



China-Fest Düsseldorf 2016

„DER HIMMEL IST HOCH, DER KAISER WEIT“

Partnerschaften mit China und menschenrechtliche Sorgfaltspflichten

VON SABINE FERENSCHILD

„Städte- und Länderpartnerschaften sind wichtige Standbeine der Beziehungen (zu China, Einf. d. A.). Sie leisten einen konkreten Beitrag zur bilateralen Zusammenarbeit. Ferner verbessern sie das gegenseitige Verständnis und fördern den Austausch der Zivilgesellschaften in Deutschland und in China. Die Bundesregierung begrüßt die Partnerschaften und wird sich hierzu eng mit den Ländern abstimmen.“

Aus der China-Strategie der Bundesregierung (Kap. 3.2, S. 23)

Zwangsarbeit, fehlende Gewerkschaftsfreiheit, autoritäre Entwicklung und Unterdrückung der Meinungsfreiheit – die Verletzungen von Menschenrechten in China sind gravierend. Im Kontext von Lieferkettengesetzen bilden diese Gegebenheiten ein erhebliches Risiko für Unternehmen, die aus China Waren oder Vorprodukte beziehen (oder dort produzieren) und zugleich ihre menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten einhalten müssen / wollen (vgl. Ferenschild 2024).

Parallel zu dieser sich verschärfenden menschenrechtlichen Problematik unterhalten deutsche Kommunen und Bundesländer weiterhin partnerschaftliche Beziehungen zu chinesischen Kommunen und Provinzen. Diese Beziehungen sind vielfältig und umfassen politischen Austausch, wirtschaftliche und wissenschaftliche Kooperationen oder zivilgesellschaftliche Beziehun-

gen. Da wirtschaftliche Beziehungen zwischen Deutschland und China häufig von politischen Beziehungen bzw. Partnerschaften begleitet werden, stellt sich die Frage, ob ein Dialog zu menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten von Unternehmen zwischen deutschen und chinesischen Partner*innen innerhalb kommunaler und regionaler Partnerschaftsaktivitäten möglich ist.

Zwar zeigen die folgenden Einblicke in die real existierenden deutsch-chinesischen Partnerschaften, dass auch kommunale und regionale Partnerschaften immer stärker der zentralen Führung der KP Chinas unterworfen werden, aber wie ein chinesisches Sprichwort sagt „Der Himmel ist hoch, der Kaiser weit“ (zit.n. Heberer 2022: 31). Wo die Staatsführung fern ist, kann es sich lohnen, verbleibende Handlungsspielräume, die der weite Raum unter dem Himmel bietet, auszuloten.

STÄDTEPARTNERSCHAFTEN UND SUBNATIONALE DIPLOMATIE

Von der Bundesregierung in ihrer China-Strategie als wichtiges Standbein der deutschen China-Beziehungen gewürdigt, werden Städte- und Länderpartnerschaften mit China von Expert*innen als „Teil der kommunalen Außenpolitik“ (Pfundheller o.J.: o.p.) und als „subnationale Diplomatie“ zum Aufbau bilateraler Beziehungen und zur „Internationalisierung der Städte und ihrer Bewohner“ (Heberer 2022: 12) eingeordnet. Berücksichtigt man die wichtige Rolle von Städtepartnerschaften für die Versöhnungsarbeit in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg oder im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, dann wird das grundsätzliche Potenzial kommunaler Partnerschaften für die weltweite Völkerverständigung deutlich (vgl. Kefferpütz 2021: 3).

Gibt es dieses Potenzial auch für die Thematisierung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten? Ein genauerer Blick auf die beiden Seiten der Partnerschaften hilft einzuschätzen, ob dies realistisch wäre.

EIN BLICK AUF DIE DEUTSCHE SEITE

Bereits seit den 1980er Jahren unterhalten deutsche Kommunen und Länder Partnerschaften mit China. Nordrhein-Westfalen ist partnerschaftlich mit den chinesischen Provinzen Shanxi (seit 1984), Jiangsu (seit 1986) und Sichuan (seit 1988) verbunden, außerdem gibt es laut Engagement Global insgesamt 23 Städtepartnerschaften zwischen Kommunen in NRW und China, zu denen u.a. Duisburg – Wuhan (seit 1982), der Landkreis Siegen Wittgenstein – Deyang (seit 1996) oder Bonn – Chengdu (seit 2000) gehören (vgl. Kefferpütz 2021: 16; SKEW 2019: o.p.).

