

## Im Fokus

---

# **Die deutsche Regierung hat gewechselt – der Deutsch-Chinesische Rechtsstaatsdialog geht weiter**

Katja Levy

## **The German Government Has Changed – The Sino-German Rule of Law Dialogue Is Continued**

### **Abstract**

A year ago the *Sino-German Rule of Law Dialogue* has been extended for the third time. Since its beginning in 2000 it has been confronted with high hopes as well as harsh criticism. This article summarizes the scope and meaning of this unique dialogue between Germany and China. It contrasts the most important arguments for and against this cooperation programme by way of a content analysis of selected articles from German newspapers and tries to evaluate these findings in view of the dialogue's future under the new German government.

*Keywords: China, rule of law, dialogue, human rights, legal reforms*

### **Einleitung**

Vor einem Jahr, am 27. September 2005, ist das dritte Zweijahresprogramm des Deutsch-Chinesischen Rechtsstaatsdialogs (RSD) unterzeichnet worden. Es wurde noch kurz vor den Bundestagswahlen in Deutschland ausgehandelt, so dass eine Fortführung des Dialogs auch über den damals bereits abzusehenden deutschen Regierungswechsel hinaus gewährleistet werden konnte.

Der Jahrestag bietet Gelegenheit, Zwischenbilanz zu ziehen: Zunächst wird der RSD dargestellt und die Widersprüchlichkeit des Bildes vom RSD anhand

einer stichprobenartigen Inhaltsanalyse aufgezeigt. Anschließend werden Eindrücke über den Umgang der Regierung Merkel mit dem RSD zusammengefasst. Schließlich wird ein Fazit aus diesen verschiedenen Perspektiven gezogen.

## Was ist eigentlich der Rechtsstaatsdialog?

Wie weiter unten noch detailliert gezeigt werden wird, erfährt der RSD eine äußerst kontroverse Einschätzung. Nicht zuletzt sind daran die vielen Bezeichnungen des Dialogs in den Medien und die ungenaue Definition verantwortlich, die offen lässt, was eigentlich genau von dem Begriff *Rechtsstaatsdialog* erfasst ist.

### Entstehung

Im November 1999 besuchte der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder die VR China. Neben einer stattlichen Anzahl von zu unterzeichnenden Geschäftsverträgen hatte er auch die Idee zu einem Rechtsstaatsdialog mit im Gepäck und legte sie dem damaligen chinesischen Ministerpräsident Zhu Rongji vor. Schon im Juni des darauffolgenden Jahres konnte die *Deutsch-Chinesische Vereinbarung zu dem Austausch und der Zusammenarbeit im Rechtsbereich* unterzeichnet werden. Ebenfalls im Jahr 2000 fand die Auftaktveranstaltung, ein Symposium über *Rechtsbindung der Verwaltung und Individualrechtsschutz* in Beijing statt.

Diese erste Veranstaltung, zu der neben der Bundesjustizministerin auch eine Bundestagsdelegation anreiste, scheiterte beinahe, weil im Bundestag einen Tag vor Abreise der deutschen Delegation ein Antrag über die Menschenrechtslage in China debattiert wurde (Deutscher Bundestag 2000). Die chinesischen Gastgeber waren darüber so verärgert, dass der chinesische Justizminister Gao Changli bei der Eröffnungsrede darauf verzichtete, sein Manuskript zu verlesen und stattdessen die ausländischen Teilnehmer darauf hinwies, dass „die Zeit der Erniedrigungen durch den Westen endgültig vorbei und China ein souveräner Staat sei.“ (Gao Changli zitiert nach Drewes 2000). Der Minister schreckte auch nicht davor zurück, das Beispiel des berühmten Shanghaier Eingangsschildes mit der Aufschrift ‘Für Hunde und Chinesen kein Zutritt’ zu bemühen. Das erste Symposium nahm dann doch noch einen guten Verlauf (Drewes 2000), und im Oktober 2001 wurde das erste Zweijahresprogramm unterzeichnet, das die Projekte und Themenbereiche des Dialogs für die kommenden beiden Jahre festlegte. Es führte sowohl neue

Projekte als auch bereits in den 1990er Jahren angelaufene Projekte erstmals unter dem Dach des Rechtsstaatsdialogs zusammen.

Es folgten jährliche Symposien in Deutschland und China. Zwischen den Symposien wurden zahlreiche Besuchsreisen unternommen und Projekte durchgeführt. Das vierte Symposium in Berlin über Rechtsfragen bei der Internetnutzung erregte im November 2003 einiges Aufsehen, da die deutsche Seite während des Symposiums die Freilassung von Internetdissidenten forderte (Müller 2003). Einen Monat später konnten die Organisatoren des Dialogs anlässlich der Unterzeichnung des zweiten Zweijahresprogramms verkünden, dass das Thema Menschenrechte erstmals als eigenes Projekt aufgenommen werden konnte (BMJ 2003).

Inzwischen scheint sich im RSD eine gewissen Routine eingespielt zu haben. Die Symposien finden inzwischen nicht mehr nur in den Hauptstädten der beiden Partnerländer statt, sondern gehen auch in die Provinzen – zunächst 2005 nach Hamburg, dann dieses Jahr ins chinesische Xi'an; für 2007 ist Frankfurt vorgesehen. 2005 wurde der RSD zum dritten Mal verlängert.

## **Viele Namen – viele Dialoge**

Der Rechtsstaatsdialog basiert auf der *Deutsch-Chinesischen Vereinbarung zu dem Austausch und der Zusammenarbeit im Rechtsbereich*, die am 30. Juni 2000 von der damaligen Bundesministerin der Justiz, Däubler-Gmelin, und dem damaligen chinesischen Minister des Rechtsamts, Yang Jingyu, unterzeichnet wurde. Die Bezeichnung *Rechtsstaatsdialog* taucht in der Vereinbarung selbst nicht auf. Allerdings wird der Dialog fast ausnahmslos in allen diesbezüglichen Veröffentlichungen der Bundesregierung unter diesem Namen geführt.

