

Chinas neues Nationales Nachrichtendienstegesetz

Markus Fisch¹

Abstract

Der Beitrag analysiert das am 28. Juni 2017 in Kraft getretene Nationale Nachrichtendienstegesetz der Volksrepublik China (NDG; 中华人民共和国国家情报法). Es ist der vorerst letzte Baustein in einer Reihe von Gesetzen, die das Fundament eines neugeordneten Staatssicherheitssystems bilden, um die Machtposition der kommunistischen Partei Chinas zu erhalten. Der Autor geht zunächst näher auf die Hintergründe des neuen Gesetzes ein, um anschließend die einzelnen Regelungen, insbesondere die Befugnisse der Sicherheitsbehörden und die Einbindung der Zivilbevölkerung und anderer Behörden bei der Informationsbeschaffung im Detail zu erläutern. Ein Schwerpunkt liegt auch auf den Rechtsfolgen bei Verstößen gegen die Regelungen des NDG. Abschließend wird auf die Gefahr einer vollumfänglichen Überwachung und Kontrolle der Bevölkerung durch die chinesische Regierung hingewiesen.

I. Einleitung

Li Heping,² Zhou Shifeng³ und Liu Xiaobo⁴ sind Persönlichkeiten, über die westliche Medien in jüngster Vergangenheit häufiger berichteten. Sie teilen als gemeinsames Schicksal, dass ihr Engagement für Bürger- und Menschenrechte in China zu einer Verurteilung wegen „Anstiftung zum Umsturz der Staatsmacht“ (煽动颠覆国家政权罪) gemäß Artikel 105 Absatz 2 Strafgesetzbuch⁵ führte. Seit dem Amtsantritt von Xi Jinping als Generalsekretär⁶ der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) im Jahr 2012 wurde eine Reihe von Gesetzen verabschiedet, die Chinas Staatssicherheit stärken und die zu ihrem Schutz erforderlichen Maßnahmen legalisieren sollen.⁷ Darunter sind das Spionagebe-

kämpfungsgesetz (2014),⁸ das Gesetz zur nationalen Staatssicherheit (2015),⁹ die 9. Gesetzesänderung zum Strafrecht (2015),¹⁰ das Terrorismusbekämpfungsgesetz (2016),¹¹ das Gesetz über die Steuerung von Aktivitäten ausländischer Nichtregierungsorganisationen (2016)¹² und das Gesetz zur Cybersicherheit (2016).¹³ Das Nationale Nachrichtendienstegesetz (NDG)¹⁴ vervollständigt als vorerst letztes Puzzlestück das Bild eines grundlegend neugeordneten Staatssicherheitssystems in China. Neben der großen Anzahl der erlassenen Gesetze zur Staatssicherheit ist vor allem die Geschwindigkeit ihrer Umsetzung beachtlich. So trat

ausschusses, der für die Bekämpfung ausländischer und inländischer Sicherheitsgefahren zuständig, aber dessen tatsächliche Bedeutung bis heute unklar ist.

¹ Dr. iur., LL. M. (Tsinghua University, Beijing), Rechtsanwalt in einer internationalen Wirtschaftskanzlei. Der Autor dankt Herrn Dr. Peter Leibkühler für die sorgfältige Durchsicht des Manuskripts und die hilfreichen Korrekturvorschläge.

² Rechtsanwalt und Mitglied der Weiquan-Aktivistinnen (维权律师), die sich vor allem für die Meinungs- und Pressefreiheit, Religionsfreiheit und Eigentumsгарантиe einsetzen. Heping wurde 2015 an einem geheimen Ort festgehalten und verurteilt; im Mai 2017 erfolgte seine Freilassung.

³ Ebenfalls Rechtsanwalt, betroffen von der Massenverhaftung am 9. Juli 2015 und 2016 zu sieben Jahren Haft verurteilt.

⁴ Schriftsteller, der an der Veröffentlichung des Bürgerrechtsmanifests „Charta 08“ (零八宪章) im Dezember 2008 beteiligt war und ein Jahr später zu elf Jahren Haft verurteilt wurde, während der er kürzlich verstarb.

⁵ 中华人民共和国刑法, in Kraft getreten am 1. Oktober 1997; englische Übersetzung unter <<http://www.fmprc.gov.cn/ce/cgvienna/eng/dbtyw/jdwt/crimelaw/t209043.htm>> (zuletzt aufgerufen am 14.2.2018).

⁶ Xi ist seit 2013 zugleich Staatspräsident Chinas; allerdings ist dieses Amt, vergleichbar dem des deutschen Bundespräsidenten, mit nur eingeschränkten Befugnissen ausgestattet.

⁷ Nur wenige Monate später, im November 2013, verkündete Generalsekretär Xi die Einsetzung eines zentralen Staatssicherheits-

⁸ 中华人民共和国反间谍法, in Kraft getreten am 1. November 2014; englische Übersetzung unter <<http://www.chinalawtranslate.com/anti-espionage/?lang=en>> (zuletzt aufgerufen am 14.2.2018).

