

Kay Möller

Zur Menschenrechtslage in China¹

Die Volksrepublik China belegt in der Wertung der amerikanischen Nichtregierungs-Organisation Freedomhouse für das Jahr 2003 einen Platz am unteren Ende hinter dem Iran und vor Birma und Nordkorea.² Hatte sich die Menschenrechtslage in der „Ära Deng Xiaoping“ (1978-94) bis zum Massaker auf dem Platz des Himmlischen Friedens (1989) grundsätzlich und zwischen dem 14. Und 15. Parteitag der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh; 1992-1997) tendenziell verbessert,³ so ist seither wieder eine Verschlechterung festzustellen. Ursächlich waren Versuche der Demokratiebewegung,⁴ die wachsende Massenarbeitslosigkeit zur Rekrutierung neuer Mitglieder zu nutzen (ab 1998), öffentlichkeitswirksame Aktionen der Falungong-Sekte (ab 1999), verschärfte Unterdrückung der uighurischen Identität und des uighurischen Separatismus vor dem Hintergrund des internationalen Antiterrorismus (ab 2001), wiederholte Spannungen mit den USA und die wachsende Rolle des Internets für die Informationsgewinnung individueller Bürger. In Hongkong kam es nach der Vereinigung mit China 1997 zu einer schleichenden Aushöhlung von Pressefreiheit und Rechtstaatlichkeit.

1. Menschenrechtspolitik in Theorie und Praxis

Zu den Menschenrechtsverletzungen in China zählen politisch motivierte Verhaftungen (häufig ohne Gerichtsverfahren) bzw. unfreiwilliges Exil für Regimekritiker, religiöse Unterdrückung, Folter und Missbrauch von Gefangenen, Zwangsumsiedlung, Unterdrückung von Kritik, sowie Verstöße gegen die Arbeiterrechte. Minderheitengebiete sind zumeist überproportional betroffen.

¹ Vortrag vor der Arbeitsgruppe Menschenrechte und humanitäre Hilfe der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Berlin, 23.9.2003.

² Vgl. Freedom in the World 2003, New York (Freedomhouse) 2003 (<http://www.freedomhouse.org/index.htm>).

³ Verbesserungen während der „Ära Deng Xiaoping“ betrafen in erster Linie die Freilassung und/oder Rehabilitierung zahlreicher politischer Gefangener aus der „Ära Mao Zedong“ (1949-76). Hinzukam eine, durch die Wirtschaftsreformen erforderlich gewordene, grössere Bewegungsfreiheit für einzelne Bürger. 1992-96 war die Volksrepublik bestrebt, ihr von Tiananmen beschädigtes Image zu reparieren, leitete eine (1997 abgeschlossene) Strafrechtsreform ein und nahm bilaterale Menschenrechtsdialoge mit Dritten auf.

⁴ Die innerchinesische Demokratiebewegung ist heute vornehmlich in der illegalen „China-Demokratiertei“ organisiert, die anfänglich offen agierte und zu keiner Zeit Gewalt anwandte. Seit 1998 wurden mindestens 38 ihrer Führer festgenommen und zu teils langjährigen Haftstrafen verurteilt. Vgl. Country Reports on Human Rights Practices 2002, Washington (Department of State), 31.3.2002 (<http://www.usembassy-china.org.cn/press/release/2003/033103hrr.html>).

Während heute noch ca. 1300 Bürger nach Massgabe eines (1997 aufgehobenen) Gesetzes gegen „konterrevolutionäre Aktivitäten“ in *Haft* sind, werden noch bis zu 2000 Personen wegen ihrer Teilnahme an den Demokratie-Demonstrationen des Jahres 1989 festgehalten.⁵ Gleichzeitig bleiben vermutlich über 300 000 Personen⁶ aufgrund polizeilicher Anordnung zwecks „Besserung durch Arbeit“ in Lagern interniert (Administrativhaft), darunter vermutlich mehrere Zehntausend Mitglieder der Falungong-Sekte, von denen bisher schätzungsweise 500 in Gefangenschaft ums Leben gekommen sind.⁷ Wo Verfahren eingeleitet werden, und insbesondere in Prozessen mit politischem Hintergrund, steht das Urteil in der Regel vorher fest. Festnahmen werden in den letzten Jahren zunehmend mit dem Verrat von „Staatsgeheimnissen“ bzw. „Subversion“ gerechtfertigt. In Gefängnissen und Straflagern ist Folter weit verbreitet.⁸

Binnenmigranten ohne städtische Aufenthaltsgenehmigung wurden in den vergangenen Jahren vielfach in Arbeitslagern interniert und misshandelt. Die zugrundeliegende Verordnung wurde 2003 nach dem Tod eines Häftlings aufgehoben. Es bleibt abzuwarten, ob die aktuell Betroffenen freigelassen werden und wie die Sicherheitskräfte künftig verfahren.⁹ Ein besonderes Phänomen ist die Zwangsumsiedlung von 1-2 Millionen Menschen vor dem Hintergrund des Baus des Dreischluchtdamms am Mittellauf des Yangtsekiang. Als vier Bewohner einer nahegelegenen Stadt 2001 bei der Zentralregierung gegen Umsiedlung und Baukorruption protestierten, wurden sie zu mehrjährigen Haftstrafen verurteilt.¹⁰

