
KURZE BEITRÄGE

Die chinesischen Bestimmungen zur Visavergabe im Lichte der Olympischen Spiele

Hendrik Lackner/Ying Lackner¹

I. Einleitung

Als Gastgeber der XXIX. Olympischen Sommerspiele 2008 in Peking hat China die Welt in mehrerer Hinsicht beeindruckt: mit einer fulminanten Eröffnungs- und Abschlussfeier, mit Sportstadien der Superklasse sowie mit 51 Goldmedaillen und damit einem deutlichen Vorsprung vor den Vereinigten Staaten in der Gesamtwertung. Gleichzeitig herrschte bei zahlreichen Wettkämpfen gähnende Leere auf den Zuschauerrängen.² Der zunächst erwartete und vom Hotelgewerbe erhoffte Ansturm ausländischer Besucher blieb weitgehend aus.³ Die Pekinger Hotels der Oberklasse waren zu weniger als 50 Prozent ausgelastet und mussten mit drastischen Preisnachlässen um die ausländischen Besucher werben.⁴ Darüber hinaus beklagten sich zahlreiche Unternehmen und Handelskammern über extreme Verschärfungen bei der Visabeschaffung für Geschäftsreisen nach Peking und Shanghai, insbesondere bei der Erteilung von Mehrfachvisa.⁵ Schließlich wurde sogar berichtet, dass ausländische Studenten das Land für zwei Monate verlassen müssten⁶ bzw. dass ablaufende Visa ausländischer Gaststudenten und -schüler von den chinesischen Behörden nicht verlängert würden, damit diese in ihren Heimatländern zunächst neue Visa beantragen müssten und somit während der Olympischen Spiele außer Landes seien.⁷ Ange-

sichts einer erheblichen Verunsicherung bei den Betroffenen, die durch teils fehlende, teils widersprüchliche offizielle Verlautbarungen noch verstärkt wurde, besteht dringender Anlass, einen näheren Blick auf die chinesischen Bestimmungen zur Visavergabe zu werfen (II). Sodann soll die allgemeine wirtschaftliche und politische Bedeutung der chinesischen Visabestimmungen im Spannungsfeld zwischen legitimen Sicherheitsinteressen auf der einen und einem Mindestmaß an Offenheit auf der anderen Seite näher beleuchtet werden (III). Abschließend soll untersucht werden, ob und in welcher Hinsicht Reformbedarf besteht und in welche Richtung sich der chinesische Rechtsrahmen sowie die einschlägige Verwaltungspraxis der Visavergabe weiterentwickeln könnten (IV).

II. Überblick über die chinesischen Bestimmungen zur Visavergabe

1. Das Gesetz über die Ein- und Ausreise von Ausländern

Gesetzliche Grundlage für die Erteilung von Visa ist das „Gesetz über die Ein- und Ausreise von Ausländern“ (EAA-G).⁸ Der Zweck dieses aus insgesamt acht Abschnitten und 35 Artikeln bestehenden Gesetzes kommt in Art. 1 EAA-G deutlich zum Ausdruck, wonach die Souveränität der VR China gewährleistet, die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrecht erhalten und der internationale Austausch erleichtert werden sollen. Die Einreise nach, die Durchreise durch sowie der dauerhafte Aufenthalt in China sind nach Art. 2 EAA-G grundsätzlich genehmigungspflichtig. Ausländer, die nach China einreisen möchten, müssen gemäß Art. 6 S. 1 EAA-

¹ Dr. iur. Hendrik Lackner ist Lehrbeauftragter an der Universität Hamburg und Richter, derzeit am Verwaltungsgericht Hamburg; Ying Lackner ist gebürtige Chinesin und Volljuristin. Ein besonderer Dank gilt Prof. Dr. iur. XIE Libin [谢立斌], China University of Political Science and Law [中国政法大学], für die wertvolle Unterstützung.

² Die ZEIT Online vom 14.08.2008, Quelle: <http://www.zeit.de/online/2008/33/preseschau-china-3> (eingesehen am 23.09.2008).

³ The New York Times vom 24.06.2008, Quelle: <http://www.nytimes.com/2008/06/24/business/worldbusiness/24visa.html> (eingesehen am 23.09.2008).

⁴ Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 19.07.2008, S. 7.

⁵ Financial Times vom 24.07.2008, Quelle: <http://www.ft.com/cms/s/0/d7b067cc-5992-11dd-90f8-000077b07658.html> (eingesehen am 24.09.2008).

⁶ FAZ vom 19.04.2008, S. 11.

⁷ FAZ vom 09.06.2008, S. 8.

