

Evaluation des Menschenrechtsdialogs der Schweiz mit der Volksrepublik China

Thomas Richter und Frauke Seidensticker*

Überblick

- 0 Executive Summary
- 1 Einleitung
- 2 Ziele der Schweiz für den Menschenrechtsdialog mit China
- 3 Themengebiete des Dialogs
 - 3.1 Allgemein
 - 3.1.1 Auswahl und Bedeutung der Themengebiete
 - 3.1.2 Gewichtung der Themengebiete
 - 3.2 Strafrecht, Strafverfahren, Strafvollzug
 - 3.3 Minderheitenrechte und Religionsfreiheit
 - 3.4 Menschenrechte und Wirtschaft
 - 3.5 Internationale Menschenrechtsfragen
- 4 Gesamtauswertung des Dialogs
 - 4.1 Auswertung des Dialogs als Projekt
 - 4.2 Zusammenspiel der Komponenten
 - 4.3 Gesamtauswertung im Abgleich mit den Zielen
- 5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen
 - 5.1 Allgemeine Empfehlungen
 - 5.2 Bereichsspezifische Empfehlungen

* Dr. Thomas Richter ist Rechtsanwalt in Freiburg i.Br.
Frauke Seidensticker ist Stellvertretende Direktorin des Deutschen Instituts für Menschenrechte in Berlin.

0 Executive Summary

Die vorliegende Evaluation ist die gekürzte Version der ausführlichen externen Evaluation des sino-helvetischen Menschenrechtsdialogs, die bereits mit Vertretern des EDA eingehend diskutiert wurde. Sie untersucht die Aktivitäten im Zeitraum zwischen Herbst 2000 und Sommer 2006. Den Evaluatoren standen Dokumente des EDA sowie Interviewpartner aus der Schweiz, China und Drittstaaten zur Verfügung. Die Auswertung erfolgte zwischen August und November 2006.

Die Schweiz sieht Menschenrechtsdialoge als zusätzliches Instrument im Umgang mit bestimmten Staaten, die konventionelle bi- und multilaterale Instrumentarien ergänzen, aber nicht ersetzen sollen. Sie baut die Dialoge aus mehreren Komponenten auf: Im Falle des Dialoges mit China sind dies

- offizielle regelmäßige Gespräche auf Regierungs- und Verwaltungsebene (sog. Dialogrunden),
- ergänzende Aktivitäten.

Das EDA kennt sowohl allgemeine Ziele für Menschenrechtsdialoge wie auch Ziele für den Menschenrechtsdialog mit China. Für den Dialog mit China sind zur Erreichung dieser Ziele vier Themenbereiche definiert worden:

- Strafrecht
- Minderheitenrechte/Religionsfreiheit
- Menschenrechte und Wirtschaft
- Internationale Menschenrechtsfragen

Schwerpunkt innerhalb dieser Themen ist das Strafrecht mit den Unterbereichen Folter, Administrativhaft, Todesstrafe, Strafvollzug sowie weiteren strafprozessualen und materiellrechtlichen Fragen. Diese sind eng verzahnt mit dem Anliegen der Ratifizierung des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR), den die Volksrepublik bisher nur unterzeichnet, nicht aber ratifiziert hat. Diskussionen über Minderheitenrechte und Religionsfreiheit werden –auch aufgenommen. Die Schweiz thematisiert dabei insbesondere die Lage in Tibet (Dalai Lama) und Xinjiang (Uighuren), aber auch die Situation von nicht offiziell anerkannten religiösen und spirituellen Gruppen (beispielsweise Falun Gong). Menschenrechte und Wirtschaft ist ein neu aufgenommener Themenbereich.

Die Evaluation hat ein im Wesentlichen gut geführtes, kreatives und flexibles Projektmanagement des Menschenrechtsdialogs festgestellt. Eine Schwäche ist die Unbestimmtheit der Zielsetzungen, die eine bessere Abstimmung der Maßnahmen auf die Zielerreichung sowie deren Messbarkeit erschweren.

Im Vergleich mit den Menschenrechtsdialogen anderer ähnlich gesinnter Staaten findet sich der schweizerische Menschenrechtsdialog auf einem mittleren Platz mit einem finanziell eher bescheidenen Mitteleinsatz wieder.

Die Autoren halten die Ergänzung der Dialogrunden durch projektbezogene Aktivitäten für besonders positiv. Dazu gehören konkret das Gefängnisprojekt sowie der Bereich Wirtschaft und Menschenrechte, auch weil diese Projekte sehr gut mit den Dialogrunden vernetzt sind. - Die Erreichung der selbst gesetzten Ziele bietet ein uneinheitliches Bild, das mit der Vielzahl nicht hierarchisch geordneter Zielsetzungen zusammenhängt. Mehr oder weniger messbare Erfolge sehen die Autoren im Hinblick auf die Ziele der Verbesserung der bilateralen Beziehungen, des Vertiefens einer langfristigen Vertrauensbasis und der Schaffung eines Kontaktnetzes, der Förderung von und Kontakte zu Menschenrechts-„Constituencies“, der Diskussion von Einzelfällen, des Inputs in den Transformationsprozess und der Stärkung von reformwilligen Kräften innerhalb des politischen Systems und der Förderung der Zusammenarbeit mit internationalen Menschenrechtsmechanismen.

Nicht erreichte Ziele dürften die normative Verbesserung der Situation der Menschenrechte einschliesslich der Ratifikation von internationalen Menschenrechtsinstrumenten und die Verstärkung der Umsetzungsmechanismen sein. Auch erkennen die Autoren kaum Aktivitäten, die im engeren Sinne zur Entstehung einer vielfältigen und starken Zivilgesellschaft beigetragen haben. Die Autoren sind der Auffassung, dass die Ziele für ein Projekt dieser Größe zu hoch gesteckt waren.

Die Autoren empfehlen die Weiterführung des Menschenrechtsdialogs als Instrument der Menschenrechtspolitik - nicht zuletzt mangels konstruktiver Alternativen. Der Menschenrechtsdialog bietet die Möglichkeit, in einem längerfristigen Prozess auf die Menschenrechtsslage in China positiv einzuwirken.

Im Hinblick auf die Ziele empfehlen die Autoren zum einen die Hierarchisierung der übergeordneten Ziele und zum anderen die Entwicklung von - erreich- und messbaren - Projektzielen und entsprechenden Benchmarks. Die ergänzenden Aktivitäten, vor allem das Gefängnisprojekt, sollten fortgeführt und nach Möglichkeit ausgebaut werden, während für die IFF-Komponente eine Neuausrichtung auf die Themenbereiche Minderheitenrechte und Religionsfreiheit vorgeschlagen wird.

1 Einleitung

• Fragestellung

Die Schweiz führt seit 1991 einen Menschenrechtsdialog mit der Volksrepublik China (im Nachfolgenden: China). Dieser Dialog wurde zuletzt im Jahre 2000 evaluiert. Die vorliegende Evaluation umfasst den Zeitraum von September 2000 bis einschließlich des ersten Halbjahrs 2006 - soweit Informationen vorlagen auch darüber hinaus. Der Menschenrechtsdialog enthält neben offiziellen regelmäßigen Gesprächen auf Regierungs- und Verwaltungsebene (sog. Dialogrunden) ergänzende Aktivitäten, wie einen gezielten Expertenaustausch im Bereich Strafvollzug (sog. Gefängnisprojekt) sowie das Projekt Wirtschaft und Menschenrechte.

Im Übrigen unterstützte das Eidgenössische Departement für Auswärtiges (EDA) über die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) einen Expertenaustausch für schweizerische und chinesische Rechtspraktiker, der vom Institut für Föderalismus der Universität Freiburg (IFF) organisiert wurde. Dieser - ebenfalls auf eine Verbesserung der Menschenrechtssituation in China ausgelegte - bilaterale Austausch wird nicht unmittelbar zum Menschenrechtsdialog gerechnet, sondern wird als IFF-Komponente bezeichnet. Diese Komponente wird in einer parallel durchgeführten, eigenen Evaluation untersucht, gleichwohl wird sie auch in der vorliegenden Evaluation des Menschenrechtsdialogs angesprochen.

• Vorgehensweise

Den Autoren standen einerseits Dokumente zum Menschenrechtsdialog zur Verfügung, die ausgewertet werden konnten. Andererseits befragten die Autoren zahlreiche Personen in der Schweiz und in China, die am menschenrechtlichen Austausch zwischen der Schweiz und China beteiligt sind oder waren. Die Interviews in Peking wurden von der Schweizer Botschaft arrangiert, jedoch mit wenigen Ausnahmen ohne deren Anwesenheit durchgeführt. Sie fanden je nach Gesprächspartner in chinesischer, deutscher, englischer oder französischer Sprache in durchweg sehr offener Atmosphäre statt. Darüber hinaus wurden mit einigen nicht-staatlichen Akteuren Telefoninterviews geführt und anderweitig kommuniziert.

