



**Center for East Asian and Pacific Studies  
Trier University, Germany**

**China Analysis No. 24 (Juni 2003)  
[www.chinapolitik.de](http://www.chinapolitik.de)**

---

**Rechtszusammenarbeit im Kontext der  
europäisch-chinesischen Beziehungen.**

---

**Nicole Schulte-Kulmann**

**(Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre/Politik Ostasiens  
Universität Trier  
E-mail: [schu3204@uni-trier.de](mailto:schu3204@uni-trier.de))**

**Center for East Asian and Pacific Studies  
Trier University, FB III  
54286 Trier, Germany  
E-mail: [heilmann@uni-trier.de](mailto:heilmann@uni-trier.de)**

Nicole Schulte-Kulkmann

## **Rechtzusammenarbeit im Kontext der europäisch-chinesischen Beziehungen.**

*Ein Forschungsbeitrag des von der DFG geförderten Projektes „TransLECS – Der Einfluss westlicher Rechtsberatung auf die Rechts- und Justizreformen in der VR China“.*

*Projektleitung: Prof. Sebastian Heilmann, Universität Trier*

---

<b>Einleitung .....</b>	<b>2</b>
<b>I. Konzeptionelle Grundlagen der europäisch-chinesischen Zusammenarbeit .....</b>	<b>3</b>
1. Die Anfänge europäisch-chinesischer Zusammenarbeit: 1985 – 1989 .....	3
2. Tian’anmen und die Folgen: Menschenrechtsschutz und Förderung von Rechtsstaatlichkeit als Schwerpunkte der europäisch-chinesischen Zusammenarbeit 1995 – 2002 .....	4
3. Menschenrechtsschutz und Förderung von Rechtsstaatlichkeit im Rahmen des „Good Governance“ Paradigmas seit 2002 .....	8
<b>II. Menschenrechtsschutz und Förderung von Rechtsstaatlichkeit in der Praxis: Die europäisch-chinesische Zusammenarbeit auf fachlicher Ebene am Beispiel des „EU-China Legal and Judicial Co-operation Programme“ .....</b>	<b>13</b>
1. Organisation.....	14
2. Zielsetzung.....	15
3. Vorgehensweise.....	16
3.1 Aktivitäten .....	16
3.2 Selbstverständnis und inhaltliche Ausrichtung.....	18
4. Zusammenfassung .....	23
<b>III. Schlussbetrachtung.....</b>	<b>29</b>
<b>Bibliografie .....</b>	<b>31</b>

## **Einleitung\***

Die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz hat seit Beginn der Aufnahme politischer Beziehungen zwischen der Europäischen Union (EU) und der Volksrepublik China (VRC) bis heute stets einen hohen Stellenwert eingenommen. Wenn sich aber auch diese Vorgabe in der europäischen China-Politik als eine Konstante erwies, so unterlag doch ihre Konzeptionierung einigen Veränderungen. Phasen einer „stillen Diplomatie“ wurden – vor allem nach der Niederschlagung der städtischen Protestbewegung in der VRC im Juni 1989 – durch ein offensives diplomatisches Vorgehen der EU abgelöst, um dann gegen Ende der 1990er Jahre wieder zu einer „stillen Diplomatie“ zurückzufinden.

Die politischen Bemühungen der EU um die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz werden durch zahlreiche Initiativen unterstützt. Während dabei der europäisch-chinesische Menschenrechtsdialog allgemein ein hohes Maß an (öffentlicher und akademischer) Aufmerksamkeit erhält, ist über die konkrete fachliche Zusammenarbeit zwischen der EU und der VRC im Bereich Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz weniger bekannt.

Hier setzt der vorliegende Beitrag mit der Darstellung und Analyse des „EU-China Legal and Judicial Co-operation Programme“ als einer wichtigen Maßnahme aus diesem Bereich an. Nach einer kurzen Einführung in die Entwicklung der europäisch-chinesischen Beziehungen auf der Grundlage von einschlägigen Leitlinien der EU-Kommission erfolgt die überblicksartige Darstellung des Programms. Hier wird neben der Erläuterung von Organisation, Zielsetzung und Aktivitäten des Programms vor allem darauf eingegangen, inwieweit die grundlegende Ausrichtung der europäisch-chinesischen politischen Beziehungen an den Vorgaben einer „stillen Diplomatie“ ihre Entsprechung auch in der Vorgehensweise und Konzeptionierung des Programms findet. Dabei wird insbesondere die These vertreten, dass gerade das nicht-konfrontative Vorgehen des Programms eine Stärke der Maßnahme darstellt. Dies gilt vor allem im Hinblick darauf, dass es nur ein „sanfter“ Beratungsstil erlaubt, mit der chinesischen Seite auch in sensiblen Bereichen in eine fruchtbare Zusammenarbeit einzutreten und so auf die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz hinzuwirken. Weiterhin erleichtert eine nicht konfrontative Zusammenarbeit die Entstehung von Netzwerken oder ‚epistemischen Gemeinschaften‘ zwischen chinesischen und europäischen Juristen. Diese sind, wie der Beitrag argumentiert, von großer Bedeutung für die Transplantation von Rechtsnormen sowie vor allem von grundlegenden Rechtskonzepten wie der Rechtsstaatlichkeit.

---

\* Für wertvolle Anregungen zu früheren Fassungen des Beitrages möchte ich Florian Pfeil und insbesondere Dr. Jörn-Carsten Gottwald danken.

Überträgt man die Erfahrungen von der praktischen Ebene der Zusammenarbeit auf die politische Ebene, kann – so die Argumentation des Beitrages – langfristig durch eine „stille Diplomatie“ mehr zur Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten in der VRC beigetragen werden als durch ein offensives Vorgehen, wie es gegenwärtig vor allem von weiten Teilen der europäischen Öffentlichkeit und von westlichen Nichtregierungsorganisationen gefordert wird und welches versucht, politischen und wirtschaftlichen Druck auf die VRC auszuüben.

Der Beitrag schließt mit einer ersten Einschätzung, inwieweit die Programmpraxis Hinweise für eine Bestätigung des Nutzens einer nicht konfrontativen Beratungspraxis und des Netzwerkaufbaus für eine Transplantation von Rechtsnormen und Konzepten durch Rechtszusammenarbeit geben kann.

## **I. Konzeptionelle Grundlagen der europäisch-chinesischen Zusammenarbeit**

### **1. Die Anfänge europäisch-chinesischer Zusammenarbeit: 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. So kam es im April 1978 zum Abschluss eines ersten Handelsabkommens zwischen der EG und der VRC, an dessen Stelle aber bereits 1985 ein umfassenderes Abkommen über wirtschaftliche und Handelspolitische Zusammenarbeit trat.<sup>1</sup> Dieses „EC-China Cooperation Agreement“ stellt auch heute noch den rechtlichen Rahmen für die europäisch-chinesische Zusammenarbeit dar. Gleichzeitig verkörpert das Abkommen auch den Auftakt für eine umfassendere Zusammenarbeit zwischen der EU und der VRC in anderen als wirtschaftlichen Bereichen.<sup>2</sup>

Im Hinblick auf die Ziele, die Art. 177, Abs. 1 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – EG-Vertrag (EGV) für die Kooperation der Gemeinschaft mit Drittstaaten als (1) Förderung der nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung (der Entwicklungsländer), (2) harmonische, schrittweise Eingliederung (der Entwicklungsländer) in die Weltwirtschaft und (3) Bekämpfung der Armut (in den Entwicklungsländern) benennt, lag der Schwerpunkt der Zusammenarbeit der EG mit der VRC zunächst auf der Armutsbekämpfung

---

<sup>1</sup> Algieri 2002: 745 – 746.

<sup>2</sup> Communication of the Commission ‚A Long Term Policy for China-Europe Relations‘ COM(1995)279/final, Annex 4.

vor allem in den ländlichen Gebieten der VRC<sup>3</sup> und stellte damit Entwicklungszusammenarbeit (EZ) im „klassischen“ Sinne dar.

Art. 177, Abs.2 EGV stellt gleichwohl die genannten unmittelbaren Ziele europäischer Zusammenarbeit mit der VRC in einen größeren politischen Zusammenhang, indem gefordert wird, dass die Kooperationsmaßnahmen der EG der „Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaates“ sowie „der Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ dienen soll. Die EG trat daher – parallel zur Aufnahme der wirtschaftlichen Beziehungen – auch in einen politischen Dialog mit der VRC ein.<sup>4</sup>

Mit der Niederschlagung der städtischen Protestbewegung in der VRC im Juni 1989 kam es dann zu einer – wenn auch nur relativ kurzfristigen – Aussetzung des noch jungen europäisch-chinesischen politischen Dialoges.<sup>5</sup> Die starken Interessen einzelner EG-Mitgliedstaaten an guten Beziehungen zur VRC führten jedoch dazu, dass die Sanktionen schon sehr schnell wieder abgebaut wurden und es bereits im September 1990 im Zuge des wieder aufgenommenen politischen Dialoges wieder Kontakte zwischen hochrangigen europäischen und chinesischen Politikern gab.<sup>6</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, die Festigung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Wahrung der Grundfreiheiten und Menschenrechte, wie sie Art. 177, Abs.2 EGV als Ziel für die europäische Politik gegenüber Drittstaaten festschreibt, zu erreichen.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Communication of the Commission ‚A Long Term Policy for China-Europe Relations‘ COM(1995)279/final, Annex 4.