Nicht zu verwechseln ist er mit den beiden deutsch-chinesischen Menschenrechtsdialogen, von denen einer auf deutscher Seite vom Auswärtigen Amt, der andere von der Friedrich-Ebert-Stiftung geführt wird. Beides sind Projekte innerhalb des Rechtsstaatsdialogs. Ihre Arbeit ist, wie der Name schon sagt, viel enger auf den Austausch über Einzelfälle und bestimmte Rechtsfragen mit direktem Bezug auf die Menschenrechte zugeschnitten.

Etwas anderes sind auch der EU-Menschenrechtsdialog, der seit dem Jahr 1995 jährlich zweimal durchgeführt wird (EU 2006), und die diversen Menschenrechtsdialoge, deren Durchführung die VR China mit mehreren einzelnen Staaten beschlossen hat (Maas 2001), darunter auch mit den USA.

Auch die *Rechtsberatung*, die China von den USA, Deutschland und anderen Staaten empfängt (Schulte-Kulkmann 2005), ist vom RSD als Ganzem zu unterscheiden. Sie ist nur teilweise in den RSD aufgenommen worden.

In den Berichten und Kommentaren ist oft vom *Rechtsdialog* mit China die Rede, der sich nicht immer eindeutig auf einen oder mehrere Formen des Dialogs mit der VR China bezieht.

Alleinstellungsmerkmal des *Rechtsstaats* dialogs ist schon von seiner Bezeichnung her der Bezug zur Rechtsstaatlichkeit. Aus der Vereinbarung über den RSD (Bundesregierung 2000) geht lediglich hervor, dass

- es bereits vorher Austauschaktivitäten im Rechtsbereich gegeben hat und diese durch einen „Dialog über den Aufbau des Rechtsstaats“ (Bundesregierung 2000) weitergeführt und vertieft werden sollen;
- die Gewährleistung von Bürgerrechten, der Respekt der Menschenrechte und die Garantie des gesetzmäßigen staatlichen Handelns als Erfolg des Dialogs zu werten seien;
- der Dialog sich zunächst auf sieben Rechtsgebiete (Verwaltungsrecht, Zivil- und Handelsrecht, Wirtschaftsrecht, Arbeits- und Sozialrecht sowie Regelungen zur Durchsetzung der Gesetze, zum Schutz der verbürgten Rechte der Bürger sowie zur Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität und Korruption) beschränkt.

Der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder betonte in diesem Zusammenhang stets die Unteilbarkeit des Rechtsstaats (z. B. Bruns 1999). In den offiziellen Texten der Akteure wird nicht explizit definiert, was unter Rechtsstaatlichkeit genau zu verstehen ist. Laut Creifelds Rechtswörterbuch (Kauffmann 1996: 1006f.) umfasst der Rechtsstaat:

Erstens, dass der Staat eine Rechtsordnung aufstellt und garantiert (Rechtsstaat im formellen Sinne) sowie

zweitens, die Garantie bestimmter historisch entwickelter, teilweise auch in die Verfassung ausdrücklich aufgenommener *rechtsstaatlicher* Grundsätze (Rechtsstaatlichkeit im materiellen Sinne, *Gerechtigkeitsstaat*). Zum materiellen Rechtsstaat lassen sich folgende Prinzipien zählen:

- der Grundsatz der Gewaltentrennung,
- die Gewährleistung persönlicher Grundrechte,
- die Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung,

- die Bindung der vollziehenden Gewalt und der rechtsprechenden Gewalt an Gesetz und Recht,
- die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung,
- eine gewisse Voraussehbarkeit und Bestimmtheit der staatlichen Handlungen,
- Rückwirkungsverbot von Strafgesetzen,
- der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von Mittel und Zweck (Übermaßverbot),
- eine möglichst umfassende Gewährung von Rechtsschutz durch unabhängige Gerichte bei Rechtsverletzungen durch die öffentliche Gewalt sowie
- Rechtssicherheit, die jedoch nach herrschender Meinung keinen Vorrang beanspruchen kann, wenn der Widerspruch zur Gerechtigkeit unerträglich sein würde.

Ein Rechtsstaatsdialog kann nach dieser Definition weiter gefasst werden als ein Menschenrechtsdialog, da sich rechtsstaatliche Elemente auch in anderen Rechtsbereichen nachweisen lassen. So kann also ein Projekt zur *Rechtssicherheit von Unternehmern auf dem chinesischen Markt* ebenso in den Dialog aufgenommen werden wie eines zum *Schutz der Bürgerrechte bei staatlichen Infrastrukturmaßnahmen*, ohne dass sein Rahmen unnatürlich überdehnt werden würde.

## Aktivitäten im Rechtsstaatsdialog

Die einzelnen Aktivitäten, die der Rechtsstaatsdialog umfasst, sind seit kurzem in einer Broschüre dargestellt, die die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), einer der größten Akteure des RSD, anlässlich des siebten Symposiums herausgegeben hat (GTZ 2006). Statt die Darstellung zu wiederholen, beschränkt sich die vorliegende Analyse auf die Herausarbeitung der Struktur des RSD.

Der Dialog wird in Form von Symposien, Projekten sowie Runden Tischen durchgeführt.

### Symposien

Sieben hochrangige Symposien haben bisher abwechselnd in China und Deutschland stattgefunden. Insgesamt nehmen durchschnittlich etwa 60 deutsche und chinesische Fachleute aus Politik, Rechtswissenschaft und Rechtspraxis daran teil.

Die Symposien bestehen in der Regel aus zwei separaten Teilen: einem offiziellen Teil in großer Runde, bei dem die Minister und Abgeordneten ihre Grußworte

und erste Fachleute Ansprachen zum Oberthema des Symposiums vortragen und der mit einer Diskussionsrunde abgeschlossen wird. Während der zweiten Hälfte eines Symposiums finden Arbeitsgruppensitzungen statt, in denen die juristischen Fachleute aus Deutschland und China im kleinen Kreis über vorgegebene Teilaspekte des Oberthemas diskutieren können. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen werden schließlich im großen Forum vorgetragen und abschließend diskutiert.

