

Rudolf, Moritz

Research Report

Das Gesetz zur nationalen Sicherheit in der Sonderverwaltungszone Hongkong: Ein Vorbote für Chinas neue Deutungshoheit bei internationalen Rechtsfragen

SWP-Aktuell, No. 91/2020

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Rudolf, Moritz (2020) : Das Gesetz zur nationalen Sicherheit in der Sonderverwaltungszone Hongkong: Ein Vorbote für Chinas neue Deutungshoheit bei internationalen Rechtsfragen, SWP-Aktuell, No. 91/2020, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin,
<https://doi.org/10.18449/2020A91>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255739>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

SWP-Aktuell

NR. 91 NOVEMBER 2020

Das Gesetz zur nationalen Sicherheit in der Sonderverwaltungszone Hongkong

Ein Vorbote für Chinas neue Deutungshoheit bei internationalen Rechtsfragen

Moritz Rudolf

Das Gesetz zur nationalen Sicherheit in der Sonderverwaltungszone Hongkong (Sicherheitsgesetz) wirft ein Schlaglicht auf Mängel der Chinesisch-Britischen Gemeinsamen Erklärung von 1984 und die inhärenten Konflikte des Prinzips »Ein Land, zwei Systeme«. Das Arrangement war immer voller Widersprüche und Grauzonen. Mit dem Sicherheitsgesetz schafft die chinesische Führung nun Tatsachen. Der Schritt geht zu Lasten individueller Freiheitsrechte und beschleunigt die Verbreitung sozialistischer Rechtsvorstellungen in Hongkong. International ist Beijing allerdings nicht isoliert. Im Gegenteil, bei der Bewertung des nationalen Sicherheitsgesetzes als innere Angelegenheit erhält Beijing Zuspruch von wirtschaftlich abhängigen Staaten. Chinas Ambition, internationale Deutungshoheit bei Rechtsfragen zu erlangen, ist strategisch in die Seidenstraßeninitiative (BRI) eingebettet. Das Vorgehen in Hongkong ist bei diesem Bemühen ein Testballon. Bei Entscheidungsträgern in Deutschland und Europa ist das Problembewusstsein in Bezug auf die chinesischen Rechtsvorstellungen immer noch unzureichend. Mehr Expertise ist dringend erforderlich.

Dass westliche Demokratien bei der Bewertung der Hongkong-Frage zusehends isoliert sind, unterstrich kürzlich die Generaldebatte des 3. Komitees der Vereinten Nationen (VN). Der deutsche Botschafter äußerte im Namen von 39 Staaten (darunter 20 EU-Mitgliedstaaten, die USA, das Vereinigte Königreich, Japan, aber auch kleine Staaten wie Nauru, Palau und Liechtenstein) Bedenken, dass das Sicherheitsgesetz im Widerspruch zu Chinas internationalen rechtlichen Verpflichtungen stehe. Direkt im Anschluss erklärte der Vertreter Pakistans (stellvertretend für 54 Staaten), dass es sich

bei dem Gesetz um eine innere Angelegenheit der Volksrepublik (VR) handele. Nur wenige Tage später, am 13. Oktober 2020, wählte die internationale Gemeinschaft China für drei Jahre in den UN-Menschenrechtsrat.

Inhalt des Sicherheitsgesetzes

Das Sicherheitsgesetz trat am 30. Juni 2020 in Kraft. Nach Artikel 1 bezweckt es:

- Die Umsetzung des Prinzips »Ein Land, zwei Systeme«;



- Die Verhinderung, Bekämpfung und Bestrafung von Abspaltung, Subversion, Terrorismus und der Zusammenarbeit mit ausländischen Mächten;
- Die Aufrechterhaltung von Wohlstand und Stabilität in Hongkong;
- Den Schutz der Rechte und Interessen der Einwohner Hongkongs.

Das Gesetz schafft zahlreiche institutionelle Neuerungen und Durchsetzungsmechanismen wie etwa das »Komitee zur Wahrung der Nationalen Sicherheit«. Dieses steht unter Aufsicht der Zentralregierung und ist dieser rechenschaftspflichtig (Art. 12). Entscheidungen des Komitees unterstehen keiner gerichtlichen Überprüfung durch die Hongkonger Justiz (Art. 14). Die Zentralregierung bestimmt einen Nationalen Sicherheitsberater, der an den Sitzungen des Komitees teilnimmt (Art 15). Ferner richten die Polizeistreitkräfte eine neue Abteilung zur Gewährleistung der nationalen Sicherheit ein, die mit Strafverfolgungsbefugnissen ausgestattet ist. Dieser gehört auch Personal aus Festlandchina an (Art. 16). Das Hongkonger Justizministerium baut zudem eine »besondere Strafverfolgungsabteilung« (Art. 18) auf.

