

Sebastian Heilmann

Wie steht es um die Autonomie Hongkongs?

Politischer Wandel seit dem Souveränitätswechsel

Wang Shuo, ein chinesischer Schriftsteller, der für seinen bissigen Humor berüchtigt ist, hat die Rückgabe Hongkongs an China verglichen mit der Heimkehr eines Kindes aus armen Verhältnissen, das zwischenzeitlich bei reichen Pflegeeltern (den Briten) aufgezogen wurde. Dieses Kind haben nun die verarmten leiblichen Eltern (die Chinesen) zurückgefordert. Der leibliche Vater (Beijing) aber neigt aufgrund der eigenen schwierigen Lebenslage und aufgrund mangelnder Selbstsicherheit zu gewalttätigen Zornausbrüchen. Und deshalb wird er sein heimgekehrtes Kind für jede noch so kleine Verfehlung züchtigen.¹

1 Die Währungs- und Börsenkrise als Autonomietest

Bisher ist es nicht zu so drastischen Maßnahmen gekommen, wie Wang Shuo sie prophezeit. Aus Anlaß des Machtwechsels wurde in aller Welt über die Risiken diskutiert, denen Hongkong durch politische Eingriffe Beijings künftig ausgesetzt sein könnte. Die unmittelbare Gefahr für die Prosperität der gerade aus der Taufe gehobenen chinesischen Sonderverwaltungsregion (SVR) aber kam aus einer anderen Richtung: Die Währungs- und Börsenkrise in Südostasien griff Mitte Oktober 1997 mit aller Gewalt auch auf Hongkong über. Die dramatischen Kursverluste an der Hongkonger Börse, die weltweit schwere Erschütterungen der Kapitalmärkte auslösten, beendeten eine langjährige hochspekulative Phase am Aktien- und Immobilienmarkt und dämpften die Wachstumserwartungen in der Region. Die Anbindung der Hongkonger Währung an den US-Dollar steht weiterhin unter starkem Druck.

Einige Hongkonger Politiker und Kommentatoren begrüßten den Einbruch als notwendigen Schock, der mittelfristig der Konsolidierung und Wettbewerbsfähigkeit der

Hongkonger Wirtschaft nützen werde.² Die Börsenkrise wird jedoch auch weitreichende Folgen für den Fortgang der chinesischen Wirtschaftsreformen nach sich ziehen. Denn die Regierung in Beijing plante, einen Großteil des für die Reform der chinesischen Staatsbetriebe erforderlichen Kapitals über den Finanzplatz Hongkong zu beschaffen. Hongkong war in der Vergangenheit die Quelle von knapp sechzig Prozent aller in China getätigten ausländischen Investitionen. Sollte diese Quelle nicht mehr so reichlich wie bisher sprudeln, so werden die ehrgeizigen chinesischen Reformpläne davon erheblich beeinträchtigt.

Die Krise des Finanzplatzes Hongkong ist insofern eine Demonstration, in welcher hohem Maße China von der wirtschaftlichen Prosperität und Stabilität der Sonderverwaltungsregion abhängig ist. Bemerkenswert ist, daß Beijing sich dennoch aller direkten Interventionen in den Hongkonger Finanzmarkt enthielt und die Bewältigung der Krise der Hongkonger Regierung überließ. Tungs Regierung nutzte den dadurch gewonnenen Spielraum zu einer besonnenen politischen Reaktion auf die Finanzkrise, wie sie die britische Kolonialregierung in den beiden Krisen von 1987 und 1989 hatte vermissen lassen: Damals war die Hongkonger Börse mehrfach kurzerhand geschlossen und das Vertrauen der Anleger beschädigt worden. Angesichts einer akuten Krise haben Beijings Autonomiezusagen und Tung Chee-hwas Regierungsfähigkeit in den letzten Monaten die erste echte Bewährungsprobe bestanden. Hongkong dürfte davon künftig in seiner Glaubwürdigkeit als internationaler Finanzplatz profitieren.³

2 Die Ausbreitung des „Kaderkapitalismus“

Auch wenn aus kurzfristiger Sicht die Geschehnisse an den Finanzmärkten die Bedeutung politischer Faktoren bei weitem zu überragen scheinen, so werden auf längere Sicht die politischen Beziehungen zwischen Beijing und Hongkong doch entscheidend für die Entwicklung des wirtschaftlichen Umfeldes in der Sonderverwaltungsregion sein. Der Machtwechsel am 1. Juli 1997 vollzog sich weit weniger dramatisch, als es in den westlichen Medien zuvor häufig beschworen worden war. Bis auf die große Übergabezeremonie und einige Demonstrationen der Opposition war das Geschehen durch „business as usual“ im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben geprägt. Selbst die politischen Auseinandersetzungen nach dem Machtwechsel belegten ein hohes Maß an Kontinuität gegenüber der Zeit davor.

