

# Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten in der europäisch-chinesischen Rechtszusammenarbeit

Von *Nicole Schulte-Kulmann*, Trier

## Einleitung\*

In den Beziehungen der Europäischen Union (EU) zur Volksrepublik China (VRC) hat die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten einen hohen Stellenwert. Die Umsetzung dieser Maximen in der praktischen Zusammenarbeit ist jedoch nicht unproblematisch, sodass schon früh verschiedene Strategien und Vorgehensweisen der EU erkennbar sind. Auf der Ebene der politischen Zusammenarbeit verfolgte die EU zunächst eine "stille Diplomatie" zur Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten in der VRC. Diese wurde jedoch nach der Niederschlagung der städtischen Protestbewegung in der VRC im Juni 1989, durch ein offensiveres Vorgehen. Gegen Ende der 1990er Jahre kehrte die EU wieder zur "stillen Diplomatie" zurück.

Der Beitrag beleuchtet unter Rückgriff auf die einschlägigen Leitlinien der EU-Kommission kurz diesen "Wechselkurs" in den europäisch-chinesischen Beziehungen. Hierbei wird deutlich, dass die Rückkehr zur "stillen Diplomatie" die Bedeutung der Rechtszusammenarbeit zur Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten durch die EU betont. Seit dem Jahr 2000 führt die EU daher ein ambitioniertes Rechtsberatungsprogramm mit der VRC durch. Dieses "EU-China Legal and Judicial Co-operation Programme" will dieser Beitrag darstellen und analysieren.

Am Beginn steht ein Überblick über Organisation, Zielsetzung und bisherige Aktivitäten des Programms. Dabei wird die These vertreten, dass gerade der dem Programm eigene nicht konfrontative, "sanfte" Beratungsstil es erlaubt, auch in sensiblen Bereichen konstruktiv mit der chinesischen Seite zusammenzuarbeiten und so auf die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten hinzuwirken. Weiterhin erleichtert eine nicht konfrontative Zusammenarbeit die Entstehung von Netzwerken oder 'epistemischen Gemeinschaften' zwischen chinesischen und europäischen Juristen. Diese erweisen sich als sehr bedeutungsvoll für die Übernahme nicht nur einzelner Rechtsnormen sondern vor

\* Ein Forschungsbeitrag des von der DFG geförderten Projektes "TransLECS – Der Einfluss westlicher Rechtsberatung auf die Rechts- und Justizreformen in der VR China"(Projektleitung: Prof. Dr. Sebastian Heilmann, Universität Trier). Für wertvolle Anregungen zu früheren Fassungen des Beitrages möchte ich Florian Pfeil und insbesondere Dr. Jörn-Carsten Gottwald danken.

allem auch grundlegender Konzepte wie namentlich der Rechtsstaatlichkeit. Aus den Erfahrungen der praktischen europäisch-chinesischen Rechtszusammenarbeit lässt sich schließlich auch für die politische Ebene der europäisch-chinesischen Beziehungen ableiten, dass langfristig eine "stille Diplomatie" die Entwicklung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten in der VRC eher zu fördern vermag als ein offensives Vorgehen.

## **I. Die europäisch-chinesische Zusammenarbeit zwischen "stiller Diplomatie" und offensivem Eintreten für Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz**

### **1. Die Anfänge 1985 – 1989**

Die Kontakte zwischen der damaligen Europäischen Gemeinschaft (EG) und der VRC konzentrierten sich nach der Aufnahme offizieller Beziehungen im Jahr 1975 zunächst im Wesentlichen auf eine Förderung des wirtschaftlichen Austausches, der angesichts der zunehmenden wirtschafts- und handelspolitischen Stärke der EG für die VRC von besonderem Interesse war. Auch in der praktischen Zusammenarbeit der EG mit der VRC lag der Schwerpunkt anfangs auf der Armutsbekämpfung vor allem in den ländlichen Gebieten der VRC und stellte damit Entwicklungszusammenarbeit (EZ) im "klassischen" Sinne dar.<sup>1</sup> Der EG-Vertrag stellte gleichwohl die europäisch-chinesische Zusammenarbeit in einen größeren politischen Zusammenhang: Nach Art. 177, Abs. 2 sollten die Kooperationsmaßnahmen der EG der "Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaates" sowie "der Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten" dienen. Die EG trat daher – parallel zur Aufnahme wirtschaftlicher Beziehungen – auch in einen politischen Dialog mit der VRC ein.<sup>2</sup>

Nach der Niederschlagung der städtischen Protestbewegung in der VRC im Juni 1989 setzte dieser noch junge europäisch-chinesische politische Dialog – wenn auch nur relativ kurzfristig – aus.<sup>3</sup> Das starke Interesse einzelner EG-Mitgliedstaaten an guten Beziehungen

<sup>1</sup> Communication of the Commission, A Long Term Policy for China-Europe Relations' COM(1995) 279/final, Annex 4. Fundstelle: [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/china/com95\\_279en.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/com95_279en.pdf) [Zugriff: 20.06.2003]; im folgenden: COM(1995)279/final.

<sup>2</sup> Dieser wurde zunächst ab 1983 zweimal im Jahr als ein Treffen zwischen den politischen Direktoren der EG-Ratspräsidentschaft und dem chinesischen Botschafter in der Hauptstadt der jeweiligen Ratspräsidentschaft abgehalten. Ab 1986 konnte der politische Dialog dann um einen Austausch auf Ministerebene mit dem chinesischen Außenminister am Rande der Vollversammlung der Vereinten Nationen ergänzt werden, *Algieri, Franco*, "Die Europäische Union und China." In: *Weidenfeld, Werner* (Hrsg.), "Europa-Handbuch", Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2002, S. 741-758; S. 750.

<sup>3</sup> So wurden zunächst neben anderen Sanktionsmaßnahmen alle Kontakte auf Ministerebene und andere hochrangige Treffen ausgesetzt sowie im Bereich der Zusammenarbeit bestehende kultu-

zur VRC führte jedoch dazu, dass bereits im September 1990 der politische Dialog zwischen hochrangigen europäischen und chinesischen Politikern wieder aufgenommen wurde.<sup>4</sup>

## **2. Tian'anmen und die Folgen: Menschenrechtsschutz und Förderung von Rechtsstaatlichkeit als Schwerpunkte der europäisch-chinesischen Zusammenarbeit 1995 – 2002**

Die EG konnte aus der Niederschlagung der städtischen Protestbewegung in der VRC im Juni 1989 im Hinblick auf die europäisch-chinesische politische Annäherung wichtige Einsichten gewinnen. Zum einen hatten sich sowohl der politische Dialog allein wie auch der Versuch, über die Einleitung von Sanktionen Druck auf die VRC auszuüben, als ungeeignet erwiesen, Fundamente zu legen für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit sowie Grundfreiheiten und Menschenrechte, wie sie Art. 177, Abs. 2 EGV als Ziel für die europäische Politik gegenüber Drittstaaten fordert.<sup>5</sup> Zum anderen wies gerade die Reaktion der chinesischen politischen Führung auf die städtische Protestbewegung am 4. Juni 1989 sehr deutlich auf die Notwendigkeit hin, auch die innere Stabilität in der VRC zu fördern. Die Gefahr, dass sich destabilisierende Entwicklungen im Innern auch auf das außenpolitische Verhalten von Staaten kritisch auswirken, ist erfahrungsgemäß groß und hätte im Fall eines so bedeutenden Akteurs wie der VRC gravierende Konsequenzen sowohl für die Staaten in Ostasien wie auch für das internationale System als Ganzes haben können. Die Unterstützung wirtschaftlicher, politischer und sozialer Reform in der VRC musste somit für die Zusammenarbeit der EU mit der VRC an Priorität gewinnen.<sup>6</sup>

Für die weitere politische Linie der EU gegenüber der VRC bedeutete dies, dass die Union sich zum einen dafür entschied, der Problematik der Menschenrechte mehr Gewicht als bisher in den Beziehungen zur VRC einzuräumen und nachdrücklicher auf Verbesserungen in diesem Bereich zu drängen.

Neben der Notwendigkeit, für einen verbesserten Menschenrechtsschutz einzutreten, hatten die Ereignisse des Juni 1989 und die von der Protestbewegung aufgestellten Forderungen aber auch verdeutlicht, dass es von großer Bedeutung war, die chinesische Regierung bei

relle, wissenschaftliche und technische Kooperationsmaßnahmen reduziert bzw. die Aufnahme neuer Kooperationsprojekte vertagt (*Algieri*, supra, FN 2, S. 750).

4 *Friedrich, Stefan*, "Europa und China in den neunziger Jahren. Verlust der neugewonnenen politischen Bedeutung der EU?" In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 27/98 (1998), S. 36-36; S. 38.

5 *ibid.*: 37.

6 COM(1995)279/final, supra, FN1, Abschnitt A1.

der Fortführung der seit Anfang der 1980er Jahre eingeleiteten Reformen im Rechtsbereich zu unterstützen. Insbesondere im Bereich der Rechtsanwendung durch die Behörden wie auch bei der Rechtspflege durch die Justiz bestanden und bestehen noch erhebliche Mängel, die es den Bürgern oftmals unmöglich machen, sich gegen Behördenwillkür zur Wehr zu setzen und die eine ungehinderte Korruption begünstigen. Das sich daraus ergebende Potenzial für innere Instabilität kann nur durch die Förderung von Rechtsstaatlichkeit eingedämmt werden.

Die Bedeutung, die die EU der Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten beimisst, spiegelt sich auch darin wider, dass beide Aspekte Eingang fanden in das im Juli 1995 von der Europäischen Kommission verabschiedete Strategiepapier “A Long Term Policy for China-Europe Relations”.<sup>7</sup> Weiterhin wird die Notwendigkeit zu einem “constructive engagement” der VRC betont;<sup>8</sup> dieses bezieht sich zum einen auf eine stärkere außenpolitische Integration der VRC,<sup>9</sup> zielt aber vor allem auch darauf ab, die VRC an international geltende Standards des Menschenrechtsschutzes und der Rechtsstaatlichkeit heranzuführen. Durch den durch die Einbindung ermöglichten Austausch sollen so positive Entwicklungen im Menschenrechtsbereich wie auch im Rechtssystem gefördert werden.<sup>10</sup>

Die in dem Papier “A Long Term Policy for China-Europe Relations” genannten zentralen Ziele europäisch-chinesischer Zusammenarbeit – stärkere Einbindung der VRC in die Internationale Gemeinschaft; Förderung von wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung; Förderung von Menschenrechtsschutz und Rechtsstaatlichkeit – wurden auch drei Jahre später, in der Kommissionsmitteilung “Building a Comprehensive Partnership with China”<sup>11</sup> sowie in der “EU Strategy Towards China” (2001)<sup>12</sup> als Eckpunkte der europäischen Chinapolitik bestätigt. Innerhalb dieser Eckpunkte hatten sich jedoch neue Schwerpunkte herauskristallisiert. So erhielt im wirtschaftlichen Bereich die Zusammenarbeit zur

<sup>7</sup> COM(1995) 279 final, supra, FN 1, Abschnitt B.2 und Abschnitt A.2; siehe auch *Heilmann, Sebastian*, “Grundelemente deutscher Chinapolitik.” China Analysis No. 14 (2002): 3 (Fundstelle: [http://www.chinapolitik.de/studien/china\\_analysis/no\\_14.pdf](http://www.chinapolitik.de/studien/china_analysis/no_14.pdf) [Zugriff 20.06.2003]).

