



Sachstand

Das chinesische Sicherheitsgesetz für die Sonderverwaltungszone Hongkong in der rechtlichen Diskussion

Das chinesische Sicherheitsgesetz für die Sonderverwaltungszone Hongkong in der rechtlichen Diskussion

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 049/20
Abschluss der Arbeit: 17. Juni 2020 (zugleich letzter Zugriff auf Internetlinks)
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	4
2.	Beschluss des chinesischen Volkskongresses zur Sicherheitsgesetzgebung in Hongkong	5
2.1.	Inhalt des geplanten Sicherheitsgesetzes	5
2.2.	Rechtfertigung der Sicherheitsgesetzgebung durch die chinesische Zentralregierung	6
3.	Das chinesische Sicherheitsgesetz für Hongkong im Lichte der Gemeinsamen Britisch-Chinesischen Erklärung von 1984	7
3.1.	Inhalt der Gemeinsamen Britisch-Chinesischen Erklärung von 1984	8
3.2.	Rechtsverbindlichkeit	9
4.	Das chinesische Sicherheitsgesetz für Hongkong im Lichte des Hongkong Basic Law	10
4.1.	Gesetzgebungszuständigkeit des Chinesischen Volkskongresses für Hongkong	11
4.2.	Agentur zur Aufrechterhaltung der nationalen Sicherheit in Hongkong	12
4.3.	Neujustierung des Modells „Ein Land – Zwei Systeme“	13
5.	Das chinesische Sicherheitsgesetz für Hongkong im Lichte des Völkerrechts	14
5.1.	Internationale Menschenrechte	14
5.2.	Internes Selbstbestimmungsrecht und Autonomierechte	17

1. Einführung

Am 28. Mai 2020 stimmte der **Chinesische Volkskongress** dem Erlass eines **Gesetzes zum „Schutz der nationalen Sicherheit“ für die Sonderverwaltungszone Hongkong** zu¹ und beauftragte seinen Ständigen Ausschuss mit der Redaktion des Gesetzes. Ein entsprechender Gesetzesentwurf liegt bislang noch nicht vor.² Öffentlich bekannt geworden ist, dass Sezession, Subversion und Terrorismus unter Strafe gestellt und Interventionen ausländischer Kräfte verhindert werden sollen.³

Der vorliegende Sachstand greift die **rechtliche Diskussion über das geplante chinesische Sicherheitsgesetz für Hongkong** auf. Gewürdigt werden sollen neben der **offiziellen Rechtsposition der chinesischen Regierung** auch Rechtsauffassungen zumeist chinesischer aber auch ausländischer Verfassungs- und Völkerrechtler sowie NGOs, die sich **kritisch mit dem geplanten Gesetzesvorhaben auseinandergesetzt** haben.

Nach einer knappen Übersicht über **Beschluss und Inhalt** der geplanten chinesischen Sicherheitsgesetzgebung (dazu 2.) wird das Gesetz dann im Lichte der **Gemeinsamen Britisch-Chinesischen Erklärung von 1984** (dazu 3.), des sog. **Hongkong Basic Law** (eine Art Grundgesetz für die Sonderverwaltungszone Hongkong) (dazu 4.) sowie des **Völkerrechts** (dazu 5.) erörtert.

Die rechtliche Auseinandersetzung mit dem chinesischen Sicherheitsgesetz muss sich derzeit auf eine **cursorische Betrachtung der bislang bekannt gewordenen Aspekte der Gesetzgebung beschränken**. Bis zur endgültigen Abfassung des Gesetzestextes durch den Ständigen Ausschuss des Volkskongresses, seiner Verabschiedung durch den Chinesischen Volkskongress und der Anwendung des Gesetzes in der Praxis der Sonderverwaltungszone Honkong **verbietet sich eine abschließende rechtliche Bewertung und Überprüfung des Gesetzes am Maßstab des internen Hongkonger Rechts bzw. des Völkerrechts**. Die Wissenschaftlichen Dienste nehmen mit diesem Sachstand eine solche rechtliche Bewertung daher auch nicht vorweg, sondern beschränken sich auf eine **Darstellung der rechtlichen Diskussion in China** und in der *scientific community*.

-
- 1 Die Entscheidung zur Einführung des neuen Gesetzes wurde mit 2878 zu 1 Stimmen, bei 6 Enthaltungen angenommen, vgl. CNN Online, „China approves controversial national security law for Hong Kong“, vom 28. Mai 2020, <https://edition.cnn.com/2020/05/28/asia/china-npc-hk-security-law-intl-hnk/index.html>.
 - 2 Vgl. Statement of Hong Kong Bar Association on proposal of National People’s Congress to enact National Security Law in Hong Kong vom 25. Mai 2020, <https://www.hkba.org/sites/default/files/20200525%20-%20Proposal%20of%20National%20People%27s%20Congress%20to%20enact%20National%20Security%20Law%20in%20Hong%20Kong%20%28E%29.pdf>.
 - 3 SZ vom 28. Mai 2020, „Chinas Volkskongress billigt Pläne für kontroverses Gesetz zu Hongkong“, <https://www.sueddeutsche.de/politik/hongkong-china-gesetz-1.4920637>. Xinhua News, „China adopts decision to make Hong Kong national security laws“, vom 28. Mai 2020, http://www.xinhuanet.com/english/2020-05/28/c_139095012.htm.

