

Hongkong: Ein von Peking aufgezwungenes Sicherheitsgesetz?

Am 28. Mai 2020 ermächtigte der Nationale Volkskongress der Volksrepublik China seinen Ständigen Ausschuss, ein Gesetz über die nationale Sicherheit für Hongkong zu verabschieden, wobei das Parlament der Stadt, der Legislativrat, umgangen wurde. Das Gesetz, das voraussichtlich vor der für September 2020 geplanten Parlamentswahl in Hongkong in Kraft treten wird, dürfte einen Wendepunkt für die weitreichende Autonomie der Stadt und ein vorzeitiges Auslaufen des Modells „Ein Land, zwei Systeme“ darstellen, das ab 1997 für 50 Jahre gelten sollte. Das Europäische Parlament wird voraussichtlich in der Juni-Plenartagung eine Erklärung des Hohen Vertreters erörtern.

Rechtlicher Hintergrund

Gemäß Artikel 23 des [Grundgesetzes](#) Hongkongs (Mini-Verfassung) hat die Sonderverwaltungsregion Hongkong das Recht und die Pflicht, in mehreren Sicherheitsbereichen eigenständig Rechtsvorschriften zu erlassen.

Die Sonderverwaltungsregion Hongkong erlässt eigenständig Gesetze, um Verrat, Abspaltung, Aufruhr, Subversion gegen die zentrale Volksregierung oder den Diebstahl von Staatsgeheimnissen zu verbieten, ausländischen politischen Organisationen oder Einrichtungen die Ausübung politischer Tätigkeiten in der Region zu untersagen und politischen Organisationen oder Einrichtungen der Region die Aufnahme von Verbindungen zu ausländischen politischen Organisationen oder Gremien zu verbieten.

Im Jahr 2003 [legte](#) die Regierung Hongkongs dem Legislativrat den [Entwurf](#) eines Sicherheitsgesetzes vor. Der Gesetzentwurf [löste](#) massive Proteste gegen die Erosion der bürgerlichen und politischen Rechte aus, wurde schließlich [ad acta gelegt](#) und in Hongkong nie wieder aufgegriffen. Das Gesetz wurde als Verstoß gegen das Grundgesetz und die dem Grundgesetz beigefügte [gemeinsame chinesisch-britische Erklärung](#) von 1984 zur Frage Hongkongs angesehen, die als rechtsverbindlicher Bestandteil bei den Vereinten Nationen registriert wurde. Derzeit ist der [sachliche](#) Inhalt von Artikel 23 durch mehrere Rechtsvorschriften Hongkongs abgedeckt, darunter die [Verordnung über Gesellschaften](#), für Tätigkeiten ausländischer politischer Stellen und die [Verordnung über Straftaten](#), durch die Verrat und Auslieferung erfasst sind, die sich aber nicht [ausdrücklich](#) mit Abspaltung und Subversion [befasst](#). Aus Pekings Sicht ist Hongkong jedoch seit mehr als 20 Jahren [nicht in der Lage](#), ein Sicherheitsgesetz zu erlassen, während [Macau](#) im Jahr 2009 [ein Sicherheitsgesetz](#) verabschiedet hat. Die VR China hat daher beschlossen, den Legislativrat der Stadt zu umgehen und in seinem Namen eine Rechtsvorschrift zu erlassen.

[Rechtswissenschaftler](#) aus Hongkong betonen, dass mit Artikel 23 sichergestellt werden solle, dass die VR China Hongkong kein Gesetz über die nationale Sicherheit aufzwingt, und dass die Integrität des Systems des Common Law in Hongkong gewährleistet werden solle, in dem die Grundrechte und Grundfreiheiten sowie die Rechtsstaatlichkeit verankert seien, die es im sozialistischen zivilrechtlichen System der VR China nicht gebe. Die Trennung der beiden Rechtssysteme ist ein wichtiger Pfeiler für die weitreichende Autonomie Hongkongs und den Rahmen „Ein Land, zwei Systeme“. [Artikel 18](#) des Grundgesetzes gestattet es dem Nationalen Volkskongress daher, seine nationalen Rechtsvorschriften auf die Sonderverwaltungsregion Hongkong nur in den Bereichen Verteidigung und auswärtige Angelegenheiten sowie andere nicht näher bestimmte Angelegenheiten außerhalb der Autonomie der Sonderverwaltungsregion Hongkong auszudehnen. Für diese Bereiche kann der Nationale Volkskongress nationale Rechtsvorschriften in Anhang III des Grundgesetzes Hongkongs aufnehmen, die „*von der Region lokal durch Verkündung oder Gesetzgebung angewandt*“ werden.

