



Ausarbeitung

**Zur Menschenrechtspolitik Deutschlands gegenüber der
Volksrepublik China**



Zur Menschenrechtspolitik Deutschlands gegenüber der Volksrepublik China

Verfasserin: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 2 – 3000 – 146/11
Abschluss der Arbeit: 9. August 2011
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und
Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Telefon: + [REDACTED]

1.	Menschenrechte in der Verfassung der Volksrepublik China	4
1.1.	Zur chinesischen Verfassung und dem chinesischen Verständnis von Menschenrechten	4
1.2.	Zur Entwicklung der Menschenrechtslage in China	6
1.3.	China im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (VN)	7
2.	Deutsch-chinesische Beziehungen mit Blick auf die Menschenrechtssituation in China	8
2.1.	Zur Entwicklung der deutsch-chinesischen Beziehungen mit Blick auf die Menschenrechtssituation in China seit 1972	8
2.2.	Bilaterale Dialoge	14
2.2.1.	Rechtsstaatsdialog	14
2.2.2.	Menschenrechtsdialog	16

Die vorliegende Ausarbeitung beschäftigt sich mit der Darstellung der deutschen Menschenrechtspolitik gegenüber der Volksrepublik China (VR China). Zunächst wird auf die Verankerung der Menschenrechte in der chinesischen Verfassung eingegangen, Einschätzungen zur Umsetzung der Menschenrechte in China angesprochen und internationale Menschenrechts-Verträge, die von China unterzeichnet wurden, aufgeführt. Es folgt eine Darstellung der Entwicklung der Menschenrechtssituation in China der letzten Jahre. Anhand von Beispielen werden Stellungnahmen und Interventionen der Bundesrepublik Deutschland der vergangenen Jahrzehnte bezüglich der Menschenrechtssituation in China aufgeführt und der Rechtsstaatsdialog und der Menschenrechtsdialog als zentrale Elemente des bilateralen Austauschs beschrieben.

1. Menschenrechte in der Verfassung der Volksrepublik China

1.1. Zur chinesischen Verfassung und dem chinesischen Verständnis von Menschenrechten

Im Zuge einer Verfassungsänderung im Jahr 2004 wurden das Privateigentum und die Menschenrechte in China gestärkt.¹ In Hinblick auf die explizite Nennung der Menschenrechte wurde in Artikel 33, Kapitel 2 ein weiterer Satz in die Verfassung eingefügt (im nachfolgenden Zitat durch Fettschrift markiert):

“Chapter Two

The Fundamental Rights and Duties of Citizens

Article 33

All persons holding the nationality of the People's Republic of China are citizens of the People's Republic of China. All citizens of the People's Republic of China are equal before the law. **The state respects and guarantees human rights.** Every citizen is entitled to the rights and at the same time must perform the duties prescribed by the Constitution and the law.”²

Desweiteren sind eine Reihe Rechte und Pflichten chinesischer Bürger in Kapitel 2, Artikel 33 der chinesischen Verfassung festgehalten, die bereits vor der Verfassungsänderung aus dem Jahr 2004 enthalten waren. Diese umfassen u.a. ein allgemeines Wahlrecht ab 18 Jahren, die freie Meinungsäußerung, die Versammlungsfreiheit, ein Demonstrationsrecht, die Religionsfreiheit, die Unantastbarkeit der Freiheit und Würde der Bürger, ein Recht auf und eine Pflicht zur Arbeit, ein Recht auf Bildung und die Gleichberechtigung der Frauen.³ Zudem hat China verschiedene wichtige internationale Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen, wie beispielsweise den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte ratifiziert oder unterschrieben. Hierauf wird in Kapitel 1.3 eingegangen.

1 Ein Kommentar zu den Verfassungsänderungen ist im Internet abrufbar unter: <http://www.kas.de/wf/de/33.3993/> [zuletzt abgerufen am 3.08.2011]

2 Verfassung der Volksrepublik China in englischer Übersetzung in der Fassung vom 14. März 2004, Kapitel 2, Artikel 33, im Internet abrufbar unter: http://english.gov.cn/2005-08/05/content_20813.htm [zuletzt abgerufen am 3.08.2011], siehe auch die internationale Datenbank: <http://www.asianlii.org/cn/legis/const/2004/1.html#A033> [zuletzt abgerufen am 3.08.2011]

3 Verfassung der Volksrepublik China in der Fassung vom 14. März 2004, Kapitel 2, Artikel 33 – 56, abgerufen unter: http://english.gov.cn/2005-08/05/content_20813.htm [3.08.2011]

Gleichwohl stellt die Umsetzung der Menschenrechte in der Volksrepublik China ein Problem dar. So wird in der Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/die Grünen vom 6. Juni 2008 festgehalten:

„Offen ist jedoch, inwieweit die Einhaltung der Verfassung einer gerichtlichen Kontrolle zugänglich ist. Faktisch ist für die höchste gesetzgebende Gewalt (Nationaler Volkskongress, NVK) keine Kontrollinstanz (Verfassungsgerichtsbarkeit) eingerichtet.“⁴

Auch der chinesische Staatschef Hu Jintao räumt im Januar 2011 bei seinem Besuch in Washington gegenüber Präsident Barack Obama ein:

„In diesem Zusammenhang ist China nach wie vor mit vielen Herausforderungen in Sachen Wirtschaft und sozialer Entwicklung konfrontiert, und eine Menge muss noch in China getan werden, was die Menschenrechte betrifft“⁵.