2. Beschluss des Chinesischen Volkskongresses zur Sicherheitsgesetzgebung in Hongkong

2.1. Inhalt des geplanten Sicherheitsgesetzes

Die Entscheidung des Chinesischen Volkskongresses umfasst die **Schaffung eines Rechtsrahmens sowie eines dazugehörigen Durchsetzungsmechanismus zur Wahrung der nationalen Sicherheit** in der Sonderverwaltungszone Hongkong. Erklärter Zweck des geplanten Sicherheitsgesetzes ist offenbar, eine **Einmischung ausländischer Akteure in die Angelegenheiten Hongkongs** zu verhindern. Überdies werden Handlungen, welche die **nationale Sicherheit bedrohen** (z.B. subversive oder der Sezession Vorschub leistende Tätigkeiten sowie terroristische Aktivitäten), **unter Strafe** gestellt. Schließlich soll das Sicherheitsgesetz der chinesischen Zentralregierung die Möglichkeit eröffnen, in Hongkong eine **nationale Sicherheitsagentur zu etablieren**. Deren Generaldirektor soll der chinesischen Regierung künftig über die örtliche Sicherheitslage regelmäßig Bericht erstatten.⁴

Das pro-demokratische Lager⁵ Hongkongs, aber auch Menschenrechtsorganisationen und ausländische Politiker kritisierten das geplante Sicherheitsgesetz als eine **potentielle Bedrohung des Modells „Ein Land – Zwei Systeme“**, sowie der **Rechtsstaatlichkeit und der bürgerlichen Freiheiten in Hongkong**.⁶

4 Fragenkatalog der Botschaft der Volksrepublik China in Deutschland, „Zehn Fragen und Antworten über die Gesetzgebung zum Schutz der nationalen Sicherheit der chinesischen SVR Hongkong“, vom 25. Mai 2020, <http://de.china-embassy.org/det/sgyw/t1782662.htm>.

Xinhua News vom 28. Mai 2020, „Highlights of China's decision on Hong Kong national security legislation“, http://www.xinhuanet.com/english/2020-05/28/c_139095813.htm.

Vorgesehen ist es, das zu erarbeitende Gesetz dem Anhang III des Hongkonger Grundgesetzes (im Folgenden: HK Basic Law) hinzuzufügen, vgl. Statement of Hong Kong Bar Association on proposal of National People's Congress to enact National Security Law in Hong Kong vom 25. Mai 2020, <https://www.hkba.org/sites/default/files/20200525%20-%20Proposal%20of%20National%20People%27s%20Congress%20to%20enact%20National%20Security%20Law%20in%20Hong%20Kong%20%28E%29.pdf>.

5 Der Ausdruck „pro-demokratisches“ oder „demokratisches Lager“ bezeichnet diejenigen politischen Vertreter und Akteure Hongkongs, die liberal-demokratisch eingestellt sind und sich für eine Demokratisierung der Sonderverwaltungszone einsetzen, vgl. *Joseph Y. Cheng*, „Challenge to the Pro-democracy Movement in Hong Kong - Political Reforms, Internal Splits and the Legitimacy Deficit of the Government“, *China Perspectives*, No. 2011/2, S. 44 (45 ff.), <https://journals.openedition.org/chinaperspectives/5563>.

South China Morning Post vom 13. Dezember 2019, „How the pro-democracy camp can play the long game and help Hong Kong elect the leader it wants“, <https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3041805/how-pro-democracy-camp-can-play-long-game-and-help-hong-kong-elect>.

6 Vgl. etwa Hong Kong Free Press vom 22. Mai 2020, „This is the end of Hong Kong: Reactions pour in as Beijing proposes security law“, <https://hongkongfp.com/2020/05/22/this-is-the-end-of-hong-kong-reactions-pour-in-as-beijing-proposes-security-law/>.

Taipei Times vom 23. Mai 2020, „Outrage in HK over security law“, <https://www.taipetimes.com/News/front/archives/2020/05/23/2003736887>.

Nach Berichten chinesischer Staatsmedien und des „Pekingtreuen“-Lagers in Hongkong dient das geplante Gesetz dem **Schutz der nationalen Sicherheit**, nicht zuletzt angesichts „subversiver“ Bewegungen wie der sog. „Hong Kong Independence“.⁷

2.2. Rechtfertigung der Sicherheitsgesetzgebung durch die chinesische Zentralregierung

In einem **Fragenkatalog** der Botschaft der Volksrepublik China in Deutschland werden die sieben Vorschriften des **Beschlussentwurfs zur Sicherheitsgesetzgebung vom 22. Mai 2020** dargelegt und erläutert.⁸ Zur Begründung der Zuständigkeit der Zentralregierung für den Erlass eines Gesetzes zur Wahrung der nationalen Sicherheit verweist diese auf das **Souveränitätsprinzip** sowie auf die **Gesetzgebungspraxis in allen Ländern der Welt**, wonach die jeweilige Zentral- bzw. Bundesregierung die Verantwortung für die nationale Sicherheit ihrer nachgeordneten Verwaltungsregionen trage.⁹ Die rechtliche Grundlage des Beschlusses ergebe sich aus den Artikeln 31 sowie 62 Abs. 2, 14, und 16 der Verfassung der VR China¹⁰ sowie aus Artikel 18 des Hongkong Basic Law.¹¹

7 Vgl. etwa China Daily vom 12. Juni 2020, „Proposed security law needed to 'end chaos in HK'“, <https://www.chinadaily.com.cn/a/202006/12/WS5ee32cfba310834817252b37.html>.

Zur „Hong Kong Independence“-Bewegung vgl. etwa South China Morning Post vom 4. September 2017, „Hong Kong independence banners appear at Chinese University for new academic year“, <https://www.scmp.com/news/hong-kong/politics/article/2109610/pro-independence-banners-greet-chinese-university-students>.

8 Fragenkatalog der Botschaft der Volksrepublik China in Deutschland, „Zehn Fragen und Antworten über die Gesetzgebung zum Schutz der nationalen Sicherheit der chinesischen SVR Hongkong“, vom 25. Mai 2020, <http://de.china-embassy.org/det/sgyw/t1782662.htm>.

9 Fragenkatalog der Botschaft der Volksrepublik China in Deutschland, „Zehn Fragen und Antworten über die Gesetzgebung zum Schutz der nationalen Sicherheit der chinesischen SVR Hongkong“, vom 25. Mai 2020, S. 8, <http://de.china-embassy.org/det/sgyw/t1782662.htm>.