Bundesweit sind bis auf eines (Mecklenburg-Vorpommern) alle Bundesländer Partnerschaften mit chinesischen Provinzen eingegangen und auf kommunaler Ebene gibt es deutlich über 100 Städtepartnerschaften (vgl. Kefferpütz 2021: a.a.O.). Da keine Kommune verpflichtet ist, ihre internationalen Beziehungen einer zentralen Stelle zu melden, gibt es in Deutschland keine vollständige, aktuelle Überblicksstatistik über die deutsch-chinesischen Beziehungen. Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt bietet dennoch in ihrer Landkarte der deutsch-chinesischen Kommunalpartnerschaften einen guten Überblick mit Stand 2019 (vgl. SKEW 2019: o.p.).

China-Partnerschaften bilden nur einen kleinen Teil der mehr als 7.000 Partnerschaften, Freundschaften und Kontakte in die ganze Welt, die deutsche Kommunen unterhalten (vgl. RGRE Deutsche Sektion o.J.: o.p.). Während unter einer Städtepartnerschaft eine „förmliche, zeitlich und sachlich nicht begrenzte Partnerschaft, beruhend auf einem Partnerschaftsvertrag (Partnerschafts-urkunde)“ (Pfundheller o.J.: o.p.) verstanden wird, lassen sich von diesen „Freundschaften“, „Kontakte“ oder „Projektpartnerschaften“ unterscheiden, die sowohl formloser, themenspezifischer als auch zeitlich befristet sein können (vgl. RGRE Deutsche Sektion o.J.: o.p.). Deutsch-chinesische Beziehungen reichen also über reine Städtepartnerschaften hinaus.

Deutsche Kommunen und Länder gehen ihre internationalen Beziehungen relativ autonom ein, sie haben das „Recht der Selbstverwaltung“ (Frenzel et.al. 2024: 15), d.h. sie benötigen keine „Erlaubnis“ der Bundesebene, bevor sie internationale Kontakte aufnehmen. Dementsprechend vielfältig sind die inhaltlichen Schwerpunkte der



Ministerpräsident Laschet empfängt den Gouverneur von Jiangsu, Wu Zhenglong

Partnerschaften, die Zuständigkeit in den jeweiligen Rathäusern oder auch die Intensität der Partnerschaft. Inhaltlich stehen häufig Umweltfragen, kultureller Austausch sowie Förderung der Wirtschaftskontakte bzw. Investitionen im Fokus. Die Erfahrungen vieler Kommunen besonders bei chinesischen Investitionen sind dabei nach Einschätzung einer aktuellen Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung durchaus positiv, da die chinesische Seite Gesetze und tarifliche Mitbestimmung achtet und keine „Tendenz zu Betriebsabwicklungen oder Verlagerungen nach China“ bestünde – im Unterschied zu Investitionen „aus dem europäischen Ausland oder den USA“ (Frenzel et.al. 2024: 30). Die Studie weist aber auch darauf hin, dass für einen tieferen Austausch chinesische Sprachkenntnisse unverzichtbar sind: sensible Themen wie Pressefreiheit könnten auf Chinesisch durchaus besprochen werden, auf Deutsch oder Englisch aber in der Regel nicht (vgl. a. a. O.: 28).

Ein Blick auf die chinesische Seite

Laut Kefferpütz 2021 lässt sich die Entwicklung internationaler partnerschaftlicher Beziehungen auf chinesischer Seite in drei Phasen einteilen:

- ▶ 1980er Jahre: Im Rahmen der Reform- und Öffnungspolitik werden die ersten Länder- und Städtepartnerschaften etabliert.
- ▶ 2000er Jahre: Nach dem Beitritt Chinas zur Welthandelsorganisation (2001) werden die kommunalen und regionalen Partnerschaften zwischen Deutschland und China intensiviert.
- ▶ Seit 2012: Deutsch-chinesische Beziehungen auf subnationaler Ebene gewinnen mehr Relevanz, u.a. wird eine Urbanisierungspartnerschaft (2013) zur weiteren Förderung des Städte-austauschs vereinbart (vgl. Kefferpütz 2021: 4).