⁹ 中华人民共和国国家安全法, in Kraft getreten am 1. Juli 2015; englische Übersetzung unter <<http://en.pkulaw.cn/display.aspx?cgid=250527&lib=law>> (zuletzt aufgerufen am 14.2.2018).

¹⁰ 中华人民共和国刑法修正案(九), in Kraft getreten am 1. November 2015; englische Übersetzung unter <<http://en.pkulaw.cn/display.aspx?cgid=256286&lib=law>> (zuletzt aufgerufen am 14.2.2018).

¹¹ 中华人民共和国反恐怖主义法, in Kraft getreten am 1. Januar 2016; englische Übersetzung unter <<http://www.lawinfochina.com/Display.aspx?lib=law&Cgid=261788>> (zuletzt aufgerufen am 14.2.2018).

¹² 中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法, in Kraft getreten am 1. Januar 2017; dazu ausführlich *Knut Benjamin Pjßler*, Foreign NGOs in China revisited: Zwischen Zivilgesellschaft und Überwachungsstaat, in: ZChinR 2016, S. 117 ff.

¹³ 中华人民共和国网络安全法, in Kraft getreten am 1. Juni 2017; englische Übersetzung unter <<http://www.lawinfochina.com/display.aspx?id=22826&lib=law>> (zuletzt aufgerufen am 14.2.2018).

¹⁴ 中华人民共和国国家情报法; englische Übersetzung unter <<http://www.lawinfochina.com/display.aspx?id=23733&lib=law>> (zuletzt aufgerufen am 14.2.2018).

etwa das NDG am 28. Juni 2017 in Kraft, gerade einmal eineinhalb Monate nach der Veröffentlichung des Gesetzentwurfs zur öffentlichen Stellungnahme.¹⁵ Für die Anzahl der neuen Gesetze und ihre schnelle Umsetzung sind zwei Gründe maßgeblich: zum einen führt Chinas wirtschaftliche Öffnung aufgrund der von Deng Xiaoping initiierten „Open Door“-Politik (改革开放) seit 1978 unweigerlich dazu, dass es für westliche Regierungen und Unternehmen bzw. Nichtregierungsorganisationen einfacher ist, auf Chinas Politik und Bürger verstärkt Einfluss nehmen zu können. Die chinesische Regierung befürchtet, dass sich durch ständigen Kontakt der Bevölkerung mit westlichem Gedankengut, etwa dem Bekenntnis zur Demokratie, zur Gültigkeit universeller Menschenrechte und zur Notwendigkeit einer starken Zivilgemeinschaft als gesellschaftlicher Basis, eine „friedvolle Evolution“ (和平演变)¹⁶ vollzieht, die die sozialistische Weltanschauung verdrängt und die Machtbasis der KPCh aushöhlt.¹⁷ Diese Ansicht bestätigt auch das interne Kommuniqué Nr. 9 der KPCh von 2013.¹⁸ Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die chinesische Regierung versucht, mit einer Reihe von neuen Gesetzen bei einem jährlich ansteigenden Budget¹⁹ die „nationale Sicherheit“ zu bewahren.

Der zweite Grund war wohl der im Oktober 2017 abgehaltene 19. Parteitag der KPCh, auf dem das politische Leitprogramm für die nächsten fünf Jahre beschlossen und die Führungsriege der Partei gewählt wurde. Die chinesische Regierung konnte auf dem Parteitag vorweisen, durch die Vielzahl von Gesetzen zur Staatssicherheit in den vergangenen fünf Jahren die künftige Machtstellung der KPCh gesichert zu haben.

¹⁵ Auffällig ist außerdem, dass das NDG nach nur zwei Diskussionsrunden im Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses beschlossen wurde; üblich sind drei oder mehr Runden.

¹⁶ Russel Ong, *China's Security Interests in the 21st Century* (2007), S. 22 ff.

¹⁷ Historisch gesehen ist diese Angst vor westlichen Einflüssen im Hinblick auf die negative Erfahrungen Chinas mit den Westmächten während des „Jahrhunderts der Erniedrigung“ (etwa 1839–1945; 百年国耻) nicht unbegründet. Die Niederlagen Chinas in den beiden Opiumkriegen im 19. Jahrhundert führten zu den sog. „ungleichen Verträgen“, die das Ende der dreihundertjährigen Qing-Dynastie einleiteten und politische Machtkämpfe in den nachfolgenden Jahrzehnten auslösten; ausführlich siehe Russel Ong, *China's Security Interests in the 21st Century* (2007), S. 15 ff.