<sup>4</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 2002: 750).

<sup>5</sup> Auf Beschluss des Europäischen Rates von Madrid wurden neben anderen Sanktionsmaßnahmen zunächst alle Kontakte auf Ministerebene und andere hochrangige Treffen ausgesetzt sowie im Bereich der Zusammenarbeit bestehende kulturelle, wissenschaftliche und technische Kooperationsmaßnahmen reduziert bzw. die Aufnahme neuer Kooperationsprojekte vertagt (Algieri 2002: 750).

<sup>6</sup> Friedrich 1998: 38. Die BRD und Italien plädierten vor allem aus wirtschaftlichen Erwägungen für eine schnelle Normalisierung der Beziehungen zur VRC, während Großbritannien im Kontext der Verhandlungen über die Rückgabe Hong Kongs bilateral auf ein gutes Verhältnis zur VRC angewiesen war, welches durch eine andauernde chinakritische Haltung der gesamten EG nur schwer aufrechtzuerhalten gewesen wäre (Friedrich 1998: 37-38; Algieri 2002: 751).

<sup>7</sup> Friedrich 1998: 37.

Zum anderen wies gerade die Reaktion der chinesischen politischen Führung auf die städtische Protestbewegung am 4. Juni 1989 in aller Deutlichkeit 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 auswirken, ist groß und wäre im Fall eines so bedeutenden Akteurs wie der VRC mit gravierenden negativen Konsequenzen sowohl für die Staaten in der Region Ostasien wie auch für das internationale System als Ganzes verbunden. Die Unterstützung sowohl der wirtschaftlichen wie auch der politischen und sozialen Reform der VRC musste somit für die Zusammenarbeit der EU mit der VRC an Priorität gewinnen.<sup>8</sup> Auch die Schwerpunkte, auf die sich eine solche Zusammenarbeit mit dem Ziel der Gewährleistung innerer Stabilität der VRC richten musste, ließen sich aus den Themen der städtischen Protestbewegung ablesen. Diese trat für die Verwirklichung von „Demokratie“ ein, wobei dieser Slogan gleichwohl als Chiffre für die Forderung breiter Teile der Bevölkerung an die politische Führung zu verstehen war, die verheerenden Folgen der ungleichgewichtigen Entwicklung von aufkommender privater und staatseigener Wirtschaft für die wirtschaftliche und soziale Situation vieler Bürger zu bekämpfen. Weiterhin standen die weit verbreitete Korruption und fehlende Möglichkeiten, gegen die Amtswillkür der öffentlich Bediensteten vorzugehen, im Mittelpunkt der Kritik.<sup>9</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. So kam es in relativ kurzer Folge zu einigen zentralen Beschlüssen, in denen sich diese Haltung widerspiegelte.

Bereits im Dezember 1990 legte der Europäische Rat fest, dass es zukünftig bei der Vergabe von EU-Wirtschaftshilfe an asiatische Staaten eine Konditionalität dahingehend geben müsse, dass die Empfänger derartiger Hilfen gewisse Standards im Bereich des Menschenrechtsschutzes erfüllen.<sup>10</sup> Im Juli 1994 dann verabschiedete die EU eine neue Asien-Strategie, die „die Förderung und Festigung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ als „eines der wichtigsten außenpolitischen Ziele der Europäischen Union“ festschrieb.<sup>11</sup>

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

---

<sup>8</sup> Communication of the Commission ‚A Long Term Policy for China-Europe Relations‘ COM(1995)279/final, Abschnitt A1.

<sup>9</sup> Siehe Johnson 1990: ix-x; Heilmann 2002b: 197-198.

<sup>10</sup> Friedrich 1998: 39.

<sup>11</sup> Mitteilung der Kommission: ‚Auf dem Weg zu einer neuen Asienstrategie‘ KOM(94) 314, S. 10; zitiert in Friedrich 1998: 39.

führung 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 (Gerichte, Staatsanwaltschaften, Richter, Staatsanwälte und Rechtsanwälte) 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, wie sie neben dem Menschenrechtsschutz als wichtiges Ziel der europäischen Zusammenarbeit mit der VRC in der EU-Asienstrategie benannt ist, eingedämmt werden.

Die Bedeutung, die die EU dem Menschenrechtsschutz und der Förderung von Rechtsstaatlichkeit 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>12</sup> Weiterhin wird die Notwendigkeit betont, die Reformen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich in der VRC zu unterstützen, um vor allem die negativen sozialen Begleiterscheinungen des wirtschaftlichen Transformationsprozesses<sup>13</sup> abzufedern und so innerer Instabilität vorzubeugen.<sup>14</sup> Hinzu tritt schließlich die Forderung nach stärkerer Einbindung der VRC in die Internationale Gemeinschaft: „Europe must set itself the overriding general objective of promoting the fullest possible Chinese *involvement in the international arena*, whether on security, political, environmental, social or economic issues.“<sup>15</sup> Dieser Ansatz strebt zwar zunächst die stärkere außenpolitische Integration der VRC vor allem in multilaterale Strukturen wie z.B. das ARF (ASEAN Regional Forum) oder das ASEM (Asia-Europe Meeting) an;<sup>16</sup> gleichzeitig zielt ein von der EU befürwortetes „constructive engagement“ aber auch darauf ab, die VRC an international geltende Standards des Menschenrechtsschutzes und der Rechtsstaatlichkeit heranzuführen. Durch den durch die Einbindung ermöglichten Austausch – aber auch durch verstärkten Druck seitens der interna-

---

<sup>12</sup> Communication of the Commission: „A Long Term Policy for China-Europe Relations“ COM(1995) 279 final. So stellt das Papier fest: „A *commitment to human rights and fundamental freedom* is at the heart of EU policy worldwide“ (Abschnitt B.2; Hervorhebung dort) und „EU interests will therefore be well served by supporting the development in China of institutions and a civil society based on the *rule of law*“ (Abschnitt A.2; Hervorhebung dort); siehe auch Heilmann 2002a: 3.

<sup>13</sup> Hier sind vor allem Arbeitslosigkeit, steigende Einkommensunterschiede, Entwicklungsungleichgewichte zwischen Küstenprovinzen und (westlichem) Hinterland, aber auch Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen sowie Migration zu nennen.

<sup>14</sup> Communication of the Commission: „A Long Term Policy for China-Europe Relations“ COM(1995) 279 final, Abschnitt C.1.

<sup>15</sup> Communication of the Commission: „A Long Term Policy for China-Europe Relations“ COM(1995) 279 final, Abschnitt A.2; Hervorhebung dort.

<sup>16</sup> Communication of the Commission: „A Long Term Policy for China-Europe Relations“ COM(1995) 279 final, Abschnitt B.1. Damit soll ein vorhersehbares außenpolitisches Verhalten der VRC gegenüber der Region und in den diese betreffenden Fragen (z.B. die Territorialstreitigkeiten im Südchinesischen Meer) wie auch allgemein bei der Bearbeitung internationaler Probleme (z.B. Nicht-Verbreitung von Massenvernichtungswaffen atomarer, biologischer und chemischer Art, Eingrenzung von Verkäufen konventioneller Waffen) erzielt werden (ibid.).

tionalen Gemeinschaft<sup>17</sup> und Öffentlichkeit – sollen so positive Entwicklungen im Menschenrechtsbereich wie auch im Rechtssystem gefördert werden.<sup>18</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>19</sup> sowie in der „EU Strategy Towards China: Implementation of the 1998 Communication and Future Steps for a More Effective EU Policy“ (2001)<sup>20</sup> als Eckpunkte der europäischen Chinapolitik bestätigt. Innerhalb dieser Eckpunkte hatten sich jedoch neue Schwerpunkte herauskristallisiert. So erhielt im wirtschaftlichen Bereich die Zusammenarbeit zur 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<sup>21</sup> und vor allem zur Durchführung von Rechts- und Verwaltungsreformen. 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.<sup>22</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 des Menschenrechtsschutzes schließlich weisen die Mitteilungen der Kommission von 1998 und 2001 die Umsetzung des von der VRC 1998 unterzeichneten UN-

---

<sup>17</sup> Gemeint ist hier vor allem die Einbringung china-kritischer Resolutionen bei den Jahreskonferenzen der UN-Menschenrechtskommission in Genf (Communication of the Commission: „A Long Term Policy for China-Europe Relations“ COM(1995) 279 final, Abschnitt B.2; Friedrich 1998: 39).

<sup>18</sup> Communication of the Commission: „A Long Term Policy for China-Europe Relations“ COM(1995) 279 final, Abschnitt B.2.

<sup>19</sup> Communication of the Commission „Building a Comprehensive Partnership with China“ COM(1998) 181 final.

<sup>20</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.

<sup>21</sup> Hierzu zählen z.B. die Öffnung des Finanz- und Dienstleistungssektors, die Verbesserung der Investitionsbedingungen für ausländische Unternehmen, die Aufhebung von Außenhandelsmonopolen für chinesische Unternehmen, die Erleichterung des Marktzuganges für Importe aus dem Ausland, die Beseitigung tarifärer und nicht-tarifärer Handelsbeschränkungen etc.

<sup>22</sup> Communication of the Commission „Building a Comprehensive Partnership with China“ COM(1998) 181 final, S. 7-8; 13; 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, S. 14.

