

## CHINA IN DER INTERNATIONALEN POLIZEI- UND JUSTIZZUSAMMENARBEIT

Europa braucht eine differenzierte Strategie um  
chinesischen Initiativen zu begegnen

**Thomas Eder, Bertram Lang, Moritz Rudolf**

**14. September 2017**

# CHINA IN DER INTERNATIONALEN POLIZEI- UND JUSTIZZUSAMMENARBEIT

Europa braucht eine differenzierte Strategie um chinesischen Initiativen zu begegnen

Thomas Eder, Bertram Lang, Moritz Rudolf

## ZENTRALE BEFUNDE UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

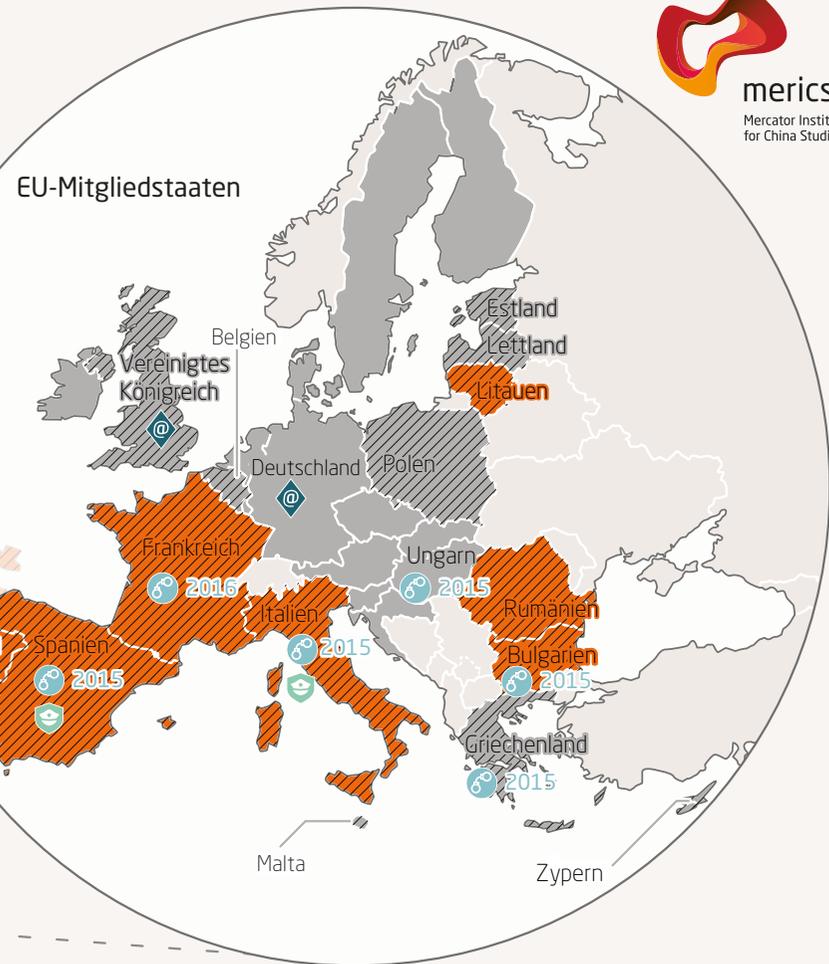
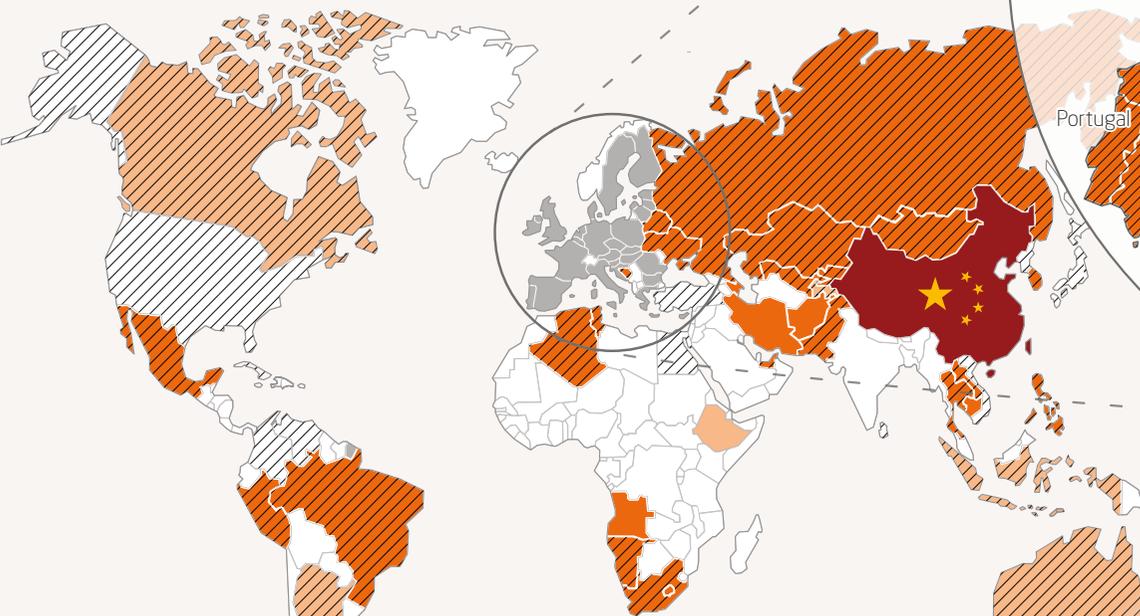
- Die internationale Polizei- und Justizzusammenarbeit (PJZ) ist zu einem wichtigen Instrument der chinesischen Außen- und Sicherheitspolitik geworden. Hinter Chinas aktiver Rolle stehen eine groß angelegte Kampagne zur Korruptionsbekämpfung, der wachsende Druck, eigene Bürger und Vermögenswerte im Ausland zu schützen, sowie das Streben nach Anerkennung als „verantwortungsvolle Macht“.
- China drängt auf Auslieferungsabkommen auch mit westlichen Demokratien, um „sichere Häfen“ für chinesische Verdächtige weltweit zu schließen. Mit Ländern, die Verfahrensgarantien verlangen, strebt China zunächst gegenseitige Rechtshilfe- und Auslieferungsabkommen an. Wenn formelle Bemühungen fehlschlagen, greift Beijing aber auch vermehrt zum Mittel verdeckter Polizeieinsätze, um seine Bürger zur Rückkehr zu zwingen.
- China verstärkt den Austausch nachrichtendienstlicher Informationen mit Partnerländern, schult und finanziert deren Grenzschrützer im Kampf gegen transnationalen Terrorismus. Beijing zielt dabei nach eigenen Angaben darauf, Bürger und Investitionen im Rahmen der sogenannten Seidenstraßen-Initiative („Belt and Road Initiative“) zu schützen.
- Die chinesische Regierung versucht, Bedenken westlicher Staaten zu zerstreuen und Vertrauen aufzubauen. Vertrauensbildende Maßnahmen umfassen gemeinsame Erklärungen, beispielsweise zum Thema Cyber-Kriminalität, diverse Dialogformate und die praktische Zusammenarbeit von Polizeikräften.
- Eine stärkere Zusammenarbeit mit China im Bereich der Polizei- und Justiz ist notwendig, gleichzeitig werden dadurch internationale Rechtsnormen herausgefordert. Innerhalb bestehender Institutionen hält sich Beijing weitgehend an festgelegte Verfahren. Gleichzeitig versucht es, bestehende Normen und Definitionen, zum Beispiel von Korruption und Terrorismus, zu verschieben. Wenn es opportun erscheint, ignoriert Beijing internationale Standards und stellt wichtige Grundsätze des internationalen Rechts infrage.
- Europäische Regierungen haben bislang nur unkoordiniert auf chinesische Angebote zu Polizei- und Justizzusammenarbeit reagiert. Dies ist riskant und wenig gewinnbringend. Die EU-Mitgliedstaaten müssen in der Zusammenarbeit mit China auf die Einhaltung gemeinsamer Rechtsgrundsätze und Grundrechte achten. Ein stärkeres Bewusstsein für Chinas differenzierte Strategie, eine gemeinsame Herangehensweise der EU und die Abstimmung mit gleichgesinnten Drittstaaten könnten Risiken einer Kooperation verringern helfen.

# Grenzüberschreitender Gesetzesvollzug

Chinas weltweite Kooperation bei Auslieferungen, gemeinsamen Polizeimaßnahmen und der Bekämpfung von Cyber-Kriminalität



- Auslieferungsabkommen
- Auslieferungsabkommen wird erwogen  
Laufende Verhandlungen oder unterzeichnetes, aber nicht ratifiziertes Abkommen
- ▨ Gegenseitiges Rechtshilfeabkommen  
Sammlung von Beweisen und Zustellung von Dokumenten



## Grenzüberschreitender Rechtsvollzug: Kooperationen von EU-Staaten mit China

- @ Tatsächliche Auslieferungen an China (erstmalig)
- @ Polizeiliche Zusammenarbeit  
Stationierung chinesischer Polizeistreifen (in Frankreich kurzfristig abgesagt), Zusammenarbeit auf höherer Ebene
- @ Cyber-Kriminalität: abgeschlossen oder in Verhandlung  
Unverbindliche Vereinbarung zur Cyber-Kriminalität (laufende Verhandlungen mit Deutschland)

Quelle: Außenministerium der Volksrepublik China, MERICS research.