<sup>8</sup> COM(1995)279 final, supra, FN 1, Abschnitt A.2

<sup>9</sup> Z.B. in multilaterale Strukturen wie das Asian Regional Forum (ARF) oder das Asia Europe Meeting (ASEM).

<sup>10</sup> COM(1995)279 final, supra, FN 1, Abschnitt B.2.

<sup>11</sup> Communication of the Commission “Building a Comprehensive Partnership with China” COM(1998)181 final. Fundstelle: [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/china/com\\_98/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/com_98/index.htm) [Zugriff: 20.06.2003]; im Folgenden: COM(1998)181 final).

<sup>12</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: “EU Strategy Towards China: Implementation of the 1998 Communication and Future Steps for a More Effective EU Policy” COM(2001)265 final. Fundstelle: [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/china/com01\\_265.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/com01_265.pdf) [Zugriff: 20.06.2003]; im Folgenden: COM(2001)265 final.

Erleichterung des WTO-Beitrittes der VRC besonderes Gewicht. Die Unterstützung der EU in diesem Gebiet ergänzt die allgemeine Förderung von wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung um Aspekte wie Hilfe zur Umsetzung zentraler WTO-Prinzipien und vor allem zur Durchführung von Rechts- und Verwaltungsreformen.<sup>13</sup> Somit wurde die Förderung von Rechtsstaatlichkeit zu einem Querschnittsthema, das in der europäisch-chinesischen Zusammenarbeit sowohl der Erleichterung der Integration der VRC in das internationale (Wirtschafts-)System wie auch der Förderung des Menschenrechtsschutzes dienen sollte.

In diesem Bereich der Menschenrechte schließlich weisen die Mitteilungen der Kommission von 1998 und 2001 die Umsetzung des von der VRC 1998 unterzeichneten UN-Paktes über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte<sup>14</sup> in nationales chinesisches Recht als besonderes Ziel der Zusammenarbeit aus.<sup>15</sup>

Auch das neue Strategiepapier der EU für die China-Politik "Country Strategy Paper China 2002 – 2006" aus dem Jahr 2002 nimmt die Themen der vorausgegangenen Kommissionsmitteilungen wieder auf, gliedert diese aber in drei neue Schwerpunkte auf.

### **3. Menschenrechtsschutz und Förderung von Rechtsstaatlichkeit im Rahmen des "Good Governance" Paradigmas seit 2002**

Als erster Schwerpunkt für die europäisch-chinesische Zusammenarbeit wird in dem neuen China-Strategiepapier die Förderung von nachhaltiger wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung sowie die Integration der VRC in das Weltwirtschaftssystem, vor allem im Hinblick auf die sich aus der WTO-Mitgliedschaft der VRC ergebenden Anforderungen, genannt.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Diese sind nötig, um die von der WTO geforderten Transparenzkriterien (im Hinblick auf die Veröffentlichung und Zugänglichkeit von Rechtsnormen) zu erfüllen, wie auch die chinesische nationale Gesetzgebung in Bereichen wie dem Schutz geistigen Eigentums (Intellectual Property Rights – IPR) internationalen Standards anzugleichen (COM(1998)181 final, *supra* FN 11, S. 7-8; 13; COM(2001)265 final, *supra*, FN12, S. 14).

<sup>14</sup> Der UN-Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte wurde im März 2001 vom NVK ratifiziert. Die Ratifizierung des ebenfalls von der VRC 1998 unterzeichneten UN-Paktes über Bürgerliche und Politische Rechte steht dagegen bisher noch aus.

<sup>15</sup> COM(1998)181 final, *supra*, FN 11, S. 5/6; COM(2001)265 final, *supra*, FN 12, S. 11/12.

<sup>16</sup> In diesem Bereich stehen Maßnahmen zum institutionellen Aufbau, zur Entwicklung von Humankapital, zur Errichtung von internationalen Regulierungsstandards im wirtschaftlichen Sektor sowie zum Transfer von Wissen und Technologie vor allem zum Nutzen der chinesischen Privatwirtschaft im Mittelpunkt der Zusammenarbeit. "Country Strategy Paper China 2002 – 2006" S. 4; 25. Fundstelle: [http://www.delchn.cec.eu.int/en/press\\_and\\_information/countrystrategy.pdf](http://www.delchn.cec.eu.int/en/press_and_information/countrystrategy.pdf) [Zugriff: 20.06.2003]

Der zweite Schwerpunkt richtet sich auf die Schaffung eines Ausgleiches zwischen starkem wirtschaftlichen Wachstum der VRC und dem Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen. Hier möchte die EU der VRC Expertise zur Behebung und Vermeidung von Umweltschäden anbieten, vor allem dort, wo diese auch negative globale Auswirkungen haben können.<sup>17</sup>

Der dritte Schwerpunkt der europäisch-chinesischen Zusammenarbeit schließlich will der Förderung von "Good Governance" dienen, die Entwicklung von Rechtsstaatlichkeit und grass-roots Demokratie unterstützen sowie bei der Umsetzung der wirtschaftlichen und sozialen wie auch der politischen und bürgerlichen Rechte helfen und so die notwendigen Grundlagen für die Entstehung einer Zivilgesellschaft in der VRC legen.<sup>18</sup>

Mit der Annahme des Strategiepapiers folgt die EU damit einem Trend, die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten in den größeren Kontext von "Good Governance" einzuordnen, der sich so bereits zu Beginn der 1990er Jahre in der EZ abzeichnete.

Der Begriff "Governance" wurde 1989 durch eine Afrika-Studie der Weltbank<sup>19</sup> geprägt und Anfang der 1990er Jahre in zwei weiteren Studien konkretisiert.<sup>20</sup> Danach umfasst "Good Governance" die Verbesserung von Leistungsfähigkeit und Effizienz der Verwaltung; die Verantwortlichkeit staatlichen Handelns und die Pflicht zur Rechenschaftslegung; die Schaffung eines klaren rechtlichen Rahmens für die Entwicklung sowie Transparenz (vor allem zur Bekämpfung von Korruption). Flankierend sollen zu diesen Merkmalen noch das Bemühen um partizipative Entwicklung, Demokratisierung und der Schutz grundlegender Menschenrechte hinzutreten.<sup>21</sup>

Es fällt auf, dass in der "Länderstrategie China 2002 – 2006" durch die Einordnung in das übergreifende Paradigma "Good Governance" Menschenrechtsschutz und Rechtsstaatlichkeit als Ziele europäisch-chinesischer Zusammenarbeit weit weniger pointiert herausgearbeitet werden, als dies noch in den Mitteilungen der Kommission von 1995 und 1998 der

<sup>17</sup> Dies ist z.B. beim CO<sub>2</sub> Ausstoß im Hinblick auf den Klimawandel von Bedeutung. "Country Strategy Paper China 2002 – 2006", *supra*, FN 17, S. 5.

<sup>18</sup> *ibid.*

<sup>19</sup> *Worldbank*, "Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. A Longterm Perspective Study." Washington, D.C.: Worldbank, 1989.

<sup>20</sup> *Worldbank*: "Governance and Development." Washington, D.C.: *Worldbank*, 1992; *Worldbank*: "Governance – The Worldbank's Experience." Washington, D.C.: *Worldbank*, 1994.

<sup>21</sup> *Brandt, Andreas von*, "Durch Rechtshilfe zum Rechtsstaat? Die Rolle von "Rule of Law" im entwicklungspolitischen Good-Governance-Paradigma der 1990er Jahre." Unveröffentlichtes Manuskript, Universität Trier, 2000; S. 15-16. Siehe auch: *OECD*, "DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance." Paris: *OECD*, 1989.

Fall war.<sup>22</sup> Auch wird Rechtsstaatlichkeit im Kontext von “Good Governance” zu einem gewissen Maße der normativen Aspekte, die dieses Konzept in engen Bezug zu Menschenrechten und Demokratie setzen, entkleidet; vielmehr liegt der Schwerpunkt von Rechtsstaatlichkeit im Zusammenhang mit “Good Governance” auf Maßnahmen, die die Berechenbarkeit staatlichen Handelns erhöhen – z.B. die Ausbildung von Verwaltungspersonal, Schulung von Richtern – sowie auf der Schaffung sicherer rechtlicher Rahmenbedingungen, die eine vor allem für die wirtschaftliche Entwicklung notwendige Verhaltenssicherheit gewährleisten sollen.<sup>23</sup> Rechtsstaatlichkeit im Kontext von “Good Governance” wird somit in erster Linie reduziert auf eines ihrer Elemente – die *Rechtssicherheit* – verstanden.

Es stellt sich nun die Frage, worin die Ursache für die Rücknahme der pointierten Darstellung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz als zentrale Ziele der europäisch-chinesischen Zusammenarbeit in der “Länderstrategie” zugunsten des “Good Governance” Paradigmas zu sehen sind.

Die Aufnahme des hinsichtlich des Menschenrechtsschutzes und der Rechtsstaatlichkeit weniger “offensiven” “Good Governance”-Konzeptes in die “Länderstrategie” korrespondiert einer Entwicklung in den europäisch-chinesischen Beziehungen, die in der Zeit seit 1989 verschiedene Strategien zur Erreichung dieser beiden zentralen Ziele der Zusammenarbeit zeitigte und die im Folgenden kurz skizziert werden soll.