2 Ziele der Schweiz für den Menschenrechtsdialog mit China

Im Mittelfristkonzept 2004-2007 der PA IV vom März 2004 lauten die Ziele von Menschenrechtsdialogen:

- Normative Verbesserung der Situation der Menschenrechte
- Verbesserung der bilateralen Beziehungen, Vertiefen einer langfristigen Vertrauensbasis und Schaffung eines Kontaktnetzes, Verstärkung der Umsetzungsmechanismen
- Förderung von und Kontakte zu Menschenrechts-„Constituencies“

Als Ziele des Menschenrechtsdialogs mit China werden genannt:

- Inputs in den Transformationsprozess geben und reformwillige Kräfte innerhalb und außerhalb des politischen Systems stärken,
- zur Entstehung einer vielfältigen und starken Zivilgesellschaft beitragen,
- die Stärkung des Rechtsstaats unterstützen,
- die Ratifikation und Umsetzung internationaler Menschenrechtsnormen und die Zusammenarbeit mit internationalen Menschenrechtsmechanismen fördern,
- mittels der Intensivierung der bilateralen Beziehungen sowie der Verstärkung von Partnerschaften einen Mehrwert für die Schweiz schaffen.

Diese Ziele gelten allgemein für den gesamten Menschenrechtsdialog und sind nicht auf bestimmte Themenbereiche konkretisiert. Gleichwohl wird in der Evaluation versucht werden, je nach Themengebiet die Ziele weiter einzugrenzen.

3 Themengebiete des Dialogs

3.1 Allgemein

3.1.1 Auswahl und Bedeutung der Themengebiete

Das EDA hat vier Schwerpunktbereiche für den Menschenrechtsdialog definiert:

- Strafrecht (materiell), Strafverfahren und Strafvollzug (nachfolgend als Strafrecht bezeichnet)
- Minderheitenrechte/Religionsfreiheit
- Menschenrechte und Wirtschaft
- Internationale Menschenrechtsfragen

Die Themen sind aus menschenrechtlicher Sicht relevant. Die Themengebiete scheinen hinsichtlich der Akzeptanz auf chinesischer Seite sehr heterogen zu sein. Während es sich bei den strafrechtlichen und internationalen Menschenrechtsfragen um vergleichsweise normale Kost handelt, so verschiedene Interviewpartner, laufe man mit dem Block Menschenrechte und Wirtschaft eher offene Türen ein. Die Themen Minderheitenrechte/Religionsfreiheit können mindestens angesprochen werden, auch bei Bezugnahme auf Tibet (Dalai Lama) und Xinjiang (Uiguren). Die Schwerpunkte werden vom EDA so interpretiert, dass auch andere menschenrechtliche Themengebiete, wie die Meinungsfreiheit, angesprochen werden können.

3.1.2 Gewichtung der Themengebiete

Die Themen sind unterschiedlich gewichtet. In den Dialogrunden seit der 6. Dialogrunde vom Januar 2002 standen strafrechtliche Fragen immer auf der Agenda, namentlich wurden durchgehend der Strafvollzug, die Todesstrafe und die Administrativhaft angesprochen.

Ebenfalls einen ständigen Tagesordnungspunkt bildeten die Themenblöcke Minderheitenrechte/ Religionsfreiheit und internationale Menschenrechtsfragen. Der Schwerpunkt lag dabei auf der Ratifikation des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR). Der Themenblock Menschenrechte und Wirtschaft ist im Verlauf der letzten Jahre entwickelt und erst in den letzten beiden Dialogrunden auf die Tagesordnung gesetzt worden; im Jahr 2003 war über diese Frage bereits informell gesprochen worden. Dies hatte gleichzeitig zur Folge, dass spätestens seit der 8. Dialogrunde (DR) vom Mai 2005 alle vier Themenblöcke zusammen behandelt wurden.

Bereich	Unterbereich	2002 DR 6	2003 DR 7	2005 DR 8	2006 DR 9
1. Gesetzesreform			X	X	
2. Strafrecht	a. materielles Strafrecht			X	X
	b. Strafverfahren	X		X	X
	c. Todesstrafe	X	X	X	X
	d. Folter	X		X	X
	e. Strafvollzug ¹	X	X	X	X
	f. Administrativhaft	X	X	X	X
3. Religionsfreiheit/ Minderheitenrechte		X	X	X	X
4. Menschenrechte und Wirtschaft ²			(X)	X	X
5. Multilaterale Instrumente der MR-Politik	a. MR-Rat			(X)	X
	b. ICCPR	X	X	X	X

3.2 Strafrecht, Strafverfahren, Strafvollzug

- **Bereichsspezifische Ziele³**

Im Bereich Strafrecht existieren einerseits relativ allgemeine Zielvorstellungen, wie die normative Verbesserung der Menschenrechtssituation durch Anpassung an internationale Standards. Dies trifft insbesondere auf die Bereiche Strafverfahren und Strafvollzug sowie den Bereich Folter und Administrativhaft zu. Diese Fragen hängen im Übrigen eng mit der Frage der Ratifikation des ICCPR zusammen. Zum anderen sind die Zielvorstellungen aber auch sehr konkret: So lautet das Ziel des EDA bzgl. des Umgangs mit der Todesstrafe klar deren Abschaffung oder zumindest die Erreichung eines Moratoriums.

- **Relevante Aktivitäten**

Der Bereich Strafrecht kann als Schwerpunkt innerhalb der Schwerpunkte begriffen werden. So wurden in den Dialogrunden seit 2002 permanent strafrechtliche Fragen behandelt. Dies

¹ Zu beachten ist hier auch das eigenständige sog. Gefängnisprojekt.

² Auch zu diesem Thema gab es ergänzende Aktivitäten außerhalb der Dialogrunden.

³ Diese Ziele sind in den Unterlagen nicht in dieser Detailliertheit ausgewiesen. Die Autoren haben sie aus den übergreifenden Zielen abgeleitet.

gilt ebenso für den Unterbereich Strafvollzug, Todesstrafe und Administrativhaft. Über die Themen Folter und Strafverfahren wurde mit Ausnahme der 7. Dialogrunde immer diskutiert. Das materielle Strafrecht bildete während der 8. und 9. Dialogrunde Gesprächsstoff.

Bereits während der 6. Dialogrunde 2002 wurde ein Austausch von Experten im Gefängniswesen vereinbart. Aufgrund dieser Vereinbarung reisten zwei Schweizer Strafvollzugs-Experten im April 2004 für zehn Tage nach China, wo sie u .a. das Ausbildungszentrum Baoding, das Justiz- und Außenministerium, das Central Institute for Correctional Police sowie das Prison Administration Bureau in Tianjin besuchten.

Im Februar 2005 kam es zu einem zwölf-tägigen chinesischen Gegenbesuch in die Schweiz. Die elf chinesischen Praktiker aus dem Bereich Strafvollzug erhielten an verschiedenen Orten theoretische Erläuterungen zum Schweizer Strafvollzug und Unterbringungsrecht mit Besichtigung einschlägiger Anstalten. Die chinesischen Praktiker trafen hier wieder auf die beiden Schweizer Experten und konnten so ihre professionellen und persönlichen Kontakte vertiefen.

Der zweite, elf Tage dauernde Besuch Chinas durch die beiden Schweizer Strafvollzugs-Experten fand im April 2006 statt. In einem Vorgespräch trafen sich die zwei Schweizer Experten wieder mit ihren chinesischen Kollegen, die sie im Verlauf bzw. am Ende der Reise noch einmal sprechen konnten. Für die Gefängnisvisiten stießen weitere Fachleute aus der Schweiz dazu. Zu besichtigen waren in der vergrößerten Zusammensetzung erneut das Ausbildungszentrum Baoding, das Pekinger Frauengefängnis, das Yangcheng Gefängnis, das Shanghaier Qingpu Gefängnis sowie das Reformatory for Juvenile Delinquents ebenfalls in Shanghai. Außerdem fand ein Gespräch mit dem Ministerium für öffentliche Sicherheit statt. Der von den Schweizer Experten geäußerte Wunsch des Besuchs von Anstalten außerhalb des Speckgürtels an der chinesischen Küste konnte indessen nicht erfüllt werden.

- **Resultate**

Was harte Fakten anbelangt, ist die Schweizer Seite relativ bescheiden. Sie ist sich der Größe der Aufgabe bewusst und hält auch kleine Schritte Chinas in die Richtung eines verstärkten Menschenrechtsschutzes für einen Erfolg. Ihr genügt es, wenn die Schweiz dazu einen - auch noch so kleinen - Beitrag leisten kann.

So wurde beispielsweise die geplante Konzentration der Überprüfung von Todesurteilen beim Obersten Volksgericht in Peking nicht als kausaler Schweizer Erfolg auf die eigenen Fahnen geschrieben. Eine Kausalitätsprüfung ist objektiv auch nicht möglich.

Den Protokollen einiger Dialogrunden, aber insbesondere den Auswertungen des Gefängnisprojekts ist aber zu entnehmen, dass die Gespräche de facto anhand anderer Faktoren als den oben genannten Zielsetzungen bewertet werden: Dazu gehören Zugang, Öffnung der Gesprächspartner und vertiefter und substantiellerer Austausch. Hier sind sehr

positive Resultate zu verzeichnen, deren Wert im Lichte der vorrangigen Zielsetzungen allerdings verblasst. Die Frage, ob die Ziele umformuliert werden müssten oder die Bewertungen inadäquat sind, muss an dieser Stelle offen bleiben.

- **Wirkungskomponenten**

Vertrauensbildend waren sowohl die Dialogrunden, in besonderer Weise aber auch das Gefängnisprojekt.

