



**OHCHR Bewertung der Menschenrechtsslage in der  
Uigurischen Autonomen Region Xinjiang, Volksrepublik China**

**31. August 2022**

# Inhalt

	<i>Seite</i>
I. Einführung.....	1-3
II. Hintergrund .....	3-5
III. Chinas rechtlicher und politischer Rahmen zur Bekämpfung von Terrorismus und "Extremismus" .....	5-6
A. Klarheit und Umfang der Begriffe "Terrorismus" und "Extremismus" .....	6-8
B. Methoden zur Identifizierung von Verdächtigen und "gefährdeten" Personen .....	8-9
C. Umfang und Art der Reaktionen auf mutmaßlich "terroristisches" oder "extremistisches" Verhalten 9-10	9-10
D. Umfang der Präventions-, Ermittlungs- und Zwangsbefugnisse und Grad der der Aufsicht und des Rechtsbehelfs .....	10-11
IV. Freiheitsentzug und andere Formen der Freiheitsberaubung .....	11
A. Überweisungen an "Berufsbildungszentren" (Vocational Education and Training Centres) .....	12-18
B. Inhaftierung durch das Strafrechtssystem.....	18-21
V. Bedingungen und Behandlung in "Berufsbildungszentren" .....	21-25
VI. Andere Menschenrechtsfragen .....	25
A. Religiöse, kulturelle und sprachliche Identität und Ausdruck.....	25-30
B. Recht auf Privatsphäre und Freizügigkeit .....	30-32
C. Reproduktive Rechte .....	32-36
D. Beschäftigung und Arbeitsfragen .....	36-40
VII. Fragen der Familientrennung und Repressalien .....	40
A. Familientrennungen und gewaltsames Verschwinden .....	40-42
B. Einschüchterungen, Drohungen und Repressalien .....	42-43
VIII. Gesamtbewertung und Empfehlungen.....	43-45

## Anhang

## I. Einführung

1. Ende 2017 erhielt das Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) zunehmend Behauptungen verschiedener zivilgesellschaftlicher Gruppen, dass Mitglieder der uigurischen und anderer überwiegend muslimischer ethnischer Minderheiten<sup>1</sup> in der autonomen Region Xinjiang der Volksrepublik China (im Folgenden "XUAR" und "China") vermisst würden oder verschwunden seien. Im Jahr 2018 berichtete die UN-Arbeitsgruppe für erzwungenes oder unfreiwilliges Verschwindenlassen über einen "dramatischen" Anstieg der Fälle aus der XUAR "mit der Einführung von "Umerziehungs"-Lagern in der Autonomen Region Xinjiang Uighur durch die chinesische Regierung".<sup>2</sup> In zahlreichen Forschungs- und Untersuchungsberichten, die seither von verschiedenen Nichtregierungsorganisationen, Denkfabriken und Medien veröffentlicht wurden, sowie in öffentlichen Berichten von Opfern wird von willkürlicher Inhaftierung in großem Umfang in so genannten "Lagern" sowie von Folter und anderen Misshandlungen, einschließlich sexueller Gewalt, und Zwangsarbeit, berichtet.<sup>3</sup>

2. Bei der Überprüfung des regelmäßigen Berichts Chinas im August 2018 äußerte sich der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung besorgt über zahlreiche Berichte über die Inhaftierung einer großen Zahl ethnischer Uiguren und anderer muslimischer Minderheiten unter dem Vorwand der Bekämpfung des religiösen Extremismus in der XUAR.<sup>4</sup> Die Regierung erklärte, dass es "Berufsbildungszentren für Personen gibt, die "geringfügige Straftaten" begangen haben."<sup>5</sup> In späteren Strategiepapieren hat die Regierung solche Zentren als Teil ihrer Strategien zur Terrorismusbekämpfung und zur Verhinderung bzw. Bekämpfung des "Extremismus" in der XUAR dargestellt und gleichzeitig einen Beitrag zur Entwicklung, zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Linderung der Armut in der Region geleistet.<sup>6</sup>

3. Angesichts des Umfangs und der Schwere der Vorwürfe und der Art der erhaltenen Informationen hat das OHCHR seit 2018 versucht, Zugang zu XUAR zu erhalten, um die Vorwürfe zu überprüfen.<sup>7</sup> Parallel dazu hat OHCHR im Rahmen seines globalen Mandats gemäß der Resolution 48/141 der Generalversammlung und im Rahmen der vorhandenen Ressourcen die Situation weiter beobachtet und die Anschuldigungen bewertet, unter anderem durch die Überprüfung und kritische Analyse öffentlich zugänglicher offizieller Dokumente sowie von Forschungsmaterial, Satellitenbildern und anderen Informationen aus freier Quelle, wobei deren Herkunft, Glaubwürdigkeit, Gewicht und Zuverlässigkeit im Einklang mit der Standardmethodik des OHCHR untersucht wurde. Während der gesamten Überprüfung durch das OHCHR wurde den offiziellen Dokumenten und Informationen der Regierung besondere Aufmerksamkeit gewidmet, einschließlich Gesetzen, Politiken, statistischen Daten, Gerichtsentscheidungen und offiziellen Erklärungen und Weißbüchern, die von der Regierung veröffentlicht wurden, sowie einer Reihe anderer Dokumente, die öffentlich zugänglich sind und die das OHCHR als hochgradig zuverlässig bewertet hat.

---

<sup>1</sup> Neben den Uiguren sind damit auch ethnische Kasachen, Kirgisen, Usbeken und Huis gemeint. Im weiteren Verlauf dieses Berichts wird der Begriff "Uiguren und andere überwiegend muslimische Minderheiten" als Kurzform verwendet. Das Amt ist sich jedoch bewusst, dass es nicht-muslimische Mitglieder dieser Gemeinschaften gibt und dass auch Angehörige anderer Gruppen von einigen der in diesem Bericht behandelten Maßnahmen betroffen sein können.

<sup>2</sup> Siehe Mitteilungen, geprüfte Fälle, Beobachtungen und andere Aktivitäten der Arbeitsgruppe zu erzwungenem oder unfreiwilligem Verschwindenlassen, 115<sup>th</sup> session. Anhang I, Allgemeine Vorwürfe, A/HRC/WGEID/115/1, 16. August 2018; Jahresbericht der Arbeitsgruppe für erzwungenes und unfreiwilliges Verschwindenlassen an den Menschenrechtsrat, 30. Juli 2018, A/HRC/39/46, Abs. 88 und Anhang I.

<sup>3</sup> Eine Liste von Artikeln und Medienbeiträgen über die Situation in der XUAR findet sich in der von M. Fiskesjö zusammengestellten "Bibliography of Select News Reports & Academic Works", verfügbar unter: Bibliography - Uyghur Human Rights Project (uhrp.org); öffentliche Opferberichte sind in der Xinjiang Victims Database verfügbar: [www.shahit.biz](http://www.shahit.biz).

<sup>4</sup> Abschließende Beobachtungen zum vierzehnten bis siebzehnten periodischen Bericht von China (einschließlich Hongkong, China und Macao, China), CERD/C/CHN/CO/14-17, para, 40(a), 19.

September 2018.

<sup>5</sup> Ebd.

<sup>6</sup> Weißbuch über "Berufliche Bildung und Ausbildung in Xinjiang" (Originaldokument in Englisch).  
Der Staatsrat, 17. August 2019.

<sup>7</sup> OHCHR, Opening statement and global update of human rights concerns by then UN High  
Menschenrechtskommissar Zeid Ra'ad Al Hussein auf der 38. Sitzung des UN-Menschenrechtsrats  
(18. Juni 2018).

die aufgrund deutlicher Anzeichen für einen offiziellen Charakter wahrscheinlich authentisch sind.<sup>8</sup> Das OHCHR hat auch die von der Regierung vorgelegten Informationen eingehend geprüft, u. a. im Rahmen seiner Überprüfungen vor den UN-Menschenrechtsvertragsorganen und als Reaktion auf die Mitteilungen der UN-Sonderverfahren,<sup>9</sup> und hat Material geprüft, das ihm von akademischen und anderen Institutionen in China vorgelegt wurde.<sup>10</sup>

4. Im Rahmen eines laufenden Dialogs übermittelte das OHCHR am 17. März 2021 der Ständigen Vertretung Chinas bei den Vereinten Nationen in Genf ein förmliches Ersuchen um bestimmte Informationen, in denen verschiedene Bereiche von besonderem Interesse, einschließlich offizieller Daten, aufgeführt sind, basierend auf seiner Überprüfung des bisherigen Materials, erhielt jedoch keine förmliche Antwort. Am 19. Juli 2021 schlug das OHCHR außerdem ein Treffen mit den zuständigen Regierungsbeamten vor, um den geltenden Rechtsrahmen für die Terrorismusbekämpfung und die Prävention und Bekämpfung von "Extremismus" in der XUAR zu erörtern.<sup>11</sup>

5. Ergänzend zu der umfangreichen Dokumentation führte OHCHR gemäß seiner Standardpraxis und -methodik 40 ausführliche Interviews mit Personen, die die Situation in der XUAR direkt und aus erster Hand kennen (24 Frauen und 16 Männer; 23 Uiguren, 16 ethnische Kasachen, 1 ethnische Kirgise). Sechszwanzig der Befragten gaben an, seit 2016 in verschiedenen Einrichtungen in der XUAR entweder inhaftiert gewesen zu sein oder dort gearbeitet zu haben. In jedem Fall bewertete OHCHR die Zuverlässigkeit und Glaubwürdigkeit dieser Personen, den Wahrheitsgehalt der übermittelten Informationen und ihre Kohärenz mit Informationen aus anderen Quellen.<sup>12</sup> Die Sicherstellung von Interviews stellte eine große Herausforderung dar. Die meisten Interviews wurden aus COVID-bezogenen und/oder Sicherheitsgründen aus der Ferne geführt. Gemäß dem Grundsatz "Do no harm"

---

<sup>8</sup> Letzteres betrifft insbesondere eine Reihe von Dokumenten, die Teil der so genannten "China Cables", der "Xinjiang Papers", der "Karakax List", der "Urumqi Police Database" und zuletzt der "Xinjiang Police Files" sind, die ganz oder teilweise von verschiedenen Medien und Forschern veröffentlicht oder dem OHCHR zur Verfügung gestellt wurden. Bei einer Reihe dieser Dokumente konnte das OHCHR Schritte unternehmen, um ihre Echtheit zu überprüfen, was zu der Einschätzung führte, dass sie mit hoher Wahrscheinlichkeit authentisch sind und daher glaubwürdig als Beleg für andere Informationen herangezogen werden können. Bei anderen war eine solche Überprüfung nicht möglich, auch wenn dem OHCHR keine Gegenargumente vorliegen, dass diese Dokumente nicht authentisch sind. Das OHCHR hat sich bei seinen Feststellungen nicht auf eines dieser Dokumente als einzige Quelle gestützt. In dieser Bewertung wird auf solche Dokumente Bezug genommen, wenn ihr Inhalt mit dem anderer Informationsquellen übereinstimmt.

<sup>9</sup> Siehe Antwort der Regierung vom 16. Dezember 2019 auf das Gemeinsame Schreiben einer Gruppe von Sonderverfahren des Menschenrechtsrats, JOL CHN 18/2019; Anmerkungen zur Wirkung und Anwendung des am 27. Dezember 2015 verkündeten und am 1. Januar 2016 in Kraft getretenen Gesetzes zur Terrorismusbekämpfung der Volksrepublik China (Terrorismusbekämpfungsgesetz) und seiner regionalen Durchführungsmaßnahmen, der 2016 Xinjiang Uyghur Autonomous Region Implementing Measures of the Counter-Terrorism Law of the People's Republic of China, übermittelt am 1. November 2019; Antwort der Regierung vom 8. Dezember 2019 auf den Gemeinsamen Dringenden Appell einer Gruppe von Sonderverfahren des Menschenrechtsrats JUA CHN 21/2019, betreffend die Situation von Herrn Tashpolat Tiyp, 2. Oktober 2019; Antwort der Regierung vom 23. November 2020 auf das Gemeinsame Beanstandungsschreiben JAL CHN 14/2020, betreffend Behauptungen über den Einsatz von Überwachungsmaßnahmen zur Überwachung, Verfolgung und schließlich Inhaftierung von Personen, die muslimischen Minderheiten in China angehören, 7. Juli 2020; Antwort der Regierung vom 13. Oktober 2021 auf das Schreiben der Gemeinsamen Beschwerde JAL CHN 18/2020, Besorgnis über Vorwürfe der Zwangsarbeit im Zusammenhang mit Berufsbildungszentren, 12. März 2021 und Antwort der Regierung vom 23. Mai 2021 auf das Schreiben der Gemeinsamen Beschwerde JAL CHN 21/2020, Besorgnis über Vorwürfe der willkürlichen Inhaftierung, Misshandlung und geschlechtsspezifischen Gewalt gegen Frau Gulbakhar Jalilil. Gulbakhar Jalilova, 10. Februar 2020.

<sup>10</sup> Dazu gehört eine am 27. Juli 2021 übermittelte Liste von dreizehn Pressekonferenzen chinesischer Beamter zur Lage in der XUAR, auf denen verschiedene Maßnahmen und Errungenschaften in den Bereichen Sicherheit, Entwicklung, Armutsbekämpfung, Familienplanung, Geburtenrate, Arbeit und Beschäftigung erläutert wurden, sowie fünf Dokumentarfilme, die zusätzliche Perspektiven bieten. Darüber hinaus erhielt das OHCHR zahlreiche Eingaben, unter anderem von in der XUAR ansässigen Forschungsinstituten und Organisationen, und nahm an zahlreichen von der Ständigen Vertretung der

Volksrepublik China in Genf organisierten Nebenveranstaltungen teil.

<sup>11</sup> Am 3. September 2021 wurde ein Follow-up-Vermerk versandt, in dem die zu klärenden Punkte im Einzelnen aufgeführt wurden.

<sup>12</sup> Mehr als ein Drittel der 40 Befragten war entweder noch nie von anderen interviewt worden oder war in der Vergangenheit von Wissenschaftlern, der Zivilgesellschaft oder Journalisten interviewt worden, hatte sich aber dafür entschieden, ihre Erfahrungen nicht öffentlich zu machen, bevor sie mit dem OHCHR gesprochen hatten. Wenn in der Bewertung direkt aus dem Bericht einer befragten Person zitiert wird, hat das OHCHR die bewertete und beschriebene Aussage als wahrheitsgemäß und relevant akzeptiert, sofern nicht anders angegeben. Direkte Verweise auf bestimmte Aussagen im Bericht sollten nicht als Hinweis darauf verstanden werden, dass sie die einzige Grundlage für die Beurteilung der untersuchten Fragen waren. Diese direkten Verweise und Zitate wurden aufgenommen, um ein Beispiel oder eine Illustration zu geben.

Grundsätzlich wurden im Einklang mit der üblichen Praxis des OHCHR zusätzliche Maßnahmen ergriffen, um den Schutz von Personen, die Informationen bereitstellen, zu verbessern.

6. Die in diesem Dokument enthaltene Bewertung stützt sich auf Chinas Verpflichtungen gemäß den internationalen Menschenrechtsnormen, die hauptsächlich in den Menschenrechtsverträgen enthalten sind, denen China als Vertragsstaat beigetreten ist, insbesondere dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD), dem Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, Unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT), das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC), der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) und das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD). China hat auch den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert. Folglich ist das Land gesetzlich verpflichtet, alle Handlungen zu unterlassen, die Ziel und Zweck dieses Vertrags vereiteln würden.<sup>13</sup> Darüber hinaus ist China an Menschenrechtsnormen gebunden, die als Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts anerkannt sind, insbesondere in Bezug auf das Recht auf Leben, das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Rasse, der Religion oder des Geschlechts und das Recht auf Religionsfreiheit.<sup>14</sup> Darüber hinaus gelten einige Menschenrechtsnormen auch als *Jus cogens* oder zwingende Normen des Völkerrechts, die von der gesamten internationalen Staatengemeinschaft als eine Norm akzeptiert und anerkannt werden, von der unter keinen Umständen abgewichen werden darf. Dazu gehören das Verbot des willkürlichen Entzugs des Lebens, der Folter, der Sklaverei, der willkürlichen Inhaftierung, der Rassendiskriminierung und der Begehung internationaler Verbrechen einschließlich Verbrechen gegen die Menschlichkeit.<sup>15</sup> Schließlich berücksichtigte das OHCHR die Standards in den Instrumenten der Vereinten Nationen zur Terrorismusbekämpfung und zur Prävention und Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus sowie die Arbeitsrechtskonventionen der Internationalen Arbeitsorganisation.<sup>16</sup>

7. Die Bewertung wurde der Regierung gemäß der üblichen OHCHR-Praxis zur sachlichen Stellungnahme übermittelt. Die Antwort der Regierung auf ihr Ersuchen ist diesem Bericht als Anhang beigefügt.

8. Unabhängig davon lud die Regierung den Hohen Kommissar zu einem Besuch in China im September 2018 ein. Aufgrund der COVID-19-Pandemie und der Notwendigkeit, die Parameter eines solchen Besuchs zu erörtern, wurde erst im März 2022 eine Einigung über den Besuch erzielt. Im Rahmen ihres Besuchs wurde mit der chinesischen Regierung vereinbart, dass die Hohe Kommissarin auch die XUAR besuchen würde, nachdem ein Team zur Vorbereitung ihres Besuchs entsandt worden war, der im April und Mai 2022 stattfand.

## II. Hintergrund

9. Die XUAR ist mit 25,85 Millionen Einwohnern die größte Region Chinas, die ein Sechstel der Gesamtfläche des Landes ausmacht. Sie ist reich an Bodenschätzen wie Kohle, Gas, Öl, Lithium, Zink und Blei und ist eine wichtige Quelle für die landwirtschaftliche Produktion, z. B. von Baumwolle. Das Land hat Außengrenzen zu Afghanistan, Indien, Kasachstan, Kirgisistan, der Mongolei und Pakistan,

---

<sup>13</sup> Artikel 18, Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (1969).

<sup>14</sup> Siehe z.B. UN-Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 24: Fragen im Zusammenhang mit Vorbehalten, die bei der Ratifizierung oder dem Beitritt zum Pakt oder zu den Fakultativprotokollen dazu gemacht werden, oder im Zusammenhang mit Erklärungen nach Artikel 41 des Paktes (CCPR/C/21/Rev.1/Add.6), Abs. 8.

<sup>15</sup> Siehe Generalversammlung - Bericht der Völkerrechtskommission [Einundsiebzigste Tagung (29. April bis 7. Juni und 8. Juli bis 9. August 2019)], A/74/10, para. 56, zu Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Rassendiskriminierung, Sklaverei und Folter; UN-Menschenrechtsausschuss,

Allgemeine Bemerkung Nr. 36 - Recht auf Leben, CCPR/C/GC/36 (3. September 2019), Abs. 68, betreffend den willkürlichen Entzug des Lebens; Menschenrechtsrat, Bericht der Arbeitsgruppe für willkürliche Inhaftierung, A/HRC/22/44 (24. Dezember 2012), para. 79 zu willkürlicher Inhaftierung.

<sup>16</sup> Siehe insbesondere die Globale Strategie der Vereinten Nationen zur Terrorismusbekämpfung (A/RES/60/288) und den Aktionsplan der Vereinten Nationen zur Verhütung von gewalttätigem Extremismus (A/70/674). Der Rahmen umfasst auch Resolutionen des Sicherheitsrats, darunter S/RES/1373 (2001), S/RES/1566 (2004), S/RES/1624 (2005), S/RES/2178 (2014) und S/RES/2396 (2017); IAO-Übereinkommen über Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958 (Nr. 111) und Übereinkommen über Beschäftigungspolitik, 1964 (Nr. 122). Die Ratifizierung der IAO-Übereinkommen 29 (Zwangsarbeit) und 105 (Abschaffung der Zwangsarbeit) ist im Gange.



Russischen Föderation und Tadschikistan bietet die Region auch wichtige Routen und Zugang zu den zentralasiatischen Märkten und darüber hinaus.

10. Demographisch gesehen ist die XUAR eine der am schnellsten wachsenden Regionen Chinas, und ihre ethnische Zusammensetzung hat sich seit 1949 allmählich verändert.<sup>17</sup> Bei der ersten Volkszählung im Jahr 1953 entfielen über 75 % der Gesamtbevölkerung der Region auf Uiguren, die überwiegend sunnitische Muslime sind, und 7 % auf ethnische Han-Chinesen. Zu den anderen in der Region lebenden überwiegend muslimischen ethnischen Gruppen gehören, in alphabetischer Reihenfolge, die Hui, Kasachen, Kirgisen, Mongolen und Tadschiken. Laut der letzten Volkszählung und dem Weißbuch der Regierung über "*Xinjiang-Bevölkerungsdynamik und -daten*" ist die Gesamtbevölkerung sowohl der Han- als auch der uigurischen Volksgruppe zwar gewachsen, aber die uigurische Bevölkerung macht jetzt etwa 45 Prozent der Gesamtbevölkerung der Region aus und die Han-Chinesen etwa 42 Prozent.<sup>18</sup> Diese Verschiebungen scheinen größtenteils die Folge der Migration ethnischer Han in die westlichen Regionen zu sein, auch als Ergebnis von Anreizen durch die Regierungspolitik.<sup>19</sup>

11. Historisch gesehen ist die Bevölkerung der XUAR eine der ärmsten in China. Sie stand im Mittelpunkt zahlreicher Entwicklungs- und Armutsbekämpfungsmaßnahmen der zentralen Behörden.<sup>20</sup> Staatlichen Medien zufolge konnten zwischen 2014 und 2018 2,3 Millionen Menschen in der XUAR aus der Armut befreit werden, davon 1,9 Millionen aus dem Süden Xinjiangs, wo es die meisten ethnischen Gruppen gibt.<sup>21</sup> Nach offiziellen Angaben der Regierung verzeichnete Xinjiang im Jahr 2021 ein Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von sieben Prozent und einen Anstieg des verfügbaren Pro-Kopf-Einkommens der Stadt- und Landbewohner von acht Prozent bzw. 10,8 Prozent.<sup>22</sup> Darüber hinaus wurden Berichten zufolge 1,69 Millionen Häuser auf dem Land und 1,56 Millionen staatlich geförderte Wohnprojekte in Städten und Gemeinden gebaut.<sup>23</sup> Die Menschenrechtsmechanismen der Vereinten Nationen haben jedoch über viele Jahre hinweg Bedenken hinsichtlich der Diskriminierung in wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereichen in ethnischen Regionen, einschließlich der XUAR, geäußert.<sup>24</sup>

12. Im Juli 2009 brachen in der regionalen Hauptstadt Urumqi Unruhen aus. Der damalige Hochkommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte forderte eine Untersuchung der Ursachen der Gewalt.<sup>25</sup> Die Regierung berichtete, dass "von 1990 bis Ende 2016 separatistische, terroristische und extremistische Kräfte Tausende von Terroranschlägen in Xinjiang verübten, bei denen zahlreiche unschuldige Menschen und Hunderte von Polizeibeamten getötet wurden und unermesslicher Sachschaden entstand".<sup>26</sup> Es gab auch eine Reihe gewalttätiger Vorfälle in verschiedenen chinesischen Städten außerhalb der XUAR, bei denen zahlreiche Menschen getötet wurden und die die Regierung ihrerseits konsequent

---

<sup>17</sup> Siehe China Daily, "Xinjiang's population sees stable increase over past decade", 15. Juni 2021. Laut der Volkszählung von 2020 wuchs die Bevölkerung der XUAR innerhalb eines Jahrzehnts um 18,5 Prozent, was sie zu einer der am schnellsten wachsenden Regionen Chinas macht, siehe: china2020-census-table (newgeography.com), was größtenteils auf die Migration aus anderen Teilen des Landes zurückzuführen ist.

<sup>18</sup> Siehe Xinjiang Population Dynamics and Data, State Council Information Office of the People's Republic of China, September 2021; National Bureau of Statistics of China, "Main data of the seventh population census, news release", 11. Mai 2021.

<sup>19</sup> Siehe z. B. China Daily, "Xinjiang's population sees stable increase over past decade", 15. Juni 2021.

<sup>20</sup> Siehe zum Beispiel die in den 1990er Jahren eingeführte Great Western Development Strategy. Siehe Ministerium für Ökologie und Umwelt der Volksrepublik China, "Introduction to the Implementation of the Great Western Development Strategy in China", 2. November 2000.

<sup>21</sup> Xinhua, "Xinjiang macht Fortschritte bei der Armutsbekämpfung", 11. Oktober 2019.

<sup>22</sup> Siehe "Xinjiang registers robust economic growth in 2021", State Council Information Office of the People's Republic of China, 30. Januar 2022.

<sup>23</sup> Siehe "The Achievements of Stability and Development in Xinjiang", Generalkonsulat der Volksrepublik China in Auckland, Neuseeland, 28. Dezember 2020.

<sup>24</sup> Siehe z. B. Abschließende Beobachtungen des UN-Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung über die Volksrepublik China, CERD/C/304/Add.15, 27. September 1996, Absätze. 14 (unter

anderem mit Bezug auf die "muslimischen Teile von Xinjiang") und 18 (allgemeiner formuliert mit Bezug auf die "weit von der Hauptstadt entfernten Gebiete ethnischer Minderheiten"), und Abschließende Beobachtungen des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.

<sup>25</sup> Siehe OHCHR, "UN-Menschenrechtschef alarmiert über hohe Verluste an Menschenleben in Chinas Xinjiang-Region", 7. Juli 2009.

<sup>26</sup> Siehe State Council Information Office of the People's Republic of China, "The Fight against Terrorism and Extremism and Human Rights Protection in Xinjiang", März 2019.

als terroristisch eingestuft werden.<sup>27</sup> Gleichzeitig wurde weiterhin über die Beteiligung zahlreicher Uiguren als Kämpfer in bewaffneten Gruppen, unter anderem in Afghanistan und Syrien, berichtet, die unter die UN-Sanktionen zur Terrorismusbekämpfung fallen, was sowohl den chinesischen Behörden als auch der internationalen Gemeinschaft Anlass zur Sorge gab.<sup>28</sup>

13. Im Mai 2014 startete die Regierung angesichts dieser Entwicklungen eine "Strike Hard"-Kampagne zur Bekämpfung terroristischer Bedrohungen, die sie mit religiösem "Extremismus" und Separatismus in XUAR in Verbindung brachte.<sup>29</sup> In einem Weißbuch aus dem Jahr 2019 erklärte die Regierung, dass "Xinjiang seit 2014 1.588 gewalttätige und terroristische Banden zerschlagen, 12.995 Terroristen verhaftet, 2.052 Sprengsätze beschlagnahmt, 30.645 Personen für 4.858 illegale religiöse Aktivitäten bestraft und 345.229 Exemplare illegalen religiösen Materials beschlagnahmt hat".<sup>30</sup> Die Regierung hat den Erfolg ihres Ansatzes bestätigt und berichtet, dass es in der XUAR seit 2016 keine terroristischen Vorfälle mehr gegeben hat.<sup>31</sup>

### **III. Chinas rechtlicher und politischer Rahmen für die Bekämpfung von Terrorismus und "Extremismus"**

14. In offiziellen Erklärungen hat die Regierung betont, dass es bei Fragen im Zusammenhang mit Xinjiang im Wesentlichen um die Bekämpfung von gewalttätigem Terrorismus und Separatismus geht und dass sie dies "im Einklang mit dem Gesetz" tut.<sup>32</sup> In ihrem Weißbuch "Der Kampf gegen Terrorismus und Extremismus und der Schutz der Menschenrechte in Xinjiang" vom März 2019 erklärte die Regierung, dass Chinas Gesetze "mächtige Rechtsinstrumente zur Eindämmung und Bekämpfung von Terrorismus und Extremismus" seien und dass sie "die Grundsätze des Schutzes rechtmäßiger Aktivitäten, der Eindämmung illegaler Handlungen, der Eindämmung von Extremismus, des Widerstands gegen Infiltration und der Verhinderung und Bestrafung von Verbrechen" aufrechterhalte. Sie betonte auch, dass die lokale Regierung in der XUAR "die Bürgerrechte, einschließlich der Religionsfreiheit, vollständig respektiert und schützt".

15. Im Einklang mit dem Völkerrecht wird in den Resolutionen und anderen Instrumenten der Vereinten Nationen immer wieder betont, dass die Maßnahmen der Staaten zur Bekämpfung von Terrorismus und gewalttätigem Extremismus fest auf der Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit beruhen müssen.<sup>33</sup> Sie erkennen an, dass wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus und gewalttätigem Extremismus einerseits und der Schutz der Menschenrechte andererseits keine gegensätzlichen Ziele sind, sondern sich gegenseitig ergänzen und verstärken. Um sicherzustellen, dass die Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung mit den Menschenrechtsstandards im Einklang stehen, muss gewährleistet sein, dass die einschlägigen Rechtsvorschriften und die anwendbaren Strategien einen Rahmen bieten, der die Risiken und Auswirkungen auf die Menschenrechte gebührend berücksichtigt und angeht, eine willkürliche und diskriminierende Anwendung ausschließt und angemessene Schutzmaßnahmen und Rechtsmittel gegen Verstöße vorsieht. Der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen und der UN-Sonderberichterstatter für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung von

---

<sup>27</sup> Siehe Global Times, "Terrorists held for fatal crash", 31. Oktober 2013; Global Times "Police identify Tiananmen car crash as terrorist attack", 30. Oktober 2013; China Daily, "Railway attack orchestrated by terrorists", 2. März 2014; The Guardian, "Chinese police hunt for two Xinjiang men after deadly Tiananmen car crash", 29. Oktober 2013; BBC, "Four sentenced in China over Kunming station attack", 12. September 2014.

<sup>28</sup> Z. B. Reuters, "Syria says up to 5,000 Chinese Uighurs fighting in militant groups", 8. Mai 2017.

<sup>29</sup> Siehe Informationsbüro des Staatsrats der Volksrepublik China, Weißbuch "Der Kampf gegen Terrorismus und Extremismus und der Schutz der Menschenrechte in Xinjiang", März 2019, in dem es heißt, dass "Separatismus der Nährboden ist, auf dem Terrorismus und Extremismus in Xinjiang Wurzeln schlagen".

- <sup>30</sup> Siehe Informationsbüro des Staatsrats der Volksrepublik China, Weißbuch "The Fight gegen Terrorismus und Extremismus und zum Schutz der Menschenrechte in Xinjiang", März 2019.
- <sup>31</sup> Informationsbüro des Staatsrats der Volksrepublik China, Weißbuch "Respektierung und Schutz der Rechte aller ethnischen Gruppen in Xinjiang", Juli 2021.
- <sup>32</sup> Z.B. Bemerkungen "A People-centered Approach for Global Human Rights Progress", von S.E. Wang Yi, Staatsrat und Außenminister der Volksrepublik China, im hochrangigen Segment der 46. Sitzung des UN-Menschenrechtsrats, 22. Februar 2021.
- <sup>33</sup> Z . B . d i e Globale Strategie der Vereinten Nationen zur Terrorismusbekämpfung (A/RES/60/288) und der Aktionsplan der Vereinten Nationen zur Verhütung von gewalttätigem Extremismus (A/70/674).