⁵ Amnesty International hat 211 inhaftierte Tiananmen-Demonstranten identifiziert. Das Gesetz gegen „konterrevolutionäre Aktivitäten“ wurde 1997 durch ein Staatssicherheitsgesetz ersetzt, auf dessen Grundlage derzeit 600 Personen in Haft sind. Dieses Gesetz umfasst dieselben Tatbestände wie sein Vorgänger. Ebd.

⁶ Nach amtlichen Angaben 230 000 Personen. Schätzungsweise werden seit 1996 jährlich ca. 2 Millionen Personen interniert, entsprechend einem Zuwachs um 300 000 im Vergleich mit den Jahren vor 1996. Ebd.

⁷ Falungong-Mitglieder wurden anscheinend auch in psychiatrische Anstalten eingewiesen, von denen das Ministerium für Öffentliche Sicherheit 20 betreibt. Ebd. Ein australisches Mitglied der Sekte hat Klagen wegen Folter gegen den früheren chinesischen Staatspräsidenten Jiang Zemin vor der VN-Menschenrechtskommission und dem Internationalen Gerichtshof angekündigt. Vgl. Agence-France-Presse, 29.8.2003, zitiert in: Napsnet Daily Report, 29.8.2003.

⁸ Vgl. Country Report China, Washington (Amnesty International) 2003 (<http://www.amnestyusa.org/>). Die Behörden räumen die Existenz von Folter ein, begründen diese aber mit Insubordination des Wachpersonals. Diesbezügliche Empfehlungen des VN-Komitees gegen Folter fanden bisher keine Beachtung. Vgl. Despite Claims to the Contrary, China Holds UN Torture Rapporteur at Arm's Length, in: Voice of Democracy (Hongkong), 9.11.2001 (http://www.democracy.org/hk/EN/2001/nov/news_06.htm).

⁹ Vgl. China: Abolition of „Custody and Repatriation“ Welcomed, But More Needs to Be Done“ Washington (Amnesty International), 27.6.2003 (<http://www.amnestyusa.org/countri...=80256AB9000584F680256D520051EC45>).

¹⁰ Vgl. Reservoir of Repression: State Love Affair with Big Dams Brings Suffering to Chinese People, in: Human Rights in China (Hongkong), Nr. 4 (2002;

In der „Autonomen Region Sinkiang“ im äussersten Nordwesten der Volksrepublik ist es seit dem 11. September 2001 unter dem Vorwand des Antiterrorismus und der Kriminalitätsbekämpfung zu verschärfter Unterdrückung uighurischer Aktivisten gekommen. Verdächtige Separatisten wurden entweder zu langjährigen Haftstrafen verurteilt oder hingerichtet.¹¹ Geistliche, Intellektuelle und Medienvertreter wurden verstärkt Opfer politischer „Erziehungsmassnahmen“. Moscheen wurden geschlossen.¹² Peking glaubt hier anscheinend seit dem 11. September 2001, auf eine stillschweigende Duldung durch die USA setzen zu können.¹³

In Tibet bleiben mehr als 180 Personen in Haft, von denen die Mehrzahl buddhistische Mönche und Nonnen sind. 2001 wurden Tausende Mönche und Nonnen aus einer Klosterschule in Sichuan vertrieben.¹⁴ Ende 2002 wurden erstmals seit langer Zeit wieder politisch motivierte Todesurteile ausgesprochen. Andererseits wurden vor dem Hintergrund von Verhandlungen mit einer Delegation des Dalai Lama im Herbst 2002 sieben politische Häftlinge freigelassen.¹⁵

Die Proliferation religiöser Sekten und nichtregistrierter *Kirchengemeinden* in China ist direkte und indirekte Folge der fortschreitenden wirtschaftlichen Öffnung der Volksrepublik. Während Organisatoren größerer katholischer oder protestantischer „Untergrundkirchen“ weiterhin verfolgt werden, werden kleinere „Familienkirchen“ anscheinend zunehmend toleriert.¹⁶ Verantwortlich hierfür dürfte

http://iso.hrinchina.org:8151/iso/...rticle_id=4278&subcategory_id=288).

¹¹ In der Hauptstadt von Sinkiang, Urumqi, wurden nach amtlichen Angaben allein im ersten Halbjahr 2001 9605 Personen verhaftet, 397 „kriminelle Gruppen“ zerschlagen und 29 Exekutionen durchgeführt. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27.12.2001, S. 43. In den drei Monaten zuvor wurden in der Gesamtregion nach Angaben von Exil-Uighuren ca. 3000 Personen verhaftet, von denen wiederum mehrere hingerichtet wurden. Vgl. The Economist, 30.3.2002, S. 51-2. Im Rahmen einer Kampagne zur Verbrechensbekämpfung, die sich in Sinkiang auch gegen potentielle Separatisten wandte, wurden 2002 vermutlich 4000-20 000 Personen hingerichtet. Vgl. Country Reports on Human Rights Practices.

