

*Ausschuss für
Menschenrechte*

**gemeinsamen öffentlichen
Anhörung am: 24. Jan. 2008**

Ausschuss für Menschenrechte

16(17)0084

Aussch.Drucks. 16. Wahlperiode

Entwicklungen auf dem Gebiet der Menschenrechte und des Menschenrechtsschutzes in
der VR China

-Eine Stellungnahme aus strafrechtlicher Perspektive-

Hans-Jörg Albrecht – Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales
Strafrecht

Die Entscheidung, die Olympischen Spiele 2008 in Peking auszurichten, hat erwartungsgemäß im Vorfeld Debatten über die Lage der Menschenrechte in der VR China und zur Frage ausgelöst, welche Auswirkungen die Olympischen Spiele für die Entwicklung der Menschenrechtssituation in China haben werden. Je nach Position werden hierzu unterschiedliche Auffassungen vertreten. Die Erwartung, dass die Vergabe der Olympischen Spiele nach Peking freilich steht im Vordergrund die Überzeugung, dass Veränderungen allenfalls oberflächliche Anpassungen an internationale Erwartungen reflektieren werden und dass darüber hinaus das Ziel, der Welt anlässlich der Olympischen Spiele 2008 ein freundliches und sicheres China zu präsentieren, ggfs. zu erhöhter Repression gegen bestimmte Gruppen und Einzelpersonen in der Zeit vor den Spielen führen wird. Je näher die Spiele rücken, desto häufiger finden sich im Übrigen auch Stimmen von Nichtregierungsorganisationen, die betonen, dass die Repression steigt. Dies wird partiell Annahmen zur Öffentlichkeitswirksamkeit von Aussagen im Kontext olympischer Spiele geschuldet sein, ferner ist dies Phänomenen zuzurechnen, die – unabhängig von den olympischen Spielen – darauf hindeuten, dass in der Volksrepublik China ein erhebliches Potential an sozialen Konflikten entstanden ist.

Die Betonung von Sicherheit ist erwartungsgemäß. Dies ist angesichts der mit Großveranstaltungen grundsätzlich verbundenen Risiken angemessen und fügt sich in eine Ordnungspolitik ein, die – durchaus modernen Tendenzen der internationalen Kriminalpolitik entsprechend – auch auf symbolische Akte setzt. Gerade Kampagnen des „Hart Zuschlagen“ (Strike Hard) setzen auf die Wirkungen exemplarischer Strafe und sind teilweise mit herausragenden Ereignissen verknüpft. Die Betonung von Sicherheit dürfte andererseits nicht zu Beeinträchtigungen der Bewegungsfreiheit führen, sieht man von sicherheitsrelevanten Bereichen ab. Soweit die Freiheit der Meinungsäußerung, so gelten sicher unterschiedliche Maßstäbe für Medien und Journalisten einerseits sowie für Debatten in akademischen und privaten Zirkeln.

Die folgende Einschätzung der Entwicklung der Menschenrechte beruht auf einem Ausschnitt, mit dem menschenrechtlich relevante Zustände und Veränderungen im Bereich des Strafrechts und des Strafverfahrensrechts beleuchtet werden. In den materiellen Teilen wird vor allem auf die Todesstrafe und die Abgrenzung zwischen Verwaltungs- und Kriminalstrafrecht abgehoben, die prozessualen Aspekte wenden sich der Rolle der Strafverteidigung zu. Unter institutionellen Gesichtspunkten wird Stellung genommen zur Unabhängigkeit der Richter und der Entwicklung der Rechtsanwaltschaft sowie zu Veränderungen in der Partizipation an der Reform des Strafrechts. Die Ausführungen sind im Wesentlichen den menschenrechtlichen Fragen unter 6. ff zuzuordnen.