Anders als auf der deutschen Seite sind internationale Partnerschaften chinesischer Kommunen und Provinzen eingebunden in ein national gesteuertes System. Chinesische Kommunen können sich ihre internationalen Partner zwar selbst aussuchen, der Abschluss einer Partnerschaft bedarf aber der Zustimmung einer zentralen Ebene (vgl. Heberer 2022: 14). Alle Partnerschaften werden von der Chinese People's Association for Friendship with Foreign Countries (Chinesische Volksvereinigung für die Freundschaft mit dem Ausland - CPAFFC) verwaltet, die dem Außenministerium unterstellt ist und als Einflussinstrument der KP Chinas gilt (vgl. Freiheit für Hongkong 2024: 8; Frenzel et.al. 2024: 19). Letztlich bewilligt also das Außenministerium den Abschluss internationaler Partnerschaften. Das ist zwar schon viele Jahrzehnte so, doch verändert die autoritäre und zentralistische Ära unter Xi Jinping, verbunden mit dem Abbau der Unabhängigkeit von Lokalregierungen aus der Reform- und Öffnungsperiode der

Kommunalbeziehungen NRW / China

Beginn	NRW-Kommune	Kommune in China
1982	Duisburg	Wuhan
1984	Düsseldorf	Shenyang
1986	Aachen	Ningbo
1987	Köln	Beijing
1988	Gladbeck	Fushun
1992	Dortmund	Xi'an
1993	Marl	Changzhi
1996	Landkreis Siegen-Wittgenstein	Deyang
1997	Troisdorf	Nantong
2000	Neuss	Wuxi
2000	Bonn	Chengdu
2002	Düren	Jinhua
2003	Paderborn	Qingdao
2003	Bocholt	Wuxi
2005	Leverkusen	Wuxi
2007	Ratingen	Bezirk Huishan, Wuxi
2008	Wuppertal	Qingdao
2011	Würselen	Ruichang
2015	Essen	Changzhou
2015	Herford	Bezirk Xinbei der Stadt Changzhou
2015	Minden	Changzhou
2017	Mönchengladbach	Suqian
2017	Jülich	Taichang
2018	Ahlen	Pujiang
2018	Dinslaken	Yangzhou
2019	Herne	Luzhou

Quelle: Eigene Darstellung nach SKEW 2019

1980er Jahre, die Auswirkungen dieser Struktur auf die kommunalen Partnerschaften (vgl. Frenzel et.al. 2024: 8). Die chinesischen Kommunen sind verstärkt gehalten, „im Umgang mit ausländischen Partnerstädten außenpolitische Prinzipien zu wahren und Diskussionen über ‚sensible Themen‘ (Taiwanfrage, Menschenrechte, Tibet, ethnische Fragen) möglichst zu vermeiden.“ (Heberer 2022: 14; vgl. Frenzel et.al. 2024: 7). Angesichts dieser Top-Down-Struktur wundert es nicht, dass zivilgesellschaftliche Akteur*innen, die sich mit menschenrechtlichen Themen beschäftigen, von deutscher Seite kaum sowie von chinesischer Seite gar nicht an den kommunalen Partnerschaften beteiligt sind (vgl. Freiheit für Hongkong 2024: 10).

Eine Studie vom Mercator Institute for China Studies (MERICS) weist auf die Gefahr hin, dass die Funktionalisierung kommunaler Partnerschaften für nationale Interessen die Risiken für Wirtschaftsspionage, politische Einflussnahme und Desinformation im Rahmen von Partnerschaftsaktivitäten erhöht. Dies wäre das Gegenteil der De-Risking-Strategie der Bundesregierung (vgl. Kefferpütz 2021: 3).



Partnerstädte der Landeshauptstadt Düsseldorf

Auf Grundlage dieser veränderten Rahmenbedingungen lässt sich vermuten, dass die für eine gelungene Beziehung nötige Vertrauensbildung zwischen der deutschen und der chinesischen Seite insbesondere bei neuen bzw. jungen Partnerschaften erschwert ist. Über viele Jahre gewachsene Partnerschaften könnten davon weniger betroffen sein, sofern die handelnden Personen nicht zu sehr oder zu häufig wechseln / gewechselt haben. Gerade langjährige Partnerschaften könnten also geeignet sein, sensible Themen anzusprechen bzw. sich in neue Themenfelder wie z.B. die menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten vorzuwagen.

