

YU-HSI NIEH

## Die Zukunft Macaus

Kommentar zu dem  
chinesisch-portugiesischen  
Abkommen  
vom 13. April 1987

### I. Die erste und letzte europäische Kolonie in Ostasien

Die Geschichte der portugiesischen Kolonie Macau (Macao) an der Küste der südchinesischen Provinz Guangdong (Kwantung) geht auf die Zeit vor über 450 Jahren zurück. Im Jahre 1535, während der Regierung der Ming-Dynastie, erwarben die Portugiesen durch Bestechung örtlicher Beamter von Guangdong das Recht, am Hafen von Macao zu ankern und Handel zu treiben. Unter dem Vorwand, ihr Schiff sei auf ein Riff aufgelaufen und das Frachtgut durchnäßt, baten sie 1553 darum, ihre Ladung trocken lassen zu dürfen. Der Überlieferung nach sollen sie bei der Landung in der Nähe des Magog-Tempels statt des Namens Magog "Macau" verstanden und daher den Ort Macau genannt haben<sup>1</sup>. Sie nutzten dann die Gelegenheit, Siedlungen anzulegen.

Nach dem Opium-Krieg (1840-1842) vertrieben die Portugiesen, die Niederlage der chinesischen Kaiserregierung der Qing (Mandschu)-Dynastie gegen die Engländer ausnützend, die chinesischen Beamten aus Macau und brachten es unter ihre Kontrolle. Zwischen 1851 und 1864 besetzten sie neben der Halbinsel Macau noch die zwei südlich davon liegenden Inseln Taipa und Coloane. Im Dezember 1887 zwangen die Portugiesen die Qing-Regierung, den chinesisch-portugiesischen Beijing (Peking)-Vertrag zu unterzeichnen, in dem festgelegt wurde, daß die Portugiesen "Macau dauernd regieren" würden. Außerdem sah es vor, daß ein neuer Vertrag unterzeichnet werden sollte, wenn die beiden Länder Beamte zur Markierung der Grenze schicken würden. Doch wurde dies nie durchgeführt. Insgesamt umfaßt das Territorium unter portugiesischer Herrschaft 16,143 qkm: Die Halbinsel Macau 6,05 qkm, die Insel Taipa 3,478 qkm und die Coloane 6,615 qkm<sup>2</sup>.

Im Jahr 1951, also zwei Jahre nach der kommunistischen Revolution in China, hat Portugal einseitig Macau zu seiner ÜberseeProvinz erklärt. 1966-1967, als die Kulturrevolution in China aufflammte, wurde in Macau wie auch in Hongkong von einheimischen Linken ein Aufruhr geschürt. Durch zahlreiche politische Konzessionen gegenüber der von Beijing beeinflussten Chinesischen Handelskammer von Macau wurde die Macht der kolonialen Regierung stark geschwächt. Nach der portugiesischen "Nelkenrevolution" von 1974, d.h. dem militärischen Putsch durch General Antonio Spínola, gab die sozialistische Regierung in Lissabon den Chinesen im Rahmen ihrer Entkolonialisierungspolitik das Signal, Macau an China zurückzugeben. Doch zeigte Beijing, daß die Zeit der weltpolitischen Isolation noch nicht völlig überwunden hatte und Macau wie Hongkong als zwei Kontaktpunkte mit dem Westen und wichtige Devisenquellen brauchte, kein Interesse daran, die Insel sofort zurückzunehmen. In der neuen portugiesischen Verfassung von 1976 wurde der Status Macaus als eine besondere Situation ("situacao especial") dargestellt, und die Enklave erhielt in ihrem neuen Organisationsstatut auch höhere Autonomie von Lissabon. Als Portugal und die VR China 1979 diplomatische Beziehungen aufnahmen, einigten sich beide Seiten in einem vertraulichen Abkommen darauf, Macau als "chinesisches Territorium unter portugiesischer Verwaltung" zu definieren<sup>3</sup>.

