hinsichtlich der umweltpolitischen Zusammenarbeit zwischen SEPA und BMU ohne dass es hierzu eine formale Vereinbarung zwischen BMZ und BMU gäbe. Seit dem im Jahr 2000 von BMZ und BMU in Kooperation mit der Wirtschaft durchgeführten Deutsch-Chinesischen Umweltforum hat sich diese Zusammenarbeit eingespielt. Seither hat das BMU eine Serie von kleineren Nachfolgekonferenzen mit der SEPA bzw. NDRC veranstaltet, zuletzt eine *Renewables*-Nachfolgekonferenz im Oktober 2005 in Zusammenarbeit mit dem BMZ. Anfang 2006 fand das zweite Deutsch-Chinesische Umweltforum mit der SEPA als Partnerin von BMZ und BMU statt.

Empfehlungen:

- Weiterführung des TZ-Programms bei der SEPA und Ausbau zur Kooperations- und Dialogplattform für die deutsch-chinesische Umweltzusammenarbeit unter stärkerer Einbeziehung der Wirtschaft und systematischer Arbeitsteilung mit komplementären InWEnt-Maßnahmen und CIM-Fachkräften.
- Dialogformate für die Behandlung von Spezialthemen, an denen auch andere Ressorts interessiert sind, wie z.B. Umwelt- und Sozialstandards in der Exportproduktion, nachhaltige Nahrungsmittel-Wertschöpfungsketten (BMWi, BMELV).



- Systematischer Informationsaustausch mit deutsch-chinesischen umweltpolitischen Forschungsprojekten.
- Initiierung von Hochschulkooperationen und Stipendienprogrammen zu umweltpolitischen Themen.

#### 2.2.6 Management natürlicher Ressourcen

Das Management natürlicher Ressourcen (einschl. Forst-, Boden- und Wasserkonservierung, Desertifikationsbekämpfung, Biodiversität) hat nicht nur eine große Bedeutung für die nachhaltige Entwicklung in China selbst, sondern auch für die Region. Durch eine nachhaltige Forstwirtschaft in China und den dadurch verminderten Importbedarf wird auch der Tropenwald in anderen Ländern geschützt. Ebenso hat die Boden- und Wasserkonservierung auch regionale Bedeutung.

Die Forstwirtschaft ist ein langjähriger Schwerpunkt der deutsch-chinesischen EZ. Mit mehr als 30 Projekten der TZ und FZ seit 1982 wurde eine Vielzahl von Konzepten zur nachhaltigen Waldbewirtschaftung, zum Schutz von Wassereinzugsgebieten, zur Forstpolitik und zum Naturschutz in zahlreichen Provinzen erprobt. Die fachliche Kompetenz chinesischer Fachkräfte wurde durch zahlreiche Experteneinsätze, Ausbildungs- und Studienaufenthalte gestärkt. Auch die Methoden nachhaltiger Forstwirtschaft wurden mit partizipativen Ansätzen und veränderten Verfahren von Management und Verwaltung eingeführt und von chinesischer Seite in anderen Provinzen repliziert. Vor diesem Hintergrund sollte die chinesische Seite in der Lage sein, die erprobten Techniken, Methoden und Verfahren in Zukunft selbständig umzusetzen und weiter zu entwickeln. Dennoch sind die Probleme bei der Umsetzung einer nachhaltigen Forstwirtschaft in China so groß und das internationale Interesse daran so massiv, dass es gute Gründe dafür gibt, die forstwirtschaftliche Zusammenarbeit weiter fortzusetzen. Ein neuer internationaler Rahmen hierfür wird durch die FLEGT-Initiative der EU abgesteckt (*Forest Law Enforcement, Governance and Trade*).

Es sollte jedoch dafür Sorge getragen werden, dass die forstwirtschaftliche Kooperation zwischen Deutschland und China auch auf anderen Ebenen fortgesetzt wird (Konferenzen und Dialogforen, Alumni-Betreuung, Hochschulkooperation, gemeinsame Forschungsprojekte). So fördert auch das BMBF Forschungsprojekte der nachhaltigen Forstwirtschaft.

Die weitere Zusammenarbeit in anderen Bereichen des Natur- und Ressourcenschutzes könnte sich, wie bereits in den Strategiediskussionen mit der chinesischen Seite erörtert, schwerpunktmäßig auf die Umsetzung internationaler Regime, wie das Kyoto-Protokoll und seine Konsequenzen für den Ressourcenschutz (Senkenprojekte) oder die Desertifikations-Konvention beziehen. Bei allen zukünftigen Programmen ist weniger als in der Vergangenheit der Einsatz umfangreicher Mittel notwendig. Vielmehr kommt es auf eine stärkere Mobilisierung der gewachsenen lokalen Kapazitäten in der Umweltverwaltung und der Umweltforschung an, um angepasste Konzepte in gemeinsamen Lernprozessen zu entwickeln. Dieser Prozess kann allerdings durch EZ-finanzierte Demonstrationsprojekte gefördert werden.

#### Empfehlungen:

- Entwicklung eines Überleitungskonzepts für die laufenden Projekte der Forstwirtschaft auf neue Formen der Zusammenarbeit unter Einbeziehung von Wissenschaft, Hochschulkooperation und TZ i.w.S.
- Entwicklung von Programmen zur Desertifikationsbekämpfung, integriertem Wasserressourcenmanagement und nachhaltiger ressourcenschonender Landwirtschaft unter Einbeziehung von Maßnahmen der Wissenschaftskooperation.

#### 2.2.7 Stadtentwicklung

Hierbei handelt es sich um ein mit der chinesischen Seite im Grundsatz vereinbartes neues Handlungsfeld vor dem Hintergrund der rapiden Urbanisierung in China. Leben derzeit ca. 450 Millionen Chinesen in Städten, so soll diese Zahl bis zum Jahr 2020 auf 800 Millionen steigen. Dadurch entstehen erhebliche Risiken für die Umwelt (steigender Ressourcenverbrauch an Boden, Wasser, Energie; steigende Umweltbelastung) wie für die Sozialentwicklung (städtische Armut, soziale Desintegration). Für die Kommunen ergeben sich erhebliche Herausforderungen im Bereich der Infrastruktur- und Stadtplanung (Ver- und Entsorgungsfunktionen, Städtische Mobilität, Energiemanagement).

China kann aus internationalen Erfahrungen in der Stadtentwicklung lernen. Dabei geht es um Kompetenzen der strategischen Planung und Prioritätensetzung und um moderne technologische Lösungen, wirtschaftliche Konzepte und angewandte Problemlösungen, bei denen neben FZ und TZ wissenschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure eine wichtige Rolle spielen.

Anknüpfend an bestehende Projekte in der TZ (umweltgerechte Stadtentwicklung) und der FZ (soziale und wirtschaftliche Infrastruktur) soll den chinesischen Partnern ein integriertes Konzept der Beratung, des Dialogs, der wissenschaftlichen Forschung und der Finanzierung von Modellprojekten nahegelegt werden. Dazu sollen alle relevanten deutschen Akteure, vor allem auch die Privatwirtschaft, eingebunden werden. Das Handlungsfeld soll sich zu einer Plattform für PPP-Ansätze auf kommunaler Ebene entwickeln.

Obwohl die chinesische Seite der Einrichtung des Handlungsfelds zugestimmt hat, muss erst noch getestet werden, ob derartige integrierte Angebote auf chinesischer Seite überhaupt absorbiert werden können. Es müssen zunächst Partnerstädte identifiziert werden, die an dem Angebot interessiert sind. Dazu muss der Ansatz auf verschiedenen politischen Ebenen vorgestellt und diskutiert werden, um eine Anbindung des Vorhabens an die nationale politische Ebene sicherzustellen.

#### Empfehlung:

Wenn sich ein integrierter Programmansatz als durchführbar erweist und ein entsprechendes Neuvorhaben im Jahr 2006 mit der Partnerseite vereinbart wird, sollte ein gemeinsames Prüfungskonzept von den Durchführungsorganisationen erstellt werden. Bereits in dieser Phase wäre über geeignete Formen der Einbindung der Wirtschaft und der Wissenschaft zu entscheiden. Dann wird sich die Frage nach einer geeigneten Managementstruktur für das Handlungsfeld stellen.

