

Hongkong unter neuer Führung

Ein Land versus zwei Systeme?

Kay Möller

Am 21. Juni 2005 ernannte die Regierung der Volksrepublik China den Hongkonger Spitzenbeamten Donald Tsang Yam-kuen zum neuen Chef der ehemaligen Kronkolonie. Tsang folgt dem glücklosen Reeder Tung Chee-hwa nach, der unter Pekinger Druck zwei Jahre vor Ende seiner zweiten Amtszeit zurückgetreten war. Tungs Zustimmungsrate war 2003 vor dem Hintergrund einer anhaltenden Rezession und einer gescheiterten Gesetzesinitiative zur inneren Sicherheit dramatisch gefallen. Während die Wirtschaft des Territoriums sich seither erholt hat, bleiben die in der Formel »ein Land, zwei Systeme« angelegten Widersprüche zwischen dem Interesse der Zentralregierung an einem apolitischen, unter Aufsicht gehaltenen Territorium und der Hongkong gegebenen Zusage auf »ein hohes Maß an Autonomie« unversöhnt.

Im April 2005 verfügte der Ständige Ausschuss des Pekinger Nationalen Volkskongresses (NVK), daß Tsang die Regierungsgeschäfte nur für die verbleibenden zwei Jahre von Tungs unvollendeter Amtszeit übernehmen sollte. Zuvor hatte die Führung der Sonderverwaltungsregion (Special Administrative Region, SAR) den Ständigen Ausschuss zum dritten Mal um eine Interpretation des Hongkonger Grundgesetzes (Basic Law) von 1997 gebeten, das für den »Chief Executive« üblicherweise eine Amtszeit von fünf Jahren vorsieht. Vertreter der Demokratiebewegung inner- und außerhalb der Demokratischen Partei äußerten die Sorge, daß die kurze Amtszeit den Inhaber gegenüber der Zentralregierung besonders willfährig machen würde.

Der ehemalige Kolonialbeamte und spätere SAR-Verwaltungschef Tsang war aufgrund seiner Popularität und administrativen Erfahrung von Anfang an Pekings Wunschkandidat gewesen. Im Juni erklärte ihn die chinesische Führung zum neuen Chief Executive, nachdem seine beiden Mitbewerber (der Vorsitzende der Demokratischen Partei sowie ein Börsenmakler und Parlamentarier) die Nominierung durch ein eigens eingesetztes Wahlmännerkolleg verfehlt hatten. Kritiker wiesen auf den undemokratischen Charakter des Verfahrens hin und verlangten, den Chief Executive ab 2007 in freier und direkter Wahl zu bestimmen. Diese Möglichkeit ist im Basic Law grundsätzlich vorgesehen, aber Peking hatte bereits 2004 entschieden, 2007 keinen Gebrauch von ihr zu machen.

Repolitisierung

In Hongkong war die breite Debatte über das Schicksal der vom letzten britischen Gouverneur begonnenen Demokratisierung nach der Übergabe an China am 30. Juni 1997 weitgehend verstummt. Peking hatte Chris Pattens Wahlrechtsreformen rückgängig gemacht und dafür gesorgt, daß »chinatreu« Parteien, die von konservativen Unternehmern und prochinesischen Gewerkschaften unterstützt werden, im Legislativrat (Legislative Council, Legco) der SAR die Mehrheit bekamen. Gleichzeitig verlagerte sich das öffentliche Interesse vor dem Hintergrund der ostasiatischen Krise vom Chinathema auf wirtschaftliche und soziale Fragen, die bis dahin von den demokratischen Kräften vernachlässigt worden waren. Chief Executive Tung Chee-hwa gab allerdings seinerseits auf diese Fragen keine überzeugende Antwort. Und als Beschäftigung und Immobilienpreise zunächst im Gefolge von regionaler Krise und Strukturwandel und 2003 im Zuge der Sars-Epidemie deutlich zurückgingen, bedurfte es nur noch eines Anlasses, um aus der Wirtschaftsmetropole wieder jene »politische« Stadt zu machen, die sich Peking am wenigsten wünschte.