Beim Staatsbesuch des portugiesischen Staatspräsidenten Antonio Ramalho Eanes in China im Mai 1985 ließ Beijing den hohen Gast wissen, daß die "angemessene Zeit" für Verhandlungen über die Macau-Frage gekommen sei. Vier Monate danach, am 25. September 1985, führte der chinesische Außenminister Wu Xueqian mit seinem portugiesischen Amtskollegen Jaime Gama am Rande der UNO-Vollversammlung in New York das erste Gespräch über dieses Thema. Die offiziellen Verhandlungen der Delegationen beider Seiten begannen erst am 30. Juni/1. Juli 1986 in Beijing. Da die Rückgabe Macaus, im Unterschied zu den sino-britischen Verhandlungen über Hongkong, im Prinzip längst keine Streitfrage mehr war,

erwartete man am Anfang ein schnelles Verhandlungsergebnis noch vor Ende 1986<sup>4</sup>. Da beide Seiten sich aber über den Zeitpunkt der Rückgabe nicht einigen konnten, haben die Verhandlungen jedoch länger gedauert. Während Beijing das Territorium unbedingt noch innerhalb dieses Jahrhunderts zurückhaben wollte, zog Lissabon ein späteres Datum nach dem Jahr 2000 vor. Schließlich hat die portugiesische Regierung am 6. Januar 1987 beschlossen, den Transfer der Enklave dem chinesischen Wunsch entsprechend im Jahr 1999 durchzuführen<sup>5</sup>. So wurde das Abkommen bei der 4. Verhandlungsrunde am 26. März d.J. (100. Jahrestag der Paraphierung des chinesisch-portugiesischen Beijing-Vertrags) paraphiert und am 13. April von den Ministerpräsidenten Zhao Ziyang und Anibal Cavaco Silva in Beijing unterzeichnet. Nach der Vereinbarung soll China Macau am 20. Dezember 1999 zurücknehmen. Damit wird die portugiesische Kolonie die britische Kolonie Hongkong, die am 1. Juli 1997 an China zurückgegeben wird, um knapp zweieinhalb Jahre überleben.

### II. Chinesisches Sonderverwaltungsgebiet Macau nach dem Hongkong-Modell

Macau, das rund 65 km oder knapp eine Stunde Fahrtzeit mit dem Jetfoil von Hongkong am anderen Ende der breiten Mündung des Perlflusses (Zhujiang) liegt, steht schon lange im Schatten seiner großen Schwester, der britischen Kolonie<sup>6</sup>. Als die Portugiesen im 16. Jahrhundert die Kolonie in Besitz nahmen, profitierten sie zunächst lange Zeit von Macaus günstiger Position als dem einzigen europäischen Vorposten im Handel mit China. Die Gründung der britischen Kolonie Hongkong begünstigte zwar, wie gesagt, politisch und völkerrechtlich die Kolonialisierung Macaus durch Portugal, andererseits jedoch besiegelte es auch den wirtschaftlichen Niedergang Macaus. Besonders seitdem der Hafen von Macau durch den Schlamm des Perlflusses versandete, verlor es weiter an Konkurrenzfähigkeit gegenüber der großen Schwester<sup>7</sup>. Lediglich von 1938 bis 1942, als die Grenze zwischen Hongkong und China infolge des chinesisch-japanischen Krieges ge-

schlossen war, florierte Macau wieder kurz als der einzige Brückenkopf der Europäer im Handel mit China.

Seit Jahrzehnten stützt sich die Wirtschaft Macaus überwiegend auf den Tourismus. Über 80% der Touristen sind Spielkasino-Besucher, die von Hongkong herüberkommen. Die Einnahmen aus dem Fremdenverkehr haben im Durchschnitt einen Anteil von 20-30% des Bruttoinlandsprodukts, und die Glücksspiele tragen jährlich über 40% zu den Regierungseinnahmen bei<sup>8</sup>. Seit den 60er Jahren investieren die Hongkonger Unternehmer auch in großem Umfang in die Bearbeitungsindustrie für Textilien, Bekleidung und andere Konsumgüter in Macau, um dadurch die von den europäischen und nordamerikanischen Industriestaaten auferlegten Exportquoten zu umgehen. Rund 60% der gesamten Industrieinvestitionen Macaus stammen aus Hongkong<sup>9</sup>. Die wirtschaftliche Abhängigkeit Macaus von Hongkong läßt sich auch daran erkennen, daß der Hongkong-Dollar in Macau mehr als die einheimische Währung Pataca in Umlauf gesetzt wird.

Als die Einwohner Hongkongs sich in der Zeit von 1982 bis 1984 infolge der anfänglichen Meinungsverschiedenheiten bei den sino-britischen Verhandlungen große Sorgen machten, setzte Macau große Hoffnungen darauf, eine zu erwartende starke Strömung von Kapitalflucht aus der benachbarten britischen Kolonie auffangen und möglicherweise sogar die wirtschaftliche Rolle Hongkongs in der Region übernehmen zu können. Große Projekte zur Verbesserung der Infrastruktur wurden ausgearbeitet wie z.B. der Bau eines Tiefwasserhafens, eines internationalen Flughafens sowie die Urbanisierung der Inseln Taipa und Coloane für Industrie- und Wohnsiedlungen. Nun, da Macau nach dem neuen sino-portugiesischen Abkommen das gleiche Schicksal wie die große Schwester haben soll, sind wohl endgültig alle Zukunftspläne ausgeümt.

