

Der Rücktritt des Hongkonger Regierungschefs – Auslöser einer neuen Verfassungskrise

Katrin Willmann

Am 10. März 2005 trat Tung Chee-hwa zwei Jahre vor Ende seiner zweiten Amtszeit als erster Regierungschef (*Chief Executive*) der Sonderverwaltungsregion (SVR) Hongkong zurück. Die Amtsgeschäfte werden seitdem von *Chief Secretary* Donald Tsang weitergeführt. Zwar überraschte Tungs Bekanntgabe die internationale und Hongkonger Öffentlichkeit angesichts der seit Anfang März in der Presse kursierenden Spekulationen nicht, trotzdem wirft sie Fragen zu seiner Motivation, zur möglichen Einflussnahme der parteistaatlichen Führung und zum Prozedere um die Wahl seines Nachfolgers auf, das bislang noch ungeklärt ist.

Chronologie des Rückzugs

Tung Chee-hwa und seine Regierung sahen sich während seiner zweiten Amtszeit (2002-2007) spätestens seit den Massenprotesten einer halben Millionen Hongkonger Bürger am 1. Juli 2003 neben der Unbeliebtheit im eigenen Volk auch mit indirekten Vorwürfen der Zentralregierung in Beijing konfrontiert. Während die Demonstranten ihren Unmut über die anhaltend schlechte wirtschaftliche Lage, das Missmanagement im Umgang mit der SARS-Krise im Frühjahr 2003 und die Vorlage für ein Antisubversionsgesetz ausdrückten, bemängelte die parteistaatliche Führung in der Folge Tungs unzureichende Regierungsfähigkeit aufgrund fehlender Volksnähe (vgl. C.a., 2003/7, Ü 29, 2003/12, Ü 29). Ein Jahr später provozierte die Auslegung des Hongkonger Grundgesetzes (*Basic Law*, BL) durch den Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses (NVK), die allgemeine Direktwahlen des Regierungschefs und des Parlamentes (*Legislative Council*) der SVR für 2007/08 ausschloss, erneut Großdemonstrationen der Hongkonger Bevölkerung (vgl. C.a., 2004/7, Ü 25). Offene Kritik übte die Parteiführung jedoch erstmalig im Dezember 2004 während der Feierlichkeiten zum fünften Jahrestag der Rückgabe Macaus an die VR China (vgl. C.a., 2004/12, Ü 27). In seiner jährlichen Regierungserklärung im Januar 2005 begegnete Tung dieser Rüge daraufhin de facto mit einem Schuldeingeständnis. So versprach der Regierungschef, künftig stärker auf die Bedürfnisse der Bevölkerung einzugehen, nachdem er zuvor einen Mangel an politischer Sensibilität, Erfahrung und

Leistungsfähigkeit seiner Regierung eingeräumt hatte (vgl. C.a., 2005/1, Dok 33).

Obwohl Forderungen nach einem Rücktritt des Regierungschefs seit dem Amtsantritt Tung Chee-hwas 1997 in Krisenzeiten immer wieder laut geworden waren, konnte sich der *Chief Executive* diesen stets durch Rückendeckung aus Beijing oder personalpolitische Schachzüge innerhalb seines Kabinetts, beispielsweise durch die Einführung eines Ministerialsystems im April 2002 oder die Entlassung kontroverser Regierungsmitglieder im Juli 2003, entziehen (vgl. C.a., 2002/4, Ü 37, 2003/7, Ü 29/Ü 30). Die jüngsten Spekulationen entzündeten sich, als Ende Februar 2005 bekannt wurde, dass Tung Chee-hwa zum zweiten Mal nach seinem Ausscheiden 1997 für ein Amt in der Politischen Konsultativkonferenz, die vom 3. bis 12. März 2005 in Beijing tagte, vorgesehen sei. Hongkonger und internationale Medien verbanden damit sogleich den bevorstehenden Rücktritt des Regierungschefs, zumal die Politische Konsultativkonferenz als reines Beratungsgremium häufig mit pensionierten Kadern besetzt werde. Als Nachfolger Tung Chee-hwas wurde *Chief Secretary* Donald Tsang vermutet. (RTHK, Radio 3, 27.2.05, nach BBC PF, 28.2.05; MB online, 2.3.05, nach BBC PF, 3.3.05; SCMP, 2.3.05; WSJ, 1.3.05; IHT, 2.3.05; FT, 2.3.05; NZZ, 9.3.05; Chan 2005).