Dieser Anlaß bot sich zur Jahresmitte, als Tung angesichts von Massendemonstrationen und Kritik aus den eigenen Reihen die von China verlangten Entwürfe für verschärfte Sicherheitsgesetze zurückziehen mußte. Im November gewannen Vertreter der Demokratiebewegung bei Distriktwahlen zwei Drittel aller Sitze. Im September 2004 errangen sie immerhin 25 von 30 durch Direktwahlen zu vergebenden Mandaten im 60köpfigen Legco. Seither wurde nahezu jede Initiative der Hongkonger Regierung zum Gegenstand kontroverser Debatten in Öffentlichkeit und Parlament. Im Dezember kritisierte Chinas Staats- und Parteivorsitzender Hu Jintao Tung Chee-hwa während eines Besuches in Macau öffentlich und besiegelte damit dessen Schicksal.

Die Demokratiebewegung hatte die Auseinandersetzung um die Sicherheitsgesetze

genutzt, um freie Wahlen von Chief Executive und Legco zum frühestmöglichen Zeitpunkt – 2007 bzw. 2008 – zu verlangen. Im April 2004 interpretierte der Ständige Ausschuß des Nationalen Volkskongresses die einschlägige Vorschrift im Grundgesetz dahingehend, daß ihm allein die Entscheidung über die Notwendigkeit freier Wahlen zustehe. Donald Tsang hat sich zwar grundsätzlich zu Hongkongs »Freiheit und Gleichheit« bekannt, sich aber in der konkreten Frage bedeckt gehalten. Ob es den Demokraten gelingt, ihre Position in den nächsten zwei Jahren über das Vehikel der Verfassungsdebatte weiter auszubauen, hängt zum einen von der konjunkturellen Entwicklung und zum anderen davon ab, ob Tsang als effizienter Mittler zwischen Hongkong und Peking wahrgenommen wird.

Wirtschaftliche Erholung

Hongkong hat seine privilegierte Position als Chinas Zwischenhändler seit dem Beitritt der Volksrepublik zur Welthandelsorganisation 2001 eingebüßt und die eigene Produktion von 1997 an zum überwiegenden Teil auf das Festland verlagert. Tung Chee-hwas Versuch, neue Hochtechnologie- und »Kreativindustrien« anzusiedeln, war nur in Maßen erfolgreich. Das Territorium fungiert heute vornehmlich als Dienstleistungszentrum. Dieser Strukturwandel und Begleiterscheinungen wie der Verfall der Immobilienpreise durch Wohnungskäufe Hongkonger Bürger im benachbarten Shenzhen und die relative Überbewertung des Hongkong-Dollars durch Bindung an den US-Dollar führten zu wachsender Arbeitslosigkeit und fünf Jahren Deflation.

Diese wurde 2003 durch den Ausbruch der Lungenkrankheit Sars, die etwa 300 Bürger das Leben kostete, weiter verlängert. Gleichzeitig verzeichnete die SAR-Regierung als Eigentümerin von Grund und Boden ein wachsendes Haushaltsdefizit, zu dem Mehrausgaben für soziale Sicherheit und den öffentlichen Dienst zusätzlich beitrugen. Die Wirtschaft stagnierte 2001; die

Krise schien erst drei Jahre später mit nunmehr achtprozentigem Wachstum überwunden.

Verantwortlich für die Erholung waren ein schrittweiser Rückzug der Regierung aus dem sozialen Wohnungsbau und ein wieder anziehender Chinahandel. Letzterer resultierte aus der nach den Demonstrationen von 2003 gefällten Pekinger Entscheidung, Hongkong-Besuche von Festlandschinesen zu erleichtern und die dortige Wirtschaft mittels Zollbefreiung für zahlreiche Produktkategorien und Gleichbehandlung von Dienstleistungsunternehmen weiter in das boomende Perfluß-Delta zu integrieren. Auch wenn Immobilien- und Börsenspekulation bei der konjunkturellen Erholung eine wichtige Rolle spielten, signalisieren die Trends grundsätzlich das nahende Ende des Strukturwandels. Die Arbeitslosenquote ging von 8,7 Prozent im Sommer 2003 auf 5,7 Prozent im Mai 2005 zurück, womit der Sockel in etwa erreicht sein dürfte.