10 The Constitution of the People's Republic of China (adopted on 4 Dec. 1982, last amended 11 March 2018), <https://npcobserver.files.wordpress.com/2018/12/PRC-Constitution-2018.pdf>.

11 The National People's Congress of the People's Republic of China, „Opinions from Hong Kong to be extensively heard in national security legislation process: NPC official“, vom 11. Juni 2020, <http://www.npc.gov.cn/englishnpc/c23934/202006/521200978bd249ce888d23af3bf50679.shtml>.

The National People's Congress of the People's Republic of China, „Highlights of China's decision on Hong Kong national security legislation“, vom 29. Mai 2020, <http://www.npc.gov.cn/englishnpc/c23934/202005/6c6dab6edcdc4dbeac5ffb38ef4002f0.shtml>.

Von dem Beschluss sei lediglich eine „sehr kleine Zahl von Organisationen, Einzelpersonen und Aktivitäten“ betroffen.¹² Persönliche Rechte und Freiheiten, wie die **Meinungs-, Presse-, Publikations- und Versammlungsfreiheit der Einwohner Hongkongs** würden **ausdrücklich nicht eingeschränkt**. Mit dem Gesetz werde die Rechtsstaatlichkeit in Hongkong vielmehr gestärkt, wobei sich die chinesische Zentralregierung strikt an die gesetzlichen Bestimmungen Hongkongs halten werde.

Daneben will die chinesische Zentralregierung die politischen und sozialen Grundlagen des Modells „Ein Land, Zwei Systeme“ festigen und auch weiterhin daran festhalten.¹³ Der Slogan „**Ein Land**“ sei dabei Kernbestandteil dieses Modells, da er für die **Wahrung der Souveränität sowie der Einheit und territorialen Integrität des chinesischen Staates** stehe.¹⁴ Die Sonderverwaltungsregion Hongkong soll weiterhin ein „hohes Maß an Autonomie“ behalten.¹⁵

3. Das chinesische Sicherheitsgesetz für Hongkong im Lichte der Gemeinsamen Britisch-Chinesischen Erklärung von 1984

Nach Ansicht der britischen, australischen und kanadischen Regierung verstößt die geplante chinesische Sicherheitsgesetzgebung für Hongkong gegen die Gemeinsame Britisch-Chinesische Erklärung zu Hongkong¹⁶ (**Joint Declaration of the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the People's Republic of China on the**

12 Fragenkatalog der Botschaft der Volksrepublik China in Deutschland, „Zehn Fragen und Antworten über die Gesetzgebung zum Schutz der nationalen Sicherheit der chinesischen SVR Hongkong“, vom 25. Mai 2020, S. 5 und 9, <http://de.china-embassy.org/det/sgyw/t1782662.htm>.

13 Vgl. Anmerkungen von Vertretern des National People's Congress of the People's Republic of China, „Chinese lawmakers deliberate draft decision on Hong Kong national security legislation“, vom 28. Mai 2020, <http://www.npc.gov.cn/englishnpc/c23934/202005/a949b8e3ba83419b9fcc45dabc505e15.shtml>.

The National People's Congress of the People's Republic of China, „Highlights of China's decision on Hong Kong national security legislation“, vom 29. Mai 2020, <http://www.npc.gov.cn/englishnpc/c23934/202005/6c6dab6edcdc4dbeac5ffb38ef4002f0.shtml>.

14 Fragenkatalog der Botschaft der Volksrepublik China in Deutschland, „Zehn Fragen und Antworten über die Gesetzgebung zum Schutz der nationalen Sicherheit der chinesischen SVR Hongkong“, vom 25. Mai 2020, S. 6, <http://de.china-embassy.org/det/sgyw/t1782662.htm>.

15 *Ibid*, S. 1.

16 Vgl. Gov.UK Pressemitteilung, „Joint Statement from the UK, Australia and Canada on Hong Kong“, vom 22. Mai 2020, <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-from-the-uk-australia-and-canada-on-hong-kong>.

Question of Hong Kong),¹⁷ die am 19. Dezember 1984 von der Volksrepublik China (VR China) und dem Vereinigten Königreich unterzeichnet wurde.¹⁸

In seinem halbjährlichen Bericht vom 11. Juni 2020 zur ehemaligen Kolonie der britischen Krone kritisierte der britische Außenminister *Dominic Raab*, die Gesetzgebung „*would be a clear violation of China’s international obligations, including those made under the Sino-British Joint Declaration.*“¹⁹

3.1. Inhalt der Gemeinsamen Britisch-Chinesischen Erklärung von 1984

Artikel 1 der Anlage I zur Gemeinsamen Erklärung bestimmt, dass der Nationale Volkskongress der Volksrepublik China das Basic Law für Hongkong erlässt und darin festlegt, dass das **sozialistische System** und die **sozialistische Politik in der Sonderverwaltungsregion Hongkong nicht praktiziert werden dürfen**. Dieses Modell wird gemeinhin als „*One Country, Two Systems*“ bezeichnet.²⁰

Der Hauptteil der Gemeinsamen Erklärung enthält in Artikel 3 sowie in Anlage I die „grundlegenden Richtlinien“ („*basic policies*“) der VR China in Bezug auf Hongkong. Diese grundlegenden Richtlinien umfassen 14 Themen, darunter Regelungen betreffend die Verfassung und die Regierungsstruktur von Hongkong, das Rechtssystem, den öffentlichen Dienst, das Finanzsystem, das Wirtschaftssystem und die Außenwirtschaftsbeziehungen, das Währungssystem, Kultur und Bildung, die Außenbeziehungen, Verteidigung, **Sicherheit und öffentliche Ordnung** sowie insbesondere auch die Rechte und Freiheiten des Einzelnen.²¹

17 Joint Declaration of the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the People’s Republic of China on the Question of Hong Kong, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201399/v1399.pdf>, No. 23391, englische Fassung ab S. 61 ff. In der englischsprachigen Literatur „Sino-British Joint Declaration“ genannt.