KÖLN - BEIJING: PARTNERSCHAFT UND MENSCHENRECHTE

Ein gutes Beispiel für eine langjährige Partnerschaft ist die Partnerschaft der Stadt Köln mit der chinesischen Hauptstadt Beijing, die von Oberbürgermeisterin Henriette Reker bei einem Peking-Besuch 2024 als „wertvoll und lebendig“ bezeichnet wurde (Stadt Köln.2024: o.J.). In der öffentlichen Darstellung der Partnerschaft weist die Stadt Köln auch auf menschenrechtliche Probleme in China hin, was nicht häufig der Fall ist. Überwiegend wird dieses Thema in der Öffentlichkeit ausgeklammert.

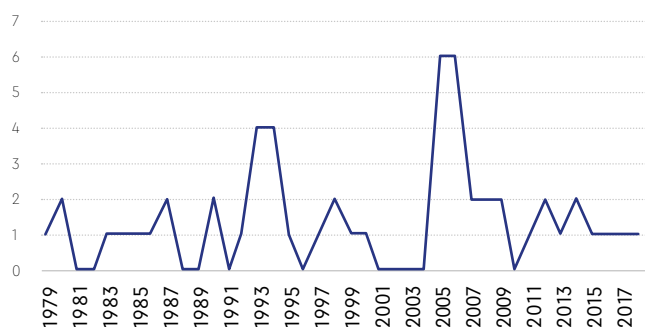
Die Stadt Köln unterhält insgesamt 23 Städtepartnerschaften, eine davon ist seit 1987 die Partnerschaft mit Beijing, angestoßen durch den damaligen Kölner OB Norbert Burger. Über die letzten fast 40 Jahre hat sich die Partnerschaft, die mit einem Fokus auf Wirtschaft, Handel, Wissenschaft, Technik, Kultur und Tourismus begann, weiterentwickelt (ohne dass der Wirtschaftsfokus unbedeutender geworden wäre). Anlässlich des 20-jährigen Bestehens wurde die Partnerschaft formell um die

Themen Klima-, Umwelt- und Ressourcenschutz sowie Bildung und Jugendarbeit ergänzt. Die Partnerschaft diente vor allem in den Anfängen als „Türöffner“ (Stadt Köln o.J.: o.p.) für den Zugang Kölner Unternehmen zum chinesischen Markt. Die wissenschaftliche Kooperation spielt ebenfalls eine wichtige Rolle. Die Landesregierung von NRW hat die Universität Köln als zentrale Koordinierungsinstanz für den Wissenschaftsaustausch mit China benannt (vgl. Stadt Köln o. J.: o. p.).

Beijing wiederum pflegt insgesamt 54 Städtepartnerschaften, die meisten davon zu anderen Hauptstädten wie zum Beispiel Neu-Delhi / Indien, Washington / USA oder London / Großbritannien (vgl. Stadtregierung Beijing o.J.: o.p.). Als der Partnerschaftsvertrag im Herbst 1987 unterzeichnet wurde, unterzeichnete von Peking Seite aus der damalige Oberbürgermeister Chen Xitong, der nur kurze Zeit später, im Juni 1989, zu den Verantwortlichen für die tödliche Niederschlagung der Tian'anmen-Proteste gehörte (vgl. Der Spiegel 2012: o.p.; bpb Social Media 2024: o.p.). Die Beijing – Köln-Partnerschaft überdauerte diese Tragödie, wie viele andere China-Partnerschaften auch, die nur kurz auf Eis gelegt und dann wieder aktiv betrieben wurden (und mit einer Vielzahl neuer Partnerschaften in den 1990er und 2000er Jahren einhergingen, s. Grafik). Köln erinnert an das Massaker der chinesischen Regierung an der eigenen Bevölkerung immerhin in der Darstellung der Partnerschaft auf seiner Webseite (vgl. Stadt Köln o. J.).