¹² Ebd.

¹³ Im August 2002 setzten die USA eine sogenannte „Islamische Bewegung für Ostturkestan“ auf ihre Liste terroristischer Organisationen und stellten China für den Fall eines Fortschritts in Proliferationsfragen Hilfen bei der Unterbindung von Finanzflüssen an moslemische Separatisten in Sinkiang in Aussicht. Vgl. Reuters, 27.8.2002, zitiert in: Napsnet Daily Report, 27.8.2002; The Washington Post, 29.8.2002, zitiert in: Asia-Pacific Intelligence Brief, 29-8.2002. Präsident Bush hatte allerdings noch im Oktober 2001 erklärt, Pekings Mitwirkung an der internationalen Antiterror-Koalition dürfe niemals zum Vorwand für die Verfolgung ethnischer Minderheiten werden. Vgl. Neue Zürcher Zeitung, 20.10.2001, S. 3. Dieses Leitmotiv wurde seither vom State Department in seinen jährlichen Berichten zur Menschenrechtslage in China aufgegriffen, die unter anderem die religiöse Unterdrückung von Uighuren und Tibetern thematisierten. Vgl. Country Reports on Human Rights Practices 2002.

¹⁴ Ebd.

¹⁵ Vgl. Country Report China. Im Juni 2003 kam es zu einer zweiten Gesprächsrunde in Peking. Ergebnisse wurden nicht bekannt. Im August 2003 verweigerte China einer Delegation des Dalai Lama die Einreise nach Tibet.

¹⁶ Vgl. Country Reports on Human Rights Practices 2002.

das Interesse der Pekinger Führung an guten Beziehungen zur Bush-Administration sein. Anfang 2002 war in den USA ein Dokument der chinesischen Regierung veröffentlicht worden, das Anweisungen für die Zerschlagung von 14 religiösen Gruppen, darunter evangelische Christen und Falungong, enthielt.¹⁷

Chinas *Medien* wurden in den vergangenen Jahren wieder verstärkt Opfer von Zensur, wobei Chefredakteure kritischer Publikationen entlassen bzw. solchen die Lizenzen entzogen wurden. Journalisten müssen sich künftig staatlichen Eignungstests unterziehen¹⁸ (derzeit sind ca. 36 Journalisten in Haft¹⁹). Im Januar 2001 wurde „Verrat von Staatsgeheimnissen in besonders schweren Fällen“, etwa über das Internet, mit der Todesstrafe bewehrt. Ein Jahr darauf wurden Internetdienste verpflichtet, ihre Websites besser zu kontrollieren. Zahlreiche Sites bleiben blockiert. Im November 2002 traten neue Restriktionen für den Zugang zum Internet in Kraft. Der neue Parteichef Hu Jintao forderte zwar die Presseorgane nach seiner Amtsübernahme im selben Monat 2002 auf, mehr über die Anliegen der Bevölkerung und weniger über Parteiversammlungen zu schreiben. Gleichzeitig erging allerdings ein Verbot, etwa über Arbeiterunruhen zu berichten.²⁰ Hus Profilierungsversuche auf dem Höhepunkt der Sars-Epidemie führten Mitte 2003 nach einer anfänglichen Nachrichtensperre zu einer Phase ungewöhnlich offener Berichterstattung. Aber die generelle Unterdrückung nicht genehmer Kritik geht auch unter seiner Ägide weiter. Jüngste Überlegungen von Staat und Partei, sich von weniger wichtigen Publikationen zu trennen, signalisieren nach Meinung von Beobachtern keine Bereitschaft zur Lockerung der Zensur.²¹

Während die Grundsatzdebatte über die Kategorisierung der *Todesstrafe* als Menschenrechtsverletzung anhält, kommt diese in der Volksrepublik zweifellos exzessiv zur Anwendung. Amnesty International konnte für 2002 1921 Todesstrafen und 1060 Hinrichtungen belegen, geht aber von einer um das Vielfache höheren Zahl aus.²² Die Betroffenen werden häufig sofort nach dem Urteil vor Publikum exekutiert. Die Behörden haben die Entnahme von Organen bestätigt, allerdings einen Organhandel bestritten und die vorherige Zustimmung der Verurteilten oder ihrer Angehörigen zu der Entnahme unterstellt.²³

¹⁷ Vgl. The Asian Wall Street Journal, 19.2.2002, S. 11.

¹⁸ Vgl. Neue Zürcher Zeitung, 12.12.2002, S. 5.

¹⁹ Vgl. Country Reports on Human Rights Practices.

²⁰ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.4.2003, S. 10.

²¹ Vgl. Far Eastern Economic Review, 10.7.2003, S. 28-31.