18 Zur Gemeinsamen Erklärung vgl. auch United Kingdom House of Commons Library vom 5. Juli 2019, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8616/>.

19 Hong Kong Six Monthly Report der UK, „Foreign and Commonwealth Office written statement – made on 11th June 2020“, <https://www.theyworkforyou.com/wms/?id=2020-06-11.HCWS284.h>.

20 *Cora Chan*, Demise of “One Country, Two Systems“: Reflections on the Hong Kong Renditions Saga, Verfassungsblog vom 28. Juni 2019, <https://verfassungsblog.de/demise-of-one-country-two-systems/>.

21 Vgl. dazu *Peter Malanczuk*, „Hong Kong“, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL), Stand: Februar 2010, Rdnr. 39, <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1296>.

3.2. Rechtsverbindlichkeit

Die Gemeinsame Erklärung sowie ihre drei Anlagen bilden einen internationalen Vertrag, der am 27. Mai 1985 mit Austausch der Ratifikationsurkunden in Kraft getreten ist und am 12. Juni 1985 von den Regierungen der VR China und des Vereinigten Königreichs bei den Vereinten Nationen registriert wurde. Nach der Definition in Art. 2 Abs. 1 lit. a) der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK) handelt es sich bei der Britisch-Chinesischen Erklärung um einen **völkerrechtlichen Vertrag**. Die Erklärung bildet die völkerrechtliche Grundlage für die Übergabe der Souveränität über Hongkong von Großbritannien an die VR China.

Die **VR China** hat die **rechtliche Bindungswirkung** der Gemeinsamen Erklärung **immer wieder in Frage gestellt** und geltend gemacht, dass diese lediglich ein historisches Dokument sei und seit 1997 keine Gültigkeit mehr besitze.²² Die Gemeinsame Erklärung begründet nach Auffassung Chinas keine internationalen Verpflichtungen. China stützt diese Auffassung auf Art. 3 Abs. 12 der Gemeinsamen Erklärung, wonach deren Inhalt im sog. **Hongkong Basic Law**²³ festgelegt werden müsse. Aus chinesischer Sicht ist damit nur das am 4. April 1990 erlassene und am 1. Juli 1997 in Kraft getretene **Hongkong Basic Law** (vgl. dazu unter 4.) **rechtsverbindlich**.²⁴

Demgegenüber hat das britische **Foreign and Commonwealth Office** wiederholt die Rechtsauffassung vertreten, die Gemeinsame Erklärung sei ein **VN-registrierter, rechtsverbindlicher und bis heute gültiger Vertrag**.²⁵ Obwohl die grundlegenden Richtlinien in Form einer einseitigen Erklärung der VR China formuliert sind,²⁶ wird aus den Artikeln 7 und 8 der Gemeinsamen Erklärung

22 *Louisa Brooke-Holland*, „Hong Kong: The Joint Declaration“, House of Commons Library, Briefing Paper, N° 08616, 5. Juli 2019, S. 3, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8616/CBP-8616.pdf>. Reuters World News vom 30. Juni 2017, „China says Sino-British Joint Declaration on Hong Kong no longer has meaning“, <https://www.reuters.com/article/us-hongkong-anniversary-china-idUSKBN19L1J1>.

23 Basic Law of the Hong Kong Special Administrative, Text abrufbar unter: https://www.basiclaw.gov.hk/en/basiclawtext/images/basiclaw_full_text_en.pdf.

24 *Tim Rühlig*, „How China approaches international law: Implications for Europe“, European Institute for Asian Studies, May 2018, S. 13, http://www.eias.org/wp-content/uploads/2016/03/EU_Asia_at_a_Glance_Ruhlig_2018_China_International_Law.pdf.

Paper der Botschaft der VR China in Deutschland, „Zehn Fragen und Antworten über die Gesetzgebung zum Schutz der nationalen Sicherheit der chinesischen SVR Hongkong“, 25. Mai 2020, S. 7, <http://de.china-embassy.org/det/sgyw/t1782662.htm>.

25 Schriftlichen Stellungnahme des *Foreign and Commonwealth Office* auf eine Anfrage über den Status der Gemeinsamen Erklärung im Januar 2018 http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/foreign-affairs-committee/china-and-the-international-rulesbased-system/written/76411.html#_Toc501023273.

26 Artikel 3 der Gemeinsamen Erklärung lautet: „The Government of the People’s Republic of China declares ...“

deutlich, dass es sich um **rechtsverbindliche Erklärungen** handelt.²⁷

4. Das chinesische Sicherheitsgesetz für Hongkong im Lichte des Hongkong Basic Law

Das Hongkong Basic Law, das für Hongkong **Verfassungscharakter** hat, wurde am 4. April 1990 vom Volkskongress verabschiedet und ist am 1. Juli 1997 in Kraft getreten.²⁸ Es räumt der Sonderverwaltungsregion **weitgehende exekutive, legislative und judikative Unabhängigkeit** ein.²⁹ Artikel 5 des Hongkong Basic Law bekräftigt das sog. „One Country, Two Systems“-Modell und wiederholt die in der Gemeinsamen Erklärung festgelegte Vereinbarung, wonach das sozialistische System in der Sonderverwaltungsregion Hongkong nicht praktiziert werden dürfe.³⁰ Abschnitt 3 des Basic Law regelt die „*fundamental rights and duties of the residents*“. Demnach werden beispielsweise die **Meinungs- und Pressefreiheit**, die **Versammlungsfreiheit** (Art. 27), die **Freiheit der Person** (Art. 28) und die Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz (Art. 25) garantiert.³¹

27 Peter Malanczuk, „Hong Kong“, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL), Stand: Februar 2010, Rdnr. 37, <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1296>.

