

Heike Holbig/
Liu Jen-kai

Drei Jahre Politisches System der SVR Hongkong: „Business as Usual“ oder „Deformierte Demokratie“?

- Teil I -

Gliederung

- 1 **Ausgangsbedingungen für die politischen Kräfteverhältnisse im Jahr 1997**
 - 1.1 Die Janusköpfigkeit des Basic Law
Aufrechterhaltung des „vorherigen“ kapitalistischen Systems ...
... oder Wahrung eines „hohen Grades an Autonomie“?
 - 1.2 Das Erbe der Patten-Ära
Ehrgeizige Demokratisierungsschritte Londons ...
... und ihre Rücknahme durch Beijing
- 2 **Der Wandel des politischen Systems seit 1997**
 - 2.1 Die Exekutive
Weitgehende institutionelle und personelle Kontinuität
Zentrifugale Tendenzen innerhalb der Regierung
Wachsender Koordinations- und Kontrollverlust
Teufelskreis sinkender Effizienz und Legitimität
 - 2.2 Die Legislative
Das Übergangsparlament - besser als sein Ruf?
Politische Kräfteverschiebungen nach der Neuwahl der
Legislative
Fraktionskämpfe und Frustrationen im demokratischen Lager
Debatte um die Einführung eines ministeriellen Systems -
Ausweg aus dem Dilemma?

(Zweiter Teil des Beitrags folgt im nächsten Heft.)

Am 1. Juli 2000 beging die Sonderverwaltungsregion (SVR) Hongkong den dritten Jahrestag ihrer Rückkehr unter die Souveränität der Volksrepublik China. Eigentlich hätten Hongkongs Bürger Anlass gehabt, diesen Tag freud- und friedvoll zu feiern, da sich seit der ersten Hälfte dieses Jahres nach langem Bangen endlich die Erholung von den rezessionären Folgen der Asienkrise abzeichnet, die das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben der Stadt kurz nach dem Souveränitätswechsel heimgesucht hatte. Ein Rückgang der Arbeitslosigkeit (von einem Höchststand von 6,3% im April 1999 auf zuletzt 5,1%), eine Stabilisierung der Preise, ein Anziehen des Wirtschaftswachstums, der Konsumnachfrage, der Exporte und des Tourismus sind deutliche Anzeichen, dass die ökonomische Krise vorerst überwunden sein dürfte und Hongkong sich nun aktiv der selbstgesetzten Aufgabe widmen kann, die Stadt als regionales Zentrum für Finanzdienstleistungen und Informationstechnologie zu sichern und auszubauen.¹

Stattdessen aber waren die Feierlichkeiten von zahlreichen Protestkundgebungen überschattet, die sich nicht nur zeitlich über mehrere Wochenenden, sondern auch über die verschiedensten Bevölkerungsgruppen erstreck-

ten. Unternehmer und Arbeiter, Immobilieneigentümer und Mieter, Lehrer und Ärzte, von der umstrittenen Regelung zum Aufenthaltsrecht in der SVR betroffene Festlandsbürger² und schließlich mehr als 10.000 Angehörige des *Civil Service*³ machten einer gesellschaftlichen Unzufriedenheit Luft, die sich anlässlich zahlreicher wahrgenommener Versäumnisse und Fehler der politischen Führung angestaut hatte. Der kollektive Unmut richtete sich gegen Regierungschef (*Chief Executive*) Tung Chee-hwa persönlich sowie gegen seine Regierungsmannschaft insgesamt, denen politische Verantwortungslosigkeit, fachliche Inkompetenz und Ineffizienz, ein plutokratischer Regierungsstil, Elitismus sowie die Missachtung sozialer Belange vorgeworfen wurde.

Vor dem Hintergrund der angelaufenen Vorbereitungen für die Neubesetzung des Amtes des Regierungschefs ab 2002 gewannen wiederholte Rücktrittsforderungen an die Adresse Tung Chee-hwas besondere Schärfe. Darüber hinaus wurden aber auch Stimmen für eine beschleunigte Demokratisierung des politischen Systems laut. So wurde die seit langem vom demokratischen Parteienlager gestellte Forderung aufgegriffen, die im *Basic Law*, der Hongkonger Verfassung, frühestens für das Jahr 2007 vorgesehene Möglichkeit einer allgemeinen direkten Volkswahl des Regierungschefs (Annex I) auf das Jahr 2002 vorzuziehen. Dem bisher gültigen Verfahren, gemäß dem der Regierungschef der SVR durch ein Wahlkomitee (*Election Committee*) bestimmt wird, das in seiner faktischen Zusammensetzung einseitig die Interessen Beijings und der Hongkonger Geschäftselite repräsentiert, sollte damit vorzeitig ein Ende gesetzt werden.⁴

Wenn einige öffentliche Meinungsführer auch versuchten, die etwa von der *Washington Post* mit der Bezeichnung „City of Protests“ eingefangene Stimmung als Ausdruck von Meinungsfreiheit und einer lebendigen, offenen politischen Kultur in Hongkong positiv zu werten, so weisen die Proteste doch auf eine tiefgreifende Schwäche des politischen Systems der SVR Hongkong hin.⁵ Angesichts der jüngsten Ereignisse von einer Autoritäts- bzw. Legitimationskrise zu sprechen, wie sie von manchen Autoren bereits seit längerem beschworen wird,⁶ wäre freilich verfrüht. Bei den Protesten mag es sich um eine erwartbare, der wirtschaftlichen Rezession hinterherhinkende Unzu-

²Vgl. C.a., 1999/1, Ü 35, 1999/5, Ü 22, 1999/6, Ü 26, 2000/1, Ü 35, 2000/5, Ü 32 sowie den zweiten Teil dieser Artikelserie im nächsten Heft.

³In Anlehnung an die übliche Praxis innerhalb der deutschsprachigen Literatur zu Hongkong werden hier wie im Folgenden englischsprachige Bezeichnungen von Ämtern und Institutionen im Original beibehalten, sofern sie spezifische Elemente des vom britischen Kolonialsystem übernommenen politischen Systems wiedergeben, deren Charakter durch eine Wiedergabe mittels deutscher Begriffe verfälscht würde. So wird etwa der Begriff des „öffentlichen Dienstes“ dem Aufgabenbereich des *Civil Service* nicht gerecht, da dieser neben der administrativen Implementation von Politik auch die eigenständige Initiierung und Formulierung der Regierungspolitik beinhaltet.

⁴Vgl. C.a., 2000/6, Ü 39; Radio Television HK, Radio 3, 1.7.00, nach SWB, 3.7.00; SCMP, 1., 2., 6., 8., 10., 11.7.00, Wall Street Journal (Internetausgabe), 1., 3.7.00.

⁵*Washington Post*, 29.6.00; SCMP, 11.7.00.

⁶Wong, Timothy Ka-ying, „The Legitimacy Problem of the Hong Kong SAR Government: Challenge and Response“, in: *Issues & Studies*, 35/4 (July/August 99), S.55-85; Rosenau, James N., „Authority in Crisis: A Global Process and a Hong Kong Reality“, in: *Asian Journal of Political Science*, 7/2 (December 99), S.1-20.

¹Vgl. C.a., 2000/1, Ü 37, 2000/6, Ü 39.

friedenheit der Bevölkerung handeln, die, von populistischen Stimmen verstärkt, die Regierung zwangsläufig unter verstärkten Handlungs- und Legitimationsdruck setzt, sich aber im Zuge der wirtschaftlichen Erholung früher oder später wieder auflösen dürfte. Dennoch stellt sich die Frage, ob die ökonomische Krise nicht doch ein grundlegendes strukturelles Legitimationsdefizit des politischen Systems der SVR offengelegt hat, das sich in der Zukunft verschärfen und einen Bedarf an politischen Reformen erzeugen könnte, der letztendlich den Widerstand Beijings provozieren müsste.

Um dieser Frage nachzugehen, sollen die wichtigsten Komponenten des politischen Systems der SVR Hongkong in ihrer Entwicklung seit dem Souveränitätswechsel im Jahr 1997 beleuchtet werden. Dazu wird es zunächst nötig sein, die im *Basic Law* konstitutionell verankerten sowie die sich aus den politischen Reformen im Vorfeld der Übergabe ergebenden Ausgangsbedingungen für die politischen Kräfteverhältnisse in Hongkong zu umreißen. Vor diesem Hintergrund kann dann der Wandel des politischen Systems seit 1997 im Einzelnen verfolgt werden. Als Gliederungsprinzip wird dabei das klassische Schema der staatlichen Gewaltenteilung verwandt: Der hier vorliegende erste Teil des Beitrags wird sich dem dynamischen Spannungsverhältnis zwischen Exekutive und Legislative, der im nächsten Heft folgende Teil dann der dritten Gewalt der Judikative und der „vierten Gewalt“ der öffentlichen Meinung widmen. Ist dieses klassische Schema in Hongkong auch nicht idealtypisch verwirklicht, so eignet es sich doch umso besser, die strukturellen Eigenheiten und Widersprüche des Hongkonger Regierungssystems herauszuarbeiten. In einem Ausblick werden abschließend Folgerungen für die mögliche weitere Entwicklung des politischen Systems der SVR Hongkong abgeleitet sowie dessen Relevanz für die politische Entwicklung der VR China diskutiert.

1 Ausgangsbedingungen für die politischen Kräfteverhältnisse im Jahr 1997

1.1 Die Janusköpfigkeit des Basic Law

Beschäftigt man sich mit dem Wandel des politischen Systems in Hongkong seit 1997, so stellt sich zuallererst die Frage nach dem Gradmesser, der an diesen Wandel anzulegen ist. Da die internationale Öffentlichkeit gewöhnlich ein kurzes Gedächtnis hat, wird als Gradmesser üblicherweise die Aufrechterhaltung der politischen Autonomie Hongkongs angelegt, unter der in erster Linie der Verzicht Beijings auf politische Einmischung und die Wahrung der demokratischen Freiheiten verstanden wird. Besieht man aber das im April 1990 verabschiedete *Basic Law* genauer, das die Formel „ein Land, zwei Systeme“ konstitutionell umsetzt, so wird deutlich, dass die Gewährleistung eines „hohen Grades an Autonomie“ (Art. 2) keineswegs als unwandelbares, vorrangiges Prinzip verankert ist. Vielmehr steht es neben - bzw., wie manche Autoren meinen, unter und in potenziellem Widerspruch zu - einem weiteren Verfassungsziel, nämlich dem Prinzip, das „vorherige“ ka-

pitalistische System und den Lebensstil für 50 Jahre unverändert zu belassen (Art. 5).⁷

Aufrechterhaltung des „vorherigen“ kapitalistischen Systems ...

