

China endet in Hongkong

Beerdigt Peking das Autonomiestatut?

Kay Möller

Am 26. April 2004 gab der Chef der Hongkonger Sonderverwaltungsregion die Entscheidung der chinesischen Führung bekannt, in der ehemaligen britischen Kolonie auf absehbare Zeit keine demokratischen Wahlen zu gestatten. Beobachter sprachen von einem Bruch des »Grundgesetzes« von 1990, in dem Hongkong »ein hoher Grad an Autonomie« zugesagt und ausdrücklich erwähnt wird, daß die Möglichkeit freier und direkter Wahlen ab 2007 besteht. Seit Juli 2003 ist es in diesem Zusammenhang zweimal zu Massendemonstrationen gekommen, und mittlerweile haben sich 80 Prozent der Bürger des Territoriums die Forderung nach einer Demokratisierung zu eigen gemacht, wie Umfragen des universitären »Hong Kong Transition Project« belegen. Sollte China bei seiner harten Haltung bleiben, stünde jenes fragile Gleichgewicht aus wirtschaftlicher Öffnung und Nationalismus auf dem Spiel, auf dem die Stabilität der Volksrepublik bislang beruhte.

Die von Chief Executive Tung Chee-hwa bekanntgegebene Pekinger Entscheidung war insofern keine Überraschung, als der Ständige Ausschuß des chinesischen Nationalen Volkskongresses (NVK) bereits Anfang April verfügt hatte, daß jegliche Wahlrechtsreform in der Sonderverwaltungsregion (Special Administrative Region, SAR) der Pekinger Zustimmung bedürfe. Gemeint waren vornehmlich die 2007 anstehende Bestallung eines neuen SAR-Chefs, der heute von einem durch China eingesetzten Wahlmännerkollegium bestimmt wird, und im Jahr darauf die Neubesetzung des Legislative Council (Legco), in dem bislang weniger als die Hälfte der Abgeordneten direkt gewählt wird (die übrigen

werden indirekt durch Berufsverbände o.ä. gewählt).

Politisierung und Eskalation

Die aktuelle Krise hatte Ende 2002 mit dem Versuch Tung Chee-hwas begonnen, wie von China verlangt, Artikel 23 des SAR-»Grundgesetzes« (Basic Law) von 1990 gesetzgeberisch umzusetzen. Der Artikel verbietet »subversive und aufrührerische Aktivitäten« gegen die Zentralregierung sowie Beziehungen zwischen lokalen und ausländischen politischen Organisationen. Im Mittelpunkt der aufflammenden Kontroverse standen der (in Hongkongs *common law* unbekannt) Tatbestand der Subversion

und das Verbot, etwa mit taiwanesischen Gruppen Kontakt aufzunehmen, die aus Pekinger Sicht unter diesen Tatbestand fielen.

Nach ersten Massendemonstrationen im Dezember 2002 hatte die SAR-Regierung ihren Entwurf revidiert und dabei versucht, die Kritik mit einer engeren Definition von Staatsgeheimnissen als Gegenstand subversiven Verrats jedenfalls in einem Unterpunkt aufzugreifen. Davon unbeeindruckt gingen am 1. Juli 2003 etwa 500 000 Bürger auf die Straße und verlangten den Rücktritt des Chief Executive. Dabei war der Disput um die Sicherheitsgesetze nur Auslöser für eine anhaltende Protestwelle. Tungs Zustimmungsrate war angesichts wirtschaftlicher Stagnation und der Sars-Epidemie, die in Hongkong mehrere hundert Todesopfer gefordert hatte, dramatisch gefallen. Gleichzeitig verband die demokratische Opposition die Proteste mit Forderungen nach freien und direkten Wahlen der Legislative und des SAR-Chefs. Die chinesische Führung reagierte betroffen auf die unerwartete Politisierung der Einwohner des Territoriums, setzte eine hochrangige Arbeitsgruppe ein und entsandte Untersuchungskommissionen.

Tung vertagte eine Einbringung der Gesetzesvorlagen in den Legco auf September 2003. Auch dieser Termin brachte nicht das erhoffte Ergebnis, nachdem der Vorsitzende der (konservativen, prochinesischen) Liberaldemokraten einen weiteren Aufschub verlangt hatte und aus dem Kabinett ausgetreten war, weil der Chief Executive weiterhin auf der Einbringung bestand. Die Leiterin des Sicherheitsamtes trat ebenfalls zurück. Die SAR-Regierung kündigte nunmehr Konsultationen mit der Öffentlichkeit über politische Reformen an. Tung Chee-hwa reiste nach Peking, wo Staats- und Parteichef Hu Jintao »extreme Betroffenheit« über die Entwicklungen in Hongkong bekundete, dem SAR-Chef aber sein uneingeschränktes Vertrauen aussprach. Hu beharrte auf einer Verabschiedung der Sicherheitsgesetze nach Abschluß der Konsultationen. Unterdessen erhielten

die Demonstranten Unterstützung aus Washington, London und Taipei. Aus China kamen Andeutungen über eine von den USA inspirierte »Verschwörung«.