⁸ Gesetz der VR China über die Ein- und Ausreise von Ausländern [中华人民共和国外国人入境出境管理法] vom 22.11.1985, Amtsblatt des Staatsrates [国务院公报] 1985, Nr. 33, S. 1107 ff., englische Übersetzung unter <http://www.nyconsulate.prchina.org/eng/lsqz/laws/t42216.htm> (eingesehen am 24.09.2008).

G bei einer chinesischen Auslandsvertretung ein Visum beantragen. Die Visaerteilung an Ausländer aus Herkunftsstaaten, die mit der VR China Visaabkommen geschlossen haben, richtet sich gemäß Art. 6 S. 3 EAA-G nach den dort geregelten besonderen Voraussetzungen. Art. 6 S. 4 EAA-G enthält eine Reziprozitätsklausel. Sie ermöglicht es den für die Visaerteilung zuständigen chinesischen Behörden für den Fall, dass andere Länder die Erteilung eines Visums an chinesische Staatsangehörige von besonderen Voraussetzungen abhängig machen, die Einhaltung ebendieser Vorgaben bei der Erteilung eines chinesischen Visums zu verlangen.

Die Erteilung eines Visums setzt nach Art. 7 EAA-G die Vorlage eines gültigen Passdokuments voraus. Ausländer, die in der VR China einer Erwerbstätigkeit nachgehen möchten, müssen gemäß Art. 8 EAA-G eine Einladung oder einen Beschäftigungsnachweis vorlegen. Art. 9 EAA-G, der sich mit dem dauerhaften Aufenthalt von Ausländern in der VR China beschäftigt, ist durch die „Green Card Verordnung“,⁹ die insbesondere den dauerhaften Aufenthalt von Ausländern zu Geschäfts- und Erwerbszwecken regelt, im Jahr 2004 näher konkretisiert worden.¹⁰ Art. 12 EAA-G enthält eine negative Erteilungsvoraussetzung. Danach soll Ausländern, die als eine mögliche Gefahr für die Staatssicherheit und die öffentliche Ordnung der VR China angesehen werden, die Einreise nicht gestattet werden. Art. 5 EAA-G verpflichtet die in die VR China eingereisten Ausländer dazu, die chinesischen Gesetze einzuhalten und untersagt ihnen, die Staatssicherheit zu gefährden, öffentliche Interessen zu verletzen oder die öffentliche Ordnung zu stören. Ein Verstoß gegen diese Vorschrift kann gemäß Art. 16 EAA-G mit der Verkürzung oder gänzlichen Aufhebung des Visums sanktioniert werden. Nach Art. 26 EAA-G steht die Erteilung eines Visums im Ermessen der zuständigen Behörden, die auch bereits erteilte Visa aufheben oder für nichtig erklären können. Ein gebundener Anspruch auf Visumserteilung besteht demnach nicht. Art. 33 EAA-G ermächtigt das Ministerium für öffentliche Sicherheit und das Außenministerium, weitere Einzelheiten der Visaerteilung in Durchführungsbestimmungen zu regeln und dem Staatsrat zur Zustimmung vorzulegen. Zu diesem Zweck sind im Dezember 1986 „Durchführungsbestimmungen zur

Ein- und Ausreise von Ausländern“¹¹ (EAA-DB) vom Staatsrat beschlossen und 1994 geringfügig überarbeitet worden.

2. Durchführungsbestimmungen zur Ein- und Ausreise von Ausländern

Entsprechend dem jeweiligen Aufenthaltswort werden „gewöhnliche Visa“¹² von den chinesischen Behörden gemäß Art. 4 EAA-DB in acht – jeweils mit unterschiedlichen Buchstaben bezeichneten – Unterkategorien ausgestellt:

- „D“-Visa: für einen dauerhaften Aufenthalt in der VR China;
- „Z“-Visa: für eine Erwerbstätigkeit in der VR China;
- „X“-Visa: für Studienzwecke (mindestens sechs Monate);
- „F“-Visa: für Personen, die zu einem Besuch, einem Vortrag, zu Geschäftszwecken oder im Rahmen des wissenschaftlichen, technischen oder kulturellen Austausches in die VR China eingeladen worden sind (höchstens sechs Monate);
- „L“-Visa: für touristische Zwecke, Familienbesuche oder andere persönliche Angelegenheiten;
- „G“-Visa: für Durchreisende (Transit);
- „C“-Visa: für Besatzungsmitglieder (internationaler Flug-, Schienen- und Seeverkehr);
- „J1/J2“-Visa: für ausländische Journalisten.

