

Sebastian Heilmann

Die Menschenrechtsfrage und die Perspektiven eines Rechtsstaates in China¹

Eine auf den ersten Blick bemerkenswerte Änderung der Verfassung der Volksrepublik China wurde im März 1999 beschlossen: Es wurde ein ausdrückliches Bekenntnis zu einer „auf Gesetze gestützten Regierung“ und zu einem „sozialistischen Rechtsstaat“ in die Verfassung aufgenommen. Zuvor hatte schon die Unterzeichnung der Internationalen Konvention über bürgerliche und politische Rechte durch die chinesische Regierung im September 1998 Aufsehen erregt, denn dieser sogenannte Zivilpakt enthält fast den gesamten Katalog an Rechten, der die westliche Menschenrechtspolitik leitet.² Aufschlussreich waren jedoch die offiziellen Kommentare auf chinesischer Seite im Anschluss an die Unterzeichnung: Der Zivilpakt sehe in den Artikeln 18-22 Einschränkungen der Meinungs-, Rede-, Versammlungs- und Koalitionsfreiheit im Dienste der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vor. Es handle sich deshalb bei der Verurteilung von „Kriminellen“, die die „Staatsicherheit“ bedrohten, nicht um Menschenrechtsverletzungen.³

Die Verwirklichung der offiziellen Bekenntnisse zur Rechtsstaatlichkeit stößt in der politischen Ordnung auf weiterhin unüberwindliche Schranken, da solche Bekenntnisse in einem ungelösten Konflikt mit der unanfechtbaren Führungsrolle der Kommunistischen Partei stehen. Die politische Abhängigkeit der chinesischen Justiz bleibt ein zentrales Hemmnis auf dem Weg zu einer verbesserten Menschenrechtssituation und zu einem Rechtsstaat. Ohne fundamentale politische Reformen – konkret: ohne die Einführung einer Gewaltenteilung nach dem Muster moderner Verfassungsstaaten – ist in China keine durchschlagende Verbesserung des Rechtsschutzes gegenüber Eingriffen staatlicher Organe zu erwarten. Trotz neuer, sorgfältig formulierter Gesetze im

¹ Die Erstfassung dieser Analyse erschien unter dem Titel „Die Menschenrechtssituation und die Perspektiven eines Rechtsstaates in China“ in: *China aktuell*, Juni 1999, S.587-590.

² Siehe *China aktuell* (Monatszeitschrift, Hamburg) 1999/3, S.267-272; 1998/9, S.933.

licher Organe zu erwarten. Trotz neuer, sorgfältig formulierter Gesetze im Bereich des Strafrechts und des Verwaltungsrechts (beide Rechtsgebiete besitzen für den Menschenrechtsschutz im Alltagsleben zentrale Bedeutung) wird eine durchgreifende Verbesserung der Menschenrechtslage in China nicht ohne einen politischen Systemwechsel zu erwarten sein.

In diesem Aufsatz soll nicht auf die einzelnen Menschenrechtsverfehlungen der jüngsten Zeit im Detail eingegangen werden.⁴ Es sollen vielmehr einige grundsätzliche Aspekte und Entwicklungstendenzen sowie mehrere alternative Szenarien dargelegt werden, die verschiedenartige Konsequenzen für die Chinapolitik des Westens nach sich ziehen.

Die Lage der politischen und bürgerlichen Rechte

In der VR China kommt es weiterhin zu systematischen Verletzungen von politischen und bürgerlichen Rechten. Der willkürliche Charakter des Polizei- und Justizsystems trifft weite Teile der chinesischen Bevölkerung und ist eine Ursache verbreiteter Unzufriedenheit. Politische Mitwirkungs- und Wahlrechte gibt es bislang nur – in erheblich eingeschränkter Weise und unter Kontrolle der Kommunistischen Partei – auf lokaler Ebene. Generell ist eine wirkungsvolle Beteiligung an der politischen Willensbildung nahezu ausschließlich auf Parteifunktionäre in Leitungspositionen beschränkt.

In China sind nach unterschiedlichen Schätzungen bis zu fünfzehntausend Menschen aufgrund ihrer politischen oder religiösen Überzeugungen und Aktivitäten inhaftiert.⁵ Die offizielle Angabe des chinesischen Justizministeriums für die Zahl der „Konterrevolutionäre“ (nach einer Veränderung der strafrechtlichen Terminologie werden diese nun bezeichnet als Personen, die wegen Gefährdung der „Staatssicherheit“ in Haft sitzen) liegt bei rund zweitausend. In diese Zahl sind allerdings diejenigen nicht eingerechnet, die einer von der Polizei angeordneten Administrativhaft („Besserung durch Arbeit“, chinesisch *laodong jiaoyang*) unterzogen werden.⁶

³ Nachrichtenagentur Xinhua, 22.12.1998. Die Ratifizierung des Zivilpaktes wurde auf einen unbestimmten Zeitpunkt vertagt.