¹⁸ Englische Übersetzung unter <<http://www.chinafile.com/document-9-chinafile-translation>> (zuletzt aufgerufen am 14.2.2018); bezeichnenderweise wurde die Journalistin Gao Yu, die höchst wahrscheinlich das Kommuniqué veröffentlichte, zu sieben Jahren Haft verurteilt, da sie durch den Verrat von Staatsgeheimnissen die nationale Sicherheit gefährdete.

¹⁹ Das Budget für Öffentliche Sicherheit betrug 2016 nach offiziellen Zahlen 954 Mrd. RMB (etwa 120 Mrd. Euro), siehe S. 6 Bericht des Finanzministeriums über die Durchführung der zentralen und lokalen Haushaltspläne 2015 und Entwürfe für den zentralen und lokalen Haushalt im Jahr 2016, Vierte Sitzung des 12. Nationalen Volkskongresses der Volksrepublik China am 5. März 2016, englische Übersetzung unter <http://online.wsj.com/public/resources/documents/NPC2016_Finance_English.pdf> (zuletzt aufgerufen am 14.2.2018). Seit 2017 ist eine Aufschlüsselung der Investitionen in verschiedene Bereiche des Verteidigungshaushalts nicht mehr vorgesehen, sondern es wurde lediglich bekannt gegeben, dass die Gesamtausgaben für 2017 um 7 % gegenüber dem Vorjahr auf insgesamt 1,04 Billionen RMB (etwa 131,2 Mrd. Euro) anwachsen sollen.

II. Aufbau des NDG

China verfügt zwar schon seit geraumer Zeit über einen zentralisierten Sicherheitsapparat,²⁰ jedoch gab es vor der Neuordnung des Sicherheitssystems keine einheitlichen gesetzlichen Regelungen, die die Befugnisse der Behörden und ihr Verhältnis untereinander regelten. Dies ändert sich mit dem NDG, das erstmals neben einer systematischen Auflistung der behördlichen Befugnisse zur Informationsbeschaffung auch Kooperationspflichten für andere staatliche Einrichtungen, Privatpersonen und Unternehmen enthält.

Das NDG ist ein Gesetz mit 32 Paragraphen in 5 Kapiteln. Kapitelübergreifend sind eine nähere Beschreibung des verfolgten Gesetzeszwecks, die Befugnisse und Pflichten der Sicherheitsbehörden einschließlich ihrer eigenen Kontrolle und die Rechtsfolgen von Gesetzesverstößen die thematischen Schwerpunkte.

1. Gesetzeszweck

Auf den Gesetzeszweck geht das NDG an mehreren Stellen ein. In der Begründung zum Gesetzentwurf werden folgende drei Aspekte angeführt: (1) die Errichtung einer rechtlichen Grundlage für die Informationsbeschaffung und die Orientierung an Grundsätzen wie Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, (2) die Bündelung bisheriger Erfahrungen und Implementierung eines geordneten und effizienten Informationsbeschaffungssystems und (3) die Regelung der Verhältnisse zwischen den Behörden sowie zwischen den Gesetzen zur Staatssicherheit.

Die ersten beiden Paragraphen des NDG beschreiben die mit der Informationsbeschaffung verfolgten Ziele. Der Fokus liegt auf der Wahrung der „Staatssicherheit“ (国家安全) und Verwirklichung von „Staatsinteressen“ (国家利益) durch die staatlichen Behörden. Die Staatsinteressen werden faktisch von der KPCh, die das Gewaltmonopol hält, vorgegeben. Beispielhaft werden in § 2 NDG die Erhaltung der politischen Ordnung, der Souveränität, der nationalen Einheit und territorialen Integrität sowie des Bürgerwohls und einer nachhaltigen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung genannt.

Eine Legaldefinition von „Staatssicherheit“ ist im NDG nicht enthalten, findet sich aber in § 2 des Nationalen Sicherheitsgesetzes.²¹ Darin heißt es:

²⁰ Auslöser für die Errichtung eines zentralen Sicherheitssystems in China war das Shanghai-Massaker im Frühling 1927, das die Kooperation zwischen KPCh und Nationaler Volkspartei China (Guomindang) endgültig beendete. Als Vorbild orientierte man sich am sowjetischen Sicherheitssystem, von dem allerdings durch eine weniger hierarchische Befehlsstruktur abgewichen wurde, um Machtkonzentrationen zu vermeiden; ausführlich zur geschichtlichen Entwicklung siehe Xuezhi Guo, *China's Security State* (2012), S. 5 ff.

²¹ Siehe oben Fußnote 9; bilinguale Version unter <<http://en.pkulaw.cn/display.aspx?cgid=250527&lib=law>> (zuletzt aufgerufen am 14.2.2018); die entsprechende Anwendbarkeit dieser Legaldefinition für den Begriff im NDG lässt sich mit dem gemeinsamen Zweck beider Gesetze zur Neuordnung des Staatssicherheitsystems begründen. Darüber hinaus enthält das Nationale Sicherheitsge-

Als Staatssicherheit ist ein Zustand zu verstehen, in dem die Staatsgewalt, Souveränität, Einheit, territoriale Integrität, das Wohlergehen des Volkes und andere wichtige Staatsinteressen keinen Gefahren oder internen und externen Bedrohungen ausgesetzt sind und eine dauerhafte Sicherheitslage gewährleistet ist.