Terrorismus und andere haben deutlich gemacht, dass dies in vielen Rechtssystemen eine Herausforderung bleibt.<sup>34</sup>

16. China hat ein sogenanntes "Anti-Terrorismus-Gesetzesystem"<sup>35</sup> entwickelt, das sich aus spezifischen Gesetzen zur nationalen Sicherheit und Terrorismusbekämpfung,<sup>36</sup> allgemeinem Strafrecht und Strafprozessrecht,<sup>37</sup> sowie formellen Vorschriften zu Religion und "Ent-Extremisierung" zusammensetzt.<sup>38</sup> Die meisten dieser Gesetze und Vorschriften, sowohl auf nationaler als auch auf XUAR-Ebene, wurden zwischen 2014 und 2018 im Rahmen der Kampagne "Strike Hard" verabschiedet oder überarbeitet. Diese Entwicklungen wurden von zahlreichen offiziellen politischen Erklärungen und erläuternden Stellungnahmen begleitet.<sup>39</sup>

#### A. Klarheit, Breite und Umfang der Begriffe "Terrorismus" und "Extremismus"

17. Sowohl das Anti-Terror-Gesetz der VR China ("CTL") als auch die Xinjiang-Durchführungsbestimmungen zum Anti-Terror-Gesetz der VR China ("XIM") definieren Terrorismus als:

"Vorschläge und Handlungen, die eine soziale Panik auslösen, die öffentliche Sicherheit gefährden, Personen oder Eigentum angreifen oder nationale Organe oder internationale Organisationen durch Methoden wie Gewalt, Zerstörung und Einschüchterung zwingen, um ihre politischen, ideologischen oder sonstigen Ziele zu erreichen".<sup>40</sup>

18. Die Elemente der Definition sind sehr weit gefasst. Begriffe wie "Vorschläge", "soziale Panik" und "andere Ziele" sind nicht klar definiert und könnten ein breites Spektrum von Handlungen umfassen, die weit von einer ausreichenden Schwelle der Schwere und des nachweisbaren Vorsatzes für terroristische Handlungen entfernt sind.<sup>41</sup> Sowohl im CTL als auch in der XIM wird die Definition von Terrorismus durch eine Liste von Handlungen ergänzt, die "terroristische Aktivitäten" darstellen und die Definition etwas präzisieren:

"Im Sinne dieses Gesetzes bezeichnet der Begriff "terroristische Aktivitäten" die folgenden Handlungen terroristischer Art: (1) Organisieren, Planen, Vorbereiten oder Durchführen von Aktivitäten, die Opfer, schwere Sachschäden, Schäden an öffentlichen Einrichtungen, Störungen der sozialen Ordnung und andere schwere soziale Schäden verursachen oder zu verursachen versuchen; (2) Befürworten von Terrorismus, Anstiften zu terroristischen Aktivitäten oder illegaler Besitz von Artikeln, die Terrorismus befürworten, oder Zwingen anderer Personen, an öffentlichen Orten Kostüme oder Symbole zu tragen, die Terrorismus befürworten; (3) Organisieren, Führen oder Mitwirken in terroristischen Organisationen; (4) Bereitstellen von Informationen, Geldmitteln, Materialien, Arbeitsleistungen, Technologien, Orten und anderen

---

<sup>34</sup> Siehe z. B. Bericht des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte über "bewährte Praktiken und Erkenntnisse darüber, wie der Schutz und die Förderung der Menschenrechte zur Verhütung und Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus beitragen" (A/HRC/33/29) vom 21. Juli 2016 und "Bericht des Sonderberichterstatters über die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus" (A/HRC/43/46) vom 21. Februar 2020. Siehe auch die Kommentare des UN-Sonderberichterstatters zur Gesetzgebung und Politik verschiedener Staaten weltweit: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-terrorism/comments-legislation-and-policy>.

<sup>35</sup> Weißbuch "Die Bekämpfung von Terrorismus und Extremismus und der Schutz der Menschenrechte in Xinjiang", März 2019.

<sup>36</sup> Gesetz über die nationale Sicherheit von 2015; Gesetz über die Terrorismusbekämpfung von 2015; Durchführungsmaßnahmen für das Gesetz über die Terrorismusbekämpfung der VR China in der XUAR von 2016 (geändert im Jahr 2018).

<sup>37</sup> Chinesisches Strafrecht (und seine verschiedenen Änderungen); Chinesisches Strafprozessrecht (und seine verschiedenen Änderungen); Stellungnahmen zu bestimmten Fragen der Rechtsanwendung bei der Bearbeitung von Strafsachen im Zusammenhang mit Terrorismus und Extremismus (gemeinsam herausgegeben vom Obersten Volksgericht, der Obersten Volksstaatsanwaltschaft, dem Ministerium für öffentliche Sicherheit und dem Justizministerium im März 2018).

<sup>38</sup> Verordnung über religiöse Angelegenheiten (in der 2017 geänderten Fassung); Verordnung über religiöse Angelegenheiten der XUAR (in der 2014 geänderten Fassung); Verordnung über die De-

Extremisierung der XUAR von 2017 (in der 2018 geänderten Fassung).

<sup>39</sup> Z.B. die 11 Weißbücher der Regierung zur Lage in der XUAR:

[http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/page\\_1.html](http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/page_1.html).

<sup>40</sup> Artikel 3 des CTL; Artikel 3 der XIM.

<sup>41</sup> Siehe "Bericht des Sonderberichterstatters über die Förderung und den Schutz von Menschenrechten und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus: Ten areas of best practices in countering terrorism" (A/HRC/16/51), 22. Dezember 2010, Abs. 28, für einen Überblick über die Bedingungen für eine menschenrechtskonforme Definition von Terrorismus und einen Vorschlag für eine Musterdefinition von Terrorismus als bewährte Praxis. Die Modelldefinition des Sonderberichterstatters steht auch im Einklang mit der Resolution 1566 (2004) des Sicherheitsrats.

Unterstützung, Hilfe und Bequemlichkeit für terroristische Organisationen, Terroristen, die Durchführung von terroristischen Aktivitäten oder die Ausbildung in Bezug auf terroristische Aktivitäten; (5) Sonstige terroristische Aktivitäten" (inoffizielle Übersetzung).<sup>42</sup>

19. Die aufgelisteten Tätigkeiten entsprechen im Allgemeinen den im Strafgesetzbuch unter Strafe gestellten Handlungen.<sup>43</sup> Allerdings sind auch hier einige der aufgelisteten Handlungen vage und/oder subjektiv formuliert, ohne dass näher erläutert wird, was darunter zu verstehen ist, z. B. "Störung der sozialen Ordnung und sonstige schwere soziale Schäden".<sup>44</sup>

20. Weitere Klarstellungen zur Auslegung der einschlägigen Bestimmungen wurden in den im März 2018 gemeinsam vom Obersten Volksgericht, der Obersten Volksstaatsanwaltschaft, dem Ministerium für öffentliche Sicherheit und dem Justizministerium herausgegebenen "Stellungnahmen zu bestimmten Fragen der Rechtsanwendung bei der Bearbeitung von Strafsachen im Zusammenhang mit Terrorismus und Extremismus" gegeben. In dem Gutachten werden einige Hinweise zur Auslegung und Anwendung bestimmter Begriffe des Artikels 120 des Strafgesetzes gegeben, der die Gründung, Leitung oder aktive Beteiligung an einer terroristischen Vereinigung betrifft. Die Stellungnahme ist zwar hilfreich, um bestimmte als terroristisch eingestufte Aktivitäten näher zu definieren, geht aber nicht auf alle Probleme ein, beispielsweise auf den Umfang des Begriffs "Extremismus" bei der Beschreibung verschiedener terroristischer Straftaten, wie nachstehend erläutert.

21. Daher besteht die Sorge, dass der Umfang der Definitionen die Möglichkeit zulässt, dass legitime Proteste, Meinungsverschiedenheiten und andere Menschenrechtsaktivitäten oder echte religiöse Aktivitäten unter den Begriff "Terrorismus" oder "terroristische Aktivitäten" fallen und folglich rechtliche Zwangsbeschränkungen für legitime, nach den internationalen Menschenrechtsnormen geschützte Aktivitäten auferlegt werden können.<sup>45</sup> Solche Bestimmungen können - absichtlich oder versehentlich - in diskriminierender oder anderweitig willkürlicher Weise gegen Einzelpersonen oder Gemeinschaften eingesetzt werden.

22. In Bezug auf "Extremismus" enthält die Verordnung über religiöse Angelegenheiten in Xinjiang ("XRAR") eine Definition von "religiösem Extremismus", die sich auf Folgendes bezieht

"die Entstellung religiöser Lehren und die Förderung von Extremismus sowie anderer extremer Gedanken, Reden und Verhaltensweisen wie die Förderung von Gewalt, sozialem Hass und Antihumanität".<sup>46</sup>

So verbietet die XRAR "extremistische ... Ideen", "Gedanken", "Aktivitäten", "Kleidung", "Symbole", "Zeichen" und "Inhalte", bietet aber wenig Klarheit darüber, was diese Elemente so ausmacht, dass sie als "extremistisch" gelten.

23. Die XUAR-Verordnung zur Ent-Extremisierung ("XRD") definiert "Extremismus" als "Behauptungen und Verhaltensweisen, die sich der Verzerrung religiöser Lehren oder anderer Mittel bedienen, um zu Hass oder Diskriminierung anzustiften und Gewalt zu befürworten", und "Extremismus" als "Reden und Handlungen unter dem Einfluss des Extremismus, die eine radikale religiöse Ideologie verbreiten und die normale Produktion und den Lebensunterhalt ablehnen und stören".<sup>47</sup> Diese Verordnung enthält auch eine offene Liste von "primären Ausdrucksformen der Extremisierung", die alle verboten werden sollen, einschließlich "Störung normaler Kultur- und Freizeitaktivitäten, Ablehnung oder Verweigerung öffentlicher Güter und Dienstleistungen wie Radio und Fernsehen", "Verbreitung von religiösem Fanatismus durch unregelmäßige Bärte oder Namenswahl" und "absichtliche Störung oder Untergrabung der Umsetzung von Familienplanungsmaßnahmen".<sup>48</sup> In diesem Zusammenhang ist es bemerkenswert, dass sich das chinesische Recht und die chinesische Politik durchgängig auf "Extremismus" im Allgemeinen beziehen, ohne das kritische qualifizierende Adjektiv "gewalttätig", wie es die UN-Instrumente zu diesem Thema verwenden.<sup>49</sup>

<sup>42</sup> Artikel 3, CTL. Siehe auch Artikel 6, XIM.

<sup>43</sup> Art. 120 und folgende, CL.

<sup>44</sup> Siehe auch Art. 6 XIM, der einen ähnlichen Wortlaut hat.

<sup>45</sup> Schreiben einer Gruppe von Sonderverfahren des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen an China, OL CHN 18/2019, S. 4-5, 1. November 2019.

<sup>46</sup> Artikel 65, XRAR (inoffizielle Übersetzung).

<sup>47</sup> Artikel 3, XRD (inoffizielle Übersetzung).

<sup>48</sup> Artikel 9 (5, 8, 14), XRD (inoffizielle Übersetzung).

<sup>49</sup> Z. B. · UN-Aktionsplan zur Verhütung von gewalttätigem Extremismus (A/70/674).



24. So scheinen die Rechtstexte das, was andernfalls als Fragen der persönlichen Entscheidung in Bezug auf die Religionsausübung ausgelegt werden könnte, mit "Extremismus"<sup>50</sup> und "Extremismus" mit dem Phänomen des Terrorismus zu verbinden,<sup>51</sup> wodurch das Spektrum der Verhaltensweisen, die unter einem Ziel oder Vorwand der Terrorismusbekämpfung ins Visier genommen werden können, erheblich erweitert wird. Eine solche Vermischung durch die Anwendung weit gefasster oder vager Definitionen wirft besondere Probleme in Bezug auf die Kriminalisierung nach chinesischem Strafrecht auf, z. B. der "Förderung von Terrorismus und Extremismus durch Bücher, Audio- und Videomaterial"<sup>52</sup> oder des "Besitzes von Büchern, Audio- und Videomaterial oder anderen Dingen, obwohl man weiß, dass sie Terrorismus oder Extremismus produzieren, verbreiten und predigen".<sup>53</sup> Aufgrund der sehr subjektiven Vorstellungen davon, was "Extremismus" definiert oder ausmacht, hat der UN-Sonderberichterstatter für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus Folgendes festgestellt

"Der Begriff ... hat keinen Bezug zu verbindlichen internationalen Rechtsnormen und ist, wenn er als strafrechtliche Rechtskategorie verwendet wird, unvereinbar mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit; er ist daher per se mit der Ausübung bestimmter grundlegender Menschenrechte unvereinbar."<sup>54</sup>

## **B. Methoden zur Identifizierung von Verdächtigen und "extremismusgefährdeten" Personen**

25. Wie bereits erwähnt, enthält die XUAR-Verordnung zur Ent-Extremisierung ("XRD") von 2017 eine Liste von 15 "primären Äußerungen der Extremisierung", die als "Worte und Handlungen unter dem Einfluss von Extremismus" beschrieben werden und verboten sind.<sup>55</sup> Diese Liste könnte ein Versuch gewesen sein, eine Reihe solcher Listen zu standardisieren und zu kodifizieren, die in verschiedenen Orten in der XUAR aufgetaucht waren, insbesondere eine Liste mit 75 Anzeichen für religiösen Extremismus, die lokale Behörden und Polizeidienststellen Berichten zufolge im Dezember 2014 zu verteilen begonnen hatten.<sup>56</sup> Diese Listen mit "Anzeichen" und "primären Ausdrucksformen" von religiösem Extremismus umfassen Verhaltensweisen, die durchaus unter die Ausübung der Grundfreiheiten fallen und nicht *per se* mit Gewalt oder potenziellen Gewalttaten verbunden sind. Zu den Beispielen gehören die "Ablehnung oder Verweigerung von Radio und Fernsehen";<sup>57</sup> "junge Männer und Männer mittleren Alters mit einem langen Bart"<sup>58</sup>; "plötzlich mit dem Trinken und Rauchen aufzuhören und nicht mit anderen zu interagieren, die trinken und rauchen"<sup>59</sup>; und "sich normalen kulturellen und sportlichen Aktivitäten wie Fußball- und Gesangswettbewerben zu widersetzen";<sup>60</sup> und andere.

26. Verschiedene Verhaltensweisen, die mit der Äußerung abweichender Meinungen verbunden sind, werden ebenfalls als Zeichen von "Extremismus" angesehen. Dazu gehören beispielsweise "Widerstand gegen die geltende Politik und die geltenden Vorschriften";<sup>61</sup> "Nutzung von Handy-SMS und WeChat und anderer sozialer Chat-Software zum Austausch von Lernerfahrungen, Lesen illegaler religiöser Propagandamaterialien";<sup>62</sup> "Mitführen illegaler politischer und religiöser Bücher und audiovisueller Produkte oder deren Überprüfung in der Wohnung";<sup>63</sup> oder "Nutzung von Satellitenempfängern, Internet, Radio

---

<sup>50</sup> Zum Beispiel in Artikel 4 der XRD, in dem es heißt, dass das Ziel der "De-Extremisierung" darin besteht, "die Religion chinesischer zu machen" und "die Religionen dazu zu bringen, mit der sozialistischen Gesellschaft kompatibel zu werden" (inoffizielle Übersetzung).

<sup>51</sup> Offensichtlich zum Beispiel in Artikel 4 des CTL, in dem "Extremismus" als ideologische Grundlage des Terrorismus beschrieben wird. Siehe auch Weißbuch "Der Kampf gegen Terrorismus und Extremismus und der Schutz der Menschenrechte in Xinjiang", März 2019.

<sup>52</sup> Artikel 120c CL (inoffizielle Übersetzung).

<sup>53</sup> Artikel 120f, CL (inoffizielle Übersetzung).

<sup>54</sup> "Bericht des Sonderberichterstatters über die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Bekämpfung des Terrorismus" (A/HRC/43/46), 21. Februar 2020, Abs. 14. 14.

<sup>55</sup> Artikel 9, XRD (inoffizielle Übersetzung).

<sup>56</sup> Zum Beispiel, Sina news, "Xinjiang local authorities organise people to identify 75 religious extremes" (inoffizielle Übersetzung), 24. Dezember 2014, verfügbar unter <http://news.sina.com.cn/c/2014-12-24/093231321497.shtml>.

<sup>57</sup> Artikel 9.5, XRD (inoffizielle Übersetzung).

- <sup>58</sup> Zeichen 9 auf der Liste der 75 Zeichen für religiösen Extremismus (inoffizielle Übersetzung). Siehe auch Artikel 9.8, XRD, der sich auf "unregelmäßige Bärte" bezieht.
- <sup>59</sup> Zeichen 10 auf der Liste der 75 Zeichen für religiösen Extremismus (inoffizielle Übersetzung).
- <sup>60</sup> Zeichen 15 auf der Liste der 75 Zeichen für religiösen Extremismus (inoffizielle Übersetzung).
- <sup>61</sup> Zeichen 2 auf der Liste der 75 Zeichen für religiösen Extremismus (inoffizielle Übersetzung).
- <sup>62</sup> Zeichen 39 auf der Liste der 75 Zeichen für religiösen Extremismus (inoffizielle Übersetzung).
- <sup>63</sup> Zeichen 40 auf der Liste der 75 Zeichen für religiösen Extremismus (inoffizielle Übersetzung).

und andere Geräte, um illegal religiöse Radio- und Fernsehprogramme aus dem Ausland zu hören, zu sehen und zu verbreiten",<sup>64</sup> "Widerstand gegen die Regierungspropaganda" und "Weigerung, normale Filme und Fernsehsender anzusehen"<sup>65</sup>.

27. Darüber hinaus enthalten die Listen auch Verstöße gegen andere Gesetze und Strategien, z. B. gegen die Familienplanungspolitik<sup>66</sup>. Dies bedeutet, dass eine Person, die gegen ein solches anderes Gesetz oder eine solche Politik verstößt, nicht nur den Sanktionen ausgesetzt ist, die in diesem Gesetz oder dieser Politik für den eigenen Verstoß vorgesehen sind, sondern auch in den Bereich dessen fallen kann, was als "extremistisch" angesehen wird, mit zusätzlichen Konsequenzen auf dieser Grundlage, wie z. B. strafrechtliche Bestrafung und/oder "Umerziehung", wie weiter unten erläutert.

28. Diese Listen von Indikatoren zur Identifizierung von Personen, die von "Extremismus" oder Terrorismus "bedroht" sind, scheinen auf Elementen zu beruhen, die nicht unbedingt als tatsächliche und substanzielle Indikatoren dafür dienen, dass eine Person gewalttätiges extremistisches oder terroristisches Verhalten an den Tag gelegt hat oder Gefahr läuft, dies zu tun. Vielmehr scheinen sie auf einer vereinfachenden Assoziation dieser Indikatoren mit "Terrorismus" oder "Extremismus" zu beruhen, während viele dieser Indikatoren für sich genommen (und sogar in ihrer Gesamtheit) lediglich Ausdruck einer persönlichen Entscheidung bei der Ausübung islamischer religiöser Überzeugungen und/oder legitimer Meinungsäußerungen sein können. Die Anwendung von Methoden, die auf solch subjektiven oder oberflächlichen "Risikofaktoren" beruhen und Elemente überbetonen, die ansonsten als legitime religiöse Praxis, kulturelle Präferenz oder persönliche Entscheidung angesehen werden könnten, birgt die Gefahr, dass ein weites Netz ausgeworfen wird, um Einzelpersonen (die keine Verbindung zu gewalttätigem Extremismus oder Terrorismus haben) diesen Gesetzen und Maßnahmen, unvorhersehbaren Ergebnissen und einer potenziell willkürlichen Anwendung von Recht und Politik zu unterwerfen.<sup>67</sup> Die Verhängung von Zwangssanktionen auf der Grundlage von Indikatoren, die Verhaltensweisen umfassen, die auf die legitime Ausübung des Rechts auf Religionsfreiheit hinauslaufen können, birgt die ernste Gefahr einer diskriminierenden Anwendung und des Einsatzes von Instrumenten zur Erstellung von Personenprofilen in erster Linie aufgrund ihrer ethnisch-religiösen Identität und deren individueller Ausdrucksformen.

### C. Umfang und Art der Reaktionen auf angeblich "terroristisches" oder "extremistisches" Verhalten

29. In ihrem Weißbuch "Berufliche Bildung und Ausbildung in Xinjiang" vom August 2019 erklärte die Regierung, dass ihr System darauf abzielt, ein Gleichgewicht zwischen harter Bestrafung für schwere Straftaten und Mitgefühl, Milde, Bildung und Rehabilitation für minder schwere Fälle herzustellen. Im Rahmen dieses Systems werden schwere Straftaten von Strafgerichten verurteilt und bestraft, während "minder schwere" Fälle auf dem Verwaltungsweg behandelt werden. Diese administrative Schiene umfasst so genannte "Vocational Education and Training Centres" (VETC-Einrichtungen),<sup>68</sup> die Einrichtungen sind, in denen Personen zur "Deradikalisierung" und "Umerziehung" untergebracht werden können. Die Unterscheidung zwischen "schwerwiegenden" und "geringfügigen" terroristischen und/oder "extremistischen" Handlungen ist unklar, wobei dieselben Verhaltensweisen häufig unter beide rechtlichen Kategorien fallen. Dies führt zu einer weiteren Verunsicherung der Bevölkerung darüber, welche Fälle in förmlichen Gerichtsverfahren entschieden werden müssen (oder können) und welche verwaltungsmäßig behandelt werden (können). Darüber hinaus beruht die Unterscheidung zwischen den Fallkategorien nach einer Bewertung der "Schwere" selbst auf unbestimmten Kriterien (wie "die Umstände sind geringfügig",<sup>69</sup> eine Person "stellt eine echte Gefahr dar, hat aber noch keine tatsächlichen Folgen verursacht",<sup>70</sup> die "subjektive Bosheit einer Person ist nicht tiefgreifend und sie kann aufrichtig bereuen",<sup>71</sup>

---

<sup>64</sup> Zeichen 41 auf der Liste der 75 Zeichen für religiösen Extremismus (inoffizielle Übersetzung).

<sup>65</sup> Zeichen 43 auf der Liste der 75 Zeichen für religiösen Extremismus (inoffizielle Übersetzung).

<sup>66</sup> Artikel 9.14, XRD.

<sup>67</sup> Der UN-Sonderberichterstatter für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei der Terrorismusbekämpfung hat auf die Fallstricke von Risikomodellen hingewiesen, die von Vorurteilen oder Unwissenheit geprägt sind, in den überwachten

Gemeinschaften zu Unvorhersehbarkeit führen, der administrativen Willkür Tür und Tor öffnen und keine gerichtliche Kontrolle ermöglichen. Siehe "Bericht des Sonderberichterstatters über die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Rahmen der Terrorismusbekämpfung" (A/HRC/43/46), 21. Februar 2020, Para. 17.

<sup>68</sup> Das OHCHR ist sich der Untersuchungen bewusst, die zu den verschiedenen Formen von Einrichtungen in der XUAR durchgeführt wurden. Für die Zwecke dieser Bewertung hat es sich jedoch dafür entschieden, VETC-Einrichtungen allgemein als Einrichtungen zu bezeichnen, die eine "De-Radikalisierungs"-Ausbildung und -Schulung anbieten, wie es im Weißbuch der Regierung vom August 2019 über "Berufliche Bildung und Ausbildung in Xinjiang" heißt.

<sup>69</sup> Artikel 38, XIM (nach Änderung 2018) (inoffizielle Übersetzung).

<sup>70</sup> Artikel 39, XIM (nach der Änderung 2018) (inoffizielle Übersetzung).

<sup>71</sup> Artikel 39 XIM (nach Änderung 2018) (inoffizielle Übersetzung).

oder eine Person "immer noch eine Gefahr für die Gesellschaft darstellt"<sup>72</sup> ). Diese weit gefassten Anforderungen schaffen erheblichen Spielraum für eine willkürliche, uneinheitliche und subjektive Anwendung des Gesetzes. So kann ein und dieselbe Handlung leicht zu ganz unterschiedlichen und unvorhersehbaren Rechtsfolgen führen.

30. Darüber hinaus kann nach dem Gesetz jede intervenierende Behörde in jeder Phase des Verfahrens (sei es Polizei, Staatsanwalt, Richter oder Vollstreckungsbeamter), ob im Straf- oder im Verwaltungsverfahren, die Entscheidung treffen, dass eine "Erziehung" als gerechtfertigt angesehen wird, und die Überstellung einer Person in eine VETC-Einrichtung anordnen. Die Einweisung in eine solche Einrichtung wird somit zu einer möglichen Konsequenz, wenn eine Person eine Handlung begangen hat, die als "Terrorismus" oder "Extremismus" ausgelegt werden kann, unabhängig davon, ob die Person auch strafrechtlich verfolgt wird. Darüber hinaus gibt es Bedenken, dass das Gesetz keine ausreichende Rechtssicherheit in Bezug auf die Kernelemente des "Erziehungs- und Umgestaltungs"-Systems selbst bietet, wie z. B. die zulässige Dauer für solche Wohnprogramme in VETC-Einrichtungen oder die Kriterien oder das Verfahren, nach denen Personen als angemessen "erzogen" gelten oder gelten können und somit entlassen werden können.

#### **D. Umfang der Präventiv-, Ermittlungs- und Zwangsbefugnisse sowie Grad der Aufsicht und des Rechtsschutzes**

31. Nach geltendem Recht verfügen die Organe der öffentlichen Sicherheit und die Exekutive im weiteren Sinne über weitreichende Befugnisse, um terroristische und "extremistische" Handlungen zu verhindern, zu untersuchen und darauf zu reagieren.<sup>73</sup> Das Gesetz zur Terrorismusbekämpfung (Counterterrorism Law, "CTL") und die Xinjiang Implementing Measures (XIM) ermächtigen beispielsweise die Organe der öffentlichen Sicherheit, "technologische Ermittlungsmaßnahmen" anzuwenden und Daten über zahlreiche Aspekte des Lebens von Personen, einschließlich personenbezogener und biometrischer Daten, zu sammeln und zu speichern.<sup>74</sup> Das Strafverfahrensgesetz ("CPL") erlaubt diesen Behörden den Einsatz spezieller Ermittlungstechniken, einschließlich elektronischer Überwachung,<sup>75</sup> während das CTL die Verhängung einer Reihe von restriktiven Maßnahmen gegen Verdächtige erlaubt, einschließlich der Anweisung, die Stadt nicht zu verlassen, keine öffentlichen Verkehrsmittel zu benutzen, nicht mit bestimmten Personen zu kommunizieren, Pässe auszuhändigen oder sich regelmäßig bei den Behörden zu melden.<sup>76</sup> Das Gesetz sieht vor, dass auch andere Stellen eine Rolle spielen und mit den Behörden zusammenarbeiten müssen. So müssen beispielsweise Telekommunikations- und Internetanbieter Systeme zur Überwachung von Informationsinhalten einrichten und den Beamten der öffentlichen Sicherheit Entschlüsselungs- und andere technische Unterstützung bieten.<sup>77</sup> und die Kommunalverwaltungen sind verpflichtet, neben anderen Maßnahmen auch Technologien einzusetzen, um die Verbreitung von Terrorismus und "Extremismus"<sup>78</sup> zu verhindern, und dafür zu sorgen, dass "öffentliche Bereiche der Stadt je nach Bedarf" mit "Videobildinformationssystemen für die öffentliche Sicherheit" ausgestattet werden.<sup>79</sup>

32. Diese spezifischen Befugnisse zur Terrorismusbekämpfung kommen zu den allgemeinen Befugnissen der staatlichen Sicherheitsorgane hinzu, Verdächtige über lange Zeiträume ohne unabhängige Überprüfung in Gewahrsam zu nehmen und in Untersuchungshaft zu nehmen, was gegen internationale Menschenrechtsvorschriften und -standards verstößt. Nach dem CPL kann eine Person beispielsweise bis zu 37 Tage lang inhaftiert werden, bevor eine förmliche Überprüfung stattfindet und entschieden wird, dass eine Verhaftung gerechtfertigt ist.<sup>80</sup>

33. In Bezug auf die Ausübung der Befugnisse nach dem CTL bestraft Artikel 94 den Machtmissbrauch durch das Personal von Einrichtungen zur Terrorismusbekämpfung und "anderes Verhalten, das gegen Gesetze oder

---

<sup>72</sup> Artikel 42, XIM (nach der Änderung 2018) (inoffizielle Übersetzung).

<sup>73</sup> Z. B. Artikel 17-67, CTL; Artikel 16-37, XIM.

<sup>74</sup> Z. B. Artikel 45, 50, CTL; Artikel 31, XIM (nach der Änderung 2018).

<sup>75</sup> Artikel 150 CPL (und folgende).

<sup>76</sup> Artikel 53, CTL.

<sup>77</sup> Artikel 18-19, CTL.

<sup>78</sup> Artikel 16, XIM (nach der Änderung 2018).

<sup>79</sup> Artikel 27, CTL.

<sup>80</sup> Siehe Artikel 80, 82, 91, CPL. Nach ihrem Besuch in China im Jahr 2004 stellte die UN-Arbeitsgruppe für willkürliche Inhaftierungen fest, dass die Inhaftierung einer Person in Polizeigewahrsam für mehr als vier bis fünf Tage im Hinblick auf die internationale Anforderung der Unverzüglichkeit problematisch ist. Sie stellte auch fest, dass das Erfordernis, dass die Verhaftung vom Staatsanwalt genehmigt werden muss, nicht den internationalen Standards entspricht, weil die Person nicht vor ein Justizorgan gebracht wird und weil der Staatsanwalt nicht ausreichend unabhängig ist, um als Ausübung der richterlichen Gewalt angesehen zu werden (wie in Artikel 9.3, ICCPR gefordert). Siehe Bericht der Arbeitsgruppe für willkürliche Inhaftierungen: Mission in China, E/CN.4/2005/6/Add.4, 29. Dezember 2004, Para. 32.

Disziplin".<sup>81</sup> Artikel 62 des XIM,<sup>82</sup> sieht wiederum vor, dass Mitarbeiter von Einrichtungen zur Terrorismusbekämpfung und der entsprechenden Abteilungen, die "ihre Pflichten bei der Terrorismusbekämpfung nicht erfüllen", verwahrt und erzogen werden können, bei schwerwiegenden Umständen verwaltungsrechtliche Sanktionen erhalten und strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden können, wenn eine Straftat begangen wurde.<sup>83</sup> Artikel 96 des CTL sieht außerdem vor, dass "relevante Einheiten oder Einzelpersonen", die mit einer Entscheidung gemäß dem CTL über die Verhängung von Verwaltungsstrafen oder administrativen Zwangsmaßnahmen nicht zufrieden sind, eine administrative Überprüfung beantragen oder eine Verwaltungsklage einreichen können.<sup>84</sup>

34. Dem OHCHR liegen keine Informationen darüber vor, inwieweit diese Rechtsbehelfe umgesetzt werden, weder in absoluten Zahlen noch als Anteil an den relevanten Fällen, oder, wenn sie umgesetzt werden, wie wirksam sie sind, um eine Rechtsverletzung zu beenden und wirksame Abhilfe zu schaffen. Die geltenden Rechtstexte selbst lassen darauf schließen, dass es, wenn überhaupt, nur eine begrenzte unabhängige gerichtliche Kontrolle der Behörden gibt, die die ihnen im Rahmen der Gesetze und Maßnahmen zur Terrorismus- und Extremismusbekämpfung übertragenen Befugnisse ausüben, was das Risiko einer diskriminierenden oder willkürlichen Anwendung erhöht. Die weitreichenden und weitreichenden rechtlichen Befugnisse, die den Behörden durch die chinesische Gesetzgebung eingeräumt werden, erfordern eine umfassende und transparente Regulierung im Einklang mit den Grundsätzen der Rechtmäßigkeit, der Notwendigkeit, der Verhältnismäßigkeit und der Rechenschaftspflicht (<sup>85</sup>), um mit den Menschenrechten und Grundfreiheiten, insbesondere dem Schutz der Privatsphäre und der Bewegungs-, Meinungs- und Religionsfreiheit, vereinbar zu bleiben.

35. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das chinesische "Anti-Terrorismus-Gesetzesystem"<sup>86</sup> auf vagen und weit gefassten Konzepten beruht, die verschiedenen Beamten einen großen Ermessensspielraum bei der Auslegung und Anwendung lassen. Die in dem Rahmen festgelegten Methoden zur Ermittlung und Bewertung problematischer Verhaltensweisen sind vereinfachend und anfällig für Subjektivität und scheinen nicht auf empirisch gewonnenen Erkenntnissen zu beruhen, die einen Zusammenhang zwischen den herangezogenen Verhaltensindikatoren und Terrorismus oder gewalttätigem Extremismus herstellen. Darüber hinaus sind die mit einem solchen Verhalten verbundenen rechtlichen Konsequenzen unvorhersehbar und unzureichend geregelt. Die Behörden verfügen über weitreichende Ermittlungs-, Präventiv- und Zwangsbefugnisse mit begrenzten Schutzmaßnahmen und einer unabhängigen gerichtlichen Kontrolle. Sowohl einzeln als auch in ihrer Gesamtheit geben diese Faktoren Anlass zu erheblichen Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit des Systems mit den internationalen Menschenrechtsnormen, da ein Rahmen geschaffen wird, der willkürlich und diskriminierend angewandt werden kann, die Ausübung legitimer Rechte in ungerechtfertigter Weise einschränkt, Einzelpersonen möglicherweise willkürlich inhaftiert und keine angemessenen Garantien zum Schutz vor Missbrauch vorsieht. In dem Kontext, in dem dieses System umgesetzt wird, und dadurch, dass "Extremismus" mit bestimmten religiösen und kulturellen Praktiken in Verbindung gebracht wird, birgt es auch das Risiko einer unnötigen, unverhältnismäßigen und diskriminierenden Anwendung auf die betroffenen ethnischen und religiösen Gemeinschaften.