²² Vgl. Amnesty International Country Report China 2003. Ein deutscher Wissenschaftler kommt auf bis zu 50 000 Todesurteile im Jahr. Vgl. Die Zeit, 30.5.2002, S. 11.

²³ Ebd.

Seit Beginn der Hungerkatastrophe Mitte der 90er Jahre sind bis zu 300 000 *Flüchtlinge aus Nordkorea* illegal nach China eingewandert.²⁴ Die Behörden sind in den letzten Jahren verstärkt dazu übergegangen, diese Personen nach Nordkorea zu repatriieren, wo sie in vielen Fällen Internierung und Todesstrafe erwarten. Peking ist Mitglied der VN-Konvention von 1951 über den Status von Flüchtlingen und das Zusatzprotokoll von 1967, lehnt es aber ab, die Einwanderer als politische Flüchtlinge anzuerkennen und verwehrt ihnen den Zugang zum Vertreter des VN-Flüchtlingskommissars.

Die in *Hongkong* seit 1997 zu beobachtende schleichende Aushöhlung von Pressefreiheit und Rechtsstaatlichkeit ist eher in Selbstzensur und vorauseilendem Gehorsam der Regierung der „Sonderverwaltungszone“ begründet, als in direkter Intervention seitens Pekings. Allerdings war Hongkong 2002 unter erheblichen chinesischen Druck geraten, Artikel 23 des Basic Law von 1990 gesetzgeberisch umzusetzen, der „subversive und aufrührerische Aktivitäten“ gegen die Zentralregierung sowie Beziehungen zwischen lokalen und ausländischen politischen Organisationen verbietet.²⁵ Erst angesichts von Massenprotesten setzte die Hongkonger Regierung die Beratungen im Juli 2003 aus. Der Gesetzentwurf wurde im September auf Pekinger Druck zurückgezogen. So kann etwa die Falungong-Sekte in Hongkong weiterhin legal agieren, erfährt aber, ähnlich wie viele Bürgerinitiativen, zunehmend Einschränkungen ihrer Bewegungsfreiheit.²⁶

Die wichtigsten Menschenrechte werden sowohl in der Verfassung der Volksrepublik und ihren Gesetzen als auch durch internationale Verträge garantiert. Während die Verfassung aber im Zweifel den „Interessen des Staates, der Gesellschaft, des Kollektivs und den gesetzlichen Freiheiten und Rechten anderer Bürger“ den Vorrang gibt,²⁷ werden völkerrechtliche Verpflichtungen entweder ignoriert oder relativiert. So ist China unter anderem seit 1988 Mitglied des VN-Übereinkommens gegen Folter, ist allerdings seiner Berichtspflicht nie in vollem Umfang nachgekommen und hat 1992 zusammen mit Dritten eine Einschränkung des Mandats des VN-Sonderbotschafters für Folter erwirkt. Die Ratifizierung des VN-Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im Februar 2001

²⁴ Vgl. Neue Zürcher Zeitung, 17.8.2001, S. 3.

²⁵ Der jüngste Entwurf für ein Sicherheitsgesetz stellt den Besitz von „aufrührerischen“ Materialien nicht mehr unter Strafe; dafür ist die Definition von „Aufruhr“ sehr breit. Wenn eine Organisation auf dem Festland verboten wird, muss die Hongkonger Regierung entscheiden, ob sie entsprechende Organisationen in der Sonderverwaltungszone verbietet. Vgl. John Cushman, MEP, Hong Kong Security Law, in: Bulletin, Brüssel (European Institute for Asian Studies), Bd. 7, Nr. 4 (April 2003), S. 3-4.

²⁶ 2002 wurde Falungong-Anhängern aus den USA, Japan und Taiwan die Einreise verwehrt. 16 Mitglieder der Sekte wurden wegen „Behinderung von Fussgängern“ zu Geldstrafen verurteilt.

²⁷ Vgl. Verfassung der Volksrepublik China von 1993 (<http://www.qis.net/chinalaw/prcon93.htm>), Art. 51.

erfolgte unter dem Vorbehalt der weiteren Gültigkeit „relevanter Vorschriften“ in Verfassung und nationalem Arbeitsrecht.²⁸ Damit bleibt es chinesischen Arbeitern weiterhin verwehrt, sich ausserhalb des von der KPCh kontrollierten Gesamtchinesischen Gewerkschaftsbundes zu organisieren. Der 1998 gezeichnete Pakt über bürgerliche und politische Rechte wurde bis heute nicht ratifiziert. Verhandlungen mit dem Internationalen Komitee des Roten Kreuzes über Inspektionen von Straflagern blieben ergebnislos.

