

Hongkong und die Demokratie¹

Bert Becker

In contrast to many authoritarian regimes worldwide, Hong Kong's colonial system has earned a high level of legitimacy because of its respect against civil liberties, the maintenance of a reasonable degree of political and social stability, the visible success of the economic system and the expanding welfare program. The political apathy of the HK people waned already in the 1970s, in the 1980s the population got involved in politics and in the 1990s the society became politicized. HK's democratization process was an anomalous case because it does not fit to decolonization concepts and modernization theories. The main reason for that had been the division of the middle class by the 'China factor'. In future HK will develop a political system which will gradually displaying the characteristics of Macau's and of Singapore's political system. This "Hong Kong Model" preserves the colonial and authoritarian executive-led government with a low degree of influence by the legislature. But HK is now the first place within China to have a genuine multi-party system operating in accordance with an unique institutional framework of "one country, two systems". It seems possible that in the long run HK will become a model for China's own democratization.

Sonderfall Hongkong

Hongkong bildet einen Sonderfall der Dekolonisation und Demokratisierung. Weder hat die Hafenstadt den nach dem Zweiten Weltkrieg in der südlichen Hemisphäre einsetzenden Dekolonialisierungsprozeß durchlaufen noch ist sie von der "dritten Welle"² des weltweiten Demokratisierungsprozesses am Ende des 20. Jahrhunderts erfaßt worden. Dekolonisation und Demokratisierung sind in Hongkong nach eigenen Regeln verlaufen, deren ursächliche Faktoren in den besonderen historischen und geopolitischen Bedingungen des Territoriums liegen. Die daraus erfolgte Abkopplung Hongkongs von der weltweiten Entwicklung hat den Verlauf der beiden interdependenten Prozesse grundlegend bestimmt und geformt und ihm damit charakteristische Züge verliehen. Gleichzeitig ist das Potential an Unsicherheit über die weitere Entwicklung erheblich gewachsen: Als Sonderfall unterliegt Hongkong

1 Der vorliegende Beitrag ist der gekürzte Vorabdruck eines Aufsatzes, der im Rahmen des Tagungsbandes *Hongkong und China auf dem Weg in das Pazifische Jahrhundert* demnächst beim Institut für Asienkunde (Hamburg) erscheint. Der Tagungsband, herausgegeben von Bert Becker, Werner Draguhn, Guido Eilenberger, Jürgen Rüland, enthält die überarbeiteten Vorträge der gleichnamigen Fachtagung, die am 24./25.4.1997 in Rostock von der Konrad-Adenauer-Stiftung (Rostock), dem Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften sowie der Dr. Meyer-Struckmann-Stiftungsprofessur der Universität Rostock und dem Institut für Asienkunde durchgeführt wurde.

2 Siehe Huntington, Samuel P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, OK/London 1991.

eben nicht den Regeln von Dekolonisationskonzeptionen und Modernisierungstheorien, was zu Schwierigkeiten in der Vorhersage zukünftiger Entwicklungen führt. Um so wichtiger erscheint deshalb die intensive Auseinandersetzung mit Hongkongs eigenen Prozessen und Strukturen, um den Sonderfall angemessen einschätzen und mögliche zukünftige Entwicklungen prognostizieren zu können.

Die Geschichte der Dekolonisation ist als Ablösungsbewegung von Kolonien bezeichnet worden.³ Hongkong ist in zweifacher Hinsicht ein Sonderfall: Zum einen wurde das Territorium nicht in die Unabhängigkeit entlassen, sondern einem anderen souveränen Staat übergeben; zum anderen wurde erstmals eine Kolonie, die von einem demokratischen und marktwirtschaftlich orientierten Staat verwaltet wurde, freiwillig und friedlich an einen autoritären, zentralistischen und nur in Teilbereichen kapitalistischen Staat übertragen. Am 1. Juli 1997 ging die Geschichte Hongkongs als britische Kolonie zu Ende, doch anstatt von London wird Hongkong heute von Beijing kontrolliert. Trotz der zugesicherten Autonomie ist die direkte Kontrolle einer indirekten Beaufsichtigung gewichen, die sich sowohl auf die politische als auch auf die wirtschaftliche Ebene erstreckt.⁴

Unter Demokratisierung ist ein Prozeß zu verstehen, in dessen Verlauf ein politisches System entsteht, das durch Grundrechte, Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenbeschränkung und Regierungskontrolle als Ausdruck der Volkssouveränität in seinen Eckwerten gekennzeichnet ist. In diesem Sinne ist Hongkong bis heute keine Demokratie. Das politische System wird nach wie vor von Beamten und einer Elite aus der Geschäftswelt dominiert und von der Exekutive geführt (*executive-led government*); die Legislative hat nur geringe Einflußmöglichkeiten auf die Exekutive. Bis zum 30.6.1997 war das formal undemokratische System jedoch durch die britische Demokratie an demokratische Werte gebunden. Zivile Freiheiten wie Grund- und Menschenrechte waren prinzipiell garantiert; die Partizipation der Bevölkerung an der politischen Willensbildung wurde schrittweise erweitert, blieb jedoch im wesentlichen auf eine extensive Konsultation beschränkt.⁵ Seit dem 1.7.1997 ist die Verbindung Hongkongs zu den demokratischen Wurzeln Großbritanniens unterbrochen: Das politische System steht jetzt auf dem Fundament des Grundgesetzes (Basic Law), der von China erlassenen Mini-Verfassung für Hongkong. Das Grundgesetz bewahrt im Kern die wichtigsten Kennzeichen des alten Kolonialsystems, es garantiert die bisherigen bürgerlichen und politischen Rechte und stellt eine langsame Demokratisierung in Aussicht. Allerdings ist nicht die Einführung einer Demokratie nach westlichem Muster vorgesehen.

3 Siehe Albertini, Rudolf, *Dekolonisation. Die Diskussion über Verwaltung und Zukunft der Kolonien 1919-1960*. Köln/Opladen 1966, S.13.