Das Gesetz bestraft Abspaltung (Art. 20 und Art. 21), Subversion (Art. 22 und Art. 23), terroristische Aktivitäten (Art. 24–28) und die Zusammenarbeit mit ausländischen Mächten zur Gefährdung der nationalen Sicherheit (Art. 29 und Art. 30). Artikel 38 hält fest, dass eine strafbare Handlung auch außerhalb Hongkongs und von Personen begangen werden kann, die keinen festen Wohnsitz in Hongkong haben. Artikel 40 schreibt der Hongkonger Justiz die Gerichtsbarkeit zu. Eine Ausnahme ist vorgesehen, wenn es sich (a) aufgrund eines Auslandsbezugs um einen komplexen Fall handelt, (b) eine ernsthafte Situation entsteht und die Regierung in Hongkong nicht in der Lage ist, das Gesetz selbst anzuwenden, oder (c) eine schwerwiegende, imminente Gefahr für die nationale Sicherheit eingetreten ist (Art. 50). In diesem Fall ist das »Büro zur Wahrung der Nationalen Sicherheit« zuständig, welches die Zentralregierung in Hongkong errichtet. Das Büro

besitzt umfassende Kompetenzen, wie etwa (1) die Analyse und Beurteilung der nationalen Sicherheitslage in Hongkong, (2) Aufsicht, Leitung, Koordinierung und Unterstützung der Sicherheitsbehörden vor Ort, (3) Informationsbeschaffung und (4) die selbständige Fallverfolgung (Art. 49). Gemäß Artikel 56 können Strafprozesse auf dem Festland stattfinden. Dabei findet chinesisches Strafprozessrecht Anwendung. Hongkonger Behörden müssen den Entscheidungen des Büros Folge leisten (Art. 57). Die Tätigkeit des Büros wird nicht von der Hongkonger Justiz überprüft (Art. 60).

Kritik und Rechtfertigung

Schon seit der Ankündigung des Sicherheitsgesetzes durch den Nationalen Volkskongress (NVK) am 22. Mai 2020 herrscht innerhalb und außerhalb Hongkongs Streit über dessen Rechtmäßigkeit. Politiker aus der ganzen Welt, Akademiker, Vertreter der Hongkonger Regierung und Parteikader aus Festlandchina diskutieren das Gesetz. Dabei treten grundlegend unterschiedliche Auffassungen des Basic Laws (Grundgesetz Hongkongs), der Chinesisch-Britischen Erklärung von 1984 und des »Ein Land, zwei Systeme«-Prinzips zutage.

So ist die formale Rechtmäßigkeit des Sicherheitsgesetzes umstritten. Entsprechend Artikel 18 Basic Law wurde das Sicherheitsgesetz zu Annex III des Grundgesetzes hinzugefügt und wird dadurch Teil der Hongkonger Rechtsordnung. Artikel 23 Basic Law schreibt aber explizit dem Gesetzgeber in Hongkong die Regelungskompetenz für ein Sicherheitsgesetz zu. Die chinesische Seite verweist darauf, dass vergangene Versuche, ein nationales Sicherheitsgesetz zu erlassen (etwa 2003), fehlgeschlagen seien. Es sei aber notwendig, eine Regelungslücke zu füllen, um Ordnung und Sicherheit in Hongkong wiederherzustellen. Beijing sei dazu berechtigt und verpflichtet.