Eine grundlegende Problematik bei der Umsetzung der Menschenrechte ist die unterschiedliche Gewichtung von Staat, Gemeinschaft und Individuum im europäischen und chinesischen Verständnis. F. Krumbein formuliert hierzu in einer Studie aus dem Jahr 2010⁶:

„Diese (Menschenrechte) übertragen sich allerdings nicht automatisch in individuell einklagbare Rechte wie in politischen Systemen des Westens, sie sind eher programmatischer Natur. Das primäre Ziel der Menschenrechte in chinesischen Verfassungen des gesamten 20. Jahrhunderts ist die Stärkung des Staates, nicht die des Individuums⁷. Außerdem sind die Menschenrechte der chinesischen Verfassung durch die Bürgerpflichten, ‚die Interessen des Staates, der Gesellschaft und des Kollektivs‘ und das Primat des sozialistischen Systems eingeschränkt. In der chinesischen Verfassung steht seit März 2004 der Satz: „Der Staat respektiert und schützt die Menschenrechte.“

Immer wieder wird von chinesischer Seite darauf hingewiesen, das Grundproblem sei eine unterschiedliche Auffassung von Menschenrechten. So geht der ehemalige chinesische Botschafter in Deutschland, Mei Zhaorong, auf einer sicherheitspolitischen Konferenz der Konrad Adenauer Stiftung (KAS) und des China Institute of International Strategic Studies (CISS) in Peking im Jahr 2010 nur an einer Stelle kurz auf die Differenzen zwischen Europa und China im Punkt Menschenrechte ein:

„Zugegeben, wir haben Meinungsverschiedenheiten in Bezug auf Menschenrechte, sie sind jedoch auf Unterschiede in Geschichte, Kultur und Entwicklungsprozess zurückzuführen und bilden keinen fundamentalen Konflikt. Wichtig dabei ist, dass beide Seiten dabei einig sind, durch gleichberechtigte Konsultationen den Konsens zu

4 Zur China-Politik der Bundesregierung, Drucksache 16/9513 vom 06.06.2008, Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Jürgen Trittin, Marieluise Beck (Bremen), Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 16/7212

5 Im Internet abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,740474,00.html> [zuletzt abgerufen am 3.08.2011]

6 F. Krumbein (2010). Die Menschenrechtslage in China nach 30 Jahren Reformpolitik, Z Außen Sicherheitspolit (2010) 3:309–335 DOI 10.1007/s12399-010-0135-x

7 A. Nathan (1986). Sources of Chinese Rights Thinking. In R. Edwards, L. Henkin, & A. Nathan (Hrsg.), Human Rights in Contemporary China (S. 125–164). New York: Columbia University Press.

erweitern, Differenzen in geeigneter Weise beizulegen, um zu sichern, dass die für beide Seiten vorteilhaften Beziehungen keinen Abbruch erleiden.“⁸

1.2. Zur Entwicklung der Menschenrechtslage in China

Im europäischen und nordamerikanischen Raum konzentriert sich die Kritik an Menschenrechtssituationen zumeist auf **politische und bürgerliche Menschenrechte**. In Publikationen zu Menschenrechtssituationen werden neben politischen und bürgerlichen Menschenrechten allerdings auch **wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte sowie kollektive Menschenrechte auf Entwicklung und Selbstbestimmung** untersucht.

Die Situation der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte hat sich in den vergangenen 20 Jahren in China stark verbessert. Dies belegt F. Krumbein in einer detaillierten Studie zur Menschenrechtslage in China⁹. Dabei hat sich der Lebensstandard deutlich verändert. Während im Jahr 1990 noch 60,2% der chinesischen Bürger von weniger als einem US-Dollar am Tag lebten, waren dies im Jahr 2005 nur noch 15,9%. Die Alphabetisierungsrate lag im Jahr 2007 bei der Bevölkerung jungen und mittleren Alters lediglich bei 3,5%¹⁰. Die Lebenserwartung ist von 41 Jahren im Jahr 1960 auf 73 im Jahr 2006 gestiegen. Während im Jahr 1960 noch auf 8330 Personen ein Arzt kam, waren dies im Jahr 2003 nur noch 714 Personen. Auch der damalige Menschenrechtsbeauftragte der Bundesregierung Günter Nooke bemerkt in einem Aufsatz :

„Das rasante Wirtschaftswachstum hat den Lebensstandard der meisten Chinesen verbessert. Nach Angaben der Weltbank leben derzeit in China zwar immer noch einhunderterte Millionen Menschen unterhalb der Armutsgrenze von einem US-Dollar pro Tag. China ist es aber in den vergangenen Jahren gelungen, nahezu zweihundert Millionen Menschen aus der extremen Armut herauszuführen.“¹¹

In seiner Studie zur Menschenrechtslage in China hält F. Krumbein allerdings fest:

„**Im Bereich der politischen und bürgerlichen Menschenrechte sind kaum Fortschritte erkennbar.** Im privaten Raum verfügen die Bürger zwar über mehr Rechte als früher, aber die Grenze für die Gewährung dieser Rechte bleibt der politische Raum. Das Machtmonopol der Kommunistischen Partei Chinas wird von dieser mit allen Mitteln verteidigt. Entsprechend sind besonders die **Rechte auf Meinungs-, Vereinigungs-, Versammlungs- und Religionsfreiheit am stärksten eingeschränkt.** (...) Bei der Einschränkung der Todesstrafe und dem Folterverbot, deren Umsetzung die Herrschaft der Kommunistischen Partei nicht unmittelbar berührt, gab es geringe Fortschritte. Hier sind weitere Verbesserungen möglich. Gleiches gilt für Rechte wie die innere Freizügigkeit oder die Vereinigungsfreiheit für unpolitische Nichtregierungsorganisationen. Aufgrund geringer Fortschritte im Bereich der politischen und bürgerlichen Menschenrechte und partieller Verschlechterungen (bspw. Religionsfreiheit) ist es legitim, dass viele Menschenrechtsorganisationen und westliche Regierungen sich auf die Situation dieser Rechte in China konzentrieren und Fortschritte anmahnen.“¹²

8 Im Internet abrufbar unter: www.kas.de/wf/doc/kas_19762-1522-1-30.pdf?100907105750 [zuletzt abgerufen am 3.08.2011]

9 F. Krumbein (2010). Die Menschenrechtslage in China nach 30 Jahren Reformpolitik, Z Außen Sicherheitspolit (2010) 3:309–335 DOI 10.1007/s12399-010-0135-x, Seite 324 ff