Während die nationale und internationale Presse zehn Tage lang ohne offizielle Stellungnahme die potenzielle Amtsniederlegung Tungs und ihre Folgen für das Verhältnis zum chinesischen Festland eingehend analysierten, gab dieser erst am 10. März auf einer Pressekonferenz bekannt, sein Rücktrittsgesuch bei der Zentralregierung eingereicht zu haben. Infolge der langen Arbeitszeiten habe er seit September 2004 eine Verschlechterung seines Gesundheitszustandes feststellen müssen, so die Begründung des Regierungschefs (Hong Kong Special Administrative Region Government 2005a, 2005b). Nach seiner Wahl zum stellvertretenden Vorsitzenden der Politischen Konsultativkonferenz am 12. März 2005 bestätigte die Zentralregierung schließlich Tungs Rücktritt. Damit erwiesen sich nicht nur die jüngsten Spekulationen als richtig, sondern auch die vor Beginn seiner zweiten Amtszeit im Februar 2002 kursierenden Gerüchte. Demnach sollte Tung trotz der Kritik von Opposition und der Bevölkerung ohne ernst zu nehmenden

Gegenkandidaten wieder gewählt werden, wenn er vor Ablauf der zweiten Amtszeit aus Gesundheitsgründen seinen Rücktritt erkläre (vgl. C.a., 2001/11, Ü 28).

Spekulationen über die Hintergründe

Die Mehrheit der politischen Kommentatoren ist sich der direkten und zielgerichteten Einflussnahme durch die Zentralregierung sicher. Zu deutlich sei der Gegensatz zwischen Tung Chee-hwa und dem designierten Regierungschef Donald Tsang, zu deutlich die Vorteile für die parteistaatliche Führung unter Staats- und Parteichef Hu Jintao und Ministerpräsident Wen Jiabao. Zum einen werde so die von allen Seiten kritisierte Regierungsführung unter Tung beendet, zum anderen verliere die so genannte „Shanghai-Clique“ – ein Machtzirkel, der dem früheren Staats- und Parteichef Jiang Zemin zugeordnet wird – ein weiteres Mitglied. Ebenso sei durch Tungs Rücktritt die Machtsicherung der neuen parteistaatlichen Führung durch die bereits seit Dezember 2004 durchgeführte Umbesetzung wichtiger Provinz- und Staatsämter fortgesetzt worden (WSJ, 11.3.05; Lam 2005). Im selben Maße wie Tung Chee-hwa 1997 von seinem Protegé Jiang Zemin in das Amt eingeführt worden war, beeinflusste nun die nachfolgende parteistaatliche Führung auch dessen Rücktritt bzw. dessen Entlassung. Chinesischen Quellen in Beijing zufolge soll die Entscheidung, Tung Chee-hwa zu entlassen, schon im Januar gefällt worden sein (Lam 2005).

Trotz der erkennbaren Motivation der Zentralregierung muss konstatiert werden, dass Tung Chee-hwa seinen Rücktritt selbst befürwortet und begrüßt hat, so soll Tung bereits nach den Massenprotesten im Juli 2003 eine Amtsniederlegung angestrebt haben (SCMP, 4., 11.3.05; Chan 2005).

Donald Tsang als Interims-Regierungschef

Gemäß der Hongkonger Verfassung übernahm *Chief Secretary* Donald Tsang Yam-kuen (Zeng Yinquan) am 12. März 2005 als zweiter in der Hierarchie der Hongkonger Administration die Amtsgeschäfte bis zur Wahl des neuen Regierungschefs am 10. Juli 2005. Im Gegensatz zu Tung, dem in Shanghai geborenen Schiffsreeder, der erst 1997 in die Politik gewechselt war und dem oftmals zu enge Bindungen an die Hongkonger Wirtschaftselite vorgeworfen wurden, begann der in Hongkong geborene Tsang seine Tätigkeit für die Hongkonger Regierung bereits 1967 als Verwaltungsbeamter. Noch vor der Rückgabe der SVR an die VR China war Tsang 1995 unter Gouverneur Patten zum *Financial Secretary* aufgestiegen und wurde damit zum ersten chinesischen Regierungsmitglied in der damaligen britischen Kolonie. Dieses Amt bekleidete Tsang auch nach Rückgabe der Souveränität der SVR an die VR China, bis er von Regierungschef Tung Chee-hwa im Mai 2001 nach dem

Rücktritt Anson Chans zum *Chief Secretary of Administration* ernannt wurde.