Dennoch zeigten sich in den ersten Monaten nach Errichtung der Sonderverwaltungsregion Hongkong einige auf den ersten Blick unspektakuläre, aber richtungweisende politische Entwicklungen, die das Gesicht Hongkongs künftig prägen dürften. Es deutet sich an, daß einige Grundmerkmale des politisch-wirtschaftlichen Sy-

² *South China Morning Post*, 28./30.10.1997.

³ Diese und die Ausführungen im folgenden Abschnitt stützen sich auf die *Country Risk Reports*, die von der Hongkonger Political and Economic Risk Consultancy (PERC) zur VR China (am 19.5.1997 bzw. 25.10.1997) und zu Hongkong (am 17.5.1997 bzw. 3.11.1997) herausgegeben wurden. Die aktuellen Berichte sind im Internet unter „<http://www.asiarisk.com>“ einzusehen.

¹ Wang Shuo, „Welcome, Cash Box“, in: *Asian Wall Street Journal*, 27.6.1997.

stems der VR China immer stärker auch nach Hongkong hineinwirken.

Das *erste Grundmerkmal* ist die äußerst enge Verflechtung von Politik und Wirtschaft, von politischer Macht und unternehmerischen Aktivitäten in China und nun auch in Hongkong. Diese Besonderheiten zeigen sich überaus deutlich im Vordringen der Unternehmensabteiler chinesischer Staatsinstitutionen oder Staatskonzerne in Hongkong. Fast alle Ministerien, Provinzregierungen und sonstige chinesische Staatsorgane sind durch eigene Unternehmensabteiler in Hongkong vertreten und arbeiten am Ausbau ihrer Beteiligungsstrukturen. Der chinesische Zugriff richtet sich insbesondere auf strategische Zweige der Hongkonger Wirtschaft: Die chinesischen Beteiligungen an Hongkong Telecom, an der Luftfahrtgesellschaft Cathay Pacific oder am Energiekonzern China Light & Power gehören zu den bisher spektakulärsten Fällen.

Das *zweite Grundmerkmal* sind die Rivalitäten zwischen chinesischen Staatsinstitutionen um die Kontrolle über bestimmte Branchen oder um den Aufbau profitabler Tochterunternehmen. Diese Rivalitäten entfalten sich nun auch in Hongkong. Besonders deutlich dürfte sich dies in der Konkurrenz zwischen mehreren chinesischen Staatsbanken um eine möglichst gute Position am Bankenplatz zeigen. Vor diesem Hintergrund hat die Beijinger Zentralbank bereits einen eigenen Investmentabteiler in Hongkong gegründet, der offenbar auch für die Aufsicht über in Hongkong operierende Festlandbanken zuständig sein soll.⁴

Das *dritte Grundmerkmal* besteht darin, daß chinesische Staatskonzerne ihren besonderen politischen Status dazu nutzen, Sonderkonditionen im Wirtschaftsleben zu erlangen. Es gab schon seit 1996 vermehrt Anzeichen dafür, daß die Hongkonger Börsenaufsicht beim Börsengang und den Offenlegungspflichten von festlandchinesischen Unternehmen mit einem anderem Maß mißt als bei Hongkonger Unternehmen. Die Transparenz und die Fairness der Kapitalmarktregulierung sind deshalb von einigen unabhängigen Börsenspezialisten in Zweifel gezogen worden.⁵ Da für die Börsengänge chinesischer Staatsunternehmen in Hongkong die Genehmigung der chinesischen Wertpapieraufsichtskommission erforderlich ist, wird diese Institution enge Kontakte zur Hongkonger Börsenaufsichtsbehörde pflegen und einen wachsenden Einfluß ausüben können.

Eine Ausbreitung des chinesischen Systems des „Kaderkapitalismus“ - das ist die Vermischung von politischer Macht und unternehmerischen Aktivitäten - mit seinen Manipulationen, seinen Wettbewerbsverzerrungen und seiner Korruption wird nur dann zu verhindern sein, wenn die Hongkonger Regierung genügend Autorität besitzt, um einer solchen Fehlentwicklung entgegenzuwirken. Ist die Regierung der Sonderverwaltungsregion dazu aber in der Lage?

Drei Schlüsselinstitutionen der politischen Ordnung Hongkongs - Regierung, Legislative und Rechtssystem - liefern wichtige Anhaltspunkte für die künftigen Autonomiechancen.

3 Die neue Regierung: Das Ende des „laissez faire“

3.1 Entpolitisierung

Wie hat sich die neue Regierung der Sonderverwaltungsregion unter Tung Chee-hwa bisher innerhalb Hongkongs und gegenüber Beijing behauptet? Was die Hongkonger Verwaltung angeht, so war durch die Übernahme nahezu des gesamten Leitungspersonals aus der britischen Kolonialverwaltung ein hohes Maß an Kontinuität gewährleistet. Tung Chee-hwa hat hier zweifellos sehr umsichtig gehandelt, auch wenn er es mit alteingesessenen und selbstbewußten Spitzenbeamten nicht immer leicht hat. Abgesehen vom *Civil Service* aber hat Tung in den ersten Monaten einen schon zuvor angekündigten Umbau der Hongkonger Regierungsordnung konsequent vorangetrieben. Ihm geht es als ehemaligem Geschäftsmann offenkundig darum, die Führungsrolle der Exekutive gegenüber allen anderen Institutionen und gesellschaftlichen Gruppen von Anfang an klarzustellen und eine effiziente, von politischen Reibungsverlusten möglichst ungestörte Administration zu errichten: „We must manage for results, by results“, sagte Tung in seiner ersten offiziellen Erklärung zur Regierungspolitik im Oktober. In solchen Äußerungen wird deutlich, daß Tung sich in seiner Position als *Chief Executive* stark am Ideal eines wohlorganisierten und straff geführten Wirtschaftskonzerns orientiert.⁶