Materiell wird kritisiert, dass die Straftatbestände vage gefasst sind und für eine politisch motivierte Strafverfolgung herangezogen werden können. Die Grenze zwi-

schen der Ausübung individueller Freiheitsrechte und einem Verstoß gegen die nationale Sicherheit werde verwischt. Die im Basic Law kodifizierten Rechte würden aufgeweicht und faktisch unter dem Vorwand der nationalen Sicherheit aus den Angeln gehoben. Das Gesetz enthalte zwar eine allgemeine Garantie zur Wahrung der Menschenrechte. Doch andere Bestimmungen im Gesetz stünden diesem Schutz entgegen. Im Widerspruch zu den Bestimmungen des Basic Laws hebele das Gesetz die Unabhängigkeit der Justiz aus. Das Gesetz ermögliche zudem die Bestrafung von Personen, die nicht in Hongkong leben und niemals dort gewesen sind, selbst wenn das Verhalten am Aufenthaltsort des Ausländers nicht unter Strafe steht. Dies gehe über die Regelungen im chinesischen Strafgesetzbuch hinaus und widerspreche internationaler Praxis.

Die chinesische Seite argumentiert dagegen, das Gesetz betreffe lediglich einen verschwindend geringen Teil der Hongkonger Bevölkerung. Es schaffe Rechtssicherheit und sei Voraussetzung für die Prosperität der Sonderverwaltungszone.

Durch die chinesische Brille betrachtet und unter Einbeziehung von Beijings Verständnis von Recht als eines rein politischen Instruments ist diese Argumentation durchaus konsistent. In China wird das Basic Law als einfaches Gesetz angesehen, wohingegen es in Hongkong weitgehend als »Mini-Verfassung« aufgefasst wird. Zum Hintergrund: Das Basic Law wurde zwischen 1985 und 1990 unter Mitwirkung zahlreicher Vertreter aus Hongkong entworfen und vom NVK 1990 verabschiedet. Es trat am 1. Juli 1997 in Kraft. Entsprechend Artikel 158 Basic Law ist dem Ständigen Ausschuss des NVK die Überprüfung des Sicherheitsgesetzes auf Vereinbarkeit mit dem Basic Law vorbehalten. Da der NVK das Sicherheitsgesetz selbst erlassen hat, ist nicht zu erwarten, dass er die Rechtmäßigkeit des Gesetzes kritisch hinterfragt.

Was die Bewertung des Vorwurfs betrifft, das Sicherheitsgesetz hebele die Unabhängigkeit der Justiz aus, kommt es auch auf die Anwendung des Gesetzes an. Bislang ist den Polizeistreitkräften eine sehr weite

Auslegung des Gesetzes zu attestieren. Der einzige Schuldspruch durch die Hongkonger Justiz (Stand 15.10.2020) auf der Grundlage des neuen Rechts betraf aber einen Motorradfahrer, der in eine Gruppe von Polizisten raste. So vage die Tatbestände gefasst sind, so schwer ist es, den subjektiven Tatbestand vor Gericht zu beweisen. Solange professionelle Richter in Hongkong tätig sind, hat das Hongkonger Sicherheitsgesetz vor allem eine einschüchternde Wirkung. Im Sinne der chinesischen Redewendung »Das Huhn töten, um den Affen zu erschrecken (杀鸡儆猴)« entfaltet es eine erhebliche Signalwirkung. Kritische Stimmen verstummen aus Angst vor Verfolgung bzw. einem Strafprozess innerhalb der VR China.

Mängel der Chinesisch-Britischen Erklärung von 1984

Das Sicherheitsgesetz verdeutlicht die Schwächen der Chinesisch-Britischen Erklärung von 1984. Denn diese ist vage formuliert, widersprüchlich und eröffnet Interpretationsspielräume, die die VR China nun ausnutzt.

Bei der Erklärung handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen der VR China und dem Vereinigten Königreich. Er regelt die »Wiederaufnahme« der Souveränität durch die VR China über Hongkong (Art. 1), bzw. die »Wiederherstellung« der chinesischen Souveränität durch das Vereinigte Königreich (Art. 2). Angestoßen wurden die Verhandlungen von Hongkonger Banken in den späten 1970er Jahren. Die Finanzinstitute machten sich Sorgen darüber, dass Landpachtverträge in den »New Territories« (zu diesem Zeitpunkt ein gewichtiger Teil der Einnahmen Hongkongs) nur noch für einen immer kürzeren Zeitraum abgeschlossen werden konnten. Stichtag war der 27. Juni 1997, drei Tage vor Ablauf des Pachtvertrags, den Großbritannien und China 1898 geschlossen haben. Man befürchtete einen starken Zinsanstieg und forderte Klarheit über die Zukunft Hongkongs.