Die Themenwahl ist eine wichtige Aufgabe im deutsch-chinesischen Koordinierungsprozess des RSD. Oft haben sich die Themen an den Gesetzgebungsvorhaben der chinesischen Seite orientiert, so dass ganz aktuelle Rechtsfragen zur Diskussion gebracht werden konnten.

Ein Extrembeispiel der Themenwahl war das Thema Notstandsgesetzgebung, das im Jahr 2004 im Rechtsstaatsdialog behandelt wurde. Die chinesische Begründung für die Themenwahl, dass die VR China nach der SARS-Epidemie und mehreren verheerenden Überschwemmungen an einem Regelwerk für Krisensituationen arbeite, kollidierte mit den großen Vorbehalten und negativen Erinnerungen an die Notstandsgesetzgebung in der Bundesrepublik in den 1960er Jahren, die große Proteste ausgelöst hatte und eine ganze Generation von Deutschen noch heute in ihrer Haltung gegenüber dem Staat prägt. Fachlich wurde das Thema mit der Begründung verteidigt, dass gerade die Einschränkung von Grundrechten in Krisensituationen einer rechtsstaatlich wohl fundierten Gesetzesgrundlage bedarf.

Bisher haben folgende große Symposien im RSD stattgefunden:

- Rechtsbindung der Verwaltung und Individualrechtsschutz (Beijing, 12. und 13. Juni 2000)
- Rechtlicher Rahmen für die unternehmerische Tätigkeit in der Marktwirtschaft – Staatliche Regulierung und Schutz der legitimen Rechte und Interessen der Bürger und der Unternehmen (Berlin, 08. und 09. Oktober 2001)
- Die Rechtsstaatliche Ordnung der Marktwirtschaft – Förderung der Kreditwürdigkeit und der Rechtssicherheit für Bürger und Unternehmen (Beijing, 20. und 21. Mai 2002)
- Rechtsfragen, Politik und globale Nutzungsmöglichkeiten der Informationstechnologie (Berlin, 10. und 11. November, 2003)
- Ausübung der Notstandsbefugnisse des Staates und Schutz der Rechte der Bürger (Beijing, 17. und 18. Mai 2004)

- Offenlegung von Regierungs- und Verwaltungsinformationen (Hamburg, 20. und 21. Juni 2005)
- Ausübung von Verwaltungszwang und die Rechte der Bürger (Xi'an, 22. und 23. Mai 2006).

Jedem dieser Themen lassen sich leicht ein oder mehrere Prinzipien aus der obigen Definition des Rechtsstaats zuordnen, die in den Diskussionen thematisiert werden konnten, z. B. Rechtssicherheit, Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Voraussehbarkeit und Bestimmtheit staatlicher Handlungen. Damit wird deutlich, dass sich der Rechtsstaatsdialog darin auszeichnet, dass er ein sehr breites Themenspektrum abdeckt und eine Vielzahl von Ansatzpunkten und Gesprächsmöglichkeiten bietet.

Die Vorträge, die von den deutschen und chinesischen Teilnehmern auf den Symposien gehalten wurden, sind zum größten Teil bereits veröffentlicht worden (Auswärtiges Amt 2001; GTZ 2001, 2006, 2006a, 2006b, 2006c; Rechtsamt 2004).

## Projekte

Der RSD beschränkt sich nicht allein auf die jährlichen Symposien. Vielmehr ist er *Dach* für eine Vielzahl von Beratungs-, Austausch- und Übersetzungsprojekten. Der RSD bündelt also die Rechtsprojekte verschiedenster deutscher Träger mit der VR China. Mit der Aufnahme der bereits bestehenden Projekte in den Rechtsstaatsdialog der Bundesregierung war auch eine Aufwertung der einzelnen Maßnahmen verbunden. Allerdings ist mit der Nennung von Rechtsprojekten im RSD im allgemeinen allein Prestige, jedoch keinerlei (politische oder finanzielle) Förderung verbunden.

Bisher wurden zwischen der Bundesrepublik drei Zweijahresprogramme unterzeichnet (Bundesregierung 2001, 2003, 2005). Die offizielle Übersicht verzeichnet insgesamt 66 Projekte. Bei genauer Betrachtung ergibt sich, dass 21 Projekte davon bereits vor Unterzeichnung der Vereinbarung existierten und immerhin 18 neue Projekte seit Unterzeichnung der Vereinbarung hinzugekommen sind. Die restlichen 27 sind Projekte, die mehrmals in der Liste aufgeführt sind, weil sie über mehrere Zweijahresperioden hinweg durchgeführt wurden bzw. werden.

Die Projekte, die entweder schon vor der Vereinbarung bestanden (alt) oder seit Unterzeichnung neu hinzukamen (neu), lassen sich in folgende Projektarten einordnen:

- Besuchsreisen, Korrespondenz: 2 (1 alt, 1 neu),
- Dialog: 3 (neu),
- Fortbildung: 4 (2 alt, 2 neu),
- Hochschulzusammenarbeit: 4 (4 alt),
- Rechtsberatung: 8 (6 alt, 2 neu),
- Seminare und Symposien (eintägig und mehrtägig bzw. über längere Perioden): 17 (4 alt, 13 neu),
- Übersetzungen: 1 (neu).

Der Umfang der Projekte ist sehr breit und reicht von halbtägigen Seminaren bis zu mehrjährigen Fortbildungsprojekten.

### **Runde Tische**

Neben den Symposien und den Einzelprojekten gehören auch die jährlichen Runden Tische zum Rechtsstaatsdialog. Sie werden vom Bundesministerium der Justiz veranstaltet und bringen die deutschen Akteure und Interessengruppen des Rechtsstaatsdialogs zusammen. Sie sind insofern von großer Bedeutung für den RSD, als dass sie den Akteuren die Gelegenheit geben, mit einander über Erfahrungen zu sprechen und Informationen auszutauschen. Gleichzeitig besteht dabei auch die Möglichkeit, dem koordinierenden Bundesjustizministerium Anregungen zur Programmatik des RSD zu geben. Die Runden Tische tagen nichtöffentlich.