#### **IV. Freiheitsentzug und andere Formen der Freiheitsberaubung**

36. Wie bereits erwähnt, hat die Regierung erklärt, dass ihr System zur Bekämpfung von Terrorismus und "Extremismus" auf einer Unterscheidung zwischen "schwerwiegenden" Handlungen, die strafrechtlich zu ahnden sind, und "geringfügigen" Fällen, die Milde, Bildung und Rehabilitation erfordern, beruht. Im Rahmen der letzteren, administrativen Schiene werden die betreffenden Personen im Allgemeinen in einem so genannten "Vocational Education and Training Centre" (VETC) untergebracht.<sup>87</sup> Die Regierung hat behauptet, dass die VETC-Einrichtungen seit 2019 geschlossen sind.<sup>88</sup>

---

<sup>81</sup> Inoffizielle Übersetzung.

<sup>82</sup> Fassung nach Änderung 2018.

<sup>83</sup> Inoffizielle Übersetzung.

<sup>84</sup> Die Durchführungsmaßnahmen für die XUAR (XIM) scheinen keine ähnliche Bestimmung zu enthalten.

<sup>85</sup> Siehe auch Anderes Schreiben einer Gruppe von Sonderverfahren des Menschenrechtsrats an China, 1. November 2019, OL CHN 18/2019, S. 11, 16-17.

<sup>86</sup> Informationsbüro des Staatsrats der Volksrepublik China, Weißbuch "Der Kampf gegen Terrorismus und Extremismus und der Schutz der Menschenrechte in Xinjiang", März 2019.

<sup>87</sup> August 2019 Weißbuch "Berufliche Bildung und Ausbildung in Xinjiang".

<sup>88</sup> Im Weißbuch "Berufliche Bildung und Ausbildung in Xinjiang" vom August 2019 heißt es, dass "als



## A. Verweise an "Zentren für berufliche Bildung und Ausbildung "

37. Im Oktober 2018, kurz nachdem die Regierung zum ersten Mal die Existenz von "Berufsbildungszentren" erklärt hatte, wurden sowohl die Xinjiang-Durchführungsmaßnahmen für das Gesetz der Volksrepublik China zur Terrorismusbekämpfung ("XIM") als auch die XUAR-Verordnung zur Enttabuisierung ("XRD") überarbeitet, um ausdrücklich Bestimmungen einzuführen, die die Einrichtung solcher Zentren erlauben.<sup>89</sup> Mitte 2019 berichtete die Regierung in einer Follow-up-Antwort an den CERD-Ausschuss, dass sie "Berufsbildungs- und Ausbildungszentren im Einklang mit dem Gesetz eingerichtet hat, um den Nährboden und die Bedingungen für die Verbreitung von Terrorismus und religiösem Extremismus zu beseitigen".<sup>90</sup>

38. Gemäß dem Weißbuch der Regierung von 2019 über "Berufliche Bildung und Ausbildung in Xinjiang" und den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen können drei Kategorien von Personen in solchen Zentren untergebracht werden. Die erste Kategorie umfasst Personen, die wegen terroristischer oder "extremistischer" Straftaten verurteilt wurden und die nach Abschluss ihrer Strafe "als potenzielle Bedrohung für die Gesellschaft eingestuft werden".<sup>91</sup> Diese Personen werden dem Gesetz zufolge per Gerichtsbeschluss in VETC-Einrichtungen eingewiesen.<sup>92</sup> Die zweite Kategorie umfasst "Personen, die zur Teilnahme an terroristischen oder extremistischen Aktivitäten angestiftet, genötigt oder veranlasst wurden, oder Personen, die an terroristischen oder extremistischen Aktivitäten unter Umständen teilgenommen haben, die nicht schwerwiegend genug waren, um eine Straftat darzustellen".<sup>93</sup> Diese Personen können auf Beschluss der Polizei in VETC-Einrichtungen eingewiesen werden.<sup>94</sup> Die dritte Kategorie umfasst "Personen, die zur Teilnahme an terroristischen oder extremistischen Aktivitäten angestiftet, genötigt oder veranlasst wurden, oder Personen, die an terroristischen oder extremistischen Aktivitäten teilgenommen haben, die eine reale Gefahr darstellten, aber keinen tatsächlichen Schaden verursachten".<sup>95</sup> In diesen Fällen kann die Staatsanwaltschaft beschließen, von einer Strafe abzusehen, sofern die "subjektive Böswilligkeit des Täters nicht tiefgreifend ist und er aufrichtig bereuen und freiwillig Aufklärung und Hilfe annehmen kann".<sup>96</sup>

39. In demselben Weißbuch von 2019 erklärte die Regierung, dass "Bildung und Ausbildung [in Berufsbildungseinrichtungen] keine Maßnahme zur Einschränkung oder Beschneidung der Freiheit der Person" sei, während sie in ihrer Antwort an den CERD-Ausschuss erklärte, dass Berufsbildungseinrichtungen "*ihrem Wesen nach Schulen*" seien.<sup>97</sup> Nach den internationalen Menschenrechtsnormen liegt jedoch eine Freiheitsberaubung vor, wenn eine Person "ohne ihre freie Zustimmung festgehalten wird",<sup>98</sup> was eine "schwerwiegendere Einschränkung der Bewegungsfreiheit auf engem Raum als ein bloßer Eingriff in die Freiheit der

---

die meisten Auszubildenden die geforderten Standards erreicht und ihren Abschluss gemacht haben" und dass "viele der Auszubildenden" eine Anstellung in Fabriken oder Unternehmen gefunden haben". Im Dezember 2019 erklärte Shohrat Zakir, Vorsitzender der Regionalregierung der XUAR, auf einer Pressekonferenz in Peking, dass die Auszubildenden der Berufsbildungszentren in der XUAR "alle ihren Abschluss gemacht haben", siehe Xinhua, "Trainees in Xinjiang education, training program have all graduated: official", 9. Dezember 2019.

<sup>89</sup> Artikel 38-39, 44, XIM (nach Änderung 2018); Artikel 17, XRD (nach Änderung 2018).

<sup>90</sup> UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, Information received from China on follow-up to the concluding observations on its combined fourteenth to seventeenth periodic reports, 9. Oktober 2019, CERD/C/CHN/FCO/14-17, S.2.

<sup>91</sup> Zitat aus dem Weißbuch 2019 "Berufliche Bildung und Ausbildung in Xinjiang" (Originaldokument auf Englisch).

<sup>92</sup> Artikel 30 CTL; Artikel 42 XIM (nach Änderung 2018).

<sup>93</sup> Zitat aus dem Weißbuch "Berufliche Bildung und Ausbildung in Xinjiang" von 2019 (Originaldokument auf Englisch).

<sup>94</sup> Artikel 38, XIM (nach der Änderung 2018).

<sup>95</sup> Zitat aus dem Weißbuch 2019 "Berufliche Bildung und Ausbildung in Xinjiang" (Originaldokument auf Englisch).

<sup>96</sup> Artikel 39, XIM (nach Änderung 2018) (inoffizielle Übersetzung). Das Weißbuch bezieht sich im Englischen auf Personen, "deren subjektive Schuld nicht tief war, die ihre Straftaten zugegeben haben und reumütig über ihre vergangenen Handlungen waren und daher nicht zu einer Strafe verurteilt

werden müssen oder von einer Strafe befreit werden können und die die Bereitschaft gezeigt haben, eine Ausbildung zu erhalten".

<sup>97</sup> UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, Information received from China on follow-up to the concluding observations on its combined fourteenth to seventeenth periodic reports, 9. Oktober 2019, CERD/C/CHN/FCO/14-17, S. 3-4.

<sup>98</sup> Bericht der UN-Arbeitsgruppe für willkürliche Inhaftierungen, para. 51, 19. Juli 2017, A/HRC/36/37.

Bewegung".<sup>99</sup> Ein Freiheitsentzug im Sinne der internationalen Menschenrechtsvorschriften kann an jedem beliebigen Ort stattfinden und muss nicht offiziell als solcher gekennzeichnet sein.

40. Im Weißbuch "Berufliche Bildung und Ausbildung in Xinjiang" von 2019 heißt es, dass die Zentren "stationär" sind und dass die Einweisung nicht freiwillig, sondern aufgrund einer Entscheidung des Gerichts oder der Beamten der öffentlichen Sicherheit erfolgt. Dies gilt sogar für Überweisungen durch die Staatsanwaltschaft, bei denen die betroffene Person die "Wahl" zwischen der Einweisung in ein Berufsbildungszentrum und einer Haftstrafe hat, was bedeutet, dass die Unterbringung in einem Berufsbildungszentrum eine Art alternative Sanktion zu einer Haftstrafe darstellt.

41. Die von OHCHR befragten Personen, die in VETC-Einrichtungen untergebracht waren, beschrieben, dass sie in solche Einrichtungen gebracht wurden, in der Regel von Beamten der öffentlichen Sicherheit. Die meisten der Befragten, die zwischen 2017 und 2019 festgenommen wurden, wurden auf einer Polizeistation festgehalten, bevor sie in eine VETC-Einrichtung überwiesen wurden.<sup>100</sup> Sie gaben an, dass ihnen gesagt wurde, dass sie in eine VETC-Einrichtung gehen müssen, und dass ihnen keine alternative Option angeboten wurde. Keiner der Befragten hatte das Gefühl, das Einweisungsverfahren anfechten zu können, und keiner hatte vor der Einweisung in die VETC-Einrichtung oder zu irgendeinem Zeitpunkt während ihres Aufenthalts dort Zugang zu einem Anwalt. Mehrere von ihnen wurden vor ihrer endgültigen Unterbringung lange auf Polizeistationen verhört.

42. Kein einziger Befragter gab an, die Einrichtung verlassen oder nach Hause gehen zu können, um sie zu besuchen. In den VETC-Einrichtungen beobachteten alle Befragten eine erhebliche Sicherheitspräsenz und mit Schusswaffen und/oder Schlagstöcken (einschließlich Elektrostöcken) bewaffnete Wachen, die meist Polizeiuniformen trugen.<sup>101</sup> Die Dauer der Aufenthalte in den VETC-Einrichtungen variierte, aber im Allgemeinen verbrachten die Befragten zwischen zwei Monaten und 18 Monaten in den Einrichtungen. Keiner von ihnen wurde bei der Einlieferung in die Einrichtung über die Dauer seines Aufenthalts informiert. Etwa die Hälfte der Befragten gab an, dass ihnen gelegentliche Besuche von oder Telefonate mit einem Verwandten gestattet wurden, allerdings nur unter strenger Überwachung.<sup>102</sup> Die andere Hälfte hatte keinen Kontakt zu ihrer Familie, und oft wussten die Angehörigen nicht, wo sie sich aufhielten.<sup>103</sup>

43. Die der chinesischen Regierung nahestehenden Medien haben regelmäßig Werbevideos über die VETC-Einrichtungen verbreitet. Diejenigen, die in solchen Videos interviewt wurden, begrüßten entweder ihre Aufenthalte oder sagten, dass diese sie davor bewahrt hätten, in den Terrorismus oder "Extremismus" hineingezogen zu werden.<sup>104</sup> Die von OHCHR befragten Personen gaben dagegen an, dass sie von den Wärtern ausdrücklich aufgefordert wurden, ihre Erfahrungen in der Einrichtung positiv darzustellen, wenn Außenstehende oder Familienangehörige sie besuchten.<sup>105</sup> Ein Befragter berichtete beispielsweise, dass sie vor dem Besuch einer ausländischen Delegation sagen sollten, dass "alles in Ordnung" sei, dass sie jeden Abend nach Hause gehen könnten, dass sie studierten und dass das Essen akzeptabel sei.<sup>106</sup> Darüber hinaus berichteten einige der Befragten, dass es ihnen ausdrücklich untersagt wurde, nach ihrer Entlassung Informationen über die Einrichtung weiterzugeben, und einige mussten ein entsprechendes Dokument unterschreiben.<sup>107</sup>

---

<sup>99</sup> UN-Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 35, Para. 5, 16. Dezember 2014, CCPR/C/GC/35.

<sup>100</sup> OHCHR-Interviews. Die Befragten verwendeten häufig den Begriff "Lager", um die Einrichtungen zu beschreiben. Das OHCHR ist zwar zuversichtlich, dass es sich bei den meisten dieser von den Befragten beschriebenen Einrichtungen tatsächlich um Berufsbildungszentren handelte, doch ist es möglich, dass es sich bei einigen um Untersuchungshaftanstalten handelte.

<sup>101</sup> OHCHR-Interviews. Siehe auch die "Xinjiang Police Files", die verschiedene Bilder von bewaffnetem Wachpersonal in VETC-Einrichtungen enthalten. Siehe "Xinjiang Police Files", Victims of Communism Memorial Foundation, Mai 2022 (im Folgenden die "Xinjiang Police Files").

<sup>102</sup> OHCHR-Interviews.

<sup>103</sup> OHCHR-Interviews.

<sup>104</sup> Siehe z. B. "Was machen Auszubildende in den Berufsbildungszentren von Xinjiang?" und "Nur Westler hassen Veränderungen durch die Eröffnung von Berufsbildungszentren in Xinjiang" (verfügbar auf YouTube).

<sup>105</sup> OHCHR-Interviews.

<sup>106</sup> OHCHR-Interview.

<sup>107</sup> OHCHR-Interviews. Dies steht auch im Einklang mit dem "Telegramm", in dem das in den VETC-Einrichtungen tätige Personal ebenfalls zu "striktter Geheimhaltung" aufgefordert wird. Siehe "The China Cables": "The Telegram", Abs. 25, veröffentlicht vom International Consortium of Investigative Journalists, 24. November 2019 (im Folgenden "China Cables").

44. Die Regierung hat behauptet, dass es den Teilnehmern jederzeit freisteht, dem Programm beizutreten oder es zu verlassen.<sup>108</sup> Übereinstimmende Berichte, die OHCHR erhalten hat, deuten jedoch darauf hin, dass es keine freie und informierte Zustimmung zur Unterbringung in den Zentren gibt, dass es für eine Person, die in einem so stark bewachten Zentrum festgehalten wird, unmöglich ist, dieses aus freien Stücken zu verlassen, und dass der Aufenthalt in einer VETC-Einrichtung aus der Sicht der betroffenen Person unbefristet ist, und dass sein Ende nur durch die Erfüllung nicht definierter Kriterien bestimmt wird, die von den Behörden bewertet werden. Da die Unterbringung in den VETC-Einrichtungen nicht freiwillig ist und die dort untergebrachten Personen offenbar keine Wahl hatten, stellt die Unterbringung in VETC-Einrichtungen eine Form der Freiheitsberaubung dar.<sup>109</sup>

45. Die internationalen Menschenrechtsvorschriften verlangen, dass Freiheitsentziehungen nicht willkürlich sein dürfen. Das Verbot der willkürlichen Inhaftierung, das in Artikel 9 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte verankert ist, ist sowohl eine Norm des Völkergewohnheitsrechts als auch eine zwingende Norm des Völkerrechts.<sup>110</sup> Wie der UN-Menschenrechtsausschuss, der die Umsetzung des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte überwacht, in maßgeblichen Leitlinien erläutert hat, ist der Begriff "Willkür" nicht mit "gegen das Gesetz" gleichzusetzen: Eine Festnahme oder Inhaftierung kann nach innerstaatlichem Recht zulässig und dennoch willkürlich sein, wenn Elemente der Unangemessenheit, Ungerechtigkeit, mangelnden Vorhersehbarkeit und eines ordnungsgemäßen Gerichtsverfahrens sowie fehlende Elemente der Angemessenheit, Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit vorhanden sind.<sup>111</sup> Auch die UN-Arbeitsgruppe für willkürliche Inhaftierung, die Beschwerden einzelner Beschwerdeführer in den Mitgliedstaaten über willkürliche Inhaftierungen prüft, betrachtet einen Freiheitsentzug als willkürlich, wenn es eindeutig unmöglich ist, sich auf eine Rechtsgrundlage zu berufen, die den Freiheitsentzug rechtfertigt, einschließlich Fällen von Freiheitsentzug in Ermangelung einer gesetzlichen Bestimmung sowie in Fällen schwerwiegender Verstöße gegen die internationalen Normen zum Recht auf ein faires Verfahren.<sup>112</sup> Zu diesen Schutzmaßnahmen gehört das Recht, über seine Rechte und die Gründe für die Festnahme informiert zu werden und ausreichenden Zugang zu Anwälten und Familienangehörigen zu haben.<sup>113</sup> Nach den internationalen Menschenrechtsnormen ist eine Inhaftierung auch dann willkürlich, wenn sie als Reaktion auf die legitime Ausübung von Menschenrechten erfolgt, wie z. B. die Ausübung des Rechts auf Meinungsfreiheit oder freie Meinungsäußerung, des Rechts, das eigene Land zu verlassen, der Religionsfreiheit und des Rechts von Minderheiten, ihre eigene Kultur zu pflegen, sich zu ihrer eigenen Religion zu bekennen oder ihre eigene Sprache zu verwenden.<sup>114</sup>

46. Mehrere wesentliche Merkmale des Berufsbildungssystems geben unter diesem Gesichtspunkt Anlass zur Sorge. Erstens scheint es für Freiheitsentziehungen in stationären Einrichtungen seit geraumer Zeit keine offensichtliche Rechtsgrundlage mehr zu geben. Die Xinjiang-Durchführungsmaßnahmen für das Gesetz der Volksrepublik China zur Terrorismusbekämpfung ("XIM") und die XUAR-Verordnung zur De-Extremisierung ("XRD") wurden im Oktober 2018 geändert, um die Einrichtung der VETCs und die Einweisung von Personen in Wohnprogramme zu genehmigen,<sup>115</sup> obwohl die Einweisungswelle in die VETCs

---

<sup>108</sup> Xinhua news, "Trainees in Xinjiang, education, training program have all graduated: official", 9. Dezember 2019.

<sup>109</sup> Siehe auch die jüngste Stellungnahme der UN-Arbeitsgruppe für willkürliche Inhaftierungen, A/HRC/WGAD/2022/6, 23. Mai 2022, Abs. 28 und 29, in denen sie ihren Standpunkt bekräftigt, dass "Umerziehungszentren" Orte des Freiheitsentzugs sind. Dies deckt sich auch bis zu einem gewissen Grad mit dem "Telegramm" aus den China Cables, in dem die Funktionsweise der VETC-Einrichtungen beschrieben wird und in dem es heißt, dass es der Polizei strengstens untersagt ist, den Bereich der Studenten mit Waffen zu betreten, und dass sie niemals eine Flucht zulassen darf". Siehe auch die "Xinjiang Police Files", interne Richtlinien, "Incident response plan in case of escapes during outdoor activities", die Berichten zufolge "shoot to kill"-Anweisungen für den Fall einer Flucht zulassen.

<sup>110</sup> Bericht der UN-Arbeitsgruppe für willkürliche Inhaftierung, A/HRC/22/44 (24. Dezember 2012), Absatz. 79.

<sup>111</sup> UN-Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 35 - Artikel 9 (Freiheit und Sicherheit der Person), CCPR/C/GC/35 (16. Dezember 2014), Para. 12.

<sup>112</sup> UN-Arbeitsgruppe für willkürliche Inhaftierung, Revised Fact Sheet No. 26, 8. Februar 2019, S. 5-7.

- <sup>113</sup> Siehe Artikel 10-11, AEMR; Artikel 9 und 14, ICCPR; UN-Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 32 - Artikel 14: Recht auf Gleichheit vor Gericht und auf ein faires Verfahren, CCPR/C/GC/32, 23. August 2007; und Bericht der UN-Arbeitsgruppe für willkürliche Inhaftierung - Grundprinzipien und Leitlinien der Vereinten Nationen für Rechtsbehelfe und Verfahren für das Recht jeder Person, der die Freiheit entzogen ist, ein Gericht anzurufen, A/HRC/30/37, 6. Juli 2015.
- <sup>114</sup> UN-Arbeitsgruppe für willkürliche Inhaftierung, Revised Fact Sheet No. 26, 8. Februar 2019, S. 5-7.
- <sup>115</sup> Mit Ausnahme der Kategorie verurteilter Straftäter, die als zu gefährlich für eine Entlassung angesehen werden, für die ein solches Programm früher genehmigt wurde (siehe Artikel 30, CTL). Der Wohncharakter des

bereits weit vorher, ab April 2017, begonnen.<sup>116</sup> Darüber hinaus sind die XIM und XRD, wie oben erörtert, in ihrem Anwendungsbereich vage und anfällig für zu weite Auslegungen und damit für eine willkürliche und diskriminierende Anwendung.

47. Zweitens umfassen, wie oben beschrieben, die Gründe, aus denen Personen an VETCs verwiesen und dort untergebracht werden können, Verhaltensweisen, die auf den *ersten Blick* rechtmäßig sind, auch als Ausdruck oder Manifestation der Ausübung von Grundrechten und -freiheiten. Verschiedene harmlose Gründe für die Einweisung in ein VETC werden in der sogenannten "Karakax-Liste" beschrieben, einem öffentlich zugänglichen Dokument, bei dem es sich offenbar um ein Regierungsdokument handelt, das möglicherweise aus dem Jahr 2019 stammt und höchstwahrscheinlich authentisch ist. Diese Liste, die aus einer Tabelle mit Informationen über uigurische "Auszubildende" in Berufsbildungseinrichtungen in einem bestimmten Bezirk in der XUAR besteht, enthält 311 Personen und die Gründe für ihre Überweisung. Zu diesen Gründen gehören, dass sie viele Kinder haben, dass sie eine "unsichere Person" sind, dass sie in einem bestimmten Jahr geboren wurden, dass sie Ex-Sträflinge sind, dass sie einen Schleier oder einen Bart tragen, dass sie einen Reisepass beantragt und das Land nicht verlassen haben usw.<sup>117</sup> Ehemalige Häftlinge berichteten dem OHCHR von ähnlichen Gründen für die Einweisung in VETC-Einrichtungen. Sie schilderten, dass sie wegen Reisen oder Verbindungen ins Ausland, wegen des Versuchs, ihre chinesische Staatsbürgerschaft zu annullieren, wegen der doppelten Registrierung in einem Nachbarland oder wegen des Herunterladens von WhatsApp an VETC-Einrichtungen verwiesen wurden. Anderen wurde einfach gesagt, dass sie auf einer Liste stünden oder dass eine Quote erfüllt werden müsse. Aufgrund der subjektiven Art und Weise, mit der die Beurteilungen offenbar vorgenommen werden, ist die Gefahr einer willkürlichen Inhaftierung von Personen in VETC-Einrichtungen akut.

48. Drittens scheint es bei der Unterbringung in VETCs kein Verfahren zu geben, wie es bei einer Inhaftierung üblich ist, so dass den betroffenen Personen die Garantien und der Schutz vorenthalten werden, die nach internationalem Recht mit einer Inhaftierung einhergehen müssen. Die Inhaftierten haben offenbar keinen Zugang zu Anwälten und werden nicht über die Dauer ihrer Unterbringung oder die Kriterien für ihre Entlassung informiert, die im Gesetz nicht festgelegt sind. Die Personen, mit denen das OHCHR sprach, beschrieben irgendeine Form von Verfahren, oft kurz vor ihrer Freilassung, bei denen sie über ihr Fehlverhalten, die Milde der Behörden in ihrem Fall und ihre Verurteilung zu einer Haftstrafe "informiert" wurden, die anschließend offenbar aufgehoben wurde (wie ihre Freilassung beweist). Diese Berichte decken sich mit anderen Hinweisen darauf, dass um den Oktober 2018 herum versucht wurde, den Status der Personen in den VETC-Einrichtungen rückwirkend zu "regularisieren". Wie oben erläutert, wurden am 9. Oktober 2018 die Gesetze der XUAR geändert, um ihre Einrichtung und Nutzung ausdrücklich zu genehmigen.<sup>118</sup> In einem am 16. Oktober 2018 veröffentlichten Video (<sup>119</sup>) verwies die Regierung auch auf "zweimal informieren und einmal ankündigen"-Sitzungen, ein quasi-legales Verfahren, bei dem die Behörden die Person und ihre Familie über die Art ihrer Beteiligung an terroristischen Aktivitäten informieren, sie weiter über die Art ihrer Beteiligung an "extremistischen" Aktivitäten informieren und daraufhin die Politik der Regierung ankündigen, im Einklang mit dem Gesetz Milde walten zu lassen.<sup>120</sup> Ein Befragter beschrieb seine Erfahrung wie folgt: "Ich war nicht

---

In Artikel 45 des XIM (Fassung 2018) werden die zuständigen Stellen angewiesen, Bildungsmaßnahmen durchzuführen, "um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Personen, die eine Ausbildung erhalten, wieder in die Gesellschaft zurückkehren und zu ihren Familien zurückkehren können" (inoffizielle Übersetzung).

<sup>116</sup> Einige Experten haben auch argumentiert, dass die im Oktober 2018 geschaffene Rechtsgrundlage nach chinesischem Recht selbst unzureichend ist, und behauptet, dass nach geltendem chinesischem Recht die Befugnis, einer Person die Freiheit zu entziehen, durch vom Nationalen Volkskomitee oder seinem Ständigen Ausschuss verabschiedete Gesetze genehmigt werden muss (Artikel 7, Gesetzgebungsgesetz), und dass die Überarbeitungen von 2018 in Gesetzen vorgenommen wurden, die diese innerstaatliche Anforderung an die Rechtmäßigkeit nicht erfüllen. Siehe z. B. J. Daum, *Explainer on Xinjiang Regulations*, 11. Oktober 2018 (<https://www.chinalawtranslate.com/en/explainer-on-xinjiang-regulations/>).

<sup>117</sup> Siehe die "Karakax-Liste", die von verschiedenen Medien im Februar 2020 veröffentlicht wurde. Eine weitere derartige Liste ist in den "Xinjiang Police Files" enthalten, in denen ebenfalls ähnliche

Gründe für die Inhaftierung genannt werden.

<sup>118</sup> Artikel 38-39, 44, XIM (nach Änderung 2018); Artikel 17, XRD (nach Änderung 2018).

<sup>119</sup> Fokus-Interview, bei 3.27 Minuten, unter  
<http://tv.cctv.com/2018/10/16/VIDEVvr9aq34SsDMrB6IRGnh181016.shtml>.

<sup>120</sup> Solche Sitzungen könnten eine Folge der mit der Gesetzesänderung vom Oktober 2018 eingeführten Politik sein, wonach die Staatsanwaltschaft beschließen kann, Milde walten zu lassen und auf eine strafrechtliche Verurteilung zu verzichten, wenn der Angeklagte gesteht, Reue zeigt und sich bereit erklärt, ein Berufsbildungszentrum aufzusuchen (Artikel 38-46, XIM nach Änderung von 2018). Sie deckt sich auch mit einer Änderung des chinesischen Strafverfahrensgesetzes vom Oktober 2018, die ein System der Strafmilderung (plea bargain) formalisiert, bei dem der Angeklagte gestehen, Reue zeigen und eine Strafe akzeptieren kann (Artikel 15, CPL).



Mir wurde gesagt, warum ich dort war und wie lange ich dort sein würde. Ich wurde aufgefordert, ein Verbrechen zu gestehen, aber ich wusste nicht, was ich gestehen sollte.<sup>121</sup>

49. Eine Reihe von Befragten beschrieb, dass sie in der VETC-Einrichtung "verurteilt" wurden,<sup>122</sup> , und einige beschrieben, dass sie in Gruppen vor das "Gericht" gebracht wurden.<sup>123</sup> Bei diesen Sitzungen waren keine Anwälte anwesend, und die befragten Personen berichteten, dass sie ihre Straftaten aus einer Liste von etwa 75 oder 72 "Verbrechen" "auswählen" mussten.<sup>124</sup> Solche Verfahren - die in vielen Fällen nach monatelanger Haft stattfanden - deuten darauf hin, dass die strafrechtlichen und verwaltungstechnischen Verfahren zur Behandlung von Vorwürfen wegen "Extremismus" und "Terrorismus" in der Praxis oft miteinander verflochten sind, wobei Strafverfahren offenbar dazu dienen, Menschen unter Druck zu setzen, damit sie einer Einweisung in eine VETC-Einrichtung zustimmen, um solche Einweisungen rückwirkend zu rechtfertigen, oder um Menschen nach ihrer Entlassung durch eine vorläufige Entlassungsanordnung, die widerrufen werden kann, zu beschränken und zu kontrollieren. Im Wesentlichen verleiht die Kombination dieser Verfahren den Beamten eine wirksame und außerordentlich weitreichende Befugnis, Personen einem Freiheitsentzug zu unterwerfen und sie nach ihrer Entlassung dorthin zurückzubringen.

50. Viertens sind die Art und der funktionale Zweck der Bildungsprogramme in den VETC-Einrichtungen angesichts ihrer Ausrichtung auf politische Umerziehung ebenfalls bedenklich. Im XIM heißt es, dass der Zweck der VETCs darin besteht, Menschen, die vom "Extremismus" beeinflusst wurden, sowohl auszubilden als auch zu rehabilitieren, auch in "Zentren für die berufliche Aus- und Weiterbildung und anderen Bildungs- und Transformationseinrichtungen".<sup>125</sup> Im Weißbuch der Regierung über "Berufliche Bildung und Ausbildung in Xinjiang" heißt es, dass die VETCs "einen Lehrplan anbieten, der Standardchinesisch in Wort und Schrift, Rechtsverständnis, berufliche Fähigkeiten und Deradikalisierung umfasst". Bei seiner Prüfung Chinas gemäß dem Übereinkommen (Nr. 111) über Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf von 1958 und dem Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik von 1964 äußerte der IAO-Sachverständigenausschuss für die Durchsetzung und Anwendung von Normen seine Besorgnis darüber, dass die Berufsbildungspolitik "zumindest teilweise in Hochsicherheits- und Hochüberwachungseinrichtungen durchgeführt wird"<sup>126</sup> und forderte die Regierung auf, das Mandat der Berufsbildungszentren "von der politischen Umerziehung auf der Grundlage von Verwaltungshaft auf die umfassenderen Ziele des Übereinkommens", nämlich eine vollständige, produktive und frei gewählte Beschäftigung, umzustellen.<sup>127</sup> OHCHR forderte von der Regierung Informationen über den Lehrplan und das System zur Anerkennung von Qualifikationen in den Zentren an, erhielt diese jedoch nicht. Aus erster Hand erfuhr OHCHR jedoch, dass ein starker Schwerpunkt auf "politischen Lehren" und einer auf Selbstkritik basierenden Rehabilitation liegt.<sup>128</sup> Derartige administrative Zwangsmaßnahmen<sup>129</sup> werden von der UN-Arbeitsgruppe für willkürliche Inhaftierung als "inhärent willkürlich" eingestuft.<sup>130</sup>

51. In Anbetracht der Tatsache, dass die Kriterien für die Einweisung in Berufsbildungszentren weitgehend auf Formen ethnischer, religiöser und kultureller Identität und Ausdrucksformen beruhen, besteht die große Sorge, dass Freiheitsentzug in Berufsbildungszentren diskriminierend gehandhabt wird, was den willkürlichen Charakter der Inhaftierung in diesen Zentren noch verstärkt.<sup>131</sup>

52. Die Regierung hat keine offiziellen Daten über die Zahl der Personen veröffentlicht, die in VETCs umerzogen wurden. Im Jahr 2018 stellte der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung fest, dass "die Schätzungen über die Anzahl der inhaftierten Personen von Zehntausenden bis zu über einer Million reichen", und forderte die Regierung auf, Statistiken über die

---

<sup>121</sup> OHCHR-Interview.

<sup>122</sup> OHCHR-Interviews.

<sup>123</sup> OHCHR-Interviews.

<sup>124</sup> OHCHR-Interviews.

<sup>125</sup> Artikel 38 und 39, XIM (nach der Änderung 2018) (inoffizielle Übersetzung).

<sup>126</sup> Anwendung der internationalen Arbeitsnormen 2022 Bericht III (Teil A) Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen

Internationale Arbeitskonferenz 110. Tagung, 2022, S. 689.

<sup>127</sup> Ebd., S. 520.

<sup>128</sup> OHCHR-Interviews.

<sup>129</sup> Siehe die Erläuterungen in Ziff. 29 (Überweisungen an Berufsbildungszentren sind Verwaltungsmaßnahmen) und Ziff. 42 (Einweisungen sind unfreiwillig).

<sup>130</sup> Bericht der Arbeitsgruppe für willkürliche Inhaftierungen, Frage der Menschenrechte aller Menschen die in irgendeiner Form festgehalten oder inhaftiert werden (E/CN.4/1993/24), 12. Januar 1993, S. 20.

<sup>131</sup> Siehe Bericht der UN-Arbeitsgruppe für willkürliche Inhaftierung, A/HRC/36/37, 19. Juli 2017, Absatz. 48.

letzten fünf Jahren.<sup>132</sup> In ihrer Antwort erklärte die Regierung, dass es nicht möglich sei, die Zahl der Teilnehmer an der allgemeinen und beruflichen Bildung anzugeben, da diese "dynamisch ist, da ständig Menschen kommen und gehen",<sup>133</sup> eine Position, die sie seitdem beibehalten hat.