2. *Menschenrechtsdialoge*

Die chinesische Regierung hat in den 90er Jahren eine Reihe von Menschenrechtsdialogen mit Dritten aufgenommen, darunter Australien, Chile, Grossbritannien, Japan, Kanada, Norwegen, Schweden, die Schweiz, Ungarn, die USA und die Europäische Union. Die Bundesrepublik Deutschland initiierte 1999 einen sogenannten „Rechtsstaats-Dialog“, der unter anderem die Respektierung der Menschenrechte befördern soll.²⁹ Im November 2000 unterzeichnete China eine Absichtserklärung mit dem Hohen Kommissar der VN für Menschenrechte, demzufolge die Weltorganisation technische Hilfen bei der Umsetzung der beiden internationalen Menschenrechtspakte gewähren.

Die wachsende Zahl solcher Projekte und Foren wird auf westlicher Seite gern mit dem Umstand erklärt, dass die vorangegangene Phase öffentlich-offizieller Kritik keine substantiellen Verbesserungen für die Menschenrechtslage in der Volksrepublik erbracht habe.³⁰ Diese Erklärung ist insofern irreführend, als Peking seinerzeit jeweils im Vorfeld der jährlichen Debatte im VN-Menschenrechtsausschuss nicht nur versuchte, Regierungen mit der Drohung des Entzugs wirtschaftlicher Privilegien unter Druck zu setzen, sondern auch einzelne Dissidenten freiliess und den Beitritt zu einschlägigen Regimen in Aussicht stellte. Insbesondere im Verhältnis zu den USA gab es und gibt es eine relativ ausgeprägte Bereitschaft, eine Verbesserung des bilateralen Klimas jedenfalls mit punktuellen und symbolischen Gesten zu würdigen.

²⁸ Vgl. The Washington Post, 1.3.2001, S. 4.

²⁹ Vgl. Deutsch-chinesischer Rechtsstaatsdialog, Berlin (Bundesregierung), 31.10.2001 (<http://www.bundesregierung.de/ser...lobal.printview=2&link.docs=61474>). Das Zweijahres-Durchführungsprogramm vom Oktober 2001 umfasst 18 Expertentreffen zu verschiedenen Rechtsbereichen, von denen nur eins ausdrücklich und unter anderem menschenrechtlichen Entwicklungen gelten soll. Vgl. Zweijahresprogramm zur Durchführung der Deutsch-Chinesischen Vereinbarungen zu dem Austausch und der Zusammenarbeit im Rechtsbereich, Berlin (Bundesregierung) 31.10.2001 (<http://www.bundesregierung.de/ser...lobal.printview=2&link.docs=61474>).

³⁰ So z.B. der französische Präsident Jacques Chirac in einem Interview mit der Far Eastern Economic Review, 22.5.1997, S. 24-6.

Andererseits war etwa die Aufnahme des EU-China-Menschenrechtsdialogs 1995 chinesischerseits eindeutig mit der Erwartung verbunden, die seit 1989 von Europäern und Amerikanern jährlich in der Genfer Kommission gemeinsam eingebrachten Resolutionsentwürfe³¹ fortan zu verhindern. Als das auch im folgenden Jahr nicht geschah, setzte Peking den Dialog wieder aus. 1997 verweigerte Frankreich die Mitwirkung an einem weiteren Resolutionsentwurf. Deutschland, Italien, Spanien und Griechenland schlossen sich an, und seither ist es nicht mehr zu einer koordinierten EU-Initiative gekommen.³² Der Menschenrechtsdialog mit China wurde Ende 1997 wieder aufgenommen.

Das Zweckmässigkeits-Argument war schon seinerzeit wenig überzeugend, waren doch die fünf erwähnten Länder Standorte des Airbus-Konsortiums (China hatte sich 1996 vor dem Hintergrund von Spannungen mit den USA gegen McDonnell-Douglas entschieden und stattdessen 10 Airbus geordert) und hatte doch Präsident Jacques Chirac kurz zuvor Weisung erteilt, die wachsende Arbeitslosigkeit daheim mit mehr Chinahandel zu bekämpfen und den USA die Marktführerschaft in der Volksrepublik streitig zu machen.³³

Im Rahmen des seither von Beamten und Experten geführten Dialogs hat die europäische Seite nicht nur technische Hilfen gewährt, sondern auch regelmäßig die Themen grundlegende Menschenrechte, Administrativhaft und Arbeitslager, Folter, Verfolgung der Demokratiebewegung, Minderheitenrechte und Todesstrafe angesprochen. Im Januar 2001 wurden auf Drängen von Nichtregierungsorganisationen (NROs) erstmals konkrete Ziele veröffentlicht.³⁴ Bei der Verfolgung dieser Ziele wurden nach eigenem Eingeständnis bisher keine substantiellen Erfolge erzielt. 2001 äußerte die EU-Kommission ihre anhaltend „ernsthafte Sorge betreffend die Menschenrechtslage in China“ und machte die Fortsetzung des Dialogs von entsprechendem Fortschritt abhängig.³⁵ 2002 bekundeten die EU-Aussenminister öffentlich Sorge über „den fehlenden Respekt

³¹ Keiner dieser Entwürfe wurde jemals verabschiedet.