## 2.2.8 Energie

Die EZ im Energiesektor (einschl. umweltfreundliche Energieumwandlung, Energieeffizienz, Emissionsminderungen und erneuerbare Energien) besteht aus mehreren Beratungsvorhaben zur Energieeffizienz, Emissionsreduktion und erneuerbaren Energien auf Zentral- und Provinzebene, die in einer Bürostruktur in Peking („Energiebüro“) zusammengefasst sind. Hinzu kommen eine Reihe von FZ-Projekten ebenfalls in den Bereichen Energieeffizienz (Turbinenmodernisierung, Kraftwerkssteuerung), Emissionsreduzierung (Rauchgasentschwefelung) sowie umfangreiche Programme zur Förderung von Windkraft und Solarenergie. In diesem Handlungsfeld ist die deutsche EZ mit einem guten institutionellen Zugang und einer großen Zahl technologisch anspruchsvoller Vorhaben sehr gut aufgestellt und besitzt das Potenzial, einen signifikanten Beitrag zur Senkung der Schadstoff- und Klimagas-Emissionen in China leisten zu können.

Die Notwendigkeit zur wirtschaftlichen Umsetzung von Energievorhaben und die Angebotsstärke der deutschen Wirtschaft im Energiesektor ermöglichte darüber hinaus eine Reihe von Finanzierungsprojekten der DEG in Zusammenarbeit mit deutschen, internationalen und lokalen Partnern. Mit der Durchsetzung der wirtschaftlichen Umsetzung umweltfreundlicher Energietechnologien, auch im Bereich erneuerbarer Energien, wird der Korridor für rein öffentliche Finanzierungen schmaler und es steigt der Bedarf für Modelle privater Finanzierung bzw. für PPP-Vorhaben.

Der Bedarf für die Einführung neuer Lösungen energieeffizienten Wirtschaftens (z.B. im Wohnungsbau, der Fernwärmeversorgung, aber auch in der verarbeitenden Industrie) ist jedoch weiterhin groß. Daraus ergeben sich jeweils neue Ansätze für Beratung und Finanzierungen, die sich jedoch immer an der wirtschaftlichen Umsetzung orientieren müssen und deshalb in enger Kooperation mit der Wirtschaft durchgeführt werden sollten.

Die umfangreiche energiepolitische Kooperation mit China im Rahmen der EZ bietet sich vor diesem Hintergrund auch als Plattform zur Entwicklung privatwirtschaftlicher Lösungen unter Einbeziehung anderer Ressorts (BMW, BMU) und der deutschen Wirtschaft an. Aktuelle Ansätze im Bereich der Entwicklung CDM-fähiger Projekte zur Emissionsminderung zeigen, dass alle deutschen Akteure in China in diesem Bereich aktiv sind:

- BMW mit einer Arbeitsgruppe bei NDRC zu den Themen Erneuerbare Energien/Energieeffizienz sowie mit der vom BMW geförderten Deutschen-Energie-Agentur (dena) und ihrer Exportinitiative Erneuerbare Energien.
- BMU mit einer vorgesehenen Vereinbarung mit SEPA zur Zusammenarbeit bei der Entwicklung CDM-fähiger Projekte.
- Die GTZ mit einer Studie zu den Rahmenbedingungen für CDM-Projekte in China in Kooperation mit der Weltbank.
- Die KfW mit dem KfW-Klimaschutzfonds und umfangreichen CDM-relevanten Aktivitäten in verschiedenen Bereichen.
- Die DEG in Zusammenarbeit mit dem TÜV Rheinland und einer Studie mit der Bundesagentur für Außenwirtschaft (bfa) zu „Rahmenbedingungen für CDM-Projekte in China“.

- InWent mit Workshops zum Thema Design von CDM-Projekten.
- CIM mit zwei Integrierten Fachkräften, welche die Entwicklung von CDM-Projekten unterstützen (Shanghai Centre of Environmental Research and Development und Agenda 21/ACCA 21).

Eine länderbezogene Abstimmung der Akteure kann entweder im Rahmen eines existierenden Koordinierungskreises beim BMWi stattfinden, mit dem eine ständige Vernetzung und Informationsaustausch der öffentlichen und privaten Akteure in den Bereichen Erneuerbare Energien/Energieeffizienz erreicht werden soll, oder in einem noch zu gründenden ressortübergreifenden Team, welches eine umfassende Koordinierung klima- und energiepolitischer Aktivitäten mit Ankerländern anstrebt.<sup>7</sup>

Empfehlungen:

- Stärkere Plattformfunktion des EZ-Energieprogramms durch die Einbeziehung der Wirtschaft und der Wissenschaft zur Demonstration innovativer wirtschaftlicher Energiekonzepte.
- Offenes FZ-Programm „Energiesparendes Wirtschaften“ für innovative Demonstrationsprojekte. Der Korridor für die Anwendung möglicher Technologien sollte breit definiert werden, um einerseits spezifisches (deutsches) Know-how in Spezialbereichen einsetzen und andererseits flexibel auf chinesische Bedarfslagen reagieren zu können.
- Vorbereitung einer abgestimmten Strategie für die Entwicklung CDM-fähiger Projekte in China.

### 2.2.9 Transport

Die deutsche EZ im Transportsektor hat sich in der Vergangenheit im wesentlichen auf den schienengebundenen Verkehr konzentriert, sowohl im Fernverkehr als auch im städtischen Nahverkehr. Hier sind in großem Umfang Mittel der FZ eingesetzt worden, mit einer beträchtlichen Hebelwirkung im Rahmen der Verbundfinanzierung. Komplementär dazu hat sich die TZ und die TZ i.w.S. mit Beratungs- und Fortbildungsvorhaben engagiert.

Für eine nachhaltigere Entwicklung Chinas ist der Schienenverkehr ohne Zweifel von großer Bedeutung. Die Art und Weise des Ausbaus der landesweiten Verkehrsnetze hat wirtschaftliche und ökologische Auswirkungen. Die Automobilisierung des Landes ist kaum aufzuhalten, mit entsprechenden Auswirkungen auf den Umfang der CO<sub>2</sub>-Emissionen.

Es ist vor diesem Hintergrund sinnvoll, China bei der Gestaltung eines effizienten und umweltfreundlichen Transportmanagements weiter zu unterstützen, auch angesichts der deutschen Angebotsstärken in diesem Bereich. Dies ist jedoch, wie in anderen Handlungs-

---

<sup>7</sup> Vgl. hierzu die Ergebnisse des Workshops „Energie- und klimapolitische Kooperation mit Ankerländern“ am 07.07.2005 im DIE, Bonn.

feldern auch, im wesentlichen eine Frage des Know-hows und der gemeinsamen Entwicklung angepasster Konzepte. Für die Finanzierung des chinesischen Eisenbahnsystems werden viele Milliarden aufgewendet werden müssen, die ganz überwiegend über die Kapitalmärkte aufgebracht werden. Die deutsche Wirtschaft kann daran partizipieren, wie der jüngste Großauftrag für Siemens zeigt. Ein zunehmender Teil dieser Investitionen wird zukünftig jedoch in China selbst hergestellt werden, so dass sich das Potenzial für Lieferungen aus Deutschland ohnehin verringert. Dadurch wird der Spielraum für einen sinnvollen Einsatz der FZ in diesem Feld, welcher entwicklungspolitische und außenwirtschaftliche Ziele verbindet, enger.

Es ist im Gesamtkontext der deutsch-chinesischen EZ abzuwägen, in welchen Handlungsfeldern das Zuschusselement der FZ die größten Wirkungen erzielen kann. Wenn sich zeigt, dass Investitionen in das chinesische Eisenbahnwesen regelmäßig aus Marktmitteln finanziert werden, sollte die FZ eher in Bereichen eingesetzt werden, wo dies nicht möglich ist, es sei denn es handelt sich um Demonstrationsprojekte mit unbestritten innovativem Charakter im Sinne von Öko-Effizienz.

Empfehlungen:

- Weiterführung der Kooperation zur Entwicklung integrierter Verkehrskonzepte, allerdings eher ohne die klassische FZ und TZ, sondern über Maßnahmen der personellen Zusammenarbeit (CIM), der Aus- und Fortbildung (InWEnt) und der Forschungskooperation.
- Längerfristig Konzentration auf den öffentlichen Nahverkehr im Rahmen des Handlungsfelds Stadtentwicklung.