10 Diese Zahl beruht auf Angaben der chinesischen Regierung

11 G. Nooke, Menschenrechte in China, Die Politische Meinung, Nr. 464, Juli 2008, Seite 10

12 F. Krumbein (2010). Die Menschenrechtslage in China nach 30 Jahren Reformpolitik, Z Außen Sicherheitspolit (2010) 3:309–335 DOI 10.1007/s12399-010-0135-x, Seite 331

Ähnlich kritisch äußert sich auch Günter Nooke im Vorfeld der Olympischen Spiele im Jahr 2008 in China:

„Doch die Hoffnung vieler Beobachter und Menschenrechtsaktivisten in China und im Ausland, dass Peking noch vor Beginn der Spiele eine signifikante Verbesserung der Lage der Menschenrechte herbeiführen werde, vor allem **im Bereich der bürgerlichen und politischen Rechte (hat sich) nicht erfüllt**. Ungeachtet der beschriebenen Reformansätze sind **eine unabhängige Justiz, regierungsunabhängige Organisationen oder die Möglichkeit der freien Meinungsäußerung im öffentlichen Raum, die Kritik an der Führung zumindest duldet, nicht zu erkennen**. Die von Nichtregierungsorganisationen veröffentlichten Zahlen inhaftierter Journalistinnen und Journalisten sind weiterhin hoch und geben Kunde von der **nicht existierenden Pressefreiheit** in China.¹³

1.3. China im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (VN)

Als Mitglied des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen wird die Volkrepublik China alle vier Jahre im Rahmen des Universal Periodic Review-Verfahrens hinsichtlich der eigenen Menschenrechtssituation bewertet. Der letzte Bericht stammt aus dem Jahr 2009¹⁴. Auch hier wird der Fortschritt der wirtschaftlichen und sozialen Lage in China gewürdigt, aber auf eine Vielzahl von Menschenrechtsverletzungen hingewiesen. Die Vereinten Nationen sehen die politischen und bürgerlichen Menschenrechte auf der einen Seite und die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte auf der anderen Seite als gleichrangig an. In der Wiener Menschenrechtserklärung aus dem Jahr 1993 wird dies folgendermaßen festgehalten:

„All human rights are universal, indivisible and interdependent and interrelated. The international community must treat human rights globally in a fair and equal manner, on the same footing, and with the same emphasis. (...), it is the duty of States, regardless of their political, economic and cultural systems, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms.“¹⁵

Dieser Erklärung hat China zugestimmt. Ebenso hat China den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR)¹⁶, ratifiziert, den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR)¹⁷ gezeichnet sowie verschiedene internationale Dokumente ratifiziert: die Übereinkommen über die Rechte des Kindes, über

13 G. Nooke, Menschenrechte in China, Die Politische Meinung, Nr. 464, Juli 2008, Seite 11

14 Dokumente im Internet abrufbar unter: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR%5CPAGES%5CCNSession4.aspx>, pdf-Version des Berichts der Arbeitsgruppe: <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/11/25&Lang=E> [zuletzt abgerufen am 3.08.2011]

15 World Conference on Human Rights. (1993). Vienna Declaration and Programme of Action. Im Internet abrufbar unter: <http://www2.ohchr.org/english/law/vienna.htm>. [zuletzt abgerufen am 3.08.2011]

16 <http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>, Status der Ratifizierung: Im Internet abrufbar unter: <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en> [zuletzt abgerufen am 3.08.2011]

17 Im Internet abrufbar unter: <http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm>, Status der Ratifizierung: Im Internet abrufbar unter: <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en> [zuletzt abgerufen am 3.08.2011]

die Rechte von Menschen mit Behinderungen, über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, über die Beseitigung jeder Diskriminierung der Frau und das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe¹⁸.

2. Deutsch-Chinesische Beziehungen mit Blick auf die Menschenrechtssituation in China

Die Bundesrepublik Deutschland und die Volksrepublik China unterhalten seit 1972 **diplomatische Beziehungen**. Neben den politischen Beziehungen sind vor allem die **wirtschaftlichen Beziehungen** für beide Länder von zentraler Bedeutung. Seit Jahren stellt China den wichtigsten Wirtschaftspartner Deutschlands in Asien dar. Andererseits ist Deutschland für China der wichtigste Handelspartner in Europa.¹⁹ Die chinesische Regierung hält Wissenschaft und Technik für wichtige Faktoren für ihr Wirtschaftswachstum, so dass auch die **wissenschaftlich technologische Zusammenarbeit (WTZ)**²⁰ zwischen Deutschland und China von besonderer Bedeutung ist. Im Zusammenhang dieser Beziehungen ist die Menschenrechtssituation in China immer wieder Gegenstand kontroverser Diskussionen. Auch in wissenschaftlichen Kooperationen, wie dem durch die Europäische Union geförderten biomedizinischen Konsortium BIONET²¹, werden ethische Ansätze und die Einhaltung der Menschenwürde thematisiert. Im Rahmen des genannten Projekts wurde auf die Notwendigkeit, den ethischen Grundsatzdialog fortzusetzen, hingewiesen.²² Hierdurch erhofft man sich beispielsweise ein indirektes Einwirken auf das chinesische Gesundheitsministerium in Bezug auf den Umgang mit der Legalisierung der Stammzellforschung in China.²³

2.1. Zur Entwicklung der deutsch-chinesischen Beziehungen mit Blick auf die Menschenrechtssituation in China seit 1972

Hochrangige Staatsbesuche zwischen Deutschland und China finden seit 1978 statt. Als erster westlicher Regierungschef besuchte der damalige Bundeskanzler Helmut Kohl während seiner