Die Dialogrunden spielen dabei eine doppelte Rolle: Einerseits dienen die Diskussionen dem Austausch und der Kommunikation beider Delegationen und den dahinter stehenden jeweiligen Regierungs- und Verwaltungsapparaten. Andererseits bergen die Dialogrunden auch ein konfrontatives Element, indem hier die chinesische Seite einem gewissen Erwartungsdruck der schweizerischen Seite ausgesetzt wird. Schließlich ist es erklärtes Ziel der Schweiz, den Dialog mit China nicht seiner selbst willen zu führen, sondern damit etwas bezüglich eines menschenrechtskonformen Strafrechts zu erreichen.

Das Gefängnisprojekt hingegen setzt ganz auf den fachlichen Diskurs unter weitgehend homologen Gesprächspartnern. Hier haben letztlich die Gleichrangigkeit, die entpolitisierte Atmosphäre und das fachliche Interesse dazu geführt, dass die chinesischen Gesprächspartner wertvolle Anregungen bekommen haben und den Schweizer Experten Zugang zu Informationen gewährt wurde, der ihnen überhaupt erst die Kompetenz zur inhaltlichen Kritik verliehen hat.

3.3 Minderheitenrechte und Religionsfreiheit

- **Bereichsspezifische Ziele**

Als Ziele dürften in diesem Bereich vor allem die normative Verbesserung der Menschenrechtssituation und die Verstärkung der Umsetzungsmechanismen stehen. Die chinesische Verfassung und einfache Gesetze sehen durchaus Freiheiten und Schutzrechte vor, doch zur Praxis klaffen große Lücken. Auch die Ratifikation des ICCPR dürfte speziell für den Minderheitenschutz von Belang sein und somit ebenfalls ein Ziel darstellen. Ebenfalls relevant ist hier die Diskussion von Einzelfällen. Die Schweizer Verantwortlichen wissen, dass die Themen Minderheitenrechte und Religionsfreiheit zu den schwierigsten Feldern des Dialogs zählen, sodass für diesen Teilbereich die Ziele einer Verbesserung der bilateralen Beziehungen und des Vertiefens einer langfristigen Vertrauensbasis jedenfalls kurz- und mittelfristig unrealistisch sind.

- **Relevante Aktivitäten**

Minderheitenrechte und Religionsfreiheit wurden in der zu evaluierenden Zeitspanne im Rahmen des Menschenrechtsdialogs allein auf Dialogrunden angesprochen. Sämtliche

Dialogrunden seit 2002 nahmen sich des Themas an. Die Schweizer Seite sieht die Probleme im Wesentlichen darin, dass die chinesische Verfassung zwar von Religionsfreiheit spricht, diese aber so eng definiert, dass - wie bei nicht-staatlichen Organisationen üblich - nur offiziell gemeldete und staatlich kontrollierbare Religionsgemeinschaften in diesen Genuss kommen. Nicht-registrierte religiöse Gruppen werden als illegal eingestuft und trotz Gewaltlosigkeit schnell kriminalisiert. Was Minderheiten anbelangt, existieren auf dem Papier weit gehende Autonomiebestimmungen für von Minderheiten bewohnte Gebiete, deren Umsetzung aber nicht Schritt halten kann.

- **Resultate**

Was eine Verbesserung der normativen Situation und ihrer Umsetzung im Bereich Minderheitenrechte und Religionsfreiheit betrifft, sind im untersuchten Zeitraum keine Erfolge zu erkennen. Sowohl die normative wie auch faktische Lage scheint zu stagnieren. Daran dürfte auch die Anerkennung von Menschenrechten in der Verfassung nichts geändert haben. Der Staat gesteht den schon bisher registrierten religiösen Gruppen einen gewissen Schutz ihrer Aktivitäten zu, beharrt im Übrigen auf deren Kontrolle. Dies trifft prinzipiell auf alle relevanten Religionen in China zu. Das Verhältnis des chinesischen Staates zu tibetischem Buddhismus, uigurischem Islam, römischem Katholizismus sowie Protestantismus bleibt angespannt. Die Bewegung Falun Gong (oder Falun Dafa) wird seit 1999 als illegale Organisation betrachtet, Mitglieder werden mit strafrechtlichen und Mitteln der Administrativhaft bekämpft.

Gefangene mit religiösem bzw. Minderheiten-Hintergrund erhielten die Ausreise-Erlaubnis, die sie u.a. zur Ausreise in die Schweiz nutzten. Davon dürften vor allem Tibeter betroffen sein, die in der Schweiz eine beachtliche Exil-Gemeinde bilden. Die Anfragen hinsichtlich des Panchen Lama blieben erfolglos, da die chinesische Seite unter Hinweis auf die angebliche Respektierung der Privatsphäre dessen Familie eine Aufklärung ablehnte.

- **Wirkungskomponenten**

In diesem Bereich ist es schwierig, einzelne Wirkungskomponenten auszumachen.

3.4 Menschenrechte und Wirtschaft

- **Bereichsspezifische Ziele**

Obwohl auch für diesen Bereich keine spezifischen Dialogziele definiert wurden, dürften hier besonders viele und sehr unterschiedliche Zielvorstellungen einschlägig sein. Diese sind nicht nur die normative Verbesserung der Situation der Menschenrechte und Stärkung des Rechtsstaats, sondern auch die Stärkung reformwilliger Kräfte innerhalb und außerhalb des politischen Systems, eine damit verbundene Förderung einer vielfältigen und starken

Zivilgesellschaft sowie eines Transformationsprozesses. Gleichwohl dürften auch die Verbesserung der bilateralen Beziehungen, das Vertiefen einer langfristigen Vertrauensbasis und die Schaffung eines Kontaktnetzes sowie die Schaffung eines Mehrwertes für die Schweiz konkrete Ziele für den Bereich Menschenrechte und Wirtschaft darstellen.

- **Relevante Aktivitäten**

Der Bereich Menschenrechte und Wirtschaft wurde als ergänzende Aktivität des Menschenrechtsdialogs in einem ab 2005 nach außen getretenen Projekt gestartet. Nach Vorgesprächen im Sommer 2003 mit Vertretern aus Wirtschaft und Verwaltung sowie im Herbst 2003 mit der chinesischen Seite anlässlich der 7. Dialogrunde fand im September 2005 in Peking eine Konferenz als „Sino-Swiss Seminar on Corporate Social Responsibility“ (CSR) statt. An diesem eintägigen Seminar nahmen rund 50 Vertreter von chinesischen und ausländischen Unternehmen, Verbänden und Behörden teil. Über das Seminar wurde ein sog. Proceedings Summary angefertigt.

Im März 2006, im Vorfeld der 9. Dialogrunde, kam eine 6-köpfige chinesische Gruppe von Unternehmern und Verbandsfunktionären zu einer mehrtägigen Visite in die Schweiz („Study Tour“). Dabei besuchten sie - global agierende - Schweizer Großunternehmen, bei denen die konkrete Anwendung und Ausgestaltung von CSR sowie verwandte Themen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte im Blickfeld standen, sowie die Vereinten Nationen in Genf und Bundesstellen.

Für Ende 2006 wurde ein Training von Führungskräften chinesischer Unternehmen in Peking anberaumt, dessen Durchführung die darauf spezialisierte britische Beratungsfirma TwentyFifty übernehmen sollte. Für 2007 sollen die Schulungen dann auch auf die Provinzen ausgedehnt werden, wodurch rund 40 Unternehmen erfasst würden. Parallel dazu lässt die PA IV zwei Broschüren zum Thema entwickeln, eine Übersetzung des *Business Leaders Initiative on Human Rights (BLIHR)/ UN Management Guide* ins Chinesische, sowie die Erstellung eines Handbuchs über „Business and Human Rights in China“ mit Hilfe des Danish Institute for Human Rights. Diese Broschüren lagen bei Abschluss der Evaluation noch nicht vor, sollten jedoch ab Ende 2006 in Umlauf gebracht werden. Eine zweite Konferenz zu „Business and Human Rights“ soll 2007 oder 2008 diese Projektphase abschließen.

Durch das spätere Anschieben dieses Projektes konnte dieser Themenbereich erst in die Dialogrunden 8 und 9 (2005 und 2006), informell auch schon in der vorangehenden Dialogrunde, aufgenommen werden. Insbesondere beim letzten Treffen im März 2006 konnte der Themenkreis erweitert werden etwa auf Fragen der Eigentumsrechte sowie der Mediation bei Arbeitskonflikten.

- **Resultate**

Die Interviews deuten darauf hin, dass viele der für den Bereich Menschenrechte und Wirtschaft gesteckten Ziele erreicht werden konnten. Jedenfalls konnten durch die Sensibilisierung von Führungskräften in der Wirtschaft über Menschenrechtsfragen Personen in den Menschenrechtsdialog mit einbezogen werden, die über einen reinen Austausch auf Regierungs- und Verwaltungsebene kaum je erreichbar gewesen wären. Die Wirkung des relativ großen Seminars vom September 2005 dürfte dagegen auf den teilnehmenden Personenkreis beschränkt gewesen sein und kaum weitere Personen erreicht haben. Eine öffentliche Berichterstattung fand nicht statt - auch nicht innerhalb der Reichweite der Chinese Enterprise Confederation (CEC): Weder in der CEC-eigenen Zeitung, noch auf deren Webseite gab es entsprechende Meldungen.