Unmittelbar im Anschluss an die Niederschlagung der städtischen Protestbewegung in der VRC im Juni 1989 antwortete die damalige EG mit der Verhängung von Sanktionen. Gleichzeitig wandelte sich auch der Stil, in dem die Frage der Menschenrechte von der Gemeinschaft thematisiert wurde. Anstatt weiter auf “stille Diplomatie” zu setzen, nutzte die europäische Seite die internationale Öffentlichkeit, vor allem die jährliche Sitzung der UN-Menschenrechtskommission in Genf, um dort auf die Menschenrechtslage in der VRC aufmerksam zu machen und auch china-kritische Resolutionen einzubringen. Diese

<sup>22</sup> Ebenso wird das Ziel der Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der “Länderstrategie” erst an dritter Stelle genannt, während es in den Mitteilungen der Kommission von 1995 und 1998 bereits an zweiter Stelle, vor der Zielsetzung der besseren wirtschaftlichen Integration der VRC, auftritt. Dies spiegelt sich auch in der finanziellen Ausstattung der einzelnen Schwerpunkt wider. Von den 150 Mio. €, die die EU zunächst im Zeitraum 2002-2004 für die Zusammenarbeit bereitstellt, entfallen 75 Mio. € auf den Schwerpunkt Soziale und Wirtschaftliche Entwicklung; 45 Mio. € stehen für Projekte im Schwerpunkt Nachhaltige Entwicklung und Umweltschutz zur Verfügung, während nur 30 Mio. € für den Schwerpunkt “Good Governance” vorgesehen sind (“National Indicative Programme 2002-2004 China”, S.3; das “National Indicative Programme 2002-2004 China” ist Bestandteil des “Country Strategy Paper 2002-2006 China”).

<sup>23</sup> *Diaby-Pentzlin, Friederike*, “Förderung von Rechtsstaatlichkeit mit den Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit – ein Hindernislauf?” In: Nord-Süd aktuell, 1. Quartal (1998), S. 91-104; S. 92.

“Diplomatie der Stigmatisierung” konnte bis 1995 auch durchgehalten werden. Je größer jedoch der zeitliche Abstand zu den Ereignissen des Juni 1989 wurde, desto stärker bemühten sich die einzelnen Regierungen der EU-Mitgliedstaaten, in ihren Beziehungen zur VRC den wirtschaftlichen Interessen wieder größeres Gewicht zukommen zu lassen. Die gleichzeitige Beibehaltung einer china-kritischen Haltung auf der supranationalen Ebene der EU wurde hier zunehmend als unvereinbar mit den eigenen Interessen angesehen, sodass es bereits 1996 nicht mehr möglich war, eine gemeinsame europäische Linie aller Mitgliedstaaten gegenüber der VRC aufrecht zu erhalten.<sup>24</sup>

Diese Unfähigkeit der EU, aufgrund der abweichenden nationalen Interessen ihrer Mitgliedstaaten die “Diplomatie der Stigmatisierung” gegenüber der VRC jedenfalls auf supranationaler Ebene weiter zu führen, spiegelt sich auch in der Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 1998<sup>25</sup> wider. Zwar wird dem Menschenrechtsschutz immer noch Priorität beigegeben, zu seiner Durchsetzung soll jedoch auf den auf internationaler Ebene artikulierten Druck verzichtet werden. Statt dessen wird auf das Mittel des “offenen Dialoges” gesetzt, in dem in einer nicht-konfrontativen, kooperativen Weise die Problematik der Menschenrechte behandelt werden soll.<sup>26</sup> Daneben wird weiterhin die praktische Kooperation zur Stärkung von Rechtsstaatlichkeit vorgeschlagen, um auf diese Weise auch eine Verbesserung der Menschenrechtslage zu erzielen.<sup>27</sup>

Auch die Nennung des Schwerpunktes “Good Governance” im “Strategiepapier 2002 – 2006” kann somit als ein weiteres Entgegenkommen der EU im Zuge einer nicht-konfrontativen Zusammenarbeit mit der VRC gewertet werden. “Good Governance” und hier vor allem die Einzelaspekte Bekämpfung von Korruption, Steigerung der Effizienz der Verwaltung sowie Rechtsstaatlichkeit – wenn auch in erster Linie verstanden als Schaffung von *Rechtssicherheit* zur Förderung von wirtschaftlicher Entwicklung und in Erfüllung der

24 So konnte 1996 aufgrund des Zögerns Frankreichs nur nach langen Verhandlungen erneut eine china-kritische Resolution bei der UN-Menschenrechtskommission eingebracht werden; 1997 und 1998 dann war es nicht mehr möglich, in dieser Frage Einigkeit zu erzielen, und es wurde auf die Einbringung entsprechender Resolutionen von Seiten der EU verzichtet (*Friedrich, supra* FN 4, S. 41-42).

25 COM(1998)181 final, *supra*, FN 11.

26 “The EU and China should therefore tackle their differences in a frank, open and *respectful* manner” (COM(1998)181 final, *supra*, FN 11, S. 5; Hervorhebung der Verfasserin). Siehe auch: *Friedrich, Stefan*; “Die Bedeutung der Menschenrechtsfrage in den europäisch-chinesischen Beziehungen” In: *Luther, Susanne/Opitz, Peter* (Hrsg.). “Die Beziehungen der Volksrepublik China zu Westeuropa. Bilanz und Ausblick am Beginn des 21. Jahrhunderts.” München: Hans-Seidel-Stiftung, 2000, S. 65-77; S. 72/73.

27 COM(1998)181 final, *supra*, FN 11, S. 6.

WTO-Auflagen – werden auch von der chinesischen Regierung als Prioritäten anerkannt,<sup>28</sup> sodass sich hier eine Zusammenarbeit leichter gestalten lässt als wenn die EU auf den provokanten Themen Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit als expliziten Topoi dieser Zusammenarbeit beharrte.

Nach der Darstellung der konzeptionellen Grundlagen der Zusammenarbeit der EU mit der VRC in den Bereichen Menschenrechte und Förderung von Rechtsstaatlichkeit soll im Folgenden die praktische Seite dieser Zusammenarbeit beleuchtet werden. Dabei möchte die vorliegende Analyse vor allem den Blick auf die *fachliche* Kooperation im Bereich Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit lenken. Dazu wird exemplarisch ein – sowohl im Hinblick auf die finanzielle Ausstattung wie auch auf die Laufzeit – bedeutendes Kooperationsprojekt herausgegriffen: das “EU-China Legal and Judicial Co-operation Programme”.<sup>29</sup> Hier ist insbesondere der Frage nachzugehen, inwieweit ein solches Programm, das auf der Ebene der Rechtsimplementation angesiedelt ist und der Schulung von Personen aus dem Justizbereich dient, geeignet ist, zur Erreichung der Ziele des Menschenrechtsschutzes und der Förderung von Rechtsstaatlichkeit beizutragen.

## II. Menschenrechtsschutz und Förderung von Rechtsstaatlichkeit in der Praxis: Das “EU-China Legal and Judicial Co-operation Programme”

Die Ursprünge des “EU-China Legal and Judicial Co-operation Programme” (im Folgenden: “das Programm”) gehen auf das Jahr 1995 zurück, als die EU im Schatten der Ereignisse des Juni 1989 den Schwerpunkt ihrer Zusammenarbeit mit der VRC auf den Menschenrechtsschutz und die Förderung von Rechtsstaatlichkeit ausrichtete.<sup>30</sup> Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit sind hier als zwei komplementäre Ziele anzusehen: Durch die Schaffung rechtsstaatlicher Zustände, zu denen z.B. auch die Beachtung von Grundsätzen wie *nulla poena sine lege proprium*, das Recht auf den gesetzlichen Richter, das Recht auf ein faires Verfahren, Achtung der Menschenwürde zählt, wird auch dem Menschenrechtsschutz gedient; gleichzeitig ist damit die Herstellung von Rechtsstaatlichkeit ein wichtiges Instrument für wirksamen Menschenrechtsschutz.

<sup>28</sup> Siehe z.B. “Umfassend eine Gesellschaft des Kleinen Wohlstandes aufbauen; eine neue Perspektive für die Sache des Sozialismus mit chinesischen Besonderheiten eröffnen” – Bericht auf dem XVI. Kongress der Kommunistischen Partei Chinas, von Jiang Zemin (Fundstelle: <http://english.people.com.cn/features/16thpartyreport/home.html> [07.05.2003]); “Country Strategy Paper China 2002 – 2006”, *supra*, FN 17, S. 18; 19.

<sup>29</sup> Zu diesem Programm siehe: <http://www.legaljudicial.org>.

<sup>30</sup> Siehe oben, Abschnitt I.2.

Aufgrund dieser Zusammenhänge war die EU seit 1995 bestrebt, neben dem zu dieser Zeit ausgeübten offenen Druck auf die VRC auch das Instrument der Förderung von Rechtsstaatlichkeit durch Rechtsberatung zum grundlegenden Aufbau des chinesischen Rechts- und Justizwesens gezielt für einen wirksameren Menschenrechtsschutz in der VRC einzusetzen.<sup>31</sup> Die EU-Kommission empfahl 1995 daher dringend, die zu diesem Zeitpunkt nur punktuelle Zusammenarbeit chinesischer und europäischer Rechtsexperten auszuweiten und zu intensivieren.<sup>32</sup> Hier wurde vor allem an den Austausch von Richtern und Studenten zur Verbreitung von Fachwissen gedacht.<sup>33</sup> In der Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 1998 wurde diese Linie, eine rechtsstaatliche Entwicklung in der VRC durch Austausch und Kooperation zu fördern, erneut bekräftigt und ein konkretes Programm zur Durchführung der Zusammenarbeit im Rechts- und Justizbereich für den Herbst 1998 in Aussicht gestellt, dessen erste Phase im März 2000 beginnen konnte.<sup>34</sup> Mit einer finanziellen Ausstattung von 13,5 Mio. Euro und einer Laufzeit von vier Jahren ist das "EU-China Legal and Judicial Co-operation Programme" mit das wichtigste gegenwärtig in der VRC durchgeführte westliche Projekt der Rechtszusammenarbeit.<sup>35</sup>

## 1. Organisation

Das Programm wird von einem europäisch-chinesischen Konsortium geführt, mit dem British Council<sup>36</sup> (für die EU-Kommission) und dem Justizministerium der VRC (für das frühere MOFTEC<sup>37</sup>) an der Spitze. Weitere Partner des Programms sind auf chinesischer Seite das Justizministerium (MoJ), die Oberste Volksstaatsanwaltschaft (OVS), das Oberste Volksgericht (OVG), der Nationale Volkskongress (NVK) sowie Universitäten, Ausbildungs- und Forschungsinstitute. Auf europäischer Seite sind das British Council, Altair Asesores (Madrid), Danish Human Rights Centre (Kopenhagen), School of Oriental and African Studies (London), der Belgisch-Chinesische Wirtschafts- und Handelsrat (Brüssel)

<sup>31</sup> "EU offer to train judges and Lawyers", *South China Morning Post* 01.05.1995.

<sup>32</sup> Pressemitteilung der Europäischen Kommission, Vertretung in der BRD, vom 05.07.1995.

<sup>33</sup> Vortrag des damaligen Vizepräsidenten der Europäischen Kommission, *Sir Leon Brittan*, am 24.5.1995, in: Pressemitteilung der Europäischen Kommission, Vertretung in der BRD, vom 5.7.1995

<sup>34</sup> COM(1998)181 final, *supra*, FN 11, S. 7; Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Die Umsetzung der Mitteilung "Für eine umfassende Partnerschaft mit China." KOM(2000)552: 8.