# 1. Chinas neuer Fokus auf internationaler Strafverfolgung

In den vergangenen drei Jahren hat Beijing zahlreiche Regierungen von einer engeren Polizei- und Justizzusammenarbeit (PJZ) überzeugt. Unter anderem wurden bilaterale Abkommen über eine Zusammenarbeit von Justizbehörden bei Auslieferungsgesuchen und von Polizeikräften vor Ort geschlossen. Zudem schloss China mit verschiedenen Ländern politische Vereinbarungen über die Bekämpfung von Cyber-Kriminalität und gemeinsamen Grenzschutz.

Unter den europäischen Staaten zählt Frankreich zu den Vorreitern einer Zusammenarbeit mit China in diesem Bereich, vor allem durch seine positive Beurteilung chinesischer Auslieferungsbegehren. Als Paris im September 2016 beispielsweise die Auslieferung des Beamten Chen Wenhua aus der Provinz Zhejiang beschloss, wurde dies in den parteistaatlichen chinesischen Medien bejubelt. Chen stand in seinem Heimatland wegen der Unterschlagung öffentlicher Gelder in Höhe von insgesamt 2,7 Millionen Euro auf der Fahndungsliste. Ein „kleiner Fisch“ für chinesische Verhältnisse – und dennoch war der Fall etwas Besonderes: Seine Festnahme und Auslieferung stellte die erste Anwendung eines chinesisch-französischen Auslieferungsabkommens dar, das Frankreich im April 2015 ratifiziert hatte.

Obwohl fünf andere EU-Mitgliedstaaten auf Ersuchen Beijings ebenfalls seit Anfang 2015 mit der Auslieferung sogenannter „Wirtschaftsflüchtlinge“ begonnen haben, gab es in Europa so gut wie keine öffentliche Debatte über die Konsequenzen solcher Kooperationen. In Kanada, Neuseeland und Australien sorgen Auslieferungsabkommen mit China bis heute für kontroverse Debatten. Kritiker verweisen auf die in China weiterhin übliche Anwendung von Folter und Todesstrafe sowie unfaire Bedingungen bei Gerichtsverfahren. In Europa indes zeigte sich die Öffentlichkeit weitgehend gleichgültig. Einzelne europäische Regierungen von EU-Mitgliedsstaaten nahmen bilateral Verhandlungen mit China auf, obwohl eine abgestimmte europäische Herangehensweise ihnen mehr Spielraum verschafft hätte.

# 2. Externe Bedrohungen, innenpolitische Ziele und globaler Geltungsdrang

Chinas Interesse an einer internationalen Polizei- und Justizzusammenarbeit (PJZ) ist durch mehrere Faktoren motiviert:

1. Kampagnen zur Korruptions- und Terrorismusbekämpfung müssen auf das Ausland ausgedehnt werden, um im Inland Erfolg zu haben.
2. Wegen wachsender Investitionen und Aktivitäten im Ausland steigt für chinesische Bürger das Risiko, Opfer von internationaler Kriminalität und Terrorismus zu werden.
3. Beijing strebt nach größerer Teilhabe an der globalen Ordnungspolitik und will als verantwortungsbewusste Großmacht anerkannt werden.

## 2.1 GLOBALISIERUNG NATIONALER STRAFVERFOLGUNGSKAMPAGNEN

Seit der Machtübernahme von Xi Jinping hat China die Korruptions- und Terrorismusbekämpfung im Inland massiv verstärkt. Die Umsetzung gestaltet sich jedoch schwierig, da viele Verdächtige nach Übersee geflohen sind und es China an ausreichenden Möglichkeiten fehlt, diese im Ausland zu verfolgen. Beijing versucht daher systematisch, den inländischen Rechtsvollzug über seine Grenzen hinaus auszuweiten. „Sichere Häfen“ im Ausland für von den chinesischen Behörden gesuchte mutmaßliche Straftäter soll es nicht mehr geben.

Treibende Kraft dahinter ist eine rigorose Kampagne zur Korruptionsbekämpfung und Durchsetzung der Parteidisziplin, welche die Zentrale Disziplinarkommission der KPC auf dem 18. Parteitag 2012 einläutete. Schätzungen zufolge wurden in China seit 2013 mehr als eine Million Beschuldigte disziplinarisch oder strafrechtlich belangt. Im Rahmen der Antikorruptionskampagne rief Beijing 2014 und 2015 im Ausland die Operationen „Fuchsjagd“ und „Himmelsnetz“ ins Leben, um „Wirtschaftsflüchtlinge“ aufzuspüren. So werden in China ehemalige Staatsbeamte genannt, die ins Ausland gezogen sind und in der Heimat wirtschaftlicher Delikte, insbesondere der Korruption, beschuldigt werden.

Ins Ausland ausgedehnt wurde auch die Kampagne zur Terrorismusbekämpfung: Nachdem sich 2013 auf dem Tiananmen-Platz ein Selbstmordanschlag ereignet hatte und 2015 Berichte über uigurische Kämpfer in der

„Sichere Häfen“ für mutmaßliche Straftäter soll es nicht mehr geben

Terrororganisation IS kursierten, verstärkte China nicht nur seine nationalen Sicherheitsmaßnahmen, sondern intensivierte auch seine Bemühungen, Terrorverdächtige aus Südost- und Zentralasien zurückzuführen.<sup>1</sup> Das 2016 in Kraft getretene Gesetz zur Terrorismusbekämpfung eröffnete erstmals die Möglichkeit von Anti-Terror-Einsätzen im Ausland.<sup>2</sup>

China geht aber auch grenzüberschreitend gegen unliebsame politische Aktivisten vor, die sich für mehr bürgerliche Freiheiten stark machen. Im Juli 2015 wurde in China eine große Zahl von Aktivisten und Menschenrechtsanwälten verhaftet. Beijing verstärkte die Kampagne, indem es auch Druck auf im Ausland lebende Dissidenten ausübte. Diese sollten zur Rückkehr bewegt oder zumindest unter Druck gesetzt werden, sich nicht mehr zu politischen Themen zu äußern. Der Fall des in Deutschland im Exil lebenden Journalisten Chang Ping ist ein Beispiel für diese Taktiken. Im März 2016 wurde er von chinesischen Beamten aufgesucht, nachdem er offen über die Schikane seiner Familienangehörigen in China gesprochen hatte. Außerordentliche Auslieferungen und Zwangsrückführungen haben in den vergangenen Jahren auch zugenommen, besonders aus Südostasien.<sup>3</sup> Gleichzeitig stieg die Zahl chinesischer Asylsuchender weltweit seit 2010 erheblich.<sup>4</sup>

## 2.2 SCHUTZ VON BÜRGERN UND VERMÖGENSWERTEN IM AUSLAND

Im Zuge der Entwicklung Chinas zu einer globalen Wirtschaftsmacht ist eine wachsende Zahl chinesischer Unternehmer, Arbeiter und Touristen im Ausland unterwegs. Viele chinesische Wirtschaftsaktivitäten finden in politisch instabilen Regionen statt, wo chinesische Staatsbürger und Wirtschaftsgüter durch innere Unruhen, Terrorismus und anti-chinesische Ressentiments in Gefahr geraten können. Ressentiments können etwa im Zusammenhang mit umweltrelevanten und arbeitsrechtlichen Problemen im Rahmen chinesischer Anlageprojekte entstehen. Dies hat in China Rufe nach einem besseren Schutz chinesischer Bürger und Vermögenswerte im Ausland laut werden lassen. Beijing zeigt sich derartigen Forderungen gegenüber aufgeschlossen.

Konkreten Risiken sehen sich chinesische Staatsangehörige und Vermögenswerte besonders in Zentralasien und Pakistan gegenüber, wo besonders viele Projekte im Rahmen der von China propagierten Seidenstraßeninitiative gefördert werden. Anschläge auf die chinesische Botschaft in Bischkek, Kirgisistan und Angriffe auf Infrastrukturprojekte unter chinesischer Führung in

Pakistan sind Beispiele für diese Sicherheitsrisiken. Aber auch bei Terroranschlägen in Bamako (Mali, 2015) und am Brüsseler Flughafen (2016) kamen chinesische Staatsbürger ums Leben.

Darüber hinaus werden laut der chinesischen Regierung uigurische Extremisten im Ausland ausgebildet und sammeln Kampferfahrung.<sup>5</sup> China könnte mit militanten Rückkehrern konfrontiert werden – ähnlich wie mehrere europäische Länder, Australien und die USA, für die aus dem syrischen Bürgerkrieg zurückkehrende Extremisten eine Bedrohung darstellen.