⁴ Vgl. hierzu die laufende Beobachtung und Analyse in *China aktuell* sowie den einschlägigen Bericht des U.S. Department of State in der Internet-Fassung vom März 1999: *China Country Report on Human Rights Practices for 1998* [http://www.state.gov/www/global/human_rights/1998_hrp_report/china.html].

⁵ Für seriöse Schätzungen der Zahl der politischen Häftlinge siehe die Studie von James D. Seymour/Richard Andersen, *New Ghosts, Old Ghosts: Prisons and Labor Reform Camps in China*, Armonk/N.Y. 1998.

⁶ *Washington Post*, 23.4.1998.

Im historischen Vergleich ist die Zahl der politischen Häftlinge niedrig. Zu Zeiten der maoistischen Klassenkampf-Politik hatte es sich um mehrere hunderttausend politische Häftlinge gehandelt.⁷ Allein hieran lässt sich erkennen, dass das Ausmaß politischer Repression in den vergangenen zwanzig Jahren deutlich reduziert worden ist.

Trotz unzureichender Abwehrrechte gegenüber staatlichen Eingriffen haben sich die persönlichen Entfaltungsmöglichkeiten der Menschen in China beträchtlich ausgeweitet. Die politische Führung duldet die Entstehung neuer Freiräume, die allerdings verwundbar durch Schwankungen in der Regierungspolitik sowie durch willkürliche Repressalien von seiten lokaler Funktionäre bleiben. Man kann hierin ein neues politisches Arrangement zwischen Parteistaat und Bevölkerung erkennen: Die Partei lockert ihren Zugriff auf das gesellschaftliche und das private Leben (dazu gehört auch eine größere Freiheit der Meinungsäußerung, solange sie nicht öffentlich stattfindet und nicht zu politischen Organisationsversuchen führt). Die Partei erwartet im Gegenzug aber politische Abstinenz von der Bevölkerung. Unter dem Eindruck der sehr negativ beurteilten Entwicklungen in der ehemaligen Sowjetunion und – im Kontrast dazu – einer stürmischen wirtschaftlichen Entwicklung im eigenen Lande erschien diese stillschweigende Übereinkunft den meisten Chinesen bislang akzeptabel und trug so zur innenpolitischen Stabilität während der neunziger Jahre bei.

Bemühungen um eine Verbesserung der Menschenrechtslage

Im Hinblick auf die Menschenrechtslage gibt es neben den bekannten Missständen in den letzten Jahren auch positive Entwicklungen festzustellen, die hier hervorgehoben werden sollen, weil sie in den Berichten westlicher Medien nur selten Beachtung finden.

- Freiheit von Hunger und Armut

Im Bereich der sozialen Menschenrechte – speziell im Hinblick auf die Freiheit von Hunger und Armut – verzeichnet die VR China seit Einleitung der Reform- und Öffnungspolitik bedeutende Fortschritte. Die Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns auch auf dem Feld der Armutsbekämpfung ist unbestritten. Die Regierung betreibt mit erheblichem finanziellen und administrativen Einsatz ein Programm, das die Eliminierung extremer Armut in China in den nächsten Jahren zum Ziel hat. Nach Einschätzung internationaler Entwicklungshilfeorganisationen weist China trotz vie-

⁷ Zu den sich verändernden Ausmaßen des Lager- und Haftsystems in der Geschichte der VR China siehe Jean-Luc Domenach, *Der vergessene Archipel: Gefängnisse und Lager in der VR China*, Hamburg 1995.

ler Rückschläge und Korruptionfälle im Vergleich zu anderen Entwicklungsländern eine effektive Projektumsetzung im Bereich der Armutsbekämpfung auf.⁸

