

Mehr Demokratie für Hongkong?

Am 19. Oktober 2005 stellte die Regierung von Hongkong ihre Vorschläge für die Reform des politischen Systems der Sonderverwaltungszone vor. Hierzu gehören die Verdopplung der Mitgliederzahl des Komitees für die Wahl des *Chief Executive* durch Einbeziehung der zum überwiegenden Teil durch direkte Wahlen bestimmten Bezirksräte, die Erhöhung der Mitgliederzahl des *Legislative Council* von 60 auf 70 sowie die Beschränkung der Amtszeit des *Chief Executive* auf zwei Wahlperioden auch für den Fall, dass ein Amtswechsel während einer laufenden Wahlperiode stattgefunden hat. Während das konservative Lager die Reformvorschläge als einen wichtigen Schritt in Richtung auf allgemeine Wahlen begrüßte, kritisierte die pro-demokratische Seite das Fehlen eines verbindlichen Zeitplans zur Erreichung dieses Ziels ebenso wie die Gleichbehandlung von gewählten und ernannten Bezirksräten. Sie kündigte für den 4. Dezember Protestkundgebungen an.

Die Vorschläge wurden im Rahmen des fünften Berichts der Arbeitsgruppe für die Entwicklung der Verfassung (*constitutional development taskforce*) unterbreitet und dienen zur Vorbereitung der Wahlen des *Chief Executive* 2007 sowie des neuen *Legislative Council* 2008 (Legco). Im Einzel-

nen sind folgende wesentliche Änderungen vorgesehen¹:

- Bis 2007 wird die Zahl der Mitglieder des *Election Committee* (zuständig für die Wahl des *Chief Executive*) von 800 auf 1.600 verdoppelt, wobei alle 529 Bezirksräte (*district councillors*) einen Sitz erhalten sollen;
- bis 2008 erhöht sich die Zahl der Abgeordneten im Legco von 60 auf 70, wobei 5 Sitze über neue Wahlkreise, 5 weitere Sitze im Rahmen von Funktionswahlkreisen der Bezirksräte besetzt werden;
- es wird klargestellt, dass der *Chief Executive* höchstens zwei aufeinander folgende Wahlperioden und damit maximal 10 Jahre regieren kann, wobei für den Fall eines Amtswechsels in der laufenden Periode diese angerechnet wird;
- ein Zeitplan für die Verwirklichung allgemeiner Wahlen wird nicht aufgestellt; stattdessen wird die Kommission für Strategische Entwicklung einen Ausschuss für politische Entwicklung bilden, der sich mit der Verwirklichung dieses Ziels beschäftigen soll;
- auch der in der laufenden Wahlperiode nachrückende *Chief Executive* hat das Recht zur Auflösung des Legco unabhängig davon, ob

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

LÄNDERPROGRAMM
VOLKSREPUBLIK CHINA

MARC SPITZKATZ

Oktober 2005

www.kas.de

sein Amtsvorgänger bereits von diesem Recht Gebrauch gemacht hat oder nicht.

1. Hintergrund²

Hongkong stand mehr als 150 Jahre unter britischer Herrschaft³. Mit der „Sino-Britischen Gemeinsamen Erklärung“ von 1984 wurde die Übergabe an China für den 1. Juli 1997 vereinbart, die dann termingerecht erfolgte. Zuvor hatte der NVK bereits im Jahr 1990 ein *Basic Law* für Hongkong verabschiedet. Nach dem Prinzip „ein Land, zwei Systeme“ steht danach der Sonderverwaltungsregion Hongkong ein „hohes Maß an Autonomie“ (Art. 3 *Basic Law*) zu. Regierungsoberhaupt ist der *Chief Executive*, Hauptgesetzgebungsorgan der Legco. Ausweislich der Regelungen im *Basic Law* wird der *Chief Executive* entweder durch Wahlen oder Konsultationen bestimmt und anschließend von der chinesischen Zentralregierung ernannt. Die Methode soll von der aktuellen Lage in Hongkong und dem Prinzip des graduellen und geordneten Fortschritts abhängen und letztendlich zu allgemeinen Wahlen führen (Art. 45). Eine ähnliche Vorschrift findet sich in Art. 68 *Basic Law* für den Legco.