Nach den Interviews blieben Zweifel offen, wie genuin eigentlich die Motivation für das Projekt auf chinesischer Seite wie auf Seiten der Schweizer Unternehmen war. Jedenfalls kann festgehalten werden, dass sowohl auf dem Peking Seminar und der Reise der chinesischen Wirtschaftsdelegation in die Schweiz wie auch bei den vergangenen beiden Dialogrunden eine vertrauensvolle Atmosphäre entstehen konnte. Dies dürfte letztlich sowohl der Schweizer Wirtschaft wie dem Menschenrechtsdialog insgesamt und den sino-helvetischen Beziehungen zugute kommen. Die Beziehungen in diesem Bereich bestehen erst seit 2005, sodass noch nicht von einer langfristigen Vertrauensbasis gesprochen werden kann; gleichwohl stehen die Chancen für eine positive Entwicklung gut. Insbesondere das Verhältnis zur CEC scheint mittlerweile relativ vertraut und stabil zu sein. Andererseits darf nicht übersehen werden, dass auch dieser Bereich diffizil und umkämpft ist. Während die Schweizer Seite das Projekt als „Business and Human Rights“ firmieren lassen wollte, legte die chinesische Seite Wert auf den Titel „Corporate Social Responsibility“.

Die Bedeutung der CEC ist nicht eindeutig zu bestimmen. Es handelt sich um einen Wirtschaftsverband, der 1979 gegründet und 1988 mit der China Entrepreneurs Association verschmolzen wurde. Einerseits vertritt dieser Verband jedes zweite chinesische Unternehmen und unterhält Filialen in allen Provinzen, andererseits ist sie in Wirtschaftskreisen nicht unbedingt ein Begriff. Theoretisch kann die CEC eine Vielzahl chinesischer Unternehmer im gesamten Land erreichen. Norwegen beispielsweise arbeitet auf dem Gebiet von CSR ebenfalls eng mit der CEC zusammen. Einbezogen in mehrere Menschenrechtsdialoge, scheint sich die CEC an das chinesische Außenministerium anzulehnen. Nach Angaben der CEC habe China großes Interesse an der Lösung von Konflikten, die erst mit der Umstrukturierung der Planwirtschaft in eine sozialistische Marktwirtschaft entstanden sind. Die gesellschaftlichen Veränderungen verlangten neue Ansätze zur Beilegung von aufbrechenden Konflikten. Die Schweiz interessiere als erfolgreiches mitteleuropäisches

Land und könne Vorbildcharakter für China haben. Es sei noch zu früh, einen messbaren Erfolg der schweizerischen Aktivitäten in diesem Bereich festzustellen.

Die eigentlichen Resultate dieser Komponente sind also noch schwer einzugrenzen, laufen aber auf eine gute und vertrauensvolle Grundlage für weitere Aktivitäten hinaus. Viel versprechend sind zudem die Signale, denen ein echtes Interesse an Lösungen Schweizer Weltunternehmen zu entnehmen ist.

- **Wirkungskomponenten**

Die vorgenannten Ziele sind vor allem durch das Projekt Menschenrechte und Wirtschaft, insbesondere das Pekinger Seminar 2005 zu CSR und die Besuchsreise der chinesischen Delegation 2006 erreicht worden. Das Projekt wurde durch die Dialogrunden 8 und 9 ergänzt. Die Publikation der Broschüren ist noch nicht erfolgt, dürfte jedoch die Erreichung der vorgenannten Ziele unterstützen.

3.5 Internationale Menschenrechtsfragen

- **Bereichsspezifische Ziele**

Neben der normativen Verbesserung der Situation der Menschenrechte dürften in diesem Bereich besonders die Förderung der Ratifikation und Umsetzung internationaler Menschenrechtsnormen und die Zusammenarbeit mit internationalen Menschenrechtsmechanismen im Vordergrund stehen. Ferner dürfte die Intensivierung der bilateralen Beziehungen ein weiteres primäres Ziel sein.

- **Relevante Aktivitäten**

In allen Dialogrunden wurden internationale Menschenrechtsfragen thematisiert. Bei jeder Gesprächsrunde stand die Ratifizierung des ICCPR durch China zur Diskussion. Über die Reform des multilateralen Schutzes von Menschenrechten konnte anlässlich der 8. Dialogrunde und - intensiver - bei der 9. Dialogrunde diskutiert werden.

Ergänzende Aktivitäten zu internationalen Menschenrechtsfragen haben im evaluierten Zeitraum nicht stattgefunden; jedoch war für Juli 2006 eine Schulung für chinesische Experten in der Schweiz geplant, die Möglichkeiten einer Ratifizierung des ICCPR aufzeigen sollte, letztlich aber von chinesischer Seite kurzfristig abgesagt wurde. Begründet wurde die Absage mit der fehlenden Finanzierbarkeit der Reise.

Die Schweiz hat sich in den letzten Jahren - über den Menschenrechtsdialog hinaus - um eine Zusammenarbeit mit China zu internationalen Menschenrechtsmechanismen bemüht. Sie hat dabei eng mit dem UN-Hochkommissariat für Menschenrechte, dem UNDP, dem

Sonderberichterstatter für Folter und anderen Sonderberichterstattern zusammengearbeitet. Auch im Hinblick auf die Schaffung eines Menschenrechtsrates, bei der sich die Schweiz als treibende Kraft sah, hat die Schweiz Anstrengungen unternommen, speziell China zu einer konstruktiven Teilnahme zu bewegen.

- **Resultate**

China ist in den vergangenen Jahrzehnten bereits einer Reihe internationaler Menschenrechtsabkommen beigetreten, deren Inhalte mit Abstrichen umgesetzt worden sind. Den aus Schweizer Sicht besonders wichtigen Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte hat China zwar 1998 unterzeichnet, jedoch bislang nicht ratifiziert. Gleichwohl orientieren sich die akademische Forschung und auch die chinesische Politik am ICCPR. Aufgrund der derzeit geltenden nationalen Rechtslage könnte eine Ratifizierung nur bei Anbringung zahlreicher Vorbehalte erfolgen.

Die Dialogrunden zum Thema internationaler Menschenrechtsfragen sowie Aktivitäten außerhalb des Menschenrechtsdialogs sollen die bilateralen Beziehungen tendenziell gefestigt und vertieft haben.

China arbeitet mit den relevanten internationalen Institutionen, insbesondere dem UN-Hochkommissariat für Menschenrechte zusammen. Auch konnten offizielle Besuche der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte Louise Arbour im August 2005 sowie Missionen des Sonderberichterstatters zu Folter, Manfred Nowak, im November 2005 stattfinden. Eine Kausalität mit spezifisch schweizerischen Bemühungen oder gar mit dem sino-helvetischen Menschenrechtsdialog ist jedoch nicht nachweisbar.

- **Wirkungskomponenten**

Die Dialogrunden haben zum besseren Verständnis und vertieften Vertrauen im Bereich internationaler Menschenrechtsfragen beigetragen. Andere Wirkungskomponenten kommen hier nicht in Betracht.

4 Gesamtauswertung des Dialogs

4.1 Auswertung des Dialogs als Projekt

Der von der Schweiz mit China geführte Menschenrechtsdialog zeichnet sich im Wesentlichen durch ein gut geführtes, kreatives Projektmanagement aus. Die Konzeption ist klar und geordnet, ohne starr zu sein. Ohne an den Inhalten Abstriche zu machen, wird das Vorgehen selbst immer wieder in Frage gestellt und zu verbessern gesucht. Im Verlaufe der Evaluationsperiode wurden zwei ergänzende Aktivitäten, das Gefängnisprojekt und das Projekt Menschenrechte und Wirtschaft, angestoßen. Gemeinsam mit der IFF-Komponente ist damit ein mehrdimensionaler Ansatz geschaffen worden, der Chancen bietet, aber auch Risiken enthält. Eine Schwäche ist, dass die Zielsetzungen so allgemein gehalten sind, dass

ihre Erreichung schwer festgestellt werden kann; zudem sind die Maßnahmen nicht so zugespißt auf die Ziele abgestimmt.

Im Vergleich mit den Menschenrechtsdialogen anderer ähnlich gesinnter Staaten findet sich der schweizerische Menschenrechtsdialog auf einem mittleren Platz mit einem finanziell eher bescheidenen Mitteleinsatz wieder. Nach den Peking-Interviews ist unter den ähnlich gesinnten Staaten eine große Bandbreite an Menschenrechtsdialogen festzustellen. Schon die Terminologie ist uneinheitlich. Manche Staaten verstehen darunter die regelmäßigen Treffen auf Regierungs- oder Verwaltungsebene. Andere - wie die Schweiz selbst - zählen auch weitere Aktivitäten und Projekte im menschenrechtlichen Bereich dazu. Unabhängig hiervon gibt es zentrale und dezentrale Ansätze: Einige Staaten - wie Norwegen - bündeln sämtliche Aktivitäten staatlicher, halb-staatlicher oder nicht-staatlicher Stellen in ihrem Menschenrechtsdialog, während andere - wie Deutschland - nur die offiziellen Dialogrunden zum Menschenrechtsdialog zählen und Aktivitäten technischer Unterstützung, politischer Stiftungen und anderer Organisationen selbst kaum mehr überblicken. Trotz aller Übereinstimmung der ähnlich gesinnten Staaten in Zielen und Vorgehensweise in den Menschenrechtsdialogen scheint jedes Land gleichwohl auch seinen spezifischen bilateralen Dialog mit China pflegen zu wollen. Insofern existiert ein gewisser Wettbewerb.