Der designierte *Chief Executive* gilt in der Hongkonger Öffentlichkeit als beliebtes Regierungsmitglied. Regierungskritische Vertreter achten ihn nicht nur wegen seiner politischen Tätigkeit unter britischer Herrschaft, sondern auch, weil er die Adellung durch das britische Königshaus nicht aus Gründen der Loyalität zur chinesischen Zentralregierung abgelehnt hatte. Darüber hinaus ist er als enger Freund des Mitbegründers der Hongkonger Democratic Party, Martin Lee, bekannt. Während der Asienkrise intervenierte Tsang als *Financial Secretary* erfolgreich auf dem Hongkonger Finanzmarkt und schützte das Finanzsystem der SVR damit vor den Folgen der Asienkrise. Dies brachte ihm auch internationale Bekanntheit. Trotz seiner politischen Aktivitäten unter britischer Verwaltung genießt er zugleich das Vertrauen der chinesischen Zentralregierung. Dies begründet sich u.a. in seinem zurückhaltenden Umgang mit den Forderungen nach einer Demokratisierung des Wahlsystems, die er als Vorsitzender der Taskforce für konstitutionelle Entwicklung streng nach den Richtlinien des BL und der Entscheidung des Ständigen Ausschusses des NVK ausrichten möchte. Auf diese Weise sieht Tsang es gewährleistet, seiner Hauptaufgabe, eine reibungslose Implementierung der Formel „ein Land, zwei Systeme“ zu garantieren, nachkommen zu können (WSJ, 10.3.05; IHT, 11.3.05).

Kontroversen um die Nachfolgeregelung

Vor dem Rücktritt Tung Chee-hwas waren sich Rechtsexperten in der SVR und auf dem Festland sowie die Hongkonger Regierung in der Festlegung der Amtszeit des Regierungschefs gemäß des BL einig. So steht in den Artikeln 46 und 53 geschrieben, dass nach einer Amtsniederlegung des *Chief Executive* innerhalb von sechs Monaten ein Nachfolger gewählt werden müsse. Die Amtszeit des Regierungschefs betrage fünf Jahre (DJ 2005). Doch schon bald reflektierte die Presse abweichende Meinungen von Politikern und Rechtsexperten, wonach der zu wählende Nachfolger nur bis zum Ende der regulären Amtszeit Tung Chee-hwas im Juni 2007 regieren müsse. Unterstützung fand diese Aussage durch Tang Jiaxuan, ein Mitglied des Staatsrates, der mit den Angelegenheiten in Hongkong betraut ist. Die Voraussetzung für eine fünfjährige Amtszeit sieht Tang nur dann erfüllt, wenn es sich dabei nicht um eine Interimslösung, sondern um einen nach Ablauf der Amtszeit des Vorgängers neu gewählten *Chief Executive* handle. Auch nach Amtsantritt Donald Tsangs bestätigte die Hongkonger Regierung eine solche Lesart und fügte hinzu, dass die Auslegung des BL im April 2004 eindeutig das Jahr 2007 als Beginn der dritten Amtsperiode des Regierungschefs benannt hätte (SCMP, 3., 4., 13.3.05; DGB online, 8.3.05, nach BBC PF, 9.3.05).