#### 2.2.10 Gesundheit

Die EZ im Gesundheitswesen hat sich in den letzten Jahren auf die HIV/AIDS-Prävention und auf die modellhafte Ausstattung von Gesundheitseinrichtungen im ländlichen Raum konzentriert (Gesundheitsämter, Krankenhäuser). Angesichts der großen Herausforderungen beim Ausbau insbesondere des ländlichen Gesundheitswesens sind die Beiträge der deutschen EZ eher punktueller Natur, teilweise – wie z.B. kurz nach dem Ausbruch der SARS-Krise im Jahr 2004 – aber von hoher Sichtbarkeit.

Die chinesische Seite kommt auch weiterhin mit Wünschen zur selektiven Bearbeitung von Gesundheitsproblemen auf die deutsche EZ zu (z.B. Bilharziose-Bekämpfung in der Provinz Hunan). Dies ist Ausdruck des großen Handlungsdrucks unter dem die Regierung steht und der schwerwiegenden Systemprobleme des Gesundheitswesens (kein Versicherungssystem im ländlichen Raum).

Vor diesem Hintergrund bleibt die Signifikanz der deutschen EZ für die Reform des Gesundheitssystems begrenzt. Soweit es sich um die Bekämpfung von Epidemien und grenzüberschreitenden Infektionskrankheiten handelt, besteht ein über China hinausgehendes Interesse an einer Zusammenarbeit. Für die Schließung punktueller Engpässe in einem reformbedürftigen System sollte die EZ jedoch nicht weiter genutzt werden.

#### Empfehlungen:

- Nach den 2005 zugesagten Vorhaben keine weiteren Neuzusagen, es sei denn, es gibt neu auftretenden Bedarf bei epidemischen Krankheiten.
- Dialogmaßnahmen zu Gesundheitspolitik, Qualitätsstandards, Normenentwicklung parallel zu den laufenden FZ-Vorhaben.
- Überprüfung der laufenden Vorhaben der Wissenschaftskooperation im Gesundheitswesen auf Berührungspunkte zu den laufenden EZ-Vorhaben. So unterhält beispielsweise das Tongji Medical College in Wuhan eine aus BMZ-Mitteln geförderte Partnerschaft mit der Universität Heidelberg zur Kontrolle der Bilharziose.

### 3 Modalitäten der Zusammenarbeit

Die Modalitäten der EZ mit China entsprechen dem herkömmlichen Muster der EZ mit allen Kooperationsländern des BMZ. Zwar hat sich China in den vergangenen Jahren als überdurchschnittlich aktiver Partner erwiesen, der in der Lage ist, die Beiträge der EZ in seine eigenen Programme einzubauen und erfolgreiche Vorhaben der EZ eigenständig weiterzuführen und an anderer Stelle zu replizieren. Dennoch wurde China noch bis vor kurzem wie alle anderen Kooperationsländer behandelt, was die Entscheidungs- und Projektzyklen von BMZ und Durchführungsorganisationen angeht.

Die Partnerministerien des BMZ auf der chinesischen Seite, MOF und MOFCOM, hatten offenbar keine Veranlassung, daran etwas zu ändern. Sie, bzw. ihre internationalen Abteilungen, haben in der chinesischen Struktur die Aufgabe, Vorhaben von Fachressorts oder Provinzen, deren Finanzierung anderweitig nicht gedeckt werden kann, der internationalen EZ zur Finanzierung vorzuschlagen. Dabei werden sicherlich die komparativen Vorteile der verschiedenen Geber gegeneinander abgewogen. Die Entscheidungen werden aber wohl im wesentlichen unter pragmatischen Gesichtspunkten getroffen, wobei es MOF und MOFCOM auch darum geht, die chinesischen Partner angemessen zu „bedienen“ und zugleich ihre eigene Funktion als Nadelöhr für den Zugang zu Entwicklungshilfe zu stärken<sup>8</sup>. Dadurch ist es zu erklären, dass Projektvorschläge der chinesischen Seite oftmals – aus deutscher Sicht – einen etwas erratischen Charakter haben und sich nur schwer in kohärente Programme einfügen lassen. Kurz: MOF und MOFCOM haben keine strategische Sicht auf die deutsche EZ. Sie sind nicht an einer deutschen „EZ aus einem Guss“ interessiert, weil sie der EZ nicht die Aufgabe zuschreiben, Einfluss auf interne Prozesse zu nehmen und die Reformen voranzutreiben, sondern sie lediglich als Instrument zur Befriedigung partikularer chinesischer Interessen und zur Akquisition von Know-how für einzelne Institutionen sehen. Insofern können sie mit einem fragmentierten Projektmodus wie auch mit einer breiten thematischen Palette der Zusammenarbeit gut leben und werden auch bei Veränderungen zugunsten eines stärker programmatischen und fokussierten Ansatzes auf ihrer Steuerungsfunktion weiter bestehen. Wenn die deutsche Seite in ihrem ei-

---

8 Bei darlehensfinanzierten Projekten kann MOF nicht autonom entscheiden, sondern hat die Funktion einer von mehreren Genehmigungsbehörden. Die Darlehensfinanzierung aus Deutschland muss von einem lokalen Projektträger beantragt werden, bevor MOF dem BMZ bzw. der KfW einen Projektvorschlag unterbreiten kann.

genen Interesse (an höherer Relevanz und Wirksamkeit der EZ) einen strategischeren Ansatz befördern möchte, so muss dieser strategische Ansatz auf der Fachebene gut vorbereitet werden (zunächst auf der deutschen Seite) bevor er mit MOF und MOFCOM abgestimmt wird. Strategische Fachdiskussionen sind auf dieser Ebene nicht möglich.

Im Rahmen der vom BMZ angeregten und durch ein Papier vorbereiteten Strategiegelgespräche mit MOF und MOFCOM im März 2005 wurden folgende Veränderungen der Modalitäten der EZ vereinbart:

- ***Gemeinsame Programmplanung:*** Eine Veränderung des herkömmlichen Vorschlags- und Genehmigungsmodus für Projekte und Programme dahin gehend, dass die chinesische Seite nicht mehr wie bisher „fertige“ und im innerchinesischen Konsultationsprozess bereits abgestimmte Projektvorschläge präsentiert, die dann von der deutschen Seite im BMZ-üblichen Verfahren von einer der Durchführungsorganisationen geprüft und entweder positiv oder abschlägig beschieden werden. Zukünftig soll die deutsche Seite frühzeitig in die Entwicklung von Projektvorschlägen einbezogen werden: Die chinesische Seite übermittelt ihre Projektideen im Rahmen der vereinbarten Handlungsfelder (auch die deutsche Seite hat ein Vorschlagsrecht). Daraufhin werden die Durchführungsorganisationen auf beiden Seiten mit der Erarbeitung eines gemeinsamen Projektvorschlags beauftragt, der dann zur Entscheidung vorgelegt wird. Dadurch soll die deutsche Seite größere Möglichkeiten erhalten, auf die Gestaltung der Vorhaben Einfluss zu nehmen – statt einer Ja/Nein-Entscheidung – und insbesondere die Auswahl geeigneter Durchführungsorganisationen auf beiden Seiten im Dialog zu erörtern.<sup>9</sup>
- ***Integration der TZ i.w.S. in die Programmplanung:*** Die Leistungsangebote von CIM und InWEnt sollen in der Programmplanung ausdrücklich berücksichtigt werden, auch als Alternative zur klassischen TZ und FZ.
- ***Einbeziehung des Privatsektors:*** Durch die Öffnung der gemeinsamen Programmplanung für ein breiteres Trägerspektrum soll es auch ermöglicht werden, dass die chinesische und deutsche Privatwirtschaft als Akteur in die Programmgestaltung frühzeitig einbezogen werden können.
- ***Erhöhung der Eigenleistungen:*** Die chinesische Seite wird insbesondere in der TZ und der TZ i.w.S. höhere Partnerleistungen einbringen, allerdings unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der jeweiligen Partnerinstitutionen.<sup>10</sup> In der FZ sollen der Zuschussanteil generell abgebaut und die Konditionen an die spezifischen Bedingungen der Vorhaben angepasst werden.

---

9 Für die FZ ist das neue Verfahren nur eingeschränkt anwendbar, weil der Partner MOF aufgrund der Abläufe des innerchinesischen Planungsprozesses nur von den Behörden bereits genehmigte und damit weitgehend definierte Investitionsprojekte zur Kofinanzierung vorschlagen kann. Dennoch sollte es auch für die FZ möglich sein, in den vereinbarten Handlungsfeldern frühzeitig Hinweise auf Planungen zu erhalten, auf die in einem Dialog mit möglichen Trägern bzw. zuständigen Fachinstitutionen noch Einfluss genommen werden kann.