Der Schweiz wird von den ähnlich gesinnten Staaten ein originärer Beitrag zum Schutz der Menschenrechte in China zugesprochen, der für die Größe der Schweiz beachtlich ist, gleichwohl nicht an die größeren Akteure, wie EU, Deutschland oder Großbritannien, aber auch Norwegen heranreicht.

Der Einfluss der Schweiz auf China im menschenrechtlichen Bereich ist begrenzt. Dies ergibt sich schon aus der schieren Größe des Reichs der Mitte aufgrund seiner Ausdehnung, Bevölkerung und politisch-wirtschaftlichen Bedeutung. Insbesondere der wirtschaftliche Aufstieg Chinas verleiht dem Land ein wachsendes Selbstbewusstsein, was den Einfluss jedes anderen Landes reduziert. Gleichwohl verleiht vor allem die als integer geltende Haltung der Schweiz mit einem geordneten Rechts- und Wirtschaftssystem der Eidgenossenschaft Glaubwürdigkeit und Einflussmöglichkeiten. Aus den Peking-Interviews kann - aufgrund der begrenzten Anzahl an chinesischen Gesprächspartnern allerdings nur vorsichtig - geschlossen werden, dass Menschenrechtsdialoge - mit der Schweiz und anderen Ländern - geeignet sind, die chinesische Diskussion nachhaltig zu beeinflussen, und deshalb grundsätzlich willkommen zu sein. Daraus lässt sich schließen, dass die Reformkräfte innerhalb des bestehenden Systems sich durch Zusammenarbeit mit dem Ausland eine Stärkung erhoffen.

Mit den Dialogrunden wird nur ein sehr kleiner, gesellschaftlich eher isolierter Kreis erreicht. Dies ist im Übrigen - in etwas abgeschwächtem Ausmaß - auch für die IFF-Komponente festzustellen, deren fester Ansprechpartner das chinesische Justizministerium ist, aus dessen engerem und weiterem Kreis auch die überwiegende Zahl der Delegationsmitglieder stammen. Etwas besser ist die Situation im Bereich der ergänzenden Aktivitäten. Deren große Chance besteht darin, über die zentralen Regierungsstellen hinaus Ansprechpartner zu finden, die zumindest nicht mehr dem Kern der politischen Macht angehören. Dies gilt für das Gefängnisprojekt und in noch weitaus größerem Umfang für das Projekt Wirtschaft und Menschenrechte. Für das letztgenannte Projekt ist die Chinese Enterprise Confederation Hauptansprechpartner, die sich selbst als nicht-staatliche Organisation sieht, aber offiziell registriert ist. Zivilgesellschaftliche, nicht-staatliche Organisationen sind in China noch immer rar und laufen Gefahr, von Partei oder Regierung unvermittelt als störend identifiziert und bekämpft zu werden. Inwieweit die CEC von staatlichen Stellen unabhängig ist, kann nicht abschließend beurteilt werden.

Das Projekt Corporate Social Responsibility ist interessant, sollte aber als Faktor zur Erreichung der Dialogziele nicht überbewertet werden. Aus den Peking-Interviews ergab sich, dass auch andere Länder gemeinsam mit China an menschenrechtlichen Fragestellungen im Zusammenhang mit der Wirtschaft arbeiten. Diese Länder hatten u.a. auch das Thema CSR aufgegriffen, teilweise bereits seit Anfang der 90er Jahre.

4.2 Zusammenspiel der Komponenten

Die Autoren halten die Ergänzung der Dialogrunden durch projektbezogene Aktivitäten für besonders positiv. Dazu gehören das Gefängnisprojekt sowie der Bereich Wirtschaft und Menschenrechte. Diese beiden Aktivitäten dürften auch die größte Ausstrahlungswirkung haben und über die offizielle Seite hinaus reformorientierte Kräfte in China ansprechen. Auch sind sie eng angebunden an die PA IV, die Steuerung des Projekts Wirtschaft und Menschenrechte ist sogar in der PA IV ansässig.

Das Gefängnisprojekt ist vorbildlich mit den diversen Aktivitäten vernetzt. Beide Schweizer Gefängnisexperten waren auch in Studienreisen chinesischer Delegationen im Rahmen der IFF-Komponente sowie in die 7. bis 9. Dialogrunde miteinbezogen, ein Experte sogar schon in die 6. Dialogrunde.

Die Dialogrunden, deren direkte Auswirkung jedenfalls über den vergleichsweise kleinen Rahmen der teilnehmenden Chinesen zunächst kaum hinausgehen dürfte, bleiben gleichwohl unerlässlich für die Zusammenführung aller Aktivitäten im näheren und weiteren Rahmen des Menschenrechtsdialogs.

Weitaus weniger eingebunden war dagegen die IFF-Komponente, die während deren 3. Projektphase vollkommen selbständig das bilaterale Besuchsprogramm verwaltet hat.

Kontakte zwischen IFF und EDA bestanden in der Hauptsache durch regelmäßige Kurzbesuche bei der PA IV anlässlich von Studienreisen chinesischer Delegationen sowie in der schriftlichen Berichterstattung über vergangene Besuche.

4.3 Gesamtauswertung im Abgleich mit den Zielen

Einleitend muss festgestellt werden, dass de facto die Dialoge von der Schweizer Seite aus nicht in erster Linie nur an den oben genannten Zielen⁴ gemessen werden. Eine positive Bewertung wird in der Regel mit hohem Diskussionsniveau, einer angenehmen Atmosphäre oder lebhafter Beteiligung der chinesischen Partner/innen begründet. Diese Zielsetzungen sind legitim und mögen letztlich sogar signalisieren, dass hier Grundlagen für das Umdenken einiger (auch künftiger) Schlüsselpersonen gelegt wurden. Gleichwohl muss vermerkt werden, dass zwischen den formal festgelegten und den tatsächlich angewandten Zielwerten eine Diskrepanz besteht. Jedoch waren die Autoren gehalten, die Zielwerte aus den formalen Papieren (Mittelfristkonzept und Ziele Chinadialog) zugrunde zu legen.

Die formal festgelegten Ziele des Menschenrechtsdialogs sind recht abstrakt. Auch sind sie nicht immer gleichlaufend, teilweise gegensätzlich, sodass eine gewisse Austarierung stattzufinden hat. So kann etwa das Ziel einer normativen Verbesserung der Situation der Menschenrechte in der chinesischen Staatsführung auf Widerstände stoßen und dem Ziel einer Verbesserung der bilateralen Beziehungen entgegenstehen. Oder Kontakte zu Menschenrechts-„Constituencies“ können kollidieren mit der Vertiefung einer langfristigen Vertrauensbasis zur staatlichen Führung. Unter diesem Vorbehalt lässt sich feststellen, dass der Dialog in einigen Zielbereichen Veränderungen bewirkt hat, und zwar bei den Zielen

- der Verbesserung der bilateralen Beziehungen,

Der Menschenrechtsdialog bietet sowohl Potential für eine Verbesserung wie für eine Verschlechterung der bilateralen Beziehungen. Auch wenn in den Dialogrunden Kontroversen nicht unüblich sind, gilt es anzuerkennen, dass der Menschenrechtsdialog auch die Chance geboten hat, mit zahlreichen weiteren Akteuren in China Kontakte zu knüpfen, die insgesamt positiv für die beiderseitigen Beziehungen sind. Dies dürfte auf chinesischer Seite zumindest für das Ministerium für öffentliche Sicherheit, die Chinese Enterprise Confederation, aber wohl auch für das Justizministerium mit Unterorganisationen gelten. Durch die Diskussionen und Gespräche anlässlich der Dialogrunden, des Gefängnisprojekts und des Projekts Wirtschaft und Menschenrechte wurde auf beiden Seiten ein größeres Verständnis für die jeweils andere Seite und damit eine gewisse Vertrauensbasis geschaffen. Das Spannungspotential dürfte sich auf chinesischer Seite vor allem auf das Außenministerium konzentrieren.

⁴ Siehe oben 2. Ziele der Schweiz für den Menschenrechtsdialog mit China.

- des Vertiefens einer langfristigen Vertrauensbasis und der Schaffung eines Kontaktnetzes *sowie*
- des Schaffens eines Mehrwertes für die Schweiz mittels der Intensivierung der bilateralen Beziehungen sowie der Verstärkung von Partnerschaften

Die langjährigen Kontakte zum Justizministerium konnten erhalten und weiter ausgebaut werden. Neue Kontakte sind im Bereich Strafvollzug entstanden, etwa mit der China Prison Society oder mit dem Justiz- und Polizeiinstitut Baoding. Vertrauensvolle Beziehungen sind auch zur Chinese Enterprise Confederation entstanden. Zum Ministerium für öffentliche Sicherheit haben erste Gespräche stattgefunden, die für die Zukunft viel Entwicklungspotential versprechen.

- der Förderung von und Kontakte zu Menschenrechts-„Constituencies“

Die Autoren gehen davon aus, dass die in den Menschenrechtsdialog involvierten chinesischen Regierungs- und Verwaltungsstellen auch über Reformkräfte verfügen, die an einer echten Verbesserung der Menschenrechtslage in China interessiert sind. Durch Dialogrunden wie auch ergänzende Aktivitäten konnten Kontakte aufgebaut und diese Kräfte unterstützt werden.