- *Straf- und Verwaltungsrecht*

In der Frage der Rechtssicherheit hat es in den neunziger Jahren im Justizsystem und im Strafrecht Ansätze zu Reformen gegeben: eine Erweiterung der verwaltungsrechtlichen Klagemöglichkeiten, eine Stärkung der Stellung der Rechtsanwälte und die grundsätzliche Akzeptanz der Unschuldsvermutung gegenüber Angeklagten in Strafprozessen.⁹ Die praktischen Wirkungen dieser Reformen können jedoch nicht als befriedigend eingeschätzt werden, da sich auch in jüngster Zeit eine große Zahl von Fällen der Polizei- und Justizwillkür dokumentieren lässt.¹⁰

- *Rückläufige Anwendung der Todesstrafe*

Eine positive Entwicklung im Sinne der Menschenrechte sind die rückläufigen Zahlen in der Anwendung der Todesstrafe, die sich für 1997 und 1998 feststellen lassen.¹¹ Bedeutsam ist auch die Tatsache, dass die Todesstrafe nicht mehr aufgrund politischer Delikte angewandt wird – mit Ausnahme allerdings der Region Xinjiang, wo es Hinweise darauf gibt, dass jüngst auch uighurische Untergrundaktivisten hingerichtet wurden, die nicht an Terroranschlägen beteiligt waren. In Xinjiang führt das staatliche Vorgehen gegen islamistische – zum Teil terroristische – Untergrundgruppen zu einer massiven und oft willkürlichen Repression. In Xinjiang erscheint die chinesische Herrschaft derzeit konkreter bedroht als irgendwo sonst auf dem Territorium der VR China. Der Sicherheitsapparat begegnet dieser Herausforderung mit allen – auch außerrechtlichen – Mitteln.¹²

- *Demonstrationsrecht*

In der westlichen Chinabeobachtung in ihrer Bedeutung noch weitgehend übersehen wird eine ganz neue Entwicklung: eine informelle Ausweitung des Demonstrationsrechts. Für städtische Arbeiter und Pensionäre sind Petitions- und Protestmärsche zu Regierungsbehörden inzwischen zu einer risikoarmen und häufig auch lohnenden Betätigung geworden. Denn ihnen werden von den lokalen Regierungen meist erhebliche materielle Zugeständnisse gemacht. Die Parteizentrale hat im Frühjahr 1999 die Weisung ausgegeben, gegen protestierende Arbeiter, Pensionäre und sonstige De-

⁸ Besonders positiv ist die Einschätzung der chinesischen Maßnahmen zur Armutsbekämpfung von Seiten des United Nations Development Programme (UNDP) in dessen jährlichen *Berichten über die menschliche Entwicklung*, Bonn 1997 bzw. 1998.

⁹ Vgl. zu einem zentralen Problemkomplex: Robert Heuser/Thomas Weigend, *Das Strafprozeßgesetz der VR China in vergleichender Perspektive*, Hamburg 1997.

¹⁰ Vgl. die einschlägige Berichterstattung etwa von Amnesty International oder Human Rights in China.

¹¹ *China aktuell* 1998/9, S.897.

monstranten, die sich lediglich über spezifische soziale Missstände beschwerten, nicht mehr gewalt-sam vorzugehen. Soziale Spannungen seien durch friedliche Vermittlung und nicht durch Polizei-maßnahmen beizulegen.¹³ Diese faktische, wenn auch beschränkte Lockerung des Demonstrations-rechts ist in der Geschichte der Volksrepublik China (sieht man von den politisch manipulierten Massendemonstrationen in der Ausnahmepériode der „Kulturrevolution“ ab) beispiellos und deutet auf Veränderungen im Denken der Entscheidungsträger hin.

Diese Veränderungen schließen jedoch nicht das Verhalten gegenüber politisch-oppositionellen Demonstrationen ein, wie das Vorgehen gegen die Falun-Gong-Sekte im Frühjahr und Sommer 1999 zeigte. Versuche zur Etablierung unabhängiger oppositioneller Organisationen werden auf Weisung der Parteizentrale von den Sicherheitsorganen rigoros zerschlagen. Dieses Prinzip wird unter dem zunehmenden Druck der wirtschaftlichen und sozialen Spannungen sowie angesichts mehrerer kritischer Gedenktage, die 1999 als Protestanlässe dienen konnten, besonders strikt ange-wandt.