Die Staatssicherheit ist also die Grundbedingung dafür, dass die Staatsinteressen verwirklicht werden können. Da es keine strikte Trennung von Staat und der regierenden KPCh gibt, handelt es sich bei Staatssicherheit in erster Linie um die Erhaltung des sozialistischen Gesellschaftssystems durch politische Stabilität. Die Informationsbeschaffung und -verwertung durch staatliche Behörden dient dabei als Werkzeug, um politische Sicherheit zu gewährleisten. Daher ist es gemäß § 3 Absatz 1 und § 21 Absatz 1 NDG Aufgabe des Staates, ein effektives Informationssystem zu errichten²² und auf technisch neuestem Stand zu halten.

2. Befugnisse der Sicherheitsbehörden

Den Kern des NDG bilden die im zweiten Kapitel enthaltenen Befugnisse der nationalen Sicherheitsbehörden.

a) Zuständige Sicherheitsbehörden

Die lange Geschichte des chinesischen Staatssicherheitssystems zeigt, dass dieses bereits in der Anfangsphase aus mehreren zuständigen Institutionen bestand.²³ Über die Jahre sind neue Einrichtungen hinzugekommen oder durch Zusammenlegung entstanden. Aktuell gibt es aufgrund mangelnder Transparenz für Außenstehende eine unübersichtliche Vielzahl von Behörden und staatlichen Einrichtungen, die für die Staatssicherheit in China zuständig sind und nicht in einem hierarchischen Verhältnis zueinander stehen. Ihre Aufgabenbereiche lassen sich häufig nicht voneinander trennen, sondern überschneiden sich.²⁴ Das NDG enthält ebenso wie die anderen Gesetze zur Staatssicherheit keine ausdrückliche Regelung, welche Behörden für die Informationsbeschaffung zuständig sind. Allerdings richtet sich § 3 Absatz 2 NDG an die „zentralen Sicherheitsorgane“, die gemeinsam eine führende Rolle bei der Informationsbeschaffung einnehmen und durch Richtlinien und Leitlinien ein effektives System schaffen sollen. Außerdem enthält § 5 Absatz 1 NDG eine Kooperationspflicht zwischen den „Nach-

setz in Kapitel 4, 2. Abschnitt (§§ 51–54) allgemeine Regelungen zur Errichtung eines effektiven Nachrichtenbeschaffungssystems, die durch das NDG konkretisiert werden.

²² Gemeint ist vor allem die behördeninterne Aufgabenverteilung, das Gebot der Zusammenarbeit, die Fortbildung von Mitarbeitern (§ 21 Absatz 2 NDG) und der Austausch mit ausländischen Behörden (§ 13 NDG).

²³ Nennenswert sind vor allem die Abteilung für politische Sicherheit (1931) und Abteilung für soziale Angelegenheiten (1939); ausführlich *Xuezhiguo* (s.o. Fn. 20), S. 6 f., 66 ff.

²⁴ *Xuezhiguo* (s.o. Fn. 20), S. 2; diese Überschneidungen sind durchaus gewollt, um eine Machtkonzentration bei einer Behörde zu vermeiden.

richtenagenturen der Staatssicherheitsorgane, den öffentlichen Sicherheitsorganen und dem militärischen Nachrichtendienst“.²⁵ Beide Vorschriften lassen darauf schließen, dass Adressat des NDG in erster Linie die folgenden drei wichtigsten Sicherheitsbehörden einschließlich ihrer Abteilungen auf den unteren Regierungsebenen sind: das Ministerium für öffentliche Sicherheit (中华人民共和国公安部),²⁶ das Ministerium für Staatssicherheit (中华人民共和国国家安全部)²⁷ und die Volksbefreiungsarmee (中国人民解放军).²⁸ Das Ministerium für öffentliche Sicherheit kümmert sich um die öffentliche Ordnung, indem es einen Großteil der Polizeigewalt befehligt. Neben der Verfolgung von Straftaten sollen Internetsicherheit gewährleistet und Dissidenten sowie politische, religiöse und terroristische Organisationen überwacht werden. Das Ministerium für Staatssicherheit ist Chinas größte Sicherheitsbehörde, die gleichzeitig über einen Geheimdienst verfügt. Neben Spionagetätigkeiten im In- und Ausland zählt zu den Schwerpunkten ebenfalls die Überwachung von Personen, die eine potenzielle Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen könnten.²⁹ Die Sicherheitsabteilungen der Volksbefreiungsarmee sind zuständig für Spionagetätigkeit und Informationsbeschaffung im militärischen Bereich.³⁰

b) Befugnisse und Kooperationspflichten

§ 10 NDG erlaubt es den Sicherheitsbehörden, die „Aufgaben in der gebotenen Art und Weise“ (必要的方式) vorzunehmen, um Informationen im In- und Ausland³¹ zu beschaffen. Durch die Ergänzung „unter Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen“ (依法使用) ist diese Vorschrift allerdings nicht als allgemeine Befugnisnorm anzusehen.³² Erst die nachfolgenden