Oliver Dörr, „Declaration“, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL), Stand: April 2006, Rdnr. 2, <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1397?rskey=RZR4rx&result=4&prd=EPIL>.

28 The Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China (in englischer Sprache), S. 56, https://www.basiclaw.gov.hk/en/basiclawtext/images/basiclaw_full_text_en.pdf. Vgl. dazu Pui-yin Lo, Hong Kong's Basic Law at 30: A Constitutional Experiment under Stress“, Verfassungsblog vom 6. April 2020, <https://verfassungsblog.de/hong-kongs-basic-law-at-30-a-constitutional-experiment-under-stress/>.

29 Vgl. Auswärtiges Amt, „Hongkong: Politisches Porträt“, 5. März 2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/hongkong-node/politisches-portraet/200956>.

30 Pui-yin Lo, Hong Kong's Basic Law at 30: A Constitutional Experiment under Stress“, Verfassungsblog vom 6. April 2020, <https://verfassungsblog.de/hong-kongs-basic-law-at-30-a-constitutional-experiment-under-stress/>.

Albert H.Y. Chen, „A Perfect Storm – How the Proposed Law on Hong Kong-Mainland China Rendition was Aborted“, Verfassungsblog vom 19. Juni 2019, <https://verfassungsblog.de/a-perfect-storm/>.

31 Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste, WD 2 - 3000 - 082/19 vom 26. August 2019, „Zum völkerrechtlichen Status Hongkongs“, S. 8 f., <https://www.bundestag.de/resource/blob/662176/d984edc6a13a8b55815479a58e814cf6/WD-2-082-19-pdf-data.pdf>.

4.1. Gesetzgebungszuständigkeit des Chinesischen Volkskongresses für Hongkong

Johannes M. M. Chan, Professor für öffentliches Recht und ehemaliger Dekan der University of Hong Kong,³² setzt sich kritisch mit der **Rechtmäßigkeit** der Sicherheitsgesetzgebung für Hongkong am Maßstab des Hongkong Basic Law auseinander.³³ Insbesondere moniert *Chan* die **fehlende Gesetzgebungszuständigkeit des chinesischen Volkskongresses für Hongkong** und bezieht sich dabei auf Artikel 23 des Hongkong Basic Law. Diese Norm garantiert die **legislative Unabhängigkeit Hongkongs**,³⁴ indem sie festschreibt, dass Hongkong entsprechende Gesetze *eigenständig* („on its own“) verabschiede. Artikel 23 lautet:

„The Hong Kong Special Administrative Region shall enact laws on its own to prohibit any act of treason, secession, sedition, subversion against the Central People's Government, or theft of state secrets, to prohibit foreign political organizations or bodies from conducting political activities in the Region, and to prohibit political organizations or bodies of the Region from establishing ties with foreign political organizations or bodies.“³⁵

Chans Argumentation zufolge hat der Gesetzgeber in Artikel 23 Hongkong Basic Law bewusst den Begriff „eigenständig“ („on its own“) gewählt, um das kantonese Rechtssystem und die Freiheiten der Menschen in Hongkong vor der Gefahr willkürlicher politischer Verfolgung zu schützen. Damit habe sich die **Zentralregierung verpflichtet, weder Gesetze für Hongkong zu erlassen, noch das chinesische Recht auf die Sonderverwaltungszone Hongkong auszudehnen**.³⁶

32 Johannes MM Chan, SC (Hon) 陳文敏, Faculty of Law, The University of Hong Kong, https://www.law.hku.hk/academic_staff/professor-johannes-m-m-chan-sc/.

33 *Johannes M. M. Chan*, „Five Reasons to Question the Legality of a National Security Law for Hong Kong“, Verfassungsblog vom 1. Juni 2020, <https://verfassungsblog.de/five-reasons-to-question-the-legality-of-a-national-security-law-for-hong-kong/>.

34 Weil Hongkong 1997 das Rechtssystem des *Common Law* einschließlich bestimmter Werte und Rechtsprinzipien beibehalten wollte, wurde im Hongkong Basic Law festgehalten, dass Gesetze von der Sonderverwaltungszone **in Übereinstimmung mit den Traditionen, Werten und im Einklang den verfahrensrechtlichen Besonderheiten des Common Law** erlassen werden müssen.

35 The Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China (in englischer Sprache), S. 56 ff., Artikel 23 auf S. 65, https://www.basiclaw.gov.hk/en/basiclawtext/images/basiclaw_full_text_en.pdf.

36 *Johannes M. M. Chan*, „Five Reasons to Question the Legality of a National Security Law for Hong Kong“, Verfassungsblog vom 1. Juni 2020, <https://verfassungsblog.de/five-reasons-to-question-the-legality-of-a-national-security-law-for-hong-kong/>.

Zur Unterstützung der Position Pekings lässt sich jedoch Artikel 18 Abs. 3 Hongkong Basic Law³⁷ heranziehen, der eine **parallele chinesische Gesetzgebung für Hongkong ermöglicht**, soweit es sich – vom Inhalt der Regelung her – um **auswärtige oder Verteidigungsangelegenheiten der Sonderverwaltungszone** handelt. Darunter subsumiert Peking offenbar auch die Materie des Sicherheitsgesetzes.

Nach Auffassung *Chans* geht aber Art. 23 Hongkong Basic Law als **speziellere Regelung** dem Art. 18 Basic Law vor. Wolle die Zentralregierung Hongkong also ein nationales Sicherheitsgesetz verabschieden, müsse zunächst das Hongkong Basic Law geändert werden, was freilich einen hohen politischen Preis habe.³⁸

Bedenklich stimmt schließlich der **weite Anwendungsbereich der geplanten Sicherheitsgesetzgebung**, welcher auch Finanzen, Wirtschaft, Kommunikation und die Zusammenarbeit zwischen religiösen Organisationen und NGOs mit ausländischen religiösen Körperschaften und NGOs sowie die akademische Kooperation zwischen lokalen und ausländischen Universitäten erfassen könnte.