Der jeweilige Aufenthaltswort ist nach Art. 5 Abs. 3 i.V.m. Art. 6 EAA-DB bei der Antragstellung durch Vorlage geeigneter Nachweise und Zertifikate zu belegen. So ist beispielsweise für ein Geschäftsvisum eine Einladung der jeweils zuständigen Ministerien, Provinzregierungen oder der von ihnen ermächtigten Firmen und Institutionen; für ein Arbeitsvisum eine Arbeitserlaubnis vom Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit oder ein Expertenausweis vom Amt für Angelegenheiten der ausländischen Experten oder eine offizielle Einladung von einer zuständigen Stelle und für ein Studentenvisum das Zulassungsschreiben der Hochschule und ein Einladungsformular vorzulegen.

Art. 12 EAA-G wird durch Art. 7 EAA-DB näher konkretisiert. Danach soll Ausländern, die

⁹ Verordnung zur Prüfung und Bewilligung eines dauerhaften Aufenthaltes von Ausländern in China [外国人在中国永久居留审批管理办法] vom 15.08.2004, chinesische Fassung unter http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2004-08/20/content_1835486.htm (eingesehen am 24.09.2008), englische Übersetzung unter http://info.hktdc.com/report/reg/reg_050102.htm (eingesehen am 06.10.2008).

¹⁰ Siehe hierzu näher den instruktiven Beitrag von ZHU Yifan/XU Xian, Chinese „Green Cards“ – Green Light only for Qualified Foreigners, in: ZChinR 2005, S. 238 ff.

¹¹ Durchführungsbestimmungen der VR China zur Ein- und Ausreise von Ausländern [中华人民共和国外国人入境出境管理法实施细则] vom 27.12.1986 in der Fassung vom 15.07.1994, Amtsblatt des Staatsrates 1994, Nr. 17, S. 771 ff., englische Übersetzung unter <http://cz2.mof.com.gov.cn/aarticle/chinalaw/customs/200501/20050100015158.html> (eingesehen am 25.09.2008).

¹² 普通签证 .

einer der folgenden Kategorien angehören, die Einreise in die VR China nicht gestattet werden: von der chinesischen Regierung abgeschobene Personen (Abs. 1), Personen, die nach der Einreise zu terroristischen, subversiven oder Gewaltaktivitäten neigen könnten (Abs. 2), Personen, die nach der Einreise zu Schmuggel, Prostitution oder Drogenhandel neigen könnten (Abs. 3), Personen, die an psychischen Erkrankungen, Lepra, Aids, Geschlechtskrankheiten, TBC oder anderen Infektionskrankheiten leiden (Abs. 4), Personen, die während ihres Aufenthalts in China nicht über die dafür erforderlichen finanziellen Mittel verfügen (Abs. 5), sowie Personen, die nach der Einreise zu „anderen Aktivitäten“¹³ neigen könnten, die die Staatssicherheit und Staatsinteressen gefährden könnten (Abs. 6). Bei der letzten Kategorie handelt es sich um einen besonders weit gefassten, unbestimmten Auffangtatbestand. Die weiteren Vorschriften der EAA-DB beschäftigen sich mit Einzelheiten der Grenzkontrolle, Fragen des Aufenthalts, der Registrierung sowie mit Reise- und Sanktionsvorschriften.

Für die Ausstellung eines Touristen- und Geschäftsvisums mit einmaliger Einreisemöglichkeit wird von deutschen Staatsangehörigen eine Gebühr in Höhe von 20,- Euro erhoben. Für ein Visum mit mehrmaliger Einreisemöglichkeit während eines Jahres („Mehrfachvisum“) werden 60,- Euro berechnet. Die durchschnittliche Bearbeitungszeit zur Ausstellung eines Visums beträgt vier Arbeitstage. Gegen Zahlung eines Zuschlags in Höhe von 30,- Euro wird das Visum noch am gleichen Tag ausgestellt. Ein Merkblatt¹⁴ mit näheren Einzelheiten zur Beantragung eines Visums und das Antragsformular¹⁵ können über die Internetseite der chinesischen Botschaft in Berlin abgerufen werden.

3. Verschärfung der Visavergabepaxis vor Olympia

Im April 2008 wurde erstmals in der Presse über drastische Verschärfungen bei der chinesischen Visavergabepaxis berichtet. Das in Singapur ansässige Reiseunternehmen UOB Travel Planners teilte mit, dass die chinesischen Behörden bereits seit Wochen keine Mehrfachvisa mehr ausstellen würden.¹⁶ Auch würden Visa nicht mehr am selben Tag bearbeitet. Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag warnte zwar vor einer Dramatisie-