Politische Ungewißheit

Mit zunehmender wirtschaftlicher Abhängigkeit vom Festland dürfte sich der – von Donald Tsang häufig betonte – internationale Charakter Hongkongs fortschreitend verändern. Ein regionales oder internationales Geschäfts- und Finanzzentrum ist in weit größerem Maße auf Rechtsstaatlichkeit und Pressefreiheit angewiesen als eine chinesische Großstadt. Beide Prinzipien haben die Übernahme von 1997 überlebt. Allerdings wurden regierungskritische Journalisten mehrfach bedroht, und es gab Anzeichen für Selbstzensur in Rundfunk und Presse. Nach Beginn der Demokratisierungsdebatte 2004 betonten staatseigene Medien in Peking und Pekingnahe Zeitungen in Hongkong den Vorrang des »einen Landes« vor den »zwei Systemen« und verlangten, daß das Territorium von »Patrioten« geführt werden sollte. Ähnliche Widersprüche zum Autonomieprinzip waren in der Debatte über die Sicherheitsgesetze deutlich geworden, mit denen die

Zentralregierung unter anderem den in Hongkongs *common law* unbekanntem Straftatbestand der Subversion einführen wollte.

Im Vorfeld der Übergabe von 1997 hatten die britische Regierung und der liberale Teil der lokalen Eliten darauf gesetzt, daß ein professioneller und unabhängiger öffentlicher Dienst Hongkongs Autonomie gegen Druck aus Peking schützen werde. Diese Rechnung ist nicht ganz aufgegangen. Tung Chee-hwa hatte 2002 damit begonnen, die Macht der Beamten durch die Ernennung von Ressortchefs mit politischen und wirtschaftlichen Verbindungen einzudämmen, nachdem sich Kritik an seiner Amtsführung im öffentlichen Dienst gemehrt hatte.

Donald Tsang kommt selbst aus dem öffentlichen Dienst, war aber als Kabinettsmitglied für einige von Tungs Fehlentscheidungen mitverantwortlich und hat angekündigt, an dessen Führungsriege festhalten zu wollen. Damit signalisiert er eine Kontinuität, die eher in Peking als vor Ort Beifall findet.

China fürchtet das repolitisierte Hongkong als demokratischen Stachel im eigenen Fleisch. Deshalb muß Tsang mit demselben Legitimitätsproblem fertig werden, das seinen Vorgänger sowohl in der Hauptstadt als auch an der eigenen Basis geschwächt hatte. Dieses Problem findet seinen Ausdruck in der Koexistenz eines nichtgewählten Chief Executive mit einem (wenn auch nur zur Hälfte direkt) gewählten Legco, dem gegenüber ersterer begrenzt rechenschaftspflichtig ist. Zwar kann sich die chinesische Führung im Falle der Beibehaltung des derzeitigen Wahlrechts grundsätzlich sicher fühlen; denn 30 der 60 Sitze im Legislativrat werden indirekt durch Wahlen in (überwiegend konservativen) Wirtschafts- und Berufsverbänden ermittelt, und die Anwendung des Verhältniswahlrechts auf die übrigen, direkt zu vergebenden Sitze hatte zur Folge, daß sich Vertreter des demokratischen Lagers auch gegenseitig die Stimmen wegnahmen.