Im November 2003 gewannen demokratische Kandidaten bei Distriktwahlen zwei Drittel aller Sitze. Am Neujahrstag 2004 demonstrierten etwa 100 000 Bürger für freie Wahlen des Chief Executive (2007) und des Legco (2008). Im September 2004 soll erstmals die Hälfte aller Abgeordneten frei gewählt werden. Sollten die prodemokratischen Parteien mit Hilfe der Berufsverbände eine Mehrheit gewinnen, wäre die SAR-Regierung vermutlich gelähmt.

»Ein Land, zwei Systeme«

Hongkongs konstitutionelle Probleme sind Ausdruck von Widersprüchen in der von Deng Xiaoping Anfang der achtziger Jahre geprägten Formel »ein Land, zwei Systeme«. Unter diesem Motto wurde der SAR im Basic Law auf allen Politikfeldern mit Ausnahme von auswärtigen Angelegenheiten und Verteidigung »ein hoher Grad an Autonomie« zuerkannt. Dasselbe Gesetz schreibt zugleich die Beibehaltung des »früheren« (d.h. paternalistisch-kapitalistischen Kolonial-) Systems für einen Zeitraum von fünfzig Jahren fest, beginnend am 1. Juli 1997, dem Tag nach der Übergabe durch Großbritannien. Schließlich weist das Basic Law gewisse Elemente eines liberalen Systems auf (begrenzte Rechenschaftspflicht der Exekutive gegenüber der Legislative, unabhängige Gerichte, demokratische Freiheiten und die erwähnte Möglichkeit, Chief Executive und Legco ab 2007 durch allgemeine Wahlen zu bestimmen).

Peking war es nach dem 1. Juli 1997 gelungen, die Demokratiebewegung »einzudämmen«, indem es die vom letzten britischen Gouverneur durchgesetzten zaghaften Demokratisierungsschritte wieder rückgängig machte. Gleichzeitig verlagerte sich die politische Debatte vor dem Hintergrund der ostasiatischen Krise vom China-thema zu wirtschaftlichen und sozialen Fragen, die bis dahin von den demokra-

tischen Parteien vernachlässigt worden waren. Während Tung Chee-hwa eine Reihe verfassungsrechtlich fragwürdiger Entscheidungen ohne größeren Widerstand durchsetzen konnte (darunter die Einschaltung des NVK mit dem Ziel der Aufhebung einer Entscheidung des Obersten Hongkonger Berufungsgerichts betreffend das Aufenthaltsrecht von auf dem Festland geborenen Kindern), sackte seine Zustimmungsrate vor dem Hintergrund von zwei Rezessionen, wachsender Armut und Sars dramatisch ab. Wenig später bewirkte die Kontroverse um die Sicherheitsgesetze einen Schulterschuß zwischen den demokratischen Parteien und jenen mittelständisch-zivilgesellschaftlichen Gruppen, die die sozioökonomischen Probleme thematisiert hatten. Sogar im Lager der traditionell prochinesischen Unternehmer mehrte sich die Kritik an Tung.

Nach einer längeren Phase der Unentschiedenheit veröffentlichte die Pekinger Führung im Februar 2004 eine Neuinterpretation des Autonomiestatuts, derzufolge »ein Land« Vorrang vor »zwei Systemen« habe, Selbstregierung im wesentlichen Regierung durch »Patrioten« und »ein hoher Grad an Autonomie« »Selbstregierung mit Billigung der Zentralregierung« bedeuteten. Dabei ließ Peking durchblicken, daß es die Kritik an den Sicherheitsgesetzen für »unpatriotisch« hielt. Einzelnen Kritikern wurde selbst als Mitgliedern offizieller Hongkonger Delegationen die Einreise aufs Festland verweigert. Ein namentlich nicht genanntes Mitglied des Politbüros drohte mit der Auflösung des Legco für den Fall, daß die prodemokratischen Parteien dort im September eine Mehrheit erringen würden. Staats- und Parteichef Hu Jintao verlangte eine Überprüfung des Hongkonger Autonomiestatuts.

Die Grenzen des Revisionismus

Die Brisanz der aktuellen Kontroverse beruht auf dem Umstand, daß die chinesische Führung ihre Legitimation seit Beginn der

Reformen Deng Xiaopings aus zwei latent widersprüchlichen Agenden herleitet: der Gewährleistung von Wirtschaftswachstum durch Öffnung nach außen und der Berichtigung sogenannter Demütigungen, die dem Reich der Mitte im 19. Jahrhundert von westlichen Mächten und Japan zugefügt wurden und die ihren letzten Ausdruck in der unabhängigen Existenz Taiwans finden. Deng Xiaoping hatte der Heimholung Hongkongs unter dem Motto »ein Land, zwei Systeme« den Charakter eines Modells für eine Vereinigung mit Taiwan zgedacht. Ein Scheitern des Modells könnte in den intellektuellen Kreisen Pekings oder Shanghais nationalistische Gegenreaktionen auslösen, die das politische Überleben der kommunistischen Führung mangels demokratischer Kanäle früher oder später in Frage stellen würden. Solche Szenarien gewinnen auch in dem Maße an Bedeutung, in dem die Öffnung nach außen wirtschaftliche Ungleichheit, Epidemien und Korruption begünstigt.