Schließlich sind chinesische Staatsbürger im Ausland auch Kriminalität ausgesetzt: Raubüberfälle auf chinesische Touristen vor allem in Frankreich sorgten im Heimatland wiederholt für Entrüstung, was den Druck auf die chinesische Regierung erhöht, ihre Staatsbürger im Ausland besser zu schützen.

## 2.3 REAKTION AUF WACHSENDE INTERNATIONALE ERWARTUNGEN

Unter Präsident Xi Jinping hat China eine deutlich selbstbewusstere Haltung in der Außenpolitik eingenommen. Beijing will sich aktiver an der globalen Ordnungspolitik beteiligen, seinen Einfluss vergrößern und als verantwortungsbewusste Großmacht anerkannt werden. Dazu gehört für China auch die Zusammenarbeit mit westlichen Ländern, einschließlich der EU-Mitgliedstaaten zu deren Prioritäten, wie dem Kampf gegen Terrorismus und Cyber-Kriminalität.

Vonseiten der EU wurden vier Schlüsselbereiche für die Zusammenarbeit mit China in der PJZ identifiziert: Cyber-Kriminalität, Drogenhandel, illegale Einwanderung und Menschenhandel sowie die Terrorismusbekämpfung.<sup>6</sup> Diese europäischen Forderungen nach stärkerer Zusammenarbeit mit China richten sich in besonderem Maße auf kriminelle Aktivitäten, die von chinesischem Boden ausgehen. Zum Beispiel sollen von China aus agierende Täter für etwa ein Drittel aller Cyber-Angriffe weltweit verantwortlich sein.<sup>7</sup> Dieses Problem ist von entscheidender Bedeutung für westliche Unternehmen und Institutionen, die zuletzt Opfer einer Rekordzahl von Angriffen aus dem Cyberspace wurden. Auch beim Kampf gegen Drogenhandel drängen sowohl die USA als auch europäische Staaten Beijing zur Intensivierung polizeilicher Maßnahmen.<sup>8</sup>

Der Erfolg solcher Zusammenarbeit hängt auch von chinesischen „roten Linien“ ab. Aufgeschlossen ist Beijing in Bezug auf das gemeinsame Vorgehen gegen wirtschaftlich motivierte Cyber-Spionage und was die Zerschlagung der Produktionsnetze für synthetische Drogen angeht. Gemeinsame polizeiliche

Beijing will als verantwortungsvolle Großmacht anerkannt werden

Maßnahmen gegen Menschenhandel wie zuletzt Anfang 2016 in Spanien zeigen ebenfalls Potenzial für künftige Kooperation. Chinas Bereitschaft, gegen Geldwäsche und Steuerflucht konsequent vorzugehen, dürfte jedoch limitiert sein, da auch Chinas Eliten Steueroasen ausgiebig zur Verwahrung ihrer Familienvermögen nutzen. Es bleibt zudem in der Terrorismusbekämpfung schwierig, eine gemeinsame Grundlage für Maßnahmen zur Entradikalisierung von Extremisten zu finden, da China Diskussionen über sein Justizwesen und seine Religions- und Minderheitenpolitik ablehnt. Bei der Bekämpfung von Terrorismusfinanzierung sind allerdings Fortschritte denkbar.

### 3. Ausweitung der internationalen Strafverfolgung mit allen Mitteln

China entwickelt ein breit gefächertes Instrumentarium, um den Gesetzesvollzug zu internationalisieren. Im Rahmen einer mehrgleisigen Strategie bi- und multilateraler Zusammenarbeit ergreift China rechtliche wie diplomatische Schritte und weitet Kooperationen mit Polizei- und Justizbehörden im Ausland aus. Drei Aspekte verdienen besondere Beachtung, denn sie geben einen Einblick in den umfassenden Ansatz und von die von Beijing gesetzten Schwerpunkte.

#### 3.1 AUFBAU EINES GLOBALEN AUSLIEFERUNGSNETZWERKS

Für China hat die Rückführung von mutmaßlichen Straftätern aus dem Ausland höchste Priorität bei den internationalen Kooperationen im Rechtsvollzug. Im Rahmen der „Operation Fuchsjagd“, die das Ministerium für Öffentliche Sicherheit im Juni 2014 medienwirksam ins Leben rief, sollen „Wirtschaftsflüchtlinge“ und ihre Vermögenswerte im Ausland aufgespürt und ins Heimatland zurückgeführt werden.<sup>9</sup> Zusätzlich zu dieser polizeilichen Kampagne wurde 2015 die „Operation Himmelsnetz“ verkündet, die mit Fokus auf Parteikader unter Korruptionsverdacht auch den Obersten Volksstaatsanwalt und die chinesische Zentralbank (People's Bank of China) am Aufbau eines globales Netzwerkes zur effektiveren Strafverfolgung im Ausland beteiligt.

In der Vergangenheit stützte sich China bei Auslieferungsgesuchen über-

wiegend auf diplomatische Verhandlungen – insbesondere mit politisch gleichgesinnten Staaten in der asiatischen Nachbarschaft. Immer wieder nutzt Beijing dabei sein ökonomisches Gewicht in bilateralen Verhandlungen, wodurch Auslieferungsgesuche leicht zu politischen Ränkespielen verkommen. Ein Beispiel ist die Rückführung mehrerer mutmaßlicher uighurischer Extremisten durch die afghanische Regierung im Jahr 2015.<sup>10</sup> Kabul erhoffte sich als Gegenleistung chinesisches Einwirken auf Pakistan, das wiederum die Taliban zu neuerlichen Verhandlungen bewegen sollte.

Die weltweite Jagd auf „Wirtschaftsflüchtlinge“ macht jedoch auch eine engere Zusammenarbeit mit westlichen Staaten notwendig, wo viele reiche Chinesen sich bislang relativ sicher vor heimischer Strafverfolgung fühlen konnten. Viele westliche Regierungen hegen Misstrauen gegenüber dem chinesischen Justizwesen und verlangen Garantien, dass ausgelieferte Verdächtige nicht mit der Todesstrafe oder mit Folter zu rechnen haben. Dementsprechend hat Beijing versucht, sein Netzwerk formeller Auslieferungsabkommen – 2015 waren es lediglich 34 – auszubauen und den Fokus auf den Abschluss entsprechender verbindlicher Verträge mit demokratischen Staaten zu verlagern.

Die Ratifizierung neuer Auslieferungsabkommen mit Frankreich und Italien 2015 und der Beginn von Verhandlungen mit Kanada und Neuseeland waren hier wichtige Schritte für Beijing. Derzeit steht ein Auslieferungsabkommen mit Australien im Zentrum chinesischer Bemühungen. Das Abkommen wurde bereits 2007 unterzeichnet, aber aufgrund wiederholter juristischer und politischer Bedenken fand die australische Regierung noch keine Mehrheit im Parlament für eine Ratifizierung. Parteistaatliche Medien in China beschäftigten sich eingehend mit diesen diplomatischen Anstrengungen und schwanken in ihrer Bewertung zwischen Lob für den Fortschritt bei der Zusammenarbeit mit dem Westen sowie Kritik an der angeblich mangelnden Bereitschaft westlicher Staaten zur Zusammenarbeit aufgrund sogenannter „Menschenrechtsausflüchte“ oder westlicher „Doppelmoral“.<sup>11</sup>

Zur Unterstützung formeller Auslieferungsbemühungen drängt China auch auf engere Zusammenarbeit zwischen nationalen Justizbehörden auf der Basis von „gegenseitigen Rechtshilfeabkommen“.<sup>12</sup> Diese Abkommen gestatten es Staatsanwälten und Richtern, die Aufnahme von Beweisen sowie die Zustellung von Dokumenten zu beantragen. Sie helfen Vertrauen aufzubauen und die Bearbeitung der wachsenden Anzahl von Fällen mit internationaler Reichweite zu erleichtern. Die Abkommen sind häufig Vorläufer von Auslieferungsabkommen.

China versucht ferner, bestehende multilaterale Institutionen besser zu

**China versucht, bestehende multilaterale Institutionen besser zu nutzen, um im Ausland lebende Verdächtige aufzuspüren**

nutzen, um im Ausland lebende Verdächtigen aufzuspüren, festzunehmen und auszuliefern. Im April 2015 beantragte China in einem einzigen Monat erfolgreich die Aufnahme seiner „100 meistgesuchten“ Korruptionsverdächtigen in die Liste der „Roten Ausschreibungen“ von Interpol. Diese dient dazu, andere Staaten über Haftbefehle zu unterrichten und ihre Unterstützung einzufordern. Chinas Antrag stellt eine drastische Erhöhung dar im Vergleich zu den vorangegangenen 30 Jahren, als insgesamt 500 „Rote Ausschreibungen“ für chinesische Staatsbürger veröffentlicht wurden.