Die bilateralen Verhandlungen waren von einer starken Machtasymmetrie zu Lasten Londons geprägt. Die chinesische Seite setzte im Herbst 1983 ein Ultimatum für den Abschluss eines Abkommens. Andernfalls, so drohte Beijing, werde es unilateral handeln. Um überhaupt eine Abmachung zu erzielen, zeigte die britische Seite große Kompromissbereitschaft.

Rechtswissenschaftler haben früh auf Grauzonen und Widersprüche der Erklärung hingewiesen und darauf, dass die Vertragsumsetzung letztlich vom guten Willen der chinesischen Führung abhängig sei. Die in dem Dokument eingeräumten Rechte und Freiheiten sollen gemäß Artikel 3 Absatz 12 durch das (zu diesem Zeitpunkt noch nicht existente) Basic Law sichergestellt werden. Die Zentralregierung verfügt aber über die Kompetenz der Auslegung des Basic Laws und kann neue Gesetze per Annex hinzufügen. Dadurch kann der NVK die in der Erklärung gewährten Freiheiten unter dem Vorwand der nationalen Sicherheit einschränken. Gleiches gilt hinsichtlich des »hohen Autonomiegrads«, der Hongkong nach Artikel 3 Absatz 2 zugesprochen wird. Denn im Satz zuvor heißt es, dass Hongkong direkt der Autorität der Zentralregierung untersteht. Beijing kann demnach ohne formalisierte externe Kontrollmechanismen die Formulierungen »hoher Autonomiegrad« oder »die Gesetze in Hongkong bleiben im Wesentlichen unberührt« auslegen.

Mit dem Sicherheitsgesetz werden diese Bedenken Realität. Beijing argumentiert, dass mit der Verkündung des Basic Laws und der Rückgabe Hongkongs an China sämtliche Verpflichtungen der Parteien aus der Gemeinsamen Erklärung vollumfänglich erfüllt seien. Eine weitere Überwachung der Vertragsumsetzung sei nicht vorgesehen. Da die VR China die Souveränität über Hongkong habe, handele es sich bei dem Sicherheitsgesetz um eine innere Angelegenheit. Für die chinesische Seite war die Erlangung der Souveränität über Hongkong und die Beendigung der kolonialen Vergangenheit Hauptzweck der Erklärung.

Die britische Seite widerspricht und sieht eine fortbestehende Verpflichtung Beijings gegenüber London bis ins Jahr 2047. London verweist darauf, dass der versprochene hohe Autonomiegrad durch das Sicherheitsgesetz unterlaufen werde.

Praktisch sind der britischen Seite weitgehend die Hände gebunden. So wurde kein Mechanismus festgelegt, der die Einhaltung der chinesischen Versprechen langfristig überwacht. Ein Modell hierfür wäre die Åland-Konvention von 1921 gewesen. Dass sich die VR China nicht dem Internationalen Gerichtshof (IGH) unterwerfen würde, war zum Zeitpunkt der Verhandlungen bereits offenkundig. Die Joint Liaison Group, die ursprünglich die Implementierung der Gemeinsamen Erklärung kontrollierte, wurde im 1. Januar 2000 plangemäß aufgelöst. Die britische Regierung erstellt seit Juli 1997 regelmäßig Berichte über die Umsetzung der bilateralen Übereinkunft. Diese haben aber rein symbolischen Wert und sind primär Ausdruck der »moralischen Pflicht«, in der sich London gegenüber der Hongkonger Bevölkerung sieht.

Man kann der britischen Seite sicherlich vorwerfen, damals zu kurzfristig und zu optimistisch gedacht zu haben. Bis kurz vor Rückgabe der Kronkolonie hatte es London verpasst, demokratische Strukturen oder Menschenrechtsstandards in Hongkong zu verankern. Die Niederschlagung von Protesten in Tibet (1980er Jahre) und auf dem Tian'anmen-Platz (1989) führte London den mangelhaften Schutz der Hongkonger Bevölkerung vor Augen. Interessanterweise war es dann aber die chinesische Seite, die einen Verstoß gegen die Erklärung geltend machte, als London im Jahr 1992 mit den Patten-Vorschlägen demokratische Strukturen aufzubauen versuchte.