Im großen und ganzen hat man im chinesisch-portugiesischen Abkommen über Macau das Lösungsmodell von Hongkong übernommen<sup>10</sup>. Unter dem Prinzip

"ein Land, zwei Systeme" wird Beijing nach der Wiederherstellung seiner Souveränität über Macau am 20. Dezember 1999 ein chinesisches Sonderverwaltungsgebiet Macau gründen, und zwar unter Aufrechterhaltung des gegenwärtigen Gesellschafts- und Wirtschaftssystems sowie der bestehenden Lebensweise für weitere 50 Jahre. Das Sonderverwaltungsgebiet wird direkt der Zentralregierung in Beijing unterstehen und mit Ausnahme der außenpolitischen und Verteidigungsangelegenheiten große Autonomie genießen, die die Verwaltung, Gesetzgebung und eine unabhängige Justiz umfaßt. Die Regierung des Sonderverwaltungsgebiets wird ausschließlich durch Ortsansässige gebildet, und der Regierungschef wird nach örtlichen Wahlen oder Konsultationen von Beijing ernannt. Das Sonderverwaltungsgebiet Macau soll weiterhin als Freihafen und unabhängige Zollregion bestehen bleiben mit freiem Kapitalfluß, eigenem Finanzwesen sowie dem "Macau Pataca" als gesetzliche und konvertierbare Währung. Es braucht keine Steuereinnahmen an die Zentralregierung abzuführen. Unter der Bezeichnung "Macau, China" darf es wirtschaftliche und kulturelle Beziehungen mit anderen Ländern, Regionen sowie internationalen Organisationen unterhalten und dementsprechend Verträge abschließen. Ferner kann die Regierung des Sonderverwaltungsgebiets auch selbständig Reisedokumente ausstellen.

Was die Bürgerrechte der Einwohner Macaus betrifft, so werden persönliche, Meinungs-, Publikations-, Versammlungs-, Vereinigungs-, Religions-, Berufs- und Wohnsitzfreiheit, Streik, Eigentum usw. laut Vereinbarung gesetzlich garantiert. Die Religionsgemeinschaften im Sonderverwaltungsgebiet Macau, so heißt es in der Erläuterung der chinesischen Regierung zu dem Abkommen, können ihre religiösen Beziehungen zu denen außerhalb Macaus aufrechterhalten. Die Beziehungen zu den Religionsorganisationen in anderen Gebieten der VR China sollen auf den Prinzipien der Nichtunterordnung, Nichteinmischung und des gegenseitigen Respekts beruhen. Damit werden vor allem die Beziehungen der katholischen Kirche von Macau zum Vatikan nicht in Frage gestellt.

Um eine reibungslose Übergabe Macaus zu gewährleisten, ist - wie im Falle Hongkong - die Gründung einer Liaisongruppe sowie einer Kommission zur Lösung der territorialen Fragen für die Übergangsperiode zwischen beiden Staaten vorgesehen.

### III. Der undeutliche Text zur Lösung der Nationalitätsfrage und die besondere Schwierigkeit für die Übergabe Macaus

Anders als im Fall Hongkong hat die Nationalitätsfrage den chinesisch-portugiesischen Verhandlungen große Schwierigkeiten bereitet. Die Zahl der Einwohner von Macau wird auf 400-450.000 geschätzt, davon sind 97% Chinesen und etwa 10.000 Macanesen, also chinesisch-portugiesische Mischlinge. Insgesamt besitzen vermutlich 80-100.000 Personen einen portugiesischen Paß und sind, im Unterschied zu den BDTCs ("Bürgern der Britischen Abhängigen Territorien") von Hongkong, mit ihrer portugiesischen Nationalität berechtigt, sich im Mutterland Portugal sowie in anderen EG-Ländern niederzulassen. In dem zu dem Abkommen gehörenden Memorandum auf chinesischer Seite heißt es: Alle Einwohner Macaus, ob sie ein portugiesisches Reise- oder Ausweisdokument besitzen oder nicht, sind chinesische Staatsbürger, wenn sie den Bestimmungen des chinesischen Nationalitätsgesetzes entsprechen. Allerdings, so weiter, erlauben die zuständigen Behörden der VR China - im Hinblick auf die historischen Hintergründe und die Realität Macaus - den chinesischen Bürgern in Macau, nach der bevorstehenden Gründung des Sonderverwaltungsgebiets ihr ursprünglich portugiesisches Reisedokument für Reisen in andere Staaten oder Regionen zu benutzen; dabei genießen sie allerdings im Sonderverwaltungsgebiet Macau sowie in anderen Gebieten der VR China nicht den konsularischen Schutz Portugals. Das ist nicht ohne Widerspruch, weil das Nationalitätsgesetz der VR China eine Doppelnationalität eindeutig ablehnt.