Schon vor seinem Amtsantritt hatte Tung sich skeptisch über die aus seiner Sicht zu weit gehende „Politisierung“ Hongkongs geäußert, die durch den Konflikt der britischen Kolonialregierung mit Beijing ausgelöst worden sei. Nicht politisch aufgeheizte Grundsatzdiskussionen, sondern solide Arbeit und konkrete Resultate sollten der Maßstab für die künftige Regierungstätigkeit sein. Nur so könne die ökonomische Vitalität und soziale Stabilität Hongkongs gesichert werden.

In einigen Bereichen wurde die liberale Praxis der Patten-Ära gleich nach dem Machtwechsel rückgängig gemacht. Die neue Hongkonger Regierung beruft sich hierbei auf Erfordernisse des 1990 von Beijing verabschiedeten Grundgesetzes für die SVR. Gleich in seiner ersten Sitzung am 1. Juli billigte der Provisorische Legislativrat allgemeine Bestimmungen über die öffentliche Ordnung, die den Schutz der territorialen Integrität und Souveränität sowie der Staatssymbole der VR China gewährleisten sollen. Darüber hinaus wurden von der Regierung im Juli neue Polizeirichtlinien zur Handhabung politischer Kundgebungen erlassen. Entscheidendes Kriterium für das Verbot einer Demonstration ist nach diesen Richtlinien, ob von den Organisatoren einer Demonstration die Sezession Hongkongs von der VR China oder die Unabhängigkeit Taiwans beziehungsweise Tibets gefordert werden. Auch kann die Polizei künftig die Regierung dazu auffordern, politischen Gruppen, die als Gefahr für die öffentliche Si-

⁴ *South China Morning Post*, 11.7.1997; *Asian Wall Street Journal*, 10.7.1997.

⁵ Siehe bereits *Asian Wall Street Journal*, 2.12.1996.

⁶ *South China Morning Post*, 11.10.1997. Für eine umfassende Analyse der Stellung Tungs im Hongkonger politischen und gesellschaftlichen Gefüge vgl. Timothy Ka-ying Wong, „Constraints on Tung Chee-hwa's Power and His Governance of Hong Kong“, in: *Issues & Studies*, Vol.33, No.8, S.26-48.

cherheit eingeschätzt werden, die offizielle Registrierung und damit die legale Operationsbasis zu entziehen.⁷

Trotz dieser restriktiven Bestimmungen unterliegt die Ausübung des Demonstrationsrechts bisher keinen sichtbaren Einschränkungen. Seit dem Souveränitätswechsel fanden in Hongkong durchschnittlich zwanzig Demonstrationen pro Woche statt, in denen regelmäßig offene Kritik nicht nur an der Hongkonger Regierung, sondern auch an Beijing geübt wird. Auf mehreren Demonstrationen, die im September am Rande der Jahrestagung von Weltbank und Internationalem Währungsfond in Hongkong stattfanden, riefen die Demonstranten sogar Losungen wie „Nieder mit Li Peng und Jiang Zemin!“. Die Polizei unternahm aber nichts, um diese Demonstrationen gewaltlos aufzulösen, und nahm auch keine Festnahmen vor, da die Aktionen der Demonstranten keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit bedeutet hätten.

In den Hongkonger Medien schreitet die Entpolitisierung, die Tung Chee-hwa befürwortet, auch ohne Regierungsmaßnahmen weiter voran. Die Medien hatten ihre Chinaberichterstattung schon in den Jahren zuvor in vorauseilendem Gehorsam gegenüber dem neuen Souverän zurückgenommen. Diese „Selbstzensur“ hat dazu geführt, daß die Boulevardberichterstattung selbst in renommierten Zeitungen und Sendungen an Gewicht gewonnen hat, während politische Kontroversen über den Stand von Demokratie, Menschenrechten und Rechtssicherheit weniger Beachtung finden. Über die Aktivitäten der chinakritischen Opposition wird nur noch selten in den Hauptnachrichten der Hongkonger Fernsehanstalten berichtet. Die Berichterstattung gegenüber der Hongkonger Regierung und gegenüber Beijing ist in der Tendenz freundlich. Scharfe politische Kritik ist seltener zu entdecken, ohne daß bisher irgendwelche offiziellen Restriktionen der Pressefreiheit festzustellen sind.⁸