Eine Entscheidung für eine zweijährige Amtszeit des künftigen Regierungschefs dürfte vor allem für die Zent-

ralregierung von Vorteil sein. So könnte sich die parteistaatliche Führung einer beständigen Arbeit des Hongkonger Kabinetts, des *Executive Council*, sicher sein, zumal Donald Tsang derzeit die größten Chancen eingeräumt werden, als Favorit der Zentralregierung die Wahl zum neuen Regierungschef im Juli zu gewinnen. Bei einer Festlegung des Wahltermins auf den 10. Juli 2005, wäre garantiert, dass noch der 800-köpfige Beijingfreundliche Wahlausschuss vor Ende seiner Amtszeit am 13. Juli 2005 nach der Wahl des vormaligen Wunschkandidaten Tung Chee-hwas auch den neuen Wunschkandidaten wählen wird.¹ Eine zweijährige Amtszeit würde es der Zentralregierung ebenfalls ermöglichen, die Regierungsarbeit und Loyalität Donalds Tsangs zunächst auf die Probe zu stellen, um bei Wohlwollen seine erneute Kandidatur 2007 zu unterstützen.

Trotz der benannten scheinbaren Vorteile wäre eine Verkürzung der Amtszeit auf zwei Jahre angesichts der eindeutigen Aussage des BL allerdings nur durch eine Modifikation der Amtszeit möglich. Diese kann nur auf zwei Wegen erfolgen: erstens durch eine entsprechende Auslegung des BL durch den Ständigen Ausschuss des NVK, zweitens durch ein gesondertes Gesetz zur Änderung des Wahlmodus der Wahl zum Regierungschef, das festlegt, dass ein vor Ablauf seiner regulären Amtszeit scheidender Regierungschef nur für seine verbleibende Amtszeit ersetzt wird. Eine entsprechende Gesetzesvorlage zur Änderung des Artikels 53 des BL soll während der nächsten Sitzung der Legislativversammlung am 6. April 2005 eingebracht werden. Vertreter der pro-demokratischen Parteien kündigten jedoch bereits an, dass sie ein solches Gesetz nicht tragen würden, da eine Verfassungsänderung aufgrund politischen Kalküls einem Verstoß gegen die Rechtsstaatlichkeit Hongkongs gleichkomme. Nachdruck verliehen die Oppositionsparteien ihrem Standpunkt durch eine Unterschriftensammlung von 24 der 25 pro-demokratischen Mitgliedern der Legislativversammlung. Der pro-demokratische Abgeordnete Albert Chan plant ferner, die Hongkonger Gerichte um eine Stellungnahme zur Amtszeit des *Chief Executive* gemäß des BL zu ersuchen, um auf diese Weise eine Auslegung des BL durch den Ständigen Ausschuss des NVK zu umgehen, die einen weiteren Eingriff in die Autonomie der SVR Hongkong bedeuten würde. Abgesehen von den genannten Argumenten gegen eine Verfassungsänderung und eine Auslegung des BL, würde eine fünfjährige Amtszeit die pro-demokratischen Kräfte außerdem ihrem Ziel näher bringen, so früh wie möglich allgemeine Direktwahlen des Regierungschefs und der Legislativversammlung einzuführen. So impliziert die Verkürzung der Amtszeit auf zwei Jahre, dass der nächstmögliche Termin für allgemeine Direktwahlen des Regierungschefs erst im Jahr 2012 und nicht wie bei einer fünfjährigen Amtszeit bereits 2010

sein könnte. (SCMP, 13., 15., 25.3.05; RTHK, Radio 3, 14.3.05 nach BBC PF, 15.3.05; WSJ, 23.3.05; Legislative Council 2005; Hong Kong Special Administration Region Government 2005c; CAB 2005).

Eine Interpretation durch die Zentralregierung erscheint seit den Stellungnahmen der Justizministerin, Elsie Leung, und des Ministers für Verfassungsangelegenheiten, Stephen Lam, jedoch immer wahrscheinlicher. Beide sprechen der Zentralregierung die Verantwortung für die Ernennung des Hongkonger Regierungschefs und dem Ständigen Ausschuss des NVK die Autorität für eine Interpretation des BL zu, die zur Klärung dieses besonderen Falles Berechtigung erfährt. Li Gang, stellvertretender Direktor des chinesischen Verbindungsbüros in Hongkong, soll nach Angaben der Beijingfreundlichen Zeitung *Wen Wei Pao* ebenfalls eine Interpretation des BL bestätigt haben, sofern der verfassungsrechtliche Disput um die Wahl des künftigen Regierungschefs nicht beigelegt werden sollte (Hong Kong Special Administration Region Government Press Release 2005d; SCMP, 21., 22., 28.3.05; CD, 22.3.05; ST, 22.3.05).