Paktes über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte<sup>23</sup> in nationales chinesisches Recht als besonderes Ziel der Zusammenarbeit aus.<sup>24</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 seit Ende 2001 ergebenden Anforderungen, genannt. 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.<sup>25</sup>

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>26</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>27</sup>

Mit der Annahme des Strategiepapieres 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.

---

<sup>23</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>24</sup> Communication of the Commission „Building a Comprehensive Partnership with China“ COM(1998) 181 final, S. 5/6; 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, S. 11/12.

<sup>25</sup> „Country Strategy Paper China 2002 – 2006“ S. 4; 25.

<sup>26</sup> Dies ist z.B. beim CO<sub>2</sub> Ausstoß im Hinblick auf den Klimawandel von Bedeutung. „Country Strategy Paper China 2002 – 2006“ S. 5.

<sup>27</sup> „Country Strategy Paper China 2002 – 2006“ S. 5.

Der Begriff „Governance“ wurde 1989 durch eine Afrika-Studie der Weltbank<sup>28</sup> geprägt und bezog sich zunächst rein technisch auf „the exercise of political power to manage a nation’s affairs.“<sup>29</sup> Unmittelbar im Anschluss an diese Definition prägte dann das Development Assistance Council (DAC) der OECD das Schlagwort von der „Guten Regierungsführung“ – „Good Governance“.<sup>30</sup> In zwei weiteren Studien der Weltbank<sup>31</sup> wurden dann weitere Elemente des Konzeptes „Good Governance“ konkretisiert: 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; Transparenz (vor allem zur Bekämpfung von Korruption).<sup>32</sup> Flankierend sollen laut DAC zu den genannten Merkmalen von „Good Governance“ noch das Bemühen um partizipative Entwicklung, Demokratisierung und der Schutz grundlegender Menschenrechte hinzutreten.<sup>33</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 Fall war.<sup>34</sup> Auch wird Rechtsstaatlichkeit im Kontext von „Good Governance“ zu einem gewissen Maße ihrer 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 sollen – 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

---

<sup>28</sup> Worldbank: „Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. A Longterm Perspective Study.“ Washington, D.C.: Worldbank, 1989.

<sup>29</sup> von Brandt 2000: 14.

<sup>30</sup> OECD: „DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance.“ Paris: OECD, 1989.

<sup>31</sup> Worldbank: „Governance and Development.“ Washington, D.C.: Worldbank, 1992; Worldbank: „Governance – The Worldbank’s Experience.“ Washington, D.C.: Worldbank, 1994.

<sup>32</sup> Von Brandt 2000: 15.

<sup>33</sup> Von Brandt 2000: 16.

<sup>34</sup> Ebenso wird das Ziel der Förderung von Menschenrechtsschutz, 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. Die „Länderstrategie“ setzt dagegen ihre Prioritäten klar auf den wirtschaftlichen Bereich und benennt dementsprechend auch die Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung der VRC als ersten Schwerpunkt der europäisch-chinesischen Zusammenarbeit. Dieser Befund wird auch durch die Ausstattung der einzelnen Schwerpunkt mit finanziellen Ressourcen bestätigt. Von den 150 Mio. Euro, die die EU zunächst im Zeitraum 2002 – 2004 für die europäisch-chinesische Zusammenarbeit wie im „Strategiepapier 2002 – 2006“ ausgewiesen bereitstellt, entfallen 75 Mio. Euro auf den Schwerpunkt Soziale und Wirtschaftliche Entwicklung; 45 Mio. Euro stehen für Projekte im Schwerpunkt Nachhaltige Entwicklung und Umweltschutz zur Verfügung, während nur 30 Mio. Euro 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“).

sollen.<sup>35</sup> „Es geht darum, klare und konsistente Normen zu schaffen und zu implementieren“<sup>36</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 des Menschenrechtsschutzes von der Gemeinschaft thematisiert wurde. Anstatt weiter auf „stille Diplomatie“ zu setzen, nutzte die EU die internationale Öffentlichkeit, namentlich 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 „Diplomatie der Stigmatisierung“ konnte bis 1995 auch durchgehalten werden; während die wirtschaftlichen Interessen der nationalen Regierungen einzelner Mitgliedstaaten bereits ab 1990/1991 dazu führten, dass die Sanktionen gegenüber der VRC schrittweise wieder aufgehoben wurden,<sup>37</sup> konnte mit Blick auf die Erwartungen einer in der Zeit unmittelbar nach dem Juni 1989 sehr china-kritisch eingestellten Öffentlichkeit nicht auf politischen Druck verzichtet werden.<sup>38</sup> Dabei gingen die einzelnen Mitgliedstaaten jedoch zunehmend dazu über, diesen „moralischen“ Druck nicht selbst gegenüber der VRC zum Tragen zu bringen, sondern diesen in die Verantwortung der EU als ganzer zu stellen, während sich die eigenen Bemühungen immer stärker auf die Konsolidierung der beschädigten wirtschaftlichen Beziehungen zur VRC richteten.<sup>39</sup> Die EU nutzte die so zwischen supranationaler und nationaler Ebene entstandene „Arbeitsteilung“ im Hinblick auf die Bedienung moralischer Imperative einerseits und Förderung von Wirtschaftsbeziehungen andererseits zum einen dahin gehend, dass sie ihre Kritik an der Menschenrechtssituation in der VRC durch einen entsprechenden Resolutionsentwurf bei

---

<sup>35</sup> Diaby-Pentzlin 1998: 92.

<sup>36</sup> Diaby-Pentzlin 1998: 92.

<sup>37</sup> Heilmann 2002a: 6.

<sup>38</sup> Friedrich 2000: 66; 69.

<sup>39</sup> Friedrich 2000: 70.

der UN-Menschenrechtskommission im Februar 1995 öffentlich machte;<sup>40</sup> zum anderen hebt die Mitteilung der EU-Kommission „A Long Term Policy for China-Europe Relations“ (1995) die Bedeutung des Menschenrechtsschutzes hervor und gibt diesem den gleichen Stellenwert wie der Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Union und der VRC.<sup>41</sup> In der Folge zeigte sich jedoch, dass es die politische Führung der VRC sehr gut verstand, den trotz der geschilderten Ereignisse nur sehr fragilen Zusammenhalt der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten in der Menschenrechtsfrage auszunutzen.<sup>42</sup> Je größer der zeitliche Abstand zu den Ereignissen des Juni 1989 wurde, desto eher war es für diese Regierungen auch innenpolitisch wieder möglich, in ihren Beziehungen zur VRC die wirtschaftlichen Interessen verstärkt zu Tage treten zu lassen. Eine china-kritische Haltung, wenn auch 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>43</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 „Building a Comprehensive Partnership with China“ aus dem Jahr 1998<sup>44</sup> wider. Zwar wird dem Menschenrechtsschutz immer noch Priorität beigemessen, zu seiner Durchsetzung soll jedoch gleichwohl 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>45</sup> Daneben wird weiterhin die praktische Kooperation zur Stärkung von Rechtsstaatlichkeit vorgeschlagen, um auf diese Weise eine Verbesserung der Menschenrechtslage zu erzielen.<sup>46</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

---

<sup>40</sup> Wenn es bei dieser Tagung auch nicht zu einer Annahme des genannten Resolutionsentwurfes und damit zu einer Verurteilung der VRC kam, so konnte diese gleichwohl nicht verhindern, dass der Entwurf diskutiert und damit das Thema der Menschenrechtslage in der VRC in den Blickpunkt der Weltöffentlichkeit gerückt wurde (vgl. Friedrich 1998: 39).

<sup>41</sup> Friedrich 2000: 72.

<sup>42</sup> Vgl. Heilmann 2002a: 3.

<sup>43</sup> 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 1998: 41-42).

<sup>44</sup> Communication from the Commission „Building a Comprehensive Partnership with China“ COM(1998) 181 final.

<sup>45</sup> „The EU and China should therefore tackle their differences in a frank, open and *respectful* manner“ (Communication from the Commission „Building a Comprehensive Partnership with China“ COM(1998) 181 final, S. 5; Hervorhebung der Verfasserin); Friedrich 2000: 72/73.

<sup>46</sup> Communication from the Commission „Building a Comprehensive Partnership with China“ COM(1998) 181 final, S. 6.

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 WTO-Auflagen – werden auch von der chinesischen Regierung als Prioritäten anerkannt,<sup>47</sup> sodass sich hier eine Zusammenarbeit leichter gestalten lässt als wenn die EU auf den provokanten Themen Menschenrechtsschutz und Rechtsstaatlichkeit als expliziten Topoi dieser Zusammenarbeit beharrte.

Nach der Darstellung der konzeptionellen Grundlagen der Zusammenarbeit der EU mit der VRC in den Bereichen Menschenrechtsschutz und Förderung von Rechtsstaatlichkeit wie sie sich aus den Mitteilungen der Kommission und dem Strategiepapier ergeben, soll im Folgenden die praktische Seite dieser Zusammenarbeit beleuchtet werden. Dabei wird hier nicht auf den politischen Dialog und den Menschenrechtsdialog, den die EU seit 1994 bzw. seit 1995 mit der VRC führt,<sup>48</sup> eingegangen. Statt dieser diplomatischen Ebene der Zusammenarbeit möchte die vorliegende Analyse vielmehr den Blick auf die *fachliche* Kooperation im Bereich Menschenrechtsschutz und Förderung von Rechtsstaatlichkeit lenken (siehe Übersicht 1). Dabei soll exemplarisch ein – sowohl im Hinblick auf die finanzielle Ausstattung wie auch auf die Laufzeit – bedeutendes Kooperationsprojekt herausgegriffen werden: das „EU-China Legal and Judicial Co-operation Programme“.<sup>49</sup> Dabei wird insbesondere der Frage nachgegangen, 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.