### 3.2 ERWEITERUNG DER ZUSAMMENARBEIT VON GRENZSCHUTZ UND NACHRICHTENDIENSTEN

China hat auf die Bedrohung des grenzüberschreitenden Terrorismus auf mehreren Ebenen reagiert. Im Inland wurden 2015 neue Antiterror- und nationale Sicherheitsgesetze erlassen. Diese verbesserten die Finanzierung spezieller Einsatzkräfte zur Terrorismusbekämpfung und von Grenzschutzbehörden und schufen erstmals eine Rechtsgrundlage für Einsätze von Polizei- und Militäreinheiten zur Terrorbekämpfung im Ausland.

Chinas internationale Zusammenarbeit in diesem Bereich konzentriert sich bislang auf Nachbarländer, wird jedoch allmählich ausgeweitet. Unlängst wurden mit Pakistan, Vietnam und Kirgistan gemeinsame Grenzkontrollen vereinbart, inklusive Bereitstellung von Ausrüstung, Ausbildung und Finanzierung durch China. Analog zu der langjährigen nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit mit Pakistan bei der Terrorismusbekämpfung hat China nun auch seine Zusammenarbeit mit strategisch wichtigen Ländern jenseits der Nachbarschaft, wie der Türkei, dem Iran oder Saudi-Arabien verstärkt. Dies sind alles Staaten, von denen befürchtet wird, dass hier chinesische Staatsbürger für den Dschihad angeworben werden könnten.

Zum Schutz seiner Bürger und finanziellen Interessen nimmt China bereits die Hilfe anderer Staaten in Anspruch. Im Rahmen einer chinesisch-pakistanischen Kooperationsvereinbarung stellt Pakistan Polizeibeamte und Soldaten zum Schutz chinesischer Arbeiter bereit, die in Projekten des chinesisch-pakistanischen Wirtschaftskorridors beschäftigt sind. China erhöht ferner seine Polizeipräsenz im Ausland. Verbindungsoffiziere der Polizei werden vermehrt in chinesischen Botschaften und Konsulaten eingesetzt, um den Zugang zu lokalen Behörden zu sichern und den Sicherheitsbedürfnissen chinesischer Staatsbürger gerecht zu werden. In Rom und Mailand gehen chinesi-

sche Beamte seit 2016 sogar gemeinsam mit italienischen Kollegen an beliebten Touristenzielen auf Streife, in Florenz und Neapel seit 2017. In Frankreich wurde zuvor ein ähnliches Programm, das 2014 ausgehandelt worden war, in letzter Minute von französischer Seite abgesagt.<sup>13</sup>

### 3.3 CYBER-VEREINBARUNGEN UND POLIZEIZUSAMMENARBEIT

Um guten Willen in Bereichen zu demonstrieren, die vor allem für die Partnerstaaten in Europa und Nordamerika von Interesse sind, wie das Vorgehen gegen Cyber-Kriminalität sowie Menschen- und Drogenhandel, nutzt China Dialogmechanismen, politische Absichtserklärungen sowie die Zusammenarbeit mit Polizeikräften vor Ort.

Als Reaktion auf westliche Initiativen einigte sich Beijing seit 2015 mit den USA, Großbritannien, Australien und Kanada auf politische Absichtserklärungen zur Bekämpfung von Cyber-Kriminalität.<sup>14</sup> Mit Deutschland wird über eine ähnliche Vereinbarung verhandelt. Diese Vereinbarungen betreffen (meist staatlich unterstützte) wirtschaftliche Cyber-Spionage, (meist private) Phishing- und sonstige Cyber-Angriffe sowie Terrorismusfinanzierung. Der „Hochrangige Dialog der USA und China über Cyberkriminalität und verwandte Themen“ und der „Rechtsdialog zwischen der EU und China“ wurden 2015 bzw. 2016 eingerichtet. Die sino-amerikanische Verbindungsgruppe zur internationaler PJZ verlagerte ihren Schwerpunkt auf Cyber-Kriminalität und Drogenhandel. 2016 hielten die USA und China bereits ihren dritten Dialog zur Terrorismusbekämpfung ab.

China beteiligt sich auch an konkreter polizeilicher Zusammenarbeit gegen Menschen- und Drogenhandel. So arbeitete Chinas Bewaffnete Volkspolizei 2016 maßgeblich mit der spanischen Polizei zusammen, um einen Ring von Menschenhändlern zu sprengen. Bei dieser Aktion wurden in Spanien 29 Verdächtige verhaftet.<sup>15</sup> Im Zusammenhang mit Drogenhandel vereinbarte Chinas Behörde für Betäubungsmittelkontrolle kürzlich den Austausch von Beweismitteln mit der US-Drogenvollzugsbehörde. Dies geschieht im Gegenzug zur Unterstützung der USA bei der Schulung chinesischer Beamter im Kampf gegen die Finanzierung des transnationalen Drogenhandels.

Die neue Rolle Chinas hat erhebliche Auswirkungen auf die Normen und Praktiken der internationalen PJZ

## 4. Chinas Strategien für die internationale Polizei- und Justizzusammenarbeit

Die neue, aktive Rolle Chinas hat erhebliche Auswirkungen auf die Normen und Praktiken der internationalen PJZ. Obwohl es bislang kein umfassendes, kohärentes „chinesisches Modell“ gibt, lässt sich das flexible internationale Auftreten Chinas in vier Verhaltenstypen unterteilen.

### 4.1 CHINA TRITT BEREITWILLIG BESTEHENDEN RAHMENWERKEN BEI

Beijing kommt Forderungen nach Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von grenzüberschreitender organisierter Kriminalität zunehmend nach. Durch die Kooperation in Bereichen, die keine politische Priorität genießen, versucht China im Westen Einfluss und Anerkennung zu gewinnen. Gleichzeitig will Beijing die Zurückhaltung westlicher Regierungen bei Auslieferungsersuchen aufweichen und Anreize für den Schutz chinesischer Staatsbürger und Vermögenswerte im Ausland schaffen.

China hat seine diplomatischen Bemühungen verstärkt, um eine tragende Rolle bei der internationalen PJZ zu spielen. Seit dem Jahr 2000 hat Beijing bereits die Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (UNCTOC), gegen Korruption (UNCAC) und zur Bekämpfung der Terrorismus-Finanzierung unterzeichnet. Die Berichtsmechanismen dieser Abkommen hat China zudem im internationalen Vergleich relativ gut eingehalten.<sup>16</sup> 2014 unterstützte China die Resolution 2178 des UN-Sicherheitsrats, die alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen verpflichtet, die Rekrutierung, den Transport, die Durchreise, Finanzierung, Organisation und Ausrüstung von Terroristen zu unterbinden und zu bekämpfen. Im Jahr darauf unterstützte China die Resolution 2240 zum Abfangen von Schiffen, die unter Verdacht stehen, Migranten zu schleusen.<sup>17</sup> Darüber hinaus hat China bilaterale Auslieferungsabkommen und Vereinbarungen zur Zusammenarbeit zwischen Justizbehörden geschlossen, die zumeist den Musterabkommen der Vereinten Nationen entsprechen und ist zahlreichen Dialogmechanismen beigetreten.<sup>18</sup>

### 4.2 CHINA NIMMT STÄRKER EINFLUSS AUF DIE INTERNATIONALE AGENDA

Gleichzeitig stärkt China seine Position in multilateralen Institutionen, um Einfluss auf die Schwerpunktsetzung in der internationalen PJZ nehmen zu können.<sup>19</sup> Die hauptsächlich von westlichen Staaten geschaffenen Mechanismen zur Zusammenarbeit versucht China nun zu seinem eigenen Vorteil zu nutzen und anzupassen.

Erstens führt Chinas Drängen, Auslieferungen als das wesentliche Instrument der internationalen PJZ zu etablieren, zu einer Fokussierung auf Straftat statt Präventivmaßnahmen. Ein solcher Ansatz vernachlässigt allerdings die politischen und sozio-ökonomischen Ursachen von Korruption, Terrorismus und organisierter Kriminalität. Zudem kollidiert er mit den Bemühungen von UN-Organen<sup>20</sup> und transnationalen Organisationen,<sup>21</sup> die auf vorbeugende Maßnahmen wie die Stärkung staatlicher Institutionen, bessere Transparenz oder mehr regionale Eigenverantwortung setzen. Unter Chinas wachsendem Einfluss verlagert sich der Schwerpunkt zudem (wieder) auf die exklusive Zusammenarbeit zwischen Regierungen im Rahmen multinationaler Abkommen, wie UNCTOC und UNCAC, und damit weg vom „Multi-Stakeholder“-Ansatz, den vor allem internationale Nichtregierungsorganisationen in den vergangenen zwei Jahrzehnten gefördert haben.<sup>22</sup>

Zweitens wirkt China selektiv auf die Agenda multilateraler Gremien, wie der G20, der Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftsgemeinschaft (APEC) oder Interpol ein, um die Auslieferung von Verdächtigen und die Rückführung gestohlener Vermögenswerte zu erreichen. So folgt die „Pekinger Erklärung zum Kampf gegen Korruption“ der APEC vom November 2014 eng den politischen Prioritäten Chinas,<sup>23</sup> ebenso wie die von den G20 auf dem Gipfeltreffen in Hangzhou beschlossene Erklärung zur Zusammenarbeit bei der Korruptionsbekämpfung.<sup>24</sup>