Gleichzeitig hat sowohl auf der chinesischen Seite als auch innerhalb des demokratischen Lagers ein Werben um die örtliche Mittelklasse eingesetzt, welche die Widersprüche des Systems für die wirtschaftliche Instabilität der vergangenen Jahre verantwortlich gemacht hat und weitreichende politische Autonomie für Stabilitätsförderung hält. In dieser Hinsicht sind neue Konflikte zwischen Hongkong und Peking leicht vorstellbar, sollte die Zentralregierung etwa auf einer erneuten Einbringung der Sicherheitsgesetze bestehen. Tsang hat sich gegen einen zweiten Versuch ausgesprochen und mag in solchen Konstellationen ein besserer Kommunikator sein als sein Vorgänger, dürfte aber im Fall des Falles in der öffentlichen Meinung das Bild eines Erfüllungsgehilfen der autoritären Hauptstadt abgeben.

Internationale und regionale Implikationen

Daß Entwicklungen in Hongkong keine rein innerchinesischen Probleme sind, zeigt sich an britischem und amerikanischem Protest gegen eine mögliche Aushöhlung der Autonomie des Territoriums 2004 und an dem Drängen der USA auf weitere Demokratisierung (die Administration in Washington ist verpflichtet, dem Kongreß jährlich über den Zustand der SAR-Autonomie zu berichten. Sie kann Hongkong gegebenenfalls gewisse Privilegien entziehen). Das Europäische Parlament sprach sich 2003 für freie Wahlen von Chief Executive und Legco ab 2007 bzw. 2008 aus und forderte die Führung des Territoriums auf, Peking künftig nicht mehr um Auslegungen des Basic Law zu ersuchen. Gleichzeitig erklärte die EU-Präsidentschaft das Schicksal der Sicherheitsgesetze zu einem wichtigen Test für den Grundsatz »ein Land, zwei Systeme« und empfahl weitere Demokratisierungsschritte als Rückversicherung gegen Mißbrauch.

Darüber hinaus besteht eine Verbindung zwischen den Hongkong- und Taiwanfragen. Deng Xiaoping hatte die Formel »ein

Land, zwei Systeme« Anfang der achtziger Jahre zunächst mit Blick auf Taiwan konzipiert, wo die Zahl der Befürworter einer Vereinigung mit China seither rückläufig ist und das Hongkong-Modell der Unterordnung zu keinem Zeitpunkt mehrheitsfähig war. Insofern hatte Peking 2004 mit seiner harten Linie gegenüber der SAR auch eine weitere Entfremdung der taiwanesischen Wähler riskiert. Diese fand ihren Ausdruck im März in der Wiederwahl von Präsident Chen Shuibian, der zuvor angekündigt hatte, Voraussetzungen für eine De-jure-Unabhängigkeit der Inselrepublik schaffen zu wollen. Gleichzeitig war China um Schadensbegrenzung bemüht, indem es die Bush-Administration zur öffentlichen Kritik an Chen bewegte und die Hongkong-Formel Taiwan gegenüber nur noch selten benutzte.

Deutschland und Europa haben schon aufgrund einer massiven Firmenpräsenz ein Interesse daran, daß Hongkongs Autonomie erhalten und weiterentwickelt wird. Darüber hinaus läßt sich die Frage, ob ein ökonomisch-kooperativer Imperativ in Peking den alten politisch-revisionistischen Imperativ abgelöst hat, modellhaft im »größeren China« beantworten, das aus prosperierenden Küstenprovinzen, Taiwan und Hongkong besteht. Dieses China entzieht sich in Teilen zentraler Kontrolle und ist zum potentiellen Nukleus für eine friedliche Evolution der Volksrepublik geworden. Sollte Donald Tsang als Vermittler zwischen dem alten und dem neuen China ähnlich spektakulär scheitern wie Tung Chee-hwa, wäre es berechtigt, an der Aufrichtigkeit des Pekinger Öffnungs- und Integrationsinteresses zu zweifeln. Deshalb gilt es, Entwicklungen in Hongkong kontinuierlich zu beobachten und auf Gefährdungen der Autonomie des Territoriums in Konsultationen mit der Volksrepublik, aber auch innereuropäisch, transatlantisch sowie gegebenenfalls in den europäisch-fernoöstlichen und internationalen Foren und Institutionen zu reagieren.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364