Wie im Fall anderer Städtepartnerschaften hat sich auch in Köln mit der im Jahr 2006 gegründeten „Gesellschaft der Chinafreunde e. V. (GdCf) – Partnerschaftsverein Köln-Peking“ eine zivilgesellschaftliche Gruppe gegründet, die die Partnerschaft mit einem Fokus auf den Kulturaustausch zwischen beiden Städten und die direkte Begegnung von Bürger*innen fördern möchte (vgl. GDCF Köln o.J.: o.p.). In Köln kooperiert der Verein mit der Stadt(verwaltung) und in der Cologne Alliance mit anderen Kölner Partnerschaftsvereinen.

ANZAHL NEUE PARTNERSCHAFTEN DER STADT BEIJING, 1979 BIS HEUTE



Quelle: Eigene Darstellung nach Stadtregierung Beijing (o.J.)



Erinnerung an Tian'anmen, 30 Jahre danach

In China ist die Beijing People's Association for Friendship with Foreign Countries (BPAFFC) ein Kooperationspartner, laut Webseite vor allem bei kulturellen Projekten. Die BPAFFC ist eine 1981 gegründete Pekinger Nicht-Regierungsorganisation (vgl. BPAFFC o.J.: o.p.). Ob sie der oben genannten Chinese People's Association for Friendship with Foreign Countries angehört, ist aus der Webseite nicht ersichtlich, liegt aber angesichts der Namensgebung nahe. Beide firmieren zwar als Nicht-Regierungsorganisationen, sind aber vermutlich beide eher als Einflussinstrumente der KP Chinas einzuschätzen (s.o.).

Was die Partnerschaftsarbeit Kölns besonders macht, ist der explizite Bezug zwischen Städtepartnerschaften und Menschenrechtsarbeit. Im Fall von internationalen wie innerstaatlichen Menschenrechtsverletzungen gäbe es

„... kommunale Handlungsmöglichkeiten, die über die Grenzen nationalstaatlicher Außenpolitik hinausgehen. Im Rahmen der Städtediplomatie ist es auch Kommunen aufgegeben, in enger Abstimmung mit dem Auswärtigen Amt Stellung zu beziehen und die eigenen Handlungsspielräume klug abgestimmt im Sinne des oben genannten Wertefundaments zu nutzen. Sie können und sollen insbesondere vertrauensbildend und dadurch auch friedensfördernd wirken sowie Diskursräume öffnen, auch zu strittigen Themen.“
(Stadt Köln 2022: 8).

So formuliert es die Stadt in ihrem neuen, für alle internationalen Partnerschaften der Stadt

Köln gültigen, Partnerschaftskonzept, zu dem zivilgesellschaftliche Initiativen beigetragen haben (vgl. Initiative Menschenrechtsstadt Köln o.J.: o.p.). Eine Konsequenz aus diesem neuen Konzept ist der Beitritt Kölns zur Initiative „10, 100, 1000 Menschenrechtsstädte und Gebiete bis 2030“ im Jahr 2023 (vgl. Stadt Köln 2023: o.p.).

FAZIT UND EMPFEHLUNGEN

Unser Blick auf deutsch-chinesische Partnerschaften, ihre Schwerpunkte und die strukturellen Unterschiede zwischen deutscher und chinesischer Seite zeigt, dass kommunale Partnerschaften eine Dialogebene für vielfältige Themen sein können. Auch wenn es so aussieht, als würden in deutsch-chinesischen Partnerschaften vor allem Themen behandelt, die dem Interesse beider Seiten entsprechen (hierzu gehören Menschenrechte zumindest auf chinesischer Seite nicht), so können in nicht-öffentlichen Runden und besonders bei chinesischer Sprachkompetenz auch sensible Themen angesprochen werden. Hier liegt eine Chance für den Austausch zu menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten von Unternehmen.

Es wird aber auch deutlich, dass es auf deutscher Seite keinen vollständigen Überblick über die Vielfalt der kommunalen und regionalen Beziehungen zu chinesischen Partnern gibt. Beim gegenwärtigen Einblick in die deutsch-chinesischen Beziehungen entsteht der Eindruck einer Schieflage, in der die deutsche Seite die Partnerschaft primär aus lokalen Interessen heraus betreibt, die chinesische Seite aber nationale Interessen in der Partnerschaft berücksichtigen muss.