3.2 Regierungsprogramm

Was für ein Regierungsprogramm läßt sich bislang erkennen? In seiner ersten umfassenden Erklärung zur Regierungspolitik im Oktober legte Tung seine Pläne dar und formulierte eine implizite Abkehr von der „positive non-intervention“ und dem wirtschaftspolitischen „laissez faire“ der ehemaligen Kolonialregierung. Die Regierung der Sonderverwaltungsregion strebt eine wesentlich aktivere Rolle in der Hongkonger Wirtschaft durch gezielte Förderung insbesondere der Forschung und Produktion im Bereich der Hochtechnologie an. Für die nächsten fünf Jahre sind zusätzliche Regierungsinvestitionen in Höhe von insgesamt mehr als zehn Milliarden US-Dollar geplant, die unter anderem in die Infrastruktur, das Bildungswesen, das soziale Sicherungssystem und den Wohnungsbau fließen sollen. Tung kündigte außerdem einen Ausbau von grenzübergreifenden Infrastrukturprojekten im kantonesischen Raum und eine gezielte Anwerbung von talentierten Nachwuchsforschern aus der VR China an. In seiner „Neuen Vision“ für die langfristige Zukunft Hongkongs rief Tung dazu auf, sich frei zu machen von den „psychologischen Beschränkungen der Kolonialära“.⁹

Keinen Zweifel läßt Tung Chee-hwa daran, daß die Wahrung und Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit Hongkongs das wichtigste Ziel der Regierungsarbeit ist. Insofern läßt sich die Grundhaltung ohne weiteres als dezidiert „pro-business“ bezeichnen. So nahm etwa die SVR-Regierung schon zwei Wochen nach ihrer Vereidigung substantielle Revisionen im Bereich des Arbeitsrechts vor. Mit Zustimmung des Provisorischen Legislativrates wurden mehrere arbeitsrechtliche Verordnungen außer Kraft gesetzt, die von der einstigen Kolonialverwaltung noch kurz vor dem Souveränitätswechsel erlassen worden waren. Diese Verordnungen regelten unter anderem Kollektivverhandlungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern sowie diverse Bestimmungen zum Individualschutz der Arbeitnehmer.¹⁰ Einige Hongkonger Gewerkschaften traten zwar vehement gegen die Rücknahme der Arbeitsrechtsreformen ein, konnten sich jedoch nicht durchsetzen.

Zugleich bemüht sich Tung aber auch um weniger wohlhabende Bevölkerungsschichten, indem er etwa die Bereitstellung von erschwinglicherem Wohnraum oder eine verbesserte Versorgung für alte Menschen durch Regierungsprogramme fördern will. Tung bekennt sich zu der Vision, in Hongkong „eine stabile, gerechte, freie, demokratische und mitfühlende Gesellschaft mit einem klaren Sinn für die einzuschlagende Richtung“ zu schaffen. Insgesamt vertritt er gesellschaftspolitisch traditionelle konfuzianische Vorstellungen eines wohlwollenden Paternalismus in einem effizienz- und wettbewerbsorientierten System. Tung ist mit solchen Vorstellungen nicht weit von den Grundsätzen des „Singapur-Modells“ entfernt. Aufgrund der auffälligen gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Parallelen wurde in der Tat schon das Schlagwort der „Singapurisierung Hongkongs“¹¹ in die Diskussion gebracht. Angesichts der sehr unterschiedlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur wie auch des besonderen politischen Status Hongkongs ist es allerdings fraglich, wie tief solche Analogien wirklich reichen.

3.3 Das Verhältnis zu Beijing

Tung genießt bislang nicht nur das politische Vertrauen Beijings, sondern nimmt auch gegenüber den offiziellen Beijinger Repräsentanten in Hongkong (dem Direktor der Zweigstelle der Xinhua-Nachrichtenagentur und dem Sonderbeauftragten des Außenministeriums in Hongkong) eine eindeutig übergeordnete Position ein. Im September und Oktober würdigten Staatspräsident Jiang Zemin und Ministerpräsident Li Peng die bisherige Regierungstätigkeit und sicherten eine strikte Respektierung der Autonomierechte zu.¹² Das Vertrauen Beijings in die Hongkonger Regierung zeigt sich nicht nur darin, daß die chinesische Führung Tung in Personal- und Organisationsfragen erstaunlich viel Spielraum läßt. Noch viel wichtiger ist die auffällige Zurückhaltung, die von Beijings verdeckt in Hongkong operierenden Partei- und Kontrollor-

¹⁰ *International Herald Tribune*, 17.7.1997.

¹¹ *The Economist*, 11.10.1997, S.76; *Financial Times*, 8.9.1997.

¹² *China aktuell*, 1997/9, S.852-853; *South China Morning Post*, 22.10.1997; *Wen Wei Po*, Hongkong, 22.10.1997.

⁷ *International Herald Tribune*, 19.-20.7.1997.

⁸ *Asian Wall Street Journal*, 1.10.1997.