4 Siehe den Beitrag von Sebastian Heilmann in dem o.g. Tagungsband (Anmerkung 1); ders., "Hongkong und die VR China: Vier Dimensionen der Integration ", in: *China aktuell*, 26 (April 1997) 4, S.299-313.

5 Siehe Davies, Stephen with Elfed Roberts, *Political Dictionary for Hong Kong*, Hong Kong 1990, S.104.

Phasenweiser Demokratisierungsprozeß

Die Demokratisierung Hongkongs ist ein komplexer Prozeß, der von externen und internen Faktoren vorangetrieben wurde. Der Ausgangspunkt war die 1984 in der "Gemeinsamen Chinesisch-Britischen Erklärung" vereinbarte Rückgabe der Kolonie an China am 1.7.1997.⁶ Zum bedeutendsten externen Faktor in der Transformationsperiode (1984-1997) wurde das Verhalten der Beijinger Führung, also sowohl die Hongkong-Politik als auch die Innenpolitik Chinas. Der wichtigste interne Faktor war die anschwellende Demokratiebewegung innerhalb Hongkongs als Reaktion auf das Tiananmen-Massaker (4.6.1989). Externe und interne Faktoren bedingten sich zum Teil gegenseitig, operierten aber auch unabhängig voneinander. Rückblickend gesehen, lässt sich Hongkongs Demokratisierungsprozeß in vier Phasen gliedern: Die erste Phase von 1968 bis 1981 ist eindeutig eine Vorphase und zeigt eine sich allmählich wandelnde Kolonialregierung mit stärker werdender sozialer Verantwortung bei gleichzeitiger Entstehung erster politischer Selbsthilfegruppen, die in beschränktem Maße auf lokaler Ebene agieren; die zweite Phase von 1982 bis 1990 ist geprägt vom angekündigten Rückzug der Kolonialmacht Großbritannien und der vorsichtigen Einführung demokratischer Elemente in das politische System mit der parallel laufenden Ausformung einer demokratischen Bewegung trotz anhaltender Passivität der Bevölkerung und erheblichem Widerstand von China und prochinesischen Kräften in Hongkong; in der dritten Phase von 1991 bis 1995 zeigt sich eine explosionsartig wachsende Politisierung der Bevölkerung mit der Ausprägung eines Systems politischer Parteien sowie die Beschleunigung des Demokratisierungsprozesses trotz anhaltenden chinesischen Widerstandes; die vierte Phase von Anfang 1996 bis zum 30. Juni 1997 ist eine Endphase mit einer erkennbar abflauenden Demokratiebewegung und der schleichen Marginalisierung der gewählten Legislative angesichts der Installierung eines chinesischen Schattensystems bei gleichzeitiger Vorbereitung aller politischen Kräfte auf den Machtwechsel. Seit dem 1. Juli 1997 wird die politische Diskussion in der Sonderverwaltungszone Hongkong (SVZ) durch die Debatten über die Einschränkung bürgerlicher und politischer Rechte sowie über das zukünftige Wahlsystem und die Positionierung der politischen Parteien vor den Legislativrathswahlen im Frühjahr 1998 bestimmt.

Welche spezifischen Merkmale das neue politische System Hongkongs aufweisen und welche Form der Demokratie möglich sein wird, soll am Ende dieses Beitrags vorgestellt und diskutiert werden. Dafür werden zwei Szenarien entwickelt: "Macauisierung" und "Singapurisierung". Diese durchaus konvergenten Entwicklungsszenarien könnten zu einem besonderen Modell verschmelzen, dessen Vorbildcharakter für die von China angestrebte Wiedervereinigung mit Taiwan unverkennbar ist.⁷ Die anschließende "Hongkongisierung" Chinas ist ein weiteres denkba-

6 Zu den Hintergründen und Inhalten der Gemeinsamen Erklärung von 1984 und des Grundgesetzes von 1990 siehe Becker, Bert, "Auf dem Weg nach China", in: *Die politische Meinung. Monatsschrift zu Fragen der Zeit*, Mai (1996) 318, S.25-30.

7 Siehe Möller, Kay, "Hongkong 1997: Ausverkauf oder Modell?", in: *Internationale Politik*, (1995) 10, S.33.

res Szenario,⁸ das über den bereits bestehenden ökonomischen Kontext hinaus politische Implikationen für die Demokratieentwicklung in China haben kann.

Reformen und Reformbewegungen (1968-1981)

Die zahlreichen Einwanderer, die nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs aufgrund der inneren Unruhen in China nach Hongkong strömten, suchten vor allem Stabilität, Wohlstand und zivile Freiheiten. Ein politisches System, das diese drei Grundbedingungen gewährleistete, konnte mit hoher Akzeptanz bei seinen Bürgern rechnen. Hongkongs autoritäre und bürokratische Kolonialverwaltung erhielt dadurch ein beträchtliches Maß an Legitimität.⁹ Meinungsumfragen, die seit den 50er Jahren regelmäßig durchgeführt wurden, belegen die Bedeutung dieser drei Schlüsselfaktoren.¹⁰ Der Wunsch nach Stabilität ist erkärbbar angesichts der oftmals traumatisierten Flüchtlinge, die in großen Massenschüben nach Hongkong kamen. Auch die Aussicht auf materiellen Wohlstand und den Genuss ziviler Freiheiten bildeten entscheidene Antriebe für die Einwanderungswellen. Bis zum Ende der 60er Jahre wies Hongkong die charakteristischen Merkmale einer Flüchtlingsgesellschaft auf, die für ein minimal integriertes sozial-politisches System (MISPS) typisch sind. Im Falle Hongkongs ist darunter die nur lockere Verbindung zwischen britischer Kolonialregierung und chinesischer Bevölkerung zu verstehen, die auf gegenseitiger Akzeptanz und Duldung beruhte.