Nun lässt der Wortlaut des *Basic Law* zwar offen, was unter dem „vorherigen“ (*previous*, chin: *yuanyou de*, wörtlich: „ursprünglichen“) kapitalistischen System zu verstehen ist. Vor einem längeren historischen Zeithorizont und aus der Perspektive der lokalen gesellschaftlichen Kultur aber liegt die Interpretation nahe, dass die Autoren des Grundgesetzes dabei die koloniale Ordnung im Kopf hatten, wie sie sich seit der Mitte des 19. Jahrhunderts bis in die frühen 1980er Jahre hinein bewährt und die Attraktivität des weltweit „freiesten“ Wirtschaftsstandortes Hongkong gewährleistet hatte. Im Kern lässt sich dieses koloniale Modell als eine korporatistische Allianz zwischen einer hocheffizienten, der wirtschaftlichen Ideologie des *Laissez-faire* verschriebenen Verwaltung und der lokal ansässigen Geschäftselite beschreiben. Letztere war in allen für das Gemeinwesen relevanten Gremien vertreten und stand dem mit starken exekutiven Kompetenzen ausgestatteten Gouverneur und seiner Verwaltung beratend zur Seite. Elemente repräsentativer Demokratie, die die Effizienz des Systems nur beeinträchtigt hätten, waren nicht vorgesehen.⁸

Blieb dieses Modell einer korporatistischen Kooptation der Geschäftselite, auch als „consensus capitalism“ oder „tycoon plutocracy“ bezeichnet, bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts hinein als Normalfall britischer Kolonien unhinterfragt, so diente seit der Gründung der Volksrepublik China im Jahr 1949 die Beschwörung der „kommunistischen Gefahr“ der kolonialen Führung als Argument gegen die Einführung von demokratischen Elementen einer parlamentarischen Demokratie. Insbesondere wurden Forderungen nach einer stärkeren demokratischen Verantwortlichkeit der Regierung und nach einer politischen Aufwertung des *Legislative Council* von einem rein beratenden Organ hin zu einem parlamentarischen Kontrollorgan abgewehrt, indem auf die Gefahren einer Infiltration Hongkongs durch kommunistische Kräfte und einer Schwächung des Wirtschaftsstandorts durch eine gesellschaftliche Politisierung verwiesen wurde. Das von der Exekutive dominierte politische System bestand somit ungebrochen bis in die achtziger Jahre hinein fort. Es hat nicht nur den Vorstellungshorizont der Autoren des *Basic Law* nachhaltig geprägt, sondern entsprach auch den Wünschen Beijings nach Aufrechterhaltung des Hongkonger Gemeinwesens als einem stabilen, prosperierenden und von politischen Debatten und Konflikten weitgehend unbeeinflussten Wirtschaftsstandort. Die weit reichenden Kompetenzen, die das *Basic Law* der Exe-

⁷Kuan Hsin-chi, „Is the 'One Country, Two Systems' Formula Working?“, in: Wang Gungwu, John Wong (Hrsg.), *Hong Kong in China. The Challenges of Transition*, Singapore: Times Academic Press, 1999, S.23-46.

⁸Pepper, Suzanne, „Elections, Political Change and Basic Law Government: The Hong Kong System in Search of a Political Form“, in: *The China Quarterly*, No.162 (June 00), S.410-438; Tang, James T.H., „Business as Usual: the dynamics of government-business relations in the Hong Kong Special Administrative Region“, in: *Journal of Contemporary China*, No.8(21) (1999), S.275-295.

kutive zuschreibt, sind Ausdruck dieser Vorstellungen und Wünsche.

... oder Wahrung eines „hohen Grades an Autonomie“?

Erst in den frühen 1980er Jahren, als die Rückkehr Hongkongs unter die Souveränität der VR China absehbar wurde - im Jahr 1984 einigten sich Beijing und London in ihrer „Joint Declaration“ über grundsätzliche Fragen der Rückgabe -, wurden einige Reformen des politischen Systems initiiert. Diese beschränkten sich im Wesentlichen auf die Einsetzung einer zweiten Verwaltungsebene in Gestalt der so genannten *District Boards*, die als Übungsterrain lokaler Selbstverwaltung mit Ansätzen repräsentativer Demokratie konzipiert waren. Ferner wurde 1984 das Wahlverfahren für den *Legislative Council* diversifiziert, indem nun ein Teil der Sitze durch berufsständische und branchenbezogene Wahlkollegien (*functional constituencies*) sowie ein anderer Teil durch ein Wahlkolleg „gewählt“ wurden, das sich aus Mitgliedern der neuen *District Boards* sowie der bereits zuvor als lokale Beratungsgremien existierenden *Municipal Councils* (*Urban Councils* und *Regional Councils*) zusammensetzte.⁹ Zynische Stimmen verspotteten diese Reformen als kosmetische Maßnahmen, um den „Verrat“ Hongkongs durch die britische Regierung zu verbrämen und vor der eigenen und der internationalen Öffentlichkeit einen „würdigen Abgang“ aus der Kronkolonie zu inszenieren. Andere sahen darin das zumindest in Ansätzen gelungene Bemühen Londons, vor der Rückgabe an die VR China einige Elemente demokratischer Selbstverwaltung in Hongkong zu implantieren, die die Aufrechterhaltung der politischen Autonomie in der Zukunft sichern sollten.¹⁰

Intensiven Ausdruck erhielten die Forderungen nach Demokratisierung aber erst nach der Niederschlagung der Studentenbewegung in Beijing im Jahr 1989. Der „Tiananmen-Schock“ war ausschlaggebend dafür, dass die Hongkonger Bevölkerung selbst den Aufbau einer funktionierenden lokalen Selbstverwaltung als zentralen Schutz vor einer oppressiven politischen Herrschaft Beijings nach 1997 erkannte. Die große Stunde des demokratischen Lagers in Hongkong hatte geschlagen, das, verkörpert durch charismatische politische Führungsgestalten wie Martin Lee und Szeto Wah, die Angst vor einem oppressiven Beijing zum Hauptantrieb für demokratische Reformen verwandelte. Das *Basic Law*, das ein knappes Jahr später verabschiedet wurde, trägt die Spuren dieser Angst. Das Prinzip der Gewährleistung eines „hohen Grades an Autonomie“, die Zusicherung einer beschränkten Verantwort-

ung der Exekutive gegenüber der Legislative, einer unabhängigen Judikative und demokratischer Freiheiten, die in den Anhängen festgeschriebene graduelle Ausweitung direkter Wahlen für den *Legislative Council* (von anfangs 20 auf 30 von insgesamt 60 Sitzen für die zweite und dritte Legislaturperiode (Annex II) sowie die Inaussichtstellung einer weiteren Demokratisierung der Wahlverfahren für die Legislative und den Regierungschef ab dem Jahr 2007, sprechen diese Sprache (Art. 45, 68). Der Demokratisierung, insbesondere der Wahl zum Regierungschef, haben die Beijing-freundlichen Kräfte allerdings hohe Barrieren in den Weg gestellt; so verlangt eine entsprechende Änderung des Wahlverfahrens nicht nur eine Zweidrittelmehrheit im *Legislative Council*, sondern auch die Zustimmung des Regierungschefs im Amt und des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses der VR China (Annex I). Wie eine Kommentatorin spottet: „Basic Law drafters had obviously mastered the British colonial art of 'safe' constitutional design“.¹¹

Hier wird die Janusköpfigkeit der Hongkonger Verfassung deutlich, die einzelne Elemente einer repräsentativen Demokratie und eines liberalen Pluralismus aufweist, im konstitutionellen Grundgefüge aber das alte korporatistische politische System fortschreibt. Dieses politische Mischsystem, das in der politischen Realität noch um Elemente einer informellen, personenbezogenen Beeinflussung der lokalen Politik durch die Beijinger Einheitsfrontpolitik bereichert wird, hat potenziell schwerwiegende Folgen für die Legitimation der Hongkonger Regierung: Es begründet eine institutionelle Trennung zwischen teildemokratisierten Wahlverfahren und dem damit verbundenen Anspruch auf demokratische Verantwortlichkeit einerseits und einer im Wesen von der Exekutive dominierten Regierung andererseits. Spannungen und Missverhältnisse zwischen politischer Beteiligung, politischer Vertretung und politischer Macht scheinen in diesem System „deformierter Demokratie“ damit vorprogrammiert.¹²

1.2 Das Erbe der Patten-Ära

Ehrgeizige Demokratisierungsschritte Londons ...

Mit der Ernennung Christopher Pattens zum letzten Gouverneur Hongkongs im Juli 1992 begann das Finale der politischen Herrschaft Großbritanniens über die Kronkolonie. Vor dem Hintergrund des „Tiananmen-Schocks“ und der internationalen Überzeugung von einem Kollaps des Kommunismus entschied sich die koloniale Führung in Hongkong zu einem „Crash-Kurs“ im Aufbau demokratischer Institutionen und demokratischen Bewusstseins. Verlautbartes Ziel war es, eine „größtmögliche Partizipation der Bevölkerung Hongkongs“ herzustellen. Im Mittelpunkt des Reformpakets stand die Aufwertung des *Legislative Council* gegenüber der Exekutive. Sie stellte eine Gratwanderung zwischen einer möglichst weitgehenden Demokratisierung der Wahlverfahren innerhalb des politischen Systems und der Einhaltung des Wortlauts der *Joint Declaration* und des *Basic Law* dar.¹³

⁹Eine ausführliche Darstellung der Organe der lokalen Selbstverwaltung gibt Lo Shiu-hing, „Democratization without Decentralization: local government in Hong Kong“, in: *Journal of Contemporary China*, No.8(21) (1999), S.297-318.

¹⁰Ebenda; vgl. auch Chan, Ming K., „Deformed Polity and Limited Autonomy Under Chinese Sovereignty: Realignment of the Democratic Camp in the Hong Kong SAR, 1997-2000“ (Preliminary Draft) (Unveröffentlichtes Manuskript, vorgelegt auf der internationalen Konferenz „Hong Kong in Transition 2000“ im Juni 2000 in London); So, Alvin Y., „Hong Kong's Problematic Transition: Power Dependency or Business Hegemony“, in: *The Journal of Asian Studies*, No.59/2 (May 00), S.359-381; Scott, Ian, „The Disarticulation of Hong Kong's Post-Handover Political System“, in: *The China Journal*, Issue 43 (January 00), S.29-53.

¹¹Pepper, Suzanne, a.a.O., S.424.

¹²Baum, Richard, „Democracy Deformed. Hong Kong's 1998 Legislative Elections - and Beyond“, in: *The China Quarterly*, No.162 (June 00), S.439-464.

¹³Pepper, Suzanne, a.a.O.; Baum, Richard, a.a.O.

Mit seiner Wahlrechtsreform hielt sich Patten nach seinem eigenen Verständnis durchaus an die Vorgaben dieser Dokumente - er habe nur bestehende Regelungslücken und Grauzonen genutzt, um die folgenden Demokratisierungsschritte zu vollziehen:

- eine Ausweitung des wahlberechtigten Teils der Bevölkerung durch die Senkung des Wahlalters von 21 auf 18 Jahre und die Änderung der Wahlverfahren für die berufsständigen und branchenbezogenen Wahlkomitees, deren Zahl zugleich um neun erhöht wurde;
- die Einführung des Mehrheitswahlrechts (*single seat, single vote*) für die direkt zu wählenden Sitze im *Legislative Council*, von der zu erwarten war, dass sie die Kandidaten der demokratischen Parteien begünstigen würde;
- eine weitere Ausdehnung der direkten Wahlen zu den *District Boards* und den *Municipal Councils*, wovon ein signifikanter Einfluss auf die Zusammensetzung des ausschließlich aus direkt gewählten Mitgliedern der *District Boards* bestehenden Wahlkomitees (*Election Committee*) erwartet wurde, von welchem 1995 wiederum zehn Abgeordnete des *Legislative Council* gewählt werden sollten.

Insbesondere die letzte Reformmaßnahme verstieß gegen den bis dahin erreichten Konsens zwischen Beijing und London. Denn im *Basic Law* war zwar offen gelassen worden, wie sich das Wahlkomitee im Detail zusammensetzen sollte, jedoch waren die Außenminister übereingekommen, dass sich dieses nicht in seiner Gesamtheit aus direkt gewählten Mitgliedern zusammensetzen sollte. Entsprechend verhärteten sich im Verlauf zahlreicher Geheimdiplomatie-Runden die Fronten, bis Patten schließlich nach einem konstatierten Scheitern der Gespräche mit Beijing einseitig die Umsetzung des Reformpakets einleitete. Zwischen September 1994 und September 1995 fanden daraufhin die Wahlen zu den *District Boards*, den *Municipal Councils* und zum *Legislative Council* nach dem reformierten Wahlrecht statt, das den demokratischen Parteien wie erwartet deutliche Stimmgewinne sicherte.¹⁴

... und ihre Rücknahme durch Beijing

Wie ebenfalls erwartet werden konnte, nahm Beijing diesen Coup der Tatsachenschaffung allerdings nicht hin. Bereits im Frühjahr 1994 hatte die chinesische Zentralregierung angekündigt, alle nach dem reformierten Wahlrecht gewählten Organe zum 1. Juli 1997 aufzulösen. Damit war unter anderem die Chance des so genannten „through train“ vertan, die vorgesehen hatte, dass der letzte vor der Übergabe gewählte *Legislative Council* im Amt bleiben könne, sofern er nach den im *Basic Law* festgelegten Grundsätzen gewählt würde - eine Bedingung, die gemäß Beijings Verständnis nach Pattens einseitigen Wahlrechtsreformen nicht mehr erfüllt war. An die Stelle des aufzulösenden Organs sollte ein *Provisional Legislative Council*

treten, dessen Mitglieder durch jenes von Beijing eingesetzte Auswahlkomitee (*Selection Committee*) zu bestimmen seien, das auch für die Wahl des Regierungschefs zuständig sein würde.