⁹ *South China Morning Post*, 9.10.1997.

ganen geübt wird.¹³ Beijings Ankündigungen, der SVR-Regierung im Rahmen des Grundgesetzes substantielle eigenständige Befugnisse zuzugestehen, sind bisher glaubwürdig und haben auch den Test der schweren Börsen- und Währungskrise im Oktober überstanden.

Bislang ist es dem Hongkonger Regierungschef gelungen, Beijings Erwartungen gerecht zu werden, ohne die eigenen Handlungsspielräume preiszugeben. Das aber ist ein schwieriges Spiel, dessen Kräfteverhältnisse sich sofort ändern könnten, wenn Tung Chee-hwa sich aus Beijinger Sicht etwa gegenüber der Hongkonger Opposition als zahnlos erweist. Eine heute und künftig gültige Grundregel wird kein Politiker in Hongkong, gleich ob er zur Regierung oder zur chinakritischen Opposition gehört, vergessen dürfen: Je stärker sich Beijing politisch herausgefordert sieht, desto entschiedener wird es die Kontrollstrukturen gegenüber Hongkong ausbauen. Hongkong soll aus Beijinger Sicht keine eigenmächtige „politische Stadt“ werden, sondern eine für China nützliche, möglichst unpolitische Wirtschaftsmetropole bleiben. Tung Chee-hwas Bemühungen um eine „Entpolitisierung“ Hongkongs sind somit ganz im Sinne Beijings.

4 Die Wahlrechtsreform und die Schwächung der Legislative

Welche Befugnisse und Kontrollmöglichkeiten wird die Hongkonger Legislative haben, die im Mai 1998 neu gewählt werden soll? Die Bedeutung einer aktiven, politisch gewichtigen Legislative für das wirtschaftliche Umfeld ist nicht zu unterschätzen: Es geht um die Kontrolle von Verwaltungswillkür, um die Aufsicht über die Verwendung von Steuermitteln und - vielleicht noch wichtiger für ausländische Unternehmen - darum, daß die Vergabe wirtschaftlicher Privilegien durch die Regierung stets einer öffentlichen Diskussion unterworfen ist. Dieser letzte Punkt ist im Hongkonger Kontext aufgrund der Muskelspiele von festlandchinesischen Unternehmen besonders wichtig.

Anfang Juli billigte der Provisorische Legislativrat Bestimmungen, die ein Verbot der Finanzierung von politischen Parteien durch ausländische Geldgeber vorsehen. Diese Bestimmung trifft insbesondere die chinakritische Opposition Hongkongs, die sich zu einem erheblichen Teil auf Spenden aus dem Ausland stützt. Auch die im September verabschiedeten Wahlrechtsreformen dürften die Chancen der chinakritischen Opposition gegenüber der Patten-Ära einschränken. Nur noch zwanzig Abgeordnete werden nach diesen Bestimmungen durch allgemeine Volkswahl in fünf geographischen Wahlkreisen bestimmt. Während unter Patten das britische Mehrheitswahlrecht galt, in dem sich individuelle Kandidaten zur Wahl stellten, gilt künftig das Verhältniswahlrecht, in dem sich die Kandidaten einer Partei- oder Wahlliste anschließen müssen. Die Größe der Wahlbezirke wird gegenüber der Wahl von 1995 so erheblich vergrößert, daß die Wahlkampfkosten für die einzelnen Kandidaten beträchtlich steigen werden. Darüber hinaus werden dreißig Abgeordnete künftig in sogenannten branchenbezogenen

und berufsständischen Wahlkreisen (*functional constituencies*) bestimmt. Unter Patten war der Kreis der Stimmberechtigten in solchen Wahlkreisen auf mehr als zwei Millionen Wähler ausgedehnt worden. Künftig werden nur noch rund zweihunderttausend Wähler aus stimmberechtigten Organisationen und Unternehmen teilnehmen können. Die restlichen zehn Abgeordneten werden durch ein achthundert Mitglieder umfassendes Auswahlkomitee bestimmt. Das Komitee setzt sich aus Vertretern verschiedener politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Organisationen zusammen, die zum Teil eng mit Beijing verbunden sind (etwa die Provisorische Legislative oder die Hongkonger Delegierten des Nationalen Volkskongresses).¹⁴

Nach diesen Wahlrechtsreformen ist es zweifelhaft, ob der im Mai 1998 zu wählende neue Legislativrat eine aktivere politische Rolle spielen können als die heutige Provisorische Legislative. Die von der Exekutive ausgehende Rechtsetzung, die sich in den ersten beiden Monaten nach dem Souveränitätswechsel etabliert hat, wird auch nach der Wahl voraussichtlich ihre Fortsetzung finden. Der erste gewählte Legislativrat vom Mai 1998 wird wie die jetzige Provisorische Legislative kaum zu einer ernsthaften politischen Herausforderung für die SVR-Regierung werden können. Damit wird auch verhindert, daß die zum Teil politisch „verwestlichten“ Hongkonger Mittelschichten zu einer führenden Kraft werden.