Neben den Symposien, Projekten und Runden Tischen ist das Bundesministerium der Justiz noch in einer Reihe kleinerer Delegationsreisen und Seminare im RSD engagiert. Seit Beginn des Rechtsstaatsdialogs habe allein das Bundesministerium der Justiz 500 chinesische Besucherinnen und Besucher zu 43 Gesprächen begrüßen können, heißt es in einer Presseerklärung des Ministeriums (BMJ 2006).

### **Akteure des Rechtsstaatsdialogs**

Mit der Koordinierung des Rechtsstaatsdialogs, also der Verhandlung der Zweijahresprogramme und der Festlegung der Oberthemen für die jährlichen Symposien, sowie der Ausrichtung der Symposien sind federführend das Bundesministerium der Justiz auf deutscher Seite und der Minister des Rechtsamts im Staatsrat auf chinesischer Seite zuständig.

Das Bundesjustizministerium (BMJ) arbeitet eng mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ) und dem Auswär-

tigen Amt zusammen. Das BMJ übernimmt dabei vor allem koordinierende Funktionen mit einem kleinen Budget. Das BMZ trägt dagegen einen Großteil der vom Bund übernommenen Kosten des RSD, da es Auftraggeber für die umfangreichen Beratungs- und Fortbildungsmaßnahmen der GTZ ist (GTZ 2006). Das Auswärtige Amt ist als Ausrichter des Menschenrechtsdialogs das dritte beteiligte Bundesministerium auf deutscher Seite.

Auf chinesischer Seite ist dem BMJ als koordinierendes Gremium das Rechtsamt des Staatsrats gegenübergestellt. Als einflussreiches Gremium aus dem innersten Machtbereich der chinesischen Zentralregierung handelt es sich hier ebenso um eine hochrangige Besetzung seitens der chinesischen Partner: Der Direktor des Rechtsamts ist mit dem Ministerrang ausgestattet (chinalaw 2006). Das Amt hat zentrale Funktionen bei der Gesetzgebung (chinalaw 2006; Heilmann 2002: 95, 128), vor allem in der Verwaltungsgesetzgebung, inne und ist unter anderem auch für die offiziellen Übersetzungen der chinesischen Gesetzestexte, die Erforschung ausländischer Rechtssysteme sowie Austauschprogramme mit Rechtsinstitutionen im Ausland zuständig (chinalaw 2006). Auch das chinesische Justizministerium, das nach der offiziellen chinesischen Aufgabenbeschreibung eher überwachende Funktionen wahrnimmt, aber auch für die wichtige Aufgabe der Ausbildung und Kontrolle von Rechtspraktikern in der VR China zuständig ist (china.org 2006), nimmt in unterschiedlicher Besetzung am RSD teil.

Kontinuierliche Teilnehmer an den großen Symposien sind auf deutscher Seite neben den Bundesministerinnen für Justiz und für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Staatssekretäre aus allen beteiligten Ministerien, Rechtsexperten, Universitätsprofessoren, Vertreter von Verbänden im Rechtsbereich sowie Bundestagsabgeordnete aller Parteien, in deren Arbeitsbereich China fällt. Die damalige Bundestagsvizepräsidentin, Dr. Antje Vollmer, begleitete den RSD bis zum Regierungswechsel im Jahr 2005 als Vertreterin des gesamten Parlaments. Die grüne Politikerin hatte auch Anteil an der Initiierung des Dialogs (Zeitzeichen 2003).

Aus der VR China nehmen an den Symposien neben dem Minister und Beamten des Rechtsamts auch Vertreter des Außenministeriums, verschiedener Kommissionen des Staatsrats, hoher Gerichte sowie Rechtsexperten von Universitäten, der Chinesischen Akademie der Sozialwissenschaften und je nach Oberthema andere hochrangige Politiker und Rechtswissenschaftler teil. Einige von ihnen sind auch bekannte Experten des deutschen Rechts. Die Teilnehmerlisten nennen

auch Vertreter des Büros für die Überwachung der nationalen Verwaltung für den Schutz von Staatsgeheimnissen (z. B. BMJ 2005).

Journalisten werden nur sehr restriktiv zugelassen. In der Regel ist ihre Teilnahme nur am Anfang und Ende der Veranstaltungen erwünscht, wodurch die Berichterstattung sowohl in Bezug auf korrekte Information als auch an fehlender nüchterner Einschätzung leidet.

Bei den Akteuren der Projekte im Rahmen der Zweijahresprojekte überwiegen juristische Experten auf deutscher Seite und Angehörige von Behörden und Rechtspraktiker auf chinesischer Seite.

Die Runden Tische werden für die Akteure auf deutscher Seite des RSD durchgeführt. Neben den Vertretern der Ministerien und des Parlaments, den Teilnehmern der Symposien und den Projektträgern werden regelmäßig auch Vertreter von Interessengruppen und Verbänden aus den Themenbereichen China und Menschenrechte eingeladen.

## **Verortung des Rechtsstaatsdialogs**

Die Darstellungen des Rechtsstaatsdialogs sind oft sehr widersprüchlich, je nachdem ob es sich bei dem Betrachter um einen Akteur des Rechtsstaatsdialogs handelt oder um die Stimme eines Unbeteiligten. Um ein umfassendes, diese Widersprüchlichkeit aufnehmendes Bild vom Rechtsstaatsdialog zu zeichnen, wurde eine Stichprobe von Zeitungsartikeln per qualitativer Inhaltsanalyse untersucht. Für diese Stichprobe, die nicht repräsentativ ist, wurden 143 Artikel aus deutschen überregionalen und regionalen Tageszeitungen, Wochenzeitungen und Nachrichtenmagazinen aus dem Zeitraum von 1999 bis 2005, die sich explizit auf den RSD beziehen, auf Aussagen durchsucht, die entweder Erwartungen oder Kritik zum RSD enthielten. Die wesentlichen Punkte sind im Folgenden aufgelistet – thematisch geordnet, jedoch nicht nach Häufigkeit bzw. Bedeutung gewichtet:

### **Der Rechtsstaatsdialog aus der Innenperspektive: Erwartungen und Argumente der Akteure**

Nach ihren Motiven im Zusammenhang mit dem Rechtsstaatsdialog befragt, geben die Akteure mehrere Gründe für ihre positiven Erwartungen an.