Legitimiert wurde das System durch mehrere wichtige Faktoren: die mangelnden Alternativen zur britischen Herrschaft, denn eine Rückkehr in das kommunistische China kam für die meisten Flüchtlinge nicht in Frage; das enorme wirtschaftliche Wachstum dieser Jahre, das breiten materiellen Wohlstand brachte; einen kompetenten Beamtenapparat, der sich durch Effizienz, Kontinuität, eine relativ geringe Korruption und das Fehlen von Vetternwirtschaft auszeichnete; eine unabhängige Justiz ("rule of law"); und die Garantie ziviler Grundrechte wie Presse- und Meinungsfreiheit. Die hohe Legitimation des Kolonialsystems gepaart mit der allgemeinen Zufriedenheit über den ökonomischen Aufstieg trug entscheidend zur weitverbreiteten politischen Apathie der Hongkonger Bevölkerung in den ersten drei Nachkriegsjahrzehnten bei.¹¹

Die ersten Veränderungen des politischen Systems waren eine Folge der Unruhen von 1966/67, die als ein temporäres Übergreifen der chinesischen Kulturrevolution zu verstehen sind. Die britische Kolonialregierung zog daraus zwei Konsequenzen: Zum einen zerstörte sie das im Untergrund arbeitende Netzwerk der Kommunistischen Partei Chinas, zum anderen führte sie sozialpolitische Reformen und neue Formen der Konsultation mit der Bevölkerung ein. Mit dem Amtsantritt des Gouverneurs Sir Murray MacLehose (1971) begann der planmäßige Bau von Wohnun-

8 Siehe den Beitrag von Hans W. Vahlefeld in dem o.g. Tagungsband (Anmerkung 1).

9 Zum politischen System der britischen Kronkolonie Hongkong siehe Miners, Norman, *The Government and Politics of Hong Kong*, 5th ed., Hong Kong 1995.

10 Die Umfrageergebnisse finden sich bei Sing, Ming, "Democratization and Economic Development: The Anomalous Case of Hong Kong", in: *Democratization*, 3 (Autumn 1996) 3, S.347.

11 Siehe Wen Sei Tse, Patricia, "The Impact of 1997 on Political Apathy in Hong Kong", in: *The Political Quarterly*, 66 (April-June 1995) 2, S.210-220.

gen, Schulen, Krankenhäusern und die Schaffung zahlreicher Wohlfahrtseinrichtungen.¹² Inzwischen war in der Kolonie eine Generation mit einer eigenen Hongkonger Identität herangewachsen, die höhere Erwartungen und Forderungen an die Regierung richtete als ihre aus China geflüchteten Eltern und Großeltern. Der zunehmende materielle Wohlstand, das stark gestiegene Bildungsniveau breiter Kreise, der Einfluß westlicher Ideen und ein höheres politisches Bewußtsein waren die Voraussetzungen für das Entstehen erster lokaler Gruppen, die sich auf sozialpolitischem Gebiet engagierten.¹³ Wegen der hohen Akzeptanz, die das politische System genoß, waren die Ideen und Ziele dieser Gruppen reformistisch, nicht revolutionär. Gefordert wurden Reformen im Bildungswesen, bei den Arbeitsbeziehungen, im Wohnungsbau und bei anderen öffentlichen Diensten mit dem Ziel, die krasse soziale Ungleichheit zu mindern und den Staat stärker in die soziale Verantwortung zu nehmen. Mit der Entstehung dieser ersten Selbsthilfeaktivitäten auf der *grass-root*-Ebene kam die politische Apathie der Bevölkerung bereits zu diesem Zeitpunkt zu einem Ende.¹⁴ Die sozialreformerischen Gruppen bildeten den Nukleus für die in den 80er Jahren entstehende Hongkonger Demokratiebewegung. Zahlreiche demokratische Aktivisten, die in den 70er Jahren ihre ersten politischen Erfahrungen an der lokalen Basis gemacht hatten, wurden zu den entscheidenden Trägern des Demokratisierungsprozesses und zu Gründern der ersten politischen Gruppen und Parteien.

Stockender Reformprozeß (1982-1990)

Mit der Aufnahme der britisch-chinesischen Verhandlungen über die Zukunft Hongkongs (September 1982) war die Sorge in der Bevölkerung weit verbreitet, daß China das kapitalistische System sowie die Rechte und Freiheiten Hongkongs abschaffen könnte. Um die Besorgnisse der Hongkonger zu dämpfen und das internationale Vertrauen in die ökonomische Stabilität des Territoriums zu erhalten, stellte die Beijinger Führung ihr Konzept "Ein Land, zwei Systeme" und die Formel "Hongkonger regieren Hongkong" vor.¹⁵ Die Gemeinsame Chinesisch-Britische Erklärung, die am 26.9.1984 veröffentlicht wurde, enthielt deshalb auch "demokratische" Bestimmungen, die für die zukünftigen politischen Institutionen in Hongkong gelten sollten. Dazu zählte erstens die Ernennung des Verwaltungschefs (Chief Executive) durch die chinesische Zentralregierung auf der Grundlage vorhergehender Wahlen oder Konsultationen in Hongkong; zweitens die Konstituierung

12 Siehe Jones, Catherine, *Promoting Prosperity. The Hong Kong Way of Social Policy*, Hong Kong 1990.

13 Siehe Sing, Ming, "Economic Development, Civil Society and Democratization in Hong Kong", in: *Journal of Contemporary Asia*, 4 (1996) 26, Appendix 1: Some Major Urban Movement Organizations, S.500f.

14 Siehe Degoyler, Michael E./Scott, Lee, "The Myth of Political Apathy in Hong Kong", in: Max J. Skidmore (Hrsg.), *Hong Kong & China: Pursuing A New Destiny*, Singapore/Tokyo 1997, S.68-78.