53. Verschiedene offizielle Dokumente und Erklärungen der Regierung geben jedoch Hinweise auf den Umfang des Programms. Das Weißbuch von 2019 über "Berufsausbildung und Bildung in Xinjiang" legt nahe, dass es nicht nur für Einzelfälle, sondern für "viele Menschen" gedacht war.<sup>134</sup> Darüber hinaus geben einige Regierungsdokumente und -erklärungen aus der Zeit vor 2017 Aufschluss darüber, wie die Behörden die "extremistische" Bedrohung in der XUAR und den entsprechenden Bedarf an "Bildung" einschätzen, was wiederum darauf schließen lässt, dass erhebliche Teile der betroffenen Bevölkerung in der XUAR betroffen sein könnten.<sup>135</sup> Darüber hinaus verweisen öffentlich zugängliche und glaubwürdig erscheinende Regierungsdokumente nicht nur auf die Existenz von VETC-Einrichtungen in der gesamten XUAR, sondern auch auf eine umfangreiche Bürokratie und Methodik für deren Betrieb und Umsetzung.<sup>136</sup> Verfügbare Satellitenbilder aus öffentlichen Quellen liefern ebenfalls Hinweise auf viele Strukturen mit Sicherheitsmerkmalen wie hohen Mauern, Wachtürmen und stacheldrahtbewehrten Außen- und Innenzäunen, die seit 2016, zeitgleich mit der Kampagne "Strike Hard", in der gesamten XUAR errichtet oder erweitert worden zu sein scheinen.<sup>137</sup>

54. Personen, die über direkte Kenntnisse und persönliche Erfahrungen mit der Inhaftierung in VETC-Einrichtungen verfügen, berichteten dem OHCHR, dass sie zusammen mit vielen anderen inhaftiert waren und dass sie persönlich zahlreiche andere Verwandte und Freunde kennen, die in VETC-Einrichtungen untergebracht sind. Eine Person beschrieb es so: "Jeder Nachbar hatte jemanden in den Lagern oder 'zum Lernen genommen', wie sie es nennen."<sup>138</sup> Die von OHCHR befragten Personen wurden in VETC-Einrichtungen an mindestens acht verschiedenen geografischen Standorten in der XUAR festgehalten.

55. In Ermangelung offiziell verfügbarer Daten haben andere Forscher auf eine Kombination von Quellen und Datenpunkten zurückgegriffen, um das Ausmaß der betroffenen Bevölkerung zu bewerten und zu schätzen. Dazu gehören scheinbar offizielle Dokumente, Ausschreibungen und Satellitenbilder, die Aufschluss über das Ausmaß der Inhaftierung in VETC-Einrichtungen geben.<sup>139</sup> Einige Analysen stützen sich auch auf Dokumente, die Informationen über den Inhaftierungsstatus von Einwohnern aus verschiedenen Präfekturen und Bezirken in der XUAR zu enthalten scheinen. Auf der Grundlage der angewandten Methodik wurde geschätzt, dass etwa 10-20 Prozent der erwachsenen "ethnischen Bevölkerung" in diesen Bezirken und Gemeinden zwischen 2017 und 2018 in irgendeiner Form inhaftiert waren.<sup>140</sup>

---

<sup>132</sup> Abschließende Beobachtungen des UN-Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung zu den kombinierten vierzehnten bis siebzehnten regelmäßigen Berichten Chinas (einschließlich Hongkong, China und Macao, China), CERD/C/CHN/CO/14-17, para. 40(a), 42 (h), 19. Sept. 2018.

<sup>133</sup> Informationen von China über Folgemaßnahmen zu den abschließenden Bemerkungen zu seinem vierzehnten bis siebzehnten periodischen Bericht, 9. Oktober 2019, CERD/C/CHN/FCO/14-17, S. 3.

<sup>134</sup> In dem einschlägigen Auszug aus dem Weißbuch heißt es, dass in der XUAR "viele Menschen sich an zu terroristischen und extremistischen Aktivitäten angestiftet, genötigt oder verleitet wurden, aber keine schweren Straftaten begangen oder tatsächlichen Schäden verursacht haben" (Hervorhebung hinzugefügt).

<sup>135</sup> So erklärte beispielsweise der Parteisekretär des Justizministeriums der XUAR, Zhang Yun, Anfang 2015 gegenüber dem chinesischen Nachrichtensender Phoenix News, dass in einem typischen Dorf in der XUAR 30 Prozent der von religiösem Extremismus betroffenen Personen "umerzogen" werden müssen.

<sup>136</sup> Siehe z. B. die "Xinjiang Papers", die "China cables" und die "Xinjiang Police Files".

<sup>137</sup> Siehe Australian Strategic Policy Institute (ASPI) "The Xinjiang Data Project"; siehe auch, "China recently built a vast new infrastructure to imprison Muslims", BuzzFeed news, M. Rajagopalan, A. Killings, C. Bushek, 27. August 2020. Siehe auch "Facilities report", The Xinjiang Victims Database. Die Regierung hat die Authentizität der Bilder von ASPI bestritten, siehe Global Times, "Anti-China Australian think tank's malicious lies cannot escape justice: Chinese FM", 15. Oktober 2020. Siehe auch Global Times, "Xinjiang offers real-site photos to debunk satellite images 'evidence' of 'detention centres'", 27. November 2020, und Antworten von ASPI, siehe South China Morning Post,

"Australian researcher hits back at Chinese tabloid over Xinjiang report", 30. November 2020, und N. Ruser auf Twitter.

<sup>138</sup> OHCHR-Interview.

<sup>139</sup> Siehe zum Beispiel die Recherchen von S. Zhang, <https://medium.com/@shawnwzhang> und "Detention Facilities in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region", Xinjiang Victims Database.

<sup>140</sup> Siehe "Gründlich reformieren zu einer gesunden Herzenshaltung" - Chinas politische Umerziehungskampagne in Xinjiang, A. Zenz, 15. Mai 2018. Siehe "Wash Brains, Cleanse Hearts": Evidence from

56. Auf der Grundlage der ihm derzeit vorliegenden Informationen ist das OHCHR nicht in der Lage, Schätzungen über die Gesamtzahl der vom VETC-System betroffenen Personen zu bestätigen. Insgesamt lassen diese verschiedenen Informationsquellen jedoch den Schluss zu, dass das System der VETC-Einrichtungen für die gesamte Region gedacht war und in großem Maßstab betrieben wurde. In Ermangelung plausibler Informationen, die auf das Gegenteil hindeuten, und obwohl eine bestimmte Anzahl von Häftlingen in VETC-Einrichtungen nicht bestätigt werden kann, kann aus den verfügbaren Informationen die vernünftige Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Anzahl der Personen in den VETCs zumindest zwischen 2017 und 2019 sehr hoch war und einen erheblichen Anteil der uigurischen und anderer überwiegend muslimischer Minderheiten ausmachte.

57. Zusammenfassend lässt sich auf der Grundlage der überprüften Informationen der Schluss ziehen, dass es in den VETC-Einrichtungen zumindest in den Jahren 2017 bis 2019 zu einer groß angelegten willkürlichen Inhaftierung kam, von der ein erheblicher Teil der uigurischen und anderer überwiegend muslimischer ethnischer Minderheiten in der XUAR betroffen war. Die Regierung hat angegeben, dass die VETC-Einrichtungen jetzt geschlossen sind und dass alle "Auszubildenden ihren Abschluss gemacht haben",<sup>141</sup> was darauf hindeutet, dass diese Einrichtungen möglicherweise nicht mehr genutzt werden. OHCHR ist nicht in der Lage, dies zu bestätigen, was in erster Linie darauf zurückzuführen ist, dass es seit Ende 2019 keine relevanten offiziellen oder sonstigen Informationen mehr gibt und kein Zugang für eine Überprüfung vor Ort besteht. Ungeachtet dessen bestehen weiterhin erhebliche Bedenken, vor allem aufgrund der Tatsache, dass der rechtliche und politische Rahmen, der dem Betrieb des VETC-Systems zugrunde liegt, weiterhin besteht und, soweit er derzeit nicht genutzt wird, jederzeit wieder in Betrieb genommen werden könnte.

## **B. Inhaftierung durch das Strafrechtssystem**

58. Neben der massenhaften Einweisung von Personen in VETC-Einrichtungen scheint es in der XUAR zu einer deutlichen Zunahme von strafrechtlichen Verhaftungen, Verurteilungen und der Verhängung langer Haftstrafen gekommen zu sein.

59. Nach Angaben der Regierung stieg die Zahl der Strafverfahren im Jahr 2018 um 25,1 Prozent im Vergleich zum Durchschnitt der vorangegangenen fünf Jahre. Auch im Jahr 2019 lag die Zahl um 19,2 Prozent über dem Durchschnitt der vorangegangenen fünf Jahre.<sup>142</sup> Das OHCHR stellt fest, dass China im Allgemeinen eine Verurteilungsquote von 99,9 Prozent in Strafsachen hat.<sup>143</sup> Die Regierung hat erklärt, dass in vielen Bezirken der Anteil der Angeklagten, die ethnischen Minderheiten angehören, bei strafrechtlichen Verurteilungen geringer ist als der Anteil der ethnischen Minderheiten an der Gesamtbevölkerung der betreffenden Region, ohne aufgeschlüsselte Daten für den Anteil der ethnischen Minderheiten vorzulegen, die wegen Terrorismus oder Straftaten im Zusammenhang mit der Staatssicherheit verurteilt wurden.

---

Chinese Government Documents about the Nature and Extent of Xinjiang's Extrajudicial Internment Campaign, A. Zenz, Journal of Political Risk, Vol. 7, No. 11, November 2019, 24. November 2019. Siehe auch, "More than 890,000 inmates in Uyghur concentration camps", Newsweek Japan, 13. März 2018. Laut den "Xinjiang Police Files" zeigen interne Tabellen von Konasheer die persönlichen Daten von ca. 286.000 Personen (fast die gesamte Kreisbevölkerung im Jahr 2018), was darauf hindeutet, dass ca. 12,3 bis 12,7 Prozent der ethnischen Erwachsenen des Kreises im Jahr 2018 angeblich in irgendeiner Form inhaftiert waren.

<sup>141</sup> Siehe oben, Fußnote 88.

<sup>142</sup> Nach Angaben der Regierung nahmen die Gerichte in Xinjiang im Jahr 2018 74.300 Fälle an, was einem Anstieg von 25,1 Prozent gegenüber dem Durchschnitt der vorangegangenen fünf Jahre entspricht. Im Jahr 2019 nahmen die Gerichte 70.800 Fälle an, was einem Anstieg von 19,2 Prozent gegenüber dem Durchschnitt der vorangegangenen fünf Jahre entspricht. Diese Zahlen weichen von den Angaben in den Berichten der Staatsanwaltschaft Xinjiang ab, die die Zahl der Strafverfolgungen für 2018 mit 135.546 angibt. Die Regierung hat erklärt, dass es in einigen Regionen der XUAR unterschiedliche Schwankungen bei den Strafverfahren gab. In der Region Aksu beispielsweise nahmen die lokalen Gerichte der beiden Ebenen in der Region Berichten zufolge 3.202 Fälle im Jahr 2014 und 5.081 Fälle im Jahr 2015 an, was einem Anstieg von 58,7 Prozent entspricht. Im Jahr 2016 ging die Zahl der Fälle Berichten zufolge um 134,8 Prozent auf 2.164 Fälle zurück. Im Jahr 2017 stieg die Zahl der Fälle um 100,3 Prozent auf 4.335. Im Jahr 2018 nahmen die Gerichte 5.644 Fälle

an, was einem Anstieg von 30,6 Prozent gegenüber dem Vorjahr entspricht.

<sup>143</sup> Im Jahr 2020 lag die Freispruchquote bei 0,0681 Prozent, siehe Bericht über die Arbeit des Obersten Volksgerichts, Vierte Tagung des 13. Nationalen Volkskongresses am 8. März 2021, <https://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-290831.html>. Im Jahr 2019 lag die Freispruchquote bei 0,0836 Prozent, siehe Bericht über die Arbeit des Obersten Volksgerichts, auf der dritten Tagung des 13. Nationalen Volkskongresses am 25. Mai 2020, <https://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-231301.html>.

60. Die Regierung hat erklärt, dass die Gerichte der XUAR zwischen 2013 und 2017 297.000 Strafverfahren abgeschlossen haben.<sup>144</sup> Ausgehend von den offiziellen Statistiken scheint es, dass der Großteil dieser Fälle im Jahr 2017 abgeschlossen wurde.<sup>145</sup> Nach Angaben der Regierung stieg die Zahl der Inhaftierten in den Behörden für öffentliche Sicherheit in der XUAR im Jahr 2017 um 35 Prozent und im Jahr 2018 um etwa acht Prozent im Vergleich zum Vorjahr.

61. Eine weitere Veränderung im Jahr 2017 war der Anstieg der Zahl der Personen, die zu Strafen von fünf Jahren oder länger verurteilt wurden. Vor 2017 wurden etwa 10,8 Prozent aller in der XUAR verurteilten Personen zu einer Strafe von mehr als fünf Jahren verurteilt. Im Jahr 2017 stieg diese Zahl auf 87 Prozent der Verurteilten. Offiziellen Regierungsstatistiken zufolge verurteilten die Gerichte der XUAR allein im Jahr 2017 86.655 Angeklagte zu Haftstrafen von fünf Jahren oder länger, also zehnmal mehr als im Vorjahr,<sup>146</sup>. Allerdings ist es auch hier nicht möglich, die Zahl der wegen terroristischer oder "extremistischer" Straftaten angeklagten und verurteilten Personen aufzuschlüsseln.

62. Die Daten sind nach wie vor unvollständig, und ähnliche Daten für 2020 und darüber hinaus wurden nicht zur Verfügung gestellt.<sup>147</sup> Daher ist es schwierig, diese Statistiken im Kontext eines längeren Zeitraums zu betrachten und festzustellen, ob es sich um eine Spitze oder einen Teil eines größeren Trends handelte und ob bestimmte Bevölkerungsgruppen unverhältnismäßig häufig von Verurteilungen betroffen sind. Doch selbst wenn die Spitze in den Jahren 2017-2018 nur von kurzer Dauer war, bedeutet dies zwangsläufig, dass die Zahl der Strafgefangenen in Xinjiang erheblich gestiegen ist und bis heute anhält, da die Strafen weiterhin verbüßt werden. In einer Erklärung vom April 2021 bestätigte die Regierung, dass fast ein Drittel der 10 708 Einträge im "Xinjiang Data Project", in der "Xinjiang Victims Database" und in der "Uyghur Transitional Justice Database", von der Zivilgesellschaft betriebenen Plattformen, die vor allem von Familienmitgliedern genutzt werden, die Informationen über den Verbleib ihrer Angehörigen in der XUAR suchen, sich auf kriminelle Verurteilte beziehen, die ihre Strafe "für gewalttätige terroristische und kriminelle Verbrechen" verbüßen.<sup>148</sup>

63. Darüber hinaus scheinen der Neubau oder die Erweiterung von Gebäuden mit Hochsicherheitsmerkmalen, insbesondere nach 2019, die auf öffentlich zugänglichen Satellitenbildern (Google Earth) zu sehen sind, darauf hinzudeuten, dass vermehrt Hafteinrichtungen errichtet werden, die einen entsprechenden Anstieg der Zahl der Inhaftierten sowohl vor als auch nach der Verurteilung aufnehmen können. Gleichzeitig wurden die bestehenden Gefängnisse an zahlreichen Standorten erweitert. So wurde beispielsweise das Urumqi No.3 Detention Centre in Dabancheng von 2018 bis 2020 erheblich vergrößert, wobei die Zahl der Gebäude auf dem Gelände von 40 im Jahr 2018 auf 68 im Jahr 2019 und 92 im Jahr 2020 erhöht wurde.<sup>149</sup>

---

<sup>144</sup> Diese Zahl weicht von den Angaben im Bericht über die Arbeit der Volksstaatsanwaltschaft der Volksrepublik China, 13. Sitzung der Autonomen Region Xinjiang-Uigur, 23. Januar 2018, ab, wonach von 2013 bis 2017 330.918 Personen wegen verschiedener Straftaten verhaftet und 362.872 strafrechtlich verfolgt wurden.

<sup>145</sup> Siehe Jahresberichte der Staatsanwaltschaft der Autonomen Region Xinjiang-Uigurien.

<sup>146</sup> Im Jahr 2016 wurden 8.136 Personen zu einer Freiheitsstrafe von mehr als fünf Jahren, lebenslanger Haft oder der Todesstrafe verurteilt. 22.459 Personen wurden zu Freiheitsstrafen von weniger als fünf Jahren verurteilt. Die Gesamtzahl beträgt 30.595. Im Jahr 2017 wurden 86.655 Personen zu einer Freiheitsstrafe von mehr als fünf Jahren, einer lebenslangen Freiheitsstrafe und der Todesstrafe verurteilt, 12.671 Personen wurden zu einer Freiheitsstrafe von weniger als fünf Jahren verurteilt. Die Gesamtzahl beträgt 99.326. Die Quellen liegen dem OHCHR vor (Berichte der Staatsanwaltschaft für XUAR).

<sup>147</sup> Diese Informationen wurden im März 2021 von der chinesischen Regierung angefordert, die sich jedoch nicht gemeldet hat.  
bisher geantwortet.

<sup>148</sup> Siebte Pressekonferenz der Uigurischen Autonomen Region Xinjiang zu Fragen im Zusammenhang mit Xinjiang in Peking, 9. April 2021. Siehe Abschrift auf der Website der chinesischen Botschaft in den Vereinigten Staaten:  
<https://www.mfa.gov.cn/ce/ceus/eng/zt/wonderfulxj/xinjiangpressconference/7thpress/t1894724.htm>.

<sup>149</sup> Dies deckt sich mit anderen Informationen, die offizieller Natur zu sein scheinen, nämlich der Rede des Ministers für öffentliche Sicherheit, Zhao Kezhi, vom Juni 2018, in der er Berichten zufolge erklärte: "Letztes Jahr hat das Justizministerium 1.500 Polizeibeamte aus dem ganzen Land in zwei Chargen ausgewählt, um die Gefängnisse in Xinjiang zu unterstützen. In diesem Jahr ist die dritte Gruppe von 1.000 Polizisten nach Xinjiang gekommen, um das ernste Problem der übermäßigen Inhaftierungen (im Verhältnis zur Kapazität) in den Gefängnissen der Autonomen Region zu lindern..." "Was die Ausweitung der Investitionen betrifft, so unterstützt die Nationale Entwicklungs- und Reformkommission 27 Projekte zur Erweiterung (bestehender) Gefängnisse und ein Projekt zum Bau neuer Gefängnisse in der Autonomen Region mit einer Gesamtinvestition von 2,27 Milliarden Yuan. Wenn alle Projekte bis Ende dieses Jahres abgeschlossen sind, wird sich die Kapazität der Gefängnisse in der Autonomen Region und im Korps um 57.300 Personen erhöhen....." Siehe die "Xinjiang Police Files" (inoffizielle Übersetzung).





22. April 2018 (Bild verfügbar auf Google Earth)



19. März 2020 (Bild verfügbar auf Google Earth)

64. OHCHR untersuchte eine Stichprobe verfügbarer Gerichtsentscheidungen in Fällen, in denen es um Terrorismus oder "Extremismus" in Bezug auf Angeklagte aus ethnischen Gemeinschaften in der XUAR im Zeitraum 2014-2019 ging. Die Zahl der öffentlich zugänglichen und relevanten Gerichtsentscheidungen ist begrenzt und ist nicht unbedingt repräsentativ für die gesamte Gerichtspraxis, aber die verfügbaren Entscheidungen geben wichtige Einblicke in die Art und Weise, wie die Justiz Handlungen des religiösen "Extremismus" interpretiert hat.<sup>150</sup> Dazu gehören relativ geringfügige Verstöße, die offenbar hart bestraft werden; Urteile, in denen auf "extremistisches" Verhalten Bezug genommen wird, obwohl keiner der formellen Vorwürfe einen Bezug zu Terrorismus oder "Extremismus" aufweist; Gerichte, die Handlungen als "extremistisch" bezeichnen, ohne zu erläutern, wie sie die geltende(n) rechtliche(n) Definition(en) erfüllen; die offensichtliche Ausrichtung auf das zugrundeliegende religiöse Verhalten und nicht auf die eigentliche Handlung, für die die Person strafrechtlich verfolgt wird; und Hinweise auf einen Ansatz, der jede Art von Rechtsverletzung, die von einer muslimischen Person begangen wird, als mutmaßlich "extremistisch" betrachtet.

65. OHCHR überprüfte auch zahlreiche Berichte und Daten, die die Verhaftung und Inhaftierung prominenter Wissenschaftler, Künstler und Intellektueller aus der uigurischen Gemeinschaft, oft mit langen Haftstrafen, dokumentieren, auch während der "Strike Hard"-Phase. Mehrere dieser Fälle wurden von den UN-Menschenrechtsmechanismen aufgegriffen.<sup>151</sup> Über die allgemeine

<sup>150</sup> Am 9. März 2021 ersuchte OHCHR die Regierung um Informationen über die Rechtsprechung chinesischer Gerichte und Entscheidungen von Verwaltungsbehörden zur Umsetzung von Antiterrorismus- und Anti-"Extremismus"-Maßnahmen. Es ging keine Antwort ein. Die Beispiele für öffentlich zugängliche Entscheidungen und Rechtsprechung werden durch Dokumente ergänzt, die offiziellen Charakter zu haben scheinen und aus denen ebenfalls hervorgeht, dass religiöses Verhalten, wie das Vorlesen von Schriften oder das Tragen eines Bartes, mit langen Strafen geahndet werden kann, häufig gemäß Artikel 293 des chinesischen Strafgesetzbuches (Streiten), siehe z. B. die

"Xinjiang Police Files".

<sup>151</sup> Siehe z. B. die gemeinsame Pressemitteilung der Sonderverfahren: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2019/12/china-urgur-academic-tashpolat-tiyip>, 26. Dezember 2019; und gemeinsame Mitteilung der Sonderverfahren, AL CHN 4/2021, 28. April 2021. Siehe auch Stellungnahme der Arbeitsgruppe für willkürliche Inhaftierung A/HRC/WGAD/2014/3, 21. Juli 2014.

Neben den bereits erwähnten Menschenrechtsproblemen hat die strafrechtliche Verfolgung und Inhaftierung dieser Personen weitere negative Auswirkungen auf das Leben in ihrer Gemeinschaft.

66. Ergänzt werden diese Informationen durch Berichte aus erster Hand, die OHCHR von Familienangehörigen von Uiguren und Kasachen im Ausland erhalten hat, die wegen angeblicher terroristischer und "extremistischer" Straftaten zu langen Haftstrafen verurteilt worden sind. Ihre Schilderungen geben einen weiteren Einblick in die Art und Weise, wie religiöses Verhalten und/oder vermeintlich "terroristische" Aktivitäten, wie Reisen ins Ausland oder die Überweisung von Geldern ins Ausland, in der XUAR stark kriminalisiert und bestraft wurden.<sup>152</sup>

67. Während eine spezifische Bestimmung des Ausmaßes, in dem der dramatische Anstieg der Inhaftierungsraten in den letzten Jahren zu willkürlichen Inhaftierungen geführt hat, auf der Grundlage der zu diesem Zeitpunkt verfügbaren Informationen nicht möglich ist, geben die vom OHCHR überprüften Informationen Anlass zu größerer Sorge. Dies steht im Zusammenhang mit der Frage, wie ein Strafrechtssystem, das durch zu weit gefasste und vage Definitionen von Straftaten<sup>153</sup>, Einschränkungen der Rechte auf ein ordnungsgemäßes Gerichtsverfahren und mangelnde richterliche Unabhängigkeit gekennzeichnet ist, zu allgemeineren Mustern willkürlicher Freiheitsentziehung im Rahmen des Strafrechtssystems führen kann.<sup>154</sup>

68. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Trend zu mehr und längeren Inhaftierungen durch das Strafrechtssystem in der XUAR stark darauf hindeutet, dass es eine Verlagerung hin zu formellen Inhaftierungen als Hauptmittel für groß angelegte Inhaftierungen und Freiheitsentzug gegeben hat. Dies ist besonders besorgniserregend, da die Definitionen von Terrorismus, "Extremismus" und Straftaten im Zusammenhang mit der öffentlichen Sicherheit im innerstaatlichen Strafrecht vage und weit gefasst sind, was zu strafrechtlicher Verfolgung und der Verhängung langer Freiheitsstrafen führen kann, auch für geringfügige Vergehen oder für die Ausübung von Verhaltensweisen, die durch internationale Menschenrechtsvorschriften geschützt sind.

## V. Bedingungen und Behandlung in "Zentren für berufliche Bildung"

69. Es wurden wiederholt Behauptungen über schlechte Bedingungen und eine harte Behandlung der Häftlinge durch die Behörden in den Berufsbildungseinrichtungen erhoben. Die Regierung hat diese Vorwürfe zurückgewiesen und in ihrem Weißbuch 2019 über "Berufsausbildung und Bildung in Xinjiang" behauptet, dass die Rechte der "Auszubildenden" in vollem Umfang geachtet werden.

70. Die vom OHCHR befragten ehemaligen Häftlinge hatten Zeiträume von in der Regel zwei Monaten bis 18 Monaten in Einrichtungen an acht verschiedenen geografischen Standorten in der XUAR verbracht, darunter in den Präfekturen Ili Kazakh Autonomous Prefecture, Aksu, Bayingol, Hotan, Karamay und Urumqi.<sup>155</sup> Zwei Drittel der sechszwanzig befragten ehemaligen Häftlinge berichteten, dass sie entweder in den Berufsbildungszentren selbst oder im Zusammenhang mit den Verfahren zur Überweisung an die Berufsbildungszentren einer Behandlung ausgesetzt waren, die als Folter und/oder andere Formen der Misshandlung zu bezeichnen ist. Diese Berichte über Misshandlungen fanden entweder

---

<sup>152</sup> OHCHR-Interviews.

<sup>153</sup> Es sei daran erinnert, dass das chinesische Strafrecht neben den oben erörterten, allzu weit gefassten und vagen terroristischen und "extremistischen" Straftatbeständen eine Fülle weiterer weitreichender und unpräziser Straftatbestände für die öffentliche Sicherheit enthält. Beispiele hierfür sind die Aufstachelung zu ethnischem Hass oder Diskriminierung, "wenn die Umstände schwerwiegend sind" (Artikel 249, CL, Version 2021), das Versammeln einer Menschenmenge, die die "soziale Ordnung" stört (Artikel 290, CL, Version 2021), oder das "Schüren von Streit und Unruhe" (Artikel 293, CL, Version 2021) (inoffizielle Übersetzungen). Diese können leicht zur Bestrafung geringfügiger Handlungen oder legitimer Formen des Dissenses verwendet werden. Siehe auch UN-Ausschuss gegen Folter, 3. Februar 2015, CAT/C/CHN/CO/5 para. 36.

- <sup>154</sup> UN-Menschenrechtsmechanismen haben die Unabhängigkeit der Justiz in der Praxis kritisiert. Siehe z. B. Abschließende Beobachtungen des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) zum zweiten regelmäßigen Bericht Chinas, Para. 10, 13. Juni 2014; und Abschließende Beobachtungen des Ausschusses gegen Folter (CAT), Abs. 22-23d, 3. Februar 2015, CAT/C/CHN/CO/5.
- <sup>155</sup> Im Einklang mit seiner Standardmethodik hat sich das OHCHR in Fällen von Folter oder sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt in erster Linie auf die Aussagen von Opfern und Augenzeugen aus erster Hand verlassen, wenn diese als glaubwürdig eingestuft wurden und mit anderen bekannten Informationen übereinstimmten. Darüber hinaus überprüfte das OHCHR Dutzende von öffentlich zugänglichen Opfer- und Zeugenaussagen, um die Art der erhobenen Vorwürfe und ihren allgemeinen Kontext zu verstehen. Die Feststellungen des OHCHR in dieser Angelegenheit beruhen jedoch auf eigenen Befragungen und einer kontextbezogenen Analyse der geltenden Gesetze, politischen Erklärungen und anderen frei zugänglichen Dokumenten.

während der Verhöre<sup>156</sup> oder als eine Form der Bestrafung für (angebliches) Fehlverhalten.<sup>157</sup> Sie berichteten unter anderem von Schlägen mit Schlagstöcken, einschließlich elektrischer Schlagstöcke, während sie in einem so genannten "Tiger Chair" festgeschnallt waren;<sup>158</sup> von Verhören, bei denen ihnen Wasser ins Gesicht geschüttet wurde; von längerer Einzelhaft; und davon, dass sie gezwungen wurden, über längere Zeit regungslos auf kleinen Hockern zu sitzen. Personen, die über Schläge für Geständnisse berichteten, beschrieben, dass sie in Vernehmungsräume gebracht wurden, die von den Zellen oder Schlafsälen, in denen die Personen untergebracht waren, getrennt waren. Mehr als zwei Drittel der Personen berichteten auch, dass sie vor ihrer Verlegung in eine VETC-Einrichtung in Polizeistationen festgehalten wurden, wo sie ähnliche Fälle beschrieben, in denen sie geschlagen wurden, während sie in diesen Einrichtungen auch auf einem "Tiger Chair" fixiert waren.<sup>159</sup>

71. Es wurde auch von Formen harter Behandlung berichtet, die über Verhöre und Bestrafung hinausgingen. Mehrere Befragte beschrieben, dass sie während eines Teils ihrer Haftzeit in den VETC-Einrichtungen gefesselt waren.<sup>160</sup> Ein durchgängiges Thema war die Beschreibung von ständigem Hunger und infolgedessen von erheblichem bis starkem Gewichtsverlust während ihrer Zeit in den Einrichtungen.<sup>161</sup> Sie sprachen auch von ständiger Überwachung und davon, dass das Licht in den Schlafsälen/Zellen die ganze Nacht hindurch eingeschaltet war und ihnen den Schlaf raubte.<sup>162</sup> Die Befragten schilderten, dass die Bewohner der Schlafsäle/Zellen zwei Stunden lang Nachtschichten einlegen mussten, um sicherzustellen, dass ihre Zellengenossen nachts nicht beteten oder anderweitig gegen die Regeln verstießen.<sup>163</sup> Einige merkten auch an, dass sie ihre eigene Sprache (ob Uigurisch oder Kasachisch) nicht sprechen durften und ihre Religion nicht ausüben konnten, z. B. beten, was sie als weitere Härte empfanden.<sup>164</sup> Hinzu kamen die "politischen Lehren", die darin bestanden, dass sie die so genannten "roten Lieder" und anderes offizielles Parteimaterial lernen und auswendig lernen mussten. Die Befragten bezeichneten dies durchweg als einen allgegenwärtigen Aspekt ihrer Zeit in den VETC-Einrichtungen.<sup>165</sup> Ein Befragter beschrieb seine Erfahrung wie folgt: "Wir wurden gezwungen, jeden Tag ein patriotisches Lied nach dem anderen zu singen, so laut wie möglich und bis es weh tut, bis unsere Gesichter rot werden und unsere Adern im Gesicht erscheinen."<sup>166</sup>

---

<sup>156</sup> OHCHR-Interviews.

<sup>157</sup> OHCHR-Interviews.

<sup>158</sup> "Tigerstühle" sind im Allgemeinen Vorrichtungen, bei denen eine Person an Händen und Füßen an einen Stuhl gefesselt wird. Dies wird häufig von Schlägen oder anderen Formen der Folter begleitet. Siehe die Bedenken des UN-Ausschusses gegen Folter zum Einsatz von "Verhörstühlen" in den Abschließenden Beobachtungen zu China, 3. Februar 2016, CAT/C/CHN/CO/5, Absatz 26: "*In diesem Zusammenhang äußert der Ausschuss seine Besorgnis über die Erklärung des Vertragsstaats, dass der Einsatz des sogenannten "Verhörstuhls" als "Schutzmaßnahme" gerechtfertigt sei, "um Verdächtige daran zu hindern, zu fliehen, sich selbst zu verletzen oder Personal anzugreifen", was während eines Verhörs höchst unwahrscheinlich ist.*" Der Einsatz von "Tiger Chairs" in den VETCs wurde in den "Xinjiang Police Files" weiter detailliert beschrieben, einschließlich einer Reihe von internen Anweisungen für die VETCs, die sich auf Folgendes beziehen (i) bewaffnete Polizeibeamte; (ii) Korrekturmaßnahmen und Bestrafung derjenigen, die für Fluchtversuche verantwortlich sind, einschließlich Schießbefehl; (iii) Personen, die sich in ärztliche Behandlung begeben, müssen Fesseln tragen; (iv) Handschellen, Fesseln und Kapuzen, die von den Auszubildenden während der Verlegung zu tragen sind; (v) alle Auszubildenden werden bei der Registrierung verhört und einer medizinischen Untersuchung unterzogen. Diesen Polizeiprotokollen sind Fotos beigelegt, die die internen Abläufe in den Zentren zeigen, auf denen Häftlinge mit Handschellen und Kapuzen neben bewaffneten Polizeibeamten zu sehen sind.