<sup>35</sup> EU-China Legal and Judicial Co-operation Programme – Programme Introduction (im Folgenden: "Introduction"), o.J.: S. 5.

<sup>36</sup> Das British Council arbeitet in der VRC als die Abteilung für Kultur und Ausbildung der Botschaft Großbritanniens in der VRC. Siehe <http://www.britishcouncil.org.cn>

<sup>37</sup> Das MOFTEC ("Ministry of Foreign Trade and Economic Cooperation") wurde 2003 in MOFCOM ("Ministry of Commerce") umbenannt.

sowie führende juristische Institutionen (z.B. die Europäische Rechtsakademie ERA, Trier und das College of Law, York, Großbritannien) beteiligt.<sup>38</sup>

## 2. Zielsetzung

Das Programm ist ursprünglich aus dem Menschenrechtsdialog, der 1995 zwischen der EU und der VRC aufgenommen wurde, hervorgegangen; es stellte hier einen Teil des Menschenrechts-Kooperationsprogramms, das seit 1997 Projekte in verschiedenen menschenrechtsrelevanten Bereichen durchführt, dar.<sup>39</sup> Damit gründete das Programm zur Zeit seiner Initiierung klar auf politischen Erwägungen:<sup>40</sup> Durch die Rechtszusammenarbeit versuchte die europäische Seite, die diplomatischen Bemühungen um den Menschenrechtsschutz im Rahmen des Menschenrechtsdialoges auf einer praktischen Ebene zu unterstützen und so über das Instrument der Rechtsberatung die politisch erwünschte Verbesserung der Menschenrechtssituation in der VRC zu erreichen.

Innerhalb des Programms fiel jedoch bald die Entscheidung, sich von der Menschenrechtspolitik zu entfernen. Vielmehr sollte betont werden, dass es sich um ein rein *juristisches* und nicht um ein politisches Programm handelt. Diese angestrebte und im Laufe der Zeit erreichte Ferne zur Politik<sup>41</sup> hat dabei auch den großen Vorteil, dass die Durchführung des Programms nicht mehr durch eine mögliche Verschlechterung der außenpolitischen Beziehungen zwischen der EU und der VRC gefährdet ist, wie Programmverantwortliche betonen.<sup>42</sup> Dies wird insbesondere deutlich im Vergleich zum politischen Menschenrechtsdialog, der immer wieder durch Verstimmungen im außenpolitischen Verhältnis der EU oder einzelner Mitgliedstaaten zur VRC gestört wurde.<sup>43</sup>

<sup>38</sup> Introduction, *supra*, FN 36, S. 6.

<sup>39</sup> "The EU's Relations with China – an Overview." [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/china/intro/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/intro/index.htm) [Zugriff: 29.04.2003]

<sup>40</sup> Europäischer Verantwortlicher des "EU-China Legal and Judicial Co-operation Program", Beijing, VRC, 13.08.2002; im Folgenden: Interview 04/2002

<sup>41</sup> Politikfern macht die EU-Kommission keine Vorgaben, wie das Programm inhaltlich durchzuführen ist; das Programm ist damit also nicht als ein "Transmissionsriemen" anzusehen, der dazu dient, die politischen Ziele der EU in der Zusammenarbeit umzusetzen (Fachbereichsleiter einer europäischen juristischen Ausbildungsinstitution, Deutschland, 29.01.2003; im Folgenden: Interview 01/2003).

<sup>42</sup> Interview 04/2002, *supra*, FN41.

<sup>43</sup> So wurde der europäisch-chinesische Menschenrechtsdialog bereits 1996 – ein Jahr nach seiner Initiierung – wieder aufgekündigt, da die chinesische Führung trotz intensiver diplomatischer Bemühungen ihr mit diesem Dialog verfolgtes Ziel, nämlich die europäische Seite von der wiederholten Einbringung china-kritischer Resolutionen bei der UN-Menschenrechtskommission abzuhalten, nicht erreichen konnte (*Friedrich 1998, supra*, FN 4, S. 41; *Friedrich 2000, supra*,

Als ein rein juristisches Programm ist es das erklärte Ziel des Programms, das Verständnis von Rechtsstaatlichkeit in der VRC zu verbessern und dadurch die VRC in ihren Bemühungen um den Aufbau eines an rechtsstaatlichen Vorgaben orientierten Rechtssystems zu unterstützen.<sup>44</sup> In der Praxis bedeutet dies nach Aussage von Programmverantwortlichen, dass der Schwerpunkt der Arbeit des Programms zum einen auf der Verbreitung von konkretem Wissen und Informationen über das europäische Recht liegt; ebenso soll aber auch die europäische Rechtsauffassung vermittelt werden, dass auch die Regierung verpflichtet ist, sich dem Gesetz zu unterwerfen. Weiterhin sieht das Programm seine Aufgabe aber auch darin, Informationsdefizite, die auf europäischer Seite im Hinblick auf die Probleme, denen sich das chinesische Rechtssystem gegenüber sieht, bestehen, zu beseitigen. Hier möchte das Programm Aufklärungsarbeit leisten und helfen, Verständnis für die Vorgänge in der VRC zu wecken, um auf diese Weise zu einem reibungsloseren Ablauf der europäisch-chinesischen Beziehungen (nicht zuletzt auch im wirtschaftlichen Bereich) beizutragen.<sup>45</sup>

### 3. Vorgehensweise

#### 3.1 Aktivitäten

Das Programm setzt zur Förderung von Rechtsstaatlichkeit in der VRC an verschiedenen Punkten an. So soll zunächst chinesischen Juristen das Konzept der Rechtsstaatlichkeit vermittelt werden. Weiterhin richtet sich das Programm darauf, bei der Ausbildung einer ausreichenden Anzahl an qualifiziertem juristischem Personal, ohne das das chinesische Rechtssystem seine Aufgaben nicht erfüllen kann, zu helfen. Gleichzeitig bildet das Bemühen, das Bewusstsein der chinesischen Bevölkerung für das Rechtssystem und für ihre eigenen Rechte zu wecken, einen wichtigen Bestandteil des Programms. Schließlich ist der Aufbau von Netzwerken zwischen europäischen und chinesischen Juristen als Programmziel zu nennen.<sup>46</sup>

Konkrete Maßnahmen zur Umsetzung dieser Programmaspekte bilden schwerpunktmäßig Schulungen von chinesischem juristischen Personal, insbesondere Rechtsanwälte auf der einen und Richter sowie Staatsanwälte auf der anderen Seite.

FN 43, S. 72). Ab 1997 wurde der Menschenrechtsdialog zwar weitergeführt, die Thematik jedoch nur noch sehr zurückhaltend, nicht konfrontativ und "hinter verschlossenen Türen" bearbeitet (Friedrich 1998, *supra*, FN 4, S. 42).

<sup>44</sup> Introduction, *supra*, FN 36, S. 5.

<sup>45</sup> Siehe Interview 04/2002, *supra*, FN 41.

<sup>46</sup> Introduction, *supra*, FN 36, S. 5.

### *a. Das Rechtsanwälte-Segment*

Im Rechtsanwälte-Segment werden jährlich bis zu 15 besonders qualifizierte chinesische Anwälte in das Programm aufgenommen. Diese absolvieren einen neunmonatigen Studienaufenthalt in Europa, wobei die Gruppe verschiedene europäische Staaten besucht. Während des Aufenthaltes werden Ausbildungsmaßnahmen von europäischen juristischen Institutionen angeboten, Justizorgane sowie Organe der EU besucht. Ebenso gibt es für die chinesischen Anwälte die Möglichkeit, kurze Hospitationen bei europäischen Anwaltskanzleien zu absolvieren. Inhaltlich bietet das Programm einen Überblick über das Europarecht sowie über Aspekte des Verfassungs-, Straf- und Wirtschaftsrechts in verschiedenen europäischen Rechtsordnungen.<sup>47</sup>

Das Programm richtet sich an chinesische Juristen, die noch am Beginn ihrer Karriere stehen.<sup>48</sup> Auf diese Weise soll gewährleistet werden, dass die Teilnehmer bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt ihrer Laufbahn mit dem Konzept der Rechtsstaatlichkeit vertraut gemacht werden und dieses dadurch, dass sie noch für einen langen Zeitraum im Rechtssystem wirken, effektiv in die chinesische fachliche Diskussion einbringen und so als Multiplikatoren wirken können.

### *b. Das Richter-/Staatsanwälte-Segment*

In diesem Programmsegment werden jährlich bis zu 16 chinesische Richter und Staatsanwälte für einen Zeitraum von drei Monaten geschult.

Auch hier nehmen die Juristen an Ausbildungsmaßnahmen verschiedener europäischer juristischer Institutionen teil, lernen die praktische Arbeit von Justizorganen kennen und besuchen Organe der EU. Inhaltlich liegt der Schwerpunkt der Schulung auf einer überblicksartigen Darstellung des Europarechtes sowie auf einer Einführung in die Arbeit von Gerichten und Staatsanwaltschaften in Europa. In diesem Zusammenhang wird auch die Rolle von Richtern und Staatsanwälten in der Justiz dargestellt.<sup>49</sup>

Für die Teilnahme an dem Programm sollen diejenigen Kandidaten ausgewählt werden, die sich zwar noch am Beginn ihrer Karriere befinden, gleichwohl aber bereits ein gewisses Maß an Seniorität erreicht haben, d.h. mindestens Assistenz-Richter oder -Staatsanwalt an einem mittleren Volksgericht sind. Besonderer Wert wird bei der Auswahl weiterhin darauf

<sup>47</sup> Introduction, *supra*, FN 36, S. 7-8.

<sup>48</sup> *ibid.*: 8.

<sup>49</sup> *ibid.*: 11.

gelegt, dass die Kandidaten in ihrer Heimatorganisation in der Ausbildung ihrer Kollegen eingesetzt werden;<sup>50</sup> so soll durch die Programmteilnahme nicht nur unmittelbar die Arbeit des Kandidaten positiv beeinflusst, sondern gleichzeitig ein Multiplikatoreffekt erzielt werden.