---

<sup>47</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“ S. 18; 19.

<sup>48</sup> Siehe Heilmann 2002a: 3.

<sup>49</sup> Zu diesem Programm siehe: <http://www.legaljudicial.org>.

## Übersicht 1: Europäisch-Chinesische Kooperationsprogramme im Bereich „Rechtsstaatlichkeit und Good Governance“

Titel	Programmlaufzeit	Finanzielle Ausstattung	Chinesische Partnerinstitution
China-Europe Public Administration Programme	Start Januar 2000, Laufzeit vier Jahre	7.300.000 € (davon EU 5.700.000 €, VRC 1.600.000 €)	MOFTECCNSA (Chinese National School of Administration beim MOFTEC)
EU-China Training Programme on Village Governance	Start Februar 1998, Laufzeit fünf Jahre	14.725.000 € (davon EU 10.668.000 €, VRC 4.057.000 €)	Ministry of Civil Affairs
EU-China Intellectual Property Rights Co-operation Programme	Oktober 1996 bis Dezember 2004	5.600.000 €	Chinesisches Patentamt, versch. weitere chin. Patentbehörden
Human Rights Small Project Facility	2003 bis März 2004	840.000 €	Vergabe von einzelnen <i>Grants</i> an chinesische Organisationen, die im Bereich Menschenrechtsschutz engagiert sind (z.B. Rechtshilfezentren, Frauenverbänden, Forschungseinrichtungen, Universitäten, <i>grassroots</i> -Nichtregierungsorganisationen)
EU-China Legal and Judicial Co-operation Programme	1999 - 2003	13.200.000 €	Justizministerium

Quelle: [http://www.delchn.cec.eu.int/en/Co-operation/Project\\_Fiches.htm](http://www.delchn.cec.eu.int/en/Co-operation/Project_Fiches.htm) [02.06.2003]

## II. Menschenrechtsschutz und Förderung von Rechtsstaatlichkeit in der Praxis: Die europäisch-chinesische Zusammenarbeit auf fachlicher Ebene am Beispiel des „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>50</sup> Menschenrechtsschutz 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.

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 Jus-

<sup>50</sup> Siehe oben, Abschnitt I.2.

tizwesens gezielt für einen wirksameren Menschenrechtsschutz in der VRC einzusetzen.<sup>51</sup> Zu diesem Zweck wurde 1995 von Seiten der EU-Kommission dringend empfohlen, die zu diesem Zeitpunkt nur punktuelle Zusammenarbeit chinesischer und europäischer Rechtsexperten auszuweiten und zu intensivieren.<sup>52</sup> Hier wurde vor allem an den Austausch von Richtern und Studenten zur Verbreitung von Fachwissen gedacht.<sup>53</sup> In der Mitteilung der Kommission „Building a Comprehensive Partnership with China“ (1998) wurde diese Linie, eine rechtsstaatliche Entwicklung in der VRC durch Austausch und Kooperation zu fördern, erneut bekräftigt<sup>54</sup> und ein konkretes Programm zur Durchführung der Zusammenarbeit im Rechts- und Justizbereich für den Herbst des Jahres 1998 in Aussicht gestellt.<sup>55</sup> Das Abkommen für dieses „EU-China Legal and Judicial Co-operation Programme“ wurde am 30. Oktober 1998 vom damaligen Vize-Präsidenten der EU-Kommission, Sir Leon Brittan, und dem Stellvertretenden Minister des früheren MOFTEC<sup>56</sup> der VRC, Liu Shanzai, unterzeichnet; die erste Programmphase begann im März 2000.<sup>57</sup> Mit einer finanziellen Ausstattung von 13,5 Mio. Euro und einer Laufzeit von vier Jahren ist dieses Programm mit das wichtigste gegenwärtig in der VRC durchgeführte ausländische Projekt der Rechtszusammenarbeit.<sup>58</sup>

## 1. Organisation

Das Programm wird von einem europäisch-chinesischen Konsortium geführt, mit dem British Council<sup>59</sup> (für die EU-Kommission) und dem Justizministerium der VRC (für das frühere MOFTEC) 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 beteiligt 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) sowie führen-

---

<sup>51</sup> „EU offer to train judges and Lawyers“, *South China Morning Post (SCMP)* 01.05.1995.

<sup>52</sup> Pressemitteilung der Europäischen Kommission, Vertretung in der BRD, vom 05.07.1995.

<sup>53</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>54</sup> Communication from the Commission „Building a Comprehensive Partnership with China“ COM(1998) 181 final: 6-7.

<sup>55</sup> Communication from the Commission „Building a Comprehensive Partnership with China“ COM(1998) 181 final: 7.

<sup>56</sup> Das MOFTEC („Ministry of Foreign Trade and Economic Cooperation“) wurde 2003 in MOFCOM („Ministry of Commerce“) umbenannt.

<sup>57</sup> 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>58</sup> EU-China Legal and Judicial Co-operation Program – Program Introduction (im Folgenden: „Introduction“), o.J.: 5.

<sup>59</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>

de juristische Institutionen (z.B. die Europäische Rechtsakademie ERA, Trier und das College of Law, York, Großbritannien).<sup>60</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>61</sup> Damit gründete das Programm zur Zeit seiner Initiierung klar auf politischen Erwägungen:<sup>62</sup> Mit Hilfe der 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 Menschenrechtslage in der VRC zu erreichen.

Wenn das Programm auch in offiziellen Verlautbarungen von europäischer Seite als Bestandteil der politischen Menschenrechtsarbeit der EU genannt wird,<sup>63</sup> so fiel gleichwohl innerhalb des Programms die Entscheidung, sich von der Menschenrechtsproblematik zu entfernen und herauszustellen, dass das Programm nicht (länger) vitaler Bestandteil des Menschenrechtsdialoges ist. 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>64</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>65</sup> Dieser Vorteil wird insbesondere deutlich im Vergleich zum politischen Menschenrechtsdialog, der immer wieder durch Störungen im außenpolitischen Verhältnis der EU oder einzelner Mitgliedstaaten zur VRC gestört wurde.<sup>66</sup>

So ist es das erklärte Ziel des „EU-China Legal and Judicial Co-operation Programme“ als ein rein juristisches Programm, das Verständnis des Konzeptes der Rechtsstaatlichkeit in der

---

<sup>60</sup> Introduction: 6.

<sup>61</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) (29.04.2003)

<sup>62</sup> Interview 04/2002

<sup>63</sup> Siehe z.B. „EU/China: WTO and Human Traffic Top Beijing Summit Agenda“, *European Report*, 21.10.2000.

<sup>64</sup> Diese Politikferne zeigt sich u.a. auch darin, dass seitens der EU-Kommission keine Vorgaben gemacht werden, wie das Programm inhaltlich durchzuführen ist; das Programm ist damit also nicht als ein „Transmissionsriemen“ anzusehen, der allein dazu dient, die politischen Ziele der europäisch-chinesischen Zusammenarbeit umzusetzen (Interview 01/2003).

<sup>65</sup> Interview 04/2002

<sup>66</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: 41; Friedrich 2000: 72). Ab 1997 wurde der Menschenrechtsdialog zwar weitergeführt, die Thematik jedoch nur noch sehr zurückhaltend, nicht konfrontativ und „hinter verschlossenen Türen“ bearbeitet (Friedrich 1998: 42).

VRC zu verbessern und dadurch die VRC in ihren Bemühungen um den Aufbau eines an rechtsstaatlichen Vorgaben orientierten Rechtssystems zu unterstützen.<sup>67</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, die das Gesetz nicht als ein Instrument betrachtet, sondern als einen Rechtssatz höchster Autorität, dem sich auch die Regierung zu unterwerfen hat. 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, zu beseitigen. Hier möchte das Programm Aufklärungsarbeit leisten und helfen, Verständnis für die Vorgänge in der VRC zu entwickeln, um auf diese Weise zu einem reibungsloseren Ablauf der europäisch-chinesischen Beziehungen (nicht zuletzt auch im wirtschaftlichen Bereich) beizutragen.<sup>68</sup>

### **3. Vorgehensweise**

#### ***3.1 Aktivitäten***

Das Programm setzt zur Förderung von Rechtsstaatlichkeit in der VRC an verschiedenen Punkten an. So soll zunächst das Konzept der Rechtsstaatlichkeit an Juristen, die im chinesischen Rechtssystem tätig sind, 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 Schwerpunkt des Programms. Schließlich ist der Aufbau von Netzwerken zwischen europäischen und chinesischen Juristen als Programmziel zu nennen.<sup>69</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.

##### *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

---

<sup>67</sup> Introduction: 5.

<sup>68</sup> Siehe Interview mit einem europäischen Programmverantwortlichen in Beijing (Interview 04/2002).

<sup>69</sup> Introduction: 5.