Der Konfrontationskurs zwischen Beijing und London setzte sich darin fort, dass London jede Zusammenarbeit mit dem *Provisional Legislative Council* verweigerte, das seiner Ansicht nach nicht im *Basic Law* vorgesehen und somit konstitutionell nicht legitimiert war. Die vorübergehende Aufwertung des *Legislative Council* zu einem ansatzweise parlamentarischen Organ unter Patten hatte sich damit als Pyrrhus-Sieg erwiesen: Mit der Übergabe Hongkongs war dieses Gremium, das bereits im Vorhinein als reines „rubber stamp“-Organ abgetan wurde, in der öffentlichen Meinung erheblich delegitimiert. Anstatt der Verwaltung souverän gegenüberzutreten zu können, stand dem Übergangsparlament bevor, selbst zum Gegenstand fortgesetzter Debatten über seine Existenzberechtigung und öffentlichen Geschachers über die zu Grunde liegenden Wahlverfahren zu werden. Die ihm gestellte Aufgabe, ein funktionsfähiges Kontrollorgan und demokratisches Gegengewicht zur Exekutive zu bilden, musste es unter diesen Ausgangsbedingungen fast zwangsläufig verfehlen.¹⁵

Der einzige Ausweg, der London damit vor seinem Rückzug noch blieb, um die koloniale Ordnung und die politische Kultur Hongkongs für die Zeit nach der Übergabe abzusichern, war die zügige Konsolidierung des Hongkonger *Civil Service* zu einem für die Nachfolgeregierung der SVR unverzichtbaren Pool bürokratischer Kompetenzen. Im Vergleich zu parlamentarischen Konfrontationskurs setzte London hier darauf, dass im *Basic Law* ohnehin eine Dominanz der Verwaltung angelegt war und ein effizienter *Civil Service* damit die besten Chancen für eine „sanfte“ Übernahme in das neue politische System haben sollte. In den Jahren unmittelbar vor 1997 machte die koloniale Regierung daraufhin zahlreiche Anstrengungen, den Prozess der „Lokalisierung“, also der Besetzung des *Civil Service* mit Chinesen (Personen mit dauerndem Aufenthaltsrecht in Hongkong, ohne ausländischen Pass) voranzutreiben.¹⁶ Insbesondere auf den oberen Ebenen der administrativen Hierarchie gelang es, einige prominente Persönlichkeiten heranzubilden, die britischen Verwaltungsethos mit politischer Popularität vor dem heimischen Publikum verbanden. Allen voran traf dies auf Frau Anson Chan als *Chief Secretary* zu, unter deren Leitung der *Civil Service* zu einem politischen Akteur heranwuchs, der sich seiner unverzichtbaren Rolle innerhalb des politischen Gemeinwesens Hongkongs durchaus bewusst war.¹⁷

Einem potenziell delegitimierten Übergangsparlament stand damit zum Zeitpunkt der Rückgabe Hongkongs an die VR China ein potenziell leistungsfähiger und leistungsbereiter, politisch selbstbewusster und kaum in demokratische Verantwortlichkeiten eingebundener bürokratischer Apparat gegenüber. Ob absichtlich oder un-

¹⁵Ebenda; Pepper, Suzanne, a.a.O.; So, Alvin Y., a.a.O.

¹⁶zum Lokalisierungsprozess des *Civil Service* vgl. Burns, John P., „The Hong Kong Civil Service in Transition“, in: *Journal of Contemporary China*, No.8(20) (1999), S. 67-87.

¹⁷Lau Siu-kai, „From Elite Unity to Disunity: Political Elite in Post-1997 Hong Kong“, in: Wang Gungwu, John Wong (Hrsg.), *Hong Kong in China. The Challenges of Transition*, Singapore: Times Academic Press, 1999, S.47-74, hier insbes. S.54/55.

¹⁴Opitz, Peter J., „Die Wahlen zum ersten Hongkonger Legislativrat in historischer Perspektive“, in: Gunther Bös, Roderich Ptak (Hrsg.), *Hongkong, Macau, Südkina: Wandel und Wachstum*, Köln: Deutscher Instituts-Verlag, 1999, S.48-69, hier S.52-56.

absichtlich waren durch die britischen Manöver so Ausgangsbedingungen für das politische Kräfteverhältnis in der SVR Hongkong geschaffen worden, die die im *Basic Law* ohnehin angelegte Dominanz der Exekutive fördern, die Glaubwürdigkeit der demokratischen Institutionen hingegen beeinträchtigten. Zugleich ist dem Erbe der Patten-Ära freilich zuzugestehen, dass es den Geschmack einer demokratischen und liberalen politischen Kultur, von Rechtsstaatlichkeit, freien Wahlen und einer freien Presse überhaupt erfahrbar gemacht hat.

2 Der Wandel des politischen Systems seit 1997

2.1 Die Exekutive

Weitgehende institutionelle und personelle Kontinuität

Im Bereich der Exekutive war der Übergabeprozess von einer vielversprechenden institutionellen und personellen Kontinuität geprägt. Der neue Regierungschef Tung Chee-hwa, der bereits Mitglied des *Executive Council* unter Gouverneur Patten gewesen war,¹⁸ steht wie dieser als dominante Führungsfigur am Apex der Hongkonger Regierung. Das *Basic Law* denkt ihm ähnlich weit reichende Befugnisse wie den früheren Gouverneuren zu. So führt er die Regierung und entscheidet über die Regierungspolitik. Zu Fragen, die die Ausgaben der öffentlichen Hand, die politische Struktur oder die Arbeitsweise der Regierung betreffen, hat er das ausschließliche Recht zur Gesetzesinitiative. Vom *Legislative Council* verabschiedete Gesetze bedürfen seiner Zustimmung, um wirksam zu werden; individuell eingebrachte Gesetzesvorschläge kann er blockieren, sofern sie die Regierungspolitik berühren. Unter bestimmten Bedingungen kann er den *Legislative Council* auflösen. Mittels seiner personalpolitischen Befugnisse, die es ihm erlauben, die Mitglieder des ihm beratend zur Seite stehenden *Executive Council*, alle Richter sowie hohe Beamte des *Civil Service* zu ernennen und zu entlassen, hat er potenziell einen großen Einfluss auf die politischen Entscheidungsprozesse Hongkongs.¹⁹

Im Vergleich zum kolonialen Amt des Gouverneurs ist seine Machtstellung allerdings dadurch tendenziell beeinträchtigt, dass er nicht wie jener nur der „Krone“, sprich der Zentralregierung in Beijing, sondern zugleich auch zumindest ansatzweise dem *Legislative Council* gegenüber verantwortlich ist, obwohl er nicht von diesem gewählt wird. Als Kompromisskandidat Beijings, Londons und der lokalen Geschäftselite wurde der Schiffsmagnat Tung Chee-hwa vielmehr von dem oben erwähnten, von China eingesetzten *Selection Committee* ausgewählt, das sich aus prominenten - und in der Mehrzahl „patriotischen“ - Hongkonger Vertretern zusammensetzte, wobei Vertreter aus Industrie, Handel und Finanzen sowie der gehobenen Dienstleistungsberufe überproportional vertreten sind. Da

dieses *Selection Committee* auch die Mitglieder des ersten *Provisional Legislative Council* ausgewählt hat, machte sich die doppelte Verantwortlichkeit des Regierungschefs anfänglich jedoch nicht nachteilig bemerkbar.²⁰

Auch die im *Basic Law* verankerten Aufgaben des *Executive Council* decken sich mit denen seines kolonialen Vorläufers. Unter dem Vorsitz des Regierungschefs gehören diesem Gremium drei Ex-officio-Mitglieder der Verwaltung (*Chief Secretary, Financial Secretary, Secretary of Justice*) sowie eine unbestimmte Anzahl nicht offizieller Mitglieder an, die ihn in wichtigen politischen Fragen beraten. Vor wichtigen politischen Entscheidungen soll der Regierungschef den *Executive Council* konsultieren; es bleibt ihm allerdings freigestellt, dessen Ratschlag zu folgen oder ihn abzulehnen. Hatte Gouverneur Patten den traditionell hohen Anteil an Vertretern der Wirtschaftselite im *Executive Council* auf vier von neun nicht offiziellen Mitglieder reduziert, so ist dieser Anteil unter Regierungschef Tung Chee-hwa wieder stark angewachsen. Unter den von ihm benannten elf nicht offiziellen Mitgliedern dieses Gremiums befindet sich nur der Gewerkschaftler Tam Yiu-chung, der nicht dem lokalen Business-Establishment zuzurechnen ist.²¹

Die weitestgehende Kontinuität war bei der Übernahme des *Civil Service* zu verzeichnen. Londons Taktik, diesen als Hort britischer politischer Kultur in der SVR auszubauen, ging damit auf. Zur Zeit der Übergabe Hongkongs erfreute sich der *Civil Service* auf Grund seiner hohen Effizienz einer großen Beliebtheit; Anson Chan, die *Chief Secretary*, wurde gar - weit vor Tung Chee-hwa - als beliebteste Kandidatin für das Amt des Regierungschefs gehandelt. Auch China betrachtete den *Civil Service* als „essential element in bringing into reality the smooth transfer and peaceful transition of the Hong Kong administration“²² und freundete sich schließlich sogar mit der Übernahme aller Spitzenbeamten an, um das Vertrauen der Bevölkerung in die Kontinuität der Verwaltung nicht zu beeinträchtigen.

Neben den zentralen Figuren Anson Chan als der neuen *Chief Secretary of Administration* und Donald Tsang als *Financial Secretary* wurde auch, abgesehen vom *Secretary for Constitutional Affairs* und dem *Secretary for Transport*, die gesamte Mannschaft des Regierungsskretariats übernommen. Eine gewichtige Ausnahme bildete die Ersetzung des kolonialen Amtes des Generalstaatsanwaltes (*Attorney General*) durch das neue Amt des *Secretary of Justice*, das mit der Hongkonger Rechtsanwältin Elsie Leung besetzt wurde (vgl. Schaubilder am Ende dieses Teils). Auch andere Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung wie die 1974 etablierte *Independent Commission Against Corruption* (ICAC), das seit 1989 eingerichtete Amt des Ombudsmannes sowie die zahlreich bestehenden Behörden, Beiräte und Ausschüsse wurden von der neuen Regierung der SVR ohne signifikante Änderungen übernommen.²³

²⁰Ebenda; Lau Siu-kai, a.a.O.

²¹Tang, James T.H., a.a.O., S.290; Lau Siu-kai, a.a.O.

²²Preliminary Working Committee, „Some Views of the Preliminary Working Committee of the SAR Preparatory Committee on Maintaining the Stability of the Hong Kong Civil Service and its System“ (mimeo, 8 December 1995), zitiert nach Scott, Ian, a.a.O., S.50.

²³Ebenda; Horlemann, Ralf, a.a.O., S.122/123; Burns, John P.,

¹⁸Pepper, Suzanne, a.a.O., S.43.

¹⁹Eine ausführliche Darstellung findet sich in Horlemann, Ralf, *Die Rückgabe Hongkongs und seine neue Verfassung. Grenzen der Autonomie* (Mittelungen des Instituts für Asienkunde Hamburg 307), Hamburg: Institut für Asienkunde, 1999; vgl. auch Baum, Richard, a.a.O.

Mit dieser institutionellen und personellen Kontinuität der Exekutive schienen die Voraussetzungen für einen gesicherten Fortbestand des von der Verwaltung dominierten und die Interessen der lokalen Geschäftselite kooptierenden korporatistischen Systems erfüllt. Beijing, London und die Hongkonger Bevölkerung waren im Großen und Ganzen zuversichtlich, dass damit eine „sanfte“ Übergabe gewährleistet war.