Die VR China setzt ihre Deutung von »Ein Land, zwei Systeme« um

Mit dem Sicherheitsgesetz macht Beijing deutlich, wie es das Prinzip »Ein Land, zwei Systeme« interpretiert. Inhärente Konflikte

des Arrangements treten nun offen zutage. Die für Hongkong ausgegebene Devise »Ein Land, zwei Systeme« war konzeptionell immer voller Widersprüche. Die westliche und die chinesische Deutung waren stets unterschiedlich und keine Seite nahm die Perspektive der jeweils anderen ernst.

Die Formel »Ein Land, zwei Systeme« in Hongkong ist der Versuch, ein Common-Law-System in ein sozialistisches System einzufügen. Das Common-Law-System beruht auf den Ideen des westlichen individuellen Liberalismus und der Gewaltenteilung. Gemäß der sozialistisch-leninistischen Ideologie Chinas ist die gesamte staatliche Macht auf den NVK konzentriert. Es besteht keine klare Trennung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative. Die Justiz wird als Teil der Verwaltung begriffen. Die Verfassung und das Recht sind Instrumente für politische, ökonomische und soziale Ziele. Westliche Vorstellungen wie die vom Eigenwert des Rechts, von der Unabhängigkeit der Justiz und die herausragende Rolle des Individuums sind diesem System fremd. Nach dem Rechtsverständnis der VR China werden Rechte dem Individuum von der Zentralregierung gegeben. Im Common-Law-Kontext wird dagegen von individuellen Rechten ausgegangen, die durch den Staat per Gesetz beschränkt werden.

Aufgrund der asymmetrischen Machtverteilung zugunsten Festlandchinas war die Ausgestaltung der Maxime »Ein Land, zwei Systeme« immer vom guten Willen und der Selbstzügelung Beijings abhängig. Bereits seit 1997 gibt es diesbezüglich einen Konflikt über die Deutungshoheit. Veranschaulichen lässt sich dies an den Interpretationen des Basic Laws durch den NVK. Die chinesische Führung hat seit 1999 den Spielraum der unabhängigen Justiz immer weiter eingeschränkt. Denn die Auslegungen des Basic Law durch den NVK binden die Hongkonger Richter. Obwohl diese in der Vergangenheit den eigenen Handlungsspielraum kreativ ausgenutzt haben, lehnt sich die Hongkonger Justiz vermehrt an die Werte des sozialistischen Staates an und akzeptiert unkritisch die Interpretationen des NVK.

Mit den politischen Entwicklungen in China und Hongkong werden die Freiräume immer enger. Unter Xi Jinping gibt es in Festlandchina Bestrebungen, die staatliche Überwachung im Land weiter auszubauen (z.B. durch das Nationale Sicherheitsgesetz, Anti-Terrorismusgesetz, Cyber-Sicherheitsgesetz). Diese Kontrollbestrebungen reichen auch nach Hongkong hinein. Den Grundsatz »Ein Land, zwei Systeme« legt die chinesische Führung dabei immer restriktiver aus. Ein im Juni 2014 veröffentlichtes Weißbuch der Zentralregierung erklärt hierzu: »Ein Land« ist die Voraussetzung für »zwei Systeme«. »Zwei Systeme« ordnen sich »einem Land« unter. In dem Dokument fordert die Zentralregierung zudem in Hongkong eine »patriotische« Justiz, die die Regierung unterstützt.

Die politische Stimmung in Hongkong schaukelt sich seit 2014 hoch. Ausgelöst durch den sogenannten 831-Beschluss des NVK über die Wahl des Hongkonger Verwaltungschefs besetzten Protestierende im Spätsommer 2014 für 79 Tage Teile der Hongkonger Innenstadt und forderten mehr Demokratie. Die Stadtregierung ging rigoros gegen die Demonstrierenden vor, woraufhin sich Teile der Bewegung radikalisierten. Als die Stimmung Mitte 2019 (über die Frage eines Auslieferungsabkommens mit Festlandchina) eskalierte, war es nur eine Frage der Zeit, bis der Handlungsspielraum Hongkongs weiter eingeschränkt werden würde. Das nationale Sicherheitsgesetz hat der Eskalation vorläufig ein machtvolleres Ende bereitet.

Anreize für eine chinesische Selbstbeschränkung werden immer geringer. Während Hongkong als Tor zum Westen in den 1980er Jahren für Beijing von herausragender wirtschaftlicher Bedeutung war, versucht die chinesische Führung nun, Hongkong in das »Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area«-Projekt einzugliedern. Obwohl die Sonderverwaltungszone als Kapitalmarktstandort für Festlandchina von großer Bedeutung bleibt, wird das Prinzip »Ein Land, zwei Systeme« in Hongkong aller Erwartung nach nur in der Form »Ein Land, zwei Wirtschaftssysteme« fortbestehen.