15 Ursprünglich war diese Konzeption für die Wiedervereinigung mit der Inselrepublik Taiwan entwickelt worden.

der Legislative durch Wahlen; und drittens die Bestimmung, daß die Exekutive dem Gesetz zu folgen und der Legislative gegenüber rechenschaftspflichtig sein soll.¹⁶

Nach dem Abschluß der Gemeinsamen Erklärung begann die Hongkonger Regierung mit einem Konsultationsprozeß, um die Möglichkeiten für die Einführung demokratischer Reformen zu sondieren. Aus britischer Sicht waren dafür vier Gründe ausschlaggebend: erstens ein moralisches Pflichtgefühl gegenüber den Hongkongern, die einer ungewissen Zukunft mit China entgegensehen; zweitens die Abwehr internationaler Kritik angesichts der Übergabe von sechs Millionen Menschen an ein kommunistisches Regime; drittens der Wunsch nach politischer Stabilität bis zum Machtwechsel; viertens die Ausbildung einer lokalen politischen Elite, die nach 1997 in der Lage sein sollte, die Formel "Hongkonger regieren Hongkong" mit Leben zu erfüllen und einen hohen Grad an Autonomie zu gewährleisten. Ein im Juli 1984 der Öffentlichkeit vorgestelltes Green Paper schlug die Einführung von Direktwahlen für einige Mandate im Legislativrat für die Wahlen 1988 vor. Das im November 1984 veröffentlichte White Paper ging jedoch schon wieder von diesem Plan ab.¹⁷ Offenbar hatte die starke Kritik seitens China und prochinesischer Kreise in Hongkong die Reform gestoppt. Angesichts dieses Rückschlages organisierte sich im Oktober 1986 erstmals eine prodemokratische Allianz, die sich den Namen Joint Committee on the Promotion of Democratic Government (JCPDG) gab. Das Komitee setzte sich aus 95 Organisationen, darunter zahlreichen sozialreformerischen Gruppen aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen und drei Gruppierungen zusammen, die als Protoparteien bezeichnet werden können: Meeting Point (MP), Hong Kong Affairs Society (HKAS) und Hong Kong Association for Democracy and People's Livelihood (HKADPL). Obwohl das JCPDG nur aus einigen hundert aktiven Mitgliedern bestand, agierte es seit 1986 als wichtigste Kraft der Demokratiebewegung in Hongkong und trat mit Forderungen nach schnellerer Demokratisierung und der Einführung von Direktwahlmandaten für die Legislative auf.¹⁸

Als konservative Gegenkraft entstand im August 1986 die Business and Professional Group (BPG), deren Mitglieder sich aus einflußreichen Hongkonger Kapitalisten und Angehörigen der höheren Berufsstände (*professionals*) zusammensetzten. Sie befürchteten vor allem die Politisierung der Hongkonger Bevölkerung, die sich bisher von der Politik ferngehalten hat. Kritisiert wurden die Forderungen nach einem direkt gewählten Legislativrat, der möglicherweise von Demagogen beherrscht werden, widersprüchliche politische Ziele verfolgen und einen Wohlfahrtsstaat anstreben könnte. Die konservative Opposition fand in der Beijinger Führung breite Unterstützung, so daß von einer "unheiligen Allianz" von

16 Siehe *Joint Declaration of the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the People's Republic of China on the Question of Hong Kong*, Initialed on 26th September, 1984, Signed on 19th December, 1984, Ratified on 27th May, 1985. Annex I: Elaboration by the Government of the People's Republic of China of its Basic Policies regarding Hong Kong.

17 In der politischen Praxis Hongkongs wird in einem White Paper die offizielle Position der Regierung vorgestellt. In der Regel geht dieser Veröffentlichung ein Green Paper voraus, das zu Stellungnahmen aus der Öffentlichkeit auffordert. Diese Praxis ist ein typisches Merkmal der Kolonialpolitik von Konsultation und Konsensfindung (*consultation and consensus*).

18 Siehe Sing (Anm. 13), S.490-493.

chinesischen Kommunisten und Hongkonger Kapitalisten gesprochen worden ist.¹⁹ Die chinesische Regierung, die im Falle der Einführung von Direktwahlmandaten mit dem völligen Umsturz des politischen Systems in Hongkong nach 1997 gedroht hatte, erkannte deutlich die Gefahr eines Dominoeffekts. Eine raschere Demokratisierung verstärkte in ihren Augen die Tendenz, Hongkong unabhängiger von China zu machen. Diese Tendenz verstieß fundamental gegen das wichtigste Prinzip der chinesischen Hongkong-Politik, nämlich die Wiedererlangung der vollen Souveränität über Hongkong.²⁰ Ein zweiter wichtiger Grund für die negative chinesische Reaktion war die Befürchtung, daß die Demokratisierung Hongkongs einen Demonstrationseffekt auf das ganze Land haben und damit die Legitimität der Herrschaft der Kommunistischen Partei untergraben könne.²¹

Trotz stärker werdender Forderungen aus der Hongkonger Bevölkerung wurde der Demokratisierungsprozeß 1987/88 von oben her abgebremst: Die britische Regierung hatte die Forderung Chinas akzeptiert, keine Änderungen des Wahlsystems vor dem Erlass des Grundgesetzes für die zukünftige SVZ vorzunehmen. Bis Anfang 1989 war der Demokratisierungsprozeß faktisch zum Stillstand gekommen. Während die britische Regierung auf die Veröffentlichung des Grundgesetzes durch China wartete, wurde die Demokratiebewegung von der anhaltenden Auswanderung von hochqualifizierten Mitgliedern der Mittelschicht getroffen (Brain Drain). Obwohl nicht alle Angehörigen der Mittelschicht die Demokratisierung unterstützten,²² verursachte die Emigration einen erheblichen Verlust an Führungspotential für die Demokratiebewegung. In dieser Situation veränderte ein externes Ereignis schlagartig die politischen Konstellationen: Die blutige Niederschlagung der chinesischen Demokratiebewegung auf dem Tiananmen-Platz in Beijing am 6. Juni 1989 löste einen Schock in Hongkong aus, der zu einer massenhaften Protestbewegung und explosionsartigen Politisierung der Bevölkerung führte.