-
- 18 Krumbein, F. (2010). Die Menschenrechtslage in China nach 30 Jahren Reformpolitik, Z Außen Sicherheitspolit (2010) 3:309–335 DOI 10.1007/s12399-010-0135-x, Seite 313
- 19 Informationen des Auswärtigen Amts zu den Beziehungen zwischen der Volksrepublik China und Deutschland, im Internet abrufbar unter: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/China/Bilateral_node.html [zuletzt abgerufen am 3.08.2011]
- 20 Diese basiert auf einem Regierungsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik China vom 13. Oktober 1978
- 21 Konsortium aus 21 EU- und chinesischen Partner mit der Zielsetzung, ethische Grundsätze der biomedizinischen Forschung in der EU und in China zu beleuchten. Dieses Konsortium wurde im 6. Rahmenforschungsprogramm der EU gefördert (2006-2009). Von 21 Partnern, waren 4 deutsche, 5 chinesische und 5 englische Partner vertreten. 7 weitere europäische Länder hatten je ein Mitglied. Internetseite des Konsortiums: <http://www2.lse.ac.uk/BIOS/research/BIONET/about.htm> [zuletzt abgerufen am 3.08.2011]
- 22 Informationen der abschließenden Konferenz sind im Internet abrufbar unter: <http://www2.lse.ac.uk/BIOS/research/BIONET/conference2.htm> [zuletzt abgerufen am 3.08.2011]
- 23 Im Internet abrufbar unter: <http://www.newscientist.com/article/dn17725-china-cracks-down-on-stem-cell-tourism.html> [zuletzt abgerufen am 3.08.2011]

offiziellen Chinareise auch die Autonome Region Tibet. Hiermit wurden Chinas territoriale Ansprüche auf Tibet anerkannt. Allerdings erklärte Deutschland auch, mit **stiller Diplomatie** sich für die Durchsetzung der Menschenrechte in Tibet einsetzen zu wollen.²⁴ Im selben Jahr verabschiedete der Bundestag eine Resolution²⁵, in der die Bundesregierung dazu aufgefordert wurde, sich in größerem Maße für die Durchsetzung der Menschenrechte in Tibet einzusetzen. Die Grünen-Politiker Petra Kelly und Gert Bastian organisierten die weltweit erste Anhörung zu Tibet und den dortigen Menschenrechtsverletzungen im April 1989 in Bonn. Diese schloss mit der Bonner Erklärung zur Lage in Tibet. Im darauffolgenden Jahr 1990 wurde der Dalai Lama vom damaligen Bundespräsident Richard von Weizsäcker privat im Schloss Bellevue empfangen.²⁶ China reagierte mit heftigen Protesten und versuchte erfolglos den Besuch zu verhindern.

Einen Einschnitt in die internationalen Beziehungen bildete die gewaltsame Niederschlagung des Aufstandes auf dem Tian'anmen-Platz (Platz des himmlischen Friedens) in Peking im Jahr 1989. In der Folge wurden wirtschaftliche Sanktionen gegenüber China ausgesprochen. Die USA und die Europäische Union verhängten außerdem ein Waffenembargo gegenüber China, dessen Aufhebung immer wieder zur Diskussion steht.

Nach vereinzelt beidseitigen Staatsbesuchen normalisierten sich die Beziehungen zunehmend. In den folgenden Jahren stimmte die Bundesregierung der umstrittenen Lieferung von mit deutschen Krediten subventionierten Containerschiffen nach China zu (1992) ebenso wie einer befristeten Aufhebung der Beschränkungen in den Wirtschaftsbeziehungen und der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. 1992 wurde die Gesellschaft für Chinesisch-Deutsche Freundschaft gegründet. Im Herbst desselben Jahres fuhr der damalige Außenminister Klaus Kinkel nach China und bezeichnete die Beziehungen als „normal“. Noch im selben Jahr beschloss der Bundestag die endgültige Aufhebung aller Sanktionen gegen China.²⁷

Gleichzeitig betonte der damalige Außenminister Klaus Kinkel aber auch auf seiner China-Reise,

„die mehr als eine Milliarde Chinesen seien zu wichtig, als dass Menschenrechte die Beziehungen zwischen China und Deutschland belasten dürften.“²⁸

Er empfing 1995 den Dalai Lama erstmals offiziell in Deutschland. Dieser Empfang sowie die vom Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages organisierte offizielle Anhörung zu Tibet, zu der auch der Dalai Lama geladen war, führten erneut zu Verstimmungen auf chinesischer

24 M. Drexler, Die Tibet-Frage als Konfliktfeld chinesischer und internationaler Politik, Fachhochschule des Bundes für Öffentliche Verwaltung, Brühl/Rheinland, 2008, Seite 164

25 Gemeinsamer Beschluss aller Fraktionen des Deutschen Bundestages vom 15. Oktober 1987

26 M. Drexler, Die Tibet-Frage als Konfliktfeld chinesischer und internationaler Politik, Fachhochschule des Bundes für Öffentliche Verwaltung, Brühl/Rheinland, 2008, Seite 164f

27 Bundesrepublik Deutschland und China 1949 bis 1995 : Politik - Wirtschaft - Wissenschaft - Kultur ; eine Quellensammlung / Hrsg. von Mechthild Leutner. Bearb. von Tim Trampedach, 1995, Seite 322 ff

28 M. Drexler, Die Tibet-Frage als Konfliktfeld chinesischer und internationaler Politik, Fachhochschule des Bundes für Öffentliche Verwaltung, Brühl/Rheinland, 2008, Seite 165

Seite. Am 23. April 1996 verabschiedet der Bundestag eine Resolution zu Tibet. M. Drexler kommentiert hierzu in seiner Publikation zur Konfliktsituation in Tibet:

„Sie dokumentierte, dass der ‚völkerrechtliche Status Tibets streitig geblieben ist.‘ Aus dieser Feststellung leiteten die Abgeordneten weit reichende Forderungen an die Bundesregierung ab. Die Bundesregierung sollte sich gegenüber der VR China dafür einsetzen, dass jede Politik eingestellt wird, ‚welche die Zerstörung der tibetischen Kultur zur Folge haben kann, wie z. B. die planmäßige Ansiedlung von Chinesen in großer Zahl‘. Außerdem enthielt die Resolution den Terminus ‚tibetische Exilregierung‘, welcher eine unrechtmäßige Besetzung Tibets durch die VR China implizierte und der offiziell vertretenen ‚**Ein-China**‘-Politik der Bundesregierung widersprach, Tibet als völkerrechtlichen Teil der VR China zu betrachten.“²⁹