Institutionen angeboten, Justizorgane sowie Organe der EU besucht. Ebenso gibt es für die chinesischen Anwälte die Möglichkeit, kurze Hospitationen bei europäischen Anwaltskanzleien zu absolvieren.<sup>70</sup> Inhaltlich bietet das Programm einen Überblick über das Europarecht sowie über Aspekte des Verfassungs-, Straf- und Wirtschaftsrechts in verschiedenen europäischen Rechtsordnungen.<sup>71</sup>

Das Programm richtet sich an chinesische Juristen, die sich noch am Beginn ihrer Karriere befinden.<sup>72</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 können, 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>73</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 gelegt, dass die Kandidaten in ihrer Heimatorganisation in der Ausbildung ihrer Kollegen eingesetzt werden;<sup>74</sup> so soll erreicht werden, dass durch die Programmteilnahme nicht nur unmittelbar die Arbeit des Kandidaten positiv beeinflusst, sondern gleichzeitig ein Multiplikatoreffekt erzielt wird.

Während sich Rechtsanwälte individuell um eine Teilnahme an dem Programm bewerben können, werden mögliche Teilnehmer für das Richter-/Staatsanwälte-Segment vom OVG

---

<sup>70</sup> Introduction: 7.

<sup>71</sup> Introduction: 8.

<sup>72</sup> Introduction: 8.

<sup>73</sup> Introduction: 11.

<sup>74</sup> Introduction: 13.

bzw. von der OVS vorgeschlagen.<sup>75</sup> Die abschließende Auswahl der Programmteilnehmer liegt sowohl im Hinblick auf die Rechtsanwälte wie auf die Richter und Staatsanwälte letztverbindlich 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>76</sup> Gleichwohl scheint hier die Bereitschaft der chinesischen Seite, konstruktiv an der Durchführung des Programms mitzuarbeiten, durchaus gegeben zu sein. Nach Aussage von europäischen Programmverantwortlichen verhält es sich so, dass es zwar immer wieder zu starkem Lobbying der chinesischen Seite kommt, bestimmte Kandidaten in das Programm aufzunehmen; andererseits schlagen OVG und OVS durchweg nur sehr gut geeignete Kandidaten vor, sodass für die europäische Seite eine echte Auswahlmöglichkeit besteht.<sup>77</sup> Dies deutet neben dem Umstand, dass die chinesische Seite die letztverbindliche Auswahl durch die europäische Seite akzeptiert hat, 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>78</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 gekennzeichnet, der schließlich drittens explizit auf die Ausbildung von Netzwerken oder epistemischen Gemeinschaften 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 unterschei-

---

<sup>75</sup> Introduction: 14. Dabei werden in beiden Segmenten doppelt so viele Bewerbungen entgegen genommen, wie Programmplätze zur Verfügung stehen.

<sup>76</sup> Interview 04/2002; siehe auch Schulte-Kulkmann 2002: 660.

<sup>77</sup> Interview 04/2002. So wäre es auch denkbar, dass für die 16 zur Verfügung stehenden Plätze auch nur die 16 Kandidaten, die die chinesische Seite platzieren möchte, wirklich geeignet sind, während es sich bei den übrigen vorgeschlagenen Kandidaten offensichtlich um ungeeignete „Papierkandidaten“ handelt; in diesem Fall wäre eine wirkliche Auswahl nicht mehr möglich.

<sup>78</sup> Zu Prestige Gewinn als Anreiz, eine Zusammenarbeit im Rechtsbereich einzugehen, siehe DeLisle 1999: 280-282; Schauer 2000: 19-21; Schulte-Kulkmann 2002: 659-660.

den. Programme, die sich auf die *Gesetzgebungsberatung* konzentrieren, 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 mit dem Ziel, 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 und Rechtsideen in der Zusammenarbeit ausdrücklich zu thematisieren.<sup>79</sup>

Demgegenüber existieren Programme, die auf die Verbesserung nicht der *Rechtsetzung*, sondern der *Rechtsanwendung* zielen. Hier handelt es sich um Maßnahmen, die in erster Linie im Bereich der Ausbildung von Justizpersonal (Richter, Staatsanwälte und Rechtsanwälte) angesiedelt sind. Im Mittelpunkt steht hier nicht allein die Vermittlung von rein rechtstechnischem Wissen, sondern ebenso der Versuch, durch die Rechtszusammenarbeit den teilnehmenden chinesischen Juristen grundlegende Rechtsideen wie das Konzept der Rechtsstaatlichkeit zu vermitteln und so die Arbeit der chinesischen Justiz nicht nur in fachlicher, sondern auch in normativer Hinsicht positiv zu beeinflussen.<sup>80</sup>

In diese zweite Gruppe von Rechtsberatungsmaßnahmen ordnet sich auch das „EU-China Legal and Judicial Co-operation Programme“ ein. Während die überblicksartige Vermittlung 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>81</sup>

So betonen europäische Vertreter des Programms, dass die Entscheidung, den Schwerpunkt statt auf die Vermittlung von rechtstechnischem Wissen vielmehr auf die Verbreitung von Rechtskonzepten und Ideen zu legen, innerhalb des Programms zum einen aufgrund der praktischen Erwägung getroffen wurde, dass bereits viele EU-Mitgliedstaaten in ihrer bilateralen Rechtszusammenarbeit mit der VRC rechtstechnische Bereiche abdecken; Doppelungen sollten also vermieden werden. Gleichzeitig zeigen sich die Programmverantwortlichen aber auch von dem Ansatz, Rechtskonzepte und Ideen zu vermitteln, gerade deshalb überzeugt, weil dieser es vermeidet, der chinesischen Seite vorgefertigte Lösungen als Beispiele zu präsentie-

---

<sup>79</sup> Vgl. zu dieser Einteilung z.B. Carothers 1999: 167.

<sup>80</sup> Vgl. Carothers 1998: 100.

<sup>81</sup> Siehe Interview mit einem Programmverantwortlichen sowie mit Angehörigen einer europäischen juristischen Ausbildungsinstitution (Interview 04/2002; 01/2003).

ren, die gleichwohl zu wenig an die spezifischen chinesischen Gegebenheiten und Bedürfnisse angepasst sind. Daher wird es als erfolgversprechender eingeschätzt, durch die Zusammenarbeit grundlegende Rechtskonzepte und Ideen 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 und diese auch nicht von den Spezifika der Rechtsstaatlichkeit europäischer Prägung zu überzeugen. Durch den Austausch mit den europäischen Kollegen soll vielmehr eine freie Diskussion über das Konzept der Rechtsstaatlichkeit angeregt und den chinesischen Teilnehmern die Möglichkeit eröffnet werden, verschiedene Ideen zu sammeln, wie auch europäische Rechtswissenschaftler, die als Dozenten an dem Programm beteiligt waren, betonen.<sup>82</sup>

Im Hinblick auf den Beratungsstil unterscheidet sich das „EU-China Legal and Judicial Cooperation Programme“ mit dieser Vorgehensweise deutlich von Maßnahmen, die von den USA als einem weiteren wichtigen Akteur sowohl von staatlicher als auch von nicht-staatlicher Seite 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 Rechtsberatungsmaßnahmen 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 zumeist belehrend, „von oben herab“ erfolgt und sich häufig 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>83</sup> führt dazu, dass sich auf chinesischer Seite eine große Unzufriedenheit mit der amerikanischen Rechtszusammenarbeit entwickelt hat.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> Interview 03/2003; 04/2003

<sup>83</sup> Dies war z.B. bei der chinesischen Gesetzgebung im Bereich IPR der Fall (Otis 2001: 63); vgl. auch DeLisle 1999: 208-212; 274-276; Otis 2001: 47.

<sup>84</sup> Interviews 12/2002; 01/2003; 02/2003; 03/2003; 04/2003

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 auszulegen, wie Mitarbeiter einer europäischen juristischen Schulungseinrichtung bestätigen.<sup>85</sup> Dieser „sanfte“ Stil der Beratung kommt der chinesischen Seite sehr entgegen. Nach Erfahrung von Mitarbeitern verschiedener westlicher nationaler und internationaler im Bereich der Rechtsberatung tätiger Organisationen hat gerade in jüngerer Zeit 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>86</sup> Gleichwohl bezieht sich diese Offenheit nur auf die Bereitschaft, sich *inhaltlich* mit der Problematik auseinanderzusetzen, nicht aber darauf, diese auch *explizit* zu machen. Ein chinesischer Mitarbeiter eines staatlichen Rechtssetzungsorgans, das mit verschiedenen westlichen Rechtsberatungsprogrammen zusammenarbeitet, berichtet, dass Programme, die ausdrücklich 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>87</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 „EU-China Legal and Judicial Cooperation Programme“ liegt schließlich darin, dass sich das Programm darum bemüht, ein Forum für den Austausch und die Herstellung von Kontakten zwischen chinesischen und europäischen Juristen zu sein.<sup>88</sup> Auf diese Weise können transnationale Wissenschafts- und Expertennetzwerke entstehen, die von besonderer Bedeutung sind, wenn es darum geht, dass die europäischen Berater den chinesischen Mitgliedern der juristischen Profession 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>89</sup> Dies kann sich sowohl darauf

---

<sup>85</sup> Interview 02/2003

<sup>86</sup> Interviews 04/2002; 06/2002; 07/2002; 11/2002

<sup>87</sup> Interview 12/2002

<sup>88</sup> Introduction o.J.: 5; Interview 01/2003

<sup>89</sup> Lampton 2001: 10.