Zielvorstellungen, die mit dem RSD verbunden werden:

- Die Zusammenarbeit mit China in Rechtsfragen soll vertieft werden, um rechtsstaatliche Reformen in China zu fördern (z.B. FAZ, 23.06.2001).
- Rechtsstaatlichkeit wird als Fundament für internationalen Handel und ausländische Investitionen verstanden; deutsche Investoren sollen rechtlich abgesichert werden (z.B. FAZ, 23.06.2001).
- Wirtschaftsrechtliche Fragen sollen aber nicht unabhängig von Bürger- und Arbeitnehmerrechten diskutiert werden; es gehe darum, die Menschenrechte zu wahren (z. B. FAZ, 23.06.2001).
- Durch den Dialog und die offenen Gespräche unter Fachleuten soll rechtsstaatliches Denken in China verankert werden, das die chinesischen Teilnehmer dann weiter in die chinesische Gesellschaft tragen sollen (z.B. Kröter/Lepping 2000).
- Anfangs war beim Rechtsstaatsdialog auch an eine institutionalisierte Parlamentarier-Diskussion gedacht worden. Eine Art Konsultationsmechanismus für Rechtsfragen sollte etabliert werden (z. B. Bruns 1999).
- Die damalige Bundesjustizministerin und erste Koordinatorin des RSD, Herta Däubler-Gmelin, wollte mehr Leute mit mehr Ideen konfrontieren (Maas 2001).
- Der damalige Bundeskanzler Schröder betonte die Unteilbarkeit des Rechtsstaats: Marktwirtschaft sei ohne demokratische Institutionen und Rechtsstaatlichkeit undenkbar (Bruns 1999).
- Durch Vertrauensaufbau und die Demonstration von Verlässlichkeit sollten gute persönliche Bindungen aufgebaut werden (z. B. FAZ, 06.11.1999).
- Der zeitliche Horizont, in dem die Erwartungen an den RSD geknüpft sind, ist weit. Mit dem RSD sei langfristig mehr zu erreichen als mit dem öffentlichen Beklagen demokratischer Defizite in der VR China. Schnelle Erfolge seien damit nicht zu erzielen (z. B. Lietsch 2001).

In Bezug auf die Besonderheiten des chinesischen Gesprächspartners:

- Ganz oft wird das Bild verwendet, dass im Rechtsstaatsdialog keine Politik mit *erhobenem Zeigefinger* gemacht werde (z. B. FAZ, 23.06.2001).
- Die *Rituale* des Überreichens von Einzelfalllisten durch ausländische Politiker bei Staatsbesuchen in China sollen überwunden werden (z. B. Lietsch 2001).

- Durch den langfristig angelegten Dialog soll die Bundesrepublik an Einfluss in China gewinnen, um ihn zu gegebener Zeit im Gespräch mit den chinesischen Machthabern nutzen zu können (z. B. Lietsch 2001).
- Durch den Dialog *auf Augenhöhe* könne eine Win-win-Situation geschaffen werden, bei der „keiner verliert, auch nicht sein Gesicht“ (Bundeskanzler Schröder zitiert in: Bruns 1999).
- Ein RSD zwischen Deutschland und China sei besonders fruchtbar, da das chinesische Recht sowieso schon zahlreiche Elemente des deutschen Rechts übernommen habe (z. B. Blume 2000).
- Eine konstruktive statt konfrontative, anklagende Vorgehensweise habe auch mehr Erfolg bei den Chinesen, die bekanntermaßen ein extrem großes Harmoniebedürfnis hätten (z. B. Blume 2000).
- China sei offen für den Dialog, weil es nach Kooperation strebe und die Notwendigkeit der Reformen sehe und schließlich auch auf der internationalen Bühne respektiert werden möchte (z.B. SZ, 01.07.2000).

### **Der Rechtsstaatsdialog von außen: Kritik überwiegt**

Diese Erwartungen und Argumente für den RSD überzeugten allerdings nur in einer sehr kurzen Anfangsphase des Dialogs. Schon bald mehrte sich die Kritik in der deutschen Presse, die das Bild des Rechtsstaatsdialogs in der deutschen Öffentlichkeit, soweit er überhaupt bekannt ist, vorwiegend kritisch prägt.

Mangelnde Transparenz:

- Der RSD finde im Verborgenen statt (z.B. Blume/Hansen 2002).
- Viele der RSD-Projekte seien schon von der Vorgängerregierung eingeführt worden; nichts Neues sei hinzugekommen (z.B. Blume/Hansen 2002).
- In Wirklichkeit würden die deutsche und die chinesische Regierung den RSD als Feigenblatt benutzen, um die Nichtbehandlung von Menschenrechtsfragen zu vertuschen. Die Bundesregierung nutze den RSD, um die Menschenrechtspolitik öffentlicher Kritik zu entziehen und eventuelle Kritiker allzu enger Beziehungen mit China zu besänftigen (z. B. FAZ, 09.08.2001).

Kritik in Bezug auf die Menschenrechte:

- China reagiere nur auf Druck und Konfrontation, eine Verbesserung der Menschenrechtslage allein sei aufgrund eines Dialoges kaum zu erwarten (z.B. Blume/Hansen 2001).
- Die Bundesrepublik werde vom chinesischen Partner bloßgestellt, wenn die chinesische Regierung während laufender Sitzungen des RSD Menschenrechtsverstöße offen betreibe (z. B. Maas 2001).
- Unter dem Verweis auf die exzellenten deutsch-chinesischen Beziehungen unter der Regierung Schröder werde darauf hingewiesen, dass gerade unter Freunden offene Kritik möglich sein müsse (z. B. Mühlmann 2001).
- Der RSD sei zu langwierig angelegt, um akut bedrohten Dissidenten und verfolgten Journalisten in der VR China sofort helfen zu können (z. B. Lietsch 2001).
- Der RSD könne trotz bereits mehrjähriger Laufzeit keine Ergebnisse vorweisen (z. B. Blume/Hansen 2001).
- Es wird die Frage aufgeworfen, ob ein Dialog bei den bekanntermaßen so unterschiedlichen Auffassungen zum Inhalt der Menschenrechte überhaupt Sinn habe (z.B. *Der Spiegel* 2001).
- Das Gelingen des RSD werde aufgrund von unüberwindlichen Sprach- und Rechtsverständnisschwierigkeiten angezweifelt (z. B. FAZ, 09.08.2001).
- Die Frage der Menschenrechtspolitik werde durch den RSD auf eine untere politische Ebene verlagert (z. B. Maas 2002).
- Zudem beschäftige er sich überwiegend mit wirtschaftsrechtlichen Themen, was für die Verbesserung der Menschenrechte nicht hilfreich sei (z. B. SZ, 08.06.2002).
- Wirklich heikle Themen würden im RSD nicht behandelt (z. B. Mühlmann 2001).