Dies wäre nach 1999 und 2004 die dritte Auslegung des BL durch den Ständigen Ausschuss des NVK seit Bestehen der SVR.² Für die Zukunft des von der staatlichen Parteiführung propagierten Konzepts „ein Land, zwei Systeme“ dürfte das bedeuten, dass die Zentralregierung an ihrer starken Einflussnahme auf die politischen Entwicklungen auch im Hinblick auf eine weitere Demokratisierung in der SVR festhalten wird. Wie die durch den Rücktritt Tung Chee-hwas jüngst verursachte konstitutionelle Krise gelöst wird, und ob die Hongkonger Bevölkerung ein weiteres Mal mit Massenprotesten reagieren wird, bleibt abzuwarten.

Quellen

- Department of Justice (DJ) (2005), „The Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region of The People's Republic of China“, in: *Department of Justice, The Laws of Hong Kong*, undatiert. Online: http://info.gov.hk/basic_law/fulltext/index.htm (Aufruf 10.3.05)
- Chan, Carry (2005), „Tung Resigns“, in: *The Standard*, 2.3.05
- Constitutional Affairs Bureau (CAB) (2005), „Election Of A New Chief Executive Pursuant to Article 53 Of The Basic Law: Chief Executive Election (Amendment) (Term Of Office Of The Chief Executive) Bill“, in: *Constitutional Affairs Bureau, Legislative Council Business*, 23.3.05. Online: <http://www.info.gov.hk/cab/topical/index8.htm> (Aufruf: 29.3.05)

¹Eine Kandidatur für das Amt des Regierungschefs gaben bislang Emily Lau von der pro-demokratischen Partei The Frontier und James Tien von der Beijingfreundlichen Liberal Party bekannt. Ronny Tong von der pro-demokratischen Article 45 Concern Group erwägt nach eigenen Angaben ebenfalls seine Kandidatur, falls seine Parteikollegen Audrey Eu und Alan Leung nicht selbst kandidieren. *Financial Secretary* Henry Tang, schärfster Konkurrent Donald Tsangs, verneinte eine Kandidatur (SCMP, 22., 24.3.05; WSJ, 22.3.05).

²1999 bat die Hongkonger Exekutive um eine Auslegung des BL zum Aufenthaltsrecht, das diese strikt begrenzen wollte. Der Ständige Ausschuss stimmte dem Vorgehen der Hongkonger Regierung zu.

Hong Kong Special Administrative Region Government (2005a), „CE's remarks on his resignation (1)“, in: *Hong Kong Special Administrative Region Government Press Release*, 10.3.05. Online: <http://www.info.gov.hk/gia/general/200503/10/03100209.htm> (Aufruf: 10.3.05)

Hong Kong Special Administrative Region Government (2005b), „CE's remarks on his resignation (2)“, in: *Hong Kong Special Administrative Region Government Press Release*, 10.3.05. Online: <http://www.info.gov.hk/gia/general/200503/10/03100258.htm> (Aufruf: 10.3.05)

Hong Kong Special Administrative Region Government (2005c), „Bill to amend Chief Executive Election Ordinance gazetted“, in: *Hong Kong Special Administrative Region Government Press Release*, 24.3.05. Online: <http://www.info.gov.hk/gia/general/200503/24/03240150.htm> (Aufruf: 24.3.05)

Hong Kong Special Administrative Region Government (2005d), „Statement by the Secretary for Justice on the Term of the New Chief Executive“, in: *Hong Kong Special Administrative Region Government Press Release*, 12.3.05. Online: <http://www.info.gov.hk/gia/general/200503/12/03120310.htm> (Aufruf: 14.3.05)

Lam, Willy Wo-Lap (2005), „Factional Politics and Beijing's Tightening Grip on Hong Kong“, in: *China Brief*, Vol. 5, Nr. 6. Online: http://www.jamestown.org/publications_details.php?volume_id=408&&issue_id=3263 (Aufruf: 15.3.05)

Legislative Council (2005), „Legislative Council Agenda, Wednesday 6 April 2005 at 11:00 am“, in: *Council Meetings, Meetings (Year 2004-2005)*. Online: <http://www.legco.gov.hk/chinese/index.htm> (Aufruf: 29.3.05)