- des Inputs in den Transformationsprozess und der Stärkung von reformwilligen Kräften innerhalb und außerhalb des politischen Systems

Die Kontakte im Rahmen des Menschenrechtsdialogs bezogen sich in erster Linie auf Kräfte innerhalb des politischen Systems, die mehr oder weniger reformwillig sind. Eine tolerierte Opposition existiert in China nicht, sodass keine offiziellen Kontakte zu Dissidenten möglich sind.

- der Stärkung des Rechtsstaats

Die Schweiz kann hier nur als vorgelebtes Modell Einfluss ausüben, was nicht überwertet werden sollte. Eine technische und psychologische Unterstützung von chinesischen Juristen und Politikern ist geeignet, in gewissem Rahmen zur weiteren Verrechtlichung der Gesellschaftsordnung und damit zu mehr Rechtssicherheit beizutragen.

- der Förderung der Zusammenarbeit mit internationalen Menschenrechtsmechanismen

Die Aktivitäten des Hochkommissariats für Menschenrechte im Hinblick auf China konnten in den vergangenen Jahren intensiviert werden. Auch durfte der Sonderberichterstatter für Folter Ende 2005 eine zweiwöchige Mission in China durchführen. Bei der Reform der UN-Menschenrechtsmechanismen hat die Schweiz eine führende Rolle zur Schaffung eines Menschenrechtsrats gespielt. Dazu hat sie auch versucht, China für ihre Position zu

gewinnen. Die zunächst zögerliche, später dann zustimmende Haltung Chinas für den Umbau ist von der Eidgenossenschaft u.a. durch Einladungen zu Diskussionsgremien gefördert worden.

Bei der Mehrzahl der gesetzten Ziele handelt es sich außerdem um mittel- bis langfristige. Aufgrund der Größe und Struktur Chinas wird es im Übrigen selbst von betrauten Schweizer Regierungsstellen für unrealistisch gehalten, dass die Schweiz allein für die Zielerreichung kausal sein könnte. Die interviewten Gesprächspartner waren sich auch weitgehend einig darin, dass die Zielerreichung schwer festzustellen ist.

Andere der festgelegten Ziele konnten nicht erreicht werden, so etwa die normative Verbesserung der Situation der Menschenrechte einschliesslich der Ratifikation von internationalen Menschenrechtsinstrumenten und die Verstärkung der Umsetzungsmechanismen. Die Autoren erkennen kaum Aktivitäten, die im engeren Sinne zur Entstehung einer vielfältigen und starken Zivilgesellschaft beigetragen haben. Eine eigene Gender-Komponente haben die Autoren im Dialog nicht identifizieren können.

5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

5.1 Allgemeine Empfehlungen

- **Fortführung des Menschenrechtsdialogs**

Die Autoren empfehlen die Weiterführung des Menschenrechtsdialogs als Instrument der Menschenrechtspolitik, denn derzeit existieren hierzu keine konstruktiven Alternativen. Der Menschenrechtsdialog bietet die Möglichkeit, in einem längerfristigen Prozess auf die Menschenrechtslage in China positiv einzuwirken. Die Wirksamkeit hängt von den guten und glaubwürdigen Argumenten ab, durch die die chinesische Führung vom Nutzen einer verbesserten Menschenrechtspolitik überzeugt werden kann.

Ein Abbruch des Menschenrechtsdialogs, der im Übrigen von keinem der Gesprächspartner empfohlen wurde, hätte im Übrigen eher eine Verschlechterung der beiderseitigen politischen Beziehungen zur Folge, da in den letzten Jahren gewonnene Beziehungen und Kontakte abgebaut würden und möglicherweise verloren gingen. Aufgrund des großen und weiter steigenden Selbstbewusstseins Chinas erscheint es auch allgemein unwahrscheinlich, dass das Land neue Menschenrechtsdialoge akzeptieren oder unterbrochene wieder aufnehmen würde.

- **Menschenrechtsdialog als Instrument**

Die Glaubwürdigkeit des Menschenrechtsdialogs liegt allerdings auch in der Nachhaltigkeit des Einstehens für Menschenrechte seitens des Dialogpartners. Hier spielt neben der Vorbildfunktion des Dialogpartners auch dessen langer Atem hinsichtlich der grundlegenden

Verbesserung der Menschenrechtssituation in China eine entscheidende Rolle. Hier scheint den Autoren die Schweiz eine gute Ausgangsposition zu haben, wenngleich nicht unterschlagen werden soll, dass die Schweiz aufgrund mancher Faktoren nur bedingt Modell für China stehen kann. Doch ist der Menschenrechtsdialog in Form von Dialogrunden nur der strategische Überbau, der durch ergänzende Aktivitäten begleitet wird, in der die Schweiz sehr wohl gezielte Überzeugungsarbeit leisten kann.

Soweit möglich ist der - bereits angewandte - „rights based approach“, der die chinesische Politik an den internationalen Standards misst, gegenüber einem rein moralischen Ansatz vorzuzugeworden. Dieser Ansatz stößt an seine Grenzen, soweit der Kern des politischen Regimes in China betroffen ist und China sich international nicht gebunden hat. Dies dürfte namentlich im Bereich der Kommunikationsfreiheit der Fall sein. Der Respekt von Meinungs- und Pressefreiheit ist mit einem autoritären Ein-Partei-Regime nicht kompatibel, so dass auf diesem Feld Fortschritte durch das Instrument eines partnerschaftlichen Menschenrechtsdialogs nicht zu erwarten sind. Das Aussparen der Kommunikationsfreiheiten aus den Schwerpunktthemen erscheint vor diesem Hintergrund plausibel.

Die Festlegung der vier Schwerpunktthemen von Schweizer Seite hat offenbar keine Beschränkung auf diese Themenblöcke zur Folge, sondern es können alle menschenrechtlichen Fragen angesprochen werden. Damit existiert kein formales Korsett der zu behandelnden Punkte. Die Einbeziehung aller Schwerpunktthemen in einer Dialogrunde erscheint allerdings nur bedingt sinnvoll. Jedenfalls muss für diesen Fall auch für ausreichend Behandlungszeit vorgesehen werden; ist dies nicht möglich, sollte eine Auswahl getroffen werden.

Was die Dialogrunden betrifft, sprechen viele Argumente für eine „stille Diplomatie“. Stille oder diskrete Diplomatie ist keineswegs gleichzusetzen mit Harmoniesucht, sondern bedeutet allenfalls den Verzicht auf eine Heranziehung der Öffentlichkeit als Zeugin für die am Dialogpartner geäußerte Kritik. Dialogrunden bieten Gelegenheit, eine aktuelle und ungeschönte Bestandsaufnahme der Menschenrechtssituation zu machen und die Entwicklungen mindestens seit der letzten Dialogrunde aufzuarbeiten. Partnerschaftliche Dialoge setzen Offenheit - und mögliche Kritik, allerdings auch in respektvoller Form - geradezu voraus. Wie Beispiele aus anderen Menschenrechtsdialogen gezeigt haben, gibt es jedoch Kompromissmöglichkeiten zur Schaffung von Transparenz bei Dialogrunden, etwa durch Einbeziehung von Parlamentariern oder nicht-staatlichen Organisationen als vollwertige Teilnehmer oder als Beobachter, in die gesamte oder Teile der Dialogrunde. In jedem Fall sollten diese Punkte mit dem chinesischen Partner vorher abgeklärt werden. Die Autoren empfehlen, zugunsten einer erhöhten Wirksamkeit Dialogrunden weiterhin in vertraulichem Rahmen zu gestalten. Auf der anderen Seite empfehlen sie die Einladung von Vertreterinnen und Vertretern von Parlament und Menschenrechtsorganisationen.

Evaluationen dienen der Transparenz und sollten in regelmäßigen Abständen wiederholt werden.

Die Definition der Menschenrechtsdialoge als ein Instrument unter mehreren der Menschenrechtspolitik lässt allerdings die Möglichkeit bestehen, die stille Diplomatie der Dialogrunden zu verlassen und bi- oder multilateral auch öffentlich Kritik am Dialogpartner zu üben.

- **Hierarchie der Ziele**

Insgesamt sollte die PA IV aktiver über eine Hierarchie der - übergeordneten - Ziele des Menschenrechtsdialogs nachdenken. Wichtig wäre dabei, die Frage des partnerschaftlichen Ansatzes neu zu überdenken.

Ein zweites Kriterium, nach dem die Ziele überarbeitet werden sollten, ist die Frage der Erreichbarkeit und des möglichen Einflusses der Schweiz. So ist etwa das Ziel „normative Verbesserungen“ einerseits sehr anspruchsvoll, andererseits aber schwer irgendwelchen Aktivitäten zuzuordnen. Wenn das Ziel aber ist, schweizerische/europäische Rechtskonzeptionen gezielt und vertieft Zielgruppen nahe zu bringen, die diese Kenntnisse vielleicht später in ihr berufliches Handeln einfließen lassen, so ist dies ein Ziel, das ein Programm wie etwa die Stipendien für jüngere Jurist/inn/en, das (jedenfalls früher) durch das EDA durchgeführt wurde, wirklich erreichen kann. Die Autoren empfehlen daher, neben den übergeordneten Zielen noch konkretere Projektziele zu entwickeln, an denen sich wiederum Aktivitäten zielführend ausrichten könnten.