#### Zur Konzeption des RSD:

- Ihm fehle eine notwendige Erfolgsorientierung und Kriterien zur Überprüfung der Fortschritte (z. B. Blume/Hansen 2002).
- Es werde bezweifelt, dass er eine Wirkung auf die chinesische Innenpolitik haben könne; die Verbreitung der Erkenntnisse in China sei wahrscheinlich sehr gering (z. B. Hansen 2004).

Wie die chinesische Seite den Dialog einschätzt, ist kaum Thema der Darstellung in der deutschen Presse. Es wird lediglich vermutet, dass die Chinesen den RSD benutzen könnten, um ausländische Kritik an ihrer Menschenrechtspolitik zu entkräften, und ansonsten den RSD in erster Linie als eine Unternehmung ansähen, die die Bedingungen für ausländische Investoren sichern solle (z. B. SZ, 15.12.2000). Eine Auswertung der chinesischen Presse zum RSD steht noch aus.

In der Literatur zur deutschen Rechtsberatung in China wird darüber hinaus auch die zu geringe finanzielle Ausstattung und der daraus resultierende zu geringe Umfang der Beratungsmaßnahmen insgesamt kritisiert und dass die in Deutschland vorhandene Expertise zum chinesischen Recht nicht ausreichend in den Dialog einbezogen würde (Schulte-Kulkmann 2005).

In dieser Gegenüberstellung von Erwartungen der Akteure und Kritik der Beobachter fällt auf, dass viele widersprüchliche Erwartungen von den unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen in Deutschland an den RSD gestellt werden.

## **Der Rechtsstaatsdialog und die neue Bundesregierung**

Wie eingangs erwähnt, hatte man ein starkes Interesse, den Dialog auch über den deutschen Regierungswechsel hinaus weiterzuführen. Das dritte Zweijahresprogramm wurde daher schon im September 2005 – vor den Bundestagswahlen – unterzeichnet statt wie üblich im November oder Dezember.

Der Rechtsstaatsdialog hat seit seiner Einführung im Jahre 2000 sowohl den Führungswechsel in Beijing 2003 als auch den Regierungswechsel in der Bundesrepublik Deutschland 2005 überdauert. Im Koalitionsvertrag der Großen Koalition ist festgehalten, dass auch die neue deutsche Bundesregierung den Rechtsstaatsdialog mit der VR China fortführen will:

Wir werden uns verstärkt den politischen, sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Herausforderungen Asiens widmen. In diesem Rahmen wollen wir neben unseren bereits etablierten Beziehungen mit Japan und anderen asiatischen Staaten eine langfristige partnerschaftliche Strategie vor allem mit China und Indien entwickeln. Diese Länder verfügen über ein wachsendes wirtschaftliches wie auch politisches Potenzial, dessen Chancen wir nutzen möchten. Unseren Rechtsstaatsdialog mit China wollen wir mit dem Ziel intensivieren, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte zu stärken. (CDU/CSU/SPD 2005)

Bundesjustizministerin Brigitte Zypries, die den Rechtsstaatsdialog schon seit dem Rücktritt ihrer Vorgängerin Herta Däubler-Gmelin im Jahr 2002 koordiniert, kündigte anlässlich des siebten Symposiums des RSD an:

Im kommenden Jahr wollen wir uns verstärkt mit wirtschaftsrechtlichen Fragen befassen. China gehört schon heute zu den Erfindernationen und hat ein großes Interesse, international anerkannte Marken aufzubauen. Der wirksame Schutz des geistigen Eigentums ist ein wichtiger Wettbewerbsfaktor für die Unternehmen in beiden Ländern. Deshalb werden wir die damit zusammenhängenden Fragen zu einem zentralen Thema des Rechtsstaatsdialogs im kommenden Jahr machen. (BMJ 2006)

Bundeskanzlerin Merkel selbst hat noch ein distanziertes Verhältnis zum RSD:

Auf meiner ersten China-Reise [Mai 2005, Anm. d. A.] habe ich mir erklären lassen, was im parallel stattfindenden Rechtsstaatsdialog gerade geschah. Da ging es um Themen wie Bürgerbeteiligung oder Umsetzung von Verwaltungsvorschriften bis auf die unterste Ebene. (Merkel 2006)

Sie versucht, den RSD in die von ihrer Regierung gesetzten internationalen Themen einzupassen:

Ich denke zum Beispiel, dass der Rechtsstaatsdialog, den wir mit China führen, ein ganz wichtiger Punkt ist, wenn es um das Thema Schutz des geistigen Eigentums geht. (Merkel 2006)

Soweit den offiziellen Verlautbarungen zu entnehmen ist, strebt die Regierung unter Bundeskanzlerin Merkel zwar ein offensiveres Auftreten in Bezug auf die Menschenrechte an (z. B. Tagesschau 2005), gleichzeitig wird jedoch der Rechtsstaatsdialog in eine Richtung geschoben, die sich mit Zielen der Regierung in der internationalen Wirtschaftspolitik decken, wie z. B. Maßnahmen gegen die Produkt- und Markenpiraterie in der VR China.

Offensichtlich will sich die Regierung Merkel nicht der gleichen Kritik aussetzen, unter der die Vorgängerregierung litt, und legt daher besonderen Wert auf die Bedürfnisse der Presseberichterstattung, die in jeder Meldung zu China auch eine Bemerkung zur Lage der Menschenrechte in der VR China braucht. Gleichzeitig will sie aber auf eigene Zielsetzungen in den Beziehungen mit dem *global player* VR China nicht verzichten.