Seidenproduktion in Suzhou
in der chinesischen
NRW-Partnerprovinz Jiangsu

EMPFEHLUNGEN

Deutsche Kommunen und Bundesländer sollten die veränderte Lage in China wahrnehmen, reflektieren und ihre China-Kompetenz ausbauen. Die Entwicklung kommunaler Leitlinien für internationale Partnerschaften, sofern noch nicht vorhanden, sowie eine kommunale China-Strategie sind hilfreiche Bausteine. Dafür sind eine gute China-Expertise sowie Wissen um Akteur*innen und Strukturen nötig.

Bundesländer und/oder Bundesregierung sollten eine China-Kompetenzstelle einrichten. Eine fachkundige Informations- und Koordinierungsstelle kann Kommunen zügig und effektiv informieren, wenn es um Pro und Contra bei der Aufnahme neuer Partnerschaften, bei der Setzung neuer Themen in bestehenden Partnerschaften oder der Bearbeitung von auftretenden Problemen geht. Die Vernetzung mit anderen Kommunen über eine China-Kompetenzstelle stärkt das Erfahrungslernen. Eine derartige bessere Koordinierung könnte die einzelnen Kommunen in ihren Beziehungen zu chinesischen Kommunen stärken, ohne zugleich das chinesische Modell der Einbindung kommunaler Partnerschaften in außenpolitische Staatsinteressen nachzuahmen und die Kommunen ihrer Autonomie zu berauben.

Einzelmaßnahmen in diesem Kontext könnten ein umfassendes Mapping aller deutsch-chinesischen Partnerschaftsbeziehungen sein, regelmäßige Vernetzungstreffen, feste Ansprechpartner mit China-Expertise bei Beratungsbedarf, ein „How to-Partnerschafts“-Guide und anderes mehr.

Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten von Unternehmen sollten zum Thema des Austauschs bei Städtepartnerschaften werden. Kommunale Partnerschaften haben sich in den letzten Jahren inhaltlich weiterentwickelt. Nachhaltigkeitsthemen wie der Klimawandel, zukunftsfähige Entwicklung oder Bildungschancen stehen auf der Agenda deutsch-chinesischer Partnerschaften. Menschenrechtliche Sorgfaltspflichten von Unternehmen, die zur Umsetzung des UN-Nachhaltigkeitsziels Nr. 8 (Wirtschaftswachstum und menschenwürdige Arbeit) beitragen, wurden bisher noch vernachlässigt. Dabei gehören sie zu den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, sind in Richtlinien der OECD sowie in EU- und deutschen Lieferkettengesetzen verankert. Einzelunternehmen tun sich schwer, bei chinesischen Geschäftspartnern Verständnis für menschenrechtliche Risikoanalysen zu wecken und entsprechende Daten zu erhalten. Ein gemeinsames Vorgehen, flankiert über formelle partnerschaftliche Beziehungen, kann deshalb hilfreich sein. Sollten deutsche Kommunen dieses Thema aufgreifen, könnten sie damit einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten leisten. ♦

LITERATUR

Das Literaturverzeichnis ist hier <https://t1p.de/5vp48> oder unter diesem QR-Code abrufbar:



FÖRDERER



STIFTUNG UMWELT
UND ENTWICKLUNG
NORDRHEIN-WESTFALEN

IMPRESSUM

Bonn, Februar 2025

HERAUSGEBER:
SÜDWIND e.V.
Kaiserstraße 201,
53113 Bonn
Tel.: +49(0)228-763698-0
info@suedwind-institut.de
www.suedwind-institut.de

BANKVERBINDUNG SÜDWIND:
KD-Bank
IBAN: DE45 3506 0190 0000 9988 77
BIC: GENODED1DKD

AUTORIN:
Dr. Sabine Ferenschild

REDAKTION UND LEKTORAT:
Nina Giaramita,
V.i.S.d.P.: Dr. Ulrike Dufner

GESTALTUNG:
twotype design,
Hamburg

Für den Inhalt
dieser Publikation
ist allein der
Herausgeber
verantwortlich.

factsheet
Der Himmel
ist hoch – der
Kaiser weit
2025-02



INSTITUT FÜR ÖKONOMIE
UND ÖKUMENE