Während sich Rechtsanwälte individuell um eine Teilnahme an dem Programm bewerben können, werden mögliche Teilnehmer für das Richter-/Staatsanwälte-Segment vom OVG bzw. von der OVS vorgeschlagen.<sup>51</sup> Die abschließende Auswahl der Programmteilnehmer liegt sowohl im Hinblick auf die Anwälte wie auf die Richter und Staatsanwälte allein bei der *europäischen* Seite. So soll gewährleistet werden, dass die Programmteilnahme insbesondere für die von staatlicher Seite vorgeschlagenen Richter und Staatsanwälte nicht als eine Belohnung für verdiente Kader genutzt wird – eine Gefahr, die vor allem dadurch, dass das Programm durch die damit verbundenen Auslandsreisen sehr attraktiv ist, immer besteht.<sup>52</sup> Gleichwohl scheint hier die Bereitschaft der chinesischen Seite, konstruktiv an der Durchführung des Programms mitzuarbeiten, durchaus gegeben zu sein. Dies deutet darauf hin, dass die chinesischen Verantwortlichen den inhaltlichen und fachlichen Wert des Programms für ihre jeweilige Organisation wie auch für die Entwicklung des chinesischen Rechtssystems insgesamt schätzen und eine Kooperation mit der europäischen Seite nicht allein aus Prestige Gründen eingegangen sind.<sup>53</sup>

### 3.2 *Selbstverständnis und inhaltliche Ausrichtung*

Die spezifische Konzeptionierung des “EU-China Legal and Judicial Co-operation Programme” zeigt sich insbesondere an drei verschiedenen Aspekten. Hier ist zum einen auf die Einordnung in einen Typ der Rechtszusammenarbeit hinzuweisen, der sich schwerpunktmäßig mit der Ausbildung von juristischem Personal im Gegensatz zur rein “rechtstechnisch” ausgerichteten Gesetzgebungsberatung beschäftigt. Weiterhin ist das Programm zweitens durch einen nicht politisierten und nicht konfrontativen Beratungsstil gekenn-

<sup>50</sup> *ibid.*: 13.

<sup>51</sup> *ibid.*: 14.

<sup>52</sup> Interview 04/2002, *supra*, FN 41; siehe auch *Schulte-Kulkmann, Nicole*, “Der Einfluss westlicher Rechtsberatung auf die Rechtsreformen in der VR China. Akteure und Interessen.” In: *China aktuell* (Juni 2002), S. 646-662; S. 660.

<sup>53</sup> Zu Prestigege Gewinn als Anreiz, eine Zusammenarbeit im Rechtsbereich einzugehen, siehe *DeLisle, Jacques*, “Lex Americana? United States Legal Assistance, American Legal Models, and Legal Change in the Post-Communist World and Beyond.” In: *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, Vol.20 (1999), S. 179-308; S. 280-282; *Schauer, Frederick*, “The Politics and Incentives of Legal Transplantation.” CID Working Paper No. 44 (2000). Fundstelle: <http://www2.cid.harvard.edu/cidwp/044.pdf> [Zugriff 20.06.2003]; S. 19-21; *Schulte-Kulkmann* 2002, *supra*, FN 53, S. 659-660.

zeichnet, der schließlich drittens explizit auf die Ausbildung von Netzwerken oder ‚epistemischen Gemeinschaften‘<sup>54</sup> zwischen europäischen und chinesischen Juristen als wichtige „Kanäle“ für eine Transplantation von Rechtsnormen und Konzepten zielt. Diese drei Aspekte sollen im Folgenden näher erläutert werden.

Im Hinblick auf die Zuordnung des Programms zu einem *bestimmten Typ der Rechtszusammenarbeit* lassen sich zunächst verschiedene Schwerpunkte in der Rechtsberatung unterscheiden. Programme, die sich auf die *Gesetzgebungsberatung* konzentrieren (Typ I), stellen zumeist die Vermittlung von rein *rechtstechnischem* Wissen in den Mittelpunkt ihrer Aktivitäten. Ausländische Gesetze werden hier in der Regel als „examples of best practice“ vorgestellt, um so den chinesischen Partnern Anregungen für den Entwurf eigener Rechtssätze zu liefern. Dabei verzichtet diese Art der Beratung jedoch zumeist darauf, die den ausländischen Gesetzen zugrunde liegenden normativen Rechtskonzepte in der Zusammenarbeit ausdrücklich zu thematisieren.<sup>55</sup>

Demgegenüber existieren Programme, die auf die Verbesserung nicht der *Rechtsetzung*, sondern der *Rechtsanwendung* zielen (Typ II). Hier handelt es sich um Maßnahmen, die in erster Linie im Bereich der *Ausbildung von Justizpersonal* angesiedelt sind. Im Mittelpunkt steht hier nicht allein die Vermittlung von rein rechtstechnischem Wissen, sondern ebenso der Versuch, durch die Rechtsberatung den teilnehmenden chinesischen Juristen grundlegende Rechtskonzepte wie die Rechtsstaatlichkeit zu vermitteln und so die Arbeit der chinesischen Justiz nicht nur in fachlicher, sondern auch in normativer Hinsicht positiv zu beeinflussen.<sup>56</sup>

In diese zweite Gruppe von Rechtsberatungsmaßnahmen ordnet sich auch das „EU-China Legal and Judicial Co-operation Programme“ ein. Während die überblicksartige Vermitt-

<sup>54</sup> Zum Konzept der epistemischen Gemeinschaften allgemein siehe *Haas, Peter M.*, „Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control.“ In: International Organization, Vol. 43 (1989), S. 377-403; *Haas, Peter M.*, „Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination.“ In: International Organization, Vol. 46 (1992), S. 1-35; *Adler, Emanuel/Haas, Peter M.*, „Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program.“ In: International Organization, Vol. 46 (1992), S. 367-390. Mit der Entstehung und Wirkung von epistemischen Gemeinschaften speziell in der westlichen Rechtszusammenarbeit gegenüber der VRC beschäftigt sich gegenwärtig das von der DFG finanzierte Forschungsprojekt „TransLECS – Der Einfluss westlicher Rechtsberatung auf Rechts- und Justizreformen in der VRC.“ Dieses Forschungsprojekt wird unter der Leitung von Prof. Dr. *Sebastian Heilmann* an der Universität Trier durchgeführt. Für nähere Informationen siehe auch <http://www.chinapolitik.de>.

<sup>55</sup> Vgl. zu dieser Einteilung z.B. *Carothers, Thomas*, „Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve.“ Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999; S. 167.

<sup>56</sup> Vgl. *Carothers, Thomas*, „The Rule of Law Revival.“ In: Foreign Affairs, Vol. 77 (1998), S. 95-106; S. 100.

lung von Kenntnissen des Europarechts sowie einzelner europäischer Rechtsordnungen nach Aussage von Programmverantwortlichen einen Aspekt der Programmarbeit darstellt, liegt der Schwerpunkt gleichwohl auf der Sensibilisierung der chinesischen Teilnehmer für grundlegende Konzepte wie die Rechtsstaatlichkeit. Die Bedeutung von Rechtsstaatlichkeit in normativer Hinsicht und ihre Ausstrahlung auf die gesamte Rechtsordnung in europäischen Staaten wird im Verlauf von einzelnen Programmmaßnahmen immer wieder verdeutlicht und erhält so einen zentralen Stellenwert. Gleiches gilt auch für die Darstellung grundlegender Menschenrechte und deren Gewährleistung z.B. im Strafrecht (vor allem im Richter-/Staatsanwälte-Segment).<sup>57</sup>

So betonen europäische Vertreter des Programms, dass der Schwerpunkt der Zusammenarbeit gerade deshalb auf die Vermittlung von Rechtskonzepten gelegt wurde, weil dieser Ansatz es vermeidet, der chinesischen Seite vorgefertigte Lösungen als Beispiele zu präsentieren, die gleichwohl zu wenig an den spezifischen chinesischen Gegebenheiten und Bedürfnissen orientiert sind. Daher wird es als erfolversprechender eingeschätzt, durch die Zusammenarbeit grundlegende Aspekte zu vermitteln, die dann von der chinesischen Seite als Basis für die Entwicklung eigener, angepasster Lösungen genutzt werden können.

Bei der Vermittlung derartiger Konzepte wie der Rechtsstaatlichkeit legt das Programm jedoch großen Wert darauf, den chinesischen Teilnehmern nicht eine bestimmte, starr vorgefertigte Lesart der Rechtsstaatlichkeit zu präsentieren. Durch den Austausch mit den europäischen Kollegen soll vielmehr eine freie Diskussion über das Konzept der Rechtsstaatlichkeit angeregt und den chinesischen Teilnehmern so die Möglichkeit eröffnet werden, verschiedene Ideen zu sammeln.<sup>58</sup>

Im Hinblick auf den Beratungsstil unterscheidet sich das Programm mit dieser Vorgehensweise deutlich von Maßnahmen, die beispielsweise von den USA als einem weiteren wichtigen Akteur im Bereich der Rechtszusammenarbeit mit der VRC durchgeführt werden. So zeigte sich in Gesprächen mit europäischen in der Rechtszusammenarbeit mit der VRC aktiven Juristen, dass auf europäischer wie auch auf chinesischer Seite die weit verbreitete Wahrnehmung besteht, dass die US-amerikanische Rechtsberatung sehr stark von einem Rechtsstaats- und Menschenrechtsverständnis geprägt ist, wie es hauptsächlich in den USA konsensfähig ist und dass diese Konzeptionierung sehr offensiv an die chinesische Seite herangetragen wird. Dies wird von chinesischen Teilnehmern an amerikanischen Rechtsbe-

<sup>57</sup> Siehe Interview mit einem Programmverantwortlichen sowie mit Angehörigen einer europäischen juristischen Ausbildungsinstitution (Interview 04/2002, *supra*, FN 41; Interview 01/2003, *supra*, FN 42).

<sup>58</sup> Interview mit einem deutschen Rechtswissenschaftler, Deutschland, 04.03.2003 (im Folgenden: Interview 03/2003); Interview mit einem deutschen Rechtswissenschaftler, Deutschland, 19.03.2003 (im Folgenden: Interview 04/2003).

ratungsmaßnahmen bestätigt und darüber hinaus insbesondere bemängelt, dass es der amerikanischen Seite oftmals an Verständnis für die Besonderheiten und Schwierigkeiten des juristischen wie auch des weiteren gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Kontextes, in den eingebettet die Rechtsreformen in der VRC durchgeführt werden müssen, mangelt. Dies führt dazu, dass die Beratung häufig belehrend, „von oben herab“ erfolgt und sich oft darauf richtet, eigene, spezifisch amerikanische Konzepte unangepasst in die VRC zu übertragen. Dieser „missionarische“ Beratungsstil sowie der Umstand, dass die USA auch dazu neigen, Druck (z.B. wirtschaftlicher Art) auf die chinesische Seite auszuüben, um so die Übernahme bestimmter amerikanischer Rechtsnormen durch die VRC zu fördern,<sup>59</sup> führt dazu, dass sich auf chinesischer Seite Unzufriedenheit mit der amerikanischen Rechtszusammenarbeit entwickelt hat.<sup>60</sup>

Die europäische Seite dagegen bemüht sich, die Rechtsberatung im Rahmen des Programms als eine neutrale Darstellung verschiedener europäischer rechtlicher Modelle sowie des diesen zugrunde liegenden Konzeptes der Rechtsstaatlichkeit auszuliegen, wie Mitarbeiter einer europäischen juristischen Schulungseinrichtung bestätigen.<sup>61</sup> Dieser „sanfte“ Stil der Beratung kommt der chinesischen Seite sehr entgegen. Gerade in jüngerer Zeit hat die Bereitschaft der VRC, im Rahmen der bi- oder multilateralen Rechtszusammenarbeit auch sensible Themen wie den Menschenrechtsschutz im Rechtsstaat, z.B. auch im Hinblick auf das Strafverfahren oder auf das System der Administrativstrafen (z.B. „Besserung durch Arbeit“ *laodong jiaodong*) zu diskutieren, zugenommen, und vielfach kommt der Anstoß zur Behandlung derartiger Themen auch von der chinesischen Seite selbst.<sup>62</sup> Gleichwohl bezieht sich diese Offenheit nur auf die Bereitschaft, sich *inhaltlich* mit der Problematik auseinander zu setzen, nicht aber darauf, diese auch *explizit* zu machen. Ein chinesischer Mitarbeiter eines staatlichen Rechtssetzungsorgans, das an verschiedenen westlichen Rechtsberatungsprogrammen beteiligt ist, berichtet, dass Programme, die aus-

<sup>59</sup> Dies war z.B. bei der chinesischen Gesetzgebung im Bereich IPR der Fall (siehe *Otis, Eric W.*, „The Rule of Law in China.“ In: *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 34 (2001), S. 44-115; S. 47; 63); vgl. auch *DeLisle* 1999, *supra*, FN 54, S. 208-212; 274-276.