Zentrifugale Tendenzen innerhalb der Regierung

Schon bald nach der Übergabe machten sich jedoch innerhalb der Exekutive verschiedene Tendenzen bemerkbar, die deren politische Führungseinheit und Kontrollfähigkeit gefährdeten. Hier trafen vielfältige Faktoren zusammen, die aber erst vor dem Hintergrund der Asienkrise, von der Hongkong bald nach der Übergabe betroffen wurde, in ihrer Gesamtheit eine nachhaltig schädliche Wirkung auf die Regierung der SVR ausübten. Innerhalb des Gesamtbildes ist es schwierig zu beurteilen, inwieweit bestehende strukturelle Defizite des politischen Systems eine vergleichbare Wirkung entfaltet hätten, wenn sich die Asienkrise nicht ereignet hätte.

Was zunächst den Regierungschef Tung Chee-hwa selbst betraf, litt dieser von seinem Amtsantritt an unter einer mehrfachen Hypothek, die seine Autorität und Popularität beeinträchtigten. Zum einen schnitt er als Politikerpersönlichkeit im Vergleich mit seinem Vorgänger Patten, der sich mit publikumswirksamen Medienauftritten, regelmäßigen „Bädern in der Menge“ und einem energiegelichen Stil persönlicher Verbindlichkeit ein vorteilhaftes Image verschafft hatte, relativ schlecht ab. Tung nahm die unbequeme Rolle öffentlicher Verantwortlichkeit zwar auf sich, doch mangelte es ihm an ausreichender politischer Souveränität, um sie adäquat auszufüllen. Unabhängig von seinen persönlichen Qualitäten wirkte sich dabei vor allem der Ruch negativ auf sein Image aus, in seiner Machtstellung von der Duldung und den Schattenspielen der Beijinger Zentralregierung abhängig zu sein. Nicht nur die Tatsache, dass er von dem von Beijing eingesetzten *Selection Committee* bestellt worden war, sondern auch der hohe Grad an Intransparenz, der seine Beziehungen zu Beijing im politischen Tagesgeschäft prägt, trugen zu wachsenden Vorbehalten der Bevölkerung gegen Tung bei.

Zwar zeigten sich die verschiedenen lokalen „Ableger“ der Beijinger Zentralregierung, nämlich die Delegation des chinesischen Außenministeriums, das Hongkong- und Macau-Büro sowie die Hongkonger Vertretung der Nachrichtenagentur Xinhua, sichtlich bemüht, sich mit Einflussnahmen auf und Eingriffen in das politische Leben Hongkongs zurückzuhalten.²⁴ Traditionelle Praktiken der „Einflüsterung“, stillen Überzeugung und der auf Einzelpersonen gerichteten „Seelenmassage“, der die „Einheitsfront“-Arbeit besonders der traditionell als informeller Vorposten Beijings geltenden Xinhua-Vertretung (inzwischen in „Verbindungsbüro der Zentralregierung“ umbenannt)²⁵ charakterisierte, werden weiterhin als Rou-

tine der Arbeit dieser Institutionen unterstellt. Während unter der kolonialen Regierung der Schriftverkehr mit London in weiten Teilen öffentlich zugänglich war, untersteht die Kommunikation zwischen der Regierung der SVR und Beijing den überkommenen Geheimhaltungsgebieten kommunistischer Herrschaft, was die Verdachtsmomente in der Bevölkerung noch verstärkt.²⁶ Unter diesen strukturellen Bedingungen sind die Chancen für Tung Chee-hwa schlecht, ein glaubwürdiges Image als Politiker aufzubauen.

Dazu kommt die Identifizierung Tung Chee-hwas mit den Interessen der lokalen Unternehmerelite. Der undurchsichtige Einfluss, der dem überwiegend mit Vertretern des Hongkonger Establishments besetzten *Executive Council* auf Tung beigemessen wird, bestärkt den Eindruck einer Interessenallianz zwischen dem Regierungschef und der „patriotischen“, da auf den chinesischen Markt drängenden, Hongkonger Geschäftswelt. War diese Art der Allianz, wie oben dargestellt, in Hongkong lange Zeit unhinterfragt, so haben die rezessionären Folgen der Asienkrise unter der Hongkonger Bevölkerung viele „Verlierer“ hinterlassen, die sich mit zunehmender Empörung gegen die eigeninteressierte Herrschaft der „tycoon plutocracy“ wenden. Die sinkende Akzeptanz des korporatistischen Modells wirkt sich somit negativ auf die Stellung und Glaubwürdigkeit der Regierung insgesamt aus.

Zentrifugale Tendenzen innerhalb der Exekutive wurden aber vor allem von Seiten des *Civil Service* ausgelöst. Angesichts des ausgeprägten politischen Selbstbewusstseins der Bürokratie und einer empfundenen Überlegenheit als eigentliche Erben der kolonialen Kultur, standen bereits im Vorfeld der Übergabe gewisse Ressentiments gegenüber dem Regierungschef und seinem Schattenkabinett, dem *Executive Council*, im Raum. Diese äußerten sich zunächst in Seitenhieben gegen die politische Unerfahrenheit Tung Chee-hwas und die Korruptierbarkeit seiner Berater, die Vertreter des *Civil Service* anlässlich von öffentlichen Auftritten zum Besten gaben. Sie manifestierten sich aber auch in realen Blockademanövern in der Zusammenarbeit mit der Regierungsführung, als der *Civil Service* seine umfänglichen Befugnisse nach und nach beschnitten sah. Als Tung Chee-hwa nach seinem Amtsantritt etwa versuchte, den *Executive Council* durch die Vergabe quasi-ministerieller Aufgaben (für Bildung, Wohnungsbau und soziale Fragen) an einzelne Mitglieder als exekutives Kontrollorgan mit politischen Gestaltungskompetenzen aufzuwerten, stieß er auf erbitterten Widerstand aus den Reihen der Bürokratie. Durch die Verweigerung relevanter Informationen und Expertise sowie der Zusammenarbeit bei der Implementation politischer Vorgaben schaffte der *Civil Service* es schließlich, den Angriff auf seine bürokratische Integrität abzuwehren. Der *Executive Council* war damit auf sein altes Image als machtloses Beratergremium zurückgeworfen, während sich die wechselseitigen Vorbehalte zwischen Tung und seinen Beratern einerseits und dem *Civil Service* andererseits vermehrt hatten.²⁷

a.a.O.; vgl. auch Miners, Norman, *The Government and Politics of Hong Kong*, (5th ed.), Hong Kong et al.: Oxford University Press, 1996, S.85-113.

²⁴Kuan Hsin-chi, a.a.O., S.28-32.

²⁵Vgl. C.a., 2000/1, Ü 33.

²⁶Porteous, Holly, „Beijing’s United Front Strategy in Hong Kong“ (Canadian Security Intelligence Service Commentary No.27), in: www.csis-scrs.gc.ca/eng/comment/com72e.html.

²⁷Scott, Ian, a.a.O.; Lau, Siu-kai, a.a.O.

Wachsender Koordinations- und Kontrollverlust

Schließlich war eine Serie von unvorhergesehenen Ereignissen und Missgeschicken dafür verantwortlich, dass die bürokratische Kontrollfähigkeit nach der Übergabe Hongkongs in den Augen der Öffentlichkeit beträchtlich sank. Zu diesen Ereignissen, die in den Medien von regelmäßigen Attacken gegen die Regierung begleitet wurden, zählten allein im ersten Jahr mehrere Unfälle in öffentlichen Krankenhäusern, sinkende Standards im Englischunterricht an öffentlichen Schulen, der Ausbruch einer auf den Menschen übertragbaren Epidemie (Hühnergrippe), die nur durch eine zögerlich angeordnete Notschlachtung von 1,2 Millionen Hühnern abgewehrt werden konnte und eine Algenschwemme, die die Fischbestände erheblich dezimierte. Die Eröffnung des neuen Chek Lap Kok-Flughafens im Juli 1998, die von zahlreichen Pannen geprägt war und zu erheblichen Verzögerungen im Luftfrachtverkehr führte, setzte den Angriffen noch eine Spitze auf - als Mitglied des Steuerungsausschusses für die Flughafenentwicklung geriet *Chief Secretary* Anson Chan hier persönlich in die Schusslinie der öffentlichen Kritik.²⁸

Vor allem war es der Umgang der Regierung mit der seit Oktober 1997 über Hongkong hereinbrechenden asiatischen Finanzkrise, der heftige öffentliche Kontroversen heraufbeschwor. So sah die *Hong Kong Monetary Authority* keinen anderen Ausweg zur Stabilisierung des Hongkonger Finanzmarktes, als zu liquiditäts- und zinspolitischen Maßnahmen sowie zu direkten Devisenmarktinterventionen zu greifen. Als der *Financial Secretary* sich im August 1998 - und zwar explizit ohne Rücksprache mit dem *Executive Council* - schließlich dazu entschloss, auf dem Aktienmarkt zu intervenieren und mit öffentlichen Geldern Aktien von Hongkonger Unternehmen im Wert von 15 Mrd. USD zu kaufen, erntete er dafür herbe in- und ausländische Kritik, unter anderem von Alan Greenspan, dem Chef der US-amerikanischen Bank of Federal Reserve.²⁹ Der Schritt schien die gesamte wirtschaftspolitische Ideologie des *Laissez-faire*, das koloniale Markenzeichen Hongkongs, in Frage zu stellen und die lang gehegten konservativen Befürchtungen vor einer zunehmend interventionistischen Politik zu bestätigen. Erst im Oktober 1999, als Tung Chee-hwa in seiner jährlichen Regierungserklärung die Regierungsarbeit wieder den traditionellen Idealen von „fiscal prudence and small government“ verscrieb, begannen diese Ängste zu weichen.³⁰

Im Zusammenhang mit der Asienkrise stand auch die umstrittene Immobilienmarktpolitik der Regierung. Nachdem der „Bubble“ der Immobilienpreise, der sich seit den früher 1980er Jahren nach und nach aufgebläht hatte, im Herbst 1997 platzte, fielen die Immobilienpreise bis zur Jahresmitte 1998 um 40%. Während die Immobilien-

besitzer die Regierung bedrängten, den Verfall ihrer Vermögenswerte aufzuhalten, demonstrierten diejenigen Teile der Bevölkerung, die auf Grund von Folgen der Asienkrise unter empfindlichen Einkommenseinbußen zu leiden hatten, für höhere Investitionen der Regierung in den sozialen Wohnungsbau. Tung Chee-hwa verstrickte sich in seinen öffentlichen Verlautbarungen in widersprüchliche Aussagen und Versprechungen, während die praktische Arbeit seiner Verwaltung von zahlreichen Inkonsistenzen geprägt war. In der Summe setzten sich beide Seiten damit wachsenden Vorwürfen der Unglaubwürdigkeit und des politischen Versagens aus. Der vorläufige Höhepunkt dieser Entwicklung war im Juni 2000 erreicht, als Rosanna Wong, die Leiterin der *Housing Authority* der Regierung, in Erwartung einer Niederlage in einem im *Legislative Council* gestellten Misstrauensantrag ihren Rücktritt erklärte. Es war das erste Mal, dass ein hochrangiges Mitglied des *Civil Service* durch seinen Rücktritt die politische Verantwortung für Verfehlungen in der Regierungsarbeit übernahm (ein Misstrauensantrag der Legislative gegen Elsie Leung, *Secretary for Justice*, im März 1999 scheiterte knapp). Vorausgegangen war diesem Schritt die Aufdeckung der mangelhaften Qualität von Bauarbeiten im sozialen Wohnungsbau der Regierung im Mai. Frau Wong gestand ein, dass es in ihrer Behörde in der Vergangenheit zu strukturellen und verfahrenstechnischen Schwierigkeiten sowie zu Problemen im Bereich der administrativen „Kultur“ und der Personalführung gekommen sei.³¹

Die Asienkrise hat damit einen Koordinations- und Kontrollverlust innerhalb der Exekutive zum Vorschein gebracht, der in den internen politischen Strukturen bereits angelegt schien. Zwar ist zu sehen, dass unter den gegebenen schwierigen wirtschaftlichen Bedingungen Dissonanzen innerhalb des politischen Tagesgeschäfts kaum vermeidbar waren. Unter dem extremen Stress, den die Krise auf die Regierung ausübte, wurde jedoch darüberhinaus eine „Sollbruchstelle“ des politischen Systems deutlich: Während der Regierungschef formal mit überschießenden Kontrollbefugnissen ausgestattet, zu deren effizienter und glaubwürdiger Ausfüllung aber nicht in der Lage ist, neigt der *Civil Service* zum Schutz seiner *vested interests* zu Abschottungsmanövern und bürokratischen Alleingängen. Das Ergebnis ist eine mangelnde Koordination zwischen Regierungschef und *Executive Council* einerseits und dem *Civil Service* andererseits, die im Verlauf der drei Jahre seit der Übergabe Hongkongs zu einem merklichen Kontroll- und Autoritätsverlust der Regierung geführt hat.