rung, wies aber deutlich auf große Sorgen der deutschen Wirtschaft hin, weil kurzfristige Geschäftsreisen praktisch unmöglich geworden seien.¹⁷ Der kommerzielle Visabeschaffer CIBT Visum Centrale sprach von teilweise erheblichen Verzögerungen bei der Visabearbeitung. Wegen ständiger Veränderungen der Visavergabepaxis könne keinerlei verlässliche Auskunft gegeben werden. Touristenvisa würden nur noch gegen Vorlage einer Buchungsbestätigung ausgestellt. Die Erteilung von Geschäftsvisa erfolge nur gegen Vorlage einer Originaleinladung, wohingegen bisher eine Kopie oder ein Fax ausgereicht hätten. Noch strengere Anforderungen würden an die Ausstellung von Besuchsvisa gestellt. Diese könnten nur dann erteilt werden, wenn der Antragsteller einen schriftlichen Nachweis darüber erbringe, dass er mit der zu besuchenden Person verwandt sei, was etwas durch die Vorlage des Familienstammbuches nachgewiesen werden könne.¹⁸

Zu diesem Zeitpunkt teilte der Sprecher des chinesischen Außenministeriums JIANG Yu im Rahmen einer internationalen Pressekonferenz noch mit, Mehrfachvisa würden weiterhin ausgestellt. Im Hinblick auf die Olympischen Sommerspiele würden lediglich „angemessene Vorkehrungen“ getroffen, allerdings auf der Grundlage der geltenden chinesischen Visabestimmungen.¹⁹ Am 6. Mai 2008 gab die chinesische Regierung erstmals offiziell bekannt, dass sie die Visavergabepaxis vor den Olympischen Spielen vorübergehend verschärft habe, um die nationale Sicherheit und die Sicherheit von Ausländern zu gewährleisten.²⁰ Der konkrete Inhalt dieser Verschärfungen blieb allerdings ebenso offen wie die Frage ihrer zeitlichen Geltung. Noch am 30. Mai 2008 ließ die chinesische Botschaft in Berlin auf ihrer Internetseite verlautbaren, dass keine striktere Visa-Politik durchgeführt werde. Aus Sicherheitsgründen seien lediglich „einige angemessene Veränderungen“ vorgenommen worden.²¹ Am 2. Juni 2008 veröffentlichte das chinesische olympische Komitee einen an Ausländer gerichteten Rechtsleitfaden²² in Frage- und Antwortform, der neben allgemeinen Reisehinweisen die Grundzüge der Visavergabepaxis zusammenfasste und sich auch mit Fragen der Meinungsäuße-

¹³ 其他活动 .

¹⁴ <http://www.china-botschaft.de/det/qz/t514074.htm> (eingesehen am 25.09.2008).

¹⁵ <http://www.china-botschaft.de/det/xnyfgk/P020070825145011254689.pdf> (eingesehen am 25.09.2008).

¹⁶ FAZ vom 18.04.2008, S. 11.

¹⁷ Wirtschaftswoche vom 18.04.2008, Quelle: <http://www.wiwo.de/unternehmer-maerkte/china-verschaerft-visa-regelung-fuer-auslaender-273619> (eingesehen am 27.09.2008).

¹⁸ CIBT Visum Centrale, Quelle: http://www.visum-centrale.de/service/laender_details.php?id=13 (eingesehen am 27.09.2008).

¹⁹ Pressekonferenz des chinesischen Außenministeriums vom 24.04.2008, Quelle: <http://www.fmprc.gov.cn/eng/xwfw/s2510/2511/t429018.htm> (eingesehen am 27.09.2008).

²⁰ Vgl. FAZ v. 07.05.2008, S. 2.

²¹ Mitteilung der chinesischen Botschaft vom 30.05.2008, Quelle: <http://www.china-botschaft.de/det/qz/t442166.htm> (eingesehen am 27.09.2008).

rungs- und Demonstrationsfreiheit von Ausländern befasste. Im Juli 2008 teilte die in Shanghai für internationale Wirtschaftsbeziehungen und Handelsfragen zuständige Kommission SMERT²³ mit, sie werde bis Mitte September 2008 grundsätzlich keine für die Erteilung von Geschäftsvisa erforderlichen Einladungen mehr ausstellen.²⁴ Die chinesische Botschaft in Berlin wies allerdings am 30. Juli 2008 darauf hin, dass die Pekinger Behörde für Handelsangelegenheiten nie aufgehört habe, die für Geschäftsvisa erforderlichen Zertifikate auszustellen.²⁵ Nach dem Ende der Sommer-Paralympics erfolgte im September 2008 eine Rückkehr zur bisherigen Visavergabepraxis, indem die vorübergehenden Restriktionen weitgehend aufgehoben wurden.