Während die logische Schlußfolgerung in der Duldung eines geordneten Demokratisierungsprozesses in Hongkong bestehen müßte, scheinen die jüngsten Pekinger Entscheidungen das Gegenteil zu signalisieren. Demnach wäre die chinesische Führung unter dem Eindruck der taiwanesischen Demokratisierung und der aktuellen Politik Taiwans zu der Ansicht gelangt, daß solche Prozesse separatistischen Tendenzen Auftrieb geben. So warnte Peking vor »Unruhen« auf Taiwan, nachdem Präsident Chen Shuibian am 20. März 2004 nach einem betont chinakritischen Wahlkampf im Amt bestätigt worden war. Die Volksrepublik behält sich für den Fall solcher Unruhen eine bewaffnete Intervention auf der Insel vor. Die in Hongkong waltende harte Hand könnte auch ein Zeichen für kommende Spannungen in der Taiwan-Straße sein.

Eine weniger dramatische Interpretation würde die Bremserrolle betonen, die Chief Executive Tong Chee-hwa gegenüber den Hongkonger Demokratisierungsbestrebungen gespielt hat. Tung hat die angekün-

digten Konsultationen mit der Öffentlichkeit zu diesem Thema bis heute verschleppt und ersatzweise eine Arbeitsgruppe für »konstitutionelle Entwicklung« eingesetzt. Auf Verlangen der chinesischen Führung ist die Arbeitsgruppe erst einmal nach Peking gereist. Der Leiter der Gruppe hat für Mai Vorschläge für »die nächste Etappe der Wahlrechtsreform« angekündigt. Auch beeinflusste Tung die Entscheidung des NVK über die Pflicht zur Genehmigung von Wahlrechtsreformen, indem er die SAR in einem Bericht an die chinesische Führung als »noch nicht reif« für das allgemeine Wahlrecht bezeichnete.

Die Lage wird zusätzlich durch den Umstand erschwert, daß Chinas früherer Staats- und Parteichef Jiang Zemin sowohl über den Vorsitz der Zentralen Militärkommission als auch mit Hilfe seiner Anhänger im Ständigen Ausschuß des Politbüros noch immer Einfluß auf die Entscheidungen der neuen Führung um Hu Jintao nimmt (einer der Jiang-Paladine übernahm im Juli 2003 den Vorsitz der neugegründeten Arbeitsgruppe für Hongkong-Fragen). Einige Beobachter halten es für möglich, daß Hu nach dem Ausscheiden Jiangs aus der Militärkommission sowohl in der Taiwanfrage als auch in der Frage einer politischen Öffnung (und mithin der Demokratisierung in Hongkong) einen liberaleren Kurs einschlagen könnte. Dafür gibt es allerdings bisher keine Anzeichen, das Szenario bleibt spekulativ. Festzustehen scheint nur, daß Tung Chee-hwa 2007 nicht erneut zum Chief Executive bestellt wird.

Es kann folglich auch nicht ausgeschlossen werden, daß die revisionistische Agenda die wirtschaftliche neutralisiert oder jedenfalls entscheidend behindert. Ebenso wenig läßt sich ausschließen, daß aus der revisionistischen Agenda aktiver Nationalismus wird, weil es auf dem Festland zu viele Verlierer der wirtschaftlichen Öffnung gibt. Die Risiken sind erheblich. Hongkong dürfte am 4. Juni 2004 (dem 15. Jahrestag des Massakers auf dem Platz des Himmlichen Friedens) und am 1. Juli 2007 (dem

7. Jahrestag der Übernahme durch China) neue Massendemonstrationen erleben.

Mit diesen Entwicklungen einhergehen könnten auch internationale Verwerfungen. So ist die amerikanische Regierung verpflichtet, dem Kongreß jährlich über den Zustand der Hongkonger Autonomie zu berichten. Im Falle einer ernsthaften Aushöhlung der Selbstregierung kann der amerikanische Präsident der SAR gewisse Privilegien entziehen. Eine neue China-Debatte in den USA würde es der Administration schließlich unmöglich machen, zwischen Peking und Taipei eine vermittelnde Position zu beziehen.

Verantwortlich für das Debakel ist das mangelnde Verständnis der chinesischen Führung für die Dynamik von Demokratisierung und Demokratie. Indem sie beide zu Feindbildern macht, anstatt sie als Resultat erfolgreicher Industrialisierung und wachsender Interdependenzen zu begreifen, entfremdet sie sich nicht nur die betroffenen Gesellschaften, sondern verschließt auch die Augen für ähnliche Dynamiken im eigenen Land. Insofern dürften Hongkong und Taiwan die Volksrepublik eher verändern als umgekehrt. Und insofern endet China in Hongkong.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2004
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