

7/2009 – 7. Juni 2009

Notstandsrecht, Patentrecht, Sozialrecht – zum 10. Geburtstag des Deutsch-Chinesischen Rechtsstaatsdialogs

Katja Levy*

Im November jähren sich die deutsch-chinesischen Gespräche von 1999, mit denen der Rechtsstaatsdialog seinen Anfang nahm, zum zehnten Mal. Die im Titel beispielhaft herausgehobenen Themen der letzten Jahre zeigen, dass der Dialog in der Zeit seines Bestehens bereits einige ambivalente Probleme angesprochen hat.

Immer wieder in der Kritik

Immer wieder steht der Dialog in der Kritik. Von Seiten der Menschenrechtsorganisationen und der deutschen Presse wurde vor allem in den Anfangsjahren moniert, dass das Schwergewicht des

diese Symposien zu Rechtsfragen in der Verwaltung, in der Marktwirtschaft, in der Informationstechnik und zur Ausübung von Notstandsbefugnissen, zur Offenlegung von Regierungsinformationen, zum Verwaltungszwang, zum Schutz des Geistigen Eigentums sowie zum Rentenrecht stattgefunden. Der Dialog geht aber über die jährlichen Veranstaltungen hinaus: Zeitgleich mit dem diesjährigen Symposium ist die zweite Auflage der Imagebroschüre zum Rechtsstaatsdialog erschienen.¹ Die über 500 Seiten starke Broschüre gibt Auskunft darüber, welche Projekte und welche Träger sich unter dem Dach des Dialogs befinden. Die 97 Projekte im Rechtsstaatsdialog decken eine heterogene Menge von Themen ab. Die thematische Verteilung der Projekte ist in Tabelle 1 dargestellt.

Tabelle 1: Thematische Verteilung der Projekte im Rechtsstaatsdialog

Thema	Anzahl der Projekte
Arbeits- und Sozialrecht	6
Juristenausbildung	16
Durchführung von Gesetzen und Prozessrecht	16
Hochschulzusammenarbeit	14
Menschenrechte	8
Verwaltungsrecht	16
Zivil-, Handels- und Wirtschaftsrecht	21

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach GTZ 2009, ©Levy.

Dialogs auf dem Wirtschafts- und Verwaltungsrecht im Verhältnis zu menschenrechtlichen oder demokratietheoretischen Themen liege. Ob diese Kritik berechtigt ist, kann durch einen Blick in das Programm des Dialogs klären.

Seitdem der Rechtsstaatsdialog im Juni 2000 in Beijing eröffnet wurde, finden regelmäßig hochrangig besetzte Rahmenveranstaltungen, die Rechtsstaatsdialogs-Symposien statt – abwechselnd in Deutschland und in China. Bisher haben

Zahlenmäßig liegt der Schwerpunkt der Projekte also auf Zivil-, Wirtschafts- und Handelsrecht einerseits und zu gleichen Teilen auf den Themen Juristenausbildung, Gesetzesdurchführung sowie Verwaltungsrecht. Verwaltungsrecht ist das Rechtsgebiet, in dem die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung geregelt wird, also das Handeln des Staates und anderer Träger öffentlicher Gewalt. Die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) führt als einer der großen Akteure des Rechtsstaatsdialogs langfristig angelegte Gesetzgebungsberatungsprojekte und zunehmend auch Beratungsprojekte zur Gesetzesimplementierung durch. Sie ist parallel zur anderen Durchführungsorganisation InWent auch in der Fortbildung von Richtern engagiert.

* Dr. Katja Levy ist Sinologin und Politologin. Sie arbeitet als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Würzburg. Ihre Dissertation über den Deutsch-Chinesischen Rechtsstaatsdialog erscheint voraussichtlich im Herbst 2009.

¹ GTZ (Hrsg.) (2009) Der Deutsch-Chinesische Rechtsstaatsdialog – Ein Überblick (2000-2009). Eschborn: Eigenverlag, 2. Auflage.

Zum Rechtsstaatsdialog gehören auch zwei explizite Menschenrechtsdialoge: Die Friedrich-Ebert-Stiftung führt seit 1999 ihren Menschenrechtsdialog mit chinesischen Partnern durch, der sich vor allem in jährlichen Symposien zu bestimmten menschenrechtsrelevanten Themen wie z.B. Frauenrechte oder bürgerschaftliches Engagement in der Zivilgesellschaft manifestiert. Daneben führt das Auswärtige Amt seit 2003 einen eigenen Menschenrechtsdialog auf höchster Ebene mit der VR China. Dieser Menschenrechtsdialog hat weniger den Charakter eines Symposiums als vielmehr einer politischen Konferenz, auf der die in den bilateralen Beziehungen strittigen Menschenrechtsfragen wie politische Verfolgung, Administrativhaft, Todesstrafe und ähnliche Themen von deutscher Seite zur Sprache gebracht werden, während die chinesische Seite ihre eigene Einschätzung der Menschenrechtslage in Deutschland vorbringt.