Teufelskreis sinkender Effizienz und Legitimität

Der betrachtete Zeitraum scheint hinreichend lang, um den Schluss zuzulassen, dass die Asienkrise einen Teufelskreis von sinkender Effizienz und sinkender Legitimität der Regierung entstehen lassen hat. In der kolonialen Vergangenheit hatte die Exekutive für sich beanspruchen können, durch ihre effiziente Verwaltungsarbeit die wirtschaftliche Prosperität der Stadt zu sichern. Das anhaltende Hongkonger „Wirtschaftswunder“ rechtfertigte gewissermaßen die Dominanz der Bürokratie und den Ver-

²⁸Ebenda; Leung, Kenneth W.Y., „How Free is the Press of Hong Kong: 1997 and After?“, in: Larry Chuen-ho Chow (Hrsg.), *The Other Hong Kong Report. 1998*, Hong Kong: Chinese University of Hong Kong, 1999, S.135/136; Porter, Robin, „The Evolving Political Culture of the Hong Kong SAR: a Three Year Review“ (Unveröffentlichtes Manuskript, vorgelegt auf der internationalen Konferenz „Hong Kong in Transition 2000“ im Juni 2000 in London).

²⁹Tsang Shu-ki, „Changing Structure of Hong Kong's Economy“, in: Wang Gungwu, John Wong (Hrsg.), *Hong Kong in China. The Challenges of Transition*, Singapore: Times Academic Press, 1999, S.101-126; Scott, Ian, a.a.O., S.40/41.

³⁰Vgl. C.a., 1999/10, Ü 28.

³¹Tsang, Shu-ki, a.a.O.; Scott, Ian, a.a.O., S.38/39; C.a., 2000/6, Ü 40; SCMP, 2.6.00.

zucht auf politische Rechenschaftslegung. Dieses positive Verhältnis einer wechselseitigen Verstärkung von Effizienz und Legitimität bürokratischer Dominanz scheint seit der Asienkrise aber außer Kraft gesetzt, ja sogar umgekehrt zu sein. In schematischer Form seien im Folgenden die wichtigsten Wirkungsfaktoren dargestellt, die den Teufelskreis in Gang halten:

- Die rezessionären Folgen der Asienkrise haben der Legende des Hongkonger „Wirtschaftswunders“ ein vorübergehendes Ende gesetzt. Wie zuvor beschrieben, haben Tendenzen des Koordinations- und Kontrollverlusts innerhalb der Exekutive zu politischen Inkonsistenzen und administrativen Reibungsverlusten und Ineffizienzen in der Regierungsarbeit geführt.
- Die Ineffizienz wird verstärkt durch bürokratieinterne Probleme der Qualifikation und der Rekrutierung geeigneten Nachwuchses für den *Civil Service*. Hier kommt zum Tragen, dass der britische *Civil Service* von jeher einem ausgeprägten Generalistenansatz folgte; rekrutiert wurden in erster Linie Absolventen geisteswissenschaftlicher Fachrichtungen, typischerweise aus den Eliteuniversitäten Oxford und Cambridge („Oxbridge“), von denen verlangt wurde, dass sie sich nach einer Phase der bürokratischen Sozialisierung in jeglichen Fachbereichen der Verwaltung einarbeiteten und im Rhythmus von etwa drei Jahren die Abteilung wechselten. Dieser Ansatz erwies sich lange Zeit als vorteilhaft, weil er die Herausbildung eines kollektiven „corps d'esprit“ förderte und departmentale Eigeninteressen verhinderte. Unter den Bedingungen wirtschaftlicher Rezession und wachsenden internationalen Wettbewerbs erscheint der Generalistenansatz allerdings zunehmend fragwürdig. Die wirtschaftspolitische Steuerung verlangt spezialisierte Kenntnisse in verschiedenen Managementbereichen, die von Generalisten immer weniger abgedeckt werden können. In Hongkong sind qualifizierte Verwaltungsfachkräfte allerdings knapp, zum einen auf Grund des anhaltenden „brain drain“ unter Expatriates und Chinesen, zum anderen auf Grund bildungspolitischer Versäumnisse in der Vergangenheit.³²
- Verstärkt wird die Ineffizienz auch durch mangelnde Anreizsysteme und mangelnde personalpolitische Flexibilität innerhalb der Verwaltung. Nach wie vor genießen Angehörige der öffentlichen Verwaltung im Prinzip das Privileg des „eisernen Reispapfes“; ihre Einstiegsgehälter liegen noch immer oberhalb des privaten Sektors. Auch bei mangelhafter Leistung droht ihnen im Regelfall maximal die Versetzung in eine andere Abteilung. Dagegen bestehen relativ wenige Beförderungschancen, zumal der *Civil Service* durch die Lokalisierungsmaßnahmen vor 1997 bereits deutlich verjüngt worden ist. Es fällt daher schwer, beson-

dere Leistungen zu belohnen, was einen vielbeklagten Trend zur Mittelmäßigkeit fördert.³³

- Diese Faktoren einer sinkenden Effizienz der Verwaltung haben nun zu einer Erosion der bislang weitgehend unhinterfragten Legitimität der bürokratischen Dominanz geführt. Da die effiziente Wirtschaftssteuerung nicht länger zur Rechtfertigung der stark zentralisierten politischen Entscheidungsprozesse herangezogen werden kann, ist die Regierung zunehmend unter Druck geraten, öffentlich Rechenschaft über ihre Entscheidungskriterien und ihr Handeln abzulegen. Sie ist damit grundsätzlich angreifbar geworden. Jeder Rechtfertigungsversuch bringt neue Kritiker auf den Plan und verlangt neue Rechtfertigungen.
- Der an die Adresse der Exekutive gestellte Anspruch, politische Verantwortlichkeit zu übernehmen und öffentlich Rechenschaft abzulegen, ist mit der Erstarbung der demokratischen Kräfte der Legislative, insbesondere nach der Neuwahl des *Legislative Council* im Mai 1998 (vgl. dazu unten) gestiegen. Die Abgeordneten traten der Regierung zunehmend selbstbewusst und kritisch, zum Teil auch mit aggressiven Attacken gegenüber. Auch eine verstärkte außerparlamentarische Öffentlichkeitsarbeit demokratischer Kräfte und eine kaum getrübbte liberale Diskussionskultur in den Medien haben die Regierung unter wachsenden Legitimationsdruck gesetzt.
- Dies führt dazu, dass zunehmende Energien der Verwaltung durch Öffentlichkeits- und parlamentarische Überzeugungsarbeit gebunden werden. Viele Angehörige des *Civil Service* beklagen, dass sie immer stärker in die Rolle von Lobbyisten gezwungen würden. Insbesondere werde die tägliche Verwaltungsarbeit dadurch paralysiert, dass einzelne Personen, zumeist Abgeordnete des demokratischen Lagers, langwierig und diskret bearbeitet werden müssten, um administrative Entscheidungen in der Legislative durchzubringen. Die vorhandenen Ineffizienzen der Regierungsarbeit drohten so noch zu wachsen.³⁴
- Dazu kommt, dass die Regierung beschlossen hat, zur Verbesserung der Effizienz und Flexibilität der Verwaltung eine Reform des *Civil Service* durchzuführen. So wurde im März diesen Jahres angekündigt, dass innerhalb der kommenden drei Jahre 10.000 Stellen im öffentlichen Dienst abgebaut werden sollen. Der geplante Abbau entspricht rund 5% der gegenwärtig insgesamt 198.000 Stellen des *Civil Service* in Hongkong. Bis zum Jahr 2003 soll der Personalbestand damit auf das Niveau von 1995 zurückgeführt werden.³⁵ Ferner sehen seit März 1999 diskutierte, aber noch nicht eingeleitete Reformvorschläge vor, effektivere Anreizsysteme im öffentlichen Dienst zu schaffen. Dazu sollen Gehälter und sonstige Bezüge an die Einkommen des privaten Sektors angepasst, ein flexibles Tarif- und Einstellungssystem sowie stärker leis-

³²Cheng, Joseph Y.S., „The Constitutional, Political and Legal Order of the Hong Kong Special Administrative Region“ (Unveröffentlichtes Manuskript, vorgelegt auf der internationalen Konferenz „Hong Kong in Transition 2000“ im Juni 2000 in London); Burns, John P., a.a.O.; vgl. auch C.a., 2000/3, Ü 36.

³³Cheng, Joseph Y.S., a.a.O.

³⁴Vgl. zu dieser Argumentation C.a., 2000/1, Ü 34.

³⁵Vgl. C.a., 2000/3, Ü 35.

tungsabhängige Disziplinierungs- und Belohnungsmechanismen eingesetzt, und schließlich Möglichkeiten für freiwilligen und erzwungenen („management-initiated“) vorzeitigen Ruhestand geschaffen werden.³⁶ Joseph Wong, der zum 1. August 2000 das Amt des *Secretary for the Civil Service* antrat, bemühte sich in einem Rundbrief, seine Kollegen zu versichern: „Civil Service Reform [...] is reasonable because the Government has given the undertaking that no serving officer will be forced to leave the service or will have his or her pay and conditions of service reduced under the pretext of reform“.³⁷ Die eingangs erwähnten kürzlichen Proteste von über zehntausend Angehörigen des *Civil Service* sprechen allerdings eine andere Sprache und machen deutlich, dass die Betroffenen die geplanten Reformen als einen Angriff auf ihre „vested interests“ empfinden. In jedem Fall haben die Reformpläne eine öffentliche Diskussion über Leistungsfähigkeit und „Verdienst“ der Verwaltung eingeleitet, die deren Rechtfertigungsdruck noch erhöht.

- Diese verschiedenen Faktoren haben insgesamt dazu geführt, dass unter den Angehörigen der Verwaltung Unsicherheit und Unzufriedenheit um sich greifen. Nach eigenen Angaben fühlen sich viele in wachsendem Maße durch die ineffizienten Arbeitsroutinen überlastet, durch den steigenden politischen Rechtfertigungsdruck verunsichert und durch die Glaubwürdigkeitslücke frustriert.³⁸ Von diesen psychologischen Momenten muss aber wiederum angenommen werden, dass sie die Effizienz der Regierungsarbeit im Trend weiter reduzieren.

Es bleibt abzuwarten, ob der so skizzierte Teufelskreis sinkender Effizienz und Legitimität der Regierungsarbeit reversibel ist. Da die Hongkonger Wirtschaft gerade erst begonnen hat, sich von der Asienkrise zu erholen, ist es verfrüht zu spekulieren, ob erneute wirtschaftspolitische Erfolge der Regierung das Ruder herumzureißen vermögen.

2.2 Die Legislative

Das Übergangsparlament - besser als sein Ruf?

Wie eingangs dargestellt, startete die Legislative Hongkongs im Juli 1997 mit einer doppelten Hypothek. Zum einen beschneidet das *Basic Law* die Kompetenzen des *Legislative Council* im Vergleich zu seinem kolonialen Vorgänger; zum anderen hatten die Wahlreformen der Patten-Ära eine Auflösung des zuletzt gewählten Organs und die Einsetzung eines Übergangsparlaments durch Beijing provoziert, welches von Beginn an durch seinen Mangel an demokratischer Legitimität stigmatisiert war.