10 Bei der FZ ist die Partnerleistung durch den chinesischen Finanzierungsanteil an Investitionsvorhaben definiert, der in der Regel größer ist als der deutsche Anteil. Dennoch gibt es auch in der FZ Möglichkeiten eines höheren Finanzierungsanteils der chinesischen Seite, etwa bei Kreditlinien und offenen Programmen (die entsprechend von chinesischer Seite kofinanziert werden sollten) oder bei flankierenden personellen Leistungen.

Die Umsetzung der Vereinbarungen wird vom BMZ aktiv nachgehalten werden müssen. Die chinesische Seite hat den Veränderungen zwar zugestimmt. Die beiden Partnerministerien MOF und MOFCOM werden jedoch nicht ohne weiteres ihre Arbeitsweise ändern, so dass die Initiative weiterhin von der deutschen Seite ausgehen muss. Das heißt, dass schon im Vorfeld zu den Konsultationen und Regierungsverhandlungen 2006 die Veränderungen im Prozess der Vorbereitung neuer Vorhaben deutlich werden sollten und in den Verhandlungen selbst nicht mehr Einzelvorhaben, sondern die gemeinsame Programmplanung in den vereinbarten Handlungsfeldern die Leitschnur sein sollte.

Darüber hinaus sollte das Momentum der Veränderungen genutzt werden, um weitere Schritte ins Auge zu fassen:

- Eine stärkere Einbeziehung von chinesischen und deutschen Fachressorts im Vorfeld von oder auch bei den Konsultationen und Regierungsverhandlungen. So sollte bei der Weiterentwicklung etwa der umweltpolitischen Handlungsfelder insbesondere die Expertise der chinesischen Fachbehörden (SEPA, NDRC) einbezogen werden, um der Programmplanung dadurch einen strategischeren Zuschnitt zu geben.
- Die Veränderung des Charakters von Konsultationen und Regierungsverhandlungen weg von Gesprächen und Entscheidungen über Projekte, hin zu Strategie- und Programmgesprächen, die den Rahmen für die EZ abstecken und auch den Kooperationskorridor insgesamt, unter Einbeziehung anderer Kooperationsfelder beleuchten (was durch die Teilnahme von Vertretern anderer Ressorts erleichtert würde).
- Die Verlagerung von Projektgesprächen auf die Durchführungsorganisationen und die Struktur vor Ort. Projekt- und Programmkonzeptionen sollten bereits im Vorfeld von Konsultationen und Regierungsverhandlungen zur Entscheidungsreife gebracht werden. Die Abstimmung der deutschen Durchführungsorganisationen im Rahmen von Programmen sollte ebenfalls vorab geleistet werden, möglichst mit der Zuweisung der Programmverantwortung einer Durchführungsorganisation gegenüber dem Partner. Die personellen Voraussetzungen hierfür sind im Rahmen der gut ausgebauten Struktur vor Ort gegeben. Managementstrukturen und Entscheidungsbefugnisse müssten jedoch noch entsprechend angepasst werden.
- Die Einführung von Programmzusagen in den Handlungsfeldern, welche mit Einzelvorhaben schrittweise und flexibel belegt werden können. Die Verteilung der Mittel auf die verschiedenen Instrumente könnte in diesem Rahmen indikativ festgelegt werden, einschließlich gesonderter Mittel etwa für PPP-Vorhaben oder für Bildungs- und Forschungsk Kooperationen.

Fazit: Ein weiterer wichtiger Schritt zur Anpassung der Modalitäten weg vom „Entwicklungshilfe“-Modus und hin zum Modus einer Kooperation auf Augenhöhe impliziert eine stärkere Rolle der Fachebene (Durchführungsorganisationen und andere Fachbehörden), eine größere Verantwortung für die Durchführungsorganisationen und die Struktur vor Ort bei der Programmentwicklung und eine strategischere Rolle des BMZ, welches für Schwerpunkt- und Rahmensetzung sowie für die Wirkungskontrolle die Verantwortung trägt. Die eher schwerfälligen und kleinteiligen Entscheidungsprozesse der EZ sind aus diesem Blickwinkel für ein Ankerland wie China nicht mehr angemessen.



## 4 Das Engagement anderer Ressorts und deren Abstimmung mit der Entwicklungszusammenarbeit

### 4.1 Verfahren der Politikkoordination

Unterhalb der Schwelle eines Gesamtkonzepts der Bundesregierung für die Kooperation mit China, das für alle Ressorts verbindlich wäre, gibt es eine Reihe von Möglichkeiten, die Abstimmung mit den Ressorts, der deutschen Wirtschaft, der Wissenschaft und den Politischen Stiftungen zu verbessern. Angesichts der geringen Koordinationskapazitäten in den Ressorts sollten keine allzu formalen und zeitraubenden Koordinationsmechanismen eingeführt werden. Es sollten vielmehr in den Handlungsfeldern, in denen verschiedene Akteure tätig sind, frühzeitig die Planungen bekannt gemacht und auf Kooperationspotenziale hin abgeklöpft werden. Ergebnisse und Vereinbarungen aus den Dialogformaten der einzelnen Ressorts mit der chinesischen Seite sollten im Ressortkreis gemeinsam erörtert werden.

Grundsätzlich sollten alle Vereinbarungen, die zwischen einzelnen Ressorts und chinesischen Institutionen getroffen werden, anderen relevanten Ressorts bekannt gemacht werden. Dies scheint ganz überwiegend gängige Praxis zu sein. Es sollte ebenfalls zur Praxis werden, die anderen Ressorts, bzw. deren Vertreter vor Ort, zur Teilnahme an Regierungsverhandlungen einzuladen, auch um der chinesischen Seite den Willen zur Abstimmung der Kooperationsfelder deutlich zu machen.

Das BMZ informiert andere Ressorts durch die Übermittlung der Protokolle der Regierungsverhandlungen. Darüber hinaus sind die jährlichen Ländergespräche das wesentliche Forum, andere Akteure, auch die Wirtschaft, über die Planungen zu informieren und in einen Austausch zu treten. Auch andere Ressorts (AA, BMBF) führen Veranstaltungen vom Typus „Ländergespräch“ durch. Die Erfahrung zeigt, dass die Ländergespräche zwar ein nützliches Forum, vor allem für die Teilnehmer aus dem nicht staatlichen Bereich, sind. Sie sind jedoch nicht geeignet für die Erörterung konkreter inhaltlicher Vereinbarungen zwischen den Ressorts und mit der Wirtschaft. Um Plattformen für verbindliche Vereinbarungen zu schaffen, sollten die Ländergespräche zukünftig um drei „Formate“ ergänzt werden:

- Eine jährliche Ressortbesprechung des AA, bei der die in der Kooperation mit China engagierten Ressorts auf Referatsleiterebene vertreten sind. Ziel wäre die Identifizierung von Kooperationspotenzialen und die Festlegung eines entsprechenden *follow-up* auf der Ebene der Fachressorts. Dieses Format würde das bereits existierende Ressortgespräch mit AA, BMWi, BMF und BMZ, welches in der Regel vor den entwicklungspolitischen Regierungsverhandlungen stattfindet, ersetzen.
- Jährliche bilaterale Fachgespräche des BMZ mit den Ressorts, die in der deutsch-chinesischen Zusammenarbeit besonders engagiert sind, sowie mit Vertretern der Wirtschaftsverbände. Ziel dieser handlungsorientierten sektorbezogenen Fachgespräche ist die Erörterung der jeweiligen Kooperationsportfolien und die Erzielung konkreter Vereinbarungen, entweder als *follow-up* der AA-Runde oder unabhängig davon.
- Thematische Workshops zu Spezialthemen der deutsch-chinesischen Kooperation, zu denen die relevanten Akteure der deutschen Seite eingeladen werden. Ziel ist der

Fachdialog und die Identifizierung konkreter Kooperationsvorhaben. Vorbereitung und *follow-up* durch eine geeignete Fachinstitution müsste gewährleistet sein. Ein Beispiel ist das energie- und klimapolitische Fachgespräch zu Ankerländern das im Juli 2005 vom DIE veranstaltet wurde.