Die Einschätzung, dass der Rechtsstaatsdialog sich mehrheitlich mit Themen befasst, die inhaltlich weit von den Belangen des einzelnen Bürgers entfernt sind und sich vor allem auf die Interessen der ausländischen Unternehmer beziehen, kann mit diesen Daten nicht belegt werden.

In der Kritik standen auch einzelne Themensetzungen: Im Jahr 2005 beispielsweise versetzte das Thema Notstandsgesetzgebung den Dialog in den Ruf, dem chinesischen autoritären Regime in der Themenwahl unkritisch zu folgen und es über rechtliche Instrumente der Unterdrückung zu informieren, statt über Rechtsstaatlichkeit aufzuklären. Die deutschen Notstandsgesetze von 1968 sind einer ganzen Generation in der Bundesrepublik negativ in Erinnerung, weil die erste große Koalition damals unter Verdacht stand, mit der Regelung des Notstands eine rechtlich legitimierte Außerkraftsetzung der Grundrechte im Visier zu haben. Als dieser Gesetzeskomplex 2005 im Dialog mit der VR China auf die Tagesordnung gelangte, rief dies Unverständnis sowohl in der deutschen Öffentlichkeit als auch unter einige deutschen Rechtsexperten hervor. Die Sicht der deutschen Veranstalter des Rechtsstaatsdialogs, dass es bei der Regelung von Notstandsrecht gerade um die Wahrung eines Minimums von einklagbaren Grundrechten gehe, die auch in Extremsituationen wie Pandemien oder Flutkatastrophen einzuhalten seien, verhallte – öffentlich schwer vermittelbar – in der Diskussion fast ungehört.

Neuere Entwicklungen

Der Rechtsstaatsdialog, der eigentlich weder das Wort ‚Rechtsstaat‘ noch das Wort ‚Dialog‘ im Namen trägt, sondern offiziell unter dem etwas sperrigen Titel „Deutsch-Chinesische Vereinbarung zu dem Austausch und der Zusammenarbeit im Rechtsbereich“ firmiert, muss alle zwei Jahre verlängert und mit neuem Leben gefüllt werden. Dies geschieht in der Regel dadurch, dass die beiden Länder „Zweijahresprogramme“ unterzeichnen, die die einzelnen Projekte der deutsch-chinesischen Rechtszusammenarbeit spezifizieren.

Inzwischen ist es so ruhig um den Rechtsstaatsdialog geworden, dass man sich fragen könnte, ob es ihn überhaupt noch gibt. Der Dialog wurde tatsächlich im April 2007 auf höchster Ebene für einige Monate ausgesetzt: die chinesische Seite hatte das Symposium in München – zu Fragen des Patentrechts – unmittelbar nach dem Empfang des tibetischen religiösen Oberhauptes Dalai Lama durch die Bundeskanzlerin in ihrem Amtssitz sehr kurzfristig „aus technischen Gründen“ abgesagt.² Die Wogen glätteten sich im folgenden Jahr wieder, so dass die hochrangige deutsch-chinesische Veranstaltung nachgeholt werden konnte. Das Thema Schutz des geistigen Eigentums ist für die deutsch-chinesischen Beziehungen von Brisanz, denn den deutschen und anderen Unternehmern entstehen durch Markenpiraterie, illegale Produktkopien und erzwungenen Technologietransfer in China jährlich erhebliche wirtschaftliche Schäden. Inhaltlich konsequent fand das Treffen dazu im Deutschen Patent- und Markenamt in München statt.

Dort unterzeichneten Bundesjustizministerin Zypries und der Leiter des Rechtsamts des Staatsrats Cao Kangtai dann auch die Verlängerung des Dialogs bis einschließlich 2009. Dabei handelte es sich um das vierte Zweijahresprogramm zum Deutsch-Chinesischen Rechtsstaatsdialog. Hatte das erste Zweijahresprogramm, das 2001 unterzeichnet wurde, nur 17 Projekte, von denen 15 Projekte schon vorher existiert hatten, so steigerten sich die Programme von Doppeljahr zu Doppeljahr. Das zweite Zweijahresprogramm zählte schon 23, das dritte 26, und das vierte Programm nennt nun sogar 32 Projekte.