Kampf um internationale Deutungshoheit

Der Konflikt ist festgefahren. Die Mehrheit der Staaten innerhalb der VN unterstützt Chinas Rechtsauffassung, dass es sich bei dem Sicherheitsgesetz um eine innere Angelegenheit handelt. Anzeichen dafür, dass der IGH ein Gutachten erstellt oder der Streit mittels eines anderen internationalen Schlichtungsmechanismus beigelegt werden kann, bestehen nicht. Es handelt sich mittlerweile auch um einen Konflikt um internationale Deutungshoheit. Und in diesem Bereich hat die Volksrepublik einen strategischen Vorteil (siehe SWP-Studie 19/2020).

Zwar ziehen viele westliche Demokratien bei ihrer Kritik an Beijing an einem Strang, es fällt ihnen aber zusehends schwer, weitere Staaten davon zu überzeugen, öffentlich dieselbe Position gegenüber der VR China zu beziehen. Zum Kreis derer, die Beijings Vorgehen in Hongkong verurteilen, zählen neben einem Teil der EU-Mitgliedstaaten, dem Vereinigten Königreich, den USA, Australien, Neuseeland, Kanada und Japan vor allem kleine Inselstaaten, von denen viele keine diplomatischen Beziehungen mit der Volksrepublik pflegen. Zahlreichen anderen erscheint der wirtschaftliche Preis einer Kritik an China zu hoch. Selbst europäische Demokratien scheren hier aus der Reihe (etwa Griechenland, Malta, Rumänien, Tschechien, Ungarn oder Zypern).

Bei der 44. Sitzung des UN-Menschenrechtsrats wurde diese Isolation besonders deutlich. Am 30. Juni 2020 kritisierte der Botschafter des Vereinigten Königreichs bei den Vereinten Nationen in Genf im Namen von 27 Staaten Chinas Hongkong-Politik. Kurz darauf unterstützte Kuba, im Namen von 52 Staaten, die chinesische Position.

Hongkong ist für Beijing ein idealer Testballon im Kampf um internationale Deutungshoheit bei Rechtsfragen. Denn die Rechtslage ist diskutabel und Beijing verfügt hier über umfassende Expertise. Die chinesische Kommunikationsstrategie ist stromlinienförmig und folgt der Vorgabe aus Beijing. Kurz nach der Ankündigung

des Sicherheitsgesetzes erschienen zahlreiche Meinungsartikel ehemaliger Hongkonger Richter, Justizangehöriger und Rechtsexperten, die das Gesetz rechtfertigten. Im Westen wird über Hongkong hingegen häufig emotional diskutiert, möglicherweise weil Hoffnungen auf einen politischen Wandel der Volksrepublik und eine liberale Zukunft Hongkongs enttäuscht wurden.

Westliche Staaten müssen einen Balanceakt vollführen, um sich nicht dem Vorwurf auszusetzen, sie verletzten unter dem Vorwand, die internationale regelbasierte Ordnung aufrechterhalten zu wollen, internationale Verpflichtungen gegenüber der VR China. Denn die Chinesisch-Britische Erklärung von 1984 entfaltet keine *erga omnes*-Wirkung. Sie verpflichtet und berechtigt dementsprechend lediglich die Vertragsparteien.

Auf die Suspendierung von Auslieferungsabkommen mit Hongkong, zu der sich Australien, Kanada, das Vereinigte Königreich, Deutschland, die USA, Finnland oder Irland entschlossen haben, reagiert die VR China mit dem Appell an diese Staaten, sich an internationales Recht zu halten und die Grundregeln internationaler Beziehungen zu beachten. Zahlreiche Auslieferungsabkommen mit Hongkong enthalten aber die Möglichkeit zur jederzeitigen Suspendierung oder Kündigung per Notifikation. Eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten Chinas ist mit einem solchen Akt, entgegen der Formulierung Beijings, eben nicht verbunden.