Nach bisheriger Handhabung wird der *Chief Executive* durch ein Gremium (das bereits erwähnte *Election Committee*) gewählt, dem 800 Delegierte verschiedener gesellschaftlicher Herkunft angehören, darunter Mitglieder des *Legislative Council*. Die derzeit 60 Mitglieder des Legco werden zur Hälfte

direkt, die Übrigen indirekt in Funktionswahlkreisen gewählt, was – ebenso wie für das *Election Committee* – einen hohen Anteil an pro-chinesischen Abgeordneten sicherstellt. Ein Passus in beiden Anhängen trifft Regelungen hinsichtlich des *Procedere* für den Fall, dass sich für die Methode zur Bestimmung des *Chief Executive* bzw. der Mitglieder des Legco für die Wahlperiode nach 2007 Anpassungsbedarf zeigt.

Auch wenn Hongkong damit im Wesentlichen nicht über weniger demokratische Strukturen als unter britischer Herrschaft verfügt⁴, gibt es – ausgehend von den mit dem Übergang der Herrschaft auf Peking verbundenen Machtverschiebungen – ein starkes Lager pro-demokratischer Parteien und Organisationen, die unter Hinweis auf Art. 45 des *Basic Law* eine baldige Einführung allgemeiner Wahlen zur Bestimmung des *Chief Executive* und der Zusammensetzung des Legco fordern. Ein Teil der Bevölkerung steht hinter dieser Politik, wobei die Wirtschaftskreise in der Regel aber die Sicherung des Wohlstands vor Demokratisierung stellen⁵.

Einen Höhepunkt an Zustimmung erfuhr die demokratischen Strömungen im Jahr 2003, als mehr als eine halbe Millionen Menschen – kurz nach einem Besuch von Ministerpräsident *Wen Jiabao* – gegen die Regierung und ihre Pläne, gemäß Art. 23 *Basic Law* zugunsten der nationalen Sicherheit Bürgerrechte in Hongkong zu be-

² Vgl. „Peking schließt allgemeine Wahlen in Hongkong für 2007 und 2008 aus“, Bericht des Länderbüros China vom 7. Mai 2005.

³ Vgl. zum historischen und politischen Überblick *Sebastian Heilmann*, „Das Politische System der Volksrepublik China“, Wiesbaden 2002, S. 120 bis 125.

⁴ Erst unter dem letzten britischen Generalgouverneur *Chris Patten* wurden pro-demokratische Strömungen, insbesondere die Bildung eines pluralistischen Parteienwesens und eine Tendenz zu direkten allgemeinen Wahlen gefördert, wobei allerdings kurz vor der Übergabe getroffene Neuregelungen zum Wahlrecht 1997 wieder abgeschafft wurden.

⁵ „Hui seeks compromise in soft-sell pitch on reform“, *South China Morning Post* v. 21. Oktober 2005, A4.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

LÄNDERPROGRAMM
VOLKSREPUBLIK CHINA
MARC SPITZKATZ

Oktober 2005

www.kas.de

schränken, auf die Straße gingen. Auch in der Folgezeit verstummten die Rufe nach mehr Demokratie nicht, nicht zuletzt aufgrund der unpopulären Figur des damaligen *Chief Executive Tung Chee-hwa*. Dieser sah sich im Januar 2004 genötigt, die *constitutional development taskforce* einzurichten, die im März desselben Jahres zu dem Schluss kam, Änderungen des Wahlsystems für 2007 seien rechtlich möglich. Dies veranlasste wiederum Peking zur Verabschiedung von Interpretationen zum *Basic Law*⁶, in denen allgemeine Wahlen in Hongkong für 2007 bzw. 2008 ausgeschlossen sowie alle wahlrechtsrelevanten Änderungen der Zustimmung des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses (NVK) unterworfen wurden. Gemäß diesen Interpretationen entschied der Ständige Ausschuss wenig später⁷, dass der Legco 2008 zur Hälfte direkt, zur anderen Hälfte über Funktionswahlkreise gewählt werde und die Wahlvorschriften lediglich ‚angemessen modifiziert‘ werden dürften.