Das Grundgesetz der SVR sieht eine von der Exekutive geführte Regierungsordnung vor. Schon jetzt herrscht ein dirigistischer, von der Exekutive dominierter Gesetzgebungsprozeß in Hongkong vor. Die parlamentarische Kontrolle der Hongkonger Regierung ist gegenüber der Patten-Ära geschwächt und auf das in den achtziger Jahren in der Kronkolonie Hongkong übliche Maß zurückgestutzt worden. Beijing hat somit das Ziel erreicht, die Regierungsordnung Hongkongs auf den Stand von 1984, als die Gemeinsame Erklärung mit Großbritannien unterzeichnet wurde, zurückzuführen.

5 Das Hongkonger Rechtssystem und die Beijinger „Superjudikative“

Gibt es Anzeichen für Veränderungen im Hongkonger Rechts- und Justizsystem, die Einschränkungen bei der Neutralität und politischen Unabhängigkeit der Rechtsprechung erkennen lassen? Das Hongkonger Rechtssystem gehört zweifellos zu den attraktivsten Elementen des dortigen wirtschaftlichen Umfeldes. Die Unabhängigkeit der Gerichte und die Beibehaltung des *Common Law* sind im Grundgesetz für die SVR ausdrücklich gesichert. Bisher sind keine Interventionen Beijings oder politische Manipulationen in der Rechtsprechung oder bei der Neubesetzung von Richterpositionen bekannt geworden.

Eine sehr wichtige Grundsatzentscheidung wurde bereits Ende Juli getroffen, als die Rechtmäßigkeit der Provisorischen Legislative vom Hongkonger Appellationsgericht geprüft wurde. Das Gericht vertrat den Standpunkt,

¹³Zu einer detaillierten Analyse dieser Organe vgl. *Hsin Pao*, Hongkong, 21.8.1997; *Jingbao yuekan*, Hongkong, 1997/9, S.6-7.

¹⁴*China aktuell*, 1997/8, S.750.

daß die Legislative vom Souverän in Beijing errichtet worden und deshalb der Rechtsprechung durch Hongkonger Gerichte entzogen sei. Diese Entscheidung wurde insbesondere von der politischen Opposition heftig kritisiert. Damit würden Befugnisse in der Rechtsprechung gegenüber Beijing preisgegeben. Andere gaben zu bedenken, daß es aller Voraussicht nach zu sofortigen massiven Eingriffen Beijings gekommen wäre, wenn das Gericht in einer so politisch heiklen Grundsatzfrage anders entschieden hätte.¹⁵

Aufgrund der faktischen politischen Kräfteverhältnisse wird die richterliche Unabhängigkeit in Hongkong in ihrem Kern wohl tatsächlich nur zu schützen sein, wenn sich die Gerichte in Verfahren, die den Souveränitätsanspruch Beijings unmittelbar berühren, äußerste Zurückhaltung auferlegen. Mit einer solchen Zurückhaltung wird allerdings eine nahezu uneingeschränkte Autorität zur Rechtsetzung und Rechtsauslegung durch den Nationalen Volkskongreß in Beijing anerkannt: Das Grundgesetz für die SVR Hongkong wird vom Ständigen Ausschuß des Nationalen Volkskongresses letztinstanzlich ausgelegt und ist durch das NVK-Plenum mit einfacher Mehrheit abzuändern. Darüber hinaus kann der Ständige Ausschuß des NVK solche Hongkonger Gesetze und Verordnungen außer Kraft setzen, die aus chinesischer Sicht nicht mit dem Grundgesetz kompatibel sind. Der Ständige Ausschuß wird dabei von einem nach dem Souveränitätswechsel neu eingerichteten zwölfköpfigen Ausschuß für das Hongkonger Grundgesetz (*Basic Law Committee*, die Hälfte der Ausschußmitglieder kommt aus Hongkong) beraten, dessen Befugnisse bislang nicht näher spezifiziert sind. Solange aber die Kompetenzabgrenzung zwischen dem *Basic Law Committee* und dem Hongkonger Obersten Revisionsgerichtshof (*Court of Final Appeal*) ungeklärt ist, wird die „Superjudikative“ für Hongkongs verfassungsrechtliche Angelegenheiten zweifelsfrei in Beijing sitzen.¹⁶

Was in der Hongkonger Rechtspraxis künftig auch für ausländische Unternehmen an Bedeutung gewinnen könnte, sind die vielfältigen Wechselwirkungen zwischen dem Hongkonger *Common Law* und dem Rechtssystem der VR China. Es wäre eine Illusion zu glauben, Hongkong ließe sich als rechtliche Enklave von der VR China dauerhaft isolieren. Das Grundgesetz der SVR Hongkong gewinnt, wie schon das Verfahren im Juli gezeigt hat, eine fundamentale Bedeutung für die Rechtsprechung in Hongkong, insbesondere in allen politisch sensiblen Fragen, die in irgendeiner Weise die Souveränität der VR China und die Regierung der SVR Hongkong berühren. Andererseits wird das Hongkonger Recht aufgrund der politischen Abtrennung vom Vereinigten Königreich künftig zunehmend eine eigenständige Entwicklung gegenüber dem britischen *Common Law* nehmen.¹⁷