Die Friedrich-Naumann-Stiftung organisierte 1996 eine Konferenz internationaler Tibet-Solidaritätsgruppen. Diese Konferenz sollte zunächst durch das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gefördert werden, wogegen das Auswärtige Amt Einspruch erhob. Auch ohne die staatliche Förderung fand die Konferenz gegen den chinesischen Protest schließlich in Bonn statt. In Folge dieser Konferenz wurden die Büros der Friedrich-Naumann-Stiftung in Peking geschlossen. Die Stiftung unterhält gegenwärtig keine Zweigstelle in China. Außerdem wurde, nachdem die chinesische Regierung weder die Resolution noch die Ausrichtung der Konferenz verhindern konnte, der Besuch des deutschen Außenministers Klaus Kinkel abgesagt. M. Drexler kommentiert hierzu in seiner Publikation zur Konfliktsituation in Tibet:

„Darüber hinaus kritisierte die chinesische Regierung die Verabschiedung der Resolution scharf. Sie protestierte gegen die ‚grobe Einmischung in die inneren Angelegenheiten Chinas‘ und bezeichnete die ‚chinafeindliche‘ Resolution als ‚abartigen Akt‘, der die ‚grundlegenden und langfristigen Interessen Deutschlands schädigen‘ werde. Die Bundesregierung reagierte ihrerseits mit der Absage der geplanten Chinareisen von Bauminister Klaus Töpfer und Umweltministerin Angela Merkel.“³⁰

Sehr schnell erholten sich die Beziehungen wieder. Bereits im November 1996 äußerte sich der damalige Bundespräsident Roman Herzog nach einer China-Reise zuversichtlich in Bezug auf die Verbesserung der deutsch-chinesischen Beziehungen.

„Es sei möglich, mit der chinesischen Seite auch über Menschenrechte zu sprechen, sofern dies differenziert geschehe. In Menschenrechtsfragen herrschten weiterhin Meinungsverschiedenheiten, doch habe sich herausgestellt, ‚dass es möglich ist, mit China weiterhin in engen politischen Beziehungen zu bleiben, trotz der Dinge, die uns trennen‘, sagte Herzog. Bei den Menschenrechten habe er den Eindruck, ‚dass die Diskussion, die wir an mehreren Stellen darüber geführt haben, auch gewisse Wirkungen hinterlassen hat‘. Das deutsche Staatsoberhaupt hatte in Peking unter anderem mit Staatspräsident Jiang Zemin und Ministerpräsident Li Peng Menschenrechtsfragen erörtert. Ihm sei aber ‚von Anfang an klar gewesen, dass man in der Menschenrechtsfrage sehr viel Geduld und einen langen Atem haben muss‘. Es müssten darüber immer wieder Gespräche mit den chinesischen Politikern geführt werden. (...) Die Alternative, **entweder wirtschaftliche Profite zu machen oder Menschenrechte durchzusetzen**, sei falsch. ‚Unsere Beziehungen zu China können nicht nur wirtschaftlicher Art sein, sondern müssen weit darüber hinausgehen.“³¹

Bereits im folgenden Jahr 1997 erklärt der damalige Bundesaußenminister Klaus Kinkel bei einem Gespräch mit dem chinesischen Spitzenpolitiker Li Ruihuan, eine „**klare Ein-China-Politik**“

29 M. Drexler, Die Tibet-Frage als Konfliktfeld chinesischer und internationaler Politik, Fachhochschule des Bundes für Öffentliche Verwaltung, Brühl/Rheinland, 2008, Seite 165

30 M. Drexler, Die Tibet-Frage als Konfliktfeld chinesischer und internationaler Politik, Fachhochschule des Bundes für Öffentliche Verwaltung, Brühl/Rheinland, 2008, Seite 167

31 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.11.1996, Nr. 275, Seite 2

sei für die deutsch-chinesischen Beziehungen grundlegend. Man wolle die beidseitigen Beziehungen in verschiedener Hinsicht, auch in Hinblick auf die Menschenrechtsfragen, weiter intensivieren.³²

Die deutsch-chinesischen politischen und wirtschaftlichen Beziehungen der Bundesregierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder waren sehr gut. In seiner Amtszeit reiste er regelmäßig nach China, „stets von großen Wirtschaftsdelegationen begleitet“. Er warb „vor allem für gemeinsame Projekte mit deutschen Unternehmen (...), das Primat der Wirtschaftsinteressen in der deutschen Chinapolitik. In Bezug auf die Menschenrechtssituation folgte Schröder der Strategie seines Vorgängers Kohl, die Problematik zwar im bilateralen Gespräch, nicht aber coram publico zu thematisieren. Dabei fällt auch ins Gewicht, dass Schröder kein Land außerhalb der Europäischen Union so oft besuchte wie China und zum Ärger der Mehrheit des Deutschen Bundestages für eine Aufhebung des EU-Waffenembargos gegen China plädierte.“³³ Auf einem Besuch beim damaligen chinesischen Ministerpräsidenten Zhu Rongji in China sprach der Bundeskanzler auch die Menschenrechtsverletzungen in China an und verwies darauf, dass dies den beidseitigen Beziehungen sowie der wirtschaftlichen Zusammenarbeit im Wege stünde. Außerdem übergab der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder Auch eine Liste politischer Gefangener, für die er sich einsetzte.³⁴

Als zentrales Element der deutsch-chinesischen Beziehungen und als Instrument, die Menschenrechtssituation in China zu thematisieren, wurde im Jahr 2000 der **bilaterale Rechtsstaatsdialog** eingerichtet, auf den im nachfolgenden Unterkapitel gesondert eingegangen wird.