Die Diskussion um die Todesstrafe wird seit längerer Zeit auch innerhalb der VR China kontrovers geführt. Freilich geht es dabei um eine Debatte, in der die völlige Abschaffung der Todesstrafe eher eine marginale Rolle spielt. Im Vordergrund steht die Frage nach der Reduzierung der Todesstrafe durch Änderungen im materiellen und formellen Recht. Diese Debatte wird auch unter dem Blickwinkel einer Ratifizierung des Paktes über Bürgerliche und Politische Rechte, in dem die Todesstrafe auf die schwersten Delikte, insbesondere vorsätzliche Tötungsdelikte, eingeschränkt wird, geführt. Die Todesstrafe ist für Jugendliche im Strafrecht der VR China ausgeschlossen. Dass die Todesstrafe in China für eine Vielzahl von Tatbeständen angedroht wird und häufig ausgesprochen und vollstreckt wird, ist bekannt. Die allgemeine politische Begründung des Gebrauchs der Todesstrafe verweist auf zwei Argumente: auf den Bedarf an Abschreckung angesichts dramatischer ökonomischer und sozialer Umwälzungen und auf den Willen der Bevölkerung, die sich in China wohl in ähnlich breiter Weise wie in den Vereinigten Staaten von Amerika für die Beibehaltung der Todesstrafe ausspricht. Gleichwohl lässt sich ein Sprachgebrauch beobachten, nach dem auf lange Sicht gesehen die Todesstrafe ganz abgeschafft werden sollte. Die Betonung liegt hier freilich auf „lange Sicht“. In der Frage der Reduzierung der Todesstrafe haben sich jedoch nunmehr praktisch relevante Veränderungen ergeben. Dabei handelt es sich um die Wiedereinführung der ausnahmslosen Vorlage an das Oberste Volksgericht in Verfahren, in denen die Todesstrafe verhängt worden ist. Die Änderung ist zum 1.1.2007 in Kraft getreten und hat nach der einhelligen Meinung von Beobachtern dazu geführt, dass die Zahl verhängter und vollstreckter Todesstrafen deutlich gesunken ist. Zwar fehlen hierzu nachvollziehbare Zahlen, da die genaue Zahl der Todesurteile und der Vollstreckungen nach wie vor als Staatsgeheimnis gilt. Doch ging der Rücknahme der Übertragung der letztinstanzlichen Überprüfung von Todesurteilen an die Oberen Volksgerichte der Provinzen eine lange Debatte voraus, aus der der politische Wille zu entnehmen ist, mit diesem Schritt die Zahl der Todesurteile und Vollstreckungen deutlich zu reduzieren. Dabei lässt sich im Übrigen auch feststellen, dass Argumente aufgegriffen werden, die in der internationalen Diskussion zur Todesstrafe Beachtung finden. Es handelt sich um das Problem der Fehlurteile (partiell verbunden mit harten Vernehmungsmethoden und Folterpraktiken einer durch die dritte Gewalt kaum kontrollierten Polizei) sowie um die Ungleichmäßigkeit in der Anwendung der Todesstrafe (die vor dem Hintergrund der Größe des Territoriums und der kulturellen Vielfalt zu erwarten ist).

Daneben ist auch darauf hinzuweisen, dass die Debatten um die Todesstrafe jedenfalls aus der Perspektive der Forschung offen und auch zu sensiblen Punkten wie zur Organentnahme bei Exekutierten geführt werden können. Das Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Strafrecht ist an mehreren Studien beteiligt gewesen oder gerade beteiligt, die in einem Verbund zwischen europäischen und chinesischen Universitäten Probleme in der Anwendung der Todesstrafe auch aus empirischer Grundlage aufgreifen. Hierzu gehören eine Untersuchung zur Rolle der Strafverteidigung bei schwerer Kriminalität auf der Grundlage von Strafverfahren und Straftaten (bzw. Interviews mit Strafverteidigern und Richtern)¹ sowie eine derzeit laufende Untersuchung zur Einstellung der Bevölkerung und relevanter Berufsgruppen zur Todesstrafe².

Neben der Todesstrafe ist das Verwaltungsstrafrecht seit langer Zeit Gegenstand insbesondere auch chinesischer rechtswissenschaftlicher Kritik. Das chinesische Recht hat – ähnlich den Systemen der ehemals sozialistischen Länder Zentral- und Osteuropas – zur Ausgrenzung von Bagatellunrecht einen materiellrechtlichen Ansatz gewählt, nach dem erst eine gewisse Sozialgefährlichkeit einer Handlung den Rang von Kriminalunrecht begründet. Unterhalb dieser Schwelle bleibende Handlungen (und weitere, ggfs. als Ordnungswidrigkeiten einzustufende Handlungen) fallen unter ein Verwaltungsverfahren, in dem freilich – anders als unter den Grundsätzen europäischer Rechtsordnungen – nicht nur Verwarnungen und Geldbußen ausgesprochen und verhängt werden können, sondern eine bis zu vierjährige Unterbringung in Lagern zur Erziehung durch Arbeit. Hierbei ist außer den offensichtlichen Konflikten mit dem Übermaßverbot besonders ärgerlich, dass die Freiheitsentziehung beinhaltende Sanktion nicht durch unabhängige Gerichte, sondern durch Exekutivorgane (Polizei) angeordnet werden kann. Eine gerichtliche Kontrolle findet nicht statt. Ferner ist das Verfahren – insbesondere im Vergleich zu Strafverfahren - durch eine mangelhafte Sicherung von Betroffenenrechten gekennzeichnet. Das Verwaltungsstrafverfahren entfaltet sich als ein politisch flexibles und diskriminierend einsetzbares Instrument der Disziplinierung.

Das chinesische Strafverfahrensrecht ist erwartungsgemäß seit dem Inkrafttreten des die Abkehr von der Kulturrevolution markierenden Strafprozessgesetzes im Jahr 1979 unter menschenrechtlichen Perspektiven beständiger Kritik ausgesetzt. Von besonderer Bedeutung ist hier die Position des Strafverteidigers, die für Tatverdächtige und Angeklagte garantierte Rechte einzufordern in der Lage sein sollten. Der Zugang zu Rechtsanwältinnen und eine effiziente, professionelle Vertretung vor Gericht sind unabdingbare Voraussetzungen für Fairness und rechtsstaatlich angemessene Verfahrensabläufe. Freilich ist die Bedeutung des Strafverteidigers, vor allem im Ermittlungsverfahren, marginal. Der Strafverteidigung fehlen zentrale Rechte, die für die Implementation strafprozessualer Garantien unerlässlich sind. So sind unbeaufsichtigte