Weitergehende Maßnahmen und Vertragskündigungen als Reaktion auf das Sicherheitsgesetz lassen sich aber nicht ohne weiteres auf Artikel 60 (Beendigung oder Suspendierung eines Vertrags infolge Vertragsverletzung) oder Artikel 62 (Grundlegende Änderung der Umstände) des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge stützen. Wegen des dort eng gefassten Anwendungsbereichs ist eine genaue Prüfung des Einzelfalls erforderlich.

China bemüht derweil das altbekannte Narrativ, dass der Westen noch in seiner kolonialistischen Vergangenheit gefangen

sei und mit Doppelstandards messe – bei zahlreichen Staaten offenbar mit Erfolg.

Strategische Einbettung in die BRI

Langfristig angelegte Rechtskooperationsprogramme im Rahmen der Seidenstraßeninitiative (Belt and Road Initiative, BRI) flankieren Chinas Bestreben nach internationaler Deutungshoheit bei Rechtsfragen. Beijing engagiert sich systematisch darin, wirtschaftlich abhängige Staaten von den eigenen Rechtsvorstellungen zu überzeugen.

Seit Juli 2018 läuft dies unter der Überschrift der internationalen Rechtskooperation im Rahmen der Seidenstraßeninitiative. Rechtskooperation soll als »weiche Konnektivität« die angestrebte »harte Konnektivität« (z.B. den Aufbau grenzüberschreitender Infrastrukturnetzwerke) ergänzen.

Mit diesem oft übersehenen Aspekt der BRI bezweckt die Volksrepublik die Verrechtlichung der Initiative nach chinesischen Vorstellungen. Beijing argumentiert, es gebe unterschiedliche Rechtstraditionen und Rechtsvorstellungen auf der Welt. Die BRI sei ein Mechanismus, damit diese international zur Geltung kommen. China kritisiert eine Dominanz westlicher Positionen im Völkerrechtsdiskurs und bietet sich als Architekt einer »demokratischeren regelbasierten Ordnung« an.

Die chinesische Führung baut nicht nur innerhalb des Landes systematisch Rechtsexpertise auf; ihre rechtspolitischen Ambitionen reichen auch in BRI-Staaten hinein.

Neben Standardisierungsbemühungen, welche die internationalen Wirtschaftsbeziehungen fördern sollen, beabsichtigt China (bislang mit mäßigem Erfolg), internationale Streitschlichtungsmechanismen zu etablieren. Auf der Agenda steht ferner der Aufbau einer sogenannten »sauberen Seidenstraße«. Gemeint ist eine internationale Kooperation bei Anti-Korruptionsmaßnahmen und der Bekämpfung von »Terrorismus, Separatismus und Extremismus«.

Während des 2. Seidenstraßenforums für internationale Kooperation im April 2019

richtete die Disziplinarkontrollkommission der Kommunistischen Partei gemeinsam mit dem chinesischen Außenministerium und der China Law Society ein Sub-Forum unter dem Titel »Building a Clean Silk Road through Consultation and Cooperation for Shared Benefits« aus. Im Mittelpunkt dieses Sub-Forums standen die internationale Korruptionsbekämpfung, der Aufbau eines Netzwerks von Auslieferungsabkommen und ein Schulungsprogramm für Juristen aus BRI-Staaten.

Das im Herbst 2019 gestartete »Belt and Road Legal Cooperation Research and Training Programme« dient dazu, Chinas Völkerrechtspraxis, Rechtsauffassung und die Theorie des »sozialistischen Rechts chinesischer Prägung« zu vermitteln und zu verbreiten. Bestehende Rechtsaustauschprogramme mit Entwicklungsstaaten werden dadurch in einen strategischen Rahmen eingebettet. Angesprochen sind Mitglieder der (Völker-)Rechtsabteilungen der jeweiligen Außen- und Justizministerien. Bei der ersten Austragung des 11-tägigen Seminars nahmen Vertreter von 22 Staaten teil, etwa aus Ägypten, Äthiopien, Pakistan, Serbien oder der Türkei.

Beijing vergibt darüber hinaus BRI-Stipendien, die darauf abzielen, langfristig mehr Verständnis für Chinas Rechtsvorstellungen aufzubauen (etwa »Menschenrechte chinesischer Prägung«, aber auch mit Blick auf Hongkong oder Taiwan). Es geht der chinesischen Führung explizit darum, die eigenen Rechtspositionen zu vermitteln und mehr Verständnis für diese zu erwirken.