## Fazit: Ein zahnloser Dialog?

Aus den oben dargestellten verschiedenen Perspektiven auf den Rechtsstaatsdialog kristallisieren sich vor allem zwei Beobachtungen heraus:

Erstens gibt es in Bezug darauf, was der RSD ist und umfasst, welche Ziele er hat und welche Erwartungen an ihn zu stellen sind, offensichtlich eine Reihe von Kommunikationsstörungen und Missverständnissen und zweitens werden an den Dialog unerfüllbare, da widersprüchliche Erwartungen gestellt:

Einerseits soll die gute Freundschaft zu den Chinesen für offene Gespräche genutzt werden, andererseits soll durch konfrontative Politik ohne Rücksicht auf einen Gesichtsverlust eine politische Reform eingefordert werden.

Einerseits soll sich der RSD konfrontativer gestalten, weil das in Bezug auf die VR China wirkungsvoller sei, andererseits wird vor jeglicher Konfrontation der chinesischen Gesprächspartner gewarnt.

Einerseits ist er eines unter vielen chinapolitischen Instrumenten, andererseits soll er allein alle Probleme bewältigen.

Einerseits ist er Feigenblatt und ergebnislos, andererseits eine gute Idee, die nur mit noch mehr guten Ideen kombiniert werden müsse. Diese Gegenüberstellung ließe sich noch lange fortsetzen.

Der RSD ist, wie man den Erwartungen der Politiker an den RSD entnehmen kann, als Instrument der China-Politik entworfen worden, das in besonderer Weise auf die chinesischen Gesprächspartner zugeschnitten sein sollte. Es sollte ein institutionalisiertes Forum für offene Gespräche über Fragen des Rechtsstaates sein – nicht mehr und auch nicht weniger.

Gerade die nicht konfrontative Herangehensweise des Rechtsstaatsdialogs hat aber das Potential, Vorbild für zukünftige Kommunikationsformen der Bundesrepublik Deutschland mit ihren Partnern in der Welt zu werden. Kontinuierliche Gesprächsforen und nichtkonfrontative Umgangsformen, die genau auf die Partner zugeschnitten sind, könnten in einer zusammenwachsenden Welt mit sich auflösenden Grenzen eine immer wichtigere Rolle spielen. Deshalb ist es sinnvoll, den *Prototyp Deutsch-Chinesischer Rechtsstaatsdialog* weiterzuentwickeln und dabei die an ihn gerichtete Kritik besonders in Fragen der Transparenz und Konzeption sehr ernst zu nehmen.

## Literatur

- Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland und Deutsch-Chinesisches Institut für Rechtswissenschaft der Universität Göttingen und Nanjing (2001), *Infrastrukturmaßnahmen und Bürgerbeteiligung. Beiträge eines gleichnamigen Seminars im Rahmen des deutsch-chinesischen Rechtsstaatsdialogs am 05.-06.11.2001*, Eigenverlag
- Blume, Georg (2000), „Keine Frage des Stolzes“, in: *Die Zeit* (21/2000)
- Blume, Georg / Hansen, Sven (2002), „Leisetreten hilft nicht weiter“, in: *die tageszeitung* (08.04.2002)
- BMJ (Bundesministerium der Justiz) (2003), „Neues Programm zum ‘Rechtsstaatsdialog China’ unterzeichnet, Mitteilungen für die Presse Nr. 96/03“, Pressemitteilung, (01.12.2003). Online: <http://www.bmj.de> (Aufruf: 15.09.2006)
- (2005), „Teilnehmerliste für das 6. Symposium im Rahmen des deutsch-chinesischen Rechtsstaatsdialogs 2005 in Beijing“ (liegt der Verfasserin vor)
  - (2006), „Xi‘An/Berlin, 22. Mai 2006, 7. Symposium des deutsch-chinesischen Rechtsstaatsdialogs eröffnet Bundesministerium der Justiz“ (22.05.2006). Online: <http://www.bmj.de> (Aufruf: 15.09.2006)
- Bruns, Tissy (1999), „Als Automann bei Autokraten“, in: *Der Tagesspiegel* (05.11.1999)
- Bundesregierung (2000), „Deutsch-Chinesische Vereinbarung zu dem Austausch und der Zusammenarbeit im Rechtsbereich“. Online: [http://archiv.bundesregierung.de/artikel/81/61481/attachment/254834\\_0.pdf](http://archiv.bundesregierung.de/artikel/81/61481/attachment/254834_0.pdf) (Aufruf: 14.09.2006)
- (2001), *Zweijahresprogramm 2001*. Online: [http://archiv.bundesregierung.de/artikel85/61485/attachment/254838\\_0.pdf](http://archiv.bundesregierung.de/artikel85/61485/attachment/254838_0.pdf) (Aufruf: 14.09.2006)
  - (2003), *Zweijahresprogramm 2003*. Online: [http://www.bmj.de/enid/8c6ecd7b7dbc67872b7afa80b975abe,-a153e95f7472636964092d09333630/Internationale\\_Zusammenarbeit/Deutsch-Chinesischer\\_Rechtsstaatsdialog\\_8p.html](http://www.bmj.de/enid/8c6ecd7b7dbc67872b7afa80b975abe,-a153e95f7472636964092d09333630/Internationale_Zusammenarbeit/Deutsch-Chinesischer_Rechtsstaatsdialog_8p.html) (Aufruf: 14.09.2006)
  - (2005), *Zweijahresprogramm 2005*. Online: <http://www.bmj.bund.de/media/archive/1042.pdf> (Aufruf: 14.09.2006)
- CDU/CSU/SPD (2005), *Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD. 11.11.2005*. Online: [http://koalitionsvertrag.spd.de/servlet/PB/show/1645-854/111105\\_Koalitionsvertrag.pdf](http://koalitionsvertrag.spd.de/servlet/PB/show/1645-854/111105_Koalitionsvertrag.pdf) (Aufruf: 15.09.2006)
- chinalaw (2006), Online: <http://www.chinalaw.gov.cn/jsp/contentpub/browser/contentpro.e.jsp?contentid=co1865792191> (Aufruf: 15.09.2006)
- china.org (2006), Online: <http://www.china.org.cn/englisch/kuaixun/76212.htm> (Aufruf: 15.09.2006)
- Der Spiegel* (2001), „Menschenrechte. ‘China wandelt sich‘“, (30.07.2001)