<sup>60</sup> Interview mit einer chinesischen Quelle, Beijing, VRC, 30.09.2002 (im Folgenden: Interview 12/2002); Interview 01/2003, *supra*, FN 42; Interview mit einem Kursleiter einer europäischen juristischen Ausbildungsinstitution (im Folgenden: Interview 02/2003); Interview 03/2003, *supra*, FN 59; Interview 04/2003, *supra*, FN 59.

<sup>61</sup> Interview 02/2003, *supra*, FN 61.

<sup>62</sup> Interview 04/2002, *supra*, FN 41; Interview mit einem Mitarbeiter (verantwortlich für die Durchführung von Projekten im Bereich Rechtsreform und Menschenrechte) einer Internationalen Organisation, Beijing, VRC, 29.08.2002 (im Folgenden: Interview 06/2002); Interview mit einem Senior Project Officer (Human Rights and Civil Society) einer europäischen staatlichen, im Bereich der Rechtszusammenarbeit tätigen Organisation, Beijing, VRC, 10.09.2002 (im Folgenden: Interview 07/2002); Interview mit dem Präsidenten eines privaten chinesischen Consulting-Unternehmens aus dem Bereich Rechtsberatung, Beijing, VRC, 24.09.2002 (im Folgenden: Interview 11/2002).

drücklich den "Menschenrechtsschutz" als Programmziel bzw. -inhalt angeben, von der chinesischen Seite zumeist nicht akzeptiert werden, wohingegen es keine Probleme bei der Durchführung von Programmen gibt, die unter dem "Deckmantel" eines rechtstechnischen Aspektes die gleichen menschenrechtsrelevanten Fragen behandeln.<sup>63</sup> Dieser Entwicklung kommt sowohl der "sanfte" Beratungsstil der europäischen Seite entgegen wie auch die in Teil I beschriebene generelle konzeptionelle Ausrichtung der europäisch-chinesischen Zusammenarbeit, die sich von einer "Diplomatie der Stigmatisierung" zu einer "stillen Zusammenarbeit" im Kontext des "Good Governance" Paradigmas gewandelt hat.

Ein weiteres wichtiges Merkmal der Gestaltung des Programms liegt schließlich in dem Bemühen, ein Forum für den Austausch und die Herstellung von Kontakten zwischen chinesischen und europäischen Juristen aufzubauen.<sup>64</sup> Auf diese Weise können transnationale Expertennetzwerke entstehen, die von besonderer Bedeutung sind, wenn es darum geht, dass die europäischen Berater den chinesischen Mitgliedern Juristen Einblick in die kulturellen Hintergründe, normativen Grundlagen sowie in die professionelle Ethik europäischer Rechtssysteme vermitteln. Durch eine verstärkte Interaktion von Spezialisten aus der VRC und aus anderen Staaten kommt es im Idealfall zu einer "Globalisierung" von Expertenansichten bestimmte Aspekte der Rechtsreformen betreffend.<sup>65</sup> Dies kann sich sowohl darauf beziehen, wie ein konkreter Bereich gesetzlich auszugestaltet ist wie auch darauf, dass in westlichen Rechtssystemen verwurzelte Standards des Menschenrechtsschutzes den chinesischen Juristen von ihren westlichen Partnern verdeutlicht werden.

Insofern kann die Schlüsselrolle der Juristen darin liegen, dass sie als "creative ideologists" und "symbol traders"<sup>66</sup> die Träger neuer Rechtsnormen und Konzepte sind, neue Perspektiven in das chinesische System hinein tragen und vor allem allgemein anerkannte Standards verbreiten, an denen die VRC ihr Verhalten messen lassen muss.<sup>67</sup> Die transnationalen Expertennetzwerke oder epistemischen Gemeinschaften sind somit von großer Bedeutung, um den chinesischen Juristen die den europäischen Rechtssystemen zugrunde liegenden Rechtsideen verständlich zu machen. Weiterhin greifen dort, wo Netzwerke entstehen konnten, deren Angehörige immer wieder auf die Expertise ihrer Kollegen zurück, wenn es

<sup>63</sup> Interview 12/2002, *supra*, FN 61.

<sup>64</sup> Introduction, *supra*, FN 36, S. 5; Interview 01/2003, *supra*, FN 42.

<sup>65</sup> Lampton, David M., "China's Foreign and National Security Policy-Making Process. Is It Changing and Does It Matter?" In: *ders.* (ed.). "The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000." Stanford: Stanford University Press, 2001, S. 1-19; S. 10.

<sup>66</sup> Picciotto, Sol, "The Regulatory Criss-Cross. Interaction Between Jurisdictions and the Construction of Global Regulatory Networks." In: *Bratton, William/McCahery, Joseph/ ders./Scott, Colin* (eds.). "International Regulatory Competition and Coordination. Perspectives on Economic Regulation in Europe and the United States." Oxford: Clarendon Press, 1996, S. 89-123; S. 106.

<sup>67</sup> Lampton 2001, *supra*, FN 66, S. 11.

darum geht, den Beratungsbedarf in neu auftretenden Fragen der Rechtsreform zu decken.<sup>68</sup> Das bedeutet, dass ein Programm, dem es gelingt, derartige epistemische Gemeinschaften entstehen zu lassen, gleichzeitig einen gleichsam natürlichen “Kanal” für den Export weiterer Rechtsnormen schaffen kann, da die chinesische Seite auf die ihr bekannten und vertrauten Kollegen des Netzwerkes bei weiterem Beratungsbedarf zurückgreifen wird, ehe neue Partner angesprochen werden. Da von einer gewissen Konkurrenz unter den verschiedenen Gebern, eigene Rechtsnormen in die VRC zu exportieren, immer ausgegangen werden muss,<sup>69</sup> ist es somit in dieser Hinsicht für ein Programm von großer Bedeutung, die Entstehung von Netzwerken in der Rechtszusammenarbeit zu fördern.

Nach der Darstellung des “EU-China Legal and Judicial Co-operation Programme” soll nun im Folgenden – unter Rückgriff auf Erfahrungen aus der Programmpraxis – zusammenfassend untersucht werden, inwieweit das Programm geeignet erscheint, den wichtigen Beitrag, der der Rechtszusammenarbeit im Hinblick auf die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten in den konzeptionellen Grundlagen der europäisch-chinesischen Zusammenarbeit beigemessen wird, zu erfüllen.

#### 4. Zusammenfassung

In diesem Fazit soll auf zwei wichtige Aspekte der Arbeit des Programms eingegangen werden. Zum einen ist die Konzeptionierung im Hinblick auf die Beratungsinhalte und den Beratungsstil zu bewerten. Zum anderen soll vor dem Hintergrund der oben dargelegten Bedeutung der Entstehung von Netzwerken für die Transplantation von Rechtsnormen und Konzepten darauf eingegangen werden, inwieweit sich in der Programmpraxis Anhaltspunkte dafür finden lassen, dass es tatsächlich zur Herausbildung von epistemischen Gemeinschaften in der europäisch-chinesischen Rechtszusammenarbeit kommt.

<sup>68</sup> Vgl. Interview 03/2003, *supra*, FN 59.

<sup>69</sup> Der Export *eigener* Rechtsnormen in ein Rechtssystem wie das der VRC liegt z.B. aufgrund außenwirtschaftlicher Erwägungen stark im Interessen der Anbieter von Rechtsberatung. So wird z.B. für ausländische Investoren der Zugang zum chinesischen Markt wesentlich erleichtert, wenn diesen die dort zur Anwendung kommenden rechtlichen Regelungen bereits aus ihrer heimatischen Umgebung vertraut sind (vgl. Schulte-Kulmann 2002, *supra*, FN 53, S. 655). Aus diesem Grund versuchen verschiedene Staaten wie auch multilaterale Geber strategisch ihre eigenen Interessen auch gegen andere Geber durchzusetzen, was zu einer gewissen Konkurrenzsituation, z.B. gegenüber den USA, führt (Interview mit dem Mitarbeiter einer Internationalen Organisation (Resident Advisor, Governance Cluster), Beijing, VRC, 11.09.2002 (im Folgenden: Interview 08/2002); Interview 01/2003, *supra*, FN 42; Interview 03/2003, *supra*, FN59).

a. Konzeptionierung

Wie oben dargelegt, ordnet sich das Programm mit der Ausrichtung auf die Ausbildung von Juristen in den Typ II von Rechtsberatungsmaßnahmen ein. Damit antwortet das Programm auf die sich verändernden Anforderungen an Rechtszusammenarbeit, die sich mit dem Fortschreiten der Reform des chinesischen Rechtssystems ergeben haben.