³² Der 1997 von der niederländischen Präsidentschaft vorgelegte Entwurf wurde von Dänemark eingebracht und unter anderen von den USA, der Schweiz, Liechtenstein und Norwegen unterstützt. Dänemark und die Niederlande wurden daraufhin in China vorübergehend Opfer wirtschaftlicher und diplomatischer Diskriminierung. Seither hat auch kein individueller EU-Mitgliedstaat mehr einen Entwurf präsentiert. Allerdings hat der EU-Delegierte in Genf regelmässig eine kritische mündliche Erklärung abgegeben und stimmt die EU dort gegen sogenannte „no action motions“.

³³ Vgl. Le Monde, 5.7.1996, S. 5.

³⁴ Ratifizierung und Implementierung der beiden VN-Menschenrechtspakte, Zusammenarbeit mit „Menschenrechtsmechanismen“, Fortschritte bei Todesstrafe und Administrativhaft, Respekt für die Grundrechte aller Gefangenen, öffentliche und private Religionsfreiheit, Anerkennung des Organisationsrechts, Respekt für kulturelle Rechte und religiöse Freiheiten in Tibet und Sinkiang. Vgl. EU-China Dialogue on Human Rights, Brüssel (General Affairs Council), 22./23.1.2001 (http://europa.eu.int.../human_rights/news/gac_jan_01.htm).

für die Menschenrechte in China, einschliesslich Meinungs- Religions- und Versammlungsfreiheit“. Sie verwiesen auf die Verletzung religiöser und kultureller Rechte in Tibet und Sinkiang und forderten die Volksrepublik auf, den Kampf gegen den Terrorismus nur „unter vollständiger Wahrung der Menschenrechte“ zu führen.³⁶

Die Volksrepublik versteht solche Erklärungen als innenpolitisch motiviert und muss in der Tat kaum befürchten, dass die Europäer in Genf wieder einen Resolutionsentwurf einbringen. China glaubt, einen stillschweigenden Konsens mit der EU dahingehend erzielt zu haben, dass der Dialog ein „Wert an sich“ ist, dass es über Erklärungen und ein paar symbolische Schritte hinaus keines verifizierbaren und sanktionierbaren Fortschritts bedarf und dass kritische NROs vom Prozedere ausgeschlossen bleiben.

In den USA spielen Menschenrechts-Lobbies eine wichtigere Rolle als in Europa und treten neben kommerzielle auch allgemein-strategische Erwägungen. Washington hatte bis zu seinem Ausscheiden aus der VN-Menschenrechtskommission 2001 weiter Resolutionsentwürfe eingebracht. Der 1991 initiierte und 1995 (wegen Spannungen um Taiwan) sowie 1999 (wegen des Bombardements der chinesischen Botschaft in Belgrad) abgebrochene Menschenrechtsdialog mit China wurde im Oktober 2001 wieder aufgenommen. Das Treffen im Dezember 2002 erbrachte nach Auskunft des amerikanischen Delegationsleiters „bescheidenen, aber beispiellosen Fortschritt“ (sic). Als Beispiele nannte er die Pekinger Zusage, den VN-Sonderberichterstatler über religiöse Intoleranz, die VN-Arbeitsgruppe über willkürliche Verhaftungen und den VN-Sonderberichterstatler für Folter nunmehr ohne Vorbedingungen einzuladen.³⁷ Darüber hinaus soll die chinesische Seite der Eröffnung eines Büros des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes, dem Recht Minderjähriger auf Religionsunterricht zugestimmt und eine Prüfung der Begnadigung bestimmter politischer Gefangener in Aussicht gestellt haben.³⁸ Die Administration entschied sich daraufhin, im folgenden Jahr in Genf auf einen Resolutionsentwurf zu verzichten. Acht Monate später kritisierte der Menschenrechtsbeauftragte des State Department die Volksrepublik öffentlich dafür, dass keiner der vereinbarten Kommissions-

³⁵ Vgl. EU-Strategy towards China: Implementation of the 1998 Communication and Future Steps for a More Effective EU Policy, Brüssel (Kommission der Europäischen Gemeinschaften), 15.5.2001, COM(2001) 265 final, S. 11.

³⁶ Vgl. The Asian Wall Street Journal, 4.4.2002, S. 7.

³⁷ Vgl. US-China Human Rights Dialogue, Washington (Department of State) 24.12.2002 (<http://www.state.gov/g/drl/rls/rm/16221.htm>).

³⁸ Vgl. The Wall Street Journal, 21.8.2003, S. 2. Bei den politischen Gefangenen ging es um Inhaftierte nach Massgabe des aufgehobenen Gesetzes gegen „konterrevolutionäre Aktivitäten“. Darüber hinaus hatte Peking anscheinend die Freilassung von zwei Gefangenen zugesagt. Ebd.