Seit 2005, mit dem Amtsantritt von Bundeskanzlerin Angela Merkel hat sich die Chinapolitik „in Nuancen“ geändert³⁵. In seiner Darstellung der Konfliktsituation in Tibet zitiert M. Drexler in diesem Zusammenhang eine chinesische Wissenschaftlerin, die über den Staatsbesuch der Bundeskanzlerin berichtet:

„Für Merkel steht die wirtschaftliche Beziehung zwischen China und Deutschland weiter an oberster Stelle, aber [...] sie unterstrich die westlichen Wertvorstellungen und die Menschenrechte stärker als ihr Vorgänger. Bei der Menschenrechtsfrage war sie direkt und ohne Umschweife [...]. Sie betonte, dass die Menschenrechtsfrage, ein-

32 Süddeutsche Zeitung, vom 10.06.1997, Seite 5

33 M. Drexler, Die Tibet-Frage als Konfliktfeld chinesischer und internationaler Politik, Fachhochschule des Bundes für Öffentliche Verwaltung, Brühl/Rheinland, 2008, Seite 168f

34 In einem Artikel der Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 05.11.1999, Nr. 258, Seite 4, wird das Gespräch kommentiert: „Jedenfalls verstand Zhu Rongji die Ausführungen des Kanzlers richtig, zumal dieser in den Tagen dafür gesorgt hatte, dass sie so aufgefasst werden sollten. Das Gespräch, so schilderten es manche hernach, stockte an dieser Stelle, und die chinesische Seite machte ihren Unwillen deutlich und auch die Ansicht, es gebe unterschiedliche Vorstellungen von Demokratie und Menschenrechten. Zhu Rongji, der sich später am Abend als charmant erweisen sollte, rettete die Situation in dem Gespräch mit einem Wechsel des Themas - wissend, wo er Schröder am ehesten erreichen konnte. China plane, sagte der Ministerpräsident, eine neue Bahnstrecke zwischen Peking und Shanghai, 2000 Kilometer also, und es könne erwogen werden, dass nicht herkömmliche Hochgeschwindigkeitszüge dort verkehrten, sondern der deutsche Transrapid dort eingesetzt werde.“

35 M. Drexler, Die Tibet-Frage als Konfliktfeld chinesischer und internationaler Politik, Fachhochschule des Bundes für Öffentliche Verwaltung, Brühl/Rheinland, 2008, Seite 169

schließlich der Religionsfreiheit, im Dialog mit China eine wichtige Stellung nimmt [sic] [...]. Schröder legte großen Wert auf die wirtschaftlichen Interessen Deutschlands in China. Merkel schenkte zwar dem chinesischen Markt auch Beachtung, meint allerdings, China solle neue Regeln ausarbeiten, um wirtschaftlich erfolgreich zu bleiben. Dafür ging sie Debatten nicht aus dem Weg und kritisierte China ohne zu beschönigen.“³⁶

Im folgenden Jahr 2007, empfing die Bundeskanzlerin als erste deutsche Regierungschefin den Dalai Lama, wofür sie auch vom damaligen Außenminister Walter Steinmeier offen kritisiert wurde³⁷. China reagierte mit Kritik und bewertete das Treffen als „schwere Einmischung in innere Angelegenheiten.“ Durch das Treffen seien „die Beziehungen untergraben“ und „die Gefühle des chinesischen Volkes verletzt“ worden.³⁸ China reagierte mit der Absage eines Treffens mit dem deutschen Finanzminister. Außerdem wurde der geplante Rechtsstaatsdialog von Seiten Chinas abgesagt. Auch andere bilaterale Dialoge wie der Menschenrechtsdialog und der Strategische Dialog der Außenminister wurden vorübergehend eingefroren.

Im selben Jahr wurde in **China eine Rechtsreform** durchgeführt. Die Bundesregierung äußerte sich zu dieser Reform wie folgt:

„Auch im Straf- und Zivilrecht hat es Verbesserungen gegeben, die dazu beigetragen haben, das chinesische Rechtssystem stärker an die Prinzipien des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte heranzuführen. Von besonderer Bedeutung waren in letzter Zeit im strafrechtlichen Bereich die Reform der Todesstrafe (Wiederherstellung der alleinigen Befugnis zum Überprüfen und Bestätigen eines Todesurteils durch das Oberste Volksgericht seit 1. Januar 2007) sowie im zivilrechtlichen Bereich das am 1. Oktober 2007 in Kraft getretene Sachenrechtsgesetz, mit dem der bereits seit 1999 in Artikel 11 der Verfassung verankerte Schutz des Privateigentums einfachgesetzlich konkretisiert wurde. (...) Im Übrigen mangelt es aus Sicht der Bundesregierung an einer umfassenden Umsetzung der Gesetze in die Praxis.“³⁹

Allerdings traf bereits im folgenden Jahr 2008 der damalige Außenminister Walter Steinmeier seinen chinesischen Amtskollegen und es folgten Einladungen verschiedener deutscher Regierungsmitglieder. Dies erfolgte allerdings nicht ohne ein Zugeständnis von deutscher Seite:

„Die Bundesregierung versicherte in einem Brief an die chinesische Regierung nicht nur, wie bislang, die Weiterführung der Ein-China-Politik Deutschlands, sondern erklärte zudem ausdrücklich, dass Taiwan und Tibet Teil

36 Wang, Jiannan: China und Deutschland - Von den Flitterwochen zur partnerschaftlichen Ehe, 26.05.2006, zitiert in: M. Drexler, Die Tibet-Frage als Konfliktfeld chinesischer und internationaler Politik, Fachhochschule des Bundes für Öffentliche Verwaltung, Brühl/Rheinland, 2008, Seite 169

37 "Zumeist trägt dieser Weg - im besten Fall - nur etwas zur Schilderung des Problems in Deutschland bei. Aber nichts zur Lösung in China. Ich jedenfalls glaube nicht, dass sich die chinesische Realität nach dem Applaudimeter der deutschen Presse richtet." (Zitat vom damaligen Außenminister Walter Steinmeier in: Frankfurter Allgemeine, 23.11.2007, Seite 2)

38 M. Drexler, Die Tibet-Frage als Konfliktfeld chinesischer und internationaler Politik, Fachhochschule des Bundes für Öffentliche Verwaltung, Brühl/Rheinland, 2008, Seite 170