- **Ergänzende Aktivitäten**

Der Ansatz der Komplementierung der Dialogrunden durch ergänzende Aktivitäten, die etwas losgelöst sind von der Regierungs- und Verwaltungsebene und eher auf Arbeitsebene angesiedelt sind, sollte weiterverfolgt werden. Dadurch können menschenrechtliche Anliegen entweder in die Tiefe getragen oder in die Breite gestreut werden. Die Dialogrunden sind auf das staatspolitische Zentrum bezogen und dürften kaum über Peking hinauskommen. Übergeordnetes Ziel des Menschenrechtsdialoges sollte aber bleiben, dass durch normative oder Veränderungen in der Umsetzung in großen Bereichen Chinas Verbesserungen der Menschenrechtsslage eintreten können.

Ausgehend von einem in etwa gleich bleibenden Mitteleinsatz für den Menschenrechtsdialog erscheint den Autoren eine Fokussierung auf ein bis zwei ergänzende Aktivitäten als angemessen. Bei einer höheren Anzahl an Aktivitäten wären voraussichtlich die verfügbaren Ressourcen nicht mehr ausreichend, um flexibel bleiben zu können. Die Aktivitäten der Schweiz werden von den chinesischen Partnern auch gemessen an den entsprechenden Aktivitäten anderer Staaten und sollten deswegen für jeden der Bereiche nicht stark abfallen; ansonsten wäre auf chinesischer Seite mit Enttäuschung zu rechnen. Eine Reduzierung der

Gesamtausgaben für den Menschenrechtsdialog würde zwingend auf Kosten der ergänzenden Aktivitäten gehen, was insgesamt zu einer Schwächung des Instruments des Menschenrechtsdialogs führen würde. Die Autoren empfehlen jedoch eher eine Erweiterung des Dialogs um Komponenten der technischen Zusammenarbeit, gegebenenfalls in Zusammenarbeit von PA IV mit der DEZA, wobei diese Komponenten dann aber eng und zielorientiert mit den Dialogzielen abgestimmt werden müssten.

Im Übrigen sollte über den Menschenrechtsdialog hinaus die gesamte eidgenössische Außenpolitik gegenüber China, also einschließlich der Außenwirtschaftspolitik, auf die Einhaltung von Menschenrechten achten.

- **Benchmarks und Indikatoren**

Aufgrund der Komplexität der übergeordneten Ziele dürften diese in der Regel schwer zu erreichen sein, jedenfalls nicht in einem kurz- bis mittelfristigen Zeithorizont. Mit soliden, anspruchsvollen Prozesszielen und entsprechenden Benchmarks dürfte das EDA in der Lage sein, ein stärker wirkungsorientiertes Projektmanagement durchzuführen. Ein solches wird später dann auch besser evaluiert werden können.

Dabei wäre es hilfreich, zu unterscheiden, ob die Aktivitäten des EDA darauf abzielen, die politische Willensbildung in China zu beeinflussen, oder ob sie zur so genannten Kapazität der chinesischen Seite beitragen wollen. Am oben genannten Beispiel der Beschwerdemechanismen in Gefängnissen würden Diskussionen zu Gesetzes- oder Verwaltungsnormen in den Bereich der Willensbildung fallen, während ein Austausch zu Datenermittlung potentiell als Beitrag zum capacity building gesehen (und damit im Zweifelsfall besser akzeptiert) wird.

Exemplarisch für den Bereich des Strafrechts und des Gefängnisprojekts könnte etwa die Verbesserung der Beschwerdemöglichkeiten von Inhaftierten als Ziel definiert werden. Ein solches Ziel könnten mit ganz unterschiedlichen Instrumenten aufgegriffen werden: In den Dialogrunden könnten Gesetze und Verwaltungsregelungen aufgegriffen werden, ein weiteres Thema könnten Datenerhebungen darstellen (landesweit, bezogen auf eine Provinz oder ausgewählte Haftanstalten), für die die Schweiz ihr Know-how - in Dialogrunden oder technischen Kooperationsprojekten - einfließen lassen könnte. Entsprechende Themen aus der Praxis könnten aber auch kontinuierlich in das Gefängnisprojekt aufgenommen werden. Innerhalb eines solchen Zielrasters dürften sich sehr wohl brauchbare Benchmarks entwickeln lassen.

Die Mehrheit der ähnlich gesinnten Staaten hat keine Benchmarks oder Indikatoren gesetzt. Viele halten dies auch nicht für möglich oder sinnvoll. Mindestens ein befragtes Land beabsichtigt dagegen, Benchmarks zu suchen, ein weiteres hat dies bereits getan. Sich mit China gemeinsam Benchmarks zu setzen, halten viele für unrealistisch. China wird immer mächtiger und ist sich dessen bewusst. Das Auftreten der Chinesen - auch im Rahmen der

Peking-Interviews - zeugt von ausgeprägtem Selbstbewusstsein. China lässt sich durchaus fachlich beraten, in die politische Entscheidung hingegen lässt sich das Reich der Mitte nicht hineinreden. China möchte seinen Weg gehen und dies in der ihm angemessen erscheinenden Zeit.-

Diesen Einschätzungen muss sich die Schweiz nicht anschließen. Allemal sinnvoll erscheint es, Unter- und Projekt-Ziele für die Schwerpunktbereiche zu definieren. Im Bereich Strafrecht existieren solche teilweise schon, in anderen Bereichen fehlen sie, obwohl die Interessenlage der Schweiz relativ klar ist. Benchmarks würden dazu dienen, die Zielerreichung in kleinen Schritten sichtbar zu machen.

- **Partnerschaftlichkeit/Wahl der Zielgruppen**

Die Schweiz hat sich in China mehr Freunde gemacht als manche anderen dialogführenden Länder. Diese Stärke könnte noch deutlicher zum Tragen kommen. Dazu würden verschiedene Massnahmen beitragen, die sich sowohl auf Dialogrunden wie ergänzende Aktivitäten beziehen:

- Der Beizug von akademischen Fachleuten, die Chinesisch sprechen und vertiefte Fachkenntnisse im jeweiligen chinesischen Rechtsgebiet mitbringen.
- Viel Investition in die Identifikation von pro Thema geeigneten Gesprächspartnern (Multiplikatoren) auf der chinesischen Seite, Bemühen um Einflussnahme auf die Zusammensetzung der chinesischen Gesprächsteilnehmenden. Verstärkter Einsatz der Schweizer Botschaft auf diesen Feldern.
- Das vermehrte Durchführen von Begegnungen zwischen homologen Partnern, d.h. von Menschen mit gleichartiger und gleichrangiger beruflicher Position, auf nicht-diplomatischer, also Arbeitsebene.

- **Möglichst zurückhaltende Rotationen in der PA IV und in der Botschaft**

Der diplomatische Dienst zeichnet sich allgemein durch eine hohe Fluktuation aus. Die Ausbildung zum Generalisten soll eine Einsetzbarkeit in möglichst vielen Bereichen und Weltregionen gewährleisten und eine zu starke Verwurzelung mit einem anderen Land verhindern. Diese Grundsätze stehen dem langfristig angelegten Menschenrechtsengagement in China entgegen. Rotationen können für Dynamik sorgen, bedeuten auf der anderen Seite aber auch Verlust an Wissen und Beziehungen sowie einem vermehrten Ressourcenaufwand für Einarbeitung. Aus den Peking-Interviews ist sehr deutlich geworden, dass die Kompetenz der Gesprächspartner regelmäßig eng mit der Verweildauer im Land verknüpft war. Für China kommt insbesondere die hohe Sprachbarriere hinzu. Eine Einarbeitungszeit von sechs Monaten (ohne Berücksichtigung der Sprache) erscheint realistisch. Die meisten ähnlich gesinnten Länder konzentrieren ihre Menschenrechts-

kompetenzen in den Botschaften auf eine Person. Wechsel in der Person des „Menschenrechtsbeauftragten“ wirken sich daher besonders stark aus.

Um die mit der Rotation einhergehenden Verluste so gering wie möglich zu halten, empfehlen die Autoren eine Orientierung am oberen Bereich des zeitlich Möglichen, insbesondere für die Personen vor Ort. Eine längere Pekinger Präsenz dürfte zu höherer Kompetenz und damit für ein besseres Standing der Schweiz gegenüber den ähnlich gesinnten Staaten, aber auch gegenüber den chinesischen Ansprechpartnern führen. Eine kurzfristige Beauftragung mit diesem Aufgabenbereich sollte deshalb vermieden werden. Zur Wahrung der Kontinuität sollte zudem versucht werden, Rotationen so vorzunehmen, dass diese nicht gleichzeitig an der Botschaft und in der Zentrale stattfinden.

5.2 Bereichsspezifische Empfehlungen

• Gefängnisprojekt

Bei dem Gefängnisprojekt handelt es sich um einen guten Ansatz, der bereits im Jahr 2002 seinen Ursprung hatte und sich seither positiv entwickelt hat. Offenbar ist es hier gelungen, eine vertrauensvolle Basis der Zusammenarbeit auf der Arbeitsebene zu schaffen. Basis hierfür ist die personelle Konstanz und hervorragende Vernetzung dieses Projekts in den sino-helvetischen Menschenrechtsdialog. Den Nukleus des Gefängnisprojekts bilden auf Schweizer Seite die beiden Strafvollzugsexperten, denen es gelungen ist, ein Netzwerk von chinesischen Ansprechpartnern auf Arbeitsebene aufzubauen. Die wechselseitigen Besuche im jeweils anderen Kontext tragen viel zum gegenseitigen Verständnis und zur Intensivierung der Beziehungen auf professioneller und persönlicher Ebene bei.