Die Nagelprobe für das Hongkonger Rechts- und Justizsystem wird die Strafverfolgung und Urteilsfindung in Korruptionsfällen sein, in die Bürger der VR China verwickelt sind. Sollte hier mit zweierlei Maß gemessen werden und die Hongkonger Justiz an Glaubwürdigkeit ver-

lieren, so könnte die Verlässlichkeit und politische Neutralität der gesamten Justiz in Frage gestellt werden.¹⁸ Die angesehenen Hongkonger Institutionen der Korruptionskontrolle¹⁹ und Rechtspflege werden zweifellos mit aller Energie versuchen, die Fairness und Funktionstüchtigkeit des Rechtssystems zu bewahren. Bislang ist in der Tat keine dramatische Verschärfung der Korruptionseentwicklung in Hongkong festzustellen. Der Einsatz für die Bewahrung eines politisch unabhängigen und korruptionsfreien Rechtssystems könnte aber zusehends erschwert werden durch die prekäre Stellung der Legislative in der neuen Regierungsordnung und durch die ungewisse Qualität der künftigen Gesetzgebung.

6 Hongkongs internationale Rolle als Brücke nach China

Die in der britisch-chinesischen Gemeinsamen Erklärung von 1984 sowie im Grundgesetz für die SVR Hongkong festgelegten Regeln für den internationalen Status Hongkongs stehen auch nach dem Machtwechsel nicht in Frage. Hongkong ist als eigenständiges Mitglied in internationalen Organisationen vertreten (z.B. Welthandelsorganisation, Asiatisch-pazifische Wirtschaftskooperation, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich) und nimmt weiterhin teil an Hunderten internationaler Abkommen, denen es noch unter der britischen Kolonialherrschaft beigetreten war und denen die VR China zum Teil nicht angehört (so unterliegt Hongkong etwa weiterhin der Internationalen Konvention über bürgerliche und politische Rechte, die eine Berichtspflicht der Regierung einschließt und der die VR China bisher nicht beigetreten ist).²⁰ Diese Mitgliedschaften gelten als wichtiger Beleg dafür, daß Hongkong in Währungs- und Finanzfragen autonom bleibt. Die Jahrestagung von Weltbank und Internationalem Währungsfond im September 1997 in Hongkong war eine Bekräftigung der eigenständigen Rolle Hongkongs in der Weltwirtschaft.

Tung Chee-hwa hat im Herbst nach seinem Amtsantritt Reisen in die Vereinigten Staaten und nach Europa dazu genutzt, um Hongkong als „Brücke“ für die Internationalisierung Chinas zu präsentieren. Tung trat dabei als Advokat ganz Chinas auf und warb um Verständnis auch für die Schattenseiten des chinesischen Modernisierungsprogramms.²¹ Zugleich präsentierte er Hongkong als Katalysator für die volle Integration Chinas in die Weltwirtschaft. Deutlich wurde bei diesen ersten offiziellen Reisen des neuen Regierungschefs in den Westen, daß Hongkongs internationale Rolle sich schon kurz nach dem Machtwechsel fundamental gewandelt hat: Jahrelang war das Territorium ein virulenter Konfliktpunkt in den politischen Beziehungen Chinas zum Westen. Künftig könnte

¹⁸Vgl. Oxford Analytica, „HK's Post-Handover Judiciary Faces Challenges Mediating Local and Mainland Laws“, in: *The Korea Economic Weekly*, 7.7.1997, S.10.

¹⁹Zur Stellung der *Independent Commission Against Corruption* siehe *China aktuell*, Oktober 1997, S.971.

²⁰Vgl. „China notifies UN on Treaties Applying to Hongkong“, *Xinhua News Agency* (United Nations), 22.6.1997.

²¹*Far Eastern Economic Review*, 25.9.1997, S.15-16; *South China Morning Post*, 22.10.1997.

¹⁵Zu dieser Diskussion vgl. *South China Morning Post*, 29./30.7.1997; *Asian Wall Street Journal*, 30.7.1997.

¹⁶*South China Morning Post*, 27.5., 25.7. und 4.10.1997.

¹⁷Wang Chenguang, „A case of common law sense“, in: *South China Morning Post*, 6.5.1997.

Hongkong zur konstruktiven Kooperation zwischen China und dem Westen beitragen.

Nahezu gar nicht beeinflussen kann Hongkong die Entwicklungen in den chinesisch-amerikanischen Beziehungen: Handelskriege zwischen China und den USA gehören zu den am meisten gefürchteten Szenarien unter der Hongkonger Unternehmerschaft. Die wirtschaftliche Integration im kantonesischen Wirtschaftsraum hat Hongkong hochgradig verwundbar gemacht gegenüber Handelsanktionen, die sich gegen China richten könnten. Dieser internationale Faktor ist jedoch der Einwirkung Hongkongs entzogen und allein von der Dynamik der amerikanisch-chinesischen Beziehungen abhängig.