²⁵ Ein Kooperationsgebot der Sicherheitsbehörden, das nochmals in §§ 4 und 5 Absatz 2 NDG enthalten ist, war deshalb gesetzlich erforderlich, weil ihr Verhältnis untereinander aufgrund der Kompetenzüberschneidungen bisher mehr von Wettbewerb als von Kooperation geprägt war. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass in der Vergangenheit Behörden oftmals aufgelöst wurden, wenn sie an Bedeutung verloren hatten.

²⁶ Das Ministerium für öffentliche Sicherheit ist eines der ersten nach Gründung der Volksrepublik errichteten Ministerien und dem Staatsrat direkt untergeordnet. Es ist Nachfolger der Abteilung für soziale Angelegenheiten (1939), die vor allem für den Schutz von Parteimitgliedern sowie für Spionageaktivitäten zuständig war; ausführlich zur historischen Entwicklung *Xuezhiguo* (s.o. Fn. 20), S. 64 ff.

²⁷ Das Ministerium für Staatssicherheit wurde erst 1983 durch Verschmelzung mehrerer Spionageabteilungen des Ministeriums für öffentliche Sicherheit gegründet; ausführlich *Xuezhiguo* (s.o. Fn. 20), S. 363 ff.

²⁸ Die Sicherheitsbehörden der Volksbefreiungsarmee sind der Zentralen Militärkommission untergeordnet (§ 3 Absatz 3 NDG), die wiederum von Xi Jinping geleitet wird.

²⁹ Dies umfasst nicht nur Überprüfung chinesischer Bürger im In- und Ausland, sondern auch von Touristen, ausländischen Geschäftsleuten und Unternehmen; ausführlich *Xuezhiguo* (s.o. Fn. 20), S. 342 ff.

³⁰ Ausführlich *Xuezhiguo* (s.o. Fn. 20), S. 368 ff.

³¹ Davon bleibt die Frage unberührt, ob das Handeln der Sicherheitsbehörden auch nach ausländischem Recht zulässig ist.

³² Die Ermächtigung zur Ergreifung bestimmter Maßnahmen wird regelmäßig in Rechtstexten mit dem Terminus „采取措施“ bezeichnet.

Regelungen des NDG ermächtigen die Sicherheitsbehörden, unter Beachtung weiterer Voraussetzungen bestimmte Maßnahmen durchzuführen. In §§ 12 bis 18 NDG werden einzelne Befugnisse der Sicherheitsbehörden aufgeführt. Gemäß § 12 NDG dürfen die Sicherheitsbehörden zur Informationsbeschaffung Kooperationsbeziehungen mit Bürgern und Organisationen eingehen. Neben dem Einsatz von Informanten ist damit wohl vor allem die langfristige Einbindung von V-Leuten zur Informationsbeschaffung gemeint. In Betracht kommt auch der verdeckte Einsatz von Personen in inländischen und ausländischen Unternehmen bzw. in Tarnorganisationen, die nach außen eine gewöhnliche Tätigkeit ausüben, aber tatsächlich zur Informationsbeschaffung eingesetzt werden. Entsprechend sind gemäß § 17 Absatz 2 2. Hs NDG die Sicherheitsbehörden ermächtigt, Arbeitsplätze für Informanten zu schaffen bzw. (Schein-)Unternehmen zu errichten.³³ Da § 12 NDG zudem Organisationen als Kooperationspartner bei der Informationsbeschaffung einbindet, könnte ein neuer Wirtschaftszweig entstehen, indem sich Unternehmen gezielt auf die Informationsbeschaffung spezialisieren. Ergänzend sieht § 15 NDG vor, dass die Identität der unterstützenden Personen eine Legende bzw. Organisationen eine Tarnung erhalten. Zusätzlich erlaubt § 15 NDG ohne weitere Konkretisierung den Einsatz „technischer Ermittlungsmaßnahmen“ (技术侦察措施). Denkbar sind klassische Maßnahmen der Informationsbeschaffung, wie der Einsatz von Abhörvorrichtungen, Ortungssystemen, Kameras etc. Von wachsender Bedeutung ist die Beschaffung digitaler Daten, die vor allem in Mobiltelefonen, im Internet und in gesicherten Netzwerken gespeichert sind. Die digitale Vernetzung bietet für die Sicherheitsbehörden den Vorteil, weltweit Informationen sammeln zu können, ohne chinesisches Hoheitsgebiet zu verlassen und sich der Strafverfolgung ausländischer Behörden auszusetzen. Die Möglichkeit zur Anonymisierung (§ 15 NDG) macht die Identifizierung der Informanten kaum nachweisbar.³⁴