Zusammenfassend lässt sich folgendes Bild zeichnen: Die chinesischen Rechtsgrundlagen für die Visaerteilung sind vor den Olympischen Spielen nicht verschärft worden.²⁶ Angesichts zahlreicher unbestimmter Rechtsbegriffe sowie diverser Generalklauseln und Auffangtatbestände bestand für eine solche Verschärfung auch kein Anlass. Vielmehr sind die chinesischen Visabestimmungen von den dafür zuständigen Behörden, insbesondere den Auslandsvertretungen, deutlich restriktiver angewandt worden, ohne dass die davon betroffenen Verkehrskreise auf den exakten Inhalt der Verschärfung rechtzeitig hingewiesen worden wären. Infolgedessen kam es insbesondere bei den im China-Geschäft engagierten Unternehmen zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit und zu einem spürbaren Vertrauensverlust hinsichtlich der Handhabung der Visavergabe durch die zuständigen chinesischen Behörden, zumal die Erteilung von Mehrfachvisa bei entsprechenden Kontakten gegen

Zahlung von Schmiergeldern offenbar weiterhin problemlos möglich gewesen sein soll.²⁷

Ob, wie von der chinesischen Regierung zur Begründung angeführt, die Gefahr möglicher Terroranschläge ausschlaggebend für die neue Visavergabepraxis war, ist jedenfalls nicht zwingend. Für eine solche Lesart könnte sprechen, dass die internationale Polizeibehörde Interpol im April 2008 vor der realen Gefahr terroristischer Anschläge während der Olympischen Spiele gewarnt hat.²⁸ Tatsächlich kam es im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit den Olympischen Spielen zu mehreren Anschlägen mit zahlreichen Todesopfern, u.a. am 4. August 2008 und am 10. August 2008 in der überwiegend von Muslimen bewohnten Provinz Xinjiang.²⁹ Bereits am 5. Mai 2008 waren bei einem Bombenanschlag auf einen Linienbus in Shanghai drei Menschen ums Leben gekommen.³⁰ Bei zwei weiteren Terroranschlägen auf Linienbusse starben am 21.07.2008 in der südwestchinesischen Stadt Kunming zwei Fahrgäste.³¹ Allerdings sprechen die politischen Unruhen in Tibet vom März 2008 sowie die weltweiten, massiven Ausschreitungen im Verlauf des olympischen Fackellaufes vom April 2008 für die Annahme, dass die chinesische Regierung mit ihren Vorgaben für eine strengere Visavergabepraxis jedenfalls auch unliebsame Protestaktionen und kritische Meinungsäußerungen während der Olympischen Spiele zu verhindern suchte.³²

III. Wirtschaftliche und politische Bedeutung der chinesischen Visabestimmungen

Die Gratwanderung zwischen Freiheit und Sicherheit – hier in Form von Einreisefreiheit und der Bewältigung der damit einhergehenden Gefahren für die jeweilige Rechtsordnung, die jeder moderne Visarechtsrahmen in einer zunehmend interdependenten Wirtschaftsordnung bewältigen muss, kommt in Art. 1 EAA-G deutlich zum Ausdruck. Diese Kernbestimmung adressiert mit dem Erhalt von Sicherheit und öffentlicher Ordnung auf

²² Rechtshinweise für die Ein- und Ausreise sowie den Aufenthalt von Ausländern in der VR China während der Olympischen Spiele [奥运期间外国人入境出境及在中国停留期间法律指南], Quelle: <http://www.beijing2008.cn/news/official/bulletin/official/n214387789.shtml> (eingesehen am 27.09.2008). Eine englische Übersetzung dieser „Legal Guidelines for Foreigners Entering, Exiting and Staying in China during the Olympics“ ist abrufbar unter <http://hrchina.org/public/PDFs/PressReleases/Legal-Advisory-04Jun08-Guidelines-Translation.pdf> (eingesehen am 27.09.2008). Entgegen der Presseberichterstattung, etwa in der FAZ vom 09.06.2008, S. 5, handelt es sich bei diesem Leitfaden nicht um „Rechtsvorschriften für die Einreise von Ausländern zu den Olympischen Spielen“, sondern lediglich um allgemeine Anwendungs- und Reisehinweise ohne Rechtsaktsqualität.

²³ 上海市外经贸委.

²⁴ Die chinesische Fassung mit englischer Übersetzung ist abrufbar unter <http://www.amcham-shanghai.org/AmChamPortal/MCMS/Presentation/Template/Content.aspx?Type=31&Guid=%7B889B2F1A-A4D5-41BD-B380-B7D2C62792A5%7D> (eingesehen am 27.09.2008).

²⁵ Mitteilung der chinesischen Botschaft vom 30.07.2008, Quelle: <http://www.china-botschaft.de/det/qz/t479275.htm> (eingesehen am 27.09.2008).