"Frühling der Demokratie" (1991-1995)

Die Ereignisse in Beijing waren in Hongkong mit großer Anteilnahme verfolgt worden. Nach dem gewaltsamen Ende war die Befürchtung vorherrschend, daß ein ähnliches Schicksal auch Hongkong nach der Machtübernahme durch China bevorstehen könnte. Führende demokratische Aktivisten gründeten als Dachorganisation der Protestbewegung die Alliance in Support of the Patriotic Democratic Movement in China, in die sowohl prodemokratische und soziale Selbsthilfegruppen als auch Berufsverbände eintraten. Von China wurde die Allianz als "konterrevolutionäre" und "subversive" Organisation verurteilt. Die Einfügung des Artikels 23

19 Siehe So, Alvin Y., "New Middle Class Politics in Hong Kong", in: *Asiatische Studien/Etudes Asiatiques*, XLIX, (1995) 1, S.98.

20 Siehe Deng Xiaoping, Our Basic Position on the Question of Hong Kong, September 24, 1982, in: ders., *On the Question of Hong Kong*, Hong Kong 1993, S.1-5.

21 Siehe Tsang, Steve, "Maximum Flexibility, Rigid Framework: China's Policy Towards Hong Kong and Its Implications", in: *Journal of International Affairs*, 49 (Winter 1996) 2, S.427.

22 Sing gibt an, daß vor allem die "caring professionals" die Demokratisierung unterstützten, d.h. Journalisten, Lehrer, Sozialarbeiter, Ärzte, Stadtplaner, Krankenschwestern und Anwälte; im Gegensatz zu den "practical professionals", d.h. Verwaltungsfachleuten, Ingenieuren, Buchhaltern und Computerfachleuten. Siehe Sing (Anm. 13), S.492.

("Subversionsartikel") in das Grundgesetz für die SVZ Hongkong kann als direkte Reaktion der Beijinger Führung auf die Hongkonger Protestdemonstrationen des Jahres 1989 gesehen werden. Über seine Umsetzung und möglichen Implikationen hat es in den vergangenen Jahren erregte öffentliche Debatten gegeben, die derzeit noch anhalten.²³

In einem Anhang des am 4.4.1990 verabschiedeten Grundgesetzes sind die Bestimmungen für die Bildung des Legislativrates und das Wahlverfahren aufgeführt. Für die erste Regierung und den ersten Legislativrat der SVZ faßte der chinesische Nationale Volkskongreß einen Sonderbeschuß: Danach soll der Legislativrat in der ersten Wahlperiode aus insgesamt 60 Mitgliedern bestehen, von denen 20 mittels Direktwahl in geographischen Wahlkreisen, 10 durch ein Wahlmännergremium und 30 durch funktionale Verbände (FV) ihr Mandat erhalten. Von großer Bedeutung war die Bestimmung, daß die aus der letzten Wahl unter britischer Herrschaft hervorgegangenen Abgeordneten unter bestimmten Voraussetzungen auch Mitglieder des Legislativrates der neuen SVZ werden konnten.²⁴ Damit war der im übertragenen Sinne sogenannte "Durchgangszug" (*through-train*) auf die Schienen gesetzt, der es der letzten Legislative im britischen Hongkong ermöglicht hätte, bis zu den ersten regulären Wahlen im chinesischen Hongkong (1999) in Funktion zu bleiben. Das bildliche Entgleisen des "Durchgangszuges" kündigte sich 1992 mit der Vorstellung des Reformpakets des neuen Gouverneurs Christopher Patten an, über das mit der chinesischen Seite keine Übereinstimmung hatte erzielt werden können.

Nach dem Erlass des Grundgesetzes forderte das demokratische Lager verstärkt die Einführung von direkten Wahlen für alle Legislativratmandate. Eine stärkere Demokratisierung erschien als wichtigstes Schutzschild, um nach 1997 chinesische Eingriffe in die Autonomie Hongkongs abzuwehren. Unter starkem chinesischen Gegendruck legte die britische Regierung schließlich fest, bei den 1991 anstehenden Wahlen zum Legislativrat die Zahl der durch Direktwahlen erreichbaren Mandate auf 18 zu beschränken. 21 Mandate sollten durch funktionale Verbände, die restlichen 21 durch Ernennung und Delegation vergeben werden. Für den Wahlkampf wandelten sich zwei prodemokratische Gruppierungen, die faktisch bereits politische Parteien darstellten, auch juristisch in solche um: Meeting Point (MP) und Hong Kong Association for Democracy and People's Livelihood (HKADPL). In demokratischen Kreisen entstand 1990 eine weitere Partei, United Democrats of Hong Kong (UDHK), die die größte Anhängerschaft von prodemokratischen Führern und Aktivisten gewann. Mit der Bildung dieser drei politischen Parteien löste sich das Joint Committee on the Promotion of Democratic Government (JCPDG) auf.

23 Im Artikel 23 wird die SVZ-Regierung verpflichtet, Gesetze zu erlassen, um jeden Akt von Verrat, Spaltung, Aufruhr und Subversion gegen die Zentralregierung zu verbieten. Ebenfalls verboten sind politische Aktivitäten von politischen Organisationen oder Körperschaften in der SVZ sowie das Unterhalten von Verbindungen politischer Organisationen oder Körperschaften der SVZ mit entsprechenden ausländischen Einrichtungen. Siehe *The Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China*. Adopted on 4 April 1990 by the Seventh National People's Congress of the People's Republic of China at its Third Session.

24 Siehe *The Basic Law*, Decision of the National People's Congress on the Method for the Formation of the First Government and the First Legislative Council of the Hong Kong Special Administrative Region. Adopted at the Third Session of the Seventh National People's Congress on 4 April 1990.