Die Mitarbeiter der Sicherheitsbehörden sind gemäß § 16 NDG ermächtigt, „gesperrte Bereiche“ zu betreten, ohne den Begriff zu konkretisieren. Gemeint ist wohl vor allem der Zugang zu Privatwohnungen und Geschäftsräumen. Desweiteren dürfen Befragungen durchgeführt, Dateien gelesen oder Gegenstände beschlagnahmt werden. Voraussetzung für die Maßnahmen gemäß § 16 NDG ist, dass die „einschlägigen nationalen Bestimmungen“ (按照国家有关规定) beachtet und die entsprechenden Dokumente vorgelegt werden. Der Terminus „按照国家有关规定“ erscheint im NDG mehrmals, ohne jedoch einen konkreten Verweis

auf die anzuwendenden Vorschriften zu enthalten. So lässt sich auch an dieser Stelle nur vermuten, dass vor allem die Genehmigung der Sicherheitsbehörde selbst Voraussetzung für die Durchführung der genannten Maßnahmen ist.

Bei besonderer Dringlichkeit erlaubt § 17 Absatz 2 Halbsatz 1 NDG den Sicherheitsbehörden, Transport- und Kommunikationsmittel, Räumlichkeiten und Gebäude anderer Behörden sowie von Unternehmen und Einzelpersonen zur Informationsbeschaffung zu nutzen bzw. zu beschlagnahmen. Nach Beendigung der Nutzung ist der ursprüngliche Zustand wiederherzustellen und eine Ausgleichszahlung bzw. Entschädigung für entstandene Schäden zu leisten.

Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben haben die Sicherheitsbehörden gemäß § 18 NDG je nach Bedarf weitere Befugnisse, wie etwa die Befreiung von Einreisebestimmungen und Grenzkontrollen. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Aussetzung der strikten Kapitalabflusskontrollen aus China, um die Informationsbeschaffung im Ausland zu finanzieren.

Diese Befugnisse der Sicherheitsbehörden zur Informationsbeschaffung werden gemäß § 5 Absatz 2 NDG vervollständigt durch die Kooperationspflicht anderer Staatsorgane, wenn ihre Zuständigkeitsbereiche berührt werden. Auch Unternehmen und Einzelpersonen sind gemäß § 7 Absatz 1 und § 14 NDG zur Kooperation und Unterstützung der Sicherheitsbehörden sowie zur Geheimhaltung bzgl. erlangter Informationen verpflichtet. Im Gegenzug sieht § 7 Absatz 2 NDG für eine hilfreiche Zusammenarbeit Auszeichnungen und Belohnungen (§ 9),³⁵ aber auch besondere Schutzmaßnahmen für Informanten, Behördenmitarbeiter und ihre Familien vor.³⁶ Die Einbindung von Privatpersonen bzw. Unternehmen in die Informationsbeschaffung ermöglicht der chinesischen Regierung die vollumfängliche Überwachung und Kontrolle der chinesischen Gesellschaft sowie schnelle Kenntnis darüber, ob regimiekritische Strömungen existieren und welche Gruppierungen für diese verantwortlich sind. Da meist unklar ist, wer mit den Sicherheitsbehörden zusammenarbeitet, wird es zunehmend riskanter, eine regierungskritische Position einzunehmen, auch wenn diese, zumindest theoretisch, von der Meinungs- und Pressefreiheit in § 35 der Chinesischen Verfassung geschützt ist.

³³ Andere Behörden (etwa für Finanzen, Gesundheit oder zivile Angelegenheiten) und staatliche Unternehmen sollen dabei unterstützend mitwirken (§ 24 Absatz 2 NDG).

³⁴ In den letzten Jahren wurden vermehrt Hacker-Angriffe auf Unternehmens- und Regierungsnetzwerke bekannt, die in Verbindung zur chinesischen Regierung gebracht wurden, ohne dass ein Beweis geliefert werden konnte, siehe etwa <<http://www.sueddeutsche.de/politik/china-die-hacker-von-einheit-1.2661402>> (zuletzt aufgerufen am 14.2.2018).

³⁵ Kürzlich hat Pekings Behörde für Staatssicherheit eine Belohnung von bis zu 500.000 RMB (etwa 70.000 Euro) für Hinweise auf Spionagetätigkeiten ausgelobt, siehe <http://www.chinadailyasia.com/nation/2017-04/10/content_15598197.html> (zuletzt aufgerufen am 14.2.2018).

³⁶ Sollte deren Sicherheit gefährdet sein, sind Schutzmaßnahmen vorgesehen (§ 23 NDG). Bei gesundheitlichen Nachteilen ist eine Versorgung, bei Vermögensschäden eine Entschädigung durch die Sicherheitsbehörden vorgesehen (§ 25 NDG).