<sup>159</sup> OHCHR-Interviews. Das OHCHR erhielt auch einige Behauptungen über verdächtige Todesfälle in Gewahrsam im Zusammenhang mit Berufsbildungszentren und anderen Haftenrichtungen. Es war jedoch nicht möglich, diese mit dem erforderlichen Standard zu verifizieren. Das OHCHR erinnert daran, dass auch die UN-Vertragsorgane ihre Besorgnis über Berichte über Folter, Misshandlungen und Todesfälle in Gewahrsam von bestimmten ethnischen Minderheiten, einschließlich Uiguren, zum Ausdruck gebracht haben. Siehe UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, Abschließende Beobachtungen zu China, CERD/C/CHN/CO/14-17, 19. September 2018, paras. 38 and 39.

<sup>160</sup> OHCHR-Interviews.

<sup>161</sup> OHCHR-Interviews.

<sup>162</sup> OHCHR-Interviews.

<sup>163</sup> OHCHR-Interviews.

<sup>164</sup> Im Weißbuch 2019 zur beruflichen Bildung in Xinjiang heißt es ausdrücklich: "Die Zentren praktizieren eine Trennung von Bildung und Religion in der Verwaltung, was bedeutet, dass die Auszubildenden dort keine religiösen Aktivitäten organisieren oder daran teilnehmen sollten, aber sie können selbst entscheiden, ob sie dies auf einer rechtlichen Grundlage tun, wenn sie nach Hause kommen."

<sup>165</sup> OHCHR-Interviews.

<sup>166</sup> OHCHR-Interview.

72. Fast alle Befragten gaben an, dass entweder Injektionen, Tabletten oder beides regelmäßig verabreicht werden und dass in den VETC-Einrichtungen regelmäßig Blutproben entnommen werden. Die Befragten beschrieben übereinstimmend, wie die verabreichten Medikamente sie schläfrig machten. Eine befragte Person beschrieb den Vorgang beispielsweise wie folgt: "Wir bekamen eine Tablette pro Tag. Sie sah aus wie Aspirin. Wir wurden in einer Reihe aufgestellt, und jemand mit Handschuhen untersuchte systematisch unseren Mund, um sicherzustellen, dass wir sie schluckten".<sup>167</sup> Die Häufigkeit dieser medizinischen Eingriffe und Behandlungen variierte zwar je nach Befragten, aber sowohl die Injektionen als auch die Verabreichung der als "weiße Pillen" bezeichneten Mittel erfolgten zu Beginn ihrer Unterbringung und während ihrer gesamten Zeit in den VETCs. Keiner der Befragten wurde ordnungsgemäß über diese medizinischen Behandlungen informiert, und sie fühlten sich auch nicht in der Lage, sie abzulehnen. Unter diesen Umständen kann nicht von einer informierten Zustimmung ausgegangen werden.

73. Einige sprachen auch von verschiedenen Formen sexueller Gewalt, einschließlich einiger Fälle von Vergewaltigung, von denen hauptsächlich Frauen betroffen waren. In diesen Berichten war die Rede davon, dass sie von den Wachleuten gezwungen wurden, im Rahmen eines Verhörs Oralsex zu praktizieren, sowie von verschiedenen Formen der sexuellen Erniedrigung, einschließlich erzwungener Nacktheit. In den Berichten wurde auch beschrieben, wie die Vergewaltigungen außerhalb der Schlafsäle in separaten Räumen ohne Kameras stattfanden. Darüber hinaus berichteten mehrere Frauen, dass sie invasiven gynäkologischen Untersuchungen unterzogen wurden, darunter eine Frau, die beschrieb, dass dies in einem Gruppenrahmen stattfand, der "alte Frauen beschämt und junge Mädchen zum Weinen bringt",<sup>168</sup> weil sie nicht verstanden, was geschah. Die Regierung hat diese Behauptungen entschieden zurückgewiesen, oft durch persönliche oder geschlechtsspezifische Angriffe gegen die Frauen, die diese Anschuldigungen öffentlich gemacht haben.<sup>169</sup>

74. Eine Reihe von Befragten gab an, dass sie aufgrund der harten Bedingungen und der Behandlung, die sie in den Einrichtungen erfahren haben, unter anhaltenden gesundheitlichen Problemen litten.<sup>170</sup> Einige der Befragten bezeichneten ihren Aufenthalt in den Einrichtungen auch als "psychologische Folter" aufgrund der Ungewissheit über die Gründe für ihre Inhaftierung, der Dauer ihres Aufenthalts, ihrer Bedingungen, der ständigen Atmosphäre der Angst und des fehlenden Kontakts zur Außenwelt, insbesondere zu ihren Familien, sowie des Stresses und der Angst im Zusammenhang mit der ständigen Überwachung. Wie ein Befragter sagte, "war das Schlimmste, dass man nie wusste, wann man entlassen wurde".<sup>171</sup> Viele der Befragten berichteten von langfristigen psychologischen Folgen ihrer Zeit in den VETC-Einrichtungen, einschließlich Traumata.

75. Aus übereinstimmenden Berichten aus erster Hand über die Bedingungen und die Behandlung von Gefangenen in Berufsbildungszentren wurden mehrere schwerwiegende Menschenrechtsprobleme deutlich. Erstens wiesen sie auf Verstöße gegen die grundlegende Verpflichtung hin, Personen, denen die Freiheit entzogen ist, menschlich und mit Würde zu behandeln<sup>172</sup> und gegen das absolute Verbot von Folter und anderen Formen grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe.<sup>173</sup> Darüber hinaus stellten die kumulativen Bedingungen und Behandlungen, die ihr tägliches Leben in den VETC-Einrichtungen prägten, Verstöße dar gegen

---

<sup>167</sup> OHCHR-Interview.

<sup>168</sup> OHCHR-Interview.

<sup>169</sup> Siehe z. B. Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der Volksrepublik China, Regelmäßige Pressekonferenz des Sprechers des Außenministeriums, Wang Wenbin, am 23. Februar 2021; siehe auch Global Times "Sogenannte Xinjiang-Häftlinge lügen bei "Opfer"-Geschichten über Ausbildungszentren: Regionalregierung", 3. Dezember 2019; siehe auch BBC "The cost of speaking up against China", J. Gunter, 31. März 2021 und Reuters "China counters Uighur criticism with explicit attacks on women witnesses", C. Cadell, 1. März 2021.

<sup>170</sup> OHCHR-Interviews.

<sup>171</sup> OHCHR-Interview.

<sup>172</sup> Artikel 10, ICCPR. Der UN-Menschenrechtsausschuss hat dieses Recht als "eine Norm des

allgemeinen Völkerrechts, von der nicht abgewichen werden darf<sup>173</sup> beschrieben. Siehe UN-Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 29 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.11), Para. 13a. Siehe auch die überarbeiteten UN-Mindestgrundsätze für die Behandlung von Gefangenen (Nelson-Mandela-Regeln), die von der UN-Generalversammlung in ihrer Resolution A/RES/70/175 (17. Dezember 2015) angenommen wurden.

<sup>173</sup> China ist Vertragspartei des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe. Siehe auch Artikel 5 der AEMR und Artikel 7 des ICCPR. Das Verbot der Folter gilt als Norm des Völkergewohnheitsrechts sowie als zwingende Norm des Völkerrechts, von der nicht abgewichen werden darf.



die grundlegenden Normen für die menschenwürdige Behandlung von Häftlingen.<sup>174</sup> Derartige Bedingungen können, insbesondere wenn sie über einen längeren Zeitraum oder in immer wiederkehrenden Formen auftreten, zu körperlichen und seelischen Leiden führen, die schwer genug sind, um als Folter oder andere Formen grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zu gelten.

76. Es gibt auch Bedenken hinsichtlich des Rechts auf Gesundheit für Personen, denen in Berufsbildungszentren die Freiheit entzogen ist. Jeder Mensch hat das Recht auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit,<sup>175</sup> auch Personen, denen die Freiheit entzogen ist. Dazu gehört auch das Recht, über seine Gesundheit und seinen Körper selbst zu bestimmen und frei von Eingriffen zu sein, wie z. B. das Recht auf Freiheit von Folter und nicht einwilligungsfähiger medizinischer Behandlung.<sup>176</sup> Die Gewährleistung der Einwilligung nach Aufklärung ist von grundlegender Bedeutung für die Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit durch Praktiken, Strategien und Forschung, die die Autonomie, Selbstbestimmung und Menschenwürde des Einzelnen respektieren.<sup>177</sup> Das Recht auf Gesundheit erstreckt sich auch auf die grundlegenden Determinanten der Gesundheit, wie z. B. den Zugang zu sicherem Trinkwasser und angemessenen sanitären Einrichtungen sowie eine ausreichende Versorgung mit sicheren Nahrungsmitteln und Nährstoffen, um nur einige zu nennen.<sup>178</sup>

77. Darüber hinaus besteht ernste Besorgnis über die Reaktion der Regierung auf Vorwürfe von Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit den Berufsbildungszentren und über das offensichtliche Fehlen von Rechtsbehelfsmechanismen. Auch wenn einige Gesetze grundsätzlich Sanktionen gegen Beamte vorsehen, die ihre Macht missbrauchen oder ihren Pflichten nicht nachkommen, sind dem OHCHR keine einzelnen Fälle bekannt, in denen solche Sanktionen verhängt wurden. Auch der politische Rahmen der Regierung verweist nicht auf einen unabhängigen Aufsichtsmechanismus für den Betrieb der VETC-Einrichtungen, der Inspektionen durchführen könnte oder über den betroffene Personen gegen die Entscheidung, sie zur Teilnahme am VETC-Programm zu verpflichten, Einspruch erheben oder Beschwerden über angebliche Menschenrechtsverletzungen während des gesamten Prozesses nachgehen könnten.<sup>179</sup> Während eine kleine Anzahl von Berichten aus erster Hand auf irgendeine Form von externen Besuchen durch Beamte hinwies, die zeitweise in VETC-Einrichtungen stattfanden, deuten ihre Beschreibungen nicht darauf hin, dass diese in einer Weise organisiert waren, die es Einzelpersonen ermöglichte, Missstände zu melden.<sup>180</sup> Diese Umstände lassen insgesamt ernsthafte Zweifel daran aufkommen, dass in der Praxis wirksame Rechtsmittel gegen Verletzungen der Rechte von Inhaftierten zur Verfügung stehen, und die Bedenken, die der UN-Ausschuss gegen Folter 2016 geäußert hat, in dem er China dringend aufforderte, "einen unabhängigen Aufsichtsmechanismus einzurichten, um eine unverzügliche, unparteiische und wirksame Untersuchung aller Folter- und Misshandlungsvorwürfe zu gewährleisten", sind weiterhin gültig.<sup>181</sup>

---

<sup>174</sup> Beispiele hierfür sind überfüllte Zellen oder Schlafsäle, unhygienische Bedingungen, Schlafentzug, fehlende Privatsphäre, sexuelle Einschüchterung oder Demütigung, unzureichende Ernährung, unzureichende medizinische Versorgung, lang andauernde Stresssituationen, die Unmöglichkeit, mit der Familie zu kommunizieren, die Unmöglichkeit, die Muttersprache zu sprechen und die eigene Religion auszuüben, die Ungewissheit über das Entlassungsdatum, nicht einvernehmliche medizinische Behandlung, politische Umerziehung und das Leben unter ständiger Gewaltandrohung.

<sup>175</sup> Artikel 12, ICESCR.

<sup>176</sup> UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 14 (E/C.12/2000/4), Abs. 8. Darüber hinaus hat der UN-Sonderberichterstatter über Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe argumentiert, dass "medizinische Behandlungen intrusiver und irreversibler Art, wenn sie keinen therapeutischen Zweck verfolgen, Folter oder Misshandlung darstellen können, wenn sie ohne die freie und informierte Zustimmung der betroffenen Person erzwungen oder verabreicht werden", siehe Bericht des Sonderberichterstatters über Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, A/HRC/22/53, Abs. 32.

<sup>177</sup> Siehe Bericht des Sonderberichterstatters über das Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit, A/64/272.

<sup>178</sup> UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 14, E/C.12/2000/4, Absatz. 11.

- <sup>179</sup> Artikel 62 des XIM (Fassung nach der Änderung von 2018) sieht beispielsweise vor, dass Mitarbeiter von Einrichtungen zur Terrorismusbekämpfung und einschlägigen Abteilungen, die "ihre Pflichten bei der Terrorismusbekämpfung nicht erfüllen", verwahrt und erzogen werden können, bei schwerwiegenden Umständen administrative Sanktionen erhalten und strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden können, wenn ein Verbrechen begangen wurde (inoffizielle Übersetzung). Artikel 94 des CTL wiederum sanktioniert den Machtmissbrauch des Personals von Einrichtungen zur Terrorismusbekämpfung und "anderes Verhalten, das gegen Gesetze oder die Disziplin verstößt", und sieht vor, dass "alle Einheiten und Einzelpersonen das Recht haben, dies zu melden oder bei der zuständigen Dienststelle Anzeige zu erstatten" (inoffizielle Übersetzung).
- <sup>180</sup> OHCHR-Interviews.
- <sup>181</sup> UN-Ausschuss gegen Folter, Abschließende Beobachtungen zum 5<sup>th</sup> periodischen Bericht Chinas, 3. Februar 2016, CAT/C/CHN/CO/5, Abs. 23.

78. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die von OHCHR gesammelten Beschreibungen von Inhaftierungen in den Berufsbildungszentren im Zeitraum zwischen 2017 und 2019 von Folter oder anderen Formen grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung, anderen Verstößen gegen das Recht von Personen, denen die Freiheit entzogen wurde, menschenwürdig behandelt zu werden, sowie von Verstößen gegen das Recht auf Gesundheit geprägt waren. Es wurden auch Vorwürfe über Fälle von sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt (SGBV) in Berufsbildungseinrichtungen, einschließlich Vergewaltigung, erhoben, die ebenfalls glaubwürdig erscheinen und für sich genommen Folter oder andere Formen der Misshandlung darstellen würden. Auf der Grundlage der derzeit verfügbaren Informationen ist es nicht möglich, umfassendere Schlussfolgerungen darüber zu ziehen, inwieweit es in den Berufsbildungszentren möglicherweise umfassendere Muster von SGBV gegeben hat. Das pauschale Leugnen aller Vorwürfe durch die Regierung sowie ihre geschlechtsspezifischen und demütigenden Angriffe auf diejenigen, die ihre Erfahrungen mitgeteilt haben, haben die Demütigung und das Leid der Überlebenden noch verstärkt.

## **VI. Andere Menschenrechtsfragen**

79. Neben den bereits in dieser Bewertung beschriebenen Aspekten der massiven Freiheitsberaubung bestimmter Personengruppen sind weitere Behauptungen über weitergehende negative Auswirkungen der "Strike Hard"-Kampagne und der damit verbundenen Maßnahmen in der XUAR auf die Menschenrechte von Angehörigen ethnischer Gemeinschaften aufgekommen. Beanstandet wurden insbesondere unzulässige Einschränkungen der kulturellen, sprachlichen und religiösen Identität und des Ausdrucks, des Rechts auf Privatsphäre und Freizügigkeit, des Rechts auf Fortpflanzung sowie des Rechts auf Beschäftigung und Arbeit. Viele dieser Probleme spiegeln allgemeinere Trends in Regionen mit ethnischen Minderheiten wider, die von den Menschenrechtsmechanismen der Vereinten Nationen über viele Jahre hinweg hervorgehoben worden sind. Diese werden im Folgenden nacheinander erörtert.

### **A. Religiöse, kulturelle und sprachliche Identität und Ausdruck**

80. Das Recht der Angehörigen von Minderheiten, vor Diskriminierung geschützt zu werden, ist in der chinesischen Verfassung und im Gesetz über regionale ethnische Autonomie<sup>182</sup> verankert und wurde in zahlreichen offiziellen politischen Dokumenten bekräftigt, in denen Gleichheit, Einheit, regionale ethnische Autonomie und gemeinsamer Wohlstand für alle ethnischen Gruppen betont werden.<sup>183</sup> Die Regierung hat Behauptungen über eine Diskriminierung der Uiguren und anderer überwiegend muslimischer Minderheiten in der XUAR stets zurückgewiesen und betont die Vertretung ethnischer Minderheiten in der Regionalregierung und im Nationalen Volkskongress. Zahlreiche UN-Menschenrechtsmechanismen haben jedoch in den vergangenen Jahren ihre Besorgnis über Einschränkungen der kulturellen Rechte und des Rechts auf Religions- und Meinungsfreiheit in Regionen mit ethnischen Minderheiten, einschließlich der XUAR, zum Ausdruck gebracht.<sup>184</sup>

81. Im Zusammenhang mit der Umsetzung der angeblichen Strategien der Regierung zur Bekämpfung des Terrorismus und des "Extremismus" haben sich diese Bedenken durch eine immer strengere Regulierung der Religionsausübung verschärft.

82. Die Religionsfreiheit und "normale religiöse Aktivitäten" sind in der chinesischen Verfassung geschützt,<sup>185</sup> und die Regierung gibt an, dass mehr als 20 Millionen Menschen in Provinzen und Regionen in ganz China dem Islam folgen. Gesetze und andere Rechtstexte, die in China allgemein und in der XUAR gelten, regeln die Religion jedoch in detaillierter, eingreifender und besonders kontrollierender Weise. Religiöse Aktivitäten sind nur in den von der Regierung kontrollierten Gebieten erlaubt.

---

<sup>182</sup> Artikel 4, Verfassung der Volksrepublik China; Artikel 9 des Gesetzes über die regionale ethnische Autonomie.

<sup>183</sup> Siehe z. B. das Weißbuch "Respektierung und Schutz der Rechte aller ethnischen Gruppen in Xinjiang", herausgegeben am 14. Juli 2021 vom Informationsbüro des chinesischen Staatsrats.

<sup>184</sup> Siehe z. B. die Abschließenden Beobachtungen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte,

E/C.12/CHN/CO/2, 13. Juni 2014, para. 36; Abschließende Beobachtungen des Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, CEDAW/C/CHN/CO/7-8, 14. November 2014, para. 35(b), 47; Abschließende Beobachtungen zu den kombinierten vierzehnten bis siebzehnten periodischen Berichten Chinas (einschließlich Hongkong, China und Macao, China), CERD/C/CHN/CO/14-17, paras, 40(b), 40(c), 41(e), 41(f) , 19. September 2018. Siehe auch verschiedene Mitteilungen des Sonderberichterstatters für Minderheitenfragen, des Sonderberichterstatters für Religions- und Glaubensfreiheit und anderer Sonderverfahren: CHN 1/2018; CHN 21/2018; CHN 18/2019.

<sup>185</sup> Artikel 36, Verfassung der Volksrepublik China.

genehmigten Orten, von staatlich anerkanntem Personal und auf der Grundlage von staatlich genehmigten Lehren und Veröffentlichungen durchgeführt werden.<sup>186</sup> Religiöse Aktivitäten sind in "staatlichen Einrichtungen, Schulen der nationalen Bildung, öffentlichen Einrichtungen und anderen Orten" streng verboten.<sup>187</sup> Kindern ist die Teilnahme an religiösen Aktivitäten nicht gestattet.<sup>188</sup> Die Regierung gab jedoch an, dass sie eine Form des "Islams mit chinesischen Merkmalen" befürwortet, der an den Grundüberzeugungen festhält, aber besser an die chinesische Gesellschaft angepasst ist und eine positive Rolle in der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Chinas spielen kann.

83. Die "Strike Hard"-Kampagne hat zur Verabschiedung oder Änderung verschiedener Rechtsinstrumente geführt, um die Regulierung der Religion weiter zu verschärfen, was zu einer Regulierung der Religion führte, einschließlich der Verpflichtung "jeder Organisation oder Einzelperson, bewusst gegen religiösen Extremismus und illegale religiöse Aktivitäten vorzugehen".<sup>189</sup> Wie oben hervorgehoben, ist der Begriff "Extremismus" weit gefasst, während die Rechtsinstrumente eine Liste von "primären Ausdrucksformen des Extremismus"<sup>190</sup> enthalten, die in der Praxis von Listen von "Anzeichen"<sup>191</sup> für "religiösen Extremismus" begleitet werden, um den Beamten und der allgemeinen Öffentlichkeit zu helfen, "extremistisches" Verhalten in der Gemeinschaft zu erkennen.<sup>192</sup> Diese "Äußerungen" und "Anzeichen" umfassen Verhaltensweisen, die unter den gegebenen Umständen Anlass zu berechtigter Besorgnis geben können, wie z. B. die "Aufforderung zum 'Dschihad', die Befürwortung und Durchführung gewalttätiger terroristischer Aktivitäten",<sup>193</sup> sind jedoch weitaus breiter gefächert und umfassen ein außergewöhnlich breites Spektrum von Handlungen, die an sich die Ausübung geschützter Grundfreiheiten im Zusammenhang mit der Ausübung des kulturellen und religiösen Lebens durch diese Gemeinschaften darstellen. Dazu gehören das Tragen von Hidschabs und "anormalen" Bärten, die Ausweitung des Geltungsbereichs von "Halal", die Schließung von Restaurants während des Ramadan, die Teilnahme an länderübergreifenden religiösen Aktivitäten "ohne triftigen Grund", die Nutzung von virtuellen privaten Netzwerken (VPNs), sozialen Medien und des Internets zum Lehren von Schriften und zum Predigen sowie das Geben eines muslimischen Namens für das eigene Kind.<sup>194</sup> Auch verschiedene Formen des Dissenses und Verstöße gegen andere Gesetze und Richtlinien, einschließlich derjenigen, die sich auf die Familienplanung beziehen, werden als Zeichen von "Extremismus" angesehen.

84. Diese außerordentlich weit gefasste Auslegung des Begriffs "Extremismus", die sich häufig ausdrücklich auf die Standardgrundsätze der islamischen Religion und Praxis bezieht, führt dazu, dass praktisch jedes derartige Verhalten einen potenziellen Verstoß gegen die Religionsvorschriften und die umfassenderen Maßnahmen der Regierung im Rahmen der "Extremismusbekämpfung" darstellt, was die Gefahr strafrechtlicher Sanktionen und/oder einer Umerziehung mit sich bringt. Auf diese Weise wird ein Umfeld geschaffen, in dem religiöse oder kulturelle Praktiken oder Ausdrucksformen mit "Extremismus" gleichgesetzt werden, was schwerwiegende Folgen für die so identifizierten Personen haben kann.<sup>195</sup>

85. Neben den zunehmenden Einschränkungen der muslimischen Religionsausübung gibt es immer wieder Berichte über die Zerstörung islamischer religiöser Stätten wie Moscheen, Schreine und Friedhöfe, insbesondere in der Zeit der "Strike Hard"-Kampagne. Nach Angaben der Regierung befinden sich 20.000 der landesweit 35.000 Moscheen in der XUAR.<sup>196</sup>

---

<sup>186</sup> Siehe die Verordnung über religiöse Angelegenheiten in Xinjiang (XRAR), geändert 2014, und die Verordnung über religiöse Angelegenheiten (RAR), geändert 2017. Siehe auch Staatsrat der Volksrepublik China, Weißbuch über "Religionsfreiheit in Xinjiang", Juni 2016.

<sup>187</sup> Artikel 31, XRAR (inoffizielle Übersetzung).

<sup>188</sup> Artikel 37, XRAR (inoffizielle Übersetzung).

<sup>189</sup> Artikel 5.3, XRAR (inoffizielle Übersetzung).

<sup>190</sup> Artikel 9, XRD (inoffizielle Übersetzung).

<sup>191</sup> Siehe Nanchang Public Security Bureau, "75 Religious Extremes", 8. September 2015.

<sup>192</sup> Global Times "Xinjiang counties identify 75 forms of religious extremism", 25. Dezember 2014.

<sup>193</sup> Zeichen 4 auf der Liste der 75 Zeichen für religiösen Extremismus (inoffizielle Übersetzung).

<sup>194</sup> Artikel 9.8, XRD ("irreguläre Namenswahl" als verbotenes Zeichen von "Extremismus"). Siehe auch Medienberichte mit Beispielen von Namen, die angeblich als zu islamisch angesehen werden, wie Hajj, Jihadi, Mecca und Mohamed: Associated Press, "China bans list of Islamic names in restive Xinjiang region", G. Shih, 27. April 2017. OHCHR ist nicht in der Lage, diese Beispiele und das

Ausmaß, in dem diese Politik in der gesamten XUAR angewandt und durchgesetzt wird, zu bestätigen.

<sup>195</sup> Mehrere von OHCHR befragte Personen sprachen glaubhaft von solchen verschärften Einschränkungen der Religionsfreiheit in der XUAR seit 2015, einschließlich der Beschränkungen für das Gebet, das Mitführen von Koranen und den Zugang zu Moscheen.

<sup>196</sup> Es liegen jedoch keine offiziellen Daten über die Standorte dieser Stätten vor, so dass machte es schwieriger, angebliche Zerstörungsmuster zu überprüfen. Siehe Global Times, "Xinjiangs Moscheen sind um das Zehnfache gewachsen", 3. März 2015. Diese Zahl wurde vom Präsidenten des Chinesischen Verbandes der Moscheen in China bekräftigt.

Dennoch sind mehrere Forscher, die sich vor allem auf eine detaillierte Analyse öffentlich zugänglicher Satellitenbilder stützen, der Ansicht, dass in der XUAR in den letzten Jahren eine große Zahl von Moscheen zerstört worden ist.<sup>197</sup> Dieser Trend wurde auch von Enthüllungsjournalisten festgestellt, die die Region besucht und Satellitenbilder mit dem aktuellen Zustand der fraglichen geografischen Stätten verglichen haben.<sup>198</sup> Die Regierung hat ihrerseits immer wieder Behauptungen über die unsachgemäße Beseitigung oder Zerstörung religiöser Stätten zurückgewiesen und stattdessen behauptet, dass Moscheen baufällig seien und aus Sicherheitsgründen wieder aufgebaut würden und dass die grundlegenden Bestattungs- und Beerdigungsbräuche geschützt würden, während die Friedhofseinrichtungen verbessert worden seien.<sup>199</sup> Die Regierung hat auch erklärt, dass "Menschen verschiedener ethnischer Gruppen an einigen Orten aus freien Stücken Friedhöfe verlegt haben".<sup>200</sup>

86. Die Analyse von öffentlich zugänglichen Satellitenbildern zeigt, dass viele religiöse Stätten offenbar entfernt oder in ihren charakteristischen Merkmalen verändert wurden, z. B. durch die Entfernung von Minaretten. Ein anschauliches Beispiel ist die Umgestaltung des Imam-Asim-Schreins im Süden Xinjiangs, nördlich der Stadt Hotan (siehe Bilder unten). Dies war früher eine Pilgerstätte für Uiguren und andere muslimische Gemeinschaften, zu der das Grab des Imams, eine Moschee und mehrere dazugehörige Gräber gehörten. Satellitenbilder von Google Earth, die zwischen Dezember 2017 und Juni 2020 aufgenommen wurden, zeigen, dass der Schrein abgerissen und die Grabmarkierung, die früher von Pilgerfahnen umgeben war, entfernt wurde.

#### **Imam-Asim-Schrein:**<sup>201</sup>

Standort: 37°14'28 "N 80°3'6 "E

März 2012: Gebäude auf dem Gelände des Heiligtums sichtbar




---

Islamische Vereinigung: siehe Global Times, "Anpassung des Islams an lokale Bedingungen bester Weg für die Entwicklung der chinesischen Gesellschaft: Leiter der islamischen Vereinigung", 8. Februar 2021.

<sup>197</sup> Siehe z. B. Australian Strategic Policy Institute, "Cultural erasure, Tracing the destruction of Islamic spaces in Xinjiang", 2020; "Are Historic Mosques in Xinjiang being Destroyed?" Von Bellingcat veröffentlichte Recherche, 5. April 2019; "Demolishing Faith: the Destruction and Desecration of Uyghur Mosques and Shrines", Uyghur Human Rights Project, 28. Oktober 2019.

<sup>198</sup> Siehe z. B. Reuters, "Mosques disappear as China strives to 'build a beautiful Xinjiang'", 23. Mai 2021 und New York Times, "China is erasing mosques and precious shrines in Xinjiang", 25. September 2020.

<sup>199</sup> Nach Angaben der Regierung "...haben die betroffenen Regierungsstellen in Übereinstimmung mit dem Gesetz über Stadt- und Landplanung und unter Berücksichtigung der Wünsche der Gläubigen potenzielle Sicherheitsrisiken durch Wiederaufbau, Verlegung oder Erweiterung beseitigt und so eine sichere und ordnungsgemäße Religionsausübung gewährleistet. Siehe auch Xinhua, "Faktencheck: Lügen zu Xinjiang-bezogenen Themen im Vergleich zur Wahrheit", 5. Februar 2021.

<sup>200</sup> Xinhua, "Faktencheck: Lügen zu Xinjiang-Themen im Vergleich zur Wahrheit", 5. Februar 2021.

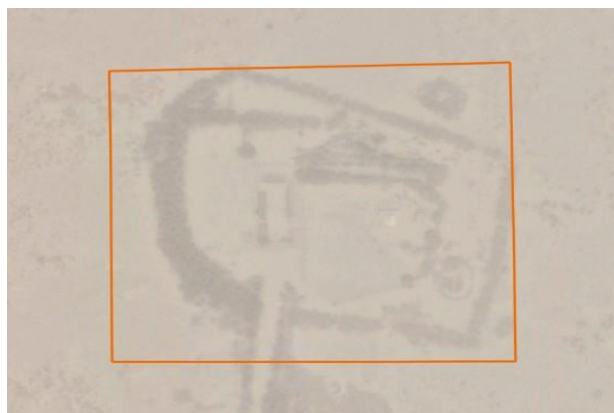
Siehe auch Global Times, "Xinjiangs Regierung dementiert Berichte ausländischer Medien über den "Abriss von Moscheen" und sagt, sie baue sie zur Sicherheit der Muslime wieder auf", 19. April 2021.  
<sup>201</sup> Entwicklung des Standorts. Alle Bilder urheberrechtlich geschützt von Maxar Technologies über Google Earth.



Dezember 2017: Die Gebäude wurden vor diesem Datum abgerissen



Juni 2020: Reste von Gebäuden sind nicht mehr sichtbar



87. Das OHCHR ist zwar nicht in der Lage, zum jetzigen Zeitpunkt eindeutige Schlussfolgerungen über das Ausmaß der Zerstörung religiöser Stätten zu ziehen, doch in Ermangelung eines sinnvollen Zugangs zu den Stätten und umfassenderer Informationen seitens der Regierung sind diese Berichte nach wie vor äußerst besorgniserregend.

88. Auch die Menschenrechtsmechanismen der Vereinten Nationen haben Bedenken hinsichtlich der Achtung der sprachlichen Rechte ethnischer Minderheiten geäußert, die nach chinesischem Recht grundsätzlich geschützt sind.<sup>202</sup> So äußerte der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in seiner regelmäßigen Überprüfung Chinas im Jahr 2014 seine Besorgnis darüber, dass ethnische Minderheiten bei der Verwirklichung ihres Rechts auf Teilnahme am kulturellen Leben, einschließlich des Rechts, Minderheitensprachen, Geschichte und Kultur zu verwenden und zu lehren, sowie ihre Religion frei auszuüben, nach wie vor starken Einschränkungen ausgesetzt sind.<sup>203</sup>

89. Mehrere Mandatsträger für Sonderverfahren sowie der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung äußerten 2017 bzw. 2018 ihre Besorgnis über eine Weisung aus dem hauptsächlich von Uiguren bewohnten Bezirk Hotan (<sup>204</sup>) aus dem Jahr 2017, in der die

---

<sup>202</sup> Siehe Artikel 4 der Verfassung der Volksrepublik China: "Alle ethnischen Gruppen haben die Freiheit, ihre eigene gesprochene und geschriebene Sprache zu gebrauchen und zu entwickeln und ihre eigenen Traditionen und Bräuche zu bewahren oder zu reformieren", und Artikel 121, der besagt, dass die staatlichen Institutionen in den autonomen Regionen Chinas "die gesprochene und geschriebene Sprache oder die Sprachen verwenden, die am Ort gebräuchlich sind". Das Gesetz über die regionale ethnische Autonomie enthält auch Garantien für die Freiheit der ethnischen Gruppen, ihre eigene Sprache zu verwenden und zu entwickeln. Siehe zum Beispiel Artikel 37, in dem es heißt, dass "Schulen (Klassen) und andere Bildungseinrichtungen, die hauptsächlich Schüler aus ethnischen Minderheiten aufnehmen, wann immer möglich Lehrbücher in ihren eigenen Sprachen verwenden und diese Sprachen als Unterrichtsmittel einsetzen sollten".