Entwicklungsperspektiven

Drei Szenarien für die Entwicklung Chinas im Hinblick auf Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte sind denkbar:

- Herrschaft des Rechts: Das Szenario der schrittweisen Konsolidierung eines Rechtsstaates

Eine solche Entwicklung würde auf einen politischen Systemwechsel hinauslaufen, denn hierfür wären unter anderem die Preisgabe der Führungsrolle der Partei und umfassende Verfassungsrefor-men einschließlich einer Gewaltenteilung notwendig. Aus heutiger Sicht ist die Wahrscheinlichkeit einer solchen Entwicklung sehr gering: Es ist in der politischen Führung Chinas keine Bereitschaft, keine Vision und keine Durchsetzungsmöglichkeit für ein solches, die Position von Partei und Funktionären bedrohendes Modell zu erkennen. Deshalb stellt es auch keine realistische Erwar-tungsgrundlage für die westliche Chinapolitik dar.

¹² Amnesty International, *Gross Violations of Human Rights in the Xinjiang Uighur Autonomous Region*, London, April 1999 (ai index: asa 17/18/99); *China aktuell* 1999/2, S.114-115.

¹³ Diese Weisungen werden von Politbüromitgliedern seit Anfang März nachdrücklich vertreten, siehe etwa *Renmin ribao* (Volkszeitung), 8.3.1999 und Nachrichtenagentur Xinhua, 28.5.1999.

- *Herrschaft mit Hilfe des Rechts: Das Szenario eines partiell gesetzestützten autoritären Staates mit ausgedehnten rechtsfreien Domänen*

Dies wäre eine Fortführung der Entwicklung, die sich in den neunziger Jahren beobachten läßt: eine sehr aktive und auch moderne Gesetzgebung, die jedoch nicht in eine konsequente Rechtsanwendung mündet und in politisch sensiblen Feldern kaum Wirkung zeigt. Also eine unausgeglichene Rechtsmodernisierung, die am ehesten im Bereich des Wirtschaftsrechts vorankommt, aber beispielsweise im Straf- und Polizeirecht auf enge Grenzen stößt. Es geht hier um eine Herrschaft *mit Hilfe* des Rechts, nicht aber um eine Herrschaft *des* Rechts. Eine solche Entwicklung besitzt eine hohe Wahrscheinlichkeit, solange die derzeitige politische Ordnung nicht grundlegend herausgefordert wird. Deshalb erscheint es sinnvoll, dass die westliche Chinapolitik die Einwirkungs- und Kooperationschancen, die eine solche Konstellation bietet, noch besser nutzt als bisher.

- *Herrschaft ohne Recht: Das Szenario einer Desertion des Staates*

Was passiert mit den Menschenrechten, falls die Kommunistische Partei, die Personal und Organe des chinesischen Staates zusammenhält, in naher Zukunft aufgrund innerer Konflikte und eines Autoritätsverlusts der zentralen Führung zerfallen sollte? Die politische Repression im engeren Sinne könnte zwar abrupt aufhören. In der Justiz und im Strafvollzug aber würden sich die Zustände gegenüber der derzeitigen Lage keineswegs verbessern, vermutlich sogar eher verschlechtern.¹⁴ Ein politischer Ordnungszusammenbruch würde für die rechtliche Modernisierung Chinas voraussichtlich sehr destruktive Folgen nach sich ziehen; die Menschen würden in einem „regellosen“ Staat mit einer funktionsuntüchtigen Justiz – mangels Durchsetzungsmöglichkeiten für ihre Rechte – von den neu gewonnenen politischen Freiheiten nur wenig profitieren können.¹⁵ Die Wahrscheinlichkeit dieses dritten Szenarios erscheint angesichts der Vertagung noch so bescheidener politischer Reformen, schwerwiegender sozialer Verwerfungen sowie unbewältigter wirtschaftlicher Strukturdefekte nicht gering. Für die westliche Chinapolitik würde ein Ordnungsverfall eine konstruktive Rechts- und Justizzusammenarbeit mit chinesischen Stellen erschweren oder ganz zunichte machen, denn die Adressaten und die Wirkungen der Menschenrechtspolitik würden noch unschärfer und unsicherer, als sie es heute schon sind.

¹⁴ Der russische Fall kann hier vielfältige Aufschlüsse für die Folgen einer Desertion des Staates bieten. Siehe meine vergleichende Studie *Die Politik der Wirtschaftsreformen in China und Russland*, Hamburg 1999, Kapitel 2.

¹⁵ Hier gilt eine der zentralen Erkenntnisse aus der Demokratisierungsforschung: Die Durchsetzung der Menschenrechte braucht einen zwar in seiner Macht begrenzten, aber dennoch starken Staat, der in der Lage sein muss, die Rechte seiner Bürger im Alltag zu schützen. Siehe Juan Linz / Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore 1996, S.390.