Die chinesische Führung stand der Bildung von politischen Parteien in Hongkong im Grunde ablehnend gegenüber. Der Grad der Ablehnung variierte jedoch von passiver Zurückhaltung bis zur offenen Gegnerschaft. China betrachtete die Entwicklung politischer Parteien von Anfang an als eine breitangelegte britische Verschwörung, die dazu dienen sollte, in Hongkong ein politisch unkontrollierbares System zu installieren, das der zukünftigen SVZ-Regierung unumkehrbare Beschränkungen auferlegen konnte. Eine Lockerung dieser Haltung war lediglich vor den Legislativratwahlen von 1991 erkennbar, bei denen 18 Mandate durch direkte Wahlen vergeben wurden. Im Wahlkampf wurden sowohl die konservativen pro-business-Kräfte als auch das prochinesische Lager von Beijing unterstützt. Ziel war es, die prodemokratischen Gruppen in Schach zu halten.²⁵

Bei den Legislativratwahlen 1991 errang das prodemokratische Lager einen erdrutschartigen Sieg. Die UDHK gewann 12 der 18 Direktwahlmandate; MP, in deren Wahlkreisen die UDHK auf die Aufstellung eigener Kandidaten verzichtet hatte, zwei Mandate; die HKADPL ein Mandat; ein weiteres Mandat ging an einen unabhängigen demokratischen Politiker. Insgesamt erhielt das prodemokratische Lager 67,5 Prozent der abgegebenen gültigen Stimmen, wogegen die anderen Kandidaten wesentlich schlechter abschnitten: Die konservative Liberal Democratic Federation, eine Partei der Geschäftsleute und höheren Berufsstände mit prochinesischer Haltung, errang lediglich 5,1 Prozent der Stimmen und damit keinen der Direktwahlkreise. Das prochinesische Lager, das sich aus einer "Einheitsfront" von Gewerkschaften und anderen Organisationen zusammensetzte, blieb mit 7,9 Prozent der Stimmen ebenso erfolglos.²⁶

Das Wahlergebnis führte China deutlich vor Augen, daß durch eine Unterstützung der prochinesischen Kräfte eine nachhaltige Beeinflussung des Hongkonger Parteiensystems und des Wählerverhaltens nicht zu erreichen war. Von diesem Zeitpunkt an begannen offenbar konkrete Überlegungen in Beijing, wie zukünftig der Einfluß der demokratischen Parteien durch die Installierung formaler Beschränkungen im Rahmen des Grundgesetzes zurückgedrängt werden konnte. Angesichts dieser Erwägungen stießen britische Vorschläge zur Ausweitung des Wahlrechts bei den nächsten Legislativratwahlen (1995) von vornherein auf eisige Ablehnung. Seine Vorschläge legte Gouverneur Patten am 7. Oktober 1992 als Reformpaket im Legislativrat vor.²⁷ Nur wenig kontrovers diskutiert wurde die Abschaffung des bisherigen Verfahrens von zwei Mandaten pro Wahlkreis (Zweierwahlkreise) zugunsten von Einerwahlkreisen (*single vote, single seat*) und die Einführung der relativen Mehrheitswahl (*first-past-the-post*) für die direkt zu wählenden geographischen Wahlkreise. Dagegen verursachten zwei weitere Vorschläge heftige Konfrontationen und zahlreiche fruchtbare Verhandlungsrunden mit China.²⁸

25 Siehe Kin-sheun, Louie, "Politicians, Political Parties and the Legislative Council", in: Joseph Y.S. Cheng/Paul C.K. Kwong (Hrsg.), *The Other Hong Kong Report 1992*, Hong Kong 1992, S.53-78.

26 Siehe Kwok, Rowena/Leung, Joan/Scott, Ian (Hrsg.), *Votes Without Power: The Hong Kong Legislative Council Elections 1991*, Hong Kong 1992, S.4-6.

27 *Our Next Five Years: The Agenda for Hong Kong*, Address by the Governor, the Right Honourable Christopher Patten at the 1992/93 Session of the Legislative Council, Hong Kong 1992, S.37-41.

28 Siehe Scott, Ian, "Party Politics and Elections in Transitional Hong Kong", in: *Asian Journal of Political Science*, 4 (June 1996) 1, S.130-152.

Erstens sollten die bisherigen korporativen Wahlen in den 21 funktionalen Verbänden durch individuelle Wahlen ersetzt und die 9 zusätzlichen FV so gestaltet werden, daß alle Arbeitnehmer Hongkongs dadurch das Wahlrecht in einem dieser 30 FV erhielten. Damit bekam jeder Arbeitnehmer in Hongkong insgesamt zwei Stimmen: eine Stimme in einem geographischen Wahlkreis, eine Stimme in einem FV. Insgesamt erhöhte sich die Zahl der Wahlberechtigten in den FV beträchtlich (1991: 68.862; 1995: 1.147.107). Damit verstieß Patten nicht gegen die formalen Bestimmungen des Grundgesetzes, denn dort gibt es keine Bestimmung, die die Ausdehnung des Wahlrechts in den FV ausdrücklich verbietet. Dagegen argumentierte die chinesische Führung, daß die Änderungen sowohl gegen den Geist als auch gegen den Wortlaut des Grundgesetzes verstießen, da direkte Wahlen nur für die 20 geographischen Wahlkreise vorgesehen sind, nicht für die 40 anderen Mandate.²⁹

Zweitens schlug Patten vor, daß sich die Mitglieder des Wahlmännergremiums (Election Committee) ausschließlich aus den gewählten Mitgliedern der Distrikträte (District Boards) zusammensetzen sollten. Gleichzeitig sollte die Ernennung von Mitgliedern der Distrikträte abgeschafft werden. Dagegen nahm China den Standpunkt ein, daß das Wahlmännergremium nach dem gleichen Verfahren zusammen gesetzt werden sollte wie das für die Wahl des ersten Verwaltungschefs vorgesehene Gremium. Dieses Verfahren ist detailliert im Anhang I des Grundgesetzes beschrieben. Danach wird das Wahlmännergremium mittels indirekter Wahlen in korporativen Organisationen gebildet.³⁰

Nach insgesamt 17 erfolglosen Verhandlungsrunden, die zwischen April und November 1993 stattfanden, konnte keine Übereinkunft zwischen China und Großbritannien über das Reformpaket von Patten erreicht werden. Die Zugeständnisse, die beide Delegationen einander machten, blieben marginal. Im November 1993 brach die britische Seite die Verhandlungen ab und brachte das Originalpaket in den Legislativrat ein. Gleichzeitig gab China bekannt, daß die Vorschläge einen Bruch des Grundgesetzes darstellten und daß der 1995 gewählte Legislativrat am 1.7.1997 aufgelöst und durch ein ernanntes Gremium ersetzt werde. Damit war der "Durchgangszug", der die politische Stabilität Hongkongs vor und nach dem Machtwechsel gewährleisten sollte, im bildlichen Sinne endgültig entgleist. Als Reaktion darauf setzte China bis Anfang 1994 einen "zweiten Ofen" als alternatives Schattensystem in Gang, das den Machtwechsel vorbereiten und einen nahtlosen Übergang gewährleisten sollte.