Einige Rechtswissenschaftler [führen an](#), dass eine vorherige Änderung des Grundgesetzes Hongkongs erforderlich wäre, damit der Nationale Volkskongress in Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit der Sonderverwaltungsregion Hongkong fallen, gesetzgeberisch tätig werden könne. Die Anwaltskammer von Hongkong [ist der Auffassung](#), dass der Nationale Volkskongress nicht befugt sei, das neue Gesetz über die nationale Sicherheit gemäß Artikel 18 in Anhang III aufzunehmen. Verfassungsrechtler [weisen](#) jedoch auf die Fragilität des Verfassungsrechts Hongkongs und darauf, dass die Autonomie der Stadt von der Selbstbeschränkung des Nationalen Volkskongresses bei der Ausübung seiner [Gesetzgebungs- und Auslegungsbefugnisse](#) abhängt.

Politischer Hintergrund

Ein wichtiger [Impulsgeber](#) für die Gesetzesinitiative der VR China sind die [monatelangen](#) Massenproteste in Hongkong im Jahr 2019 und eine [Krise der Staatsführung](#), die durch ein heftig umstrittenes [Auslieferungsgesetz](#) ausgelöst wurde, das 2019 in den Legislativrat eingebracht wurde. Es wurden Bedenken laut, dass es die Auslieferung von Hongkongern an die Justiz von Festland-China ermöglichen würde. Entgegen den [Befürchtungen](#), dass Peking Massenproteste in Hongkong mit Panzern ein Ende setzen könnte, wie es am [4. Juni 1989](#) auf dem Tiananmen-Platz in Peking [der Fall war](#), wählte die VR China 2019 andere [Formen](#) der Einflussnahme in Hongkong. Da es unwahrscheinlich ist, dass der Legislativrat Hongkongs jemals Rechtsvorschriften verabschiedet, die für die VR China von zentraler Bedeutung sind, das prodemokratische Lager bei der Kommunalwahl vom November 2019 einen [Erdrutschsieg](#) errang und auch bei der Parlamentswahl im September 2020 die Aussicht auf einen ähnlichen Sieg prodemokratischer Kräfte besteht, reagierte Peking nach dem Motto „[Regiere durch Gesetz](#)“.

Ziel ist es, die Stärke von Festland-China in Hongkong und [gegenüber](#) dem inländischen Publikum wiederherzustellen und eine Wiederholung der Turbulenzen in der Stadt wie im Jahr 2019 abzuwenden. Die COVID-19-Pandemie, die auch mit dem [erstmaligen Verbot](#) der Tiananmen-Mahnwache in Hongkong einherging, begünstigte Pekings Vorgehen, war jedoch [nicht](#) deren Auslöser. Die drohenden Einschränkungen der bürgerlichen und politischen Rechte haben die Proteste in Hongkong [wieder aufflammen lassen](#), auch wenn einige ihre Zukunft hoffnungslos und trübe [sehen](#) und sich für das Exil [entscheiden](#).

Die nach wie vor weit gefassten Konturen des Gesetzes über die nationale Sicherheit und die erwarteten rechtlichen Herausforderungen

Am 22. Mai 2020 wurde der [Leitfaden](#) für das künftige Gesetz über die nationale Sicherheit veröffentlicht. Inhaltlich wird in dem Leitfaden des Nationalen Volkskongresses das Ziel genannt, Abspaltung, Untergrabung der Staatsgewalt, Terrorismus und ausländische Einmischung in Hongkong zu verhindern, zu stoppen und zu bestrafen. Der Geltungsbereich des neuen Gesetzes wäre somit sehr weit gefasst und könnte die Zusammenarbeit zwischen lokalen und ausländischen religiösen Organisationen und nichtstaatlichen Organisationen sowie die akademische Zusammenarbeit zwischen lokalen und ausländischen Universitäten umfassen.

Was die Rolle der Gerichte von Hongkong anbelangt, betonen [Rechtswissenschaftler](#), dass das neue Gesetz über die nationale Sicherheit gemäß Artikel 18 des Grundgesetzes Hongkongs in Anhang III aufgenommen würde, ebenso wie andere nationale Gesetze über Verteidigung und auswärtige Angelegenheiten, die gemäß Artikel 19 des Grundgesetzes Hongkongs nicht in die Zuständigkeit der Gerichte Hongkongs fallen. Für den Fall, dass die Gerichte Hongkongs zuständig wären, würde sich die Frage stellen, ob die Gerichte Hongkongs das neue Gesetz im Einklang mit dem chinesischen Recht oder den Grundsätzen des Common Law auslegen müssten. Es bestünde die [Gefahr](#), dass die Auslegung des vom Nationalen Volkskongress ausgearbeiteten Gesetzes durch Richter aus Hongkong letztlich durch die [höchste Auslegungsbefugnis](#) des Nationalen Volkskongresses „korrigiert“ werden könnte. Besonders [besorgniserregend](#) ist auch die Schaffung eines [Sondergerichts](#) mit Richtern, die keine ausländische Staatsangehörigkeit und kein Aufenthaltsrecht in einem anderen Land haben (wie dies bereits in [Macau](#) der Fall ist), um Fälle mit Bezug auf die nationale Sicherheit zu behandeln. Solche Anforderungen wären jedoch nicht mit [Artikel 92](#) des Grundgesetzes Hongkongs vereinbar und würden die Rechtsstaatlichkeit und die Unabhängigkeit der Justiz Hongkongs gefährden.