Besuche realisiert worden war.³⁹ Die chinesische Seite bestritt, jemals diese oder andere Zusagen gemacht zu haben.⁴⁰

In den USA waren in den letzten Monaten Bestrebungen erkennbar geworden, das Menschenrechtsproblem im Verhältnis zu Peking herunterzuspielen. Hatte Präsident George Bush diesem Thema während seines ersten Staatsbesuchs im Februar 2002 noch viel Raum gewidmet, so gehörte es seither vorübergehend wieder in den Bereich „stiller Diplomatie“.⁴¹ Frühere Versuche, Erfolgskriterien für den bilateralen Menschenrechtsdialog mit China zu entwickeln, wurden 2002 aufgegeben.⁴² Die 2000 vom Kongress gegründete Kommission für die Beobachtung der Menschenrechtslage in China veröffentlichte ihren ersten Bericht im Oktober 2002. Empfehlungen bezogen sich nun auch hier vornehmlich auf technische Hilfen.⁴³ Solchen Entwicklungen zum Trotz konstatierte ein Sprecher des State Department im Juli 2003 eine weitere Verschlechterung der Lage.⁴⁴ Im September empfing Bush den Dalai Lama zum zweiten Mal im Weissen Haus. Resultierende Widersprüche reflektieren zum einen die innenpolitische Bedeutung des Menschenrechtsthemas in den USA und zum anderen anhaltende Konzeptionslosigkeit der amerikanischen Chinapolitik.

Die vornehmlich von internationalen NROs geltend gemachte Kritik an bilateralen Dialogforen konzentriert sich auf ihre Feigenblattfunktion (mit Aufnahme der Verhandlungen ist öffentlich-offizielle Kritik an der Menschenrechtslage in China sehr viel leiser geworden), ihre Intransparenz (die Treffen finden in kleinen Expertenkreisen hinter verschlossenen Türen statt⁴⁵) und das Fehlen von Zeitplänen und gemeinsamen Kriterien für Fortschritt. Die betreffenden Foren sind aber vor allem deshalb erfolglos, weil die chinesische Führung entschlossen ist, ihr Machtmonopol notfalls auch künftig mit Gewalt zu verteidigen. Das war der Konsens von 1989, und auch heute noch würde der Versuch, aus diesem Konsens auszuscheren, mindestens zum Verlust jeglichen Einflusses führen.

³⁹ Vgl. The Washington Post, 21.8.2003, zitiert in: Asia-Pacific Intelligence Brief, 21.8.2003.

⁴⁰ Vgl. The Wall Street Journal, 21.8.2003, S. 2.

⁴¹ Hierauf lassen z.B. die Äusserungen des stellvertretenden US-Aussenministers Richard Armitage auf einer Pressekonferenz in Sydney im August 2003 schliessen. Vgl. Napsnet Daily Report, 15.8.2003.

⁴² Vgl. Human Rights Watch World Report 2003: Asia: China and Tibet, Washington (Human Rights Watch) 2003 (<http://www.hrw.org/wwr2k3/asia4.html>).

⁴³ Vgl. Congressional Executive Commission on China, Annual Report, Washington (US-Kongress), 2.10.2002, (<http://www.cecc.gov/pages/annualRpt/2002.annRptEng.pdf>).

⁴⁴ Vgl. Pressekonferenz vom 2.7.2003, Washington (Department of State, <http://hongkong.usconsulate.gov/uscn/state/db/2003/070202.htm>).

⁴⁵ Beteiligte chinesische NROs sind „ihrer Natur nach quasi-regierungsamtlich“ sind und werden „von Regierungsbehörden strikt kontrolliert“. Vgl. Country Reports on Human Rights Practices.

3. Perspektiven

Die Protagonisten der erwähnten Dialoge sind ausgesprochen oder unausgesprochen Verfechter der Thesen von „Wandel durch Handel“ bzw. „friedlicher Evolution“ und gehen davon aus, dass der langfristige Trend zu einer Verbesserung der Menschenrechtslage in China unumkehrbar ist und es vornehmlich darum geht, mittels Schulung und anderer Massnahmen technischer Hilfe das allmähliche Entstehen einheimischer Menschenrechts-Lobbies zu fördern. Einmal unterstellt, dass die Menschenrechte in keinem autoritär regierten Staat der Welt gebührend Beachtung finden, reduziert sich das Problem auf die Frage nach der Transformationsfähigkeit des politischen Systems. Selbst Evolutionstheoretiker gehen hier von keinem schnellen und linearen Prozess aus.⁴⁶

Nichtsdestotrotz durchläuft auch die KPCh Lernprozesse, und einige Beobachter verweisen in diesem Zusammenhang auf die Kooptierung neuer Unternehmer.⁴⁷ Aber auch, wenn die neuen Mitglieder die Partei tatsächlich von innen „unterwandern“ könnten, ist dieses Ergebnis jedenfalls nicht intendiert. Die Verbreiterung der Führungselite könnte das Problem sogar zusätzlich verschärfen, berücksichtigt man, dass die Opfer von Menschenrechtsverletzungen in China mehrheitlich zu den Verlierern der Wirtschaftsreformen zählen.