Zur gleichen Frage äußerte die portugiesische Regierung in ihrem Memorandum, die Einwohner Macaus, die bis zum 19. Dezember 1999 einschließlich die Nationalität

Portugals erwerben, können ihren portugiesischen Paß auch nach diesem Datum benutzen. Ab dann kann aber keiner aufgrund seiner Beziehungen mit Macau die portugiesische Staatsangehörigkeit erwerben. Aber bei seinem Aufenthalt in Macau sagte der portugiesische Ministerpräsident Anibal Cavaco Silva am 18. April d.J. gegenüber der Presse, daß die Kinder der Einwohner Macaus mit portugiesischem Paß auch nach dem 19. Dezember 1999 die portugiesische Nationalität erwerben können<sup>11</sup>. Dagegen erklärte der chinesische Außenminister Wu Xueqian am 2. April vor dem chinesischen Nationalen Volkskongreß, daß die Sonderregelung für chinesische Bürger in Macau mit portugiesischem Reisedokument nach dem Stichtag nicht auf nachfolgende Generationen übertragen werden kann<sup>12</sup>.

Eine andere, technische Schwierigkeit für die Übergabe Macaus kann auch auftreten, weil Portugal - im Gegensatz zu den Engländern in Hongkong - bislang die Entkolonialisierung in Macau kaum vorbereitet hat. In der Regierung von Macau sind alle führenden Positionen fast ausnahmslos von Portugiesen und die Stellen auf mittlerer und unterer Ebene von Macanesen besetzt. Die Chinesen, die die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung bilden, sind von der Regierung praktisch so gut wie ausgeschlossen. Die Amtssprache ist Portugiesisch, das nur wenige Chinesen verstehen. Insgesamt können auch nur 76 der über 8.000 Beamten sowohl Chinesisch als auch Portugiesisch. Eine Sinisierung der Verwaltung in einer relativ kurzen Übergangszeit von zwölf Jahren und danach wird offenbar auf nicht wenige Probleme stoßen.

#### Anmerkungen

<sup>1</sup> BRu, 7.4.1987, S.16.

<sup>2</sup> Ebenda.

<sup>3</sup> S. dazu Rolf D. Cremer, "Wirtschaft und Politik in Macau. Zur zukünftigen Stellung Macaus vor dem Hintergrund des chinesisch-britischen Abkommens über Hong Kong und der chinesischen Wirtschaftsreform", in: *Asien*, Hamburg, April 1985, S.76 ff, hierzu S.76-77.

<sup>4</sup> S. dazu C.a., Juli 1986, S.428, Ü 38.

<sup>5</sup> S. dazu C.a., Jan. 1987, S.26, Ü 43.

<sup>6</sup> Vgl. dazu Helmut Becker, "Hongkongs dunkle Schwester. Die portugiesische Kolonie und Spielhölle fällt ebenfalls an China", in: *Die Zeit*, 3.4.1987, S.30.

<sup>7</sup> Marcus Brooke, "Macao. Zwischen himmlischem und irdischem Glück", in: *Merian. Hongkong und Macao*, Hamburg, o.J., S.50 ff.

<sup>8</sup> Vgl. dazu: "Asia Yearbook" von FEER, 1986, S.184 u. 1987, S. 184.

<sup>9</sup> Nach Zhong Xiong, "Aomen guoduqi hui yudao shime wenti?" (Welche Probleme können auftauchen während der Übergangszeit in Macau?), *Mingbao*, Hongkong, April 1987, S.27 ff., hierzu S.27.

<sup>10</sup> Vgl. dazu Yu-Hsi Nieh, "Chinesisch-britische Vereinbarung über Hongkong", in C.a., Sept. 1984, S.528 ff.

<sup>11</sup> DGB, 20.4.87.

<sup>12</sup> Ebenda, 4.4.87.