Konsequenzen für die westliche Menschenrechtspolitik

Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die westliche Menschenrechtspolitik? Die Bedingungen für eine Einwirkung von außen sind im Falle Chinas vergleichsweise ungünstig: Die westlichen Länder sind sich in der Wahl der Einflussmittel uneins, auch weil einige klassische Hebel der Außeneinwirkung im Falle Chinas nicht greifen – etwa eine Einschränkung der Wirtschaftshilfe, die ja gegenüber lateinamerikanischen Diktaturen eine gewisse Wirkung gezeigt hatte. Auch die politische Opposition innerhalb und außerhalb Chinas ist sich uneins über den möglichen Nutzen beispielsweise wirtschaftlicher Sanktionen und über das angemessene Ausmaß der Kooperation mit der Regierung in Beijing.¹⁶

Werden aber wirtschaftliche Liberalisierung, Öffnung und internationale Einbindung Chinas auch zu gesellschaftlichen Veränderungen, einer innenpolitischen Mäßigung und einer Modernisierung des Rechts- und Justizsystems beitragen, wie es Befürworter des „Wandels durch Handel“ erhoffen? Kein Zweifel kann daran bestehen, daß es wirtschaftliche, nicht politische Triebkräfte sind, die den Wandel in China gegenwärtig bestimmen. Die Transformation Chinas wird von Marktkräften (verzerrt durch staatliche Eingriffe und vielgestaltige Korruptionsphänomene) angetrieben und entzieht sich der zentralisierten politischen Kontrolle durch die früher allmächtige Kommunistische Partei in vielen Bereichen.

Die chinesischen Reformen im Wirtschaftsrecht sollen in erster Linie den Zwängen der wirtschaftlichen Effizienzsteigerung dienen und nicht einem im Westen erhofften politischen Liberalisierungsprogramm. Die wirtschaftsrechtlichen Reformen treiben jedoch die Beschränkung einer willkürlichen Herrschaftsausübung voran, indem sie die staatliche Verwaltung zumindest formal an gesetzliche Schranken binden. Die mittel- bis langfristigen Diffusionseffekte, die vom Wirtschaftsrecht ausgehen können, sind deshalb nicht zu unterschätzen.

Da dieser Prozeß aber nicht einer politischen Logik im Sinne der Menschenrechtsprinzipien folgt, ist es ungewiß, inwieweit und wann dieser Wandel einen besseren Schutz individueller Rechte und Freiheiten in China bewirken wird. Ein intensivierter Wirtschaftsaustausch allein jedenfalls ist nicht ausreichend, um beispielsweise die Reform des Justiz- und Strafvollzugsystems, das im Brennpunkt der meisten Menschenrechtsverletzungen steht, wirkungsvoll zu fördern. Vielmehr muß es darum

¹⁶ Margaret E. Keck / Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca und London 1998, S.118.

gehen, Veränderungs- und Lernprozesse in chinesischen Institutionen selbst zu unterstützen. Hier haben sich aufgrund jüngster innerchinesischer Gesetzgebung und Verwaltungsreformen neue Möglichkeiten für eine praktische Zusammenarbeit ergeben, die auch in Teilen der chinesischen Führung und Regierungsbürokratie begrüßt wird.¹⁷

Besonders hervorzuheben sind hier die Aus- und Weiterbildung von Justizpersonal – insbesondere auch die frühe Schulung von Jurastudenten, die sich in einigen osteuropäischen Staaten bewährt hat¹⁸ – sowie die Unterstützung aufstrebender Professionen wie der Anwaltschaft in China. Unterhalb der Regierungsebene kann hier unspektakuläre, aber effektive Arbeit für die langfristige Verbesserung des Rechtsschutzes geleistet werden: Nur eine solche praktische Unterstützung der Rechts- und Justizreformen in China selbst wird letztlich dazu beitragen, dass Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit dort auf längere Sicht zu einer lebendigen Wirklichkeit werden können.

¹⁷ Ausführlichere Erörterungen zu diesem Thema finden sich in meinem Beitrag „Making Human Rights Work in China“, in: Christoph Müller-Hofstede/Rüdiger Sielaff (Hg.), *China's International Role: Key Issues, Common Interests, Different Approaches*, Bonn 1997, S.156-166.

¹⁸ Erfahrungen mit der Schulung von Jura-Studenten, die auch für China lehrreich sind, hat beispielsweise die Helsinki-Föderation für Menschenrechte in ihren Osteuropa-Aktivitäten (siehe *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2.2.1999) gesammelt.