²⁶ So auch das Auswärtige Amt in seinen Reise- und Sicherheitshinweisen für China, Stand: 18.07.2008, Quelle: <http://www.auswaertigesamt.de/diplo/de/Laenderinformationen/China/Sicherheitshinweise.html> (eingesehen am 27.09.2008).

²⁷ South China Morning Post vom 25.07.2008, Quelle: <http://www.europeanchamber.com.cn/view/media/fullview?cid=2357> (eingesehen am 27.09.2008).

²⁸ Interpol, Pressemitteilung vom 25.04.2008, Quelle: <http://www.interpol.int/public/ICPO/PressReleases/PR2008/PR200813.asp> (eingesehen am 27.09.2008).

²⁹ FAZ vom 05.08.2008, S. 2 und vom 11.08.2008, S. 1.

³⁰ WELT Online vom 07.08.2008, Quelle: <http://www.welt.de/politik/article2284367/Islamisten-drohen-Peking-mit-Anschlaegen.html> (eingesehen am 27.08.2008).

³¹ Deutsche Welle, Quelle: <http://www.deutsche-welle.de/dw/article/0,2144,3433689,00.html> (eingesehen am 06.10.2008).

³² FAZ vom 03.06.2008, S. 6; Focus Online vom 09.06.2008, Quelle: http://www.focus.de/reisen/reisefuehrer/china/peking-die-besucher-bleiben-aus_aid_306401.html (eingesehen am 27.09.2008); Spiegel-Online vom 19.04.2008, Quelle: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,548307,00.html> (eingesehen am 27.09.2008).

der einen Seite und der Erleichterung des internationalen Austausches auf der anderen Seite diese beiden Grundanliegen. Die VR China als Transformationsgesellschaft, die sich seit über zwei Jahrzehnten von einer staatlich gelenkten Kommandowirtschaft zu einer neuartigen Form des Staats- und Kaderkapitalismus entwickelt, ist als neue Werkbank der Welt in vielfältigster Weise auf Austausch, Begegnung, Dialog und Annäherung angewiesen. Dies betrifft nicht nur die klassische Warenverkehrsfreiheit³³, also den diskriminierungsfreien Import und Export von Waren, sondern in zunehmendem Maß auch die Gründung von Tochter- oder die Beteiligung an Gemeinschaftsunternehmen (Niederlassungs- und Kapitalverkehrsfreiheit), den Wissens- und Technologietransfer sowie die Bereiche der Rechts- und Wissenschaftskooperation. Darüber hinaus bemüht sich die kommunistische Staats- und Parteiführung zur Mehrung Chinas internationaler Reputation, zu seiner Positionierung als „global player“ sowie zur Herrschaftssicherung nach innen ersichtlich darum, internationale Großereignisse wie beispielsweise die Olympischen Sommerspiele 2008 oder die Internationale Weltausstellung „Expo“ 2010 ins Land zu holen.³⁴ All dies führt zwangsläufig zu immer mehr Grenzübertreten von ausländischen Geschäftsreisenden, Wissenschaftlern, Beratern, Studenten³⁵, Journalisten, Touristen und Arbeitssuchenden. Es überrascht vor diesem Hintergrund nicht, dass die Zahl der von den chinesischen Behörden ausgestellten Visa in den letzten Jahren von 6,5 Millionen in 2005 über 7,4 Millionen in 2006 auf mehr als 8,1 Millionen Visa im Jahr 2007 deutlich angestiegen ist.³⁶

Ein servicebezogenes, d.h. kundenorientiertes und transparentes Visavergabeverfahren ist vor diesem Hintergrund ein wesentlicher Baustein im „Kampf um die besten Köpfe“. Ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Einreisefreiheit und legitimen Sicherheitsinteressen ist für den weiteren wirtschaftlichen Aufstieg der VR China unverzichtbar und liegt damit im ureigensten chinesischen Interesse. Dabei sollen die negativen Auswirkungen einer Visavergabepaxis, welche die Einreisefreiheit einseitig in den Vordergrund stellt und berechtigte

Sicherheitserwägungen unbeachtet lässt („*in dubio pro libertate*“), nicht unerwähnt bleiben. Die Folgen der damaligen deutschen Visavergabepaxis, die mit dem so genannten „Vollmer-Erlass“³⁷ zum Gegenstand eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses wurde,³⁸ sind selbst vom damaligen Bundesaußenminister Fischer im Hinblick auf mögliche nachteilige Folgeerscheinungen in den Bereichen Schleusertum, Menschenhandel, Zwangsprostitution und Schwarzarbeit als „fatal“ bezeichnet worden.³⁹ Demgegenüber konnte im Vorfeld und während der Olympischen Sommerspiele 2008 beobachtet werden, dass das Pendel der chinesischen Visavergabepaxis weit in Richtung einer einseitigen Fixierung auf Sicherheitsinteressen („*in dubio pro securitate*“) ausgeschlagen ist. Insbesondere Geschäftsreisende dürften klassischerweise nicht zu dem Personenkreis gehören, von dem gravierende Sicherheitsrisiken oder Terrorgefahren ausgehen. Dies gibt Anlass, einige abschließende Reformüberlegungen zu skizzieren.