<sup>203</sup> Siehe CERD Abschließende Beobachtungen zum zweiten regelmäßigen Bericht Chinas, einschließlich

Hongkong, China, und Macao, China, E/C.12/CHN/CO/2, 13. Juni 2014, Para. 36.

<sup>204</sup> Siehe Mitteilung der Sonderberichterstatter vom 12. Januar 2018, OL CHN1/2018 und CERD, Abschließende Beobachtungen, CERD/C/CHN/CO/14-17, 19. September 2018, para. 40 (e).

Behörden, den Unterricht in der gemeinsamen Landessprache (Mandarin-Chinesisch) in den drei Jahren der Vorschule und den ersten Jahren der Grund- und Mittelschule fest einzuführen, um bis 2020 eine vollständige Abdeckung zu erreichen. Darüber hinaus verbietet die Richtlinie die Verwendung von Texten, Slogans und Bildern in uigurischer Sprache im Bildungssystem sowie die Verwendung der uigurischen Sprache bei kollektiven Aktivitäten, öffentlichen Tätigkeiten und Verwaltungsarbeiten. In ihren Antworten bekräftigte die Regierung ihr Bekenntnis zum zweisprachigen Unterricht in der XUAR, stellte aber weder die Echtheit der Richtlinie in Frage noch klärte sie, ob sie weiterhin in Kraft ist.<sup>205</sup> Von OHCHR befragte Personen berichteten außerdem, dass mindestens seit 2014 Schulen geschlossen wurden, die Unterricht in uigurischer und/oder kasachischer Sprache erteilen, und dass Lehrkräfte nach und nach von ihren zweisprachigen Aufgaben entbunden wurden.<sup>206</sup>

90. Nach Angaben der Regierung haben alle Grund- und Sekundarschulen zusätzlich zum Unterricht in der chinesischen Standardsprache in Wort und Schrift die Sprachen der ethnischen Minderheiten in ihren Lehrplan aufgenommen. Der Unterricht in den Sprachen der ethnischen Minderheiten ist (auf lokaler Ebene) von der Klasse 1<sup>st</sup> bis zur Klasse 8<sup>th</sup> obligatorisch und in den höheren Schulen fakultativ. Lehrbücher sind in vier Sprachen ethnischer Minderheiten erhältlich. Eine wachsende Zahl von Studenten studiert ethnische Sprachen, einschließlich Uigurisch und Kasachisch, auf der Ebene der Grund- und Aufbaustudiengänge.

91. Die in diesem Abschnitt beschriebenen Einschränkungen sind aus Sicht der internationalen Menschenrechtsnormen äußerst bedenklich. Das Völkerrecht schützt insbesondere das Recht auf Religions- und Glaubensfreiheit, ein Recht, das individuell und kollektiv ausgeübt wird,<sup>207</sup> in seinen komplementären Komponenten, eine Religion der eigenen Wahl zu haben und sie zu manifestieren. Die Manifestation der Religion umfasst den Gottesdienst, sei es in Form von religiösen Gebeten und Predigten, der Zurschaustellung von Symbolen oder dem Bau von Gotteshäusern, sowie die Einhaltung und Ausübung von Bräuchen, einschließlich der Einhaltung religiöser Feiertage, die wichtige Punkte im religiösen Kalender markieren, und von Speisevorschriften, das Tragen besonderer Kleidung oder die Verwendung einer bestimmten Sprache, und die Lehre, die die Freiheit umfasst, die eigenen religiösen Führer zu wählen, religiöse Schulen einzurichten und religiöse Texte oder Veröffentlichungen zu erstellen und zu verbreiten.<sup>208</sup> Internationale Standards besagen eindeutig, dass vom Recht auf Religionsfreiheit auch in Notzeiten nicht abgewichen werden darf.<sup>209</sup> Auch das Recht, seine Religion oder Weltanschauung zu wählen, sowie das Recht, sich privat zu seiner Religion zu bekennen, kann nicht eingeschränkt werden. Lediglich die öffentliche Bekundung der Religion oder Weltanschauung kann bestimmten Beschränkungen unterliegen, sofern diese gesetzlich vorgeschrieben und zur Erreichung eines legitimen Ziels, wie dem Schutz der öffentlichen Sicherheit, Ordnung, Gesundheit und Moral oder dem Schutz der Grundrechte und -freiheiten anderer, notwendig und verhältnismäßig sind.<sup>210</sup>

92. Die Beschränkungen der Ausübung der Religionsfreiheit in Bezug auf die islamische Religionsausübung in der XUAR entsprechen nicht diesen Standards. Was das Erfordernis der Rechtmäßigkeit anbelangt, so sind einige Einschränkungen gesetzlich vorgeschrieben, während andere darauf zurückzuführen sind, dass bestimmte Verhaltensweisen in der Praxis als "Zeichen von Extremismus" angesehen werden, auch wenn das Verhalten als solches nicht rechtswidrig ist, wie z. B. das Tragen eines langen Bartes oder die Weigerung, einen Fernseher zu benutzen. Darüber hinaus kann das Ziel, "religiösen Extremismus" zu bekämpfen und auszulöschen, angesichts seines Umfangs und seiner Unbestimmtheit an sich kein legitimes Ziel im Sinne der internationalen Menschenrechtsvorschriften darstellen. Schließlich können allgemeine Beschränkungen eines breiten Spektrums von Erscheinungsformen anerkannter religiöser Lehren nicht als notwendig oder verhältnismäßig für ein solches Ziel angesehen werden.

---

<sup>205</sup> Siehe Antwort der Regierung vom 15. März 2018 auf das Andere Schreiben OL CHN 1/2018 des Sonderberichterstatters vom 12. Januar 2018. Siehe auch Informationen von China über Folgemaßnahmen zu den abschließenden Bemerkungen zu seinem vierzehnten bis siebzehnten

periodischen Bericht, 5. Februar 2020, CERD/C/CHN/FCO/14-17.

<sup>206</sup> OHCHR-Interviews.

<sup>207</sup> Artikel 18 AEMR; Artikel 5 CERD; Artikel 14 KRK; Artikel 18 ICCPR. Siehe auch die Erklärung der Vereinten Nationen über die Beseitigung aller Formen von Intoleranz und Diskriminierung aufgrund der Religion oder der Überzeugung sowie die Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören.

<sup>208</sup> UN-Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 22, CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, Abs. 4 und 8.

<sup>209</sup> UN-Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 22, CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, Para. 5.

<sup>210</sup> Artikel 18(3), ICCPR.

93. Das Völkerrecht verbietet Diskriminierung, einschließlich der Diskriminierung aufgrund religiöser oder ethnischer Identität,<sup>211</sup> und schützt Minderheiten bei der Ausübung ihrer Kultur, dem Bekenntnis zu ihrer Religion und dem Gebrauch ihrer Sprache.<sup>212</sup> Da die Gesetze und politischen Maßnahmen der Regierung, auch im Zusammenhang mit der "Strike Hard"-Kampagne, gezielt Praktiken einschränken und unterdrücken, die Teil der Identität und des kulturellen Lebens von Angehörigen der Uiguren und anderer überwiegend muslimischer Minderheiten sind, geben sie auch Anlass zur Sorge, dass diese Minderheiten aus verbotenen Gründen diskriminiert werden.

## **B. Recht auf Privatsphäre und Freizügigkeit**

94. Die Durchsetzung der Politik der Regierung zur Bekämpfung von Terrorismus und "Extremismus" geht mit Behauptungen über umfangreiche Formen der intensiven Überwachung und Kontrolle einher.

95. Wie bereits erwähnt, erhalten die Organe der öffentlichen Sicherheit weitreichende Befugnisse, um terroristische und "extremistische" Handlungen zu verhindern, zu untersuchen und darauf zu reagieren,<sup>213</sup> einschließlich des Einsatzes "technischer Ermittlungsmaßnahmen" und der Erhebung und Speicherung von Daten zu verschiedenen Lebensbereichen, einschließlich persönlicher biometrischer Daten.<sup>214</sup> Das Strafverfahrensgesetz erlaubt den Beamten der öffentlichen Sicherheit den Einsatz spezieller Ermittlungstechniken, einschließlich elektronischer Überwachung,<sup>215</sup> während das Gesetz zur Terrorismusbekämpfung ihnen erlaubt, eine Reihe von restriktiven Maßnahmen gegen Verdächtige zu verhängen.<sup>216</sup>

96. Diese weitreichenden rechtlichen Befugnisse bilden die rechtliche Grundlage für ein angeblich ausgeklügeltes, groß angelegtes und systematisiertes Überwachungssystem, das in der Praxis in der gesamten Region sowohl online als auch offline eingesetzt wird. Verfügbare Beschreibungen deuten darauf hin, dass dieses System in Partnerschaft mit privaten Sicherheits- und Technologieunternehmen entwickelt wurde, die die erforderliche Technologie liefern, auch für die persönliche und elektronische Überwachung in Form der Erfassung biometrischer Daten, einschließlich Iris-Scans und Gesichtsbildern. Diese Überwachung wird Berichten zufolge durch ein allgegenwärtiges Netz von Überwachungskameras, einschließlich Gesichtserkennungsfunktionen, ein ausgedehntes Netz von "einfachen Polizeistationen" und anderen Kontrollpunkten sowie einen umfassenden Zugang zu den persönlichen Kommunikationsgeräten und Finanzdaten der Menschen in Verbindung mit dem analytischen Einsatz von Big-Data-Technologien ermöglicht.<sup>217</sup>

97. Aus den jetzt öffentlich zugänglichen Dokumenten geht hervor, dass (i) eine Polizeidatenbank Hunderttausende von Polizeiakten enthält, von denen viele auf eine weitreichende Überwachung der "ethnischen Sprachbevölkerung" hinweisen;<sup>218</sup> (ii) Dokumente, die anscheinend offizieller Natur sind, in Form von so genannten "Bulletins" von einer Polizeiplattform, die dazu dient, Daten über Personen zu speichern, die für eine mögliche Inhaftierung markiert werden können, die so genannte "Integrated Joint Operations Platform" (IJOP);<sup>219</sup> und (iii) eine Polizeianwendung, die zur Kommunikation mit dem IJOP-System verwendet wird und verschiedene Daten über Personen sammelt, die sie aufgrund bestimmter Verhaltensweisen und Indikatoren als potenziell bedrohlich einstuft.<sup>220</sup>

---

<sup>211</sup> Z.B. Artikel 2(2), ICESCR; UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, General Comment No. 3, E/1991/23, para. 1; Allgemeiner Kommentar Nr. 16, E/C.12/2005/4, Abs. 16, 32 und 40.

<sup>212</sup> Artikel 27, ICCPR; Artikel 3 und 15(1)(a), ICESCR; Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören.

<sup>213</sup> Z. B. Artikel 17-67 CTL; Artikel 16-37 XIM (nach Änderung 2018).

<sup>214</sup> Z. B. Artikel 45, 50 CTL; Artikel 31 XIM (nach Änderung 2018).

<sup>215</sup> Artikel 150 CPL (und folgende).

<sup>216</sup> Artikel 53, CTL.

<sup>217</sup> Siehe zahlreiche Dokumente mit scheinbar offiziellem Charakter, die sich auf den Überwachungsapparat beziehen, wie die "China Cables" und die Bulletins der Integrated Joint Operations Platform (IJOP), die vom International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ) im

November 2019 veröffentlicht wurden; die "Xinjiang Papers", New York Times: 'Absolutely No Mercy': Leaked Files Expose How China Organized Mass Detentions of Muslims, A. Ramzy und C. Buckley, 19. November 2019; "The Urumqi Police Database", veröffentlicht von The Intercept, Y. Grauer, 29. Januar 2021; die "Xinjiang Police Files", Rede des Ministers für öffentliche Sicherheit Zhao Kezhi, 15. Juni 2018; siehe auch Human Rights Watch, "China's Algorithms of Repression", 1. Mai 2019; Amnesty International, "Like we were enemies in a war", 10. Juni 2021, S. 35-36.

<sup>218</sup> The Intercept, "Revealed, Massive Chinese Database", Y. Grauer, 29. Januar 2021.

<sup>219</sup> International Consortium of Investigative Journalists, "China Cables | China's Operating Manuals for Mass Internment", 24. November 2019.

<sup>220</sup> Human Rights Watch, "China's Algorithms of Repression", 1. Mai 2019.

98. Zusammengefasst deuten sie auf Schlüsselemente eines durchgängigen Musters invasiver elektronischer Überwachung hin, die sich gegen die uigurische und andere überwiegend muslimische Bevölkerungsgruppen richten kann und auch richtet, wobei bestimmte Verhaltensweisen wie das Herunterladen islamisch-religiöser Materialien oder die Kommunikation mit Personen im Ausland automatisch überwacht und den Strafverfolgungsbehörden als mögliche Anzeichen von "Extremismus" gemeldet werden können, die polizeiliche Folgemaßnahmen erfordern, einschließlich einer möglichen Einweisung in ein Berufsbildungszentrum oder andere Hafteinrichtungen. In den verfügbaren Materialien wird auch beschrieben, wie die Polizei Informanten aus der Bevölkerung einsetzt, um Informationen zu sammeln, und wie chinesische Staatsangehörige, die die ausländische Staatsbürgerschaft angenommen und ein Visum für die Rückkehr in ihre Heimat beantragt haben, genau überwacht werden können.<sup>221</sup>

99. Neben der Online-Überwachung kam es in der XUAR mindestens seit 2016 auch zu einer erheblichen Ausweitung von physischen Kontrollpunkten, die von schwer bewaffneten Polizeieinheiten an Hauptstraßen, in Dörfern und Stadtvierteln bewacht werden, sowie zu anderen Formen der Überwachung der Bewegungsfreiheit der Menschen. Gegenüber dem OHCHR wurde eine starke Zunahme von so genannten "einfachen Polizeistationen" und Sicherheitskontrollpunkten in der gesamten Region beschrieben.<sup>222</sup> In den Worten eines Befragten: "Eine Straße, für die man früher 2,5 Stunden brauchte, dauert jetzt 9 Stunden".<sup>223</sup> Die Befragten schilderten auch, dass man offenbar die Erlaubnis der örtlichen Behörden benötigte, um sein Haus zu verlassen und selbst in das nächste Dorf zu fahren.<sup>224</sup> Berichten zufolge wurden solche Einschränkungen der Freizügigkeit gezielt und diskriminierend angewandt, wobei Angehörige ethnischer Gemeinschaften an Straßensperren und Kontrollpunkten, auch auf Flughäfen, systematisch überprüft wurden, während andere durch sogenannte "grüne Kanäle" passieren konnten.<sup>225</sup> Die verfügbaren Informationen deuten auch stark darauf hin, dass Regierungsbeamte um 2014 herum damit begannen, Pässe von Uiguren und anderen überwiegend muslimischen Minderheiten zu beschlagnahmen, und dass diese Praxis ab Ende 2016 zunahm.<sup>226</sup> Einige berichteten, dass bei Reisen aus dem Ausland nach China die Angabe des Wohnsitzes "Xinjiang" (*hukou*) im Reisepass ausreichte, um für eine gezielte Befragung ausgesucht zu werden.<sup>227</sup>

100. Darüber hinaus startete die Regierung 2014 das Fanghuiju-Programm, eine dreijährige Kampagne in der XUAR mit dem Ziel, "das Volk zu besuchen, dem Volk zu nützen und die Herzen des Volkes zusammenzubringen", in deren Rahmen sie 200.000 Kader entsandte, um die Menschen regelmäßig in ihren Häusern zu besuchen und die Entwicklung auf Gemeindeebene voranzutreiben.<sup>228</sup> Im Jahr 2016 starteten die Behörden dann die Kampagne "Becoming Family", bei der Kader und Zivilarbeiter aller ethnischen Gruppen durch regelmäßige Besuche miteinander verbunden werden. Im Dezember 2017 wurde das Programm erheblich ausgeweitet, indem die Behörden über 1 Million Kader für eine Woche in vorwiegend ländliche Haushalte schickten. Anfang 2018 wurde dieses "Heimaufenthalts"-Programm erneut ausgeweitet, wobei die Kader alle zwei Monate mindestens fünf Tage in den Häusern von Familien verbringen. Nach Angaben der Regierung haben sich seit 2016 im Rahmen dieser Kampagnen zur "ethnischen Einheit" etwa 1,1 Millionen Beamte mit 1,6 Millionen Einheimischen "zusammengetan und angefreundet", "sich gegenseitig wie Familienmitglieder behandelt" und "durch enge Interaktionen tiefe Bande geknüpft".<sup>229</sup>

---

<sup>221</sup> The Intercept, "Revealed, Massive Chinese Database", Y. Grauer, 29. Januar 2021.

<sup>222</sup> OHCHR-Interviews. Dies wird auch in der Rede des Ministers für öffentliche Sicherheit, Zhao Zekhi, erwähnt, in der er von 7.629 einfachen Polizeistationen in der XUAR spricht, siehe "Xinjiang Police Files".

<sup>223</sup> OHCHR-Interview.

<sup>224</sup> OHCHR-Interviews.

<sup>225</sup> OHCHR-Sitzungsnotiz mit Medienvertreter. Siehe auch Wall Street Journal, "Twelve days in Xinjiang: How China's surveillance state overwhelms daily life", Josh Chin, 19. Dezember 2017.

<sup>226</sup> Dieser Trend wurde dem OHCHR auch von einer Reihe von Befragten berichtet. Die Beschlagnahme von Pässen wurde 2018 vom UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung angesprochen. Die Regierung antwortete mit dem Hinweis, dass Pässe gemäß den einschlägigen Bestimmungen des chinesischen Passgesetzes und des Gesetzes über die Ausreise- und Einreiseverwaltung ausgestellt werden, siehe CERD, Abschließende Beobachtungen zu den

kombinierten vierzehnten bis siebzehnten periodischen Berichten Chinas (einschließlich Hongkong, China und Macao, China), 19. September 2018, Abs. 40 (c) und 41 (f); und die anschließende Antwort der Regierung Chinas, CERD/C/CHN/FCO/14-17, para. 4, 5. Februar 2020. Darüber hinaus erlaubt Artikel 53(6) des chinesischen Gesetzes zur Terrorismusbekämpfung aus dem Jahr 2015 die Beschlagnahme von Pässen im Zuge einer Untersuchung mutmaßlicher terroristischer Aktivitäten "je nach dem Ausmaß der Bedrohung" (inoffizielle Übersetzung).

<sup>227</sup> OHCHR-Interviews.

<sup>228</sup> Siehe z. B. die Berichterstattung der staatlich anerkannten Medien "People": "访民情 惠民生 聚民心" 新疆20万机关干部下基层住万村--新疆频道--人民网 (people.com.cn).

<sup>229</sup> Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der Volksrepublik China, "What's False and What's True on China-bezogene Menschenrechtsangelegenheiten", 2. Juli 2020.



101. Solche Gastfamilienprogramme<sup>230</sup> werden von der Regierung als Förderung des sozialen Zusammenhalts und der Gemeinschaftsentwicklung dargestellt. Sie scheinen unfreiwillig zu sein<sup>231</sup> und haben offensichtliche und erhebliche Auswirkungen auf die Privatsphäre des Familienlebens. Diejenigen, die aus erster Hand Erfahrungen mit solchen Programmen gemacht haben, erklärten beispielsweise, dass sie nicht beten oder ihre eigene Sprache sprechen durften, wenn die "Verwandten" zu Besuch waren.<sup>232</sup> Das Programm "Becoming Family" hat sich auch eindeutig auf die Geschlechter ausgewirkt. Mehrere Frauen, die das Programm<sup>233</sup> erlebten, sprachen von sexueller Belästigung und anderen Formen aufdringlichen Unbehagens durch (männliche) Kader, die sie besuchten. Eine Befragte, deren Ehemann in einer VETC-Einrichtung inhaftiert war, während sie am Homestay-Programm teilnahm, schilderte ihre Erfahrungen wie folgt: "Sie haben mit uns gegessen. Ich habe Essen für sie zubereitet. Sie waren die ganze Zeit über da, auch wenn ich mit meinen Kindern Hausaufgaben machte. Die Kinder mussten gegen ihren Vater erzogen werden, weil sie sagten, er habe 'schlechte Ideen'. Sie wurden den ganzen Tag über überwacht."<sup>234</sup>

102. Die in diesem Abschnitt beschriebenen Gesetze, Strategien, Programme und Praktiken werfen mehrere Menschenrechtsfragen auf. Jede Person hat das Recht auf Schutz vor unrechtmäßigen oder willkürlichen Eingriffen in die Privatsphäre, die Familie, die Wohnung oder den Schriftverkehr,<sup>235</sup> wobei die Privatsphäre Informationen über die eigene physische und soziale Identität und das Privatleben umfasst, und zwar zu jeder Zeit, online und offline. Jeder Eingriff in dieses Recht muss rechtmäßig und nicht willkürlich sein, d. h. er muss notwendig sein, um ein wesentliches Interesse der Gesellschaft zu schützen, er muss verhältnismäßig sein und mit ausreichenden Schutzmaßnahmen gegen Missbrauch einhergehen.<sup>236</sup> Die weitreichenden Befugnisse, die öffentlichen Bediensteten in der XUAR im Allgemeinen eingeräumt werden, wobei die unabhängige Aufsicht und die Verfahrensgarantien gegen Missbrauch begrenzt sind, geben bereits Anlass zu erheblicher Besorgnis und werden durch die weitreichenden und äußerst invasiven Überwachungsmethoden noch verschärft. Die verstärkte Konzentration auf Uiguren und andere überwiegend muslimische Minderheiten unter dem Gesichtspunkt des "Extremismus" dürfte ebenfalls diskriminierende Absichten und/oder Auswirkungen haben.

103. In den internationalen Menschenrechtsnormen ist auch das Recht auf Freizügigkeit verankert, das sowohl das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt innerhalb der Grenzen eines Landes als auch das Recht, ein Land, einschließlich des eigenen, zu verlassen, umfasst.<sup>237</sup> Dieses Recht unterliegt nur Einschränkungen, die gesetzlich vorgesehen und für die nationale Sicherheit, die öffentliche Sicherheit oder die öffentliche Ordnung unbedingt erforderlich sind und mit anderen Menschenrechten vereinbar sind. Solche Beschränkungen dürfen keine diskriminierende Absicht oder Wirkung haben. Die verschiedenen Politiken und Praktiken in der XUAR, wie oben beschrieben, geben in dieser Hinsicht Anlass zu Bedenken.

### C. Reproduktive Rechte

104. Es wurden weitere Vorwürfe in Bezug auf die Verletzung der reproduktiven Rechte in der XUAR erhoben. Diese Vorwürfe sollten im Kontext allgemeiner Menschenrechtsbedenken in Bezug auf die sexuellen und reproduktiven Rechte in China betrachtet werden. In seinen abschließenden Beobachtungen von 2014 begrüßte der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zwar die Entscheidung der Regierung, die "Ein-Kind-Politik" zu überarbeiten, zeigte sich jedoch weiterhin besorgt darüber, dass die Möglichkeit der Menschen, frei über die Anzahl ihrer Kinder zu entscheiden, weiterhin eingeschränkt ist. Der Ausschuss nahm die von der Regierung vorgelegten Informationen zur Kenntnis, wonach die

---

<sup>230</sup> Siehe die von der University of British Columbia, Xinjiang Documentation Center, zur Verfügung gestellten Handbücher "Becoming family" (inoffizielle Übersetzungen).

<sup>231</sup> OHCHR-Befragte mit Erfahrungen aus erster Hand mit den Gastfamilienprogrammen teilten dem OHCHR mit, dass sie einen "Verwandten" nicht ablehnen könnten.

<sup>232</sup> OHCHR-Interviews.

<sup>233</sup> OHCHR-Interviews.

<sup>234</sup> OHCHR-Interviews.

<sup>235</sup> Artikel 12, AEMR; Artikel 14, ICCPR.

<sup>236</sup> Siehe auch Bericht des Büros des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte,

Das Recht auf Privatsphäre im digitalen Zeitalter, A/HRC/27/37 Abs. 21 und 28 ("Der Staat muss sicherstellen, dass Eingriffe in das Recht auf Privatsphäre, Familie, Wohnung oder Korrespondenz durch Gesetze genehmigt werden, die (a) öffentlich zugänglich sind; (b) Bestimmungen enthalten, die sicherstellen, dass die Erhebung von, der Zugang zu und die Nutzung von Kommunikationsdaten auf bestimmte legitime Ziele zugeschnitten sind; (c) hinreichend präzise sind, indem sie die genauen Umstände, unter denen ein solcher Eingriff zulässig ist, die Genehmigungsverfahren, die Kategorien von Personen, die überwacht werden dürfen, die Grenzen für die Dauer der Überwachung und die Verfahren für die Verwendung und Speicherung der erhobenen Daten im Einzelnen festlegen, und (d) wirksame Schutzmaßnahmen gegen Missbrauch vorsehen.").

<sup>237</sup> Artikel 13, AEMR; Artikel 12, ICCPR.

Das chinesische Bevölkerungs- und Familienplanungsgesetz verbietet die Anwendung von Zwangsmaßnahmen zur Umsetzung der Geburtenquote, ist aber nach wie vor "ernsthaft besorgt über gemeldete Fälle der Anwendung von Zwangsmaßnahmen, einschließlich Zwangsabtreibung und Zwangssterilisation, mit dem Ziel der Geburtenbegrenzung".<sup>238</sup> Der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung von Frauen hat China ebenfalls aufgefordert, die Aufhebung von Sanktionen gegen Frauen zu erwägen, die gegen die Familienplanungspolitik verstoßen.<sup>239</sup>

105. Vor 2017 durften ethnische Minderheiten wie die Uiguren ein Kind mehr haben als Han-Chinesen, was bedeutet, dass uigurische Paare in der Stadt zwei Kinder und uigurische Paare auf dem Land drei Kinder haben durften, während Han in der Stadt ein Kind und auf dem Land zwei Kinder haben durften. Insgesamt berichtet die Regierung, dass die Bevölkerung der XUAR von 12,98 Millionen bei der Volkszählung 2010 auf 14,93 Millionen bei der Volkszählung 2020 gestiegen ist, und dass die uigurische Bevölkerung von 10 Millionen bei der Volkszählung 2010 auf 11,6 Millionen bei der Volkszählung 2020 gestiegen ist, was einem jährlichen Durchschnitt von 1,52 Prozent entspricht.

106. 2017 änderte die XUAR ihre regionale Familienplanungspolitik dahingehend, dass Menschen aller ethnischen Gruppen in städtischen Gebieten zwei Kinder und auf dem Land drei Kinder haben dürfen, um die Politik anzugleichen und Han-chinesischen Paaren die gleiche Anzahl von Kindern zu ermöglichen wie ethnischen Minderheiten.<sup>240</sup> Mit den Änderungen wurde auch die Durchsetzung verbessert, unter anderem durch eine Verdreifachung der "sozialen Unterhaltszahlungen", die von Personen zu zahlen sind, die gegen die Politik verstoßen.<sup>241</sup> Im Juni 2021 führte die XUAR im Einklang mit der neuen nationalen Politik die Drei-Kind-Politik für alle ethnischen Gruppen ein.

107. Offizielle Bevölkerungszahlen weisen auf einen starken Rückgang der Geburtenrate in der XUAR seit 2017 hin.<sup>242</sup> Daten aus dem Chinesischen Statistischen *Jahrbuch* 2020, das das Jahr 2019 abdeckt, zeigen, dass die Geburtenrate in Xinjiang innerhalb von zwei Jahren um etwa 48,7 Prozent gesunken ist, von 15,88 pro Tausend im Jahr 2017 auf 8,14 pro Tausend im Jahr 2019. Der Durchschnitt für ganz China liegt bei 10,48 pro Tausend.<sup>243</sup>

---

<sup>238</sup> Siehe UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Abschließende Beobachtungen zum zweiten regelmäßigen Bericht Chinas, einschließlich Hongkong, China, und Macao, China, E/C.12/CHN/CO/2, 13. Juni 2014, Abs. 25-26.

<sup>239</sup> Siehe auch Abschließende Beobachtungen des UN-Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, CEDAW/C/CHN/CO/7-8, 14. November 2014, Para. 39(b).

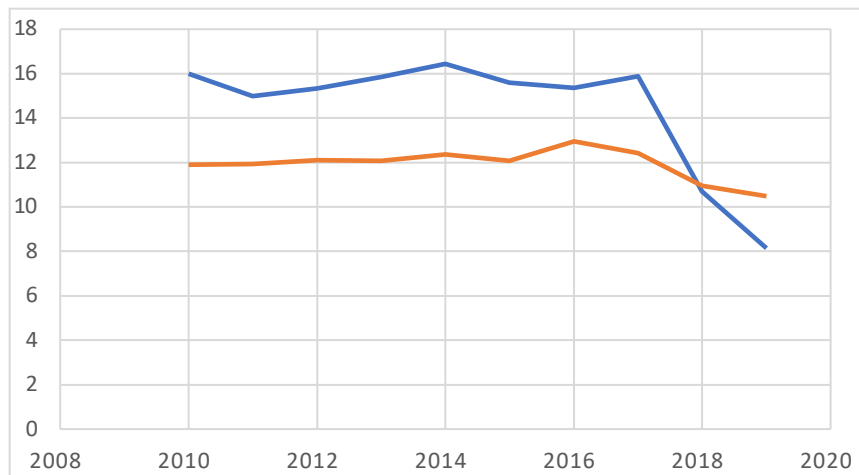
<sup>240</sup> White Paper on "Xinjiang Population Dynamics and Data", State Council Information Office, September 2021; siehe Artikel 5 der Verordnungen der Autonomen Region Xinjiang-Uigur über Bevölkerung und Familienplanung, 28. Juli 2017. Diese Änderung der Politik folgte auf die nationalen Änderungen der Politik von 2015, die zwei Kinder pro Paar zuließen.

<sup>241</sup> Artikel 42, Änderungen der Vorschriften zur Familienplanung in Xinjiang (siehe Bekanntmachung des Ständigen Ausschusses des Zwölften Volkskongresses der Uigurischen Autonomen Region Xinjiang vom 31. Juli 2017).

<sup>242</sup> Diese Zahlen sind im Kontext des gesamten Bevölkerungswachstums der XUAR von 18,5 % zu sehen. Prozent zwischen 2010 und 2020 und die Statistiken der Regierung, die ein Wachstum der uigurischen Bevölkerung um 1,52 Prozent in diesem Zeitraum angeben. Siehe CGTN, "Chart of the Day: Xinjiangs Bevölkerung steigt von 2010 bis 2020 um 18,5 Prozent", 15. Juni 2021. Siehe auch Weißbuch, "Xinjiang Population Dynamics and Data", State Council of Information, September 2021. Darüber hinaus sind die Auswirkungen der "Drei-Kind-Politik" von 2021 in der XUAR noch

nicht absehbar, insbesondere was die reproduktiven Rechte der Uiguren und anderer muslimischer ethnischer Minderheiten betrifft, siehe: CGTN, "China veröffentlicht Entscheidung über Drei-Kind-Politik, unterstützende Maßnahmen, 20. Juli 2021.

<sup>243</sup> Siehe die chinesischen statistischen Jahrbücher unter: <http://www.stats.gov.cn/>.