Darüber hinaus vergrößert China sichtbar erfolgreich den eigenen Einfluss innerhalb bestehender multilateraler Institutionen. Ein wichtiger Schritt war hierbei die Ernennung des chinesischen Vizeministers für Öffentliche Sicherheit, Meng Hongwei, zum neuen Interpol-Präsidenten im November 2016. Auch die jüngste Entscheidung, die Zahl chinesischer Beamter in der Interpol-Zentrale beträchtlich zu erhöhen und Chinas Rolle als Gastgeber der Interpol-Generalversammlung 2017 verdeutlichen das Streben nach mehr Gestaltungsmacht.<sup>25</sup>

Drittens versucht China, den neuen Politikbereich zum Umgang mit Cyber-Kriminalität zu prägen. Aufgrund von Beijings umstrittener Rolle bei der Cyber-Spionage und seiner Schlüsselposition bei der Bekämpfung von Cy-

**China hat seine diplomatischen Bemühungen verstärkt, um eine tragende Rolle bei der internationalen PJZ zu spielen**

ber-Kriminalität haben westliche Staaten ein starkes Interesse an politischen Vereinbarungen in diesem Bereich. Dabei läuft man allerdings Gefahr, Chinas Strategie, sein autoritäres Modell der „Cyber-Souveränität“ international zu etablieren, in die Hände zu spielen. Demnach ist der Cyberraum ebenso Teil des staatlichen Hoheitsgebiets wie das geographische Territorium. Regierungen sollen ihr „nationales“ Internet durch eigene Gesetze und Verordnungen beliebig regulieren dürfen. Nichtstaatliche Akteure spielen in dem Konzept keine Rolle, Zensur wird akzeptiert, und Cyber-Kriminalität umfasst auch ein breites Spektrum politischer Vergehen.<sup>26</sup>

### 4.3 CHINA UNTERGRÄBT ANERKANNTE DEFINITIONEN DER PJZ

Chinas Bemühungen, die internationale Verbrechensbekämpfung umzugestalten, verstärken die laufenden Debatten über die Definition und Interpretation von Normen und Konzepten in internationalen Institutionen. So wirbt Beijing beispielsweise um Akzeptanz für seine äußerst vagen Definitionen von international ohnehin heftig umstrittenen Konzepten wie „Korruption“ und „Terrorismus“.

So zielt die chinesische „Antikorruptionskampagne“ nicht nur auf Bestechlichkeit und die Unterschlagung öffentlicher Gelder, sondern auch auf Verfehlungen wie „unmoralisches Verhalten“ oder Verletzungen der Parteidisziplin, die nur schwer mit einem modernen Verständnis von Korruption in Einklang zu bringen sind. Das chinesische Antiterrorismusgesetz von 2015 wiederum definiert Terrorismus als „Vorhaben und Handlungen, die gesellschaftlichen Aufruhr hervorrufen, die öffentliche Sicherheit gefährden, Personen und Eigentum schädigen oder staatliche Organe und internationale Organisationen nötigen [...]“ (Artikel 3). Diese Definition könnte auch gewaltfreie „separatistische“ Aktivitäten einschließen, die als Gefährdung der öffentlichen Sicherheit eingestuft werden. Tatsächlich hat Chinas Drängen auf die Rückführung von Flüchtlingen in vielen Fällen weniger mit konkreten terroristischen Bedrohungen zu tun, als mit einem harten Durchgreifen gegen politischen Dissens. Das gilt insbesondere für Verdächtige aus der uigurischen Minderheit.

Im Rahmen der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) konnte Beijing seine Definition von Terrorismus bereits ein Stück weit internationalisieren. 2001 verabschiedeten die SOZ-Mitgliedsstaaten die „Shanghai Convention on Combating Terrorism, Separatism and Extremism“, die Chinas Doktrin der „drei Übel“, nämlich Terrorismus, Separatismus und Extremismus,

uneingeschränkt übernimmt.<sup>27</sup> Seit November 2014 arbeitet die Kooperationsplattform der Anti-Terror Einheiten der SOZ-Mitglieder, die sogenannte Regionale Anti-Terror-Struktur (RATS), verstärkt mit dem Ausschuss für Terrorismusbekämpfung der Vereinten Nationen sowie Interpol zusammen und versucht zunehmend auch, diese zu beeinflussen. Eine Absichtserklärung von Interpol und RATS erleichtert beispielsweise Aufenthalte von RATS-Verbindungsbeamten bei Interpol.<sup>28</sup>

### 4.4 CHINA IGNORIERT MITUNTER INTERNATIONALE RECHTSPRINZIPIEN

Um Auslieferungen durchzusetzen ist Beijing auch bereit, formelle Verfahren zu umgehen. So zwangen chinesische Spezialeinsatzkräfte im Februar 2016 den in Thailand untergetauchten Journalisten Li Xin zur Rückkehr nach China, offenbar mit dem Einverständnis der Militärregierung in Bangkok.

Selbst ohne Zustimmung der Gastländer führt das Ministerium für Öffentliche Sicherheit immer wieder verdeckte Auslandseinsätze durch, um chinesische Staatsbürger zur Rückkehr zu zwingen – ein illegaler Eingriff in die nationale Souveränität, der bereits wiederholt zu scharfen Protesten in den USA, Kanada und zuletzt auch in Frankreich führte.<sup>29</sup> Ungeachtet des französisch-chinesischen Auslieferungsabkommens brüsteten sich Sicherheitsbehörden der Provinz Ningxia im März 2017 mit der erfolgreichen Rückführung eines Korruptionsverdächtigen aus Frankreich – ohne vorherige Rücksprache und zur großen Empörung der französischen Seite.<sup>30</sup> Inwieweit bei diesen euphemistisch als „Überredung“ bezeichneten Einsätzen Zwang und Drohungen vor allem gegen Familienangehörige zum Einsatz kommen, ist schwer nachprüfbar. Beijings Festhalten an dieser illegalen Strategie ist in jedem Fall ein Indikator für die mangelnde Bereitschaft zur Einhaltung internationaler Normen, wenn zentrale innenpolitische Ziele auf dem Spiel stehen.

Ein grundsätzlicheres Problem stellen einzelne bilaterale Auslieferungsabkommen dar, die international etablierte rechtliche Normen untergraben, insbesondere das sogenannte Non-Refoulement-Prinzip. Dabei handelt es sich um einen zentralen Grundsatz des internationalen Flüchtlingsrechts, der die Rückführung von Personen in Staaten untersagt, in denen ihnen Folter oder die Todesstrafe droht. Wenn die andere Seite dazu bereit ist, verhandelt China Abkommen ohne rechtlich bindende Schutzklauseln zur Nichtzurückweisung, wie sie beispielsweise im UN-Musterabkommen zu Auslieferungen vorgese-

**Um Auslieferungen durchzusetzen ist Beijing auch bereit, formelle Verfahren zu umgehen**

hen sind. Stattdessen gibt Beijing lediglich diplomatische Zusicherungen, dass die ausgelieferten Personen einen fairen Prozess erhalten und nicht gefoltert oder mit dem Tode bestraft werden. Derartige Zusicherungen wurden bei der Auslieferung von Asylsuchenden, wie etwa aus Kasachstan im Jahr 2011, und sogar anerkannten Flüchtlingen, wie aus Thailand im Jahr 2015, akzeptiert.<sup>31</sup> Angesichts der Menschenrechtslage in China ist dieses Vorgehen höchst problematisch.

## 5. Europa in der Zwickmühle: Mit China gemeinsame Bedrohungen bekämpfen, ohne Standards zu verletzen?

In den vergangenen drei Jahren ist Europa in den Mittelpunkt chinesischer Bemühungen um eine engere Zusammenarbeit beim Rechtsvollzug gerückt. Europäische Regierungen haben die Zusammenarbeit mit China stark ausgeweitet (siehe Abb. 1, Seite 11). Dieser Trend wird sich voraussichtlich fortsetzen. Die Zusammenarbeit mit China in diesem sensiblen Bereich verlangt jedoch nach einer viel engeren europäischen Abstimmung.

### 5.1 AKTUELLE KOOPERATIONEN: HOHES RISIKO UND GERINGER NUTZEN FÜR EUROPA

Als erstes und bislang einziges EU-Land hat Frankreich binnen kurzer Zeit zwei Auslieferungen nach China durchgeführt. Die zweite Überstellung erfolgte noch bevor beurteilt werden konnte, ob China die im Vertrag festgehaltenen Garantien gegenüber dem ersten Tatverdächtigen erfüllen würde. Ähnlich führt Deutschland weiter Verhandlungen mit China über eine unverbindliche Vereinbarung zu Cyber-Kriminalität und -Spionage, obwohl es widersprüchliche Aussagen dazu gibt, ob Beijing sich an vergleichbare Vereinbarungen mit Großbritannien und den USA hält.