Gleichwohl stellt sich die Frage, ob die bisher eingesetzten Mittel in diesem menschenrechtlich wichtigen Feld ausreichend sind, um Früchte tragen zu können. Auch vor dem Hintergrund des mehrfach gezeigten Interesses des Ministeriums für öffentliche Sicherheit erscheint es den Autoren sehr überlegenswert, den Mitteleinsatz für dieses Projekt kurz- bis mittelfristig zu erhöhen. D.h. entweder die Frequenz der Besuche zu erhöhen oder - vorzugsweise - die Dauer von Aufenthalten vor Ort in China deutlich zu verlängern. Eine Kombination dieser beiden Maßnahmen ist wünschenswert. Wenig Verbesserung verbinden die Autoren hingegen mit der Erweiterung des Personenkreises in diesem Bereich, wobei die befristete Einbeziehung weiterer Schweizer Experten beim Besuch im April 2006 für gut befunden wird. Denn diese Maßnahme betont die Bedeutung des Projekts auch für die Schweiz und stellt die Aktivitäten auf eine breitere Basis, was sich namentlich auf Gegenbesuche in der Schweiz positiv auswirken dürfte. Eine interessante Option wäre eine Langzeitmission einer Fachperson (bis zu drei Monaten, evtl. mehrfach), die ein systematisches Programm von Visiten an einschlägigen Haftorten und Gesprächen auf Fachebene

umfasst. Gerade bei solch einer längeren Mission dürfte die Wahrscheinlichkeit hoch sein, auch Gefängnisse in Zentral- und Westchina besuchen zu können. Die gewonnenen Erkenntnisse könnten in Fachdiskussionen auf Arbeitsebene münden oder auch in den Dialog einfließen.

Über das chinesische Justizministerium hinaus könnte auch das Ministerium für öffentliche Sicherheit in dieses Projekt einbezogen werden. Erste Gespräche haben bereits stattgefunden. Beim Ministerium für öffentliche Sicherheit handelt es sich um ein innenpolitisch gewichtiges Ministerium mit höchster Menschenrechtsrelevanz, das unter anderem zuständig ist für den kompletten Polizeiapparat im Land, den Vollzug der Untersuchungshaft sowie für die aus den 50er Jahren stammende Administrativhaft. Die Berücksichtigung dieser Aspekte trägt zu einer umfassenderen Gesamtschau des Gefängnisprojektes bei, ist für das Problem der Folter von enormer Bedeutung⁵ und bildet gleichzeitig eine Querverbindung zum ICCPR, dessen Ratifizierung nach wie vor angestrebt wird. Eine entsprechende Interessensbekundung seitens des Ministeriums für öffentliche Sicherheit fand - erneut - anlässlich der Peking-Interviews statt. Um zu verhindern, dass es sich bei dem Austausch nur um personenbezogenen „Privatunterricht“ handelt, sollte die Zusammenarbeit institutionell verankert werden. Zu gegebener Zeit sollte dann noch einmal das chinesische Außenministerium unterrichtet werden, das anlässlich der 9. Dialogrunde im Prinzip bereits sein Einverständnis zu einer Kooperation mit dem Ministerium für öffentliche Sicherheit signalisiert hat.

Es sollte insgesamt tunlichst der Eindruck vermieden werden, dass die Schweiz chinesische Ministerien gegeneinander ausspielt. Dies gilt nicht nur gegenüber dem Außenministerium, sondern auch zwischen den Ministerien für öffentliche Sicherheit und Justiz. Um internen Konflikten zwischen diesen beiden Ministerien zu entgehen, dürfte es zweckmäßig sein, grundsätzlich zweigleisig zu fahren, also das Gefängnisprojekt aufzuteilen in einen das Justizministerium und einen das Ministerium für öffentliche Sicherheit betreffenden Teil. Inwieweit von diesen beiden Ministerien die Bereitschaft besteht, gemeinsam mit dem anderen Ministerium an diesem Projekt teilzunehmen, könnte immer noch eruiert werden.

Aufgrund der bisherigen Tätigkeiten scheint es sinnvoll, die Konturen des Gefängnisprojektes schärfer herauszuarbeiten und die Erkenntnisse wissenschaftlich zu begleiten. Was die Informationen über das bisherige Gefängnisprojekt anbelangt, dürfte der Großteil des Wissens über die Situation im chinesischen Strafvollzug und diesbezüglicher Verbesserungsvorschläge noch in den Köpfen der Experten vorhanden sein, auch wenn sich

⁵ Siehe hierzu ausführlich Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (Manfred Nowak) zu China vom 10. März 2006.

die PA IV nach den Visiten die schriftlichen Berichte noch mündlich hat erläutern lassen. Die Schweizer Experten sollten die existierenden Probleme im chinesischen Strafvollzug und in der sonstigen Unterbringung - unter Umständen mithilfe der PA IV - klarer umreißen und eingrenzen, damit parallel zum Gefängnisprojekt auch an theoretischen Ansätzen weitergearbeitet werden kann. Die wissenschaftliche Begleitung sollte allerdings nicht den Charakter des Projektes als Expertenaustausch infrage stellen.

Die unscharfen Konturen hängen auch damit zusammen, dass bereichsspezifische Ziele für das Gefängnisprojekt bisher fehlen. Die Autoren empfehlen die Entwicklung konkreter und erreichbarer Benchmarks durch die beteiligten Experten. Aus eigener Expertise scheint den Autoren die bereits oben genannte Verbesserung der Beschwerdemöglichkeiten von Inhaftierten als eines von vielen möglichen Zielen.

- **Projekt Menschenrechte und Wirtschaft**

Das Projekt Corporate Social Responsibility sollte weiter- und projektbezogen zu Ende geführt werden. Die gezielte Streuung der Broschüren in China soll - wie geplant - umgesetzt werden. Die vorgesehene Überführung des Projektes in eine - hauptsächlich durch die Wirtschaft getragene - Stiftung ist zu begrüßen. Gegebenenfalls ist eine Kooperation mit Aktivitäten anderer Akteure im Bereich im Bereich CSR denkbar, etwa mit Norwegen oder England, oder dem WEF. Dies auch deswegen, damit das Budget für den Menschenrechtsdialog mittelfristig wieder entlastet werden und anderen, zentraleren Feldern des Menschenrechtsschutzes zugute kommen kann.

Ernsthaft sollte erwogen werden, eine grundlegende Policy insbesondere in den ständigen Kontakten der Botschaft in Peking mit der chinesischen Seite einzuführen, menschenrechtliche Fragen auch im Rahmen von Wirtschaftsverhandlungen viel präsenter zu machen - etwa über die Fragen sozialer Rechte in Unternehmen, mit denen von Schweizer Seite kooperiert wird.

- **IFF**

Die geplante Neuausrichtung der IFF - Komponente auf den Themenkomplex Minderheitenrechte/Religionsfreiheit ist zu begrüßen. Zum einen ist dies ein Thema, zu dem das IFF hohe Fachkompetenz aufweisen kann, zum zweiten kann dabei eine Qualifikation des sino-helvetischen Diskurses durch akademische Konferenzen erwartet werden. Schliesslich bietet sich im Rahmen des Minderheitenschutzes und der Religionsfreiheit an, diese Themen genderdifferenziert zu bearbeiten, da Menschenrechtsprobleme hier die beiden Geschlechter unterschiedlich treffen dürften.

- **Einbeziehung des chinesischen Justizministeriums**

Im bisherigen sino-helvetischen Menschenrechtsdialog spielte das chinesische Justizministerium immer eine wichtige Rolle, die zahlreiche kurz- und längerfristige Kontakte hat entstehen lassen - zuletzt vor allem im Gefängnisprojekt und bei der IFF-Komponente, aber auch in den Dialogrunden. Bei der empfohlenen Neuausrichtung des Menschenrechtsdialogs würde der Stellenwert des Justizministeriums abnehmen, es sollte jedoch tunlichst dem Eindruck einer Marginalisierung oder gar des Abbruchs der Beziehungen zu diesem Ministerium aktiv entgegengetreten werden.

Vorbehaltlich anderweitiger Beziehungen mit dem Justizministerium empfehlen die Autoren daher, den Umfang der bisherigen Aktivitäten mit dem Justizministerium und seinen angeschlossenen Institutionen (China Prison Society etc.) im Gefängnisprojekt in etwa beizubehalten und nicht - zugunsten des Ministeriums für öffentliche Sicherheit - auf Null zu reduzieren.

- **Internationaler Menschenrechtsschutz: Unterstützung etwa für CEDAW-Empfehlungen**

Das Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW) hat in seinem Abschlussbericht zum Landesreport China vom August 2006 zahlreiche Empfehlungen mitgegeben. Im Rahmen der Komponente zum internationalen Menschenrechtsschutz wäre es eine dankbare Aufgabe, die Kritikpunkte von CEDAW zu erörtern und gegebenenfalls auch die entsprechenden Anliegen von CEDAW an die Schweiz zu thematisieren. Ergiebig könnte das Thema der geschlechterdifferenzierten Datenerhebung sein. Hier könnte die Schweiz ihr Know-how einbringen. Es könnte sich auch genügend Substanz für ein Projekt technischer Zusammenarbeit ergeben.