Die oben genannten Vorschläge im 5. Bericht stellen nunmehr die Konkretisierung dieser Modifizierungen dar. Die Ausführungen zur Amtszeit des *Chief Executive* sind dem Umstand geschuldet, dass der angeschlagene *Tung Chee-hwa* im März 2005 seinen Rücktritt einreichte und Platz für den populäreren *Donald Tsang Yam-kuen* machte. Zur Umsetzung des Reformpakets ist vorgesehen, dieses noch vor Ende dieses Jahres vom Legco billigen zu lassen, wozu jedoch eine verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit und damit mindestens 6 Stimmen aus dem pro-demokratischen Lager erforderlich sind⁸. Die Änderungen der Wahlgesetz-

ze sollen dann im Jahr 2007 (für die Wahl des *Chief Executive*) bzw. 2008 (Wahl des Legco) erfolgen. Hierbei ist noch offen, ob die sechs Legco-Funktionswahlkreise der Bezirksräte nach einem Blockstimmen- oder nach einem Einzelstimmenwahlsystem entschieden werden sollen. Lediglich im letzteren Fall dürften die Demokratiebefürworter zwei weitere Legco-Sitze hinzugewinnen können⁹.

Die vorgeschlagenen Modifikationen verstärken die Bedeutung der 529 Bezirksräte, von denen 427 direkt gewählt werden, während der *Chief Executive* weitere 102 ernannt. Dadurch, dass die Bezirksräte zukünftig auch sechs – und damit fünf Sitze mehr als bisher – im erweiterten Legco bestimmen sollen, gewinnt ihre Position nochmals an Gewicht. Obwohl von konservativer Seite betont wird, dass damit 3 Millionen registrierte Wähler an der Besetzung der fünf neuen Sitze im Legco (indirekt) beteiligt werden¹⁰, ändert sich jedoch an den Kräfteverhältnissen nichts entscheidend; nach Hochrechnungen ausgehend von dem letzten, für die Demokratiebefürworter enttäuschenden Legco-Wahlergebnis 2004¹¹ wird das pro-demokratische Lager bei den nächsten Wahlen im Jahr 2008 – je nach Ausgestaltung des Wahlsystems wie oben beschrieben – maximal 31 der 70 Sitze erobern können¹². Das gleiche gilt für die Besetzung des *Election Committee*.

China Morning Post v. 20. Oktober 2005, A1.

⁹ „Pro-democracy camp can hope to win only 31 seats“, South China Morning Post v. 20. Oktober 2005, A3.

¹⁰ „A signpost, but pointing where?“, South China Morning Post v. 20. Oktober 2005, A2.

¹¹ Im Vergleich zum Wahlergebnis von 2000 konnten sich die demokratischen Kräfte in 2004 mit 41,7 % gegenüber 56,7 % des pro-chinesischen Lagers nicht entscheidend verbessern, siehe „Pro-China Forces Hold in Hongkong“, Asian Wall Street Journal v. 14.9.2004.

¹² „Pro-democracy camp can hope to win only 31 seats“, South China Morning Post v. 20. Oktober

⁶ Siehe Fn. 2.

⁷ 26. April 2004.

⁸ „Electoral reform plans face Legco fight“, South

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

LÄNDERPROGRAMM
VOLKSREPUBLIK CHINA
MARC SPITZKATZ

Oktober 2005

www.kas.de

Wie bereits angedeutet, fielen die Reaktionen zu den angekündigten Änderungen unterschiedlich aus. Während sich die pro-demokratischen Kreise enttäuscht zeigten und gar von einer ‚Beleidigung der Öffentlichkeit‘ die Rede war¹³, lobte die Gegenseite das Reformpaket als wichtigen Schritt hin zu allgemeinen Wahlen. Die Stimmung auf Bezirksebene ist durchaus kritisch; es wurden Befürchtungen geäußert, die gesteigerte Bedeutung der Räte für ganz Hongkong könne die Arbeit im lokalen Bereich überlagern¹⁴. Die Analysten sehen die Demokraten – 24 Legco-Vertreter wurden ausfindig gemacht, die möglicherweise die Reformen unterstützen werden – vor der schwierigen Frage, ob sie den aus ihrer Sicht halbherzigen Versuch unterstützen oder aber einen kompletten Stillstand im Reformprozess in Kauf nehmen sollen¹⁵. Als Stolperstein wird hierbei insbesondere die Gleichbehandlung von gewählten und ernannten Bezirksräten gesehen, die dazu führt, dass sich der *Chief Executive* durch seine Ernennungspolitik eine gute Ausgangsposition im *Election Committee* und auch mehr Einfluss im Legco verschaffen kann. Gegenwärtig versuchen beide Lager, über mehr oder weniger umstrittene Umfragen die demokratische Legitimation ihrer Anliegen zu unterstreichen und die öffentliche Meinung für sich zu reklamieren, der bei der Entscheidung des Legco große Bedeutung beigemessen wird¹⁶. Die Vertreter der Demokratie-