39 Zur China-Politik der Bundesregierung, Drucksache 16/9513, Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Jürgen Trittin, Marieluise Beck (Bremen), Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 16/7212

des chinesischen Territoriums seien. Zudem verdeutlichte die Bundesregierung, dass sie die tibetische Unabhängigkeitsbewegung nicht unterstützt. Eine derartiges Bekenntnis der Ein-China-Politik und die exakte Definition dieses Begriffes waren bisher von offizieller deutscher Seite stets vermieden worden.“⁴⁰

Allerdings hatte bereits der damalige Außenminister Joschka Fischer im Zuge eines China-Besuchs im Jahr 2004 zwar Kritik geäußert⁴¹ aber dennoch betont, die Bundesregierung halte an der Ein-China-Politik fest. Hiernach gehörten Taiwan, Tibet und Hongkong als Teile dem chinesischen Staatsverband an.⁴² Er stellt später fest, die Menschenrechtslage in China werde sich nicht über Nacht ändern und es sei ein ständiges Bemühen, was unsere Politik bestimme.⁴³

Im Vorfeld der Olympischen Spiele erfolgten einige positive Anzeichen der Verbesserung der Menschenrechtslage in China. Die Organisation amnesty international konstatierte:

„So wurde ausländischen Journalisten eine größere Freiheit in der Berichterstattung eingeräumt. Auch Reformen für die Beschränkung der Todesstrafe sowie eine größere Transparenz in der Anwendung wurden in die Wege geleitet.“

Dennoch heißt es weiter:

„Die Todesstrafe wird weiterhin verhängt, (...) Nationale Statistiken hierzu werden nicht offen gelegt. Familien und Anwälte erhalten weder Zugang zu den Angeklagten noch Informationen über deren Situation. Inhaftierungen ohne Anklage und die Strafe der ‚Umerziehung durch Arbeit‘ wurden nicht abgeschafft, sondern nehmen im Zug der ‚Säuberung‘ der Olympiastadt Peking zu. Angriffe auf Menschenrechtsverteidiger haben sich in vielen Landesteilen verstärkt. Die Pressefreiheit chinesischer Autoren ist weiterhin stark eingeschränkt.“⁴⁴

Diese Kritik wurde von Seiten der chinesischen Regierung zurückgewiesen.⁴⁵

Am 30. März 2009 wurde das Deutsch-Chinesische Jahr der Wissenschaft und Bildung 2009/2010⁴⁶ eröffnet. Ziel der Bundesregierung war eine Intensivierung der deutsch-chinesische Zusammenarbeit in der Wissenschaft und Bildung⁴⁷. Obwohl durch verschiedenste Projekte und bilaterale Wissenschaftsbesuche nicht nur ein inhaltlicher Dialog stattfand, sondern auch chine-

40 M. Drexler, Die Tibet-Frage als Konfliktfeld chinesischer und internationaler Politik, Fachhochschule des Bundes für Öffentliche Verwaltung, Brühl/Rheinland, 2008, Seite 171

41 Beispielsweise kritisierte der damalige Außenminister Joschka Fischer „damit die Entscheidung der chinesischen Regierung, in Hongkong im Jahr 2007 noch keine allgemeinen Wahlen zuzulassen.“ (Faz.net vom 15. Juli 2004)

42 „Außenminister in Peking, Fischer spricht Klartext“, n-tv vom 15. Juli 2004

43 „China-Besuch, Fischer teilt aus“, Sueddeutsche.de vom 15.07.2004

44 Im Internet abrufbar unter: <http://www.amnesty.de/umleitung/2007/deu07/048?lang=de%26mime-type%3dtxt%2fhtml> [zuletzt angerufen am 4. August 2011]

45 „China weist Amnesty-Kritik zurück“, faz.net vom 29.07.2008

46 Im Internet abrufbar unter: <http://www.dcjwb.net/> [zuletzt angerufen am 4. August 2011]

47 Im Internet abrufbar unter: <http://www.kooperation-international.de/countries/themes/info/de-tail/data/39936/?PHPSESSID=c332> [zuletzt angerufen am 4. August 2011]

sische Wissenschaftler europäische Wissenschaftskultur erfahren haben, wird im Abschlussbericht zum Deutsch-Chinesischen Jahr der Wissenschaft und Bildung der Begriff „Menschenrechte“ nicht explizit erwähnt. Die Wissenschaftsbeziehungen zu China sind sehr intensiv und basieren auf einem Regierungsabkommen vom 13. Oktober 1978. Chinesische Studierende stellen seit einiger Zeit in Deutschland die größte Gruppe ausländischer Studierender dar.⁴⁸

Kurz vor der Europa-Reise des chinesischen Ministerpräsidenten Wen Jiabao und den deutsch-chinesischen Regierungskonsultationen⁴⁹ im Juni 2011 wurden in China zwei Regimekritiker freigelassen, Ai Weiwei und Hu Jias.⁵⁰ Die Bundeskanzlerin sprach nach den Konsultationen die Frage transparenter juristischer Verfahren und die Arbeitsbedingungen der Presse in China an. „Im Zuge des Rechtsstaatsdialogs mit Peking seien zwar bereits Fortschritte erzielt worden. Etwa bei der Anerkennung des geistigen Eigentums. Was rechtsstaatliche Verfahren angehe, sei allerdings ‚noch eine Wegstrecke‘ zu bewältigen.“⁵¹

2.2. Bilaterale Dialoge

Laut Auswärtigem Amt gibt es „insgesamt (...) über 30 Dialogmechanismen (zwischen Deutschland und China), davon viele auf hoher Regierungsebene, zwischen Fachministern, Staatssekretären und Leitern von Regierungsbehörden.“ In Hinblick auf die Menschenrechtssituation sind hierbei der Rechtsstaatsdialog und der Menschenrechtsdialog von zentraler Bedeutung.