In Bezug auf die Menschenrechtsbestimmungen nach [Artikel 39](#) des Grundgesetzes Hongkongs, einschließlich des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR), den die VR China nicht ratifiziert hat, haben [Rechtswissenschaftler](#) ihre Skepsis darüber zum Ausdruck gebracht, dass sie für den Fall gelten würden, dass das neue Gesetz nicht mit dem Grundgesetz Hongkongs vereinbar ist.

Eine weitere rechtliche Herausforderung besteht darin, dass in der Sonderverwaltungsregion Hongkong erforderlichenfalls „Agenturen“ nationaler Sicherheitsorgane der VR China eingerichtet werden, zu denen das Ministerium für Staatsicherheit und das Ministerium für öffentliche Sicherheit [gehören können](#). Unklar ist, wie diese Agenturen aussehen würden, welche Befugnisse sie hätten, wem sie unterstünden und ob sie mit [Artikel 22](#) des Grundgesetzes Hongkongs vereinbar wären, der die Nichteinmischung in Angelegenheiten der Sonderverwaltungsregion Hongkong vorschreibt.

Internationale Reaktion

Bis Anfang Juni 2020 hatten sich mehr als 800 Parlamentarier aus 40 Ländern einer gemeinsamen Erklärung [angeschlossen](#), in der der „eklatante Verstoß“ der VR China gegen die gemeinsame chinesisch-britische Erklärung angeprangert wird. Australien, Kanada, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten haben in einer [gemeinsamen Erklärung](#) festgehalten, dass die Entscheidung Chinas, Hongkong das neue Gesetz über die nationale Sicherheit aufzuzwingen, in direktem Widerspruch zu seinen internationalen Verpflichtungen stehe. ... Das vorgeschlagene Gesetz würde den Rahmen „Ein Land, zwei Systeme“ untergraben. Der britische Premierminister Boris Johnson [versprach](#), durch Änderungen der Einwanderungsvorschriften des Vereinigten Königreichs eine Alternative für fast 3 Millionen Bürger Hongkongs zu schaffen, wenn Peking das nationale Sicherheitsgesetz durchpeitsche. Die USA [erklärten](#), dass sie Hongkongs Präferenzbehandlung als von Festland-China getrenntes Zoll- und Reisegebiet aufheben und chinesische und Hongkonger Beamte mit [Sanktionen](#) belegen würden, die direkt oder indirekt an der [Aushöhlung](#) der Autonomie Hongkongs beteiligt sind.

Standpunkt der EU

Im Anschluss an ihre [Erklärung](#) vom 22. Mai 2020 [brachte](#) die EU am 29. Mai 2020 „ihre tiefe Besorgnis über die von China am 28. Mai unternommenen Schritte zum Ausdruck, die nicht im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen Chinas (chinesisch-britische gemeinsame Erklärung von 1984) und mit Hongkongs Grundgesetz stehen. Dadurch könnten der Grundsatz „ein Land, zwei Systeme“ sowie das hohe Maß an Autonomie der Sonderverwaltungsregion Hongkong ernsthaft beeinträchtigt werden. ... Durch diese Entscheidung wird erneut der Wille Chinas, an seinen internationalen Verpflichtungen festzuhalten, in Frage gestellt.“

In seiner [Entschließung](#) vom 18. Juli 2019 zur Lage in Hongkong verurteilte das Europäische Parlament „die anhaltenden und sich häufenden Einmischungen Chinas in die inneren Angelegenheiten Hongkongs sowie die jüngste Behauptung Chinas aufs Schärfste, wonach es sich bei der gemeinsamen britisch-chinesischen Erklärung aus dem Jahr 1984 um ein geschichtliches Dokument handele, das folglich nicht länger gültig sei“. Es betonte auch, „dass die chinesische Regierung durch die gemeinsame Erklärung verpflichtet ist, das hohe Maß an Autonomie in Hongkong und die Rechte und Freiheiten der Selbstverwaltungsregion aufrechtzuerhalten“.