Wichtig ist, dass neben einem Informationsaustausch tatsächlich auch handlungsorientiert vorgegangen wird. Dies erfordert einerseits eine entsprechende politische Bereitschaft der Leitungsebene der jeweiligen Ressorts, und andererseits ein entsprechendes Management der Arbeitsebene, auf der das Bewusstsein für die positiven Wirkungen eines Gesamtauftritts der Ressorts gestärkt werden muss.

Die Koordination vor Ort in China sollte naturgemäß die Ressortkoordination widerspiegeln und in der Umsetzung von Vereinbarungen eine Rolle spielen. Hier kommt den Vertretern der Ressorts in der Botschaft eine wesentliche Rolle zu. Die Durchführungsorganisationen der EZ können auf der fachlichen Ebene eine Rolle spielen und insbesondere die „Plattform“-Funktionen in den verschiedenen Handlungsfeldern arbeitsteilig ausfüllen.

## 4.2 Umweltkooperation

In der umweltpolitischen Zusammenarbeit mit China sind außer dem BMZ die folgenden Ressorts tätig:

- Das BMU im Rahmen einer seit 1994 bestehenden Vereinbarung mit der chinesischen Regierung zur umweltpolitischen Kooperation, die sich im Kern in einer Serie von Konferenzen (u.a. Deutsch-Chinesisches Umweltforum 2000, *Renewables*-Nachfolgekonferenz 2005) unter Einbeziehung der Wirtschaft niedergeschlagen hat. Geplant ist eine weitere Verdichtung der Kooperation vor allem zu klimapolitischen Fragen und ein *Memorandum of Understanding* u.a. zum Thema CDM anlässlich des zweiten Deutsch-Chinesischen Umweltforums im Januar 2006.
- Das BMELV hat einen Auftrag an das *Worldwatch Institute* und die GTZ vergeben, um Kriterien für die sozialverträgliche Gestaltung von Biodiesel-Projekten, die den Anbau ölhaltiger Pflanzen beinhalten, zu untersuchen. BMVEL möchte die Zusammenarbeit insbesondere mit China, Indien und Brasilien im Bereich Bio-Diesel ausbauen und dabei einen integrierten Ansatz verfolgen, der Armutsminderung und Ernährungssicherung berücksichtigt.
- Das BMWi hat mit NDRC eine Arbeitsgruppe zu erneuerbaren Energien/Energieeffizienz eingerichtet und unterstützt die „Exportoffensive Erneuerbare Energien“, die von der Deutschen Energie-Agentur implementiert wird. Darüber hinaus finanziert das BMWi gemeinsam mit dem BMU den Klimaschutzfonds der KfW, aus dem CDM-Zertifikate gekauft werden.

Wie in den Ausführungen zur EZ insbesondere in den Handlungsfeldern Umweltpolitik und Energie gezeigt wurde, verfügt die EZ über eine Präsenz vor Ort, welche gut mit den für die chinesische Umweltpolitik relevanten Institutionen vernetzt ist. Das BMU nutzt das TZ-Projekt bei der SEPA als Verbindungsstelle für Dialogmaßnahmen und die Vorbereitung von Konferenzen. Das BMZ sollte den anderen Ressorts auch formell anbieten, die

Kapazitäten der EZ-Durchführungsorganisationen in China für ihre Dialogmaßnahmen zu nutzen und bei der Vorbereitung von Maßnahmen das Know-how der EZ-Experten einzubeziehen.

Im Bereich der energie- und klimapolitischen Kooperation mit China bietet sich eine stärker formalisierte Zusammenarbeit der in China engagierten deutschen Akteure an: Im Rahmen des „Koordinationskreises“ des BMWi für Erneuerbare Energien/Energieeffizienz und/oder im Rahmen eines thematischen ressortübergreifenden Länderteams, um sich über gemeinsame Ziele und Maßnahmen im Bereich der energie- und klimapolitischen Kooperation zu verständigen (siehe hierzu Abschnitt 2.2.8).

#### 4.3 Bildungszusammenarbeit und wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit

Sowohl die bildungspolitische als auch die wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit (WTZ) mit China haben in den vergangenen Jahren rasch an Breite und Dichte zugenommen. Die Zahl der chinesischen Studenten in Deutschland ist sprunghaft auf ca. 25.000 gestiegen. Die Zahl der Hochschulkooperationen hat deutlich zugenommen. Im Zuge des raschen Ausbaus der Hochschulen und Forschungseinrichtungen in China hat die Attraktivität des Forschungsstandorts China für die Wirtschaft und für internationale Forschungseinrichtungen an Attraktivität gewonnen. Fast alle deutschen Forschungseinrichtungen sind in China mittlerweile vertreten (MPG, Helmholtz-Gemeinschaft, Fraunhofer-Gesellschaft, Alexander-von-Humboldt-Stiftung). Im Rahmen seiner Asien-Strategie von 2002 ist China ein Schwerpunktland des BMBF. Im Rahmen der neuen BMBF-Strategie zur Internationalisierung der deutschen Forschung und Wissenschaft wird China als eines der Länder herausgehoben, mit denen die Kooperation aktiv gestaltet werden soll. Das BMBF führt regelmäßige Konsultationen mit dem chinesischen Erziehungsministerium (MOE) zur bildungspolitischen Zusammenarbeit und mit dem Wissenschafts- und Technologieministerium (MOST) zur WTZ durch.

Aus entwicklungspolitischer Perspektive entfällt damit auf längere Sicht die Notwendigkeit des Know-how-Transfers mit entwicklungspolitischen Instrumenten. China hebt das Niveau seines Bildungssystems allmählich auf internationales Niveau an, wird selbst zunehmend zum Wissensproduzenten und besitzt ausreichend eigene Fachkräfte und wissenschaftliches Potenzial, um seine Probleme eigenständig lösen zu können. Internationale Bildungs- und Forschungseinrichtungen kooperieren nach dem Prinzip der Gegenseitigkeit mit China und binden das Land in die internationale Bildungs- und Forschungslandschaft ein.

Es macht sehr viel Sinn, das langjährige Engagement der Entwicklungspolitik und die dabei entstandenen personellen Netzwerke mit dem Bildungs- und Forschungssektor zu verknüpfen, um dadurch das geschaffene Wissen zu sichern und seine Weiterentwicklung zu fördern und auf der anderen Seite der Wissenschaft die Möglichkeit zu geben, Forschung und Praxis zu verbinden. In den Themenfeldern, die aus entwicklungspolitischer Sicht besonders relevant sind, kann durch eine Verknüpfung mit den erst langfristig wirksamen Bildungs- und Forschungsaufwendungen ein höheres Maß an Nachhaltigkeit erreicht werden.

Die Politik des BMBF setzt in der deutsch-chinesischen Kooperation neue Akzente:

- In der Hochschulkooperation gibt es eine Tendenz zur Förderung gemeinsamer hochwertiger Studiengänge. Was bislang aus Mitteln des AA und des BMZ eher kleinteilig und auf individueller Basis gefördert wurde, wird zukünftig stärker strukturiert und in größerem Rahmen gefördert. Das Ziel sind englischsprachige Master-Studiengänge, die in Partnerschaft zwischen deutschen und chinesischen Universitäten für Studenten aus beiden Ländern angeboten werden. Erstes Modell ist eine Kooperation der RWTH Aachen mit der Tsinghua Universität in Peking (Schwerpunkte: Produktionstechnik, Kraftfahrwesen). Zweites Beispiel ist eine technische Fachhochschule nach deutschem Muster, die derzeit in Kooperation mit der Tongji-Universität und mehreren deutschen Fachhochschulen in Shanghai entsteht (Schwerpunkte: Mechatronik, Fahrzeugtechnik, Versorgungstechnik). Mit beiden Projekten soll praxisorientierte Hochschulausbildung in das chinesische Hochschulsystem integriert werden. Im Rahmen des Programms „Deutsche Studienangebote im Ausland“ werden darüber hinaus mehrere von deutschen Hochschulen unterstützte Fakultäten in China gefördert.
- In der WTZ wird der Aufbau gemeinsamer deutsch-chinesischer Forschungsinstitute gefördert. Erste Beispiele sind zwei Institute für Informations- und Kommunikationstechnologie in Peking und in Berlin mit der Fraunhofer-Gesellschaft als Partner auf deutscher Seite. Nach dem 2+2-Muster (zwei Forschungsinstitute und zwei Wirtschaftsunternehmen) werden bereits seit einigen Jahren eine Reihe von Forschungsvorhaben in den Bereichen Mikrosystemtechnik, Optische Technologien, Materialforschung sowie Umwelttechnik und Ökologie (insbes. Wasser-/Abwassertechnologien) gefördert. Im Rahmen des Verbundvorhabens „Innovative Technologien für die Erkundung, Löschung und Beobachtung von Kohlebränden in Nord-China“ wurde eine Teilfinanzierung des BMZ über GTZ und Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) eingebracht. Bei der Förderung von Forschungsvorhaben der nachhaltigen Land- und Forstwirtschaft sowie der nachhaltigen Landnutzung gibt es indes keine Zusammenarbeit mit der auch in diesem Bereich tätigen EZ. Ein weiterer neuer Schwerpunkt, in den vor allem die in China vertretenen deutschen Wissenschaftsorganisationen eingebunden werden sollen, sind die Biowissenschaften.