Europäische Regierungen haben ein klares Interesse daran, im Bereich des grenzübergreifenden Rechtsvollzugs mit China zusammenzuarbeiten. Von der polizeilichen Zusammenarbeit im Einsatz gegen Menschenhandel und Schleu-

serbanden, Hersteller synthetischer Drogen, Cyber-Kriminelle sowie globale Geldwäscheaktivitäten kann Europa profitieren. Auch wirtschaftliche Interessen spielen eine Rolle: Dass die italienische Regierung chinesische Polizeistreifen in Mailand und Rom gestattet, hat auch damit zu tun, dass Italien als Reiseziel für chinesische Touristen attraktiv bleiben will.

Mit ihrem derzeitigen bilateralen Vorgehen setzen europäische Regierungen jedoch eigene Rechtsgrundsätze aufs Spiel, ohne dabei großen Nutzen aus der Zusammenarbeit mit China zu ziehen. Ein großes Risiko der Kooperation mit China wurde bislang nicht ausreichend diskutiert: die Aufweichung wesentlicher Elemente des europäischen Menschenrechtsregimes. In der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist das Verbot der Todesstrafe, von Folter sowie unmenschlichen oder entwürdigenden Strafen ebenso festgehalten wie das Non-Refoulement-Prinzip. Im Zuge der Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung mit China könnten daher wesentliche Grundsätze der EU-Grundrechtecharta und des Straf- und Strafverfahrensrechts untergraben werden. Die EU-Mitgliedstaaten sind für einen Mangel an Klarheit diesbezüglich zum Teil selbst verantwortlich: Derzeit stellen sie nicht genügend Ressourcen für die Überwachung von Chinas Vorgehen zur Verfügung und tauschen Informationen nicht systematisch aus.

Das chinesische Justizwesen ist weiterhin weit von der Einhaltung dieser Rechtsgrundsätze entfernt, zumal in oftmals politisch aufgeladenen Fällen von Korruption und Terrorismus. Das anhaltend harte Durchgreifen gegen Dissidenten und Minderheiten oder das Wiederaufkommen von Praktiken wie erzwungenen öffentlichen Geständnissen vor Prozessbeginn lassen eine Verbesserung in naher Zukunft äußerst unwahrscheinlich erscheinen. Klauseln, die Todesstrafe und unmenschliche Behandlung verbieten, reichen nicht aus, um europäische Rechtsgrundsätze zu schützen. Denn die Nachverfolgung einzelner Fälle ist außerordentlich schwierig.

Abgesehen von grundsätzlichen Bedenken gibt es eine spezifisch europäische Dimension bei Auslieferungen nach China: Bürger aus anderen EU-Staaten sind in den bestehenden bilateralen Abkommen nicht von Auslieferungen ausgenommen. Während beispielsweise ein französischer Staatsbürger im Rahmen des Auslieferungsabkommens zwischen China und Frankreich nicht ausgeliefert werden kann, stünde dieser Schutz einem deutschen Staatsbürger, der in Frankreich festgenommen wird, nicht zu. Auch das Fehlen von Schutzklauseln in vielen bilateralen Rechtshilfeabkommen birgt das Risiko, dass europäische Behörden ungewollt Hilfestellung in Rechtsfällen leisten könnten, die mit Folter oder der Verhängung der Todesstrafe einhergehen. Schließlich könnte die

Mit ihrem bilateralen Vorgehen setzen europäische Regierungen eigene Rechtsgrundsätze aufs Spiel

Zusammenarbeit mit China aufgrund der sehr breit gefassten chinesischen Definition von religiösem Extremismus und seiner begrifflichen Verschmelzung mit Terrorismus die Verpflichtung der EU-Mitgliedstaaten zu Werten wie Religionsfreiheit und zur Nicht-Diskriminierung von Minderheiten untergraben.

Während die Zusammenarbeit mit China große Risiken birgt, konnten europäische Staaten bislang keinen großen Nutzen daraus ziehen. Die chinesische Unterstützung von europäischen Polizeikräften und Europol bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität ist immer noch begrenzt. Es ist unklar, ob China die Cyber-Vereinbarung mit Großbritannien einhalten wird und was Beijing tatsächlich unternommen wird, um Europa bei der Bekämpfung des Terrorismus zu unterstützen. Darüber hinaus scheint auch

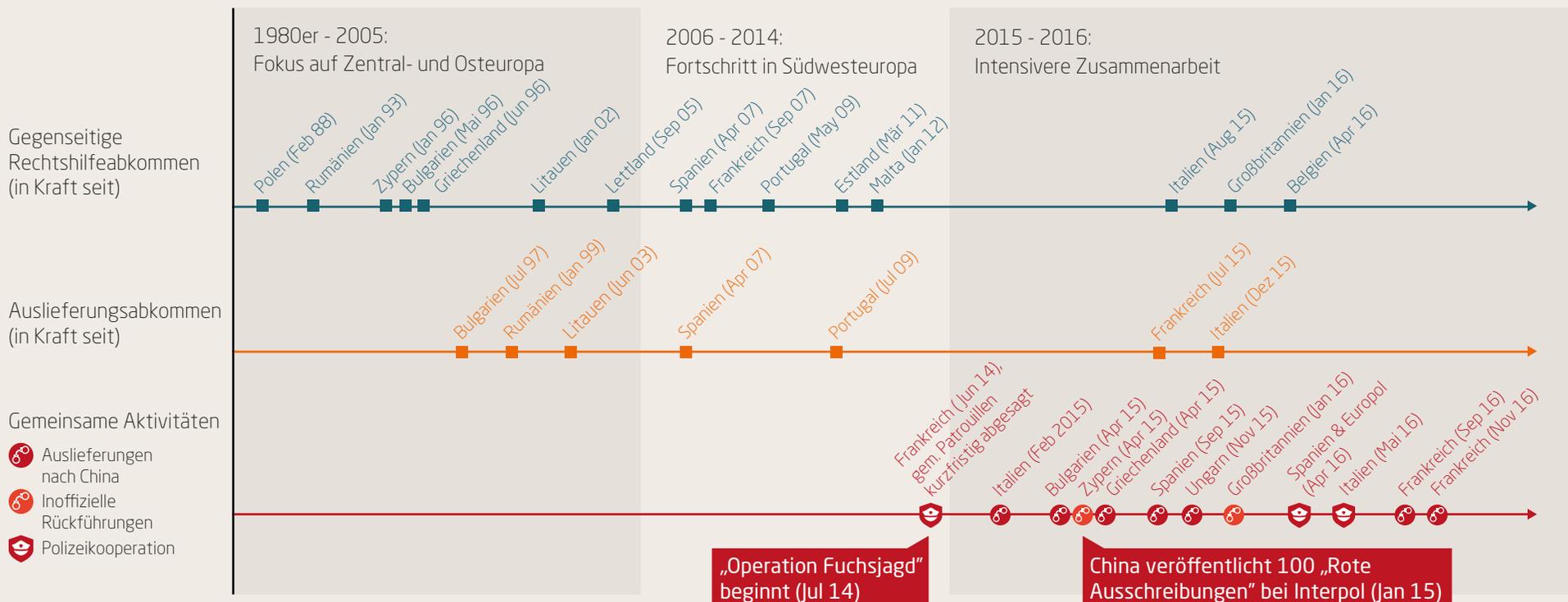
eine enge justizielle Zusammenarbeit die chinesische Seite nicht von heimlichen Polizeioperationen abzuschrecken, wie das Beispiel Frankreich aktuell nahelegt.

## 5.2 ENGERE ABSTIMMUNG ZWISCHEN DEMOKRATISCHEN STAATEN IST NOTIG

Chinas schnell wachsender Einfluss in der internationalen Strafverfolgung macht eine engere Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen demokratischen Staaten nötig. Eine gemeinsame Herangehensweise führender EU-Staa-

### EU-Mitgliedsstaaten kooperieren mit China unilateral in der Polizei- und Justizzusammenarbeit (PJZ)

Zeitleiste der Chinesisch-Europäischen PJZ



ten und die Abstimmung mit gleichgesinnten Drittstaaten wie Kanada oder Australien können die Risiken für die strategischen Interessen der EU-Mitgliedstaaten abmildern. Die europäischen Staaten sollten nicht auf die Möglichkeit der Zusammenarbeit mit China verzichten (Abbildung 1), aber zugleich sollten sie auf die Einhaltung und die Unterstützung der Resolutionen des UN-Sicherheitsrats sowie die Ratifizierung multilateraler Abkommen über die PJZ pochen. Sie sollten überdies auf eine vertiefte Zusammenarbeit und vertrauensbildende Maßnahmen mit Europol und nationalen europäischen Polizeikräften drängen.