In diesem Frühjahr, am 27. und 28. April, hat ein weiteres Deutsch-Chinesische Rechtsstaatssymposium

² Auf Arbeitsebene, so versichern Vertreter des BMJ, sei der Dialog aber auch in dieser Zeit fortgesetzt worden.

sium zum Thema „Das Recht der Rentenversicherung im Rechtsstaat“ in der südchinesischen Stadt Shenzhen stattgefunden. In der neunten Veranstaltung dieser Art diskutierten die deutschen und die chinesischen Teilnehmer in drei Arbeitsgruppen zum Sozialversicherungsrecht in China. Sie beschäftigten sich mit den Bereichen „Grundrahmen und Leistungen der Rentenversicherung“, „Finanzierung und Verwaltung der Rentenversicherung“ sowie „Der gerichtliche Schutz der Rechte und Interessen in der Rentenversicherung“. Fragen aus dem Bereich Sozialversicherung wie Renten- und Krankenversicherung sind aktuell in der VR China von höchstem Interesse. Denn soziale Sicherheit könnte ein wichtiger Faktor zur Stimulierung der chinesischen Binnennachfrage sein, die als eine wesentliche Maßnahme gegen die Auswirkungen der Finanzkrise gilt.

Erfolge des Dialogs?

Der Rechtsstaatsdialog ist also weniger ein einheitliches Programm als vielmehr die mehr oder weniger lose Zusammenführung verschiedenartiger Projekte und Veranstaltungen im Rechtsbereich unter Federführung des Bundesjustizministeriums (BMJ) und einer intensiven Beteiligung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)³. Die Koordination des Dialogs beschränkt sich auf jährliche Runde Tische, die die deutschen Akteure im Rechtsstaatsdialog im BMJ zusammenbringen und eine im Internet veröffentlichte Liste aller Rechtskooperationsprojekte⁴, die dem BMJ von den Trägern gemeldet werden.

Die Frage, welchen Zweck der Dialog erfüllen will und tatsächlich erfüllt, bleibt weiterhin umstritten. Repräsentativ für die Ansicht der Mehrheit der deutschen Presse schreibt der Spiegel im Januar

³ Die Kosten des Rechtsstaatsdialogs werden zum Großteil vom BMZ getragen: Dem größten Projektträger GTZ standen im Haushalt des BMZ für den Zeitraum 1997 bis 2007 für vier Großprojekte insgesamt 12.408.000 Euro zur Verfügung (laut Kurzfassung des Evaluierungsberichtes „TZ-Rechtsberatungsprogramm VR China“ im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - Evaluierungsreferat (Online: http://www.bmj.de/de/service/infothek/evaluierung/Projektuebergreifend/Rechtsberatung_China.pdf), Aufruf: 22.05.2008). Einen kleineren finanziellen Anteil von jährlich etwa 185.000 Euro trägt das BMJ (durchschnittlich, laut Aussage des BMJ an verschiedenen Stellen, z.B. http://www.abgeordnetenwatch.de/brigitte_zypries-650-5639--f99944.html#frage99944, Aufruf: 22.05.09).

⁴ <http://www.bmj.bund.de/files/-/1536/China%20Synopsis-Planung.pdf>, Aufruf: 22.05.09.

diesen Jahres: „Als Instrument der langfristigen Entwicklungspolitik ist der Rechtsstaatsdialog nützlich. Als Instanz, die deutsche Kritik am chinesischen Unrechtssystem zu kanalisieren, funktioniert er jedoch nicht.“⁵ Die Vertreter der deutschen Bundesregierung sehen in dem Dialog mehrheitlich ein Erfolgsmodell, indem sie ihm ganz konkrete Erfolge zuschreiben⁶: z.B. die Aufnahme der Menschenrechte in die chinesische Verfassung 2004 und die verbesserten Arbeitsbedingungen für Strafverteidiger seit 2007, die neue Gesetzgebung zum Sachenrecht und zum Thema Transparenz für Regierungsinformationen. Während die deutsche Beratung im Gesetzgebungsprozess zum Sachenrechtsgesetz tatsächlich sehr intensiv war⁷ und die „Regulations of the PR of China on Open Government“ von 2008 immerhin zeitlich auf das Symposium zur „Offenlegung von Regierungsinformationen“ im Jahr 2005 folgte, sind solche Kausalitätsbehauptungen zwischen Einflussnahme und erfolgter chinesischer Gesetzgebung schwierig nachzuweisen. Noch viel schwieriger ist der Nachweis der Kausalität zwischen der Aufnahme der Menschenrechte in die chinesische Verfassung und den Maßnahmen im Rechtsstaatsdialog. Der Versuch, diese Kausalität zu suggerieren verdeutlicht das Problem der fehlenden Evaluationsstrategien im deutsch-chinesischen Rechtsstaatsdialog: Die Konzeption des Rechtsstaatsdialogs in seiner Gesamtheit sieht keine Zielfestlegung mit anschließender Evaluation vor. Evaluierungen werden nur in den Einzelprojekten vorgenommen, nicht aber für das Gesamtprojekt Rechtsstaatsdialog. Die Akteure des Rechtsstaatsdialogs suchen nicht nach Evaluationskriterien, die den wesentlichen Intentionen des Rechtsstaatsdialogs gerecht werden – seien es Kommunikationskanäle zu chinesischen Entscheidern offen zu halten, Rahmenbedingungen für deutsche Unternehmen zu verbessern und/oder Einfluss auf die chinesischen Rechtsreformen zu nehmen. Einer klaren Formulierung der Ziele des Dialogs und entsprechender Evaluierungskri-