¹ Albrecht, H.-J. & Research Unit of the Death Penalty Cases Survey Institute of Law: Strengthening the Defence in Death Penalty Cases in the People's Republic of China. Empirical Research into the Role of Defence Councils in Criminal Cases Eligible for the Death Penalty. edition iuscrim, forschung aktuell - research in brief, Nr. 37. Freiburg i. Br. 2006

² Albrecht, H.-J., Rinck, N.: Auslandskooperationen. Wissenschaftliche Zusammenarbeit des Max-Planck-Instituts für Ausländisches und Internationales Strafrecht mit Forschungseinrichtungen und Universitäten der Volksrepublik China. Freiburg 2007, S. 17, 21.

Besuche und unüberwachte Kommunikation mit dem Beschuldigten nicht vorgesehen. Strafverteidiger dürfen während des Ermittlungsverfahrens den konkreten Sachverhalt mit Mandanten nicht erörtern. Über Strafverteidigern hängt zudem ein Damoklesschwert in Gestalt einer Strafvorschrift, die dem deutschen Strafvereitelungstatbestand ähnelt, allerdings teilweise mit Nachdruck gegen Strafverteidiger in Stellung gebracht wird. Neben der schwachen Position von Rechtsanwälten sind Begrenzungen in der Unabhängigkeit der Richter hervorzuheben. Der Grundsatz der Unabhängigkeit des einzelnen Richters, der international als wesentliche Voraussetzung für rechtsstaatliche Strukturen und die Gewährleistung der Menschenrechte gilt, ist bislang nicht anerkannt.

Freilich ist nicht zu übersehen, dass ganz erhebliche Fortschritte im Ausbau einer selbständigen Rechtsanwaltschaft gemacht worden sind. Grundlage hierfür ist zunächst die Etablierung Rechtswissenschaftlicher Fakultäten, die auf einem guten Wege sind, an den internationalen Standard in der Ausbildung von Juristen anzuschließen. Ausdruck hierfür ist die Entstehung eines Instituts für Deutsches Recht and der China Universität für Politische Wissenschaften und Recht (Peking) sowie die nunmehr unter Federführung der Universität Hamburg stehende geplante Einrichtung eines Europäischen Instituts für Rechtswissenschaften. Die hierdurch auch angezeigten Entwicklungen sprechen für die nachdrückliche politische Unterstützung einer juristischen Ausbildung, in der im Übrigen die internationalen Austauschbeziehungen zu Europa und Nordamerika eine prominente Rolle spielen.

Auseinandersetzungen über menschenrechtliche Fragen können offen geführt werden. Dazu zählen sensible Bereiche wie die Todesstrafe (mit der Einschränkung, dass die Zahl der Exekutionen noch als Staatsgeheimnis gilt) und polizeiliche Übergriffe, die Folter und Zustände in Gefängnissen und Arbeitserziehungslagern. Ausgenommen bleibt die praktische Umsetzung von Freiheitsrechten, die Änderungen in der politischen Verfassung mit sich bringen würden. Gesehen und akzeptiert wird, dass in vielen menschenrechtlich relevanten Bereichen erhebliche Defizite bestehen und dass rechtliche Reformen notwendig sind. Veränderungen lassen sich hier auch insoweit beobachten als zunehmend Reformvorschläge, entsprechend der europäischen Tradition der Alternativgesetze, außerhalb der staatlichen Organisationen formuliert und vorgestellt werden.

Die Entwicklungen auf dem Gebiet der Menschenrechte sind auch in der Volksrepublik China langfristig zu sehen. Großereignisse wie die Olympischen Spiele mögen zu symbolischen Akten genutzt werden; freilich sollte nicht erwartet werden, dass sich allein aus einem solchen Ereignis bedeutsame Veränderungen ergeben. Die Entwicklung ist vielmehr bestimmt durch die schnell voranschreitende Integration der Volksrepublik China nicht bloß in die Weltwirtschaft, sichtbar in der Aufnahme in die Welthandelsorganisation und hierdurch eingegangene Verpflichtungen zur Schaffung von Rechtssicherheit, sondern in die grenzüberschreitende Diskussion menschenrechtlicher Fragestellungen (die nicht zuletzt befördert wird durch den steigenden Bedarf an internationaler Rechtshilfe, die weitgehend nur um den Preis der Zusicherung der Wahrung menschenrechtlicher Standards zu erhalten ist). Hinzu tritt die beständig steigende Zahl junger chinesischer Juristinnen und Juristen, die ihre Ausbildung

jedenfalls teilweise in Europa oder Nordamerika erhalten haben. Demgegenüber sind Ereignisse wie die Unterbrechung des Menschenrechtsdialogs zwischen China und Deutschland eher von symbolischer Natur. Die Unterbrechung hat weder dazu geführt, dass die geschilderten Entwicklungen (einschließlich der hiermit verbundenen Dialoge) unterbrochen wurden, noch mit sich gebracht, dass Einflussmöglichkeiten substantiell geschmälert worden wären.