4.2. Agentur zur Aufrechterhaltung der nationalen Sicherheit in Hongkong

Der Beschluss des Volkskongresses vom 28. Mai 2020 sieht die **Einrichtung einer Agentur zur Aufrechterhaltung der nationalen Sicherheit** vor.³⁹ Bislang noch offen ist jedoch, wie diese Sicherheitsagentur aussehen soll, welcher **Zuständigkeitsbereich** ihr unterliegen soll, welche **Befugnisse** sie hätte, oder wer ihr **Weisungen** erteilen könnte.

37 Artikel 18 Abs. 3 lautet: „The Standing Committee of the National People’s Congress may add to or delete from the list of laws in Annex III after consulting its Committee for the Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region and the government of the Region. Laws listed in Annex III to this Law shall be confined to those relating to defence and foreign affairs as well as other matters outside the limits of the autonomy of the Region as specified by this Law“, vgl. The Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region of the People’s Republic of China (in englischer Sprache), S. 56 ff., Artikel 18 auf S. 63, https://www.basiclaw.gov.hk/en/basiclawtext/images/basiclaw_full_text_en.pdf.

38 *Johannes M. M. Chan*, „Five Reasons to Question the Legality of a National Security Law for Hong Kong“, Verfassungsblog vom 1. Juni 2020, <https://verfassungsblog.de/five-reasons-to-question-the-legality-of-a-national-security-law-for-hong-kong/>.
Dahingehend auch Hong Kong Six Monthly Report der UK, „Foreign and Commonwealth Office written Statement – made on 11th June 2020“, S. 4, <https://www.theyworkforyou.com/wms/?id=2020-06-11.HCWS284.h>

39 Xinhua News vom 28. Mai 2020, „Highlights of China’s decision on Hong Kong national security legislation“, http://www.xinhuanet.com/english/2020-05/28/c_139095813.htm.

Mit Blick auf Artikel 42 Abs. 1 des nationalen Sicherheitsgesetzes der VR China⁴⁰, wonach chinesische Sicherheitsbehörden Befugnisse zur **Untersuchung und Ermittlung, zur Festnahme, zur Durchführung von Verhören sowie zur Erfüllung weiterer Aufgaben** ausüben dürfen – mit hin die vollen Befugnisse einer polizeilichen und staatsanwaltlichen Strafverfolgungsbehörde –, erscheint es nicht ganz unwahrscheinlich, dass auch die neue Sicherheitsagentur Hongkongs ähnliche Befugnisse erhalten soll und wird.⁴¹

Amnesty International moniert, dass die Unbestimmtheit der chinesischen Vorschrift („*as well as other duties provided by law*“) eine Eingrenzung der behördlichen Befugnisse erschwere.⁴² Nach Ansicht *Chans* ist die Einrichtung einer solchen Sicherheitsagentur parallel zur bestehenden Hongkonger Polizei nur schwer mit dem Hongkong Basic Law zu vereinbaren.⁴³

4.3. Neujustierung des Modells „Ein Land – Zwei Systeme“

Sinn und Zweck des Hongkong Basic Law bestehen offensichtlich darin, die **Integrität des Common Law-Systems in Hongkong** zu schützen, das sich maßgeblich vom politischen und rechtlichen System des Festlands unterscheidet.⁴⁴

40 Artikel 42 Abs. 1 des *National Security Law* der VR China (<https://www.chinalawtranslate.com/en/2015nsl/>) lautet: „State security organs and public security organs lawfully collect intelligence information related to national security, and perform their duties in accordance with law to investigate, detain, do pre-trial work and conduct arrests as well as other duties provided by law.“

41 Vgl. diesbezügliche Bedenken seitens der Hong Kong Bar Association on proposal of National People's Congress to enact National Security Law in Hong Kong vom 25. Mai 2020, <https://www.hkba.org/sites/default/files/20200525%20-%20Proposal%20of%20National%20People%27s%20Congress%20to%20enact%20National%20Security%20Law%20in%20Hong%20Kong%20-%28E%29.pdf>

Ebenso China Daily vom 12. Juni 2020, „HK police ready to form security team“, <https://www.chinadaily.com.cn/a/202006/12/WS5ee2cb4aa3108348172527f5.html>: „SAR force will 'definitely' get training, technical assistance from mainland“.

42 Amnesty International, „For a terrifying glimpse into Hong Kong's future, look at how China abuses its own national security law“, 5. Juni 2020, <https://www.amnesty.org.hk/en/for-a-terrifying-glimpse-into-hong-kongs-future-look-at-how-china-abuses-its-own-national-security-law/>.

43 *Johannes M. M. Chan*, „Five Reasons to Question the Legality of a National Security Law for Hong Kong“, Verfassungsblog vom 1. Juni 2020, <https://verfassungsblog.de/five-reasons-to-question-the-legality-of-a-national-security-law-for-hong-kong/>.

44 *Johannes M. M. Chan*, „Five Reasons to Question the Legality of a National Security Law for Hong Kong“, Verfassungsblog vom 1. Juni 2020, <https://verfassungsblog.de/five-reasons-to-question-the-legality-of-a-national-security-law-for-hong-kong/>.