3. Pflichten der Sicherheitsbehörde und ihre Kontrolle

Wie bereits erwähnt, sind die Sicherheitsbehörden bei der Wahrnehmung ihrer Befugnisse an die „gesetzlichen Bestimmungen“ gebunden, ohne hierauf näher einzugehen. Hintergrund dieser Formulierung dürfte jedenfalls auch die Bekämpfung von Korruption im Staatsapparat durch die Androhung teilweise empfindlicher Strafen sein.³⁷ Der im Gesetzentwurf noch nicht vorgesehene § 6 NDG enthält zudem die allgemeinen Pflichten der Sicherheitsbehörden, dem chinesischen Volk und Staat treu zu dienen, die Verfassung und Gesetze zu achten, pflichtbewusst, selbstlos und hingebungsvoll ihre Aufgaben zu verrichten und sich der Staatssicherheit und den Staatsinteressen zu verschreiben. Außerdem sind die Menschenrechte zu beachten (§ 8 NDG) und die Interessen von Privatpersonen und Unternehmen zu wahren (§ 19 NDG). Es fehlen allerdings nähere Ausführungen über die Folgen, wenn eines der genannten Rechtsgüter mit der nationalen Sicherheit kollidieren sollte. Die im NDG aufgeführten Befugnisse sind mit erheblichen Eingriffen in die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen verbunden. Dennoch ist anzunehmen, dass die nationale Staatssicherheit als oberstes Schutzgut andere Rechtsgüter verdrängt und die §§ 8 und 19 NDG in der Praxis keine Rolle spielen werden. Nach § 27 NDG hat jeder Betroffene das Recht, Beschwerde gegen Maßnahmen der Sicherheitsbehörden, die nicht mit dem Gesetz zu vereinbaren sind, einzulegen. Allerdings enthält das NDG selbst kein unabhängiges Kontrollsystem für die Tätigkeiten der Sicherheitsbehörden. Gemäß § 26 NDG obliegt es vielmehr allein den Sicherheitsbehörden, die Aufsicht über ihre Mitarbeiter durchzuführen und sie regelmäßig zu kontrollieren. Es besteht die Pflicht der Behörden, für die Betroffenen einen Beschwerdeweg zu schaffen, Vorwürfe zu überprüfen und ein Ergebnis der Ermittlungen mitzuteilen. Die Informationen über den Beschwerdeführer sind vertraulich zu behandeln, so dass er keine Nachteile aufgrund seiner Beschwerde befürchten muss. Auch wenn das NDG somit lediglich eine behördeninterne Kontrolle vorsieht und ein ausdrücklicher Verweis auf andere gesetzliche Bestimmungen fehlt, wird wohl auch der normale Verwaltungsrechtsweg eröffnet sein.³⁸

Das interne Kontrollsystem der Sicherheitsbehörden gab es bereits vor Gründung der Volksrepublik China, als Staatsanwaltschaft und Gerichte keine eigenständigen Institutionen waren und die Behörden deren Aufgaben selbst wahrgenommen haben.³⁹ Ein solches Kontrollsystem birgt natürlich das Risiko, dass die Si-

cherheitsbehörden Verstöße ihrer eigenen Mitarbeiter nicht in demselben Umfang aufdecken, wie dies ein unabhängiges Kontrollorgan täte. Hinzu kommt, dass das NDG keine Kontrolle von Privatpersonen und Unternehmen, die für die Sicherheitsbehörden tätig werden, vorsieht. Sollten die Sicherheitsbehörden von internen Kontrollen ihrer Informanten absehen, lässt sich kaum nachvollziehen, ob die Methoden der Informationsbeschaffung gesetzmäßig sind.

4. Rechtsfolgen von Gesetzesverstößen

Wenn die zur Kooperation und Geheimhaltung verpflichteten Privatpersonen bzw. Unternehmen gegen ihre Pflichten verstoßen, können die Sicherheitsbehörden gemäß §§ 28 und 29 NDG Verwarnungen aussprechen oder sogar Haft von bis zu 15 Tagen anordnen, ohne eine richterliche Entscheidung einholen zu müssen. Die Haft kann sofort, d. h. ohne eine vorherige Verwarnung, angeordnet werden. Die Sicherheitsbehörden können den zuständigen Stellen auch anraten, „Disziplinarmaßnahmen“ (处分) gegenüber dem jeweils Betroffenen vorzunehmen. Gemeint sind vor allem Eingriffe in das Privatleben, wie die Vereitelung von Aufstiegschancen im Beruf, Ausschluss aus der KPCh oder Ausweisung aus China bei Ausländern. Zudem kommt eine Strafverfolgung wegen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Betracht. Sollte sich jemand als Mitarbeiter einer Sicherheitsbehörde ausgeben, um dadurch einen persönlichen Vorteil zu erlangen, ist gemäß § 30 NDG das Gesetz über Bestrafungen der Verwaltung der öffentlichen Sicherheit⁴⁰ anwendbar, das als Strafen neben Verwarnungen und Haft auch Geldbußen und die Entziehung von Geschäftslizenzen vorsieht. Sollten Mitarbeiter der Sicherheitsbehörden ihre Kompetenzen überschreiten, ihre Befugnisse missbrauchen oder Informationen über Unternehmen oder Privatpersonen zu ihrem eigenen Vorteil nutzen, werden sie gemäß § 31 NDG nach den „gesetzlichen Vorschriften“ bestraft. Gemeint sind vor allem die in § 48 Polizeigesetz⁴¹ aufgeführten Disziplinarmaßnahmen, die von der Verwarnung bis zur Entlassung reichen.