⁵ Beste, Ralf/ Lorenz, Andreas (26.01.09) Kritik auf leisen Sohlen.DERSPIEGEL05/2009.Online:<http://wissen.spiegel.de/wissen/dokument/dokument-druck.html?id=63806906&top=SPIEGEL>, Aufruf: 22.05.09.

⁶ Das BMJ bietet zu den Erfolgen des Rechtsstaatsdialogs eine ganze Seite in seinem Web-Angebot an: http://www.bmj.bund.de/enid/8dd1917e6cfc0ab8123a44d4d07f800c,f27bdb305f7472636964092d0935373039/Deutsch-Chinesischer_Rechtsstaatsdialog/Erfolge_des_Rechtsstaatsdialogs_1jz.html, Aufruf: 22.05.09.

⁷ <http://www.gtz-law.org/en/projects.php?id=3>, siehe Stichwort „Property Law“, Aufruf: 22.05.09.

terien steht allerdings ein nicht zu unterschätzendes Argument entgegen: Möglicherweise bezieht der Deutsch-Chinesische Rechtsstaatsdialog gerade daraus seine eigentümliche Wirkung, dass er gerade nicht auf schnelle Wirksamkeit und mess-

bare Erfolge abzielt, sondern ein Forum des zwanglosen Meinungs- und Informationsaustausches ist. In diesem Falle wären konkrete messbare Zielsetzungen kontraproduktiv. Nach zehn Jahren des Dialogs ist eine Klärung dieser Frage allerdings mehr als überfällig.

Bisher erschienene Hintergrundinformationen

- Nr. 6/2009, 22.5.2009, Xu Youyu: "June 4th Pro-Democracy Movement Seminar", Beijing 2009, Meeting of Chinese Intellectuals to Commemorate June 4th
- Nr. 5/2009, 14.4.2009, Klaus Heidele: European Parliament resolution of 5th February 2009 on trade and economic relations with China
- Nr. 4/2009, 22.3.2009, Nora Sausmikat: Civil Society Dilemmas in Dealing with China
- Nr. 3/2009, 7.3.2009, Peng Xiaowei, Wang Ximing: Die Rolle von NGOs bei der Regulierung und Steuerung öffentlicher Krisen
- Nr. 2/2009, 6.1.2009, Christa Wichterich: Trade Committee of the European Parliament advocates Business Interests in relation with China
- Nr. 1/2009, 2.1.2009, Nick Young: Mit dem Feind reden
- Nr. 4/2008, 25. November 2008, Pierre Rousset: France-China relations or the pre-Olympic psychodrama in perspective
- Nr. 3/2008, 31. Oktober 2008, Piere Rousset: Die französisch-chinesischen Beziehungen oder das vorolympische Drama im Kontext
- Nr. 2/2008, 1. Oktober 2008, Kristin Kupfer/Shi Ming: Was die Olympischen Spiele in China und im Westen in Bewegung bringen können
- Nr. 1/2008, 20. August 2008, Tom Jenkins: European Trade Unions and EU-China policy

Herausgeber: Asienstiftung für das EU-China-Civil-Society Forum.

Koordination

Asienstiftung
Bullmannaue 11, 45327 Essen
Phone: ++49 – (0)2 01 – 83 03 838
Fax: ++49 – (0)2 01 – 83 03 830
klaus.fritsche@asienhaus.de

Werkstatt Ökonomie e.V.
Obere Seegasse 18, 69124 Heidelberg
Phone: ++49 – (0)6 221 – 433 36 13
Fax: ++49 – (0)6 221 – 433 36 29
klaus.heidel@woek.de

Österreich : Südwind Agentur, Franz Halbartschlager, Laudangasse 40, A-1080 Wien, e-mail :
franz.halbartschlager@oneworld.at

Die Hintergrundinformationen werden inhaltlich ausschließlich von ihren Autorinnen und Autoren verantwortet und stellen keine Meinungsäußerung der Träger des Netzwerkes „EU-China: Civil Society Forum“ dar.



Das Projekt „EU-China: zivilgesellschaftliche Partnerschaft für soziale und ökologische Gerechtigkeit“ wird von der Europäischen Union gefördert. Die vom Projekt vertretenen Positionen können in keiner Weise als Standpunkte der Europäischen Union angesehen werden.