Das neue Wahlsystem stieß in Hongkong auf heftige Kritik. Da es letztendlich ein Kompromiß zwischen den von China erlassenen Bestimmungen des Grundgesetzes einerseits und dem in Hongkong vorherrschenden Wunsch nach stärkerer Demokratisierung andererseits war, befriedigte es keine Seite. Die demokratischen Kräfte forderten eine vollständig direkt gewählte Legislatur, die prochinesischen Kräfte und Hongkonger Kapitalisten strebten eine noch stärkere Beschränkung des Wahl-

29 Wörtlich heißt es im Grundgesetz: "The first Legislative Council of the Hong Kong Special Administrative Region shall be composed of 60 members, with 20 members returned by geographical constituencies through direct elections, 10 members returned by an election committee, and 30 members returned by functional constituencies." Siehe *The Basic Law*, Decision, Absatz 6.

30 Siehe *The Basic Law*, Annex I: Method for the Selection of the Chief Executive of the Hong Kong Special Administrative Region.

rechts an. Trotzdem wurden auf allen Seiten erhebliche Kräfte für den Wahlkampf mobilisiert und neue Gruppierungen und Parteien gegründet.

Das prodemokratische Lager setzte sich aus den drei Parteien UDHK, MP und ADPL sowie zwei neuen Vereinigungen zusammen. Unmittelbar nach der Veröffentlichung von Pattens Vorschlägen bildete sich am 8.11.1992 die Joint Association of People's Organizations (JAPOD), eine Vereinigung von 33 kleinen Organisationen und einer politischen Partei, der UDHK. In ihren Forderungen setzte sich JAPOD für die direkte Wahl von der Hälfte der Legislativratmandate ein und unterstützte offen das Reformpaket. Mitte 1993 entstand Full Democracy in 95 (FULLDE), hauptsächlich ein Zusammenschluß von etwa 15 sozial engagierten Gruppen, die die umgehende Einführung von direkten Wahlen für alle Legislativratmandate 1995 forderten. Die erste Schwächung des prodemokratischen Lagers entstand durch den Beschuß der beiden Vereinigungen JAPOD und FULLDE, keine Vertreter politischer Parteien aufzunehmen. Führende Vertreter der beiden Vereinigungen hatten mehrfach vor der möglichen Einflußnahme durch Parteien gewarnt und eine strikte Trennung zwischen dem politischen System, in dem die Parteien durch ihre Mitarbeit im Legislativrat eingebunden waren, und der Öffentlichkeit verlangt. Hinzu kam, daß die politischen Forderungen von JAPOD und FULLDE wesentlich radikaler waren als die der eher moderaten Parteien und damit Konflikte vorprogrammiert erschienen. Mit dem Ausschuß von Parteivertretern marginalisierten sich die beiden Vereinigungen jedoch selbst. Ohne den Rückhalt durch die demokratischen Parteien und damit der Möglichkeit, personelle und materielle Ressourcen auch in Form von politischem Know-how und öffentlichkeitswirksamer Medienarbeit zu erhalten, fielen JAPOD und FULLDE in eine relative Bedeutungslosigkeit zurück. Mit nur wenigen profilierten Führungspersönlichkeiten sowie ungenügenden Organisationsfähigkeiten und Netzwerken nahm das Medieninteresse an ihrer Arbeit stark ab, was zur Folge hatte, daß keine Massenmobilisierung mehr erreicht werden konnte.³¹ Im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses standen die politischen Parteien, die sich neu formierten und ihre Anhängerschaft für den Wahlkampf sammelten.

Die Wahlen zum Legislativrat am 17. September 1995 bildeten einen Höhepunkt in der Demokratisierung Hongkongs: Zum ersten Mal wurden alle Mandate durch Wahlen vergeben. Das Parteienspektrum erwies sich bei dieser Wahl als entscheidender Faktor. Die meisten Kandidaten, die gute Wahlchancen hatten, wurden von den Parteien aufgestellt. Auch einige der unabhängigen Kandidaten in den geographischen Wahlkreisen gingen im stillschweigenden Konsens mit einer der Parteien in den Wahlkampf. In den funktionalen Verbänden war der Einfluß der Parteien im Vergleich mit den Legislativratwahlen 1991 merklich gestiegen. Das Wahlmännergremium war völlig von den Parteien bestimmt, die die 10 Mandate praktisch unter sich aufteilten. Vier Parteien traten dabei besonders hervor: die Democratic Party (DP), die Democratic Alliance for the Betterment of Hong Kong (DAB), die Liberal Party (LP) und die Association for Democracy and People's Livelihood (ADPL).

Das Wahlergebnis läßt sich folgendermaßen zusammenfassen: 1) Sieg der prodemokratischen Kräfte, vor allem der DP; 2) begrenzte Niederlage der prochinesischen

31 Siehe Sing (Anm. 13), S.494-497.

Kräfte, vor allem der DAB; 3) Behauptung der konservativen pro-*business*-Kräfte, vor allem der LP; und 4) eine besondere und nicht unbedeutende Position der kleinen Gruppen und der unabhängigen Mitglieder des Legislativrates.³²