III. Zusammenfassung und Ausblick

Die chinesische Regierung befindet sich gegenwärtig in einer schwierigen Situation. Auf der einen Seite ist die wirtschaftliche Öffnung Chinas unabdingbar, um am Welthandel teilzunehmen und als Weltmacht anerkannt zu werden. Auf der anderen Seite begünstigt die Öffnungspolitik zugleich, dass die chinesische Bevölkerung westlichen Einflüssen ausgesetzt ist, die mit der sozialistischen Weltanschauung nicht zu vereinbaren sind. Daher versucht die chinesische Regierung, mit einer Reihe von Gesetzen zur Staatssicherheit jede potenzielle Gefahr für die Machbasis der KPCh frühzeitig zu erkennen und zu beseitigen.

⁴⁰ 中华人民共和国治安管理处罚法, in Kraft getreten am 1.3.2006.

⁴¹ 中华人民共和国人民警察法, in Kraft getreten am 28. Februar 1995.

³⁷ So wurde im vergangenen Jahr gegen Ma Jian, den ehemaligen Vizeminister des Ministeriums für Staatssicherheit, ein Verfahren wegen Korruption eingeleitet, siehe <<http://www.bbc.com/news/world-asia-china-30843817>> (zuletzt aufgerufen am 14.2.2018).

³⁸ Die Verwaltungsgerichte sind gemäß § 11 Verwaltungsverfahrensgesetz (中华人民共和国行政诉讼法, in Kraft getreten am 1.10.1990) für die Überprüfung von Maßnahmen der Verwaltungsbehörden zuständig.

³⁹ Xuezhong Guo (s.o. Fn. 20), S. 99 ff.

Das NDG erweist sich als wesentlicher Bestandteil des neugeordneten Staatssicherheitssystems, indem es den chinesischen Sicherheitsbehörden weitreichende Befugnisse gewährt, um Bürger, Ausländer sowie einheimische und ausländische Gesellschaften in einem noch höheren Ausmaß zu überwachen. Zudem werden andere Behörden und die Bevölkerung unter Androhung nicht unerheblicher Sanktionen aktiv in die Informationsbeschaffung der Sicherheitsbehörden eingebunden.

Die verwendeten Rechtsbegriffe im NDG lassen oftmals keine klare Abgrenzung erkennen und ermöglichen den Sicherheitsbehörden einen weiten Entscheidungsspielraum bei den zu ergreifenden Maßnahmen. Dies wurde zu Recht bereits in der Entwurfsphase des Gesetzes von ausländischen Beobachtern scharf kritisiert.⁴² Obwohl die im NDG enthaltenen Befugnisse tief in die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen eingreifen können, sieht das Gesetz nur eine behördeninterne Kontrolle der Maßnahmen vor. Es wird wohl auch der Weg vor die Verwaltungsgerichte eröffnet sein, aber in der Praxis wird sich erst noch zeigen, ob den Betroffenen dadurch zu mehr Rechtsschutz und Rechtssicherheit verholfen wird.

⁴² So etwa Zeid Ra'ad Al Hussein, Hoher Kommissar der UN für Menschenrechte, der in den vagen Formulierungen des NDG eine noch strengere Überwachung der Bevölkerung befürchtet, siehe <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16210&LangID=E>> (zuletzt aufgerufen am 14.2.2018).

* * *

The New Chinese National Intelligence Law

The article analyzes the National Intelligence Law of the People's Republic of China (NIL; 中华人民共和国国家情报法) which came into effect on June 28, 2017. For the moment, the new law is the latest component in a series of laws forming the foundation of a new security system designed to maintain the powerful position of the Chinese Communist Party. The author first describes the background of the new law before explaining its regulations in detail, in particular the powers of the security authorities as well as the obligations of the civil population and other authorities to provide information. Another focus of the paper lies on the legal consequences resulting from violations of NIL regulations. Finally, the author points out the risk of the Chinese government establishing a full surveillance and control system over the Chinese society.