Zu Beginn dieses Reformprozesses stand vor allem die Notwendigkeit der Unterstützung für die VRC bei der Ausarbeitung von Gesetzeswerken im Mittelpunkt der Zusammenarbeit (Rechtsberatung Typ I). Mittlerweile jedoch verfügt die VRC über einen umfangreichen und wenn auch nicht "perfekten", so doch hinreichend ausgereiften Grundstock an Gesetzen. Das Problem liegt vielmehr darin, dass diese – an sich brauchbaren – Gesetze nach wie vor nicht korrekt angewendet werden.<sup>70</sup> Dieser Zustand resultiert zum einen aus dem Mangel an gut ausgebildetem juristischen Personal;<sup>71</sup> zum anderen ist es bisher noch nicht gelungen, das in der VRC vorherrschende instrumentalistische Rechtsverständnis aufzubrechen. Das Recht wird in der VRC in doppelter Hinsicht als ein Instrument verstanden: Nach innen gerichtet soll mit Hilfe des Rechts eine möglichst effektive Politikimplementation und Kontrolle der Gesellschaft zum Nutzen der wirtschaftlichen Modernisierung gewährleistet werden.<sup>72</sup> Nach außen gerichtet sollen die Rechtsreformen dazu dienen, ausländischen Investoren ein möglichst attraktives Umfeld für ein Engagement in der VRC zu bieten und – in jüngerer Zeit – den Verpflichtungen hinsichtlich eines gewissen Standards in den Bereichen Gesetzgebung und Rechtsdurchsetzung, die sich für die VRC aus dem WTO-Beitritt ergeben, zu erfüllen.<sup>73</sup>

<sup>70</sup> Siehe z.B. "Die Autorität des Rechtssystems stärken" ("树立法制的权威"); *Renmin Ribao* 14.03.2003.

<sup>71</sup> Siehe statt vieler *Alford, William P.*, "A Second Great Wall? China's Post-Cultural Revolution Project of Legal Construction." In: *Cultural Dynamics*, Vol. 11 (1999), S. 193-213; S. 197.

<sup>72</sup> *Senger, Harro von*, "Einführung in das chinesische Recht." München: Beck, 1994; S. 99; siehe auch *Otis* 2001, *supra*, FN 60, S. 69.

<sup>73</sup> Vgl. *Wang, James C.F.*, "Contemporary Chinese Politics. An Introduction." Upper Saddle River: Prentice Hall, 1999, S. 156. Die Sichtweise der politischen Führung der VRC, dass das Recht ein bloßes "Instrument" darstellt, welches der Erreichung anderweitiger Ziele – vor allem der Unterstützung der wirtschaftlichen Modernisierung – dient, hat auch Auswirkungen auf die Konzeptionierung von Rechtsstaatlichkeit in der VRC.

So gibt es in der VRC keinen einheitlichen Terminus zur Wiedergabe des Wortes "Rechtsstaatlichkeit". Zum einen taucht der Ausdruck "fazhiguojia" (法治国家) als Übersetzung und auch mit explizitem Bezug zum deutschen Begriff "Rechtsstaatlichkeit" auf. Da hier "Rechtsstaat" jedoch stets durch "sozialistisch" qualifiziert wird ("shehuizhuyi fazhiguojia" 社会主义法治国家), ist deutlich, dass es sich nicht um einen Verfassungsstaat handelt, der dem westlichen Rechtsverständnis entspricht. Auch der daneben gebräuchliche Ausdruck "gesetzesgestütztes Regieren" ("yi fa zhi guo" 依法治国) ist verschieden von der Idee des Rechtsstaates, wie sie im westlichen Kontext vorkommt. So unterstreicht "gesetzesgestütztes Regieren" wieder die angesprochene instrumentelle

Diese instrumentalistische Rechtsauffassung – insbesondere im Hinblick auf das Recht als Mittel zur Förderung wirtschaftlicher Entwicklung – wird durch westliche Rechtsberatung des Typ I häufig noch gefördert. Durch diese Beratung, die sich rein auf rechtstechnische Aspekte bezieht, entsteht der Eindruck, dass es ausreicht, wenn die chinesische Seite die Sprache und Form westlicher Gesetzeswerke übernimmt, um so in der VRC die gleiche Wirkung hervorzubringen, die diese Gesetze in ihren Ursprungsjurisdiktionen zu erzielen in der Lage sind; das Recht wird also auch hier als ein kontextunabhängiges Werkzeug betrachtet, das ungeachtet aller kulturellen, gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen überall die gleiche Wirkung entfaltet.<sup>74</sup>

Ohne das Verständnis und vor allem die Verinnerlichung des grundlegenden Konzeptes der Rechtsstaatlichkeit, die insbesondere auch die Unterordnung der Kommunistischen Partei Chinas und des Staates unter das Recht fordert, ist jedoch nicht davon auszugehen, dass die Gesetze die angestrebte Wirkung entfalten werden. Daher ist es notwendig, in der Rechtsberatung über die rein “technische” Zusammenarbeit hinauszugehen und wie das Programm bei der Schulung von juristischem Personal neben konkreten Fragen der Rechtsanwendung vor allem auch die Vermittlung eines Verständnisses für das Konzept der Rechtsstaatlichkeit in den Mittelpunkt zu stellen.<sup>75</sup> Dabei ist das Programm auch darum bemüht, nicht nur die Zentralebene, d.h. oberste juristische Institutionen in Beijing (z.B. OVG, OVS) in die Maßnahmen einzubeziehen; vielmehr sollen auch gerade Juristen im “Hinterland”, wo der Prozess der Rechtsreformen noch sehr defizitär ist, in die Schulungen einbezogen werden. So nehmen regelmäßig z.B. Richter und Staatsanwälte aus Xinjiang, Tibet, Guizhou, Shaanxi, Sichuan und anderen Provinzen an dem Programm teil. Für die meisten dieser Teilnehmer ist das Programm der erste Kontakt mit dem europäischen Recht in den einzelnen EU-Staaten selbst. Diese Juristen sind zudem überwiegend auch in der Weiterbildung ihrer Kollegen vor Ort eingesetzt, sodass eine weit reichende Multiplikatorwirkung erzielt werden kann. Konkretes rechtliches Wissen wie auch Rechtsideen werden auf diese Weise

Konzeptionierung des Rechtes als ein mögliches Mittel zur Herrschaftsausübung, nicht aber die *Unterordnung* von Regierenden (und Partei) unter das Gesetz, wie es Element der Rechtsstaatlichkeit ist. “Gesetzesgestütztes Regieren” stellt also höchstens ein Bekenntnis zur *Rechtssicherheit* dar, eine zwar notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für Rechtsstaatlichkeit. Zur differenzierteren Auseinandersetzung mit dem Konzept “Rechtsstaatlichkeit” in chinesischen akademischen Kreisen siehe “Zusammenfassung der Konferenz zu ,Rechtsstaatlichkeit und Reform des Rechtssystems”” (“依法治国与司法体制改革研讨会纪要”); in: Faxue Yanjiu [Rechtswissenschaftliche Studien], Vol. 21 (1999), 151-160; Chen, Albert H.Y., “Toward a Legal Enlightenment. Discussions in Contemporary China on the Rule of Law.” In: UCLA Pacific Basin Law Journal, Vol. 17 (1999/2000), S. 125-165.

<sup>74</sup> Alford 1999, *supra*, FN 72, S. 204-205.

<sup>75</sup> Diese Auffassung, dass eine Rechtszusammenarbeit des Typ I gegenwärtig keine große Relevanz mehr hat und statt dessen ein verstärkter Übergang zu Maßnahmen des Typ II erfolgen sollte, ist verbreitet bei Personen, die in der Rechtszusammenarbeit mit der VRC aktiv sind (vgl. Interview 04/2002, *supra*, FN 41; Interview 11/2002, *supra*, FN 63).

auf unteren Ebenen in das chinesische Rechtssystem eingespeist und verbreiten sich von dort aus weiter.<sup>76</sup>

Im Hinblick auf den Beratungsstil ist das Programm als ein rein fachlicher, nicht politisierter und nicht konfrontativer Expertenaustausch ebenfalls auf die Bedürfnisse der chinesischen Seite eingegangen. Dabei hat sich die neutrale Darstellung der Rolle von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten im europäischen Recht als sehr positiv erwiesen. So wird von der Erfahrung berichtet, dass die chinesischen Teilnehmer vor ihrem Europa-Aufenthalt häufig eine sehr nationalistische, defensive Haltung in der Auseinandersetzung mit Menschenrechten vertreten. Im Laufe des Aufenthaltes kann den chinesischen Teilnehmern jedoch vielfach verdeutlicht werden, dass die Menschenrechte in keiner Weise auf ein Instrument zur Kritik an der VRC reduziert werden können, sondern das gesamte europäische Recht und dessen Anwendung durchdringen. Diese veränderte Sichtweise ergibt sich vor allem aus den vielfältigen Kontakten, die die Teilnehmer zu ihrem europäischen Umfeld knüpfen und durch Einblicke in die Arbeit der europäischen Institutionen wie auch der Institutionen in den einzelnen Mitgliedstaaten.<sup>77</sup>

Vor dem Hintergrund dessen, dass in der VRC selbst, vor allem bei aufgeklärten jüngeren Mitgliedern der politischen Führung das Interesse an einer Behandlung von Fragen aus dem Bereich Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz durchaus gegeben ist und auch zunimmt,<sup>78</sup> erscheint es somit sinnvoll, diese Gesprächsbereitschaft – wie es durch das Programm geschieht – auf einer fachlichen, nicht politisierten Ebene aufzunehmen. Auf diese Weise lässt sich ein Vertrauenspotenzial zwischen chinesischer und europäischer Seite aufbauen, das eine wesentlich intensivere und erfolgreichere Zusammenarbeit auch in sensiblen Bereichen erlaubt als dies im Zuge eines öffentlich ausgetragenen Dialoges der Fall ist. Wenn weiterhin davon ausgegangen wird, dass Rechtszusammenarbeit und der damit verbundene Export von Rechtsnormen und Ideen immer auch der Durchsetzung strategischer Interessen wirtschaftlicher und politischer Art dient,<sup>79</sup> so ist für die europäische Seite die Entscheidung für eine "sanfte", nicht konfrontative Art der Zusammenarbeit von Vorteil. Gegenwärtig verhält es sich so, dass die USA in der Lage sind, durch Rechtsberatung in vielen Bereichen einen starken Einfluss auf das chinesische Rechtssystem

<sup>76</sup> Interview 04/2002, *supra*, FN 41.

<sup>77</sup> Interview 04/2002, *supra*, FN 41.

<sup>78</sup> Interview mit einem Mitarbeiter (Referatsleiter Ostasien) einer deutschen im Bereich der Rechtsberatung mit der VRC tätigen politischen Stiftung, Deutschland, 22.01.2002 (im Folgenden: Interview 03/2002); Interview 04/2002, *supra*, FN 41; Interview 11/2002, *supra*, FN 63.