- Deutscher Bundestag (Bundestag) (Hrsg.) (2000), *Bundestags-Drucksache 14/2915: Für eine China-Resolution der VN-Menschenrechtskommission*, 15.03.2000
- Drewes, Eva (2000), „Tagungsbericht. Eröffnungsveranstaltung des Rechtsstaatsdialoges zwischen der Volksrepublik China und der Bundesrepublik Deutschland, 12.-13. Juni 2000 in Beijing“. Online: <http://www.bwgc.de> (Report 34, leider zur Zeit kein direkter Zugriff möglich)
- EU (2006), „Human Rights Dialogue“. Online: [http://www.delchn.cec.eu.int/en/Political/Human\\_Rights.htm](http://www.delchn.cec.eu.int/en/Political/Human_Rights.htm) (Aufruf: 14.09.2006)
- GTZ (Hrsg.) (2001), *Rechtsbindung der Verwaltung und Individualrechtsschutz. Beiträge zum Eröffnungseminar des Deutsch-Chinesischen Rechtsstaatsdialogs am 12. und 13.06.2001 in Peking*, Eigenverlag
- (2006), *Der Deutsch-Chinesische Rechtsstaatsdialog – Ein Überblick*. Online: <http://www.bmj.bund.de/media/archive/1227.pdf> (Aufruf: 15.09.2006)
  - (2006a), *Bundesministerium der Justiz und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in Kooperation mit dem Rechtsamt beim Staatsrat der Volksrepublik China: Rechtsfragen, Politik und globale Nutzungsmöglichkeiten der Informationstechnologie*. Beiträge zum vierten Symposium im Rahmen des Deutsch-Chinesischen Rechtsstaatsdialogs am 10. und 11.11.2003 in Berlin, Eigenverlag
  - (2006b), *Bundesministerium der Justiz, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und Freie und Hansestadt Hamburg in Kooperation mit dem Rechtsamt beim Staatsrat der Volksrepublik China: Offenlegung von Regierungs- und Verwaltungsinformationen*. Beiträge zum sechsten Symposium im Rahmen des Deutsch-Chinesischen Rechtsstaatsdialogs am 20. und 21.06.2005 in Hamburg. Eigenverlag
  - (2006c), *Bundesministerium der Justiz und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in Kooperation mit dem Rechtsamt beim Staatsrat der Volksrepublik China: Rechtlicher Rahmen für die unternehmerische Tätigkeit in der Marktwirtschaft - Staatliche Regulierung und Schutz der legitimen Rechte und Interessen der Bürger und Unternehmer*. Beiträge zum zweiten Symposium im Rahmen des Deutsch-Chinesischen Rechtsstaatsdialogs am 08. und 09.10.2001 in Berlin, Eigenverlag
- Hansen, Sven (2004), „Am deutschen Vereinswesen soll China genesen“, in: *die tageszeitung* (10.07.2004)
- Heilmann, Sebastian (2002), *Das politische System der Volksrepublik China*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Kauffmann, Hans (Hrsg.) (1996), *Creifelds Rechtswörterbuch*, München: Verlag C. H. Beck

- Kröter, Thomas / Lepping Claudia, „Ein Mythos deutscher Politiker“, in: *Der Tagesspiegel* (10.12.2000)
- Lietsch, Jutta (2001), „Dialog ist bequemer als Kritik. Bundeskanzler Schröder lässt Chinas Dissidenten allein“, in: *die tageszeitung* (02.11.2001)
- Maas, Harald (2001), „Chinas Mächtige antworten höflich – und lassen weiter hinrichten“, in: *Frankfurter Rundschau* (28.07.2001)  
– (2002), „In China genießt ‘Doktor’ Schröder viel Lob und tadelt wenig“, in: *Frankfurter Rundschau* (31.12.2002)
- Merkel, Angela (2006), „Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel bei der Übergabe des Vorsitzes des Asien-Pazifik-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft am 18. Juli 2006 in Berlin“. Online: [http://www.bundesregierung.de/nn\\_23272/Content/DE/Rede/2006/07/2006-07-19-rede-bkin-apa.html](http://www.bundesregierung.de/nn_23272/Content/DE/Rede/2006/07/2006-07-19-rede-bkin-apa.html) (Aufruf: 15.09.2006)
- Mühlmann, Sophie (2001), „Schröders chinesisches Ritual“, in: *Die Welt* (03.11.2001)
- Müller, Kerstin (2003), „Rede von Kerstin Müller, Staatsministerin im Auswärtigen Amt, anlässlich der Eröffnung des 4. Symposiums des Deutsch-Chinesischen Rechtsstaatsdialogs 10.11.2003“. Online: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2003/031110-Deutsch-ChinesischerRechtsdialog.html> (Aufruf: 15.09.2006)
- Rechtsamt beim Staatsrat der Volksrepublik China (Hrsg.) (2004), *Fünftes Chinesisch-Deutsches Rechtssymposium. Beiträge vom Symposium Rechtssystem zur Begegnung von Krisensituationen am 17. und 18.05.2004 in Beijing*, Eigenverlag
- Schulte-Kulkmann, Nicole (2005), *Rechtzusammenarbeit mit der Volksrepublik China. Deutsche und amerikanische Initiativen im Vergleich*, Göttingen: V&R unipress
- Tagesschau* (2005), „Deutsch-chinesische Beziehungen. Merkel unterstreicht Rechtsstaatlichkeit“ (12.11.2005). Online: [www.tagesschau.de](http://www.tagesschau.de) (Aufruf: 07.09.2006)
- Zeitzeichen* (2003), „Den Leidenden eine Stimme geben. Gespräch mit Christa Nickels“, in: *Zeitzeichen. Evangelische Kommentare zu Religion und Gesellschaft*, 12/2003