Die blaue Linie stellt den Prozentsatz der Geburten pro 10.000 in der XUAR dar. Die rote Linie stellt den Prozentsatz der Geburten pro 10.000 in ganz China dar.<sup>244</sup>

108. Der Großteil dieses Rückgangs entfiel auf Gebiete mit uigurischer Bevölkerungsmehrheit, wobei zwei der größten uigurischen Präfekturen besonders betroffen waren. In Hotan, das zu 96 Prozent uigurisch ist, sank die Geburtenrate<sup>245</sup> von 20,94 Prozent im Jahr 2016<sup>246</sup> auf 8,58 Prozent pro tausend Geburten im Jahr 2018.<sup>247</sup> In ähnlicher Weise sank die Geburtenrate in Kashgar, das zu etwa 92,6 Prozent uigurisch ist,<sup>248</sup> von 18,19 Prozent im Jahr 2016<sup>249</sup> auf 7,94 Prozent je tausend Geburten im Jahr 2018.<sup>250</sup> Selbst wenn man den allgemeinen Rückgang der Geburtenraten in China berücksichtigt,<sup>251</sup> bleiben diese Zahlen ungewöhnlich und stark. Das Gleiche gilt für die Zahlen zu Sterilisationen und IUP-Eingriffen in der XUAR, wobei die offiziellen Daten auf einen ungewöhnlich starken Anstieg beider Formen von Eingriffen in der Region in den Jahren 2017 und 2018 im Vergleich zum Rest Chinas hinweisen.<sup>252</sup> So lag die Zahl der Sterilisationen in der XUAR im Jahr 2018 bei 243 pro 100.000 Einwohner, während die Gesamtzahl für China mit 32,1 pro 100.000 Einwohner nur einen Bruchteil davon betrug.<sup>253</sup>

109. Während die hohen Geburtenraten unter den Uiguren und anderen muslimischen ethnischen Minderheiten vor 2017 teilweise auf eine weniger strenge Umsetzung der Familienplanungspolitik vor dieser Zeit zurückgeführt werden können,<sup>254</sup> tragen eine Reihe anderer Faktoren glaubhaft zu diesem signifikanten und schnellen Rückgang der Geburtenraten bei. Die Regierung erklärt, dies entspreche den allgemeinen globalen Trends, da Urbanisierung und Modernisierung die Geburten- und Sterberaten senken. Gleichzeitig weisen verschiedene Regierungsdokumente darauf hin, dass die Häufigkeit von Geburten unter der ethnischen Bevölkerung in der XUAR mit "Extremismus" in Verbindung gebracht wird, was im Rahmen der Terrorismus- und Extremismusbekämpfung in der XUAR strafrechtliche Konsequenzen nach sich zieht. So stellt die Regierung in ihrem Weißbuch "*Bevölkerungsdynamik und -daten in Xinjiang*" vom September 2021 einen eindeutigen Zusammenhang zwischen der Häufigkeit von Kindergeburten und religiösem "Extremismus" her und stellt fest, dass "in der Vergangenheit unter dem anhaltenden, allgegenwärtigen und giftigen Einfluss des religiösen "Extremismus" das Leben eines großen Teils der Bevölkerung in Xinjiang zerstört wurde.

<sup>244</sup> Siehe National Bureau of Statistics of China, 2011-2020: <http://www.stats.gov.cn/>.

<sup>245</sup> Siehe Statistisches Jahrbuch Xinjiang 2016.

<sup>246</sup> Xinjiang Government, 2016 bulletin on national economic and social development statistics in the Hotan region (inoffizielle Übersetzung), 24. April 2014.

<sup>247</sup> Siehe 2018 und Hotan District National Economic and Social Development Statistics Bulletin, Hotan Regional Bureau of Statistics, 28. März 2019.

<sup>248</sup> Siehe Statistisches Jahrbuch Xinjiang 2016.

<sup>249</sup> Siehe Region Kashgar, 2016 National Economic Social Development Statistics Bulletin.

<sup>250</sup> Siehe Region Kashgar, 2018 National Economic Development Statistics Bulletin.

<sup>251</sup> Siehe Weltbank, Geburtenrate, roh (pro 1.000 Einwohner) - Ostasien & Pazifik, China | Daten

(worldbank.org).

<sup>252</sup> Siehe China Health and Hygiene Yearbooks 2018 und 2019.

<sup>253</sup> Siehe China Health and Hygiene Yearbooks 2019.

<sup>254</sup> Siehe z. B. staatliche Medien, die eine Zahl von 10,5 % in Bezug auf "ungeplante Schwangerschaften" in der Präfektur Kashgar zwischen 1989 und 2014 nennen, China Daily, "An Analysis Report on Population Change in Xinjiang", 1. Juli 2017.

Viele Menschen in Xinjiang und insbesondere im südlichen Teil der Region waren schwerwiegenden Eingriffen ausgesetzt, frühe Eheschließungen und Kindergeburten sowie häufige Schwangerschaften und Geburten waren unter ethnischen Minderheiten an der Tagesordnung.<sup>255</sup> Die XUAR-Verordnung für religiöse Angelegenheiten (XRAR) verbietet "die Nutzung der Religion zur Behinderung [...] der Familienplanung",<sup>256</sup> und die XUAR-Verordnung zur Ent-Extremisierung (XRD) von 2017 nennt die "absichtliche Störung oder Untergrabung der Umsetzung von Familienplanungsmaßnahmen" als eine der 15 "primären Ausdrucksformen" des religiösen Extremismus.<sup>257</sup>

110. Dieser Zusammenhang zwischen Kinderkriegen, Familienplanung und "Extremismus" spiegelt sich auch in einer Reihe offizieller Verordnungen auf Kreisebene in der XUAR wider, in denen es heißt, dass Personen, die gegen die Familienplanungspolitik verstoßen, zur "Ausbildung beruflicher Fähigkeiten" überwiesen werden und dass "langfristige Maßnahmen zur Geburtenkontrolle ergriffen werden sollten".<sup>258</sup> Darüber hinaus geht aus öffentlich zugänglichen offiziellen Dokumenten, die wahrscheinlich authentisch sind, insbesondere aus der "Karakax-Liste", hervor, dass Verstöße gegen die Familienplanung zu den häufigsten Gründen für die Einweisung in eine Berufsbildungseinrichtung gehören.

111. Mehrere von OHCHR befragte Frauen erhoben Vorwürfe über erzwungene Geburtenkontrolle, insbesondere über das Einsetzen von Spiralen und mögliche Zwangssterilisationen bei uigurischen und ethnischen kasachischen Frauen. Einige Frauen sprachen von der Gefahr harter Strafen wie "Internierung" oder "Inhaftierung" bei Verstößen gegen die Familienplanungspolitik. OHCHR befragte einige Frauen, die sagten, sie seien zu Abtreibungen oder zum Einsetzen von Spiralen gezwungen worden, nachdem sie die gemäß der Familienplanungspolitik zulässige Kinderzahl erreicht hatten.<sup>259</sup> Diese Berichte aus erster Hand sind zwar zahlenmäßig begrenzt, werden aber als glaubwürdig angesehen.

112. Das Recht auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit umfasst die sexuelle und reproduktive Freiheit, die das Recht von Einzelpersonen und Paaren einschließt, "frei und verantwortungsbewusst über die Anzahl, den Abstand und den Zeitpunkt ihrer Kinder zu entscheiden".<sup>260</sup> Jegliche Einschränkung der reproduktiven Freiheit, z. B. im Rahmen von Bevölkerungskontrollmaßnahmen, die von Staaten im behaupteten allgemeinen Interesse des Gemeinwohls auferlegt werden, müssen im Einklang mit internationalem Recht und internationalen Standards stehen: Sie müssen in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten legitimen Ziel stehen und dürfen niemals diskriminierend sein.<sup>261</sup> Die internationalen Normen verlangen ferner, dass Familienplanungsmaßnahmen nicht obligatorisch sein oder auf Zwang beruhen dürfen.<sup>262</sup>

113. Die verfügbaren Informationen deuten jedoch darauf hin, dass Zwangsmaßnahmen wahrscheinlich mit der strikten Durchsetzung der Familienplanungspolitik nach 2017 einhergingen, auch im Zusammenhang mit der angeblichen Anti-Terrorismus- und Anti-Extremismus-Politik der Regierung, und dass sie eine Ursache für den erheblichen Rückgang der Geburtenraten in Xinjiang im Allgemeinen und insbesondere in überwiegend von Uiguren bewohnten Gebieten waren. Die Zunahme von IUP-Eingriffen und Sterilisationen in diesem Zeitraum steht auch im Zusammenhang mit einer zwangsweisen Familienplanungspolitik, die durch strenge Maßnahmen wie Geldstrafen, Überweisungen und die Androhung der Einweisung in ein Berufsbildungszentrum oder eine andere Haftanstalt durchgesetzt wird, was eine Verletzung der reproduktiven Rechte im Zeitraum 2017-2019 darstellt. Obwohl die Politik in der XUAR nominell den Anschein erweckt hat

---

<sup>255</sup> Weißbuch über "Bevölkerungsdynamik und -daten in Xinjiang", 26. September 2021.

<sup>256</sup> Artikel 5.3, XRAR (inoffizielle Übersetzung).

<sup>257</sup> Artikel 9.14, XRD (inoffizielle Übersetzung).

<sup>258</sup> Siehe Bekanntmachung über den Erlass des Umsetzungsplans für die besondere Regelung illegaler Geburten im Bezirk Quiemo im Jahr 2018, Artikel 17 Absatz 2; siehe auch Artikel 31 der Bekanntmachung über den Erlass der Maßnahmen für die Verwaltung der zweiseitigen Familienplanungsdienste für die mobile Bevölkerung im Bezirk Nillek, November 2019.

<sup>259</sup> OHCHR-Interviews.

<sup>260</sup> Aktionsprogramm der Internationalen Konferenz für Bevölkerung und Entwicklung, A/CONF.171/13,

Grundsatz 8 und Kapitel VII, Abschnitt A über Reproduktionsrechte, Abs. 7.3; UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, Allgemeine Empfehlung 19, Abschnitte. 22 und 24(m); Erklärung von Peking und Aktionsplattform, Abs. 96.

<sup>261</sup> UN-Menschenrechtsausschuss, General Comment No. 19, para. 5.

<sup>262</sup> UN-Menschenrechtsausschuss, General Comment No. 19, para. 5; siehe auch Aktionsprogramm der Internationalen Konferenz für Bevölkerung und Entwicklung, A/CONF.171/13, Grundsatz 8, Kapitel VII, Abschnitt A über Reproduktionsrechte, Abs. 7.3, und Kapitel VII, Abschnitt B über Familienplanung, Abs. 7.12.



mit dem breiteren Ansatz der Regierung zur Bevölkerungsplanung übereinstimmen,<sup>263</sup> scheint es, dass sie mit einem weit gefassten Begriff von religiösem "Extremismus" verbunden sind, was weitere Bedenken hinsichtlich einer diskriminierenden Durchsetzung dieser Politik gegenüber Uiguren und anderen überwiegend muslimischen Minderheiten aufkommen lässt.

114. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es glaubwürdige Hinweise auf Verletzungen reproduktiver Rechte durch die zwangsweise Durchsetzung von Familienplanungsmaßnahmen seit 2017 gibt. Der Mangel an verfügbaren Regierungsdaten, auch für die Zeit nach 2019, macht es schwierig, Schlussfolgerungen über das volle Ausmaß der aktuellen Durchsetzung dieser Maßnahmen und der damit verbundenen Verletzungen reproduktiver Rechte zu ziehen.

#### **D. Beschäftigung und Arbeit Fragen**

115. Am 20. April 2022 billigte der Nationale Volkskongress Chinas die Ratifizierung des Übereinkommens über Zwangsarbeit, 1930 (Nr. 29) und des Übereinkommens über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957 (Nr. 105). Zuvor hatte China bereits andere einschlägige IAO-Übereinkommen ratifiziert, darunter das Übereinkommen über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf von 1958 (Nr. 111) und das Übereinkommen über die Beschäftigungspolitik von 1964 (Nr. 122), die Chancengleichheit und Gleichbehandlung ohne Diskriminierung aufgrund der Rasse und der Religion in Beschäftigung und Ausbildung sowie die freie Wahl des Arbeitsplatzes vorsehen. Die Regierung hat eine Reihe wichtiger Arbeitsrechtsreformen durchgeführt, die den Schutz vor Zwangsarbeit verbessern dürften. Artikel 96 des Arbeitsgesetzes verbietet Zwangsarbeit, und das Arbeitsvertragsgesetz und das Beschäftigungsförderungsgesetz sehen zusätzliche Schutzmaßnahmen vor. Zwangsarbeit wird in Artikel 244 des Strafgesetzes unter Strafe gestellt, und die Opfer können auch nach dem Zivilgesetzbuch Klage erheben. Im Jahr 2013 hat China sein System der "Umerziehung durch Arbeit", eine Form der Verwaltungshaft, die von den Strafverfolgungsbehörden verhängt wurde, formell abgeschafft und seitdem die für Sexarbeiterinnen<sup>264</sup> und Drogenabhängige im ganzen Land geltenden Umerziehungsmaßnahmen in Haft abgeschafft.<sup>265</sup> Der chinesische Aktionsplan gegen den Menschenhandel (2021-2030) erkennt auch den Menschenhandel zum Zwecke der Zwangsarbeit an.<sup>266</sup>

116. Beschäftigungsprogramme sind ein wichtiger Bestandteil der chinesischen Armutsbekämpfungsprogramme, auch in Xinjiang. Laut dem Weißbuch der Regierung vom September 2020 "Beschäftigung und Arbeitsrechte in Xinjiang" stieg die Gesamtzahl der Beschäftigten in Xinjiang von 2014 bis 2019 von 11,35 Millionen auf 13,3 Millionen, was einem Anstieg von 17,2 Prozent entspricht. Im Weißbuch heißt es außerdem, dass die durchschnittliche jährliche Zunahme der Beschäftigung in den Städten mehr als 471.200 Personen betrug (148.000 in Süd-Xinjiang, was 31,4 Prozent ausmacht) und dass die durchschnittliche jährliche Verlagerung von "überschüssigen ländlichen Arbeitskräften" mehr als 2,76 Millionen Menschen, davon fast 1,68 Millionen bzw. über 60 Prozent im Süden

---

<sup>263</sup> Diese Politik wurde von verschiedenen Menschenrechtsmechanismen der Vereinten Nationen dokumentiert, unter anderem von der UN-Arbeitsgruppe für die Frage der Diskriminierung von Frauen in Recht und Praxis in ihrem Bericht über ihre Mission in China vom Dezember 2013, in dem sie feststellte, dass die Ein-Kind-Politik, "obwohl sie auf Eltern im Allgemeinen und nicht ausschließlich auf Mütter abzielt, zu einigen schwerwiegenden Verletzungen der reproduktiven Gesundheit und körperlichen Unversehrtheit von Frauen geführt hat". Die Arbeitsgruppe stellte fest, dass Gewalt gegen Frauen "in der Anwendung von Zwangssterilisationen und Abtreibungen zur Förderung der Ein-Kind-Politik offensichtlich ist" und "begrüßt zwar die jüngste Verurteilung solcher Praktiken durch lokale Beamte durch die Regierung, betont jedoch nachdrücklich, dass auf nationaler Ebene wirksame Präventivmaßnahmen ergriffen werden müssen, um eine Wiederholung solcher Verbrechen zu verhindern". Siehe Bericht der Arbeitsgruppe zur Frage der Diskriminierung von Frauen in Gesetz und Praxis, Mission in der Volksrepublik China, A/HRC/26/39/Add.2, Abs. 10 bzw. 92. In seinen abschließenden Beobachtungen von 2014 äußerte der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau seine Besorgnis darüber, dass "die illegalen Praktiken von Zwangsabtreibungen und Sterilisationen in China fortbestehen", trotz "bemerkenswerter Bemühungen des Vertragsstaates, diese Praktiken einzudämmen", und dass "Frauen, die gegen die

Familienplanungspolitik verstoßen, mit Geldstrafen belegt werden, ihnen bezahlter Mutterschaftsurlaub vorenthalten wird und sie Schwierigkeiten haben, ihre Kinder registrieren zu lassen." Siehe Abschließende Beobachtungen des UN-Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, CEDAW/C/CHN/CO/7-8, Para. 38.

<sup>264</sup> Beschluss zur Aufhebung der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen über das Haft- und Erziehungssystem, Ständiger Ausschuss des NVK, 28. Dezember 2019.

<sup>265</sup> Betäubungsmittelkontrollgesetz 2007.

<sup>266</sup> China's Action Plan against Human Trafficking (2021-2030), General Office of the State Council, 9. April 2021.

Xinjiang. Der Schwerpunkt dieser Programme lag auf Süd-Xinjiang, das hinter den traditionellen Entwicklungsindikatoren zurückgeblieben ist.

117. Die Regierung verknüpft ihre Programme zur Armutsbekämpfung eng mit der Prävention und Bekämpfung des religiösen "Extremismus". Das Weißbuch spielt auf den wahrgenommenen Zusammenhang zwischen religiösem "Extremismus" und Armut in der XUAR an und stellt fest, dass in den vier Gebieten im Süden Xinjiangs, die als Gebiete mit extremer Armut identifiziert wurden, "Terroristen, Separatisten und Extremisten [...] die Öffentlichkeit dazu anstiften, sich dem Erlernen der chinesischen Standardsprache in Wort und Schrift zu widersetzen, die moderne Wissenschaft abzulehnen und sich zu weigern, ihre beruflichen Fähigkeiten, ihre wirtschaftlichen Bedingungen und ihre Fähigkeit, ihr eigenes Leben zu verbessern, zu verbessern", und dass die Menschen infolgedessen in langfristige Armut geraten sind.

118. Vor diesem Hintergrund sind seit mindestens 2018 Berichte über Praktiken der Zwangs- oder Pflichtarbeit<sup>267</sup> in Bezug auf Uiguren und andere überwiegend muslimische Minderheiten innerhalb und außerhalb der XUAR aufgetaucht. Diese Vorwürfe beziehen sich auf zwei Hauptkontexte: (i) Praktika in Berufsbildungseinrichtungen und nach dem "Abschluss";<sup>268</sup> (ii) Arbeitsvermittlungen in der XUAR und in anderen Teilen Chinas, die als "überschüssige Arbeitskräfte" und "Arbeitstransfer" bekannt sind.<sup>269</sup>

119. Internationale Standards betonen die enge Verbindung zwischen der Entwicklung von Qualifikationen, der Schaffung von Arbeitsplätzen und Programmen zur Armutsbekämpfung und ermutigen dazu, sie zur Förderung benachteiligter Gruppen wie ethnischer Minderheiten zu nutzen, wobei die wichtigsten Bedingungen die Freiwilligkeit und die Anwendung auf nichtdiskriminierender Basis sind. Artikel 6 des ICESCR sieht das Recht auf Arbeit vor, das das Recht eines jeden Menschen einschließt, frei zu entscheiden, ob er eine Arbeit annimmt oder wählt, sowie die Verpflichtung der Staaten, alle Formen der Zwangsarbeit abzuschaffen, zu verbieten und zu bekämpfen.<sup>271</sup> Artikel 8 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte verbietet auch Zwangsarbeit, es sei denn, ein zuständiges Gericht verurteilt eine Person ausdrücklich zu einer solchen Strafe, oder eine Arbeit oder einen Dienst, die bzw. der normalerweise von einer Person verlangt wird, die sich aufgrund einer rechtmäßigen gerichtlichen Anordnung in Haft befindet (oder während einer bedingten Entlassung aus der Haft). Die IAO-Normen definieren Zwangsarbeit genauer als "jede Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung einer Strafe verlangt wird" und für die sich die Person nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat.<sup>272</sup> Die "Androhung einer Strafe" kann sich sowohl auf strafrechtliche Sanktionen als auch auf verschiedene Formen der Nötigung beziehen, wie z. B. die Vorenthaltung von Ausweis- und Reisedokumenten, Drohungen, Gewalt, die Verhängung von Geldstrafen, Freiheitsentzug, die Verzögerung oder Einstellung von Lohnzahlungen oder den Verlust von Rechten oder anderen Privilegien.<sup>273</sup> Die verschiedenen Arbeitsregelungen müssen anhand dieser Standards bewertet werden.

120. Zu den Vorwürfen der Zwangsarbeit im Zusammenhang mit Praktika in VETC-Einrichtungen ist zunächst anzumerken, dass aus den Weißbüchern und anderen öffentlichen Erklärungen der Regierung eine klare Verbindung zwischen VETC-Einrichtungen und Beschäftigungsprogrammen hervorgeht. So heißt es beispielsweise im Weißbuch 2019 über "Berufliche Bildung und Ausbildung in Xinjiang"

---

<sup>267</sup> Im Folgenden "Zwangsarbeit".

<sup>268</sup> Siehe z. B. Financial Times, "Forced labour being used in China's "re-education camps", E. Feng, 15. Dezember 2018.

<sup>269</sup> Siehe z. B. BBC, "Wenn die anderen gehen, gehe ich auch": Inside China's scheme to transfer Uighurs into work, J. Sudworth, 2. März 2021. Der Artikel enthält Bildmaterial aus einem Bericht des staatlichen chinesischen Rundfunks, das zeigt, wie die Politik in der Praxis funktioniert.

<sup>270</sup> Obwohl von China nicht ratifiziert, siehe z. B. das IAO-Übereinkommen über die Entwicklung der Humanressourcen von 1975 (Nr. 142), das die Annahme und Entwicklung "umfassender und koordinierter Politiken und Programme der Berufsberatung und der Berufsausbildung in enger Verbindung mit der Beschäftigung, insbesondere durch die öffentlichen Arbeitsverwaltungen" fordert (Artikel 1). Es wird jedoch auch darauf hingewiesen, dass "die Politiken und Programme alle Menschen gleichberechtigt und ohne jegliche Diskriminierung ermutigen und in die Lage versetzen müssen, ihre beruflichen Fähigkeiten in ihrem eigenen Interesse und entsprechend ihren eigenen Bestrebungen zu entwickeln und zu nutzen, wobei die Bedürfnisse der Gesellschaft zu

berücksichtigen sind."

<sup>271</sup> UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 18 ("Das Recht auf Arbeit"), E/C.12/GC/18, 6. Februar 2006, Para. 4.

<sup>272</sup> IAO-Übereinkommen über Zwangs- und Pflichtarbeit, 1930 (Nr. 29), Artikel 2(1).

<sup>273</sup> Siehe ILO, *Combating forced labour - A handbook for employers and businesses*, Genf 2008, Teil IV, S. 8-9. Siehe auch Mitteilung Nr. 1036/2001 Faure gegen Australien, Ansichten des UN-Menschenrechtsausschusses vom 31. Oktober 2005, Abs. 7.5 ("Nach Ansicht des Ausschusses umfasst der Begriff "Zwangs- oder Pflichtarbeit" eine Reihe von Verhaltensweisen, die einerseits von der Arbeit, die einer Person durch eine strafrechtliche Sanktion auferlegt wird, insbesondere unter besonders zwanghaften, ausbeuterischen oder anderweitig ungeheuerlichen Bedingungen, bis hin zu geringeren Formen der Arbeit unter Umständen reichen, bei denen eine Bestrafung als vergleichbare Sanktion droht, wenn die angeordnete Arbeit nicht verrichtet wird").

dass "viele der Auszubildenden, die ihre Ausbildung in den Bildungs- und Ausbildungszentren abgeschlossen haben, anschließend eine Beschäftigung in Fabriken oder Unternehmen gefunden haben". In offiziellen Erklärungen ist von einer "nahtlosen Verbindung" zwischen den Berufsbildungszentren und der Beschäftigung die Rede.<sup>274</sup> Es hat auch den Anschein, dass Unternehmen in der XUAR Anreize erhalten haben, ethnische Minderheiten einzustellen,<sup>275</sup> einschließlich ehemaliger "Auszubildender" der Berufsbildung. In einer offiziellen "Mitteilung" des Informationsbüros von Kashgar aus dem Jahr 2018 hieß es beispielsweise, dass 100.000 Personen aus der Berufsausbildung in ein Beschäftigungsverhältnis überführt werden sollen, wobei Unternehmen, die bereit sind, "Studenten" einzustellen, erhebliche Subventionen angeboten werden.<sup>276</sup>

121. Die Regierung erklärt, dass eine solche Beschäftigung auf freiwilligen Arbeitsverträgen im Einklang mit dem Gesetz beruht. Die enge Verbindung zwischen den Arbeitsprogrammen und dem Rahmen zur Bekämpfung von "Extremismus", einschließlich des VETC-Systems, gibt jedoch Anlass zu Bedenken, inwieweit solche Programme in einem solchen Kontext als völlig freiwillig angesehen werden können. Wie bereits erläutert, läuft das VETC-System auf eine weitreichende willkürliche Freiheitsberaubung durch unfreiwillige Unterbringung in stationären Einrichtungen und obligatorische "Ausbildung" hinaus. Die Personen in diesem System sind daher einer ständigen "Strafandrohung" ausgesetzt. So berichteten beispielsweise Häftlinge in den VETC-Einrichtungen gegenüber OHCHR, dass sie im Rahmen des "Graduierungsprozesses" in den VETC-Einrichtungen arbeiten müssen und keine Möglichkeit haben, sich zu weigern, aus Angst, länger in den Einrichtungen festgehalten zu werden.<sup>277</sup> Darüber hinaus erlegen Bestimmungen in der XUAR-Verordnung zur De-Extremisierung und andere Gesetze, Verordnungen und Strategien Unternehmen und Gewerkschaften Deradikalisierungspflichten auf, die auf den eigenen, weit gefassten Kriterien des Gesetzes für religiösen "Extremismus" basieren.<sup>278</sup>

122. Was die Vorwürfe der Zwangsarbeit in der XUAR betrifft, die nicht unbedingt mit den Berufsbildungseinrichtungen zusammenhängen, so deuten einige öffentlich zugängliche Informationen über Programme für "überschüssige Arbeitskräfte" darauf hin, dass verschiedene Zwangsmethoden angewandt werden können, um "überschüssige Arbeitskräfte" zu sichern.<sup>279</sup> Der 13<sup>th</sup> Fünfjahresplan zur Armutsbekämpfung in der Autonomen Region Xinjiang-Uigur, der im Mai 2017 verabschiedet wurde, verweist auf die "unzureichende Bereitschaft der armen Bevölkerung, eine Beschäftigung aufzunehmen, was die Übertragung von Arbeitsplätzen und die Erhöhung des Einkommens erschwert".<sup>280</sup> Ein anderes offizielles Dokument weist darauf hin, dass "überschüssige Arbeitskräfte" durch ein Punktesystem verwaltet werden und dass Punkte abgezogen werden, wenn "festgestellt wird, dass eine Person nicht bereit ist, an der Ausbildung teilzunehmen, obwohl sie die Voraussetzungen dafür hat, dass sie nicht aktiv beschäftigt wird, obwohl sie in der Lage ist, einer Beschäftigung nachzugehen, oder dass sie altmodische und sture Ideen hat." In demselben Dokument wird eingeräumt, dass "überschüssige ländliche Arbeitskräfte" "nicht bereit sind, ihr Zuhause zu verlassen, eine Ausbildung zu absolvieren und eine feste Anstellung zu finden" und dass die Verwaltung

---

<sup>274</sup> Siehe z. B. Xinhua News, "Der Vorsitzende der Uigurischen Autonomen Region Xinjiang beantwortete Fragen zur Stabilität der Terrorismusbekämpfung in Xinjiang und zur Entwicklung der beruflichen Aus- und Weiterbildung", 16. Oktober 2018 (inoffizielle Übersetzung).

<sup>275</sup> Siehe z. B. Tianshan, "Xinjiang: Leiter von Unternehmen, die Arbeitskräfte aus ethnischen Minderheiten aufnehmen, um die Normen zu erfüllen, werden belohnt" (inoffizielle Übersetzung), 28. Juni 2014.

<sup>276</sup> Siehe Abteilung für öffentliche Information, Kashgar, Bekanntmachung über die Veröffentlichung des Umsetzungsplans für Beschäftigungsschulungen für schwierige Gruppen in Kashgar, 7. August 2018. Es ist unklar, ob sich diese Zahl direkt auf die VETCs bezieht, aber die verwendete Terminologie scheint diese Zielgruppe einzuschließen.

<sup>277</sup> OHCHR-Interviews.

<sup>278</sup> Siehe z. B. die im Oktober 2018 überarbeitete XUAR-Verordnung zur Entradikalisierung, in der die Zuständigkeiten von Unternehmen (Artikel 46) und Gewerkschaften (Artikel 34) für die Entradikalisierung festgelegt sind. Unternehmen, die ihren De-Radikalisierungspflichten nicht nachkommen, werden von der Einheit, in der sie angesiedelt sind, "kritisiert und aufgeklärt" und

können mit Sanktionen belegt werden (Artikel 50, inoffizielle Übersetzung). Diese Pflichten schränken in der Praxis die Möglichkeiten von Unternehmen und Gewerkschaften, ihre jeweilige Rolle bei der Förderung der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf ohne Diskriminierung zu spielen, stark ein. Siehe Schlussfolgerungen des IAO-Ausschusses für die Durchführung der Normen, 2. Juni 2022, CAN/PV.5.

<sup>279</sup> Siehe z. B. BBC, "'If the others go I'll go': Inside China's scheme to transfer Uighurs into work", J. Sudworth, 2. März 2021. Der Artikel enthält Ausschnitte aus einem Bericht des staatlichen chinesischen Rundfunks, der zeigt, wie die Politik in der Praxis funktioniert, was ernste Bedenken hinsichtlich der Zwangsmethoden aufkommen lässt.

<sup>280</sup> Siehe 13<sup>th</sup> Fünf-Jahres-Plan zur Armutsbekämpfung vom Juni 2017. Der 14<sup>th</sup> Fünf-Jahres-Plan zur Armutsbekämpfung Der 2021 verabschiedete Plan zielt darauf ab, die Programme zur Armutsbekämpfung zu konsolidieren und auszuweiten (inoffizielle Übersetzung).

des Systems sollten "diejenigen belohnen, die gute Arbeit leisten, und diejenigen, die schlechte Arbeit leisten, kritisieren und erziehen oder sogar bestrafen".<sup>281</sup>

123. Der Schwerpunkt der Programme scheint vor allem auf den ländlichen Arbeitern zu liegen, um sie "von Bauern zu Industriearbeitern zu machen".<sup>282</sup> Diese befinden sich in der Regel in ärmeren Gebieten, die auch als "rückständig" und von religiösem "Extremismus" bedroht angesehen werden, wie z. B. im Süden und Westen Xinjiangs. Eine solche Ausrichtung mag zwar auf die Armutsbekämpfung ausgerichtet sein, könnte aber in Ermangelung der erforderlichen Freiwilligkeit auch auf eine Form der Diskriminierung aus religiösen und ethnischen Gründen hinauslaufen, insbesondere in dem in dieser Bewertung beschriebenen breiteren Kontext, in dem diese Programme umgesetzt werden. Diskriminierung aus religiösen und ethnischen Gründen kann auch selbst ein Faktor sein, der Menschen für Zwangsarbeit anfällig macht.<sup>283</sup>

124. In seinem Jahresbericht vom 9. Februar 2022 hat der IAO-Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (CEACR) die Behauptungen des Internationalen Gewerkschaftsbundes in Bezug auf die Anwendung der IAO-Übereinkommen Nr. 111 und 122 durch China und die Antworten der Regierung geprüft.<sup>284</sup> In Bezug auf das Übereinkommen Nr. 111 äußerte der Ausschuss seine "tiefe Besorgnis über die politischen Richtungen, die in zahlreichen nationalen und regionalen Politik- und Regelungsdokumenten zum Ausdruck kommen" und "über die angewandten Methoden, die Auswirkungen ihrer erklärten Ziele und ihre (direkten oder indirekten) diskriminierenden Auswirkungen auf die Beschäftigungsmöglichkeiten und die Behandlung ethnischer und religiöser Minderheiten in China".<sup>285</sup>

125. In Bezug auf das Übereinkommen Nr. 122 stellte der Ausschuss fest, dass "die Beschäftigungssituation von Uiguren und anderen muslimischen Minderheiten in China zahlreiche Hinweise auf Zwangsmaßnahmen liefert, von denen sich viele aus gesetzlichen und politischen Dokumenten ergeben".<sup>286</sup> Der Ausschuss stellte verschiedene Indikatoren fest, die auf Maßnahmen hindeuten, die die freie Wahl des Arbeitsplatzes stark einschränken: "Dazu gehören die von der Regierung gesteuerte Mobilisierung ländlicher Haushalte, wobei die örtlichen Gemeinden die Versetzung in Übereinstimmung mit den Quoten für den Arbeitskräfteexport organisieren; die Verlegung oder Versetzung von Arbeitnehmern unter Sicherheitsbegleitung; die Verwaltung vor Ort und die Beibehaltung von Arbeitnehmern unter strenger Überwachung; die Androhung der Internierung in Berufsbildungszentren, wenn die Arbeitnehmer die "staatliche Verwaltung" nicht akzeptieren; und die Unfähigkeit der vermittelten Arbeitnehmer, den Arbeitgeber frei zu wechseln."<sup>287</sup>

126. Nachdem der CEACR seine Stellungnahme zum Übereinkommen Nr. 111 weitergeleitet hatte, bedauerte der Ausschuss für die Anwendung von Normen der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 2022 "die Anwendung aller repressiven Maßnahmen gegen die uigurische Bevölkerung, die sich diskriminierend auf ihre Beschäftigungsmöglichkeiten und ihre Behandlung als religiöse und ethnische Minderheit in China auswirkt, zusätzlich zu anderen Verletzungen ihrer Grundrechte". Der Ausschuss forderte die Regierung *unter anderem* auf, "unverzüglich alle diskriminierenden Praktiken gegen die uigurische Bevölkerung und andere ethnische Minderheitengruppen einzustellen, einschließlich der Internierung oder Inhaftierung aus ethnischen und religiösen Gründen zum Zwecke der Deradikalisierung", und "die nationalen und regionalen Rechtsvorschriften zu ändern, um das Mandat der Berufsbildungs- und Ausbildungszentren von der politischen Umerziehung auf der Grundlage von Verwaltungshaft zu lösen."<sup>288</sup>

---

<sup>281</sup> County Human Resources and Social Security Bureau, Implementation plan on the good service to transfer employment of surplus urban and rural labour in Chabchal County, 22. März 2018 (inoffizielle Übersetzung).