Für den Erlass eines nationalen Sicherheitsgesetzes für Hongkong durch die chinesische Zentralregierung müsste nach Auffassung *Chans* zunächst das Hongkong Basic Law, welches das Modell „Ein Land – Zwei Systeme“ rechtlich festschreibt,⁴⁵ geändert werden. Eine solche Änderung der Verfassung Hongkongs könne nicht allein durch einen Beschluss des nationalen Volkskongresses erfolgen – vielmehr sei hierfür ein bestimmtes formelles Verfahren vorgesehen.⁴⁶ Eine entsprechende Änderung des Hongkong Basic Law hätte allerdings weitreichende Folgen für das Modell „Ein Land – Zwei Systeme“.⁴⁷

5. Das chinesische Sicherheitsgesetz für Hongkong im Lichte des Völkerrechts

5.1. Internationale Menschenrechte

Fraglich bleibt, ob und inwieweit das geplante chinesische Sicherheitsgesetz für Hongkong mit den Bestimmungen des **Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte** (VN-Zivilpakt) vereinbar sein wird. Eine abschließende Antwort auf diese Frage wird die Anwendungspraxis des künftigen Sicherheitsgesetzes geben.

Bereits im Vorfeld der Rückgabe Hongkongs an China im Jahr 1997⁴⁸ ist die **Anwendbarkeit des VN-Zivilpakts auf die Sonderverwaltungszone Hongkong** kontrovers diskutiert worden.⁴⁹

-
- 45 *Pui-yin Lo*, Hong Kong's Basic Law at 30: A Constitutional Experiment under Stress“, Verfassungsblog vom 6. April 2020, <https://verfassungsblog.de/hong-kongs-basic-law-at-30-a-constitutional-experiment-under-stress/>.
- Hans Petter Graver*, „The Battle for Jurisdiction over Hong Kong“, Verfassungsblog vom 23. November 2019, <https://verfassungsblog.de/the-battle-for-jurisdiction-over-hong-kong/>.
- 46 *Johannes M. M. Chan*, „Five Reasons to Question the Legality of a National Security Law for Hong Kong“, Verfassungsblog vom 1. Juni 2020, <https://verfassungsblog.de/five-reasons-to-question-the-legality-of-a-national-security-law-for-hong-kong/>.
- 47 *Alexandra Stevenson*, „What's at stake if Hong Kong loses its special status“, The New York Times International Edition vom 30. Mai 2020, <http://iht.newspaperdirect.com/epaper/viewer.aspx>.
- 48 Das Gebiet um Hongkongs (nördlich Kowloons) wurde 1898 für die Dauer von 99 Jahren durch China an Großbritannien verpachtet, um die Versorgung der eigentlichen Kronkolonie (Insel Hongkong) sicherzustellen und militärisch abzusichern. Das Vereinigte Königreich wurde durch die Verpachtung ermächtigt, die vollständige Gebietshoheit in Hongkong auszuüben. Mit dem Auslaufen des Pachtvertrages fand diese Ermächtigung ihr Ende. Vgl. näher *Ress, Georg*, „The Legal Status of Hong Kong after 1997“, in: *ZaöRV* 46 (1986), S. 647.
- 49 *Johannes Chan*, „State Succession to Human Rights Treaties: Hong Kong and the International Covenant on Civil and Political Rights“, in: *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 45 (1996), S. 928 ff., <https://www.cambridge.org/core/journals/international-and-comparative-law-quarterly/article/state-succession-to-human-rights-treaties-hong-kong-and-the-international-covenant-on-civil-and-political-rights/182424E7B82E028B86AC3CC348D9AC6F>.

Hintergrund der Diskussion war der Umstand, dass zwar Großbritannien, nicht aber China, den VN-Zivilpakt von 1966 ratifiziert hat.⁵⁰ Anders als bei der EMRK, die niemals in Hongkong gegolten hat, hatte Großbritannien der Anwendung des VN-Zivilpakts auf seine ehemalige Kronkolonie (heute offiziell: Britische Überseegebiete⁵¹) mit einigen Einschränkungen – einige Artikel sind von der Anwendung ausgenommen – zugestimmt.

Mit der Übernahme Hongkongs durch China im Jahre 1997 hatte die chinesische Regierung die **Anwendung des VN-Zivilpaktes auf dem Territorium von Hongkong notifiziert**.⁵² Sowohl die Gemeinsame Erklärung von 1984 als auch das Hongkong Basic Law von 1990 sehen eine Übernahme der Bestimmungen des Zivilpakts in das nationale Recht Hongkongs vor. In der Gemeinsamen Erklärung heißt es:

„The provisions of the International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights as applied to Hong Kong shall remain in force.“⁵³

Artikel 39 Basic Law lautet:

„The provisions of the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and international labour conventions as applied to Hong Kong shall remain in force and shall be implemented through the laws of the Hong Kong Special Administrative Region.“⁵⁴

50 Vgl. zum Ratifikationsstand https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en.

51 Der Name „Britische Überseegebiete“ wurde durch den *British Overseas Territories Act 2002* eingeführt und löste den alten Namen „Britisches abhängiges Gebiet“ ab. Davor sprach man landläufig von Kolonien oder Kronkolonien. Zu den Britischen Überseegebieten zählen heute noch Gibraltar, Bermuda, St. Helena, die Falklandinseln, Südgeorgien, die südlichen Sandwich-Inseln, die Cayman-Inseln u.a.m. Sie unterstehen der Souveränität Großbritanniens.

52 Territorial application of the Covenant, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en#6: “Upon resuming the exercise of sovereignty over Hong Kong, China notified the Secretary-General that the Covenant will also apply to the Hong Kong Special Administrative Region.”

53 Vgl. Annex I No. XIII Abs. 4 of the Joint Declaration of the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the People’s Republic of China on the Question of Hong Kong, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201399/v1399.pdf>.

54 The Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region of the People’s Republic of China (in englischer Sprache), S. 56 ff., Artikel 39 auf S. 69, https://www.basiclaw.gov.hk/en/basiclawtext/images/basiclaw_full_text_en.pdf.

Die Einhaltung der Bestimmungen des VN-Zivilpakts wird außerdem durch **regelmäßige Berichterstattung** überprüft⁵⁵ und die Fortgeltung des Zivilpakts in der Sonderverwaltungsregion auf diese Weise abgesichert. Die Möglichkeit zur **Individualbeschwerde an den VN-Menschenrechtsausschuss** nach dem 1. Fakultativprotokoll zum VN-Zivilpakt, das weder Großbritannien noch China ratifiziert haben, besteht für Bürger Hongkongs indes nicht.