Innerhalb des vom *Basic Law* entworfenen, von der Exekutive dominierten politischen Systems kommt dem *Legislative Council* eine weitgehend passive Rolle als Gesetze erlassendes Organ zu. Seine Möglichkeiten eigene

Gesetzesinitiativen einzubringen sind stark begrenzt. Wie oben erläutert beinhaltet das *Basic Law* inhaltliche Hürden für Gesetzesinitiativen, die öffentliche Ausgaben, die politische Struktur der SVR, die Arbeitsweise der Regierung oder die Regierungspolitik berühren: Tatsächlich sind kaum irgendwelche Regelungsbereiche denkbar, die nicht wenigstens einen dieser Aspekte berühren. Außerdem werden individuelle Gesetzesinitiativen von Abgeordneten formal dadurch erschwert, dass sie jeweils die Mehrheit sowohl innerhalb der Gruppe der direkt oder durch das Wahlkomitee gewählten Abgeordneten, als auch in der Gruppe der durch die *functional constituencies* gewählten Abgeordneten voraussetzen. Praktisch bedeutet dies, dass ein Viertel der Abgeordneten, also 15 von 60, individuelle Gesetzesanträge behindern kann. Die Initiative im Gesetzgebungsprozess bleibt somit weitgehend der Exekutive überlassen.

Auch was die parlamentarische Kontrolle der Exekutive angeht, sind die Befugnisse des *Legislative Council* durch das *Basic Law* klar beschränkt. Zwar prüft und bewilligt er den von der Regierung aufgestellten Haushalt, die Steuern und die öffentlichen Ausgaben, hat aber keine eigenen Gestaltungsmöglichkeiten in diesen Bereichen. Durch ein Vetorecht in Fragen des Haushalts und anderen ausgabenrelevanten Fragen kann er entsprechende Vorhaben der Exekutive lediglich behindern. Für den Fall konfrontativer Konstellationen zwischen Legislative und Exekutive ist dem Regierungschef ferner unter bestimmten Bedingungen die Möglichkeit gegeben, den *Legislative Council* aufzulösen. Umgekehrt ist dem *Legislative Council* zwar theoretisch auch die Möglichkeit eingeräumt, ein Amtsenthebungsverfahren gegen den Regierungschef einzuleiten, was praktisch aber an den Erfordernissen einer Zweidrittelmehrheit und einer Zustimmung der Beijinger Zentralregierung scheitern dürfte.³⁹

Zu den formalen Kompetenzbeschränkungen durch das *Basic Law* trat die Stigmatisierung, die der durch das von Beijing eingesetzte *Selection Committee* gewählte *Provisional Legislative Council* erfuhr. Nicht nur hatten Großbritannien und die USA sich geweigert, die Legitimität dieses Organs anzuerkennen, sondern auch die demokratischen Kräfte in Hongkong (mit Ausnahme der *Association for Democracy and People's Livelihood*, AD-PL, die zwei Abgeordnete stellte) selbst entschlossen sich das Übergangsparlament zu boykottieren, indem sie keine Kandidaten stellten. Zwar brachte dies dem demokratischen Lager eine erhöhte Glaubwürdigkeit als Verkörperung des „kollektiven Gewissens der Hongkonger Demokratie“ ein, jedoch schwächte es zugleich die Glaubwürdigkeit der Legislative insgesamt und gab ihrem negativen Image als reines „rubber-stamp“-Organ und „Erfüllungsgehilfe“ Beijings erheblichen Vorschub. Tatsächlich war der *Provisional Legislative Council* während seiner knapp einjährigen Amtszeit in erster Linie damit befasst, zahlreiche Gesetze nach den Vorgaben der Zentralregierung zu verabschieden, darunter mehrere Gesetze, durch die unter Patten durchgeführte politische Reformen rückgängig gemacht wurden.⁴⁰

³⁶ *Civil Service Reform Newsletter*, Issue No.12 (June 00), in: www.hku.hk/hlgcsb/csreform/english/ecsrn.htm.

³⁷ „SCS's Letter to Colleagues“, abgedruckt in: www.hku.hk/hlgcsb/eindex.htm.

³⁸ Cheng, Joseph Y.S., a.a.O.; C.a., 2000/1, Ü 34.

³⁹ Horlemann, Ralf, a.a.O., S.119-120, 123-129; Baum, Richard, a.a.O.

⁴⁰ Chan, Ming K., a.a.O.; Baum, Richard, a.a.O.; Pepper, Suzanne, a.a.O.; Heilmann, Sebastian, „Wie steht es um die Autonomie

Das verbreitete negative Image des Übergangsparlaments ist jedoch in mehrfacher Hinsicht zu relativieren. So ist generell festzustellen, dass in der Legislative seit den Erfahrungen während der Patten-Ära ein Ethos der demokratischen Verantwortlichkeit entstanden ist, das, unabhängig von den formal stark beschränkten Kompetenzen, auch in den *Provisional Legislative Council* hinein fortwirkt. Unter dem Druck öffentlicher Erwartungen behielten viele Abgeordnete ihre kritische Haltung gegenüber der Exekutive auch nach dem Juli 1997 bei. So brachte im Februar 1998 ein hochrangiger Abgeordneter einen Antrag ein, in dem er eine Verbesserung des Verhältnisses zwischen Exekutive und Legislative einforderte und scharfe Kritik an der bürokratischen Arroganz der Verwaltung übte. Zwar führte der von zahlreichen Parteien unterstützte Antrag zu keinen konkreten Ergebnissen, markierte aber das fortgesetzte politische Selbstbewusstsein des Übergangsparlaments.⁴¹

Dies zeigte sich vor allem im täglichen Umgang mit Angehörigen des *Civil Service*, die notorisch darüber klagten, dass die Legislative ihnen das Leben zunehmend schwer mache. Gefürchtet waren und sind auch die verschiedenen *Committees* und *Panels* der Legislative, die sich mit einzelnen Politikbereichen auseinandersetzen und Orte intensiver Lobbyarbeit darstellen. Unter den insgesamt 17 *Panels* befindet sich auch das *Panel on Public Service*, das die Arbeit des *Civil Service* kritisch überwacht.⁴²

Schließlich war dem *Provisional Legislative Council* dadurch ein gewisser informeller Einfluss auf den Politikformulierungsprozess der Exekutive gesichert, dass Tung Chee-hwa drei Abgeordnete zu Mitgliedern des *Executive Council* bestellt hat. Damit machte Tung eine Entscheidung Patten's rückgängig, der sich 1992 entschloss, die beiden Gremien personell völlig voneinander zu scheiden, nachdem er sich durch Beijing's konfrontatives Verhalten kompromittiert gesehen hatte. Wenngleich dem *Executive Council* kein maßgeblicher Einfluss auf die politischen Entscheidungen der Regierung nachgewiesen werden kann, signalisierte die Aufnahme von drei Mitgliedern der Legislative doch eine gewisse Kooperationsbereitschaft Tung Chee-hwas.⁴³

Politische Kräfteverschiebungen nach der Neuwahl der Legislative

Unter dem Druck der internationalen und heimischen Öffentlichkeit hatte Beijing zugesagt, binnen Jahresfrist Neuwahlen für den *Legislative Council* durchzuführen. Dies geschah jedoch nicht, ohne dass zuvor Änderungen an dem von Patten reformierten Wahlverfahren (vgl. oben) durchgeführt wurden. Offensichtliches Ziel dieser Änderungen war es, eine Mehrheit der demokrati-

schen Kräfte im Parlament zu verhindern. Die wichtigsten Schritte dazu waren:

- Die Rückkehr in den Direktwahlen zum Verhältniswahlrecht mit Parteilisten, die erwartungsgemäß die Wahlvorteile der großen demokratischen Parteien verringern und kleinere Parteien begünstigen würde;
- eine Reduzierung der Zahl der Wahlbezirke von zwanzig auf fünf und eine Erhöhung der zulässigen Wahlkampfkosten, wodurch die Wahlchancen der demokratischen Parteien tendenziell verringert wurden, da diese über erheblich weniger finanzielle Mittel verfügten als die vom Festland und von der Hongkonger Geschäftswelt unterstützten Parteien;
- eine Wiedereinführung des „corporate voting“ in den *functional constituencies*, die die Hälfte der Abgeordneten zu wählen hatten, wodurch die effektive Zahl der Wahlberechtigten, die unter Patten auf 2,7 Mio. ausgedehnt worden war, nun auf 180.000 schrumpfte.⁴⁴

Die gemäß dem neuen Wahlrecht am 24. Mai 1998 durchgeführten Wahlen brachten mehrere signifikante Ergebnisse. Zum einen lag die Wahlbeteiligung trotz heftigen Dauerregens an diesem Tag bei einem unerwarteten Rekord von 53%, was als Ausdruck des ungebrochenen Bedürfnisses der Hongkonger Bevölkerung gewertet werden konnte, am politischen Entscheidungsprozess zu partizipieren und ihre Interessen in einem (demokratisch) gewählten Parlament vertreten zu sehen. Zum anderen reflektierten die Wahlergebnisse komplexe Veränderungen in der politischen Parteienlandschaft, die eine nachhaltige Verschiebung der politischen Kräfteverhältnisse mit sich brachten.

So bestätigten die Wahlergebnisse zwar auf den ersten Blick, dass das demokratische Lager, bestehend aus der *Democratic Party*, *The Frontier* und der *Citizen's Party*, das in der Direktwahl über 60% der Stimmen auf sich vereinigen konnte, wie erwartet die stärkste politische Kraft darstellte (Die ADPL, die ihre Glaubwürdigkeit durch ihre Teilnahme am *Provisional Legislative Council* eingebüßt hatte, erlitt dagegen herbe Verluste.). Bedingt durch das veränderte Wahlrecht sank die Zahl der von den pro-demokratischen Kräften in den Direktwahlen gewonnenen Sitze jedoch im Vergleich zu 1995 von 16 auf 14. Zusammen mit den fünf Sitzen, die das demokratische Lager in den Wahlen der *functional constituencies* gewinnen konnten (keine Sitze in der Wahl des Wahlkomitees), kam es so auf eine Gesamtsitzzahl von 19 der 60 Mandate des *Legislative Council* - im Vergleich zu 1995, als die demokratischen Parteien 29 von 60 Mandaten auf sich vereinigen konnten, ein deutlicher Gewichtsverlust.

Demgegenüber ging die pro-chinesische *Democratic Alliance for Betterment of Hong Kong* (DAB), die Partei der „kleinen Leute“, deutlich gestärkt aus den Wahlen hervor. In den Direktwahlen konnte sie 25% (1995: 16%) der Wählerstimmen und damit fünf Sitze für sich gewinnen. Gemeinsam mit weiteren in den anderen Sparten gewonnenen Sitzen kam die DAB insgesamt auf 10 der 60 Mandate des neugewählten Parlaments und näherte sich damit

Hongkongs? Politischer Wandel seit dem Souveränitätswechsel“, in: C.a., 1997/11, S.1097-1102; ders., „Die ersten Wahlen zur Legislative in der SVR Hongkong: Politische Kräfteverschiebungen und wirtschaftspolitische Konsequenzen“, in: C.a., 1998/5, S.527-532; Kuan Hsin-chi, a.a.O.

⁴¹Scott, Ian, a.a.O., S.43; *The Economist*, 28.11.98.

⁴²„Legislative Council Today“, in: www.legco.gov.hk/yr99-00/english/intro/about_lc.htm; „Panels“, in: www.legco.gov.hk/general/english/panels/epan9800.htm.

⁴³Scott, Ian, a.a.O., S.39/40.