<sup>282</sup> County Human Resources and Social Security Bureau, Implementation plan on the good service to transfer employment of surplus urban and rural labour in Chabchal County, 22. März 2018.

<sup>283</sup> Siehe ILO Indicators of Forced Labour - Special Action Programme to Combat Forced Labour, 1. Oktober 2012.

<sup>284</sup> Anwendung der internationalen Arbeitsnormen 2022 Bericht III (Teil A) Bericht des

Sachverständigenausschusses für die Anwendung der Übereinkommen und Empfehlungen  
Internationale Arbeitskonferenz 110.

<sup>285</sup> Ebd., S. 518 und 520.

<sup>286</sup> Ebd., S. 688.

<sup>287</sup> Ebd., S. 689.

<sup>288</sup> Ausschuss für die Anwendung der Normen, 110<sup>th</sup> Internationale Arbeitskonferenz, 2. Juni  
2022, CAN/China/PV.5.



127. Das OHCHR teilt unter dem Gesichtspunkt der Menschenrechte die von den Aufsichtsgremien der IAO geäußerten Bedenken. Obwohl mehr Informationen über die Methoden der Anwerbung, der Vermittlung und der Arbeitsbedingungen im Zusammenhang mit dem VETC-System, dem "Überschuss" und den Arbeitstransfersystemen benötigt werden, zeigen die verfügbaren und vom OHCHR bewerteten Informationen in Bezug auf diese Systeme in der XUAR, dass dringender Klärungsbedarf seitens der Regierung im Einklang mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen Chinas besteht und den Empfehlungen der IAO Folge geleistet werden muss.

128. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es Anzeichen dafür gibt, dass Arbeits- und Beschäftigungsregelungen, einschließlich derjenigen, die mit dem Berufsbildungssystem verbunden sind, ihrer Art oder Wirkung nach diskriminierend zu sein scheinen und Elemente von Zwang beinhalten, was eine transparente Klärung durch die Regierung erfordert.

## VII. Familientrennung und Repressalien

129. Die Umsetzung der angeblichen Maßnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus und "Extremismus" in der XUAR hat auch tiefgreifende Auswirkungen auf Familien. Die weit verbreitete willkürliche Freiheitsberaubung von Uiguren und anderen überwiegend muslimischen Gemeinschaften in der XUAR, die häufig unter dem Deckmantel der Geheimhaltung erfolgt, hat dazu geführt, dass viele Familien getrennt wurden und nicht wissen, wo sich ihre Angehörigen aufhalten. Dies gilt insbesondere für die Diaspora-Gemeinschaft, in der es zusätzlich zu Repressalien und Einschüchterungen gegen diejenigen gekommen ist, die sich um Informationen über ihre Familienangehörigen bemühen oder ihre Besorgnis öffentlich zum Ausdruck bringen.

### A. Familientrennungen und erzwungenes Verschwinden

130. Behauptungen über Familientrennungen und gewaltsames Verschwindenlassen gehörten zu den ersten Indikatoren für die Besorgnis über die Situation in der XUAR, wobei eine große Zahl von Menschen als "gewaltsam verschwunden" oder "vermisst" gilt.<sup>289</sup> Etwa zwei Drittel der 152 ausstehenden Fälle der UN-Arbeitsgruppe für erzwungenes oder unfreiwilliges Verschwindenlassen in China betreffen die XUAR im Zeitraum 2017-2022.<sup>290</sup>

131. Das Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (CPED) definiert das Verschwindenlassen als "Festnahme, Inhaftierung, Entführung oder jede andere Form des Freiheitsentzugs durch Bedienstete des Staates oder durch Personen oder Personengruppen, die mit Genehmigung, Unterstützung oder Duldung des Staates handeln, gefolgt von der Weigerung, den Freiheitsentzug anzuerkennen, oder von der Verheimlichung des Schicksals oder des Verbleibs der verschwundenen Person, wodurch eine solche Person dem Schutz des Gesetzes entzogen wird".<sup>291</sup> Obwohl China nicht Vertragspartei des Übereinkommens über das Verschwindenlassen ist, ist es an das Verbot des Verschwindenlassens gebunden, das in anderen Menschenrechtsverträgen enthalten ist, denen es beigetreten ist, wie z.B. dem Übereinkommen gegen Folter,<sup>292</sup> und in dem Maße, in dem sich die Norm im Gewohnheitsrecht herausgebildet hat. Darüber hinaus kann die Verweigerung des Rechts, die Wahrheit über den Verbleib eines Opfers des gewaltsamen Verschwindenlassens zu erfahren, selbst eine Form der grausamen und unmenschlichen Behandlung für die unmittelbaren Angehörigen darstellen.<sup>293</sup>

132. In einigen Fällen, in denen Personen in ein Berufsbildungszentrum gebracht wurden, werden die Familienangehörigen nicht über ihren Verbleib, die Gründe für ihre "Überweisung" an die Zentren oder die Dauer der Behandlung informiert.

---

<sup>289</sup> Siehe Einleitung.

<sup>290</sup> Stand: 31. Mai 2022.

<sup>291</sup> Das Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (CPED), Artikel 2.

<sup>292</sup> Der UN-Ausschuss gegen Folter hat sich in verschiedenen abschließenden Beobachtungen mit dem Thema des Verschwindenlassens befasst. Siehe z. B. UN-Ausschuss gegen Folter, Abschließende Beobachtungen zu Spanien, 9. Dezember 2009, CAT/C/ESP/CO/5, Rdnr. 21, in der der Ausschuss

feststellt, dass "Folterhandlungen [...] auch das Verschwindenlassen von Personen umfassen". Siehe auch Mitteilung Nr. 456/2011, Larez vs. Bolivarische Republik Venezuela, 26. Juni 2015, Abs. 6.4 "Der Ausschuss weist ferner darauf hin, dass das gewaltsame Verschwindenlassen mit mehrfachen Menschenrechtsverletzungen und einem Versäumnis des betreffenden Vertragsstaates einhergeht, die in der Konvention enthaltenen Verpflichtungen zu erfüllen, und dass dies in Bezug auf die verschwundene Person selbst eine Form der Folter oder unmenschlichen Behandlung darstellt oder in Bezug auf die Angehörigen der Person darstellen kann, die gegen die Konvention verstößt".

<sup>293</sup> Siehe z. B. die Allgemeine Bemerkung über das Recht auf Wahrheit im Zusammenhang mit erzwungenem Verschwindenlassen, enthalten im Bericht der Arbeitsgruppe für erzwungenes oder unfreiwilliges Verschwindenlassen, 26. Januar 2011, A/HRC/16/48, S. 15 (Abs. 4).

für die sie einbehalten werden können. Berichte aus erster Hand deuten darauf hin, dass die Unterrichtung der Familienangehörigen nicht nach einem bestimmten Schema erfolgte, sondern eher *ad hoc*, nachdem die Familienangehörigen immer wieder versucht hatten, Informationen über ihren Verbleib zu erhalten.<sup>294</sup> Während einige der Befragten zu wissen oder zu vermuten schienen, dass Familienangehörige in eine VETC-Einrichtung oder eine andere Form der Inhaftierung gebracht worden waren, blieben die meisten über die Situation im Unklaren, und trotz der Versuche, den Verbleib bei den Behörden zu klären, blieb ihr Schicksal unbekannt. Dieser Mangel an Wissen und Kontakt ist besonders schmerzlich für Familien, die in geografischer Entfernung im Ausland leben, und erfordert eine sofortige Klärung durch die Behörden. In gleicher Weise gaben ehemalige Häftlinge an, dass sie während ihrer Zeit in den VETC-Einrichtungen keinen Kontakt zu ihren Familien hatten und nicht wussten, ob ihre Familien wussten, wo sie sich aufhielten.<sup>295</sup> Ohne dass die unterschiedlichen Vorgehensweisen klar wären, wurde einigen Gefangenen gestattet, unter Aufsicht und Überwachung gelegentlich Familienbesuche oder Telefonate zu führen.<sup>296</sup>

133. Die Xinjiang Victims Database, eine Plattform, die von Familienangehörigen im Exil genutzt wird, die nach dem Verbleib ihrer Angehörigen in der XUAR suchen, enthält derzeit Hunderte von Einträgen zu angeblich "vermissten Personen".<sup>297</sup> Das OHCHR hat Dutzende von Interviews mit Familienmitgliedern überprüft, die in der Hoffnung, ihre Angehörigen ausfindig zu machen, in die Xinjiang Victims Database und andere Websites eingestellt haben. Es hat auch Tonaufnahmen von Familienmitgliedern geprüft, die versucht haben, die lokalen Behörden in XUAR zu kontaktieren, um eine Klärung zu erreichen. Sie hat ferner die verfügbaren Antworten der Regierung auf einige dieser Fälle geprüft, in denen durchweg behauptet wird, dass die angeblich Vermissten in der XUAR ein "normales Leben" führen, oft ohne weitere Informationen.

134. So räumten die Behörden am 9. April 2021 auf einer Pressekonferenz in Peking ein, dass sie von den 12.050 Personen in der Xinjiang-Opferdatenbank die Existenz von 10.708 Personen bestätigt hätten. Bei 1.342 Personen handelte es sich angeblich um "erfundene" Personen. Von den 10.708 Personen lebten 6.962 "ein normales Leben"; 3.244 waren Berichten zufolge wegen terroristischer Handlungen und anderer Straftaten verurteilt worden; 238 waren Berichten zufolge an "Krankheiten und anderen Ursachen" gestorben und 264 lebten im Ausland.<sup>298</sup> Die Behörden gaben weder die Namen dieser Personen noch die Gerichtsurteile bekannt, auf deren Grundlage die Verurteilten zu Haftstrafen verurteilt wurden, was die Ungewissheit für die Familien noch vergrößert.

135. Familientrennungen sind auf eine Reihe von Faktoren zurückzuführen, wobei es sich nicht immer um erzwungenes oder unfreiwilliges Verschwinden handeln muss. Probleme mit Familientrennungen treten auch zwischen Familien auf, deren Mitglieder zwischen der XUAR und dem Ausland aufgeteilt sind. Die Gefahr von Repressalien gegen Familienmitglieder in XUAR aufgrund von Kontakten aus dem Ausland ist ein wichtiger Grund, der in Gesprächen mit dem OHCHR immer wieder genannt wurde, warum der Kontakt oft von den Familien selbst abgebrochen wird. OHCHR liegen auch Berichte von im Ausland lebenden uigurischen Eltern vor, die nach wie vor nicht in der Lage sind, ihre bei Verwandten in der XUAR zurückgelassenen Kinder zu kontaktieren.<sup>299</sup> Wie bereits erwähnt, ist der Kontakt zu Personen im Ausland einer der Gründe für die Einweisung in eine VETC-Einrichtung. In einem Fall beschrieb eine Person, dass sie den Kontakt zu ihrer Frau und ihren Kindern sowie zu mehr als 30 anderen Verwandten in XUAR verloren hatte, die alle entweder ihre Telefonnummern geändert hatten oder sich aus Angst vor Repressalien einfach weigerten, seine Anrufe anzunehmen.<sup>300</sup> Mit den Worten eines anderen

---

<sup>294</sup> OHCHR-Interviews. Siehe auch die "Xinjiang-Papiere", die eine als Verschlussache eingestufte Richtlinie enthalten, in der die Behörden anhand eines Skripts angewiesen werden, wie sie mit Fragen von Studenten, die am Ende des akademischen Semesters nach Hause zurückkehren, nach inhaftierten Familienmitgliedern umgehen sollen. In diesem Leitfaden werden die Beamten angewiesen, den Studenten mitzuteilen, dass sich ihre Angehörigen in einer "von der Regierung eingerichteten Ausbildungsschule" befinden, die sie nicht verlassen können.

<sup>295</sup> OHCHR-Interviews.

<sup>296</sup> OHCHR-Interviews.

<sup>297</sup> Es ist schwierig, die genaue Zahl der "vermissten Personen" aus der Xinjiang Victims Database (<https://shahit.biz/eng/>) zu beziffern, da die Informationen möglicherweise nicht mehr ganz aktuell sind. Seit 2017/2018 gab es über 1.700 Personen, die Fälle gemeldet haben, darunter auch vermisste Verwandte oder Freunde.

<sup>298</sup> Siebte Pressekonferenz der Uigurischen Autonomen Region Xinjiang zu Fragen im Zusammenhang mit Xinjiang in Peking, 9. April 2021. Siehe eine Abschrift auf der Website der chinesischen Botschaft in den Vereinigten Staaten:  
<https://www.mfa.gov.cn/ce/ceus/eng/zt/wonderfulxj/xinjiangpressconference/7thpress/t1894724.htm>.

<sup>299</sup> Siehe z. B. Amnesty International "Hearts and Lives Broken: Der Albtraum der uigurischen Familien durch Repression getrennt", 19. März 2021.

<sup>300</sup> OHCHR-Interview.

Befragter: "Ich habe nicht mit meiner Familie gesprochen, weil mir gesagt wurde, ich dürfe sie nicht kontaktieren, weil sie sonst zur Umerziehung geschickt würden."<sup>301</sup>

## B. Einschüchterungen, Drohungen und Repressalien

136. Die chinesischen Behörden kritisieren die Opfer und ihre im Ausland lebenden Angehörigen nach wie vor offen dafür, dass sie über ihre Erfahrungen in der XUAR sprechen, und diskreditieren die Geschichten, die an die Öffentlichkeit gelangen.<sup>302</sup>

137. Einschüchterungen und Drohungen wurden auch von ehemaligen Häftlingen berichtet, von denen einige gezwungen wurden, vor ihrer Entlassung ein Dokument zu unterzeichnen, in dem sie sich verpflichteten, nicht über ihre Erfahrungen in den VETCs zu sprechen.<sup>303</sup> Ein Befragter sagte: "Wir mussten ein Dokument unterschreiben, in dem wir uns verpflichteten, über das Lager zu schweigen. Andernfalls würden wir länger festgehalten und die ganze Familie würde bestraft werden."<sup>304</sup>

138. Die Befragten wiesen immer wieder auf Einschüchterungen, Drohungen und Repressalien hin. Zwei Drittel der Befragten, mit denen OHCHR sprach, gaben an, Opfer irgendeiner Form von Einschüchterung oder Repressalien geworden zu sein, insbesondere von Drohanrufen oder -nachrichten, meist von Chinesen, aber auch von Nachbarstaaten, an andere Exil-Uiguren oder Kasachen oder von Familienmitgliedern, die möglicherweise auf Geheiß der Behörden handelten, nachdem sie sich in Bezug auf XUAR geäußert oder eingesetzt hatten. Einige gaben auch an, dass Familienangehörige in XUAR eingeschüchtert wurden oder infolge ihres öffentlichen Engagements im Ausland direkten Repressalien ausgesetzt waren, einschließlich der Einweisung in ein VETC oder eine andere Einrichtung.

139. In den letzten Jahren sind glaubwürdige Informationen darüber eingegangen, dass Mitglieder der uigurischen Gemeinschaft, die in mehreren Ländern im Ausland leben, gewaltsam nach China zurückgeführt wurden oder Gefahr laufen, gewaltsam nach China zurückgeführt zu werden, was einen Verstoß gegen das völkerrechtliche Verbot der *Zurückweisung* darstellt. Die Menschenrechtsmechanismen der Vereinten Nationen, einschließlich des UN-Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung und der Sonderverfahren, haben ihre Besorgnis über Berichte über die gewaltsame Rückführung von Uiguren nach China zum Ausdruck gebracht und an die menschen- und flüchtlingsrechtlichen Verpflichtungen sowohl Chinas als auch von Drittländern unter solchen Umständen erinnert.<sup>305</sup> In diesem Zusammenhang sind dem OHCHR auch Dutzende von Uiguren bekannt, die in Drittländern leben, deren Pässe abgelaufen sind und die Schwierigkeiten hatten, ihre Dokumente zu erneuern, unter anderem aus Angst vor Repressalien oder aus Angst, gewaltsam nach China zurückgeführt zu werden.

140. Darüber hinaus wird behauptet, dass Repressalien gegen Mitarbeiter von ausländischen Unternehmen, die über ihre Wertschöpfungsketten mit der XUAR in Verbindung stehen, oder gegen Mitarbeiter, die für diese Unternehmen tätig sind, angedroht werden, obwohl sie versuchen, im Einklang mit den Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte eine Sorgfaltsprüfung durchzuführen und Transparenz zu verlangen.

141. Diese Muster von Einschüchterungen, Drohungen und Repressalien sind im Allgemeinen glaubwürdig und haben wahrscheinlich dazu geführt, dass die Rechte dieser Gemeinschaften auf freie Meinungsäußerung, Privatsphäre, körperliche Unversehrtheit und Familienleben ernsthaft beeinträchtigt wurden und werden, und behindern folglich den Informationsfluss über die Lage in der XUAR.

142. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Muster der Familientrennungen unter Uiguren und Angehörigen anderer überwiegend muslimischer Minderheiten, die in einigen Fällen einem gewaltsamen Verschwinden gleichkommen können, eine unmittelbare Folge der Mittel sind, mit denen das Inhaftierungsprogramm durchgeführt wurde, und daher wahrscheinlich Auswirkungen in ähnlichem Ausmaß haben werden. Sie wurden

---

<sup>301</sup> OHCHR-Interview.

<sup>302</sup> Siehe z. B. Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der Volksrepublik China, Regelmäßige Pressekonferenz des Sprechers des Außenministeriums Wang Wenbin am 23. Februar 2021: [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/xwfw\\_665399/s2510\\_665401/2511\\_665403/202102/t20210224\\_](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/202102/t20210224_)

9721163.html.

<sup>303</sup> OHCHR-Interviews.

<sup>304</sup> OHCHR-Interview.

<sup>305</sup> Siehe z. B. UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, Abschließende Beobachtungen zu den kombinierten vierzehnten bis siebzehnten periodischen Berichten Chinas (einschließlich Hongkong, China und Macao, China), CERD/C/CHN/CO/14-17, para. 40(d) und 42(g), 19. September 2018. siehe auch: <https://news.un.org/en/story/2009/12/325022-forcible-return-ughurs-cambodia-sparks-un-experts-concern>.

verschärft durch Einschüchterungen und Androhungen von Repressalien gegen die Opfer und ihre Angehörigen innerhalb und außerhalb der XUAR. Es liegt weiterhin in der Verantwortung der Regierung, dringend das Schicksal und den Verbleib vermisster Familienmitglieder zu klären und sichere Kontakte und eine Wiedervereinigung zu ermöglichen. Gleichzeitig sollten die Länder, die Uiguren und andere muslimische Minderheiten aus der XUAR aufnehmen, in Anbetracht der Gesamtbewertung der Menschenrechtssituation in der XUAR davon absehen, diese zwangsweise zurückzuschicken, wenn die Gefahr eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung besteht.

## VIII. Gesamtbewertung und Empfehlungen

143. Schwere Menschenrechtsverletzungen wurden in der XUAR im Zusammenhang mit den von der Regierung verfolgten Strategien zur Bekämpfung von Terrorismus und "Extremismus" begangen. Die Umsetzung dieser Strategien und der damit verbundenen politischen Maßnahmen in der XUAR hat zu ineinandergreifenden Mustern schwerwiegender und unzulässiger Einschränkungen eines breiten Spektrums von Menschenrechten geführt. Diese Muster von Einschränkungen sind durch eine diskriminierende Komponente gekennzeichnet, da die zugrunde liegenden Handlungen häufig direkt oder indirekt uigurische und andere überwiegend muslimische Gemeinschaften betreffen.

144. Diese Menschenrechtsverletzungen, die in dieser Bewertung dokumentiert sind, gehen auf ein innerstaatliches "Anti-Terrorismus-Gesetzesystem" zurück, das aus der Perspektive internationaler Menschenrechtsnormen und -standards äußerst problematisch ist. Es enthält vage, weit gefasste und unbestimmte Konzepte, die den Beamten einen großen Ermessensspielraum bei der Auslegung und Anwendung umfassender Ermittlungs-, Präventiv- und Zwangsbefugnisse in einem Kontext begrenzter Sicherheitsvorkehrungen und kaum vorhandener unabhängiger Aufsicht lassen. Dieser Rahmen, der anfällig für eine diskriminierende Anwendung ist, hat in der Praxis dazu geführt, dass Angehörigen der uigurischen und anderer überwiegend muslimischer Gemeinschaften in der XUAR in sogenannten VETC- und anderen Einrichtungen zumindest zwischen 2017 und 2019 in großem Umfang willkürlich die Freiheit entzogen wurde. Auch wenn das VETC-System seitdem in seinem Umfang reduziert oder abgewickelt wurde, wie die Regierung behauptet, bleiben die Gesetze und Strategien, die ihm zugrunde liegen, bestehen. Parallel dazu scheint die Zahl und Dauer der Inhaftierungen im Rahmen von Strafverfahren zu steigen, was darauf hindeutet, dass sich der Schwerpunkt von Freiheitsentziehungen aus angeblichen Gründen der Terrorismus- und Extremismusbekämpfung auf Inhaftierungen verlagert hat.

145. Ebenso besorgniserregend ist die Behandlung von Personen, die im System der so genannten VETC-Einrichtungen festgehalten werden. Behauptungen über Folter- oder Misshandlungsmuster, einschließlich medizinischer Zwangsbehandlung und widriger Haftbedingungen, sind glaubwürdig, ebenso wie Behauptungen über einzelne Vorfälle sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt. Die derzeit verfügbaren Informationen erlauben es dem OHCHR zwar nicht, eindeutige Schlussfolgerungen über das genaue Ausmaß solcher Misshandlungen zu ziehen, es ist jedoch klar, dass der stark abgesicherte und diskriminierende Charakter der VETC-Einrichtungen in Verbindung mit dem begrenzten Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen oder einer Kontrolle durch die Behörden einen fruchtbaren Boden für solche Verstöße auf breiter Ebene bietet.

146. Die willkürlichen Inhaftierungen und die damit verbundenen Misshandlungen in den VETC- und anderen Hafteinrichtungen finden vor dem Hintergrund einer allgemeinen Diskriminierung von Angehörigen der Uiguren und anderer überwiegend muslimischer Minderheiten statt, die auf einer vermeintlichen Bedrohung der Sicherheit durch einzelne Mitglieder dieser Gruppen beruht. Dazu gehören weitreichende, willkürliche und diskriminierende Einschränkungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die gegen internationale Normen und Standards verstoßen. Dazu gehören unzulässige Beschränkungen der religiösen Identität und des Ausdrucks sowie des Rechts auf Privatsphäre und Freizügigkeit. Es gibt ernsthafte Hinweise auf Verletzungen der reproduktiven Rechte durch die zwangsweise und diskriminierende Durchsetzung von Familienplanungs- und Geburtenkontrollmaßnahmen. Ebenso gibt es Anzeichen dafür, dass Arbeits- und Beschäftigungsprogramme, die angeblich der Armutsbekämpfung und der

Verhinderung von "Extremismus" dienen, einschließlich solcher, die mit dem Berufsbildungssystem verbunden sind, Elemente von Zwang und Diskriminierung aus religiösen und ethnischen Gründen enthalten können.

147. Die beschriebenen Politiken und Praktiken in der XUAR haben Grenzen überschritten, Familien getrennt und menschliche Kontakte abgebrochen und gleichzeitig den betroffenen uigurischen, kasachischen und anderen überwiegend muslimischen Minderheitenfamilien besonderes Leid zugefügt, das durch Einschüchterungen und Drohungen gegen Mitglieder der Diaspora-Gemeinschaft, die öffentlich über ihre Erfahrungen in der XUAR sprechen, noch verstärkt wird.



148. Die Informationen, die OHCHR derzeit über die Umsetzung des von der Regierung erklärten Vorgehens gegen Terrorismus und "Extremismus" in der XUAR im Zeitraum von 2017 bis 2019 und möglicherweise auch danach vorliegen, geben auch aus völkerstrafrechtlicher Sicht Anlass zur Sorge. Das Ausmaß der willkürlichen und diskriminierenden Inhaftierung von Angehörigen der Uiguren und anderer überwiegend muslimischer Gruppen gemäß Gesetz und Politik im Zusammenhang mit den Einschränkungen und dem Entzug von Grundrechten, die individuell und kollektiv genossen werden, kann internationale Verbrechen, insbesondere Verbrechen gegen die Menschlichkeit, darstellen.

149. Die Regierung ist in erster Linie verpflichtet, dafür zu sorgen, dass alle Gesetze und politischen Maßnahmen mit den internationalen Menschenrechtsnormen in Einklang gebracht werden, und alle Vorwürfe von Menschenrechtsverletzungen unverzüglich zu untersuchen, die Täter zur Rechenschaft zu ziehen und den Opfern Wiedergutmachung zu leisten. Personen, die willkürlich ihrer Freiheit beraubt werden, sollten unverzüglich freigelassen werden. Da nach wie vor die Voraussetzungen dafür gegeben sind, dass schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen fortbestehen und sich wiederholen können, muss auch hier unverzüglich und wirksam Abhilfe geschaffen werden. Die Menschenrechtslage in der XUAR erfordert auch dringend die Aufmerksamkeit der Regierung, der zwischenstaatlichen Gremien und des Menschenrechtssystems der Vereinten Nationen sowie der internationalen Gemeinschaft im Allgemeinen.

150. Das OHCHR ist der Regierung und anderen Institutionen dankbar, dass sie ihm Informationen über Aspekte der Lage in der XUAR zur Verfügung gestellt haben. Diese Bewertung wurde auch durch die umfangreichen Recherchen erleichtert, die in den letzten Jahren von Nichtregierungsorganisationen, Wissenschaftlern, Journalisten und Akademikern durchgeführt (und vom OHCHR unabhängig ausgewertet) wurden. Das OHCHR ist den Opfern und Zeugen sehr dankbar, die bereit waren, ihre Erfahrungen mit dem OHCHR zu teilen, trotz der möglichen Risiken für sie selbst und ihre Angehörigen.

## **Empfehlungen**

151. Das OHCHR empfiehlt der chinesischen Regierung, dass sie:

(i) Unverzügliche Maßnahmen zur Freilassung aller Personen, die in der XUAR willkürlich ihrer Freiheit beraubt werden, sei es in Berufsbildungszentren, Gefängnissen oder anderen Hafteinrichtungen;

(ii) Dringende Klärung des Aufenthaltsorts von Personen, deren Familien Informationen über ihre Angehörigen in der XUAR suchen, u.a. durch Angabe ihres genauen Standorts und Einrichtung sicherer Kommunikations- und Reisekanäle, die eine Zusammenführung der Familien ermöglichen;

(iii) eine umfassende Überprüfung des Rechtsrahmens für die nationale Sicherheit, die Terrorismusbekämpfung und die Minderheitenrechte in der XUAR vorzunehmen, um sicherzustellen, dass er mit den verbindlichen internationalen Menschenrechtsnormen im Einklang steht, und dringend alle diskriminierenden Gesetze, Strategien und Praktiken gegen Uiguren und andere überwiegend muslimische Minderheiten in der XUAR aufzuheben, insbesondere diejenigen, die zu den in dieser Bewertung beschriebenen schweren Menschenrechtsverletzungen geführt haben;

(iv) Unverzügliche Untersuchung von Vorwürfen von Menschenrechtsverletzungen in Berufsbildungszentren und anderen Hafteinrichtungen, einschließlich Vorwürfen von Folter, sexueller Gewalt, Misshandlung, medizinischer Zwangsbehandlung sowie Zwangsarbeit und Berichten über Todesfälle in Haft;

(v) Vorrangige Umsetzung der Abschließenden Beobachtungen des UN-Ausschusses gegen Folter und des UN-Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, einschließlich der Einrichtung eines unabhängigen Überwachungsmechanismus, um eine rasche, unparteiische und wirksame Untersuchung aller Anschuldigungen von Folter und Misshandlung zu gewährleisten;

(vi) Es wird sichergestellt, dass die Online- und Offline-Überwachung strengen Rechtmäßigkeits-, Erforderlichkeits- und Verhältnismäßigkeitsprüfungen unterliegt, auch im Hinblick auf die nationale Sicherheit, und dass die Grundrechte und -freiheiten des

Einzelnen nicht beeinträchtigt werden;

(vii) Zusammenarbeit mit der IAO und den Sozialpartnern bei der Umsetzung der Empfehlungen des IAO-Sachverständigenausschusses zu den Übereinkommen Nr. 111 und 122, unter anderem durch die Zulassung einer technischen Beratungsmission, sowie bei der Umsetzung der Übereinkommen Nr. 29 und 105 über Zwangsarbeit und des Protokolls von 2014;<sup>306</sup>

---

<sup>306</sup> Ausschuss für die Anwendung der Normen, 110<sup>th</sup> Internationale Arbeitskonferenz, 2. Juni 2022, CAN/China/PV.5.

(viii) Angemessene Abhilfe und Wiedergutmachung für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen;

(ix) Klärung der Berichte über die Zerstörung von Moscheen, Schreinen und Friedhöfen durch Bereitstellung von Daten und Informationen und zwischenzeitliche Aussetzung aller derartigen Aktivitäten;

(x) sofortige Einstellung aller Einschüchterungen und Repressalien gegen Uiguren und andere überwiegend muslimische Minderheiten im Ausland im Zusammenhang mit ihrem Engagement und ihren Familienangehörigen in der XUAR; und Gewährleistung, dass alle Bürger, einschließlich der Uiguren und anderer überwiegend muslimischer Minderheiten, einen gültigen Reisepass besitzen und ohne Angst vor Repressalien nach und aus China reisen können;

(xi) Ratifizierung des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, des Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen sowie der Fakultativprotokolle zum Übereinkommen gegen Folter, zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau;

(xii) ersucht vorrangig die Arbeitsgruppe für erzwungenes und unfreiwilliges Verschwinden, die Arbeitsgruppe für willkürliche Inhaftierungen, den Sonderberichterstatter für Folter, den Sonderberichterstatter für die Rechte von Minderheiten, den Sonderberichterstatter für Religions- und Glaubensfreiheit, den Sonderberichterstatter für kulturelle Rechte und die Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte, uneingeschränkte Länderbesuche in China, einschließlich der XUAR, durchzuführen; und

(xiii) setzt die Zusammenarbeit mit dem OHCHR fort, um eine weitere Bewertung der Lage zu ermöglichen, und erleichtert weitere Besuche des OHCHR und den technischen Austausch über Menschenrechtsfragen in der XUAR im Anschluss an den Besuch des Hohen Kommissars.

Das OHCHR steht bei der Umsetzung dieser Empfehlungen weiterhin mit Rat und Tat zur Seite.

152. Das OHCHR empfiehlt der Geschäftswelt, dass sie:

(i) alle möglichen Maßnahmen ergreift, um der Verantwortung für die Achtung der Menschenrechte bei allen Aktivitäten und Geschäftsbeziehungen gemäß den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte gerecht zu werden, unter anderem durch eine verstärkte menschenrechtliche Sorgfaltspflicht, und darüber transparent berichtet; und

(ii) Stärkere Bewertung der Menschenrechtsrisiken durch Unternehmen, die im Überwachungs- und Sicherheitssektor tätig sind, einschließlich der Frage, ob Produkte und Dienstleistungen zu negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte führen oder dazu beitragen könnten, einschließlich der Rechte auf Privatsphäre, Freizügigkeit und Nichtdiskriminierung.

153. Das OHCHR empfiehlt der internationalen Gemeinschaft, die Bemühungen zur Stärkung des Schutzes und der Förderung der Menschenrechte in der XUAR-Region im Anschluss an diese Empfehlungen zu unterstützen. Die Staaten sollten ferner davon absehen, Angehörige der Uiguren und anderer überwiegend muslimischer Minderheiten nach China zurückzuschicken, die von *Refoulement bedroht sind*, und den Opfern in den Staaten, in denen sie sich befinden, humanitäre Hilfe, einschließlich medizinischer und psychosozialer Unterstützung, leisten.

## Anhang

**Verbalnote der Ständigen Vertretung der Volksrepublik China bei den Vereinten Nationen in Genf, vom 31. August 2022, und Anhang**

**Verfügbar unter:** <https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/ohchr-assessment-human-rights-concerns-xinjiang-uyghur-autonomous-region>

\* Vom OHCHR nach Bedarf vorgenommene Kürzungen zum Schutz der Rechte und Interessen des Einzelnen.