Für eine engere Abstimmung zwischen EZ und Bildungs-/Forschungskooperation ergeben sich vor diesem Hintergrund die folgenden Potenziale:

- Im Rahmen von EZ-Programmen könnten Mittel zur Hochschul- oder Forschungskooperation vorgesehen werden, deren Verwendung in engem Zusammenhang mit den Programmzielen stehen sollte. Eine Förderung durch die Wirtschaft ist ebenfalls möglich: Im Rahmen der deutsch-chinesischen Rechtskooperation werden zwei Lehrstühle an der Jiaotong-Universität in Shanghai von der deutschen Wirtschaft gefördert (Thema: Geistige Eigentumsrechte).
- Im Handlungsfeld Berufsorientierte Bildung könnte der Aufbau von Berufsakademien mit den verschiedenen Projekten der deutsch-chinesischen Fachhochschul-Kooperation verknüpft werden, beispielsweise durch die Unterstützung beim Aufbau spezifischer Fachbereiche aus Mitteln der EZ.
- Die vom BMZ mit BMBF und AA kofinanzierte Hochschul- und Wissenschaftskooperation (über DAAD, Alexander-von-Humboldt-Stiftung und Deutsche Forschungsgemeinschaft) könnte in China stärker auf Schwerpunktbereiche der EZ ausgerichtet werden. Mit BMBF, AA und den Durchführungsorganisationen wäre eine Verständigung

gung über thematische Stipendienprogramme und die thematische Förderung von Hochschulkooperationen zu erzielen. Das gegenwärtige BMZ-Auswahlkriterium der „MDG-Relevanz“ ist hierfür zu wenig spezifisch.

- Neben den in der BMBF-Förderung dominierenden technisch-naturwissenschaftlichen Fachbereichen sollten verstärkt auch wirtschafts-, rechts- und sozialwissenschaftliche Fachbereiche berücksichtigt werden. Dies könnte über die Kooperation chinesischer und deutscher Hochschulen auch der im internationalen Vergleich schwach ausgeprägten modernen China-Forschung in Deutschland Auftrieb geben.
- Im Rahmen von themenorientierten Informationsveranstaltungen der deutschen EZ zu ausgewählten Handlungsfeldern sollten die in China vertretenen Wissenschaftsorganisationen und die Vertreter deutsch-chinesischer Hochschulkooperationen eingeladen werden, um gemeinsame Arbeitsthemen und Kooperationsmöglichkeiten zu identifizieren.
- InWent und DAAD könnten ihre Stipendiaten-Nachbetreuung gemeinsam organisieren und diese Zielgruppe für entwicklungspolitische Themen zu gewinnen suchen. Das neue „DAAD China Info“ geht bereits in diese Richtung.

Eine unmittelbare Ko-Finanzierung von Vorhaben durch BMBF und BMZ ist wegen der unterschiedlichen Verfahren und Partnerstrukturen kaum möglich. Die Kofinanzierung von Integrierten Fachkräften in chinesischen Wissenschaftseinrichtungen ist jedoch ein vielversprechender Ansatz. In der Zusammenarbeit zwischen BMBF und BMZ wird es vor allem darauf ankommen, dass eine frühzeitige Information über die jeweiligen Planungen erfolgt, um die Kooperationspotenziale rechtzeitig identifizieren zu können, noch bevor es zu Vereinbarungen mit den chinesischen Partnern kommt. (siehe Abschnitt 4.1).

#### 4.4 Kooperation mit der Privatwirtschaft und Außenwirtschaftsförderung

Die Potenziale für eine Kooperation zwischen Wirtschaft und EZ sind wohl in keinem Land so groß wie in China. In einigen Handlungsfeldern der EZ ist die deutsche Wirtschaft besonders angebotsstark. Die deutsche EZ wird gerade im Bereich umweltfreundlicher Technologien von der chinesischen Seite mit der Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft assoziiert. Auf der anderen Seite hat die Wirtschaft ein Interesse an den Aktivitäten der EZ, da diese zu einer Verbesserung der rechtlichen, wirtschaftspolitischen und umweltpolitischen Rahmenbedingungen in China beitragen.

Das Verhältnis von Institutionen der Wirtschaft und der EZ in der deutsch-chinesischen Kooperation ist überwiegend gut. Die Beiträge der EZ – soweit sie bekannt sind – werden von der Wirtschaft geschätzt. Bei den Gesprächen des Autors mit Vertretern der deutschen Wirtschaft in China haben sich alle für eine Fortsetzung der deutsch-chinesischen EZ ausgesprochen. Neben einer respektablen Zahl kleiner, aus der PPP-Fazilität des BMZ finanzierten PPP-Projekten gibt es allerdings keine umfassendere Zusammenarbeit mit der Wirtschaft im Rahmen größerer PPP-Projekte. Hierfür gibt es auf der Seite der staatlichen Partner der deutschen EZ in China sicherlich auch noch Vorbehalte.

Die deutsche Außenwirtschaftsförderung ist in China umfassend vertreten. Mit dem wachsenden Engagement chinesischer Unternehmen in Deutschland bildet sich eine stärkere

Zweigleisigkeit heraus, was z.B. durch die Einrichtung eines Büros von „Invest in Germany“ (vom BMWi gefördert) bei der deutschen Kammer in Shanghai zum Ausdruck kommt. Neben dem Bund sind die Bundesländer seit Jahren in der Außenwirtschaftsförderung in China aktiv, mit Partnerschaften zu einer Reihe von Provinzen.

Vor diesem Hintergrund hat die EZ keine relevante Funktion in der unmittelbaren Unterstützung deutscher Unternehmen auf dem chinesischen Markt, sieht man von den Finanzierungen der DEG und dem einen oder anderen Lieferauftrag im Rahmen der FZ ab.

Es ergeben sich aber sehr wohl Synergien in den wirtschaftsrelevanten Handlungsfeldern der EZ, wenn es gelingt, die Kompetenz der Unternehmen und die politischen Zugänge der EZ zusammenzuführen. Vor allem in den Handlungsfeldern, wo die Nachhaltigkeit von Maßnahmen eng mit ihrer wirtschaftlichen Umsetzung verbunden ist, wie im Energie- oder im Transportsektor, ist eine Einbeziehung von Unternehmen zur Entwicklung modellhafter Vorhaben sinnvoll.

Die EZ sollte vor allem in diesen Feldern bereits in der Planung von Programmen die Abstimmung mit der Wirtschaft suchen, um frühzeitig Möglichkeiten der Kooperation zu identifizieren. Wo sich formelle PPP-Ansätze als machbar andeuten, sollten entsprechende Mittel im Programmrahmen vorgesehen werden. Die Handlungsfelder Stadtentwicklung und Energie sollten zunächst beispielhaft für eine verstärkte Kooperation mit der Wirtschaft vorgesehen werden. Hierzu sollten von den Durchführungsorganisationen der EZ thematische Workshops mit den Wirtschaftsverbänden und interessierten Unternehmen in China durchgeführt werden, mit dem Ziel Kooperationspotenziale auszuloten und die Programmgestaltung entsprechend anzupassen.

In anderen Handlungsfeldern, wie in der berufsorientierten Bildung, neigt sich die Phase der Förderung aus Mitteln der EZ dem Ende zu und es werden neue Trägermodelle unter Einbeziehung der Wirtschaft erforderlich (siehe Abschnitt 2.2.4).