bewegung setzen hierbei auf Zeit und beschuldigen die Regierung, den Legco zu einer raschen Entscheidung drängen zu wollen und so vollendete Tatsachen zu schaffen¹⁷. Umgekehrt wird versucht, den weiteren Fortgang des Reformprozesses sicherzustellen, indem man die Regierung zur Bekanntgabe eines verbindlichen Zeitplanes drängt.

2. Bewertung

Wie bereits zuvor berichtet¹⁸, hat Peking kein politisches Interesse, in absehbarer Zeit allgemeine Wahlen in Hongkong abhalten zu lassen und ist hierzu auch nicht von Gesetzes wegen gezwungen. Das Reformpaket stellt insofern einen geschickten Schachzug dar. Zum einen kann es als Argument herangezogen werden, dass die chinesische Führung bereit ist, den Weg zu dem im *Basic Law* formulierten Ziel der allgemeinen Wahlen weiterzugehen. Ohne im Ergebnis bei den Entscheidungsprozessen eine Machtverschiebung befürchten zu müssen, erhöhen die Änderungen die Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung Hongkongs über die Bezirksräte doch formal so sehr, dass die Vertreter der demokratischen Strömungen Schwierigkeiten haben werden, in den nächsten Wochen ihre Verweigerungshaltung aufrecht zu erhalten. Dies gilt vor allem hinsichtlich einer hierdurch bedingten möglichen Gefährdung des weiteren Fortschreitens im Demokratisierungsprozess. Im Ergebnis nimmt Peking mit den Änderungen im Wahlsystem erneut Reformdruck von der Regierung der Sonderverwaltungszone. Es wird interessant sein zu sehen, ob

2005, A3.

¹³ „Angry democrats to march against ‘insult’ to public“, *South China Morning Post* v. 20. Oktober 2005, A2.

¹⁴ „Tangling with grass roots resented“, *South China Morning Post* v. 20. Oktober 2005, A2.

¹⁵ „A signpost, but pointing where?“, *South China Morning Post* v. 20. Oktober 2005, A2.

¹⁶ „Government accused of selective polling to show it has support“, *South China Morning Post* v. 20. Oktober 2005, A3; „People divided on universal suffrage but damning of democrats“, *South China Morning Post* v. 23. Oktober 2005.

¹⁷ „Democrats fear tactics may block effective opposition“, *South China Morning Post* v. 22. Oktober 2005.

¹⁸ Vgl. Fn. 2.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

LÄNDERPROGRAMM
VOLKSREPUBLIK CHINA
MARC SPITZKATZ

Oktober 2005

www.kas.de

die Demokratiefürworter angesichts dieser Situation und bei Berücksichtigung des letzten Wahlergebnisses in der Lage sein werden, eine signifikante Zahl von Menschen gegen das Reformpaket zu mobilisieren und zumindest einige Änderungen durchzusetzen. Unwahrscheinlich ist demgegenüber, dass sich die Regierung auf einen verbindlichen Zeitplan festlegen lässt; hierzu bietet die Formulierung in Art. 45 *Basic Law* (gradueller, geordneter Fortschritt nach der aktuellen Lage) hinreichende Argumentationsmöglichkeiten. Dies gilt umso mehr, als gegenwärtig auch noch offen ist, welche konkreten Entwicklungsschritte dem jetzigen Reformvorschlag folgen sollen. So wird beispielsweise die Errichtung eines Zweikammersystems diskutiert, das Ansatz für weitere Änderungen in der Besetzung des Legco hin zu mehr Direktmandaten geben könnte¹⁹, jedoch ohne diese Frage einer endgültigen Klärung zugeführt zu haben.

¹⁹ „March a misstep, says Akers-Jones“, South China Morning Post v. 21.20.2005.