beziehen, wie ein konkreter Bereich gesetzlich auszugestalten ist wie auch darauf, dass in westlichen Rechtssystemen verwurzelte Standards des Menschenrechtsschutzes den chinesischen Juristen von ihren westlichen Partnern verdeutlicht werden. Eine solche „Globalisierung“ ist besonders bedeutsam vor dem Hintergrund, dass mit fortschreitender internationaler Integration der VRC diese auch in ihrem eigenen politischen System Voraussetzungen schaffen und Werte anerkennen muss, die konstitutive Bestandteile dieser internationalen Ordnung sind. Nur dann wird die VRC in die vorgefundenen Strukturen „hineinpassen“ und zum eigenen wie zum Nutzen aller anderen Beteiligten in diesem Rahmen agieren können.<sup>90</sup>

Insofern kann die Schlüsselrolle der Juristen darin liegen, dass sie als „creative ideologists“ und „symbol traders“<sup>91</sup> die Träger neuer Rechtsnormen und Konzepte sind, mit diesen Normen und Konzepten 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>92</sup> Durch die aktive Beteiligung der Juristen an den Rechtsberatungsprogrammen ist es daher möglich, dass diese sowohl auf die konkrete Ausgestaltung bestimmter rechtlicher Regime Einfluss nehmen wie auch die diesen Regimes in ihren Ursprungskontexten zugrunde liegenden Rechtskonzepte und -ideen vermitteln.<sup>93</sup> Die transnationalen Expertennetzwerke oder ‚epistemische Gemeinschaften‘<sup>94</sup> sind somit von großer Bedeutung, wenn es darum geht, den chinesischen Juristen die den europäischen Rechtssystemen zugrunde liegenden Rechtsideen verständlich zu machen. Weiterhin greifen dort, wo epistemische Gemeinschaften entstehen konnten, deren Angehörige immer wieder auf die Expertise ihrer Kollegen zurück, wenn es darum geht, den Beratungsbedarf in neu auftretenden Fragen der Rechtsreform zu decken.<sup>95</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

---

<sup>90</sup> Lampton 2001: 10 - 11.

<sup>91</sup> Picciotto 1996: 106.

<sup>92</sup> Lampton 2001: 11.

<sup>93</sup> Picciotto 1996: 108.

<sup>94</sup> Zum Konzept der epistemischen Gemeinschaften allgemein siehe Haas 1989, 1992; Adler/Haas 1992. 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: Die Rolle epistemischer Gemeinschaften in der chinesisch-europäischen und chinesisch-amerikanischen Rechtszusammenarbeit“. Dieses Forschungsprojekt wird unter der Leitung von Prof. Sebastian Heilmann an der Universität Trier durchgeführt. Für nähere Informationen siehe auch <http://www.chinapolitik.de>.

<sup>95</sup> Vgl. Interview 03/2003

muss,<sup>96</sup> ist es somit in dieser Hinsicht für ein Programm sowie für den dieses tragenden Geber von großer Bedeutung, die Entstehung von epistemischen Gemeinschaften in der Rechtszusammenarbeit zu fördern.

Nach der Darstellung des „EU-China Legal and Judicial Co-operation Programme“ in Organisation, Zielsetzung und Arbeitsweise soll nun im Folgenden – unter Rückgriff auf Erfahrungen aus der Programmpraxis – eine Zusammenfassung dahin gehend versucht werden, inwieweit das Programm geeignet erscheint, den wichtigen Beitrag, der der Rechtszusammenarbeit im Hinblick auf die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz in den konzeptionellen Grundlagen der europäisch-chinesischen Zusammenarbeit beigemessen wird, zu erfüllen.

#### **4. Zusammenfassung**

In diesem Fazit soll auf zwei Aspekte eingegangen werden, die zentral sind für die Arbeit des Programms. Dies ist zum einen die Konzeptionierung im Hinblick auf die Beratungsinhalte und den Beratungsstil. 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.

##### *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 des Reformprozesses des chinesischen Rechtssystems ergeben haben.

Zu Beginn dieses Reformprozesses stand vor allem die Notwendigkeit der Unterstützung für die chinesische Seite bei der Ausarbeitung von Gesetzeswerken im Mittelpunkt der Zusammenarbeit (Rechtsberatung des Typ I). Mittlerweile jedoch verfügt die VRC über einen umfangreichen und wenn auch nicht „perfekten“, so doch hinreichend elaborierten Grundstock an Gesetzen. Das Problem liegt vielmehr darin, dass diese – an sich brauchba-

---

<sup>96</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 heimatlichen Umgebung vertraut sind (vgl. Schulte-Kulmann 2002: 655). Aus diesem Grund versuchen verschiedene sowohl multilaterale (wie die EU) wie auch bilaterale (einzelne Staaten wie die BRD) strategisch ihre eigenen Interessen auch gegen andere Geber durchzusetzen, was zu einer gewissen Konkurrenzsituation, z.B. gegenüber den USA, führt (Interview 08/2002; 01/2003; 03/2003)

ren – Gesetze nach wie vor nicht korrekt angewendet werden.<sup>97</sup> Dieser Zustand resultiert zum einen aus dem Mangel an gut ausgebildetem juristischen Personal,<sup>98</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; das Recht ist also ein „bloßes Werkzeug zur Erreichung des [...] Zieles der sozialistischen Modernisierung.“<sup>99</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>100</sup>

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

---

<sup>97</sup> Siehe z.B. „Die Autorität des Rechtssystems stärken“ („树立法制的权威“); *Renmin Ribao* 14.03.2003.

<sup>98</sup> Siehe statt Vieler Alford 1999: 197.

<sup>99</sup> Von Senger 1994: 99; siehe auch Otis 2001: 69.

<sup>100</sup> Entsprechend dieser beiden Zielsetzungen sind auch die wichtigsten Kodifikationen seit 1978 im Bereich der Wirtschaftsgesetzgebung bzw. der gesellschaftlichen Kontrolle angesiedelt; so das Strafgesetz (1979, neue Fassung 1997) und Strafprozessgesetz (1979, neue Fassung 1996), Joint-Venture-Gesetz (1979), Zivilprozessrecht (1979), Vertragsgesetz (1981, neue Fassung 1999), Allgemeine Prinzipien des Zivilrechts (1986), Markenrecht (1983, neue Fassung 1993), Patentgesetz (1985, neue Fassung 1992), Gesellschaftsrecht (1993), Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (1994), Wertpapiergesetz (1998) – um nur einige zu nennen; vgl. auch Wang, James 1999: 156.

Diese Sichtweise seitens 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.

In der VRC gibt es keinen einheitlichen Terminus zur Wiedergabe des Wortes „Rechtsstaatlichkeit“. Zum einen taucht der Ausdruck „fa zhi guo jia“ (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 („she-huizhuyi 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 „Regieren mit Hilfe des Gesetzes“ wieder die angesprochene instrumentelle 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. „Regieren mit Hilfe des Gesetzes“ 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*, Vol. 21, No. 4 (1999); 151-160; Chen, Albert 1999/2000.

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>101</sup>

Ohne das Verständnis und vor allem die Verinnerlichung des grundlegenden Konzeptes der Rechtsstaatlichkeit, die insbesondere auch die Unterordnung von Partei und Staat 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 sowohl in konkreten Fragen der Rechtsanwendung wie auch im Hinblick auf die Vermittlung eines Verständnisses für das Konzept der Rechtsstaatlichkeit anzusetzen.<sup>102</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.<sup>103</sup> So nehmen regelmäßig z.B. Richter und Staatsanwälte auch aus Xinjiang, Tibet, Guizhou, Shaanxi, Sichuan und anderen Provinzen an dem Programm teil. Für die meisten dieser Teilnehmer ist das Programm darüber hinaus der erste Kontakt mit dem europäischen Recht im Ausland, d.h. 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 auf unteren Ebenen in das chinesische Rechtssystem eingespeist und verbreiten sich von dort aus weiter.<sup>104</sup>

Im Hinblick auf den Beratungsstil ist das Programm mit der Konzeptionierung 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

---

<sup>101</sup> Alford 1999: 204-205.

<sup>102</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; 11/2002).

<sup>103</sup> Ein Großteil der westlichen Rechtszusammenarbeit konzentriert sich nur auf die Zentralebene bzw. auf die entwickelten Regionen und Städte im Osten der VRC. Die Vernachlässigung des Hinterlandes wird dagegen häufig mit budgetären Zwängen begründet (Interview 01/2002; 03/2002). Oft ist es jedoch auch schwierig für westliche Geber, mit lokalen chinesischen Partnern in Kontakt zu kommen; dies liegt zum einen daran, dass diese lokalen chinesischen Stellen über keine Erfahrung in der Rechtszusammenarbeit verfügen und häufig auch unsicher sind, wie viel Spielraum sie in der Frage des Ausbaus von eigenen Kontakten gegenüber Beijing haben (Interview 04/2002). Zum anderen scheuen westliche Geber häufig auch die im Vergleich zu modernen Städten wie Beijing und Shanghai beschwerlichere Arbeit im infrastrukturell (Flugverbindungen, Hotels etc.) unterentwickelten Hinterland (Interview 08/2002).