Die Leistungsfähigkeit von Partnern aus der Wirtschaft und die gestiegene Leistungskraft der chinesischen Partner erlaubt es, das Subventionselement der EZ in China deutlich abzusenken und dennoch die angestrebten entwicklungspolitischen Wirkungen zu erzielen. Dazu müssen aber neue Formen der Zusammenarbeit erprobt werden, in denen die EZ nicht mehr die Hauptrolle als Geldgeber spielt, sondern nur noch einen subsidiären Beitrag leistet, der entwicklungsrelevante Vorhaben auf den Weg bringen kann.

## **5 Kooperation mit China als Geber**

Die chinesische Entwicklungszusammenarbeit genießt unter den anderen Gebern keinen guten Ruf. Sie gilt als ausschließlich an den nationalen politischen und wirtschaftlichen Interessen Chinas orientiert. Insbesondere die chinesische EZ in Afrika, in Verbindung mit dem wachsenden wirtschaftlichen Engagement Chinas in Sub-Sahara-Afrika, wird mit besonderem Argwohn beobachtet.<sup>11</sup> Tatsächlich ist China in den vergangenen zehn Jahren zu einem einflussreichen Akteur in Afrika geworden und verfolgt dort strategische politi-

---

11 Vgl. hierzu z.B. Denis M. Tull, Die Afrikapolitik der Volksrepublik China, SWP-Studie, Berlin 2005.

sche und wirtschaftliche Interessen. Politisch in Bezug auf die Unterstützung durch afrikanische Staaten in der Taiwan-Frage und in internationalen Organisationen. Wirtschaftlich u.a. in der Sicherung von Rohstoffen.

Als besonders nachteilig am chinesischen Engagement ist aus westlicher Sicht, dass sich China unter dem Mantel des Prinzips der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Länder nicht an den Versuchen der Gebergemeinschaft beteiligt, insbesondere in Afrika den Druck auf die Regierungen im Sinne von *good governance* zu erhöhen und die EZ eng mit Fortschritten in diesem Bereich zu verknüpfen. In Einzelfällen, wie im Sudan, hat China die westliche Politik, Druck auf das Regime auszuüben, konterkariert.

Aus diesen klaren politischen Differenzen mit China sollte jedoch nicht der voreilige Schluss gezogen werden, dass die wirtschaftliche Zusammenarbeit Chinas mit Entwicklungsländern für diese negative Auswirkungen hätte. Die Tatsache, dass China zu einem wichtigen, für einige Länder Afrikas zum wichtigsten Abnehmer von Rohstoffexporten geworden ist, sollte differenziert betrachtet werden. Zumindest kurzfristig ist dies für einige Länder von Vorteil. Das gleiche gilt für die billigen Konsumgüterimporte aus China, die nicht per se als Bedrohung der lokalen Produktion gesehen werden sollten. Grundsätzlich ist das wirtschaftliche Engagement chinesischer Firmen gerade in afrikanischen Ländern, in denen westliche Firmen kaum investieren, zu begrüßen. Für viele asiatische Entwicklungsländer ist China inzwischen der wichtigste Wirtschaftspartner. Trotz konkurrierender Beziehungen in einigen Branchen ist die wirtschaftliche Zusammenarbeit dieser Länder mit China eindeutig zu deren Vorteil. Dass China die politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Entwicklungshilfe zu unterstützen versucht, war und ist gängige Praxis vor allem der großen Geberländer.

Hinsichtlich der Entwicklungszusammenarbeit Chinas unterscheidet sich die Wahrnehmung in China selbst, sicherlich aber auch in den Partnerländern der chinesischen EZ, von der der meisten Geberländer. China hat in den letzten Jahren bilaterale Kooperationsvereinbarungen mit Entwicklungsländern abgeschlossen – im November 2005 etwa im Umfang von 1 Mrd. US \$ mit Vietnam – die von den Partnerländern offenbar als vorteilhaft betrachtet werden. Die chinesischen Infrastrukturprojekte und die Entsendung etwa von medizinischem Personal aus China werden von den Partnerländern öffentlich willkommen geheißen und in der chinesischen Presse als Ausweis solidarischer Gesinnung gefeiert. Die Tatsache, dass China keine politischen Auflagen mit seiner EZ verknüpft (außer der Nichtanerkennung Taiwans) und wesentlich weniger Ansprüche an die Perfektion von Projekten stellt als die westlichen Geber, wird von den Partnern sicherlich positiv gesehen.

Bei seinem Auftritt anlässlich des 60sten Jahrestags der VN hat der chinesische Präsident eine Ausweitung der chinesischen Entwicklungspolitik verkündet, mit der sich China in den nächsten Jahren unter die wichtigen Gebernationen einreihen will. Fünf Punkte wurden genannt:

- Keine Importzölle für die meisten Produkte der 39 *Least Developed Countries* (LDCs), mit denen China diplomatische Beziehungen hat.
- Ausweitung der Hilfe an HIPC-Länder und LDCs, mit denen China diplomatische Beziehungen hat; Streichung aller konzessionären öffentlichen Schulden an China innerhalb der nächsten zwei Jahre.

- Bereitstellung von konzessionären Krediten und vergünstigten Exportkrediten für Infrastrukturprojekte und Unternehmenskooperationen in Höhe von 10 Mrd. US \$ bis 2008.
- Erhöhung der Hilfe insbesondere für Afrika und dort besonders im Gesundheitswesen: Bereitstellung von Anti-Malaria Mitteln und anderen Medikamenten; Unterstützung beim Aufbau medizinischer Einrichtungen und bei der Ausbildung medizinischen Personals.
- Aus- und Fortbildung von 30.000 Personen unterschiedlicher Berufe aus Entwicklungsländern innerhalb der nächsten drei Jahre.

Schwerpunkte der chinesischen Entwicklungspolitik in den nächsten Jahren werden sicherlich an erster Stelle die unmittelbaren Nachbarländer, wie Burma, Nepal, Kambodscha, Nordkorea und Vietnam sein, wo es um die Sicherung der unmittelbaren strategischen und wirtschaftlichen Interessen Chinas geht. An zweiter Stelle stehen andere asiatische Länder und an dritter Stelle Afrika.

Es gibt ein hohes Interesse der traditionellen Geberländer, China in einen Dialogprozess einzubinden, der auf längere Sicht dazu führt, dass sich die Sichtweisen in Bezug auf grundlegende Fragen der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern wenigstens teilweise annähern. Wie in anderen Bereichen auch scheint es in China eine relativ hohe Bereitschaft zu geben, von anderen zu lernen und die Entwicklungspolitik an internationale „gute Geberpraktiken“ anzupassen, wo es den eigenen Interessen nicht widerspricht. Die sich jetzt neu herausbildende chinesische Entwicklungspolitik ist noch nicht umfassend definiert. Es gibt Spielräume für Anpassungsprozesse im Sinne einer Einbindung Chinas in die Diskussion und die Weiterentwicklung der internationalen Entwicklungspolitik, die genutzt werden sollten.

Hierbei geht es im Wesentlichen um drei Problemfelder, in denen eine Verständigung mit China angestrebt werden sollte:

1. Humanitäre oder sicherheitspolitische Krisen- und Konfliktfälle in Entwicklungsländern.
2. Stärkung und Reform der multilateralen Entwicklungsagenturen, insbesondere des VN-Systems.<sup>12</sup>
3. Politiken und Instrumente der Armutsbekämpfung in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, auch vor dem Hintergrund der chinesischen Erfahrungen auf diesem Gebiet.

Sowohl OECD/DAC als auch einzelne bilaterale Geber versuchen, mit China in einen Dialog zu diesen Fragen einzutreten. Im Februar 2005 hat das DAC ein „*Outreach-Programm*“ für neue Geber (u.a. China, Indien) begonnen. Das *United Kingdom Department for International Development* (DFID) hat seit 2004 ein Programm zur Kooperation mit der chinesischen Regierung im Sinne einer „globalen Entwicklungspartnerschaft“. Elemente dieses Programms sind:

---

12 Im Oktober 2005 hat die G20 unter chinesischem Vorsitz eine „*Global Development Agenda*“ verabschiedet, in der es u.a. um die Reform der Bretton-Woods-Institutionen geht.