7 Strategische Kalküle Beijings und Hongkongs Autonomie

Martin Lee, der prominente Führer der chinakritischen Opposition in Hongkong, stellte im September der Hongkong-Politik Beijings ein zufriedenstellendes Zeugnis aus. Das SVR-Grundgesetz biete zwar die Handhabe zu einer autoritären Regierungsausübung, bisher sei es dazu aber nicht gekommen: „We had a tyrant created by China, having all the draconian powers he needed. He has not used any yet. But there's no guarantee that he's not going to use it tomorrow... We can only say the dictator has been benign“.²²

Mangels wirkungsvoller Sicherungen gegenüber einer willkürlichen Machtausübung Beijings sind es letztlich zwei Faktoren, die entscheidend dafür sind, daß China Hongkong politisch und wirtschaftlich nicht an die Wand drücken wird: erstens die zentrale Bedeutung Hongkongs für den chinesischen Modernisierungsprozeß (das ist die Fabel von der Gans, die goldene Eier legt und die man deshalb nicht einfach schlachtet) und zweitens das unveränderte Ziel Beijings, eine Wiedervereinigung mit Taiwan zu erreichen. Um dieses Ziel zu erreichen, braucht Beijing ein attraktives und glaubwürdiges Modell der Vereinigung mit Hongkong.

Dies sind die übergeordneten strategischen Kalküle Beijings, die bisher eine wirkungsvolle Schranke für willkürliche Eingriffe in die Wirtschaft und Politik Hongkongs bilden (das gilt natürlich nur, solange die Beijinger Führung rational und einheitlich handeln kann). Beide Faktoren erscheinen viel wichtiger als die rechtlichen Verpflichtungen, die sich aus der britisch-chinesischen Gemeinsamen Erklärung von 1984 oder aus dem Grundgesetz für die SVR Hongkong ergeben.

Die bisherige Entwicklung in Hongkong nach dem Machtwechsel deutet darauf hin, daß sich die Spielregeln in der Hongkonger Wirtschaft und Politik schrittweise, aber durchgreifend ändern. Es handelt sich jedoch nicht um eine von Beijing verordnete Transformation, sondern um einen durch die Vertiefung der wechselseitigen wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Integration ausgelösten, schleichenden Wandel. Dieser Wandel wird Hongkong und China einander ähnlicher machen als bisher, wobei die Bedrohung der Autonomie Hongkongs durch politische Eingriffe Beijings nie weichen wird.

Yu-Hsi Nieh

Die Beziehungen zwischen beiden Seiten der Taiwan-Straße nach der Rückgabe Hongkongs an China

1 Hongkongs Rolle für beide Seiten der Taiwan-Straße

Am 1. Juli d.J. wurde die Souveränität über Hongkong von Großbritannien an die VR China zurückgegeben. Unter der britischen Kolonialherrschaft diente Hongkong als eine politische Pufferzone zwischen Taiwan und dem chinesischen Festland, die seit 1950 durch die Pattsituation vom Bürgerkrieg getrennt sind. In der zweiten Hälfte der 80er Jahre begann eine gewisse Entspannung in der Taiwan-Straße, und beide Seiten bauten hauptsächlich über Hongkong eine Art von sogenannten „indirekten Verbindungen“ auf. Nun stellt sich die theoretische Frage, ob nach dem Machtwechsel in Hongkong bereits „direkte“ Verbindungen zwischen beiden Seiten der Taiwan-Straße bestehen.

Während Beijing seit Ende der 70er Jahre unermüdlich zur Aufnahme von „drei Verbindungen“ (Post, Handel und Verkehr) zwischen beiden Seiten der Taiwan-Straße drängt, hat dies die Regierung Taipei bislang abgelehnt. Im Hinblick auf die Rückgabe der britischen Kolonie an Beijing verabschiedete der Gesetzgebungsyuan (Parlament) in Taiwan am 18. März d.J. ein Gesetz zu Hongkong und Macau, wonach beide Territorien für Taiwan auch nach dem Machtwechsel weiter als Dritttorte gelten sollen¹ (die portugiesische Enklave wird am 20. Dezember 1999 an Beijing zurückgegeben). Als Sonderverwaltungszone (SVZ) der VR China darf Hongkong gemäß Art.10 der Sino-britischen Gemeinsamen Erklärung von 1984 und Art.151 des vom chinesischen Nationalen Volkskongreß 1990 verabschiedeten SVR-Grundgesetzes Wirtschafts- und Kulturbeziehungen mit anderen Staaten und Regionen unterhalten und entsprechende Verträge unterzeichnen. Allerdings erklärte am 22. Juni 1995 Qian Qichen, Vizepremier und Außenminister der Regierung Beijing,

²² *South China Morning Post*, 6.9.1997.

¹ Ausführlich dazu siehe C.a., 1997/3, Ü 29.