<sup>104</sup> Interview 04/2002

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 China 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, durch das Kennenlernen der Arbeit der europäischen Institutionen wie auch der Institutionen in den einzelnen Mitgliedstaaten; aber auch die Anschauung des täglichen Lebens, z.B. durch Fernsehen, trägt dazu bei.<sup>105</sup>

Aus diesen Erfahrungen des Programms lassen sich auch Rückschlüsse im Hinblick auf die Bewertung der allgemeinen politischen Linie der EU gegenüber der VRC, wie sie in den Mitteilungen der Kommission und in der „Länderstrategie 2002 – 2006“ zum Ausdruck kommt, ziehen.

So kann die Rückkehr zur „stillen Diplomatie“, wie sie sich in der Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 1998<sup>106</sup> manifestiert, sowie die Wahl des „Good Governance“ Paradigmas als Rahmen für Maßnahmen zur Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz<sup>107</sup> einerseits als ein Nachgeben der europäischen Seite gedeutet werden, da sich angesichts der überragenden wirtschaftlichen Interessen vor allem der EU-Mitgliedstaaten die „Diplomatie der Stigmatisierung“ gegenüber der VRC nicht länger durchhalten ließ. Gleichwohl konnte durch das Anprangern der VRC vor der (internationalen) Öffentlichkeit keine substanzielle Verbesserung im Hinblick auf Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz in der VRC erzielt werden. 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 gleichwohl gegeben ist und auch zunimmt,<sup>108</sup> erscheint es somit sinnvoll, diese Gesprächsbereitschaft 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. Dies gilt umso mehr, als an Vertreter der europäischen Seite von deren jeweiligen nationalen Öffentlichkeiten stets die Erwartung herangebracht wird, in einen solchen Dialog auch Kritik einfließen zu lassen und so ein gewisses Maß an Druck auf die VRC auszuüben. Diese Notwendigkeit, zur eigenen Legitimierung derartige Forderungen zu erfüllen, stellt sich für die fachliche Zusammenarbeit nicht, so-

---

<sup>105</sup> Interview 04/2002

<sup>106</sup> Communication of the Commission „Building a Comprehensive Partnership with China“ COM(1998) 181 final

<sup>107</sup> „Country Strategy Paper 2002 – 2006 China“

<sup>108</sup> Interviews 03/2002; 04/2002; 11/2002

dass es hier nicht leicht durch ein Verhalten, das politischem Kalkül gehorcht, zu Spannungen kommen kann.<sup>109</sup>

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>110</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 auszuüben.<sup>111</sup> Dies ergibt sich zum einen daraus, dass die USA vor allem durch eine Vielzahl von privaten Organisationen und Stiftungen<sup>112</sup> im Bereich der Rechtszusammenarbeit in der VRC präsent sind. Weiterhin ist die Juristenausbildung stark von Kooperationen zwischen chinesischen und amerikanischen Universitäten geprägt<sup>113</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 präferierten „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>114</sup>

#### *b) Aufbau von Netzwerken*

Es wurde bereits auf die Bedeutung von Expertennetzwerken oder epistemischen Gemeinschaften als „Kanäle“ für die Transplantation von Rechtsnormen und Ideen hingewiesen. Insbesondere die Kontakte zwischen Juristen, die sich während Tagungen und Fachkonferenzen ergeben, werden als entscheidend für den späteren Export von Rechtsnormen und Ideen aus dem europäischen Kontext in die VRC hinein angesehen.<sup>115</sup>

Die Programmpraxis zeigt jedoch, dass das größte Hindernis für die Entstehung derartiger epistemischer Gemeinschaften zumeist die Sprache darstellt. So verlangt das „Eu-China Legal and Judicial Co-operation Programme“ nur von den Teilnehmern im Rechtsanwält-

---

<sup>109</sup> Dies gilt umso mehr, als es sich bei den Programmverantwortlichen nicht um Politiker, sondern um „Experten“ handelt, die keiner Wählerschaft verpflichtet sind.

<sup>110</sup> Interview 03/2003. Siehe allgemein Schauer 2000 sowie Schulte-Kulkmann 2002.

<sup>111</sup> So z.B. im Strafrecht und im Strafprozessrecht (Angleichung des chinesischen Strafprozesses an das aus dem amerikanischen Kontext bekannte adversatorische Verfahren [Chen 2000: 66-68; siehe auch Weinstein 1998: 229]), Handelsrecht, Reform der Juristenausbildung etc.

<sup>112</sup> Hierzu zählen z.B. Ford Foundation, Asia Foundation, American Bar Association, Yale China Law Centre u.v.a.m.

<sup>113</sup> Weinstein 1998: 222, 224; Chen, Albert 2000: 66.

<sup>114</sup> Interview 01/2003

<sup>115</sup> Interview 03/2003

te-Segment den Nachweis von Kenntnissen der englischen Sprache; bei den teilnehmenden Richtern und Staatsanwälten ist dies nicht der Fall. Häufig sind jedoch auch die vorhandenen Sprachkenntnisse nicht ausreichend, sodass Kommunikation und Gedankenaustausch zwischen europäischer und chinesischer Seite oft aus diesen Gründen nicht zustande kommen.<sup>116</sup> Weiterhin scheint das Interesse der teilnehmenden chinesischen Praktiker an Fragen grundsätzliche Konzepte wie die Rechtsstaatlichkeit und auch den Menschenrechtsschutz betreffend eher gering zu sein.<sup>117</sup> Hier zeigt sich somit eine Diskrepanz zwischen Planungs- und praktischer Ebene auf der chinesischen Seite. Während bei den für die Aushandlung der Programme und Festlegung der Programminhalte zuständigen chinesischen Organisationen (z.B. MOFTEC, MOJ, OVS, OVG) das Interesse an grundlegenden Fragen der Verbesserung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz zuzunehmen scheint,<sup>118</sup> ist dies bei den schließlich am Programm teilnehmenden chinesischen Praktikern nur bedingt der Fall. Für diese standen zumeist Lösungsmöglichkeiten für Probleme, denen sich die Teilnehmer in ihrer jeweiligen beruflichen Praxis gegenüber sahen, im Mittelpunkt des Interesses;<sup>119</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 zumeist ebenfalls nicht zustande; dies lag – neben den Sprachschwierigkeiten – nach Einschätzung europäischer Beteiligter sowohl an einem mangelnden Interesse der chinesischen Teilnehmer<sup>120</sup> wie diese auch Unsicherheiten zeigten, inwieweit es für sie möglich war, sich auf die Diskussion derartiger „sensibler“ Themen einzulassen.<sup>121</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>122</sup> Die Rechtsanwälte dagegen konnten zumeist schon internationale Erfahrungen sammeln und waren daher auch eher an die offenere Diskussion zu den Gegenständen Rechtsstaatlichkeit und Menschenrecht gewöhnt.<sup>123</sup>

---

<sup>116</sup> Interviews 01/2003; 03/2003; 04/2003

<sup>117</sup> Diese Rückschlüsse beziehen sich auf Angaben aus Fragebögen von Teilnehmern am „EU-China Legal and Judicial Co-operation Program“ im Rechtsanwältel- bzw. Richter-/Staatsanwälte-Segment aus dem Jahr 2002.

<sup>118</sup> Vgl. Interviews 04/2002; 06/2002; 07/2002; 11/2002

<sup>119</sup> Interview 04/2003

<sup>120</sup> Interviews 03/2003; 04/2003

<sup>121</sup> Interview 03/2003

<sup>122</sup> Interview 04/2002

<sup>123</sup> Interview 01/2003

Der Aufbau von Netzwerken oder epistemischen Gemeinschaften als ein zentrales Anliegen des „EU-China Legal and Judicial Co-operation Programme“ ist mithin gegenwärtig nur sehr 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 Mitglieder der chinesischen juristischen Profession 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 Herausbildung von Kontakten zu westlichen Kollegen und damit zur Entstehung der entscheidenden epistemischen Gemeinschaften kommen kann.

### **III. Schlussbetrachtung**

Der Übergang zurück zu einer „stillen Diplomatie“, wie er die europäisch-chinesischen Beziehungen nach einer relativ kurzen Phase des offensiven diplomatischen Vorgehens im Zuge der Ereignisse des Juni 1989 seit Ende der 1990er Jahre wieder kennzeichnet, spiegelt sich auch in der Konzeptionierung 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 derartige nicht konfrontative Form der Zusammenarbeit es eher erlaubte, mit der chinesischen Seite auch die für das Programm zentralen Themen der Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz konstruktiv zu bearbeiten. Ein solcher offener, von gegenseitigem Vertrauen geprägter Austausch im Rahmen des Programms wurde auch vor dem Hintergrund theoretischer Überlegungen zur Transplantation von Recht als bedeutsam für die Entstehung von Netzwerken oder epistemischen Gemeinschaften zwischen chinesischen und europäischen Juristen angesehen. Da die Transplantation von Recht immer als ein Prozess des sozialen Wandels zu verstehen ist, in dessen Verlauf nicht nur konkrete Rechtsnormen „exportiert“ werden, sondern insbesondere auch die diesen zugrunde liegenden *Rechtsideen* und -gedanken zunächst von der rechtsanwendenden juristischen Profession (und in einem weiteren Schritt dann auch von der Bevölkerung insgesamt) des Empfängerlandes verinnerlicht werden müssen, liegt die Bedeutung der epistemischen Gemeinschaften darin, dass sie als „Kanäle“ wirken können, durch die die entsprechenden *Rechtsideen* europäischen Ursprungs den chinesischen Kollegen vermittelt werden sollen.