Menschenrechtliche Bedenken an der geplanten chinesischen Sicherheitsgesetzgebung für Hongkong artikuliert die **Hong Kong Bar Association** in ihrer Stellungnahme zum Beschluss des Volkskongresses.⁵⁶ Die Rechtsanwaltskammer erinnerte in diesem Zusammenhang an ein Gesetzesvorhaben aus dem Jahre 2003, das nach heftiger Kritik und Demonstrationen mit mehr als einer halben Million Menschen am Ende nicht weiter verfolgt wurde.⁵⁷

Kritisch äußert sich auch *Amnesty International*:

„Past national security-related legislation in China has almost always involved a serious reduction of fair trial rights, in some cases essentially circumventing normal criminal procedures entirely. Being charged with a national security crime can mean incommunicado and secret detention, without access to lawyers or families.“⁵⁸

55 Vgl. Fourth Report of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China in the light of the International Covenant on Civil and Political Rights, September 2019, https://www.cmab.gov.hk/doc/en/documents/references/papers_reports_others/human_rights/FourthReportPRC/FullReport-e.pdf. Eine Übersicht aller Reports zur Einhaltung des Zivilpakts in Hongkong findet sich unter: https://www.cmab.gov.hk/en/press/reports_human.htm#s2.

56 Statement of Hong Kong Bar Association on proposal of National People's Congress to enact National Security Law in Hong Kong vom 25. Mai 2020, <https://www.hkba.org/sites/default/files/20200525%20-%20Proposal%20of%20National%20People%27s%20Congress%20to%20enact%20National%20Security%20Law%20in%20Hong%20Kong%20%28E%29.pdf>.

57 Vgl. The Telegraph vom 21. Mai 2020, „China's parliament to discuss draft Hong Kong national security law“, <https://www.telegraph.co.uk/news/2020/05/21/chinas-parliament-discuss-draft-hong-kong-national-security/>.

Albert H.Y. Chen, „A Perfect Storm – How the Proposed Law on Hong Kong-Mainland China Rendition was Aborted“, Verfassungsblog vom 19. Juni 2019, <https://verfassungsblog.de/a-perfect-storm/>.

58 Amnesty International, „Dangerous national security law plan is fundamental attack on human rights in Hong Kong“, 22. Mai 2020, https://www.amnesty.org/hk/en/dangerous-national-security-law-plan-is-fundamental-attack-on-human-rights-in-hong-kong/?gclid=Cj0KCQjwrIf3BRD1ARIsAMuugNuGb9mazv9ICAyPqtmQJ_UfjYiegNiMfuyk2P5jKAZHgRC37DNOa3QaAgVkeALw_wcB.

5.2. Internes Selbstbestimmungsrecht und Autonomierechte

Abgesehen von menschenrechtlichen Bedenken bleibt abzuwarten, ob Hongkong angesichts des geplanten chinesischen Sicherheitsgesetzes weiterhin **ein hohes Maß an Autonomie** („*high degree of autonomy from the mainland*“) behalten wird.

Das Recht auf **autonome Selbstverwaltung** wird – abgesehen vom nationalen Hongkong Basic Law – **völkerrechtlich vor allem im Rahmen des Selbstbestimmungsrechts der Völker gewährleistet**, welches in Artikel 1 Ziff. 2 VN-Charta sowie in den jeweiligen Artikeln 1 des VN-Zivil- und des VN-Sozialpakts völkervertraglich niedergelegt und auch gewohnheitsrechtlich anerkannt ist.⁵⁹

Zur „inneren Dimension“ des Selbstbestimmungsrechts (sog. **internes Selbstbestimmungsrecht**) wird u.a. das **Recht auf politische Autonomie** innerhalb eines Staatswesens gezählt.⁶⁰ Ob allerdings die „Hongkong-Chinesen“ – ähnlich wie etwa die Volksgruppen der Uiguren, der Mandchu oder der Tibeter – als eigenständiges, von der Mehrheitsbevölkerung der *Han*-Chinesen (diese stellen 90% der Bevölkerung Chinas) sprachlich, ethnisch und kulturell zu unterscheidendes „Volk“ i.S.d. Selbstbestimmungsrechts angesehen werden können,⁶¹ muss indes stark bezweifelt werden.

59 Daniel Thürer / Thomas Burri, „Self-Determination“, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, December 2008, Rdnr. 5 ff., <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e873?prd=EPIL>.

60 Andreas v. Arnould, Völkerrecht, Heidelberg: Müller, 4. Aufl. 2019 Rdnr. 70. VN-Menschenrechtsausschuss, General Comment 12/21 (1984) zum Selbstbestimmungsrecht der Völker, para. 4 Heintze, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, München: Beck, 7. Aufl. 2018, § 10 Rdnr. 92 f.; zu Konzepten der Autonomie vgl. Rdnr. 110 ff.

61 In China existieren angeblich an die 90 ethnische Gruppierungen, von denen über die Hälfte offiziell als Nationalitäten (nationale Minderheiten) anerkannt sind. Vgl. dazu M. Müller, in: FAZ vom 8. Juli 2009, „Chinas Ethnien: Han- und andere Chinesen“, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/chinas-ethnien-han-und-andere-chinesen-1827212.html>. Vgl. zu den Unterschieden der „Hongkong-Chinesen“ zu den „Festlands-Chinesen“ ZEIT-online vom 30. August 2019, „Proteste in Hongkong: ‚Chinesen‘ – diese Identität wird uns gerade aufgezwungen“, <https://www.zeit.de/campus/2019-08/proteste-hongkong-china-massendemonstrationen-aktivismus-angst/seite-4>.