Führende EU-Staaten wie Deutschland oder Frankreich sollten bei der Umsetzung internationaler Abkommen an Ansätzen festhalten, die verschiedene Interessengruppen berücksichtigen, auch zivilgesellschaftliche Akteure (Multi-Stakeholder). Auch die Transparenz muss erheblich verbessert und eine zu enge Fokussierung auf die Auslieferung individueller „Wirtschaftsflüchtlinge“ vermieden werden.

Gemeinsame Bedrohungen durch grenzüberschreitenden Terrorismus und Beijings wachsendes Bedürfnis nach dem Schutz seiner Staatsbürger und Vermögenswerte im Ausland eröffnen europäischen Regierungen und China Räume für eine engere Zusammenarbeit. Chancen bieten sich beispielsweise im Kampf gegen Terrorismusfinanzierung. Voraussetzung wäre allerdings, dass die Nutzung solcher Informationen für die Überwachung von Dissidenten und Aktivisten von Minderheiten ausgeschlossen wird. Europäische Geschlossenheit ist in der Abwehr gemeinsamer SOZ-Initiativen zur Ausweitung der „Terrorismus“-Definition vor allem nach chinesischen Vorstellungen gefragt.

Auch in der Cyber-Politik könnten ein koordiniertes europäisches Auftreten sowie die Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Ländern wie Australien dazu beitragen, eigene Ansätze gegenüber China durchzusetzen und die Regierung in Beijing zu konkreten Maßnahmen gegen Cyber-Wirtschaftsspionage zu bewegen.

Chinas großes Interesse an der Bekämpfung von Kriminalität und Korruption stellt einen gemeinsamen Hebel der EU bei den Verhandlungen über ein mögliches Auslieferungsabkommen zwischen der EU und China dar. Insgesamt sollten die Europäer konzertiert und zielstrebig, aber gleichzeitig vorsichtig und geduldig vorgehen und bedenkliche Aspekte im chinesischen Justizwesen klar benennen.

Die Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung ist von großer Bedeutung für die globale Sicherheit. China ist dabei, dieses Feld maßgeblich und dauerhaft mitzugestalten. Führende europäische Staaten müssen sich dieser Entwicklung bewusst sein. Wollen sie das Potenzial Chinas nutzen, ohne dabei

gleichzeitig ihre Errungenschaften und ihren Einfluss zu riskieren, müssen sie ihren europäischen Partnern gegenüber transparent bleiben und ihr Vorgehen besser abstimmen.

- 1 | Tanner, Murray Scot and James Bellacqua (2016). „China's Response to Terrorism“. Juni. [https://www.cna.org/CNA\\_files/PDF/IRM-2016U-013542-Final.pdf](https://www.cna.org/CNA_files/PDF/IRM-2016U-013542-Final.pdf). Zugriff: 9. Januar 2017.
- 2 | Nationaler Volkskongress (2016). „中华人民共和国反恐怖主义法“ (Gesetz zur Terrorismusbekämpfung der Volksrepublik). 25. Januar. <http://npc.people.com.cn/n1/2016/0125/c14576-28083014.html>. Zugriff: 9. Januar 2017.
- 3 | Die Zwangsrückführungen des Journalisten Li Xin und des aus Hongkong stammenden Buchhändlers Gui Minhai aus Thailand im Januar 2016 veranschaulichen diese sogar noch unmittelbare Bedrohung von Dissidenten im Ausland, siehe: Time (2016), „China's Search for Dissidents Has Now Expanded to Foreign Countries.“ 18. Januar. <http://www.chinaaid.org/2016/01/time-chinas-searchfor-dissidents-has.html>. Zugriff: 9. Januar 2017.
- 4 | Laut Angaben des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen (UNHCR) hat sich die Anzahl der Asylsuchenden von 7.746 im Jahr 2010 auf erstaunliche 57.680 im Jahr 2015 erhöht, siehe: Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2015). „UNHCR Population Statistics Database – Asylum Seekers“ 2015. [http://popstats.unhcr.org/en/asylum\\_seekers](http://popstats.unhcr.org/en/asylum_seekers). Zugriff: 9. Januar 2017.
- 5 | Offizielle Berichte über Terrorismus in China sollten mit Vorsicht betrachtet werden. Es gibt jedoch einige von Chinesisch sprechenden IS-Mitgliedern produzierte Videos, die speziell für ein chinesisches Publikum bestimmt sind und Drohungen gegen die VRC aussprechen. Siehe auch: <http://thediplomat.com/2015/12/isis-releases-chinese-language-propaganda-video/>
- 6 | Rat der Europäischen Union (2016). „Schlussfolgerung des Rates zu einer Strategie für China 2016“ 18. Juli. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11252-2016-INIT/en/pdf>. Zugriff: 9. Januar 2017.
- 7 | British Banking Association (2015). „Cybercrime Top 10 countries where attacks originate.“ Februar. <https://www.bba.org.uk/wp-content/uploads/2015/02/red24+Cybercrime+Top+10+countries+where+attacks+originate+-++2015.pdf>. Zugriff: 9. Januar 2017.
- 8 | Ein neuer Bericht des Büros für Drogen- und Verbrechensbekämpfung der Vereinten Nationen (UNODC) hebt China als zentralen Produktions- und Umschlagsort für syn-