Wenn somit das „EU-China Legal and Judicial Co-operation Programme“ mit der Schwerpunktsetzung auf einer Förderung von Netzwerken in der Programmausrichtung auf die Erfordernisse von Transplantationsprozessen antwortet, so hat die Programmpraxis gleichwohl gezeigt, dass gegenwärtig der Aufbau von epistemischen Gemeinschaften jedenfalls 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 nach Erfahrungen von Programmteilnehmern 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 (westlichen) Juristen fördern, auszubauen. Auf diese Weise wird es den chinesischen Praktikern ermöglicht, durch eigene Anschauung Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz 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 Eben 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 – sei es durch Sanktionen oder durch die Debatte in der Öffentlichkeit. Die häufig als nicht prinzipientreu und als allein dem Diktat wirtschaftlicher Interessen unterworfen gescholtene „stille Diplomatie“ der EU gegenüber der VRC stellt somit letztlich ein effektiveres und damit langfristig erfolgversprechenderes 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 gestalteten 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 unten“, d.h. durch eine chinesische juristische Profession, die das Konzept der Rechtsstaatlichkeit verinnerlicht hat, verwirklicht werden, sodass sich zunächst die Rechtspraxis 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.

## **Bibliografie**

### *I. Quellen und Dokumente*

EU-China Legal and Judicial Co-operation Programme (o.J.). Programme Introduction.

EU-Kommission: „Communication of the Commission , A Long Term Policy For China-Europe Relations” COM(1995)279/final

*Fundstelle:* [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/china/com95\\_279en.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/com95_279en.pdf)

[Zugriff: 07.05.2003]

EU-Kommission: „Communication from 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: 07.05.2003]

EU-Kommission: „Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Die Umsetzung der Mitteilung „Für eine umfassende Partnerschaft mit China“ KOM(2000)552 endgültig

EU-Kommission: „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: 20.05.2003]

EU-Kommission: „Country Strategy Paper 2002 – 2006 China“

*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: 07.05.2003]

### *II. Sekundärliteratur*

ADLER, Emanuel/HAAS, Peter M.(1992). Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program.

In: International Organization, Vol. 46, No. 1; 367 – 390.

ALFORD, William P. (1999). A Second Great Wall? China’s Post-Cultural Revolution Project of Legal Construction.

In: Cultural Dynamics, Vol. 11, No. 2; 193 – 213.

- ALGIERI, Franco (2002). Die Europäische Union und China.  
 In: WEIDENFELD, Werner (Hrsg.)(2002). Europa-Handbuch.  
 Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung; 741 – 758.
- BRANDT, Andreas von (2000). Durch Rechtshilfe zum Rechtsstaat? Die Rolle von „Rule of Law“ im entwicklungspolitischen Good-Governance-Paradigma der 1990er Jahre.  
 Unveröffentlichtes Manuskript, Universität Trier
- CAROTHERS, Thomas (1998). The Rule of Law Revival.  
 In: Foreign Affairs, Vol. 77, No. 2 (March/April); 95 – 106.
- DERS. (1999). Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve.  
 Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- CHEN, Albert H.Y. (1999/2000). Toward a Legal Enlightenment. Discussions in Contemporary China on the Rule of Law.  
 In: UCLA Pacific Basin Law Journal, Vol. 17 (Fall/Spring); 125 – 165.
- DERS. (2000). 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.)(2000). Law Making in the People's Republic of China.  
 The Hague u.a.: Kluwer Law International; 55 – 74.
- DeLISLE, Jacques (1999). 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, No. 2 (Summer); 179 – 308.
- DIABY-PENTZLIN, Friederike (1998). Förderung von Rechtsstaatlichkeit mit den Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit – ein Hindernislauf?  
 In: Nord-Süd aktuell, 1. Quartal 1998; 91 – 104.
- FRIEDRICH, Stefan (1998). Europa und China in den neunziger Jahren. Verlust der neugewonnenen politischen Bedeutung der EU?  
 In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/98 (26. Juni); 36 – 46.

- DERS. (2000). Die Bedeutung der Menschenrechtsfrage in den europäisch-chinesischen Beziehungen.  
 In: LUTHER, Susanne/OPITZ, Peter (Hrsg.)(2000). Die Beziehungen der Volksrepublik China zu Westeuropa. Bilanz und Ausblick am Beginn des 21. Jahrhunderts.  
 München: Hanns-Seidel-Stiftung; 65 – 77.
- HAAS, Peter M. (1989). Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control.  
 In: International Organization, Vol. 43, No. 3; 377 – 403.
- DERS. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination.  
 In: International Organization, Vol. 46, No. 1; 1 – 35.
- HEILMANN, Sebastian (2002a). Grundelemente deutscher Chinapolitik.  
China Analysis No. 14 (August)  
*Fundstelle:* [http://www.chinapolitik.de/studien/china\\_analysis/no\\_14.pdf](http://www.chinapolitik.de/studien/china_analysis/no_14.pdf)  
 [Zugriff: 20.05.2003]
- DERS. (2002b). Das politische System der Volksrepublik China.  
 Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- JOHNSON, Chalmers (1990). Foreword.  
 In: HICKS, George (eds.)(1990). The Broken Mirror. China after Tiananmen.  
 London: Longman; vii – xiv.
- LAMPTON, David M. (2001). China's Foreign and National Security Policy-Making Process. Is It Changing and Does It Matter?  
 In: DERS. (ed.)(2001). The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978 – 2000.  
 Stanford: Stanford University Press; 1 – 36.
- MÜNCH, Ingo von (1994). Rechtsexport und Rechtsimport.  
 In: Neue Juristische Wochenschrift, Heft 48; 3145 – 3147.
- OTIS, Eric W. (2001). The Rule of Law in China.  
 In: Vanderbilt Journal of Transnational Law, Vol. 34, No. 43; 44 – 115.

- PICCIOTTO, Sol (1996). The Regulatory Criss-Cross: Interaction Between Jurisdictions and the Construction of Global Regulatory Networks.  
 In: BRATTON, William/McCAHERY, Joseph/DERS./SCOTT, Colin (eds.)(1996). International Regulatory Competition and Coordination. Perspectives on Economic Regulation in Europe and the United States.  
 Oxford: Clarendon Press; 89 – 123.
- SCHAUER, Frederick (2000). The Politics and Incentives of Legal Transplantation.  
 CID Working Paper No. 44/Law and Development Paper No. 2  
*Fundstelle:* <http://www2.cid.harvard.edu/cidwp/044.pdf>  
 [Zugriff: 07.05.2003]
- SCHULTE-KULKMANN, Nicole (2002). Der Einfluss westlicher Rechtsberatung auf die Rechtsreformen in der VR China. Akteure und Interessen.  
 In: China aktuell (Juni); 646 – 662.
- SENGER, Harro von (1994). Einführung in das chinesische Recht.  
 München: Beck.
- WANG, James C.F. (1999). Contemporary Chinese Politics. An Introduction.  
 4<sup>th</sup> edition  
 Upper Saddle River: Prentice Hall.
- WEINSTEIN, Jack B. (1998). Some First Impressions of the Legal System in Three Chinese Cities.  
 In: Brooklyn Journal of International Law, Vol. 24, No. 1; 221 – 238.

### *III. Interviews*

- Interview 01/2002: Mitarbeiter\* (Abteilungsleiter Asien/Pazifik) einer deutschen im Bereich Rechtsberatung gegenüber der VRC tätigen politischen Stiftung; Deutschland, 22.01.2002
- Interview 03/2002: Mitarbeiter (Referatsleiter Ostasien) einer deutschen im Bereich der Rechtsberatung gegenüber der VRC tätigen politischen Stiftung; Deutschland, 19.03.2002
- Interview 04/2002: Europäischer Verantwortlicher des „EU-China Legal and Judicial Co-operation Programme“; Beijing, VRC, 13.08.2002

---

\* Aus Gründen der Gewährleistung der Anonymität der Interviewpartner werden diese stets in der maskulinen Form als „Mitarbeiter“ etc. bezeichnet, ohne damit Aussagen über das tatsächliche Geschlecht der befragten Person zu treffen.

Interview 06/2002: Mitarbeiter (verantwortlich für die Durchführung von Projekten im Bereich Rechtsreform und Menschenrechte) einer Internationalen Organisation; Beijing, VRC, 29.08.2002

Interview 07/2002: Senior Project Officer (Human Rights and Civil Society) einer nationalen staatlichen Organisation; Beijing, VRC, 10.09.2002

Interview 08/2002: Mitarbeiter einer Internationalen Organisation (Resident Advisor, Governance Cluster); Beijing, VRC, 11.09.2002

Interview 11/2002: Präsident eines privaten chinesischen Consulting-Unternehmens aus dem Bereich Rechtsberatung; Beijing, VRC, 24.09.2002

Interview 12/2002: Chinesische Quelle; Beijing, VRC, 30.09.2002

Interview 01/2003: Fachbereichsleiter einer europäischen juristischen Ausbildungsinstitution; Deutschland, 29.01.2003

Interview 02/2003: Kursleiter einer europäischen juristischen Ausbildungsinstitution; Deutschland, 29.01.2003

Interview 03/2003: Deutscher Rechtswissenschaftler; Deutschland, 04.03.2003

Interview 04/2003: Deutscher Rechtswissenschaftler; Deutschland, 19.03.2003