IV. Reformüberlegungen

Zunächst ist – wie vom deutschen Bundespräsidenten Köhler jüngst gefordert⁴⁰ – Respekt für bisher Erreichtes zum Ausdruck zu bringen. Die VR China ist bei der Weiterentwicklung ihrer Rechtsordnung in einem Ausmaß bereit, von ausländischen Staaten zu lernen, das seinesgleichen sucht. In diesem Zusammenhang ist der zwischen Deutschland und der VR China seit dem Jahr 2000 bestehende und jüngst um zwei weitere Jahre verlängerte Rechtsstaatsdialog exemplarisch hervorzuheben.⁴¹ Der Rechtsrahmen der chinesischen Visavergabe entspricht trotz der Verwendung zahlreicher unbestimmter Rechtsbegriffe im Wesentlichen internationalen Standards. So stimmen die materiellen Voraussetzungen für die Erteilung eines Visums weitgehend mit den deutschen Bestimmungen⁴² bzw. den Vorgaben des unionsrechtlichen Schengen-Besitzstandes⁴³ überein.

³⁷ Abrufbar unter http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/059/CD_UA_2/docs/009.pdf (eingesehen am 29.09.2008).

³⁸ Der Abschlussbericht des so genannten „Visa-Untersuchungsausschusses“ des Deutschen Bundestages vom 02.09.2008 ist abrufbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/059/1505975.pdf> (eingesehen am 29.09.2008).

³⁹ Protokoll der 19. Sitzung des „Visa-Untersuchungsausschusses“ des Deutschen Bundestages vom 25.04.2008, S. 22, abrufbar unter http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/15/059/CD_UA_2/docs/1/Sitzung_19.pdf (eingesehen am 29.09.2008).

⁴⁰ FAZ v. 08.09.2007, S. 7.

⁴¹ Bundesministerium der Justiz, Pressemitteilung vom 21.04.2008, Quelle: http://www.bundesjustizministerium.com/enid/0,0/Pressestelle/Pressemitteilungen_58.html?druck=1&pmc_id=2243 (eingesehen am 30.09.2008). Einen guten Überblick über die verschiedenen Projekte vermittelt die von der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit herausgegebene Studie „Der Deutsch-Chinesische Rechtsstaatsdialog“, Quelle: <http://www.bmj.de/files/-/1227/Rechtsstaatsdialog%20-%20Ein%20Überblick.pdf> (eingesehen am 30.09.2008).

⁴² § 6 AufenthG in Verbindung mit §§ 30a ff. AufenthV.

³³ Die chinesischen Exporte in die Europäische Union beliefen sich im Jahr 2007 bereits auf über 230 Milliarden Euro, womit die VR China die USA als wichtigsten EU-Handelspartner deutlich übertroffen hat, vgl. iwd, Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln vom 21.08.2008, S. 6 f.

³⁴ Siehe hierzu näher Heike Holbig/Günter Schucher/Margot Schüller, „One World, Different Dreams“: Chinas Aufstieg und die Olympischen Spiele, in: GIGA Focus Asien, Nr. 8/2008, S. 4.

³⁵ Im Jahr 2006 waren nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Deutsche Studierende im Ausland – statistischer Überblick 1996-2006, Wiesbaden 2008, S. 18) 1.280 deutsche Studierende an chinesischen Hochschulen eingeschrieben.

³⁶ Xinhua vom 28.07.2008, Quelle: http://news.xinhuanet.com/english/2008-07/28/content_8826823.htm (eingesehen am 29.09.2008).