Handlungsoptionen

Die Entwicklungen in Hongkong sind Vorbote für ein selbstbewusst auftretendes China, das die eigenen sozialistisch-leninistischen Rechtsvorstellungen international projiziert und gut vorbereitet verteidigt.

China strebt danach, eine regelbasierte Ordnung zu schaffen, in der es selbst die Leitlinien und Prozesse vorgibt. Das ist an sich auch nicht überraschend. Führungsmächte streben nach Rechtsrahmen, die

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2020
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364
doi: 10.18449/2020A91

ihre politische Agenda unterstützen. Chinas Vorstellung von einem »sozialistischen Recht chinesischer Prägung« steht aber weitgehend im Widerspruch zur europäischen Rechtstradition. In der Hongkong-Frage prallen diese unterschiedlichen Sichtweisen aufeinander.

Rechtssicherheit im Umgang mit China erscheint nur dann möglich, wenn Beijings Kerninteressen berührt werden und klare Anreizstrukturen bestehen. Der Interpretationsspielraum ist möglichst gering zu halten. Dies gilt insbesondere für die gegenwärtigen Verhandlungen des »EU-China Comprehensive Agreement on Investment«. Der WTO-Rahmen ist ein positives Beispiel dafür, dass die Einbeziehung Chinas in die regelbasierte internationale Ordnung auch gelingen kann.

Deutschland und Europa sollten zunächst ein Bewusstsein für die Problematik der chinesischen Rechtspolitik entwickeln. Ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung wäre bereits, das Ausmaß von Chinas Ambitionen und deren strategische Einbettung ernst zu nehmen. Hongkong ist kein Einzelfall, sondern ein Testballon. Für die Zukunft ist denkbar, dass China die extraterritoriale Komponente des chinesischen Nationalen Sicherheitsgesetzes oder des chinesischen Strafgesetzbuches exzessiv auslegt und dafür Verständnis aus den Reihen einiger BRI-Staaten erhält. Beijing verfügt schon jetzt über ein umfassendes, stetig wachsendes, Netzwerk von Auslieferungsabkommen (zu dem unter anderem Belgien, Bulgarien, Frankreich, Griechenland, Italien, Litauen, Portugal, Rumänien, Spanien und Zypern gehören).

Angebote an Drittstaaten, die vermehrt Chinas Positionen teilen, könnten helfen, einer perspektivischen Marginalisierung westlicher Rechtsvorstellungen entgegenzuwirken. Die Indo-Pazifik-Leitlinien der Bundesregierung könnten dafür einen Anknüpfungspunkt darstellen.

Ferner ist eine nüchterne Herangehensweise im Umgang mit China erforderlich. Der China-Diskurs in Europa verläuft zu-

nehmend emotional, insbesondere beim Thema Hongkong. Das ist nicht hilfreich und sogar kontraproduktiv.

Das Sicherheitsgesetz und seine Implikationen verdeutlichen zudem, dass es bei internationalen Rechtsfragen eher mehr als weniger Gesprächsbedarf mit der VR China gibt. Zu strategisch ist die chinesische Seite aufgestellt. Deshalb ist es wichtig, die chinesischen Argumentationsmuster zu verstehen. Ob der deutsch-chinesische Rechtsstaatsdialog oder der Menschenrechtsdialog zwischen der EU und China hierfür die geeignete Plattform bieten, ist zweifelhaft. Neue Impulse und Formate sind dringend erforderlich. Um zu testen, ob die chinesische Seite Interesse an einem Austausch über Rechtsfragen hat, wäre es zum Beispiel denkbar, dass europäische Staaten selbstbewusst an der BRI-Rechtskooperationsplattform teilnehmen oder ein neues spezifisch deutsch-chinesisches Dialogformat zu Völkerrechtsthemen aufgelegt wird.

China hat in der Vergangenheit ausreichend Expertise und ein beeindruckendes Verständnis von europäischen Rechtsvorstellungen akkumuliert. Um die chinesische Handlungslogik zu verstehen und um überhaupt auf Augenhöhe mit der chinesischen Seite diskutieren zu können, ist es nun umgekehrt notwendig, dass der Bundestag, die relevanten Bundesministerien und europäische Instanzen mehr Kompetenz in Sachen chinesische Rechts- und insbesondere Völkerrechtsvorstellungen erwerben.

Moritz Rudolf ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Asien.