⁴⁴Opitz, Peter, a.a.O., S. 59/60; Baum, Richard, S.444-446.

dem Ergebnis der *Democratic Party* an, die insgesamt 13 Mandate (1995: 19) erhielt.⁴⁵

Damit ließen die Wahlergebnisse erkennen, dass das bis dahin gültige Muster des Wahlverhaltens der Hongkonger Bevölkerung, das den demokratischen Kräften eindeutig den Vorzug vor den Beijing-freundlichen Kräften gegeben hatte, in Auflösung begriffen ist. Hatte sich die politische Parteienlandschaft bis dahin klar zwischen den Polen „pro-Demokratie“ und „pro-Beijing“ verorten lassen, so lag den Wahlen im Mai 1998 ein neues Koordinatensystem zu Grunde, das außerdem eine Anordnung der verschiedenen politischen Parteien zwischen den Polen „pro-business“ und „pro-welfare“ zum Tragen brachte. Tatsächlich hatte das demokratische Lager im Vorfeld der Wahlen zahlreiche Anstrengungen gemacht, seine Beijing-kritische Programmatik durch eine aktive „soziale“ Programmatik zu ergänzen, um sich als wahre „Partei des Volkes“ zu positionieren, die die Interessen der unteren und mittleren Bevölkerungsschichten gegen die der übermächtigen Geschäftselite zu verteidigen antrat. Interessanter aber noch ist, dass die Beijing-freundliche DAB sich ebenfalls verstärkt einer „sozialen“ Programmatik verschrieb und sich damit in Gegensatz zu den beiden anderen Beijing-freundlichen Parteien, der *Liberal Party* und der *Hong Kong Progressive Alliance*, stellte. Das erstaunlich gute Abschneiden der DAB bei den Wahlen lässt sich auch damit erklären, dass ihr Organisations- und Mobilisierungspotenzial an der gesellschaftlichen Basis das der demokratischen Kräfte übertraf.

Insgesamt zeigt die Neuausrichtung der Parteienlandschaft, dass die Asienkrise die politischen Kräfteverhältnisse nachhaltig verschoben hat: Nicht mehr die Angst vor einem oppressiven China dominierte im Mai 1998 die Wahlen zum *Legislative Council*, sondern die wirtschaftlichen und sozialen Interessen der unter den rezessionären Folgen der Krise leidenden Hongkonger Bevölkerung. Das Spektrum der von den verschiedenen politischen Parteien vertretenen Programme ist damit vielfältiger und insbesondere bezüglich lokaler sozioökonomischer Fragen differenzierter geworden. Insgesamt lässt sich an den Wahlergebnissen ablesen, dass eine wachsende Mehrheit in der Bevölkerung mit der „tycoon plutocracy“, der Allianz der Regierung mit der Geschäftselite, unzufrieden ist und eine stärker interventionistische, an den Lebensbedürfnissen der Unter- und Mittelschicht orientierte Politik bevorzugen würde. Der Trend hin zu einer stärkeren Betonung der sozialen Fürsorgepflichten der Regierung („welfarism“), wie er sich in den Direktwahlen abgezeichnet hat, spiegelt sich in der Zusammensetzung des neuen *Legislative Council* zwar nicht proportional wider, doch ist im Verlauf der Wahlen allen Beteiligten deutlich geworden, dass die traditionelle Allianz zwischen Regierung und „big business“ unter Druck geraten ist.

Fraktionskämpfe und Frustrationen im demokratischen Lager

In der veränderten politischen Topographie machten sich bald Anzeichen wachsender fraktioneller Konflikte im demokratischen Lager bemerkbar. Seit Herbst 1998 traten Vertreter der demokratischen Parteien nicht nur nach außen mit verstärkter Aggressivität gegen die Regierung auf, sondern richteten sich auch im Innern zunehmend gegeneinander. Zum Jahresende 1998 tat sich die so genannte Fraktion der *Young Turks* innerhalb der *Democratic Party* mit dem Vorschlag hervor, aus dem Parlament, das seine Funktion nicht erfülle, auszuziehen und den Kampf mit dem „Tung-Regime“ von der Straße aus weiterzuführen. Zwar einigte sich die Parteispitze unter der Führung von Martin Lee im Januar 1999 zwar darauf, auf diese radikale Option vorerst zu verzichten, doch setzten sich die Fraktionskämpfe in Gestalt ideologischer Grabenkämpfe fort, so zu der Frage nach der sozialen Basis der Partei (Lee: Mittelklasse; *Young Turks*: „proletarische“ Massen) oder zu der Frage nach der Einführung von Mindestlöhnen (Lee: contra; *Young Turks*: pro), die die Partei bis in den Herbst 1999 hinein zunehmend spalteten.⁴⁶

Erst die Wahlen zu den *District Boards* im November 1999 brachten allerdings an den Tag, wie weit die Popularität der *Democratic Party*, in der öffentlichen Wahrnehmung zur „Partei der Konflikte“ abgestiegen, inzwischen erodiert war. Unter den 172 Kandidaten, die die Partei aufgestellt hatte, konnten sich 86 erfolgreich durchsetzen, was einer Erfolgsquote von 49% entsprach - ein Rückgang um 7% gegenüber der letzten Wahl zu den *District Boards* im Jahr 1994. Die DAB erreichte demgegenüber mit 83 erfolgreichen von 176 gestellten Kandidaten eine Erfolgsquote von 47%, die nicht nur um 3% höher als ihre Quote bei den Wahlen 1994, sondern zudem nur noch knapp hinter der Quote der *Democratic Party* lag. Zusammen mit weiteren Sitzen, die die DAB durch einen von der Regierung besetzten Teil der Distriktmandate erhielt, überholte sie die *Democratic Party* sogar. Dieses Ergebnis erschütterte das demokratische Lager: Es machte deutlich, dass der „Superstar-Effekt“, der die prominenten demokratischen Kandidaten lange Jahre getragen hatte, seine Wirkung verloren hatte und dass die china- und regierungskritische Programmatik der Demokraten nicht mehr ausreichte, um Wahlsiege zu sichern. Zwar wurde der Wahl zu den *District Councils* an sich keine überragende Bedeutung zugemessen, da diesen Gremien in erster Linie nur lokale Beratungsfunktionen zukommen. Jedoch wurde die Wahl als richtungweisend für die bevorstehende Wahl zum *Legislative Council* im September sowie generell als Barometer für weitere Demokratisierungschancen in Hongkong gewertet - mit entsprechend düsteren Konsequenzen aus der Sicht der *Democratic Party*.⁴⁷

Eine weitere Niederlage erfuhr das demokratische Lager im Dezember 1999, als es nicht verhindern konnte, dass Pläne zur Abschaffung der *Municipal Councils* (vgl. oben), die die Regierung seit 1997 verfolgt hatte, sich im *Legislative Council* durchsetzten. Die Regierungspolition konnte sich äußerst knapp durchsetzen, nachdem

⁴⁵Zu den Wahlergebnissen s. Baum, Richard, a.a.O.; Heilmann, Sebastian (1998), a.a.O.

⁴⁶Chan Ming K., a.a.O., gibt eine ausführliche Darstellung dieser Fraktionskämpfe.

⁴⁷Ebenda; vgl. C.a., 1999/11, Ü 27.

die DAB, die bis zur Wahl auf der Seite der Demokraten stand, einen unerwarteten Seitenwechsel vollzogen hatte. Eine Eingabe um Revision des Beschlusses, den die *Democratic Party* daraufhin im Parlament vorlegte, wurde vom zuständigen Gericht abschlägig beschieden.⁴⁸

Angesichts dieser Häufung von Wahlschlappen und parlamentarischen Niederlagen ist verständlich, dass aus dem demokratischen Lager zuletzt vermehrte Stimmen der Frustration erklingen. So schwanken demokratische Abgeordnete zunehmend zwischen populistischen Attacken auf Tung Chee-hwa und seine Verwaltung einerseits und Klagen über die mangelnde politische Durchsetzungsfähigkeit gegenüber der Exekutive und die Ohnmacht ewiger parlamentarischer Opposition andererseits. Spätestens seit der Ankündigung der prominenten Abgeordneten der *Citizens Party* Christine Loh im April 2000, für die Wahl zum neuen *Legislative Council* im September nicht mehr zur Verfügung zu stehen, weil sie sich mit der Impotenz der Legislative in der SVR Hongkong nicht länger abgeben könne, scheint es nicht mehr übertrieben, von einer Identitätskrise des demokratischen Lagers zu sprechen.⁴⁹

Das politische Systems der SVR Hongkong zeigt damit sowohl in der Exekutive als auch in der Legislative deutliche Erosionserscheinungen. Ineffizienzen und Frustrationen prägen das Klima nicht nur in der Verwaltung, sondern zunehmend auch unter den demokratischen Kräften der Legislative, die bislang als Zugpferd politischer Reformen gegolten haben. Das Dilemma mangelnder politischer Legitimität der Exekutive einerseits und mangelnder politischer Einflusskraft der Legislative andererseits, das zu einer wechselseitigen Paralyisierung führt, wurde von einem Hongkonger Kommentator konzis zusammengefasst: „The situation now is legislators have votes but not power and the Government has the power but not votes.“⁵⁰

Debatte um die Einführung eines ministeriellen Systems - Ausweg aus dem Dilemma?

Der Ausweg aus diesem Dilemma wird von vielen in der Einführung eines ministeriellen Systems gesehen, in dem der Regierungschef aus den ihn unterstützenden Parteien im *Legislative Council* ein Kabinett mit echten politischen Führungsaufgaben rekrutiert. Damit wäre sowohl der Exekutive gedient, die endlich auf politische Unterstützung in der Legislative bauen könnte, als auch ein Hebel für echte politische Einflussnahme der parlamentarischen Kräfte geschaffen. Effizienz und demokratische Legitimation der Regierung könnten damit ebenso verbessert werden wie die parlamentarische Kontrollfunktion des *Legislative Council*. Bemerkenswerterweise hat jüngst sogar die *Chief Secretary* Anson Chan Bereitschaft signalisiert, eine öffentliche Debatte über die Einführung eines ministeriellen Systems in Bälde zu eröffnen, nachdem sie explizit eingestanden hatte, dass seit dem Souveränitätswechsel „interne Widersprüche“ im Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative bestünden. Allerdings gab sie zu bedenken, dass die politische Neutralität des

Civil Service in jedem Fall gewahrt bleiben müsse, da andernfalls in Hongkong ein Desaster entstehen würde.⁵¹

Dieser Schritt erscheint insofern überraschend, als die Chancen für die Realisierung der Pläne zur Einführung eines ministeriellen Systems bisher von allen Seiten sehr skeptisch eingeschätzt wurden, würde ein solches doch in letztendlicher Konsequenz die Einführung allgemeiner Volkswahlen zum *Legislative Council*, aber auch zum Amt des Regierungschefs voraussetzen. Wie oben dargestellt, hat das *Basic Law* diese Möglichkeiten zwar theoretisch für die Zeit nach 2007 vorausgesehen, seiner Verwirklichung jedoch zugleich sehr hohe Hürden in den Weg gestellt.⁵² Allerdings ist Anson Chan jüngst auch in der Frage der Einführung allgemeiner Volkswahlen für die Legislative vorgeprescht, als sie öffentlich beklagte, dass das System indirekter Wahlen in den *functional constituencies*, aus dem sich die Hälfte der Parlamentsmandate rekrutiert, die Gesellschaft in „Bürger erster und zweiter Klasse“ spalten würde und daher möglichst frühzeitig abzuschaffen sei.⁵³

Es mag sein, dass sich hinter diesen von Seiten der Verwaltung geäußerten Vorschlägen nur taktische Manöver im Vorfeld der Wahlen zum nächsten *Legislative Council* und der Entscheidung über die Kandidierung Tung Cheehwas für eine weitere Amtszeit als Regierungschef verbergen. Andererseits ist aber auch denkbar, dass hier ein substanzieller - und von der Führung autorisierter - Vorschlag für die Reform des politischen Systems vorgelegt worden ist, dessen strukturelle Dilemmata zunehmend eingesehen werden. Die von Anson Chan nun angeregte Debatte könnte auf eine Kompromisslösung hinauslaufen, die etwa so aussehen könnte, dass der Regierungschef selbst zwar nicht direkt gewählt wird, er aber Mitglieder der in allgemeiner Volkswahl zu wählenden Legislative in sein Kabinett beruft. Dazu könnte entweder der *Executive Council* entsprechend aufgewertet oder die Spitzenämter des *Civil Service* in politische Ämter verwandelt werden. Zwar wäre durch eine derartige Lösung das Problem mangelnder demokratischer Legitimation der Exekutive nicht gänzlich behoben, das Dilemma wechselseitiger Paralyse von Exekutive und Legislative jedoch zumindest um einiges entschärft. Es ist allerdings äußerst zweifelhaft, ob eine solche Lösung, wenn sie denn von den Beteiligten ernsthaft angestrebt würde, vor dem im *Basic Law* gesetzten Datum des Jahres 2007 durchgesetzt werden könnte.