- thetische Drogen weltweit hervor; siehe Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC) (2016). „Weltdrogenbericht (World Drug Report) 2016.“ Mai. [https://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD\\_DRUG\\_REPORT\\_2016\\_web.pdf](https://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD_DRUG_REPORT_2016_web.pdf). Zugriff: 9. Januar 2017.
- 9 | Ministerium für Öffentliche Sicherheit der Volksrepublik China (2014). „公安部部署开展“猎狐2014”缉捕在逃境外经济犯罪嫌疑人专项行动“ (Sondereinsätze zur Festnahme von Wirtschaftsstraftaten verdächtigter Personen, die seit dem Start der „Operation Fox Hunt 2014“ ins Ausland geflohen sind, vom Ministerium für Öffentliche Sicherheit). 22. Juli. <http://www.mps.gov.cn/n2254314/n2254487/c4917126/content.html>. Zugriff: 9. Januar 2017.
- 10 | Reuters (2015). „Afghans arrested Chinese Uighurs to aid Taliban talks bid: officials“. Februar 20. [http://www.reuters.com/article/us-afghanistan-taliban-china-idUSKB-NOL018020150220?utm\\_source=Sailthru&utm\\_medium=email&utm\\_term=%2AAfPak%20Daily%20Brief&utm\\_campaign=2014\\_The\\_South\\_Asia\\_Daily%202.3](http://www.reuters.com/article/us-afghanistan-taliban-china-idUSKB-NOL018020150220?utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_term=%2AAfPak%20Daily%20Brief&utm_campaign=2014_The_South_Asia_Daily%202.3). Zugriff: 9. Januar 2017.
- 11 | Der Beginn der Verhandlungen über ein Auslieferungsabkommen mit Kanada im September 2016, die ersten Auslieferungen aus Italien, Frankreich oder Ungarn sowie einzelne Auslieferungen aus den USA wurden in den staatlich gelenkten chinesischen Medien allgemein bejubelt – im Gegensatz zu der begrenzten Resonanz, die diese Fälle, insbesondere in europäischen Partnerländern, gefunden haben.
- 12 | China Digital Times (2016). „Human Rights an ‚Excuse‘ for Harboring Suspects?“ 13. Juni <http://chinadigitaltimes.net/2016/06/chinacondemns-foreign-protection-corruption-fugitives/>. Zugriff: 9. Januar 2017.
- 13 | 1998 entsandte China seinen ersten Verbindungsoffizier, der in den USA stationiert war. 2008 verfügte Beijing lediglich über 5 derartige Offiziere, hat seither sein Netzwerk von Verbindungsoffizieren jedoch auf 31 Länder erweitert (Ping, H. E. (2008). „The measures on combating money laundering and terrorism financing in the PRC.“ *Journal of Money Laundering Control* 11(4): 320–330; Wei Zhezhe 魏哲哲 (2016). „驻外警务联络官“在行动 (Im Ausland stationierte Verbindungsoffiziere der Polizei“ im Einsatz). 3. Februar. <http://legal.people.com.cn/n1/2016/0203/c42510-28106138.html>. Zugriff: 9. Januar 2017. <http://www.mps.gov.cn/n2255079/n4242954/n4841045/n4841050/c5212359/content.html>)
- 14 | Foreign & Commonwealth Office United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (2015). „UK-China Joint Statement on building a global comprehensive strategic partnership for the 21st Century.“ 22. Oktober. <https://www.gov.uk/government/news/uk-china-joint-statement-2015>. Accessed: 9. July 2017; The White House (2015). „FACT SHEET: President Xi Jinping’s State Visit to the United States.“ 25. September 2015. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/25/fact-sheet-president-xi-jinpings-state-visit-united-states>. Accessed: 9. July 2017; Prime Minister of Australia (2017). „Australia and China agree to cooperate on cyber security.“ 24. April 2017. <https://www.pm.gov.au/media/2017-04-24/australia-and-china-agree-cooperate-cyber-security>. Accessed: 9. July 2017; Justin Trudeau – Prime Minister of Canada (2017). „Joint Communiqué - 2nd Canada-China High-Level National Security and Rule of Law Dialogue.“ 22. June 2017. <http://pm.gc.ca/eng/news/2017/06/22/joint-communication-2nd-canada-china-high-level-national-security-and-rule-law-dialogue>. Accessed: 9. July 2017.
- 15 | Europol (2016). „29 arrests in Spain as result of joint operation targeting traffickers in human beings for sexual exploitation.“ 22. April <https://www.europol.europa.eu/news-room/news/29-arrestsin-spain-result-of-joint-operation-targeting-traffickers-in-human-beings-for-sexual-exploitation>. Zugriff: 9. Januar 2017.
- 16 | Lewis, Margret K. (2007). „China’s Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime.“ *Asian Journal of Criminology* 2(2): 179–193.
- 17 | UN-Sicherheitsrat (2014). „UN-Sicherheitsrat, Resolution 2178.“ 24. September. [http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/SCR%202178\\_2014\\_EN.pdf](http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/SCR%202178_2014_EN.pdf) Zugriff: 9. Januar 2017; UN Security Council (2015). „UN-Sicherheitsrat, Resolution 2240.“ 9. Oktober. <http://www.un.org/press/en/2015/sc12072.doc.htm>. Zugriff: 9. Januar 2017.
- 18 | Zumindest in Auslieferungsabkommen mit „schwierigen“ westlichen Partnern scheint China die meisten Forderungen bezüglich spezieller Garantien zu akzeptieren, um westliche Bedenken zu zerstreuen, wie das französische Beispiel gezeigt hat. Siehe: Assemblée Nationale (2015). „Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi, autorisant la ratification du traité d’extradition entre la République française et la République populaire de Chine.“ 18. März. [http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r2668.asp#P253\\_68714](http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r2668.asp#P253_68714). Zugriff: 9. Januar 2017.
- 19 | Dies ist selbstverständlich kein speziell chinesisches Verhalten – andere Länder, insbesondere die USA haben versucht, die internationale Strafverfolgung für ihren eigenen nationalen Belange zu nutzen und haben bislang wesentlich mehr Einfluss auf die Prioritäten der internationalen Behörden genommen. Zu den wichtigsten Beispielen zählt die von den USA geführte Koalition bei der globalen Terrorismusbekämpfung nach 2001 und wiederum die USA bei der Internationalisierung ihrer Korruptionsbekämpfung nach dem US Foreign Corrupt Practices Act von 1977.
- 20 | Siehe beispielsweise: UN Action to Counter Terrorism. <http://www.un.org/en/counterterrorism/>. Zugriff: 9. Januar 2017.
- 21 | Transparency International (2015). „Tackle instability and terrorism by fighting corruption.“ Februar. [http://www.transparency.org/news/feature/tackle\\_instability\\_and\\_terrorism\\_by\\_fighting\\_corruption](http://www.transparency.org/news/feature/tackle_instability_and_terrorism_by_fighting_corruption). Zugriff: 9. Januar 2017.
- 22 | Der chinesische Widerstand gegen umfassendere Herangehensweisen zur Korruptionsbekämpfung und internationale Bemühungen, die staatliche Verantwortung zu erhöhen, haben beispielsweise die Umsetzung des UNCAC (Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption) behindert, da Beijing sowohl einen verbindlichen „Peer Review“-Mechanismus ablehnt als auch den „Civil Society Review“-Mechanismus der UNCAC boykottiert.
- 23 | APEC (2014). „Beijing Declaration on Fighting Corruption - 26th APEC Ministerial Meeting 2014.“ 7. November. <http://mddb.apec.org/Pages/search.aspx>. Zugriff: 9. Januar 2017..
- 24 | G20 (2016). „G20 Leaders’ Communique Hangzhou Summit“ (Kommuniqué der Staats- und Regierungschefs der G20, Gipfeltreffen in Hangzhou) 6. September [http://www.g20chn.org/English/Documents/Current/201609/t20160906\\_3395.html](http://www.g20chn.org/English/Documents/Current/201609/t20160906_3395.html). Zugang:

9. Januar 2017; Transparency International (2016). „G20, China, corruption and asset recovery.“ 2. September. [http://www.transparency.org/news/feature/g20\\_china\\_corruption\\_and\\_asset\\_recovery](http://www.transparency.org/news/feature/g20_china_corruption_and_asset_recovery). Zugriff: 9. Januar 2017.
- 25 | Interpol (2015). „INTERPOL General Assembly approves blueprint for Organization's future.“ 5. November. <http://www.interpol.int/Newsand-media/News/2015/N2015-180>. Zugriff: 9. Januar 2017; BBC (2016). „Chinese official Meng Hongwei to head Interpol.“ 10. November <http://www.bbc.com/news/world-asia-china-37932927>. Zugriff: 9. Januar 2017.
- 26 | Die bemerkenswerte internationale Resonanz auf die zweite „World Internet Conference“ in Wuzhen im Dezember 2015 ist ein Zeugnis für die Fähigkeit Beijings zur multilateralen Förderung seines Modells. Die internationale Akzeptanz der „Cyber-Hoheit“ würde de facto die chinesischen Online-Zensurpraktiken und die Kriminalisierung von Online-Verhalten gleich welcher Art legitimieren, siehe: Xinhua (2015). „2nd World Internet Conference concludes with initiative“. 18. December. [http://news.xinhuanet.com/english/2015-12/18/c\\_134931582.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2015-12/18/c_134931582.htm). Zugriff: 9. Januar 2017. Die SCO hat sich darüber hinaus vollständig den chinesischen Visionen verschrieben, die jetzt auch aktiv über UN-Mechanismen gefördert werden, unter anderem durch das aktive Streben nach Führungspositionen für chinesische Staatsbürger in der Internationalen Fernmeldeunion (International Telecommunication Union – ITU).
- 27 | Im Prinzip könnte ein einziger Tweet eines chinesischen Dissidenten in einem SCO-Land als Terrorhandlung im Rahmen des chinesischen Gesetzes zur Terrorismusbekämpfung betrachtet werden und es den chinesischen Behörden ermöglichen, legal die Auslieferung dieser Person nach dem Rahmenkonzept der SCO zur Auslieferung zu verlangen, siehe: Human Rights in China (HRIC) (2011). „Counter-Terrorism and Human Rights: The Impact of the Shanghai Cooperation Organization.“ März. <http://www.hrichina.org/en/publications/hric-report/counter-terrorism-and-human-rights-impact-shanghai-cooperation-organization>. Zugriff: 9. Januar 2017.
- 28 | Interpol (2014). „International Cooperation Agreements - Memorandum of Understanding between the International Criminal Police Organisation (Interpol) and the Executive Committee of the Regional Anti-Terrorist Structure of the Shanghai Cooperation Organisation (SCO-RATS)“ 6. November <https://www.interpol.int/About-INTERPOL/Legal-materials/International-Cooperation-Agreements/Regional-Organizations>. Zugriff: 9. Januar 2017.
- 29 | National Post (2015). „Chinese police run secret operations in B.C. to hunt allegedly corrupt officials and laundered money.“ 5. März. <http://news.nationalpost.com/news/canada/chinese-police-run-secretoperations-in-b-c-to-hunt-allegedly-corrupt-officials-and-launderedmoney>. Zugriff: 9. Januar 2017.
- 30 | Le Monde (2017). „Quand la Chine vient récupérer ses fugitifs.“ 23. Mai. [http://www.lemonde.fr/asiе-pacifique/article/2017/05/23/quand-la-chine-vient-recuperer-ses-fugitifs-en-france\\_5132103\\_3216.html](http://www.lemonde.fr/asiе-pacifique/article/2017/05/23/quand-la-chine-vient-recuperer-ses-fugitifs-en-france_5132103_3216.html). Zugriff: 15. Juni 2017.
- 31 | Human Rights in China (HRIC) (2011). „UN Human Rights Committee Raises Concern over the Shanghai Cooperation Organization in Its Review of Kazakhstan.“ 29. Juli. <http://www.hrichina.org/en/content/5507>. Zugang: 9. Januar 2017; The Guardian (2015). „UN condemns Thai repatriation of Chinese dissidents.“ 17. November <https://www.interpol.int/About-INTERPOL/Legal-materials/International-Cooperation-Agreements/Regional-Organizations>. Zugriff: 9. Januar 2017.

## **ANSPRECHPARTNER FÜR DIESEN CHINA MONITOR**

Thomas Eder  
thomas.eder@merics.de

## **REDAKTION**

Claudia Wessling

## **ABBILDUNG**

Kathrin Hildebrandt  
hildebranding.com

## **DESIGN**

STOCKMAR+WALTER Kommunikationsdesign

## **IMPRESSUM**

MERICS | Mercator Institute for China Studies  
Klosterstraße 64  
10179 Berlin  
Tel.: +49 30 3440 999 0  
Mail: kommunikation@merics.de  
www.merics.org

ISSN: 2509-3843