Im selben Zusammenhang werden häufig seit 1987 durchgeführte Wahlen auf Dorfebene erwähnt, bei denen auch Nichtparteimitglieder antreten können. Diese Art der Demokratisierung ist vor allem Ausdruck eines Eingeständnisses lokaler Politik-Defizite durch den Einparteienstaat. Gerade deshalb ist eher unwahrscheinlich, dass die einhergehende Meinungsvielfalt auch für die nächsthöheren Verwaltungsebenen angestrebt wird.⁴⁸ Je näher man dem Zentrum der Macht kommt, dessen eigene Legitimität sich zunehmend auf (ungewisses) anhaltendes Wirtschaftswachstum reduziert, desto weniger Toleranz für organisierte Kritik findet man vor. Die seit 1998 zu beobachtenden Rückschläge für die Menschenrechte in China reflektieren eine Belagerungsmentalität der Rentier-Nomenklatura, die sich ihrerseits aus den wachsenden Widersprüchen zwischen wirtschaftlicher Öffnung und Einparteienstaat erklärt. Das Phänomen ist mithin

⁴⁶ Vgl. z.B. Günter Schubert, Democracy Under One-Party Rule? A Fresh Look at Direct Village and Township Elections in the PRC, in: China Perspectives, Nr. 46 (March-April 2003), S. 15-25.

⁴⁷ Vgl. z.B. Thomas Heberer, Strategic Groups and State Capacity: The Case of the Private Entrepreneurs, *ibid.*, S. 4-14.

⁴⁸ Seit 1998 gibt es Experimente mit freien Wahlen auf der nächsthöheren (städtischen) Ebene.

systemisch und wird unter günstigsten Umständen mit einem jahrzehntelangen Zickzackkurs aus *trial and error*, Öffnung und Repression gelöst.

Natürlich gibt es auch (oft kommerziell interessierte) Kreise, die „Stabilität“ in China als Wert an sich verstehen und Demokratie und Menschenrechte in diesem Zusammenhang als inkompatible (westliche) Konzepte ablehnen. Dieses Weltbild erkennt, dass ein Land mit Massenarbeitslosigkeit, tödlichen Epidemien, mehreren hunderttausend Binnenmigranten, grossen ökologischen Notstandsgebieten, massiver Korruption und organisierter Kriminalität schon heute nicht mehr als stabil gelten kann und Bemühungen um Stabilisierung von aussen im besten Fall wirkungslos wären. Das in Peking häufig zu hörende Argument, China sei zu gross für Demokratie und Menschenrechte, legt einen Umkehrschluss nahe. Demnach würde eine institutionelle Übersetzung des derzeitigen gesellschaftlichen Fragmentierungsprozesses, etwa in föderale Strukturen, dort eine evolutiv-positive Wirkung entfalten, wo er transparentere Entscheidungsprozesse und einen echten Dialog zwischen Basis und Führung inspiriert. In keinem Fall sollte die weitgehende Reduzierung des Problems auf technische Aspekte dazu führen, dass solche Szenarien von vornherein ausgeschlossen werden.

Für deutsche, europäische und westliche Politik bedeutet das praktisch, eine anhaltende Verschlechterung der Menschenrechtslage auch öffentlich in den zuständigen bilateralen und multilateralen Gremien zu thematisieren und gegebenenfalls auch förmlich zu rügen, und sei es nur, um die einschlägigen völkerrechtlichen Regime nicht weiter zu beschädigen. Die Nervosität und der Aktivismus, mit der die Volksrepublik bis 1996 auf die jährliche Debatte im Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen reagierte,⁴⁹ ist eher ein Beleg für die Wirksamkeit des Instruments als das Gegenteil. Voraussetzung wäre natürlich die Existenz einer relativ breiten westlichen Front, die es so lange nicht geben wird, als die betroffenen Regierungen nicht, wie 1989, innenpolitisch unter Druck geraten. Angesichts der beschriebenen Trends sind allerdings neue, spektakuläre Rückschläge in China auch künftig nicht auszuschliessen.

Was die diversen Dialogforen angeht, so wäre eine Koordinierung zumindest im EU-Rahmen wünschenswert. Inhaltlich sollten neben technischen Hilfen und generellen Prinzipien auch spezifische Fälle von Menschenrechtsverletzungen und die Implementierung einschlägiger Normen zur Sprache kommen. Erst anhand solcher Themen wird das tatsächliche Interesse der Volksrepublik an den laufenden Dialogen erkennbar. Der Vorlauf zur Pekinger Olympiade 2008 ist für eine solche Initiative ein guter Zeitpunkt.

⁴⁹ So ermahnte der damalige chinesische Premierminister Li Peng mehrere europäische Kollegen Anfang 1995 schriftlich, den vorbereiteten Resolutionsentwurf „in Anerkennung des ermutigenden Stands der Wirtschaftsbeziehungen“ nicht zu unterstützen. Vgl. Süddeutsche Zeitung, 12.3.1995, S. 11.