⁴⁸C.a., 2000/1, Ü 34.

⁴⁹Chan, Ming K., a.a.O., S.21; FT, 27.6.00.

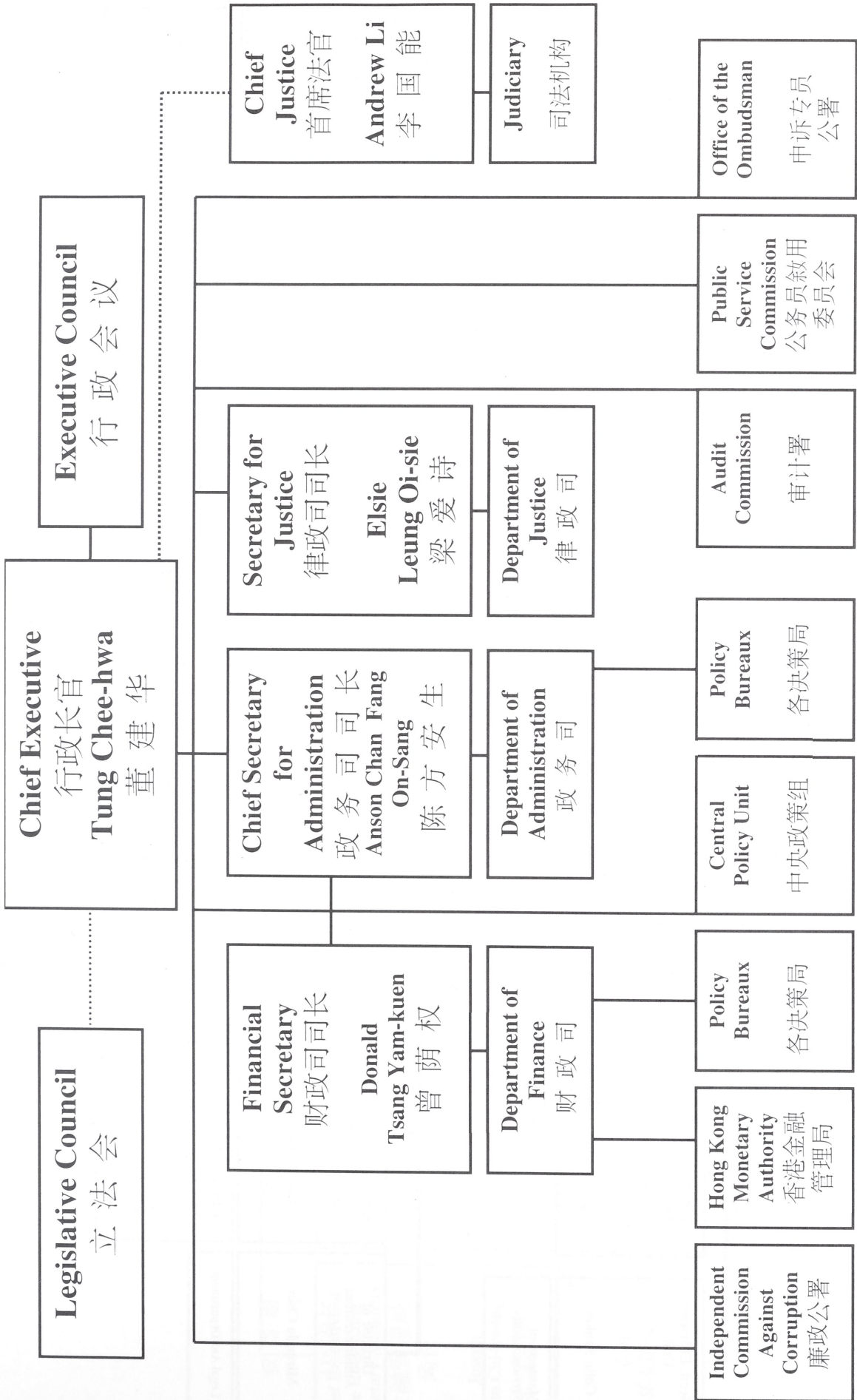
⁵⁰SCMP, 13.1.00.

⁵¹SCMP, 2., 6., 20.7.00.

⁵²Vgl. C.a., 2000/1, Ü 34.

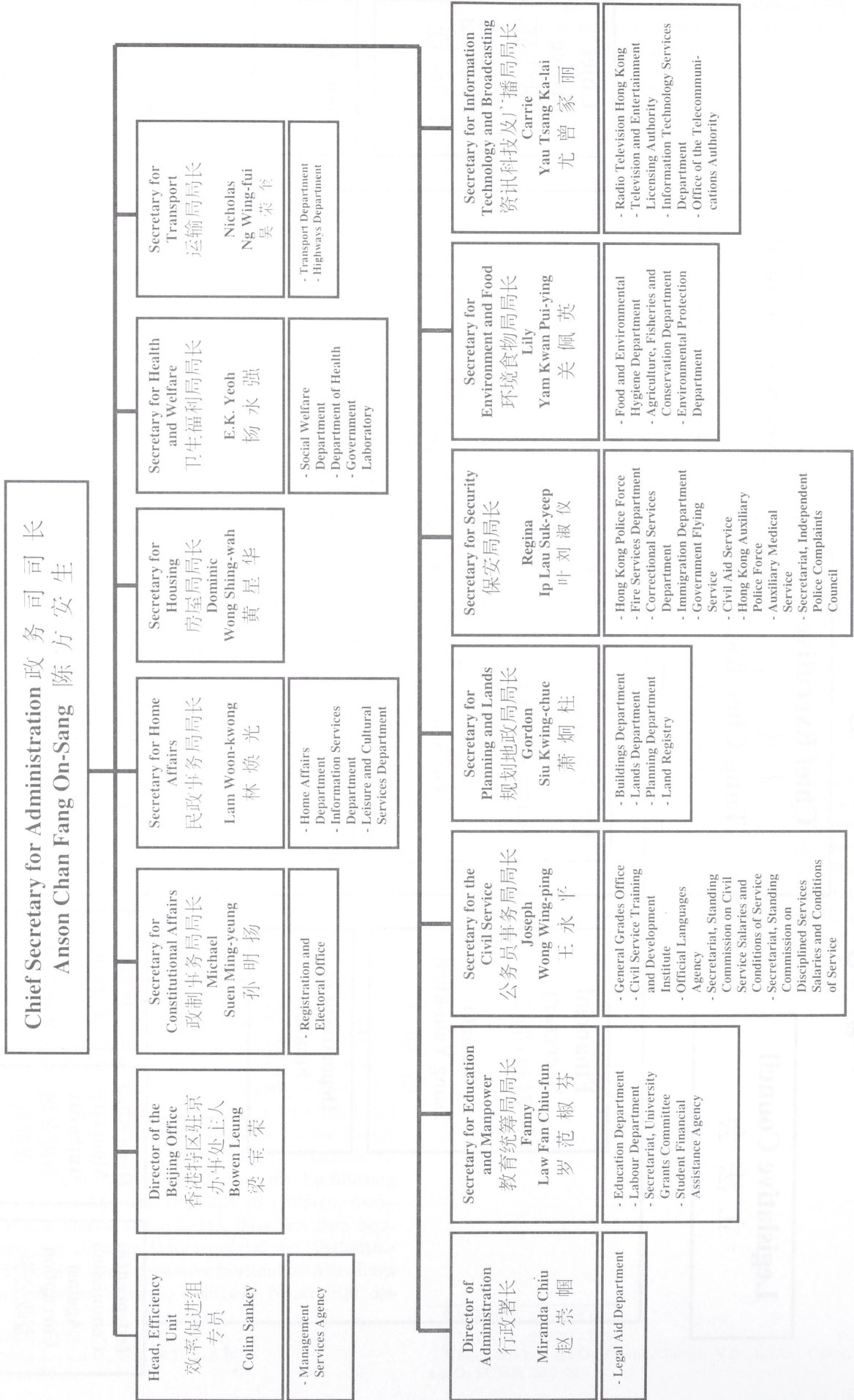
⁵³Lau, Siu-kai, a.a.O.; Cheng, Joseph Y.S., a.a.O.; Opitz, Peter, a.a.O.; SCMP, 20.7.00.

Organigramm der Regierung der SVR Hong Kong



© Liu Jen-Kai und Axel Kapteina, Institut für Asienkunde.
 Quelle: Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China : <http://www.info.gov.hk/>. Stand: 03. August 2000

Teilorganigramm 1: Chief Secretary for Administration

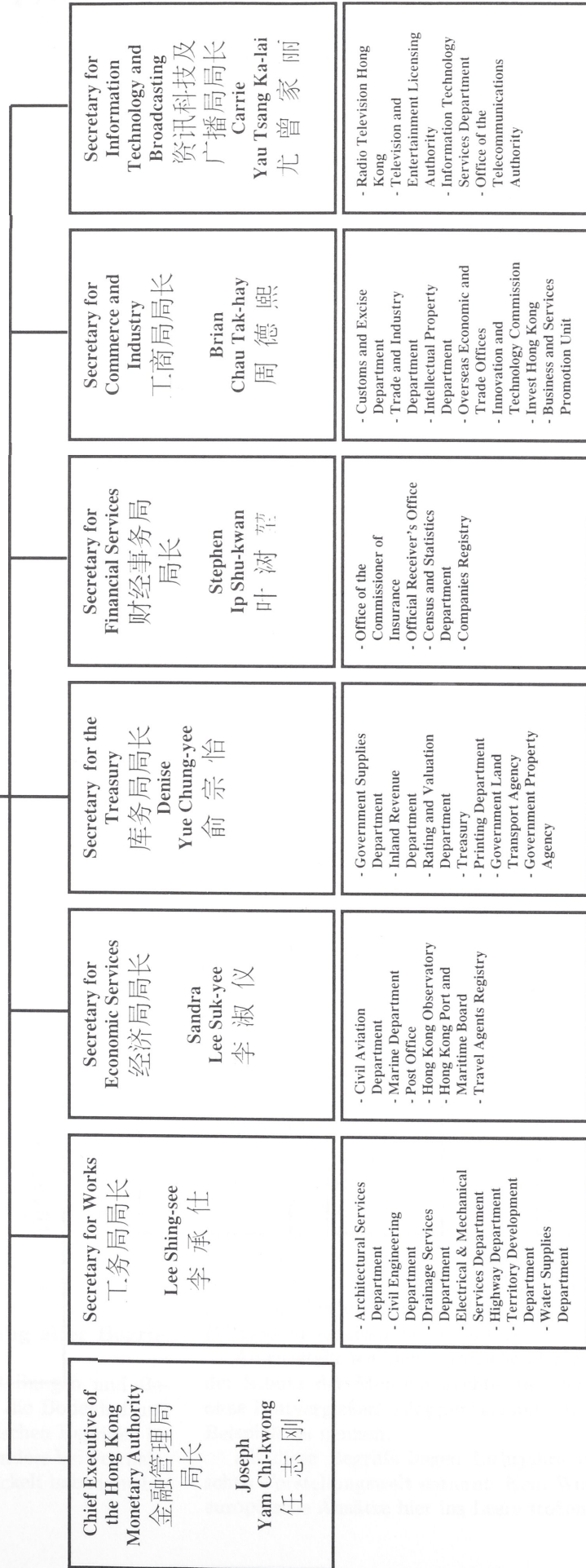


© Liu Jen-Kai und Axel Kapteina, Institut für Asienkunde.
 Quelle: Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China : <http://www.info.gov.hk/>. Stand: 03. August 2000

Teilorganigramm 2: Financial Secretary

Financial Secretary 财政司司长
Donald Tsang Yam-kuen 曾荫权

Department of Finance
财政司



Struktur der Gerichtsbarkeit der SVR Hong Kong