2.2.1. Rechtsstaatsdialog

Der Rechtsstaatsdialog basiert auf einer am 30. Juni 2000 unterzeichneten „Deutsch-Chinesischen Vereinbarung zu dem Austausch und der Zusammenarbeit im Rechtsbereich“. Diese sieht einen „Dialog über den Aufbau des Rechtsstaats im Geist des Prinzips der Gleichberechtigung, der gegenseitigen Achtung und auf der Grundlage der Gegenseitigkeit vor. Beide Seiten wollen als Ergebnis ihrer Zusammenarbeit gewährleisten, dass ‚das Volk umfangreiche Rechte und Freiheiten nach dem Gesetz genießt, dass die Menschenrechte respektiert und garantiert und alles staatliche Handeln gesetzmäßig durchgeführt werden‘. Diese Formulierung trägt dem Standpunkt Rechnung, dass der Rechtsstaat unteilbar ist und die rechtlichen Grundlagen für die weitere wirtschaftliche Entwicklung Chinas nicht von den grundlegenden Rechten der Bürger, Achtung der Menschenrechte, Informations- und Meinungsfreiheit und Rechtsstaatlichkeit des Verwaltungshandelns abzutrennen sind.“⁵²

48 C. Steinhoff, Wissenschaftspartner China, Aktueller Begriff, Wissenschaftliche Dienste, Nr. 88/10 (16. Dezember 2010)

49 Im Internet abrufbar unter: <http://www.peking.diplo.de/>, 27./28.06.2011 [zuletzt angerufen am 4. August 2011]

50 „Gefährliche Freundschaft“, Die Welt, 28.06.2011

51 Im Internet abrufbar unter: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2011/06/2011-06-28-dt-chin-regkonsult-final.html> [zuletzt angerufen am 4. August 2011]

52 Im Internet abrufbar unter: http://www.bmj.de/DE/Recht/Justizverwaltung/InternationalerechtlicheZusammenarbeitRechtsstaatsdialoge/doc/Der_deutsch_chinesische_Rechtsstaatsdialog.html;jsessionid=D1B81E7AC02C1434D0EB1FB77B6F8D0A.1_cid093 [zuletzt angerufen am 4. August 2011]

Folgende Themen wurde auf den Treffen seit 2000 behandelt⁵³:

- Rechtsbindung der Verwaltung und Individualrechtsschutz, 12./13. Juni 2000, Peking
- Rechtlicher Rahmen für die unternehmerische Tätigkeit in der Marktwirtschaft – Staatliche Regulierung und Schutz der legitimen Rechte und Interessen der Bürger und der Unternehmen, 8./9. Oktober 2001, Berlin;
- Die Rechtsstaatliche Ordnung der Marktwirtschaft – Förderung der Kreditwürdigkeit und der Rechtssicherheit für Bürger und Unternehmen, 20./21. Mai 2002, Peking;
- Rechtsfragen, Politik und globale Nutzungsmöglichkeiten der Informationstechnologie, 10./11. November 2003, Berlin;
- Ausübung der Notstandsbefugnisse des Staates und Schutz der Rechte der Bürger, 17./18. Mai 2004, Peking;
- Offenlegung von Regierungs- und Verwaltungsinformationen, 20./21. Juni 2005, Hamburg;
- Verwaltungszwang und Rechte der Bürger, 22./23. Mai 2006, Xi’an;
- Effektiver Schutz geistigen Eigentums als Element des Rechtsstaates, 21./22. April 2008, München;
- Das Recht der Rentenversicherung im Rechtsstaat, 27./28. April 2009, Shenzhen;
- Das Recht der unlauteren Handlung im Wettbewerb, 15./17. November 2010, Berlin;

Der Rechtsstaatsdialog 2007 wurde von China abgesagt.

Am 16. November 2010 unterzeichneten die Bundesministerin der Justiz Frau Sabine Leutheusser-Schnarrenberger und der Minister des Rechtsamt des Staatsrats Herrn Song Dahan in Berlin ein Dreijahresprogramm. In ihm sind 27 Vorhaben des Rechtsstaatsdialogs vorgesehen.⁵⁴

53 Im Internet abrufbar unter: http://www.law-reform.cn/index.php?option=com_flexicontent&view=items&cid=5&id=91&Itemid=5&lang=de [zuletzt angerufen am 4. August 2011]

54 Im Internet abrufbar unter: http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Informationen_ueber_den_Stand_des_deutsch_chinesischen_Rechtsstaatsdialogs.pdf?__blob=publicationFile [zuletzt angerufen am 4. August 2011]

2.2.2. Menschenrechtsdialog

Der Menschenrechtsdialog besteht seit 1999. Im Juli 2010 wurde der achte Menschenrechtsdialog abgehalten.⁵⁵ Die Vorsitzende von Human Rights Watch Deutschland, Marianne Heuwagen, kritisiert die Fortschritte dieses bilateralen Gesprächs als zu gering. Sie fordert „eine Art Stundenplan“. Es sei wichtig, darauf zu achten, dass konkrete Schritte angesprochen würden, die man regelrecht abarbeiten könne. Auf der jüngsten Konferenz wurden zwei Hauptthemenblöcken behandelt, die Todesstrafe und die Lage in Tibet. Der derzeitige Menschenrechtsbeauftragte Markus Löning erklärte im Juli 2011 im Anschluss an den neunten Menschenrechtsdialog mit China, man arbeite derzeit daran, in der Volksrepublik China, die Zahl der Todesurteile zu reduzieren.⁵⁶ Er bilanziert:

"Es gab keine Feindseligkeiten, aber es gab klare Differenzen, und die blieben dann so stehen."⁵⁷



55 Im Internet abrufbar unter: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/China/Bilateral_node.html [zuletzt angerufen am 4. August 2011]

56 Im Internet abrufbar unter: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5847324,00.html> [zuletzt angerufen am 4. August 2011]

57 Im Internet abrufbar unter: <http://www.stern.de/news2/aktuell/gemischte-bilanz-nach-dialog-mit-china-1710593.html> [zuletzt angerufen am 4. August 2011]