- Die Einbeziehung eines chinesischen Mitglieds in die Blair-Commission für Afrika.
- Die Einbeziehung eines chinesischen Beobachters in den DAC *Peer Review* der britischen EZ.
- Die Abstellung eines Mitarbeiters im DFID-Büro in Peking mit der Aufgabe der Kontaktpflege zur chinesischen entwicklungspolitischen Administration. Die Arbeit wird unterstützt durch Forschungsmittel an das *Institute for Development Studies* (IDS) zur Erstellung von analytischen Arbeiten zur chinesischen EZ und Außenwirtschaftspolitik.
- Eine „*Wilton Park Conference*“ zu „China in Afrika“ mit chinesischen Teilnehmern.
- Die Durchführung gemeinsamer Projekte in Ghana (Malaria-Bekämpfung, kleine Bewässerungsvorhaben) und der bisher noch nicht erfolgreiche Versuch, einen chinesischen Beobachter in die Gruppe der Budgethilfegeber in Tansania einzubeziehen.

Darüber hinaus kofinanziert DFID ein UNDP-Vorhaben, mit dem der Aufbau eines „*Center for Poverty Reduction*“ in Peking unterstützt wird. Ziel des Instituts ist es, die chinesischen Erfahrungen in der Armutsbekämpfung analytisch aufzuarbeiten und für andere Entwicklungsländer nutzbar zu machen.

Welche Möglichkeiten ergeben sich vor diesem Hintergrund für die deutsch-chinesische Zusammenarbeit?

Zunächst sollten alle Versuche auf multilateraler Ebene – also im Rahmen des DAC, der Weltbank, der regionalen Entwicklungsbanken – mit China in einen entwicklungspolitischen Dialog zu treten, unterstützt werden.

Ob Deutschland darüber hinaus auf bilateraler Ebene China einschlägige Dialog- oder Kooperationsangebote machen sollte, wäre zu prüfen. Da die übergreifenden politischen und wirtschaftlichen Fragen im Zusammenhang mit Chinas Rolle in Entwicklungsländern auf zahlreichen internationalen Konferenzen erörtert werden, ginge es eher um konkrete Themen im Zusammenhang mit „guten Geberpraktiken“ oder Instrumente/Strategien der Armutsbekämpfung. So könnte etwa in den Sektoren, in denen Deutschland und China über gemeinsame Erfahrungen im chinesischen Kontext und über Erfahrungen in Drittländern verfügen (z. B. Wasser, Gesundheit) ein fachlicher Austausch über armutsorientierte Konzepte für Drittländer organisiert werden.

Eine Zusammenarbeit im Sinne einer „Dreieckskooperation“, also zur konkreten Unterstützung von Drittländern, hätte vor diesem Hintergrund eher die Bedeutung von gemeinsamen Lernprozessen. Der entwicklungspolitische Mehrwert dürfte angesichts der zusätzlichen Kosten der Kooperation eher bescheiden sein. Dennoch spricht nichts dagegen, Teilnehmer aus anderen Entwicklungsländern in die Maßnahmen laufender deutsch-chinesischer Projekte einzubeziehen, wie dies beispielsweise in Veranstaltungen des Handlungsfelds „Wirtschafts- und Strukturreform“ bereits geschieht. Im Sinne einer stärkeren Einbeziehung Chinas in programmorientierte Ansätze der Gebergemeinschaft wäre es ohnehin sinnvoller, weniger über gemeinsame bilaterale Projekte als über programmorientierte Geberprozesse in ausgewählten Ländern mit China ins Gespräch zu kommen. Die deutsche EZ könnte also dort, wo sie eine führende Rolle in Geberprozessen spielt, China dazu einladen, an solchen Prozessen teilzunehmen.

## Publikationen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik

### Schriften in der Nomos Verlagsgesellschaft

*Neubert, Susanne / Waltina Scheumann / Annette van Edig, / Walter Huppert* (Hrsg.): Integriertes Wasserressourcen-Management (IWRM): Ein Konzept in die Praxis überführen, 314 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1111-1

*Messner, Dirk / Imme Scholz* (Hrsg.): Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, 410 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1005-0

*Brandt, Hartmut / Uwe Otzen*: Armutorientierte landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung, 342 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-0555-3

[zu beziehen über den Buchhandel]

### Schriftenreihe im Weltforum Verlag

118 *Ashoff, Guido*: Der Entwicklungshilfeausschuss der OECD und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit: ein Verhältnis auf dem Prüfstand, 182 S., Bonn 2000, ISBN 3-8039-0497-8

117 *Scholz, Imme*: Nutzung natürlicher Ressourcen zwischen Raubbau und Nachhaltigkeit: Sozioökonomische Bedingungen und unternehmerische Handlungsmuster, 446 S., Bonn 1999, ISBN 3-8039-0492-7

[zu beziehen über den Buchhandel]

### Berichte und Gutachten

11/04 *Scholz, Imme et al.*: Sociedade civil e política ambiental na Amazônia. Os casos da barragem de Belo Monte e da rodovia federal BR-163, 85 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-272-6 (deutsche Fassung: ISBN 3-88985-260-2 – Berichte und Gutachten 12/03)

10/04 *Qualmann, Regine et al.*: Negotiating Economic Partnership Agreements with the EU. Opportunities, Risks, and Negotiation Options for Tanzania, 70 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-270-X

9/2004 *Goedeking, Ulrich*: Staatliche Regulierung des Engagements deutscher zivilgesellschaftlicher Organisationen und ihrer Partner in Entwicklungs- und Transformationsländern: Restriktionen und Reaktionsmöglichkeiten der deutschen EZ, 52 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-269-9

8/2004 *Brandt, Hartmut*: Probleme und Tendenzen der Agrarpolitik in Subsahara-Afrika, 87 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-268-8

[Schutzgebühr: 9,63 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel. Diese Schriftenreihe wurde eingestellt und ab November 2004 durch die neue Schriftenreihe „*Studies*“ ersetzt.]

## Neue Publikationsreihen ab November 2004

### Studies

- 15 *Stamm, Andreas et al.*: Strengthening Value Chains in Sri Lanka's Agribusiness: A way to Reconcile Competitiveness with Socially Inclusive Growth?, 113 S., Bonn 2006, ISBN 3-88985-308-0
- 14 *Herrfahrtdt, Elke et al.*: Water Governance in the Kyrgyz Agricultural Sector: On its Way to Integrated Water Resource Management?, 194 S., Bonn 2006, ISBN 3-88985-306-4
- 13 *Klingebliel, Stephan et al.*: New Interfaces between Security and Development: Changing Concepts and Approaches, 147 S., Bonn 2006, ISBN 3-88985-305-4
- 12 *Pfahl, Stefanie / Dennis Tänzler*: Bestandsaufnahme und Bewertung von *Capacity Development*-Maßnahmen im Bereich der internationalen Klimapolitik, 135 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-300-1
- 11 *Ashoff, Guido*: Enhancing Policy Coherence for Development: Justification, Recognition and Approaches to Achievement, 128 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-299-8 (deutsche Fassung: ISBN 3-88985-286-6 – Studies 6)
- 10 *Schmidt, Petra*: Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit der EU, 137 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-295-5
- 9 *Loewe, Markus*: Relevanz der *Millennium Development Goals* (MDGs) für die Länder des Nahen Ostens und Nordafrika sowie für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit dieser Region, 225 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-294-7
- 8 *Dussel Peters, Enrique*: Economic Opportunities and Challenges Posed by China for Mexico and Central America, 140 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-290-4

[Schutzgebühr: 10,00 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel]

### Discussion Paper

- 10/2006 *Brüntrup, Michael*: Everything But Arms (EBA) and the EU-Sugar Market Reform – Development Gift or Trojan Horse? 23 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-315-3, ISBN-13: 978-3-88985-315-8
- 9/2006 *Altenburg, Tilman*: Entwicklungszusammenarbeit im Gesamtkontext der Deutsch-Mexikanischen Kooperation: eine Portfolioanalyse, 18 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-313-7, ISBN-13: 978-3-88985-313-4
- 8/2006 *Picciotto, Robert*: Development Effectiveness at the Country Level, 26 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-312-9, ISBN-13: 978-3-88985-312-7
- 7/2006 *Draper, Peter / Tom Wheeler / Phil Alves*: The Role of South Africa in Global Structural Policy, 40 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-311-0, ISBN-13: 978-3-88985-311-0
- 6/2006 *Hamm, Brigitte*: Maßnahmen zur Stärkung von Sozial verantwortlichem Investieren (SRI): Vorschläge für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, 37 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-310-2, ISBN-13: 978-3-88985-310-3

[Schutzgebühr: 6,00 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel]

Eine vollständige Auflistung erhältlicher Publikationen des DIE finden Sie unter:

<http://www.die-gdi.de>