<sup>79</sup> Interview 03/2003, *supra*, FN 59. Vgl. allgemein *Schauer* 2000, *supra*, FN 54 sowie *Schulte-Kulkmann* 2002, *supra*, FN 53.

auszuüben.<sup>80</sup> Dies ergibt sich zum einen daraus, dass die USA vor allem durch eine Vielzahl von privaten Organisationen und Stiftungen<sup>81</sup> im Bereich der Rechtszusammenarbeit in der VRC präsent sind. Weiterhin ist die Juristenausbildung stark von Kooperationen zwischen chinesischen und amerikanischen Universitäten geprägt<sup>82</sup> wie auch die englische Sprache es den angehenden chinesischen Juristen erlaubt, eher in den USA zu studieren als z.B. in europäischen Staaten. Diese Faktoren führen dazu, dass das chinesische Rechtssystem zunehmend aufnahmebereit wird für Rechtsnormen und Ideen aus dem US-amerikanischen Kontext. Lediglich der bereits angesprochene häufig "missionarische" Beratungsstil der amerikanischen Seite gereicht hier zum Nachteil. Vor diesem Hintergrund kann die EU den von der chinesischen Seite geschätzten "sanften" Beratungsstil nutzbar machen, um in Bereichen, in denen bislang eine Beratungs-"Vorherrschaft" durch die USA besteht (z.B. im Handelsrecht), selbst mehr Gewicht zu erlangen.<sup>83</sup>

#### b. Aufbau von Netzwerken

In der Programmpraxis zeigt sich, dass der Aufbau von Netzwerken nicht unproblematisch ist; das größte Hindernis für die Entstehung von epistemischen Gemeinschaften scheint dabei die Sprache zu sein.

Aufgrund derartiger Schwierigkeiten konnte eine eingehende Kommunikation und Gedankenaustausch zwischen europäischen und chinesischen Juristen oft nicht zustande kommen.<sup>84</sup> Weiterhin scheint das Interesse der chinesischen Teilnehmer an Fragen grundsätzliche Konzepte wie die Rechtsstaatlichkeit und auch die Menschenrechte betreffend eher gering zu sein.<sup>85</sup> Hier zeigt sich somit eine Diskrepanz zwischen Planungs- und praktischer Ebene auf der chinesischen Seite. Während bei den für die Aushandlung der Programme

<sup>80</sup> So z.B. im Straf- und Strafprozessrecht (Angleichung des chinesischen Strafprozesses an das aus dem amerikanischen Kontext bekannte adversatorische Verfahren [Chen, Albert H.Y., "Socialist Law, Civil Law, Common Law, and the Classification of Contemporary Chinese Law." In: Otto, Jan Michiel/Polak, Maurice V./Chen, Jianfu/Li, Yuwen (eds.), "Law Making in the People's Republic of China." The Hague u.a.: Kluwer Law International, 2000, S. 55-74; S. 66-68; siehe auch Weinstein, Jack B., "Some First Impressions of the Legal System in Three Chinese Cities." In: Brooklyn Journal of International Law, Vol. 24 (1998), S. 221-238; S. 229]), Handelsrecht, Reform der Juristenausbildung etc.

<sup>81</sup> Hierzu zählen z.B. Ford Foundation, American Bar Association, Yale China Law Centre u.v.a.m.

<sup>82</sup> Weinstein 1998, *supra*, FN 81, S. 222, 224; Chen 2000, *supra*, FN 81, S. 66.

<sup>83</sup> Interview 01/2003, *supra*, FN42.

<sup>84</sup> Interviews 01/2003, *supra*, FN 42; 03/2003, *supra*, FN 59; 04/2003, *supra*, FN 59.

<sup>85</sup> Diese Rückschlüsse beziehen sich auf Angaben von Teilnehmern am "EU-China Legal and Judicial Co-operation Program" im Rechtsanwält- bzw. Richter-/Staatsanwälte-Segment aus dem Jahr 2002.

und Festlegung der Programminhalte zuständigen chinesischen Organisationen (z.B. MOFCOM, MoJ, OVS, OVG) das Interesse an grundlegenden Fragen der Verbesserung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz zuzunehmen scheint,<sup>86</sup> ist dies bei den schließlich am Programm teilnehmenden chinesischen Praktikern nur bedingt der Fall. Für diese standen zumeist Lösungsmöglichkeiten für Probleme, die sich in ihrer jeweiligen beruflichen Praxis unmittelbar ergeben, im Mittelpunkt des Interesses;<sup>87</sup> nur sehr wenige Teilnehmer gaben konzeptionelle Fragen der Rechtsstaatlichkeit bzw. des Menschenrechtsschutzes als ihr ausdrückliches Interesse an bzw. hatten bereits Erfahrung mit Rechtsberatungsprogrammen anderer Geber aus diesen Bereichen.

Eine Diskussion sowie ein Austausch über das Konzept der Rechtsstaatlichkeit mit den europäischen Kollegen kam häufig ebenfalls nicht zustande; dies lag nach Einschätzung europäischer Beteiligter vor allem auch an Unsicherheiten der chinesischen Teilnehmer in der Frage, inwieweit es für sie möglich war, sich auf die Diskussion derartiger "sensibler" Themen einzulassen.<sup>88</sup> Dies trifft vor allem für die Richter und Staatsanwälte zu; Angehörige dieser Gruppe verfügen häufig über einen gewissen "institutionellen Stolz" und eine "institutionelle Verteidigungshaltung", die sie an einer umfassenden Überprüfung ihrer Einstellung in Fragen der Rechtsstaatlichkeit und Wahrung von Menschenrechten hindert.<sup>89</sup> Die Rechtsanwälte dagegen konnten zumeist schon internationale Erfahrungen sammeln und waren daher auch eher an eine offene Diskussion zu den Gegenständen Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte gewöhnt.<sup>90</sup>

Der Aufbau von epistemischen Gemeinschaften als ein wichtiges Anliegen des Programms ist mithin gegenwärtig nur schwer möglich. Für die Transplantation von Recht bedeutet dies, dass aufgrund des vorrangigen Interesses der chinesischen Teilnehmer an pragmatischen Lösungen für konkrete Probleme einzelne Vorschriften aus europäischen Rechtsordnungen gute Chancen haben, mindestens in die chinesische Rechtspraxis und damit langfristig auch in das materielle chinesische Recht einzugehen. Die Vermittlung von Rechtsideen an die chinesischen Juristen ist dagegen ein sehr viel langwierigerer Prozess. Damit dieser erfolgreich fortgesetzt werden kann, ist es insbesondere erforderlich, die chinesischen Juristen wesentlich häufiger und in wesentlich größerer Zahl als bisher der Rechts(staatlichkeits)praxis in westlichen Staaten auszusetzen, damit es zu einer besseren

<sup>86</sup> Vgl. Interviews 04/2002, *supra*, FN 41; 06/2002, *supra*, FN 63; 07/2002, *supra*, FN 63; 11/2002, *supra*, FN 63

<sup>87</sup> Interview 04/2003, *supra*, FN 59.

<sup>88</sup> Interview 03/2003, *supra*, FN 59.

<sup>89</sup> Interview 04/2002, *supra*, FN 41.

<sup>90</sup> Interview 01/2003, *supra*, FN 42.

Herausbildung von Kontakten zu westlichen Kollegen und damit zur Entstehung der entscheidenden Netzwerke kommen kann.

### III. Schlussbetrachtung

Der Übergang zurück zu einer “stillen Diplomatie”, wie er die europäisch-chinesischen Beziehungen seit Ende der 1990er Jahre wieder kennzeichnet, spiegelt sich auch in der praktischen Zusammenarbeit im Rahmen des “EU-China Legal and Judicial Co-operation Programme” wider. Geplant während der Hochzeit der offensiven Haltung der EU gegenüber der VRC in Fragen von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten, betonte das Programm jedoch bald den nicht politisierten fachlichen Austausch. Dies trug der Erfahrung Rechnung, dass eine nicht konfrontative Form der Zusammenarbeit es eher erlaubte, mit der chinesischen Seite auch die für das Programm zentralen Themen der Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten konstruktiv zu bearbeiten. Ein solcher offener, von gegenseitigem Vertrauen geprägter Austausch sollte auch die Entstehung von epistemischen Gemeinschaften zwischen chinesischen und europäischen Juristen erleichtern. Deren Bedeutung liegt vor allem darin, dass sie als “Kanäle” wirken können, durch die grundlegende Rechtskonzepte europäischen Ursprungs den chinesischen Juristen vermittelt werden sollen. Gleichwohl hat die Programmpraxis gezeigt, dass gegenwärtig der Aufbau von Netzwerken zwischen chinesischen und europäischen Juristen noch problematisch ist. Dies liegt neben praktischen Schwierigkeiten wie Sprachproblemen oft auch daran, dass die chinesischen Juristen vielfach dem Konzept der Rechtsstaatlichkeit mit großem Misstrauen begegnen. Diese Perzeption leitet sich daraus ab, dass durch die häufig offensive Thematisierung von Mängeln im Bereich von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten auf Seiten der chinesischen Praktiker der Eindruck entsteht, dass “Rechtsstaatlichkeit” und “Menschenrechte” in erster Linie ein Instrument zur Eindämmung des Aufstiegs der VRC darstellen. Um hier Vorbehalte ab- und das notwendige Vertrauen aufzubauen, ist es nötig, auf der praktischen Ebene Rechtsberatungsmaßnahmen, die direkte Kontakte zwischen chinesischen und europäischen Juristen fördern, auszubauen. Auf diese Weise wird es den chinesischen Praktikern ermöglicht, durch eigene Anschauung Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte als wesentliche Grundlagen westlicher Rechtssysteme und Rechtspraxis und nicht als ideologische Schlagworte in der politischen Auseinandersetzung zu erkennen.

Dies sollte sich auch auf der politischen Ebene widerspiegeln. Es hat sich hier bereits gezeigt, dass ein nicht konfrontatives Vorgehen in der politischen wie auch in der praktischen Zusammenarbeit mehr Erfolg verspricht als der Aufbau von Druck auf die VRC. Die “stille Diplomatie” der EU gegenüber der VRC stellt somit letztlich ein effektiveres und damit langfristig erfolversprechenderes Vorgehen dar. So ist ein Wandel in der VRC hin zu mehr Rechtsstaatlichkeit und damit verbunden zu verbessertem Menschenrechtsschutz nicht “von oben” – d.h. durch die Kodifizierung von nach ausländischem Vorbild gestalte-

ten Rechtsnormen durch den Gesetzgeber – oder “von außen” – d.h. durch den Druck der internationalen Gemeinschaft oder einzelner Staaten – induzierbar. Vielmehr kann ein entsprechender Wandel nur “von innen”, d.h. durch eine chinesische juristische Profession, die das Konzept der Rechtsstaatlichkeit verinnerlicht hat, verwirklicht werden, sodass sich zunächst die Rechts*praxis* und langfristig auch das formelle und materielle Gesetzesrecht der VRC rechtsstaatlichen Prinzipien angleichen werden. Dies gilt es durch eine auf die Bedürfnisse der VRC eingehende Rechtsberatung zu unterstützen wie durch eine entsprechende politische Zusammenarbeit zu flankieren.