Auch hier wird die Erteilung eines Visums davon abhängig gemacht, dass ein gültiges Grenzübertrittspapier vorliegt, keine Ausschreibung zur Einreiseverweigerung gegeben ist, der Aufenthaltswort und die Umstände des Aufenthalts – einschließlich der Rückkehrbereitschaft – nachgewiesen werden, die Aufenthaltsfinanzierung gesichert ist, sowie die öffentliche Ordnung, die nationale Sicherheit oder die internationalen Beziehungen nicht gefährdet werden.⁴⁴ Auch spricht der deutliche Anstieg der von den chinesischen Behörden ausgestellten Visa in quantitativer Hinsicht für ein nicht unerhebliches Maß an Offenheit. Schließlich können die mit internationalen Großveranstaltungen verbundenen besonderen Gefährdungslagen eine vorübergehende Verschärfung der Visavergabepaxis durchaus rechtfertigen. So wurden beispielsweise auch die deutschen Behörden im Zuge des Weltjugendtages 2005 in Köln und anlässlich der Fußballweltmeisterschaft 2006 wegen einer angeblich zu strengen Visavergabepaxis kritisiert.⁴⁵ Auch insoweit kann der VR China nicht der Vorwurf gemacht werden, während dieses für die innere Sicherheit besonders sensiblen Zeitraums der Einhaltung von Sicherheitsvorschriften besondere Beachtung geschenkt zu haben.

Die Kritik an der verschärften chinesischen Visavergabepaxis konzentriert sich in erster Linie auf prozedurale Fragen und Kommunikationsdefizite. So hätte es nahe gelegen, die vorgenommenen Verschärfungen von Anfang an auf den maßgeblichen Zeitraum zu befristen und diese zeitliche Befristung öffentlich mitzuteilen. Dadurch hätte eine erhebliche Verunsicherung insbesondere bei Geschäftsreisenden vermieden werden können. Zudem hätten sich die betroffenen Verkehrskreise auf Änderungen der Verwaltungspraxis besser einstellen können. Darüber hinaus wurde versäumt, die vorgenommenen Verschärfungen der chinesischen Visavergabepaxis inhaltlich konkret zu benennen und dann auch einheitlich anzuwenden. Mit dem allgemeinen Hinweis, es würden lediglich „angemessene Veränderungen“ vorgenommen, sind die chinesischen Behörden ihren Informationsobliegenheiten nicht in angemessener Weise nachgekommen. Über einen längeren Zeitraum hinweg herrschte bei den Betroffenen Unklarheit über das weitere Vorgehen der chinesischen Behörden. Dies führte in den Medien zu teilweise übertriebenen Darstellungen und einer regelrechten, auf Gerüchten beruhenden Panikmacherei. Das Ansehen der

chinesischen (Visa-)Verwaltung und das Vertrauen in die Beachtung rechtsstaatlicher Verfahrensgrundsätze haben aufgrund dieser Versäumnisse, vor allem einem erheblichen Mangel an Transparenz, nicht unerheblichen Schaden genommen.

Auch die VR China hat die Bedeutung von Transparenzvorschriften, die für eine rechtsstaatlichen Grundsätzen verpflichtete Verwaltung unverzichtbar sind, mit der Verordnung über die Offenlegung von Regierungsinformationen anerkannt.⁴⁶ § 1 dieser Informationsfreiheitsverordnung erklärt die Transparenz der Regierungsarbeit zu ihrem primären Zweck und stellt die Dienstleistungsfunktion von Regierungsinformationen heraus. Damit bleibt im Ergebnis dreierlei zu wünschen: Erstens möge die VR China die breite Kritik an ihrer Visavergabepaxis im Zuge der Olympischen Spiele zum Anlass nehmen, spätestens beim nächsten Großereignis, der Expo 2010, die in der Informationsfreiheitsverordnung anklingenden Transparenzvorstellungen stärker in ihre Visavergabepaxis einfließen zu lassen. Zweitens ist es höchste Zeit, das in Art. 5 Abs. 1 der chinesischen Verfassung verankerte Rechtsstaatsprinzip nunmehr durch ein allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz zu flankieren. Drittens möge China die Kraft und Größe besitzen, Pluralität nicht einseitig unter dem Deckmantel der Terrorismusabwehr bekämpfen zu wollen, sondern mit kritischen Denkanstößen offener und gelassener umzugehen.

⁴³ Schengen Besitzstand, ABl. EG Nr. L 239 vom 22.09.2000, S. 1 ff.

⁴⁴ Günter Renner, Ausländerrecht, 8. Aufl. 2005, § 6 Rn. 20.

⁴⁵ Spiegel-Online vom 10.08.2005, Quelle: <http://www.spiegel.de/panorama/0,1518,369170,00.html> und vom 09.06.2006, Quelle: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,420099,00.html> (jeweils eingesehen am 29.09.2008).

⁴⁶ Verordnung der VR China über die Offenlegung von Regierungsinformationen [中华人民共和国政府信息公开条例] vom 17.01.2007, in Kraft getreten am 01.05.2008, deutsche Übersetzung unter <http://lehrstuhl.jura.uni-goettingen.de/chinarecht/inhalt.htm> (eingesehen am 30.09.2008), siehe dazu auch Björn Ahl, Offenlegung von Regierungsinformationen in China, in: ZChinR 2007, S. 354 ff.