Das prodemokratische Lager mit der DP sowie seinen Gruppen und unabhängigen Kandidaten schnitt besonders gut ab. Von den 20 geographischen Wahlkreisen gewann die DP 12, von den 30 funktionalen Verbänden 5, von den 10 durch das Wahlmännergremium bestimmten Mandaten 2. Mit insgesamt 19 Mandaten im Legislativrat wurde die DP zur stärksten Partei. Bemerkenswert war, daß alle wichtigen DP-Führer Mandate erhielten, womit ihre Popularität in der Bevölkerung bestätigt wurde. Auch der Sieg von zwei relativ unbekannten DP-Kandidaten in ihren funktionalen Verbänden gegen eine starke Konkurrenz machte die besondere Position der Partei und ihr positives Image bei den Wählern deutlich. Da die DP zu den schärfsten Kritikern der Beijinger Führung und ihrer Hongkong-Politik gehört, galt ihr gutes Abschneiden als ein Zeichen des Widerstandsgeistes der Hongkonger Bevölkerung und als Ohrfeige für die chinesische Regierung. Gegenüber der Drohung Chinas, den gewählten Legislativrat nach dem Souveränitätswechsel sofort aufzulösen, kündigte die Partei an, für den Erhalt des Rates zu kämpfen: Die Wahlen seien eine klare Botschaft an Beijing, daß sich Hongkong nicht einschüchtern lasse, gab DP-Vorsitzender Martin Lee bekannt. Auch andere führende Vertreter der Partei und die prodemokratische unabhängige Kandidatin Christine Loh forderten China auf, "die starke Stimme" des Volkes von Hongkong zu akzeptieren.³³ Der Wahlsieg bestätigte die DP in ihrer kompromißlosen Haltung gegenüber der Beijinger Führung. Gleichzeitig begann jedoch ein interner Diskussionsprozeß über die Zukunft der Partei nach dem 1.7.1997.³⁴

Die prochinesischen Kräfte boten ein eher gemischtes Bild. Nach dem recht guten Abschneiden der DAB und ihr nahestehender Gruppen bei den Wahlen für die Distrikträte (September 1994) und für die Stadträte (März 1995) wurde allgemein ein ähnliches Resultat erwartet. Deshalb traf das Wahlergebnis die Partei besonders hart: Von den 7 DAB-Kandidaten in den geographischen Wahlkreisen wurden nur 3 gewählt. Zu den Verlierern zählten der Vorsitzende und die beiden stellvertretenden Vorsitzenden der DAB, von denen einer schon drei Wahlperioden lang sein Mandat innegehabt hatte. Trotz dieser offensichtlichen Niederlage der DAB konnte nicht übersehen werden, daß die prochinesischen Kräfte wichtige Fortschritte gemacht hatten: Erstens hatte die DAB insgesamt 6 Mandate errungen und bildete mit einigen unabhängigen prochinesischen Abgeordneten einen nicht zu ignorierenden Block im Legislativrat. Zweitens hatte die DAB in einigen geographischen Wahlkreisen beträchtlichen Zuspruch erfahren. Die 7 DAB-Kandidaten erreichten in ihren jeweiligen Wahlkreisen Ergebnisse von über 40 Prozent der abgegebenen Stimmen. Das geltende relative Mehrheitswahlsystem in Einerwahlkreisen verhinderte zwar den Einzug der DAB-Kandidaten in den Legislativrat, doch wurde gleichzeitig deutlich, daß die Partei als zweitstärkste politische Kraft in Hongkong

32 Siehe Kin-sheun, Louie, "Election and Politics", in: Nyaw Mee-kau/Li Si-ming (Hrsg.), *The Other Hong Kong Report 1996*, Hong Kong 1996, S.51-65.

33 Siehe *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19. September 1995.

34 Interview des Verfassers mit Anthony Bing-leung Cheung, Vice Chairman of the Democratic Party, am 2.4.1997 in Hongkong.

betrachtet werden kann. Der hohe Stimmenanteil der DAB zeigt die erfolgreiche Mobilisierung der unteren Bevölkerungsschichten und ihrer eigenen Basisorganisationen.³⁵ Das Beispiel des Wahlergebnisses der DAB macht deutlich, wie wichtig das zukünftige Wahlsystem in Hongkong für die politische Behauptung und Bedeutung der einzelnen Parteien ist.

Die konservativen pro-*business*-Kräfte konzentrierten sich vor allem in der LP. Die Partei errang insgesamt 10 Mandate, davon die meisten in den "alten" funktionalen Verbänden, womit sie die zweitstärkste Kraft im Legislativrat wurde. Als bedeutender Durchbruch wurde die direkte Wahl des Parteivorsitzenden Allen Lee in einem der geographischen Wahlkreise gewertet. Dieser Erfolg schien für die Partei anzudeuten, daß sie auch über eine gewisse Basis in der Bevölkerung verfügt.³⁶ Daneben gewannen eine Reihe von kleinen politischen Parteien und Gruppen Legislativratmandate: So zog die ADPL mit 4 Abgeordneten ein. Die kleinen Gruppen bildeten zusammen mit den unabhängigen Kandidaten eine nicht zu übersehende politische Kraft. In der Regel gehen sie keine dauerhaften Verbindungen mit einer der großen politischen Kräfte ein, sondern kooperieren bei Abstimmungen von Fall zu Fall und können das "Zünglein an der Waage" bilden.³⁷

Das Wahlergebnis von 1995 machte deutlich, daß keine einzelne Partei oder politische Kraft absolut dominiert. Die Parteien hatten sich nach den Legislativratwahlen 1991 zügig weiterentwickelt und ihre Stellung bei den Wahlen 1995 befestigt. Die lange Phase der Konsolidierung der Parteien und des Parteiensystems in Hongkong fand 1995 einen vorläufigen Abschluß. Die Demokratisierung Hongkongs erreichte mit den Wahlen ihren vorläufigen Zenit.

Vorbereitung auf den Machtwechsel (1996/1997)

Nach den Wahlen begann der von der Beijinger Führung ins Leben gerufene "zweite Ofen" als Schattensystem und alternatives Machtzentrum seine Tätigkeit. Der China-Faktor wurde zur beherrschenden Größe in der Hongkonger Politik. Von Januar bis Dezember 1996 legte die Beijinger Führung die entscheidenden Fundamente für die Verwaltungsstrukturen der zukünftigen SVZ. Als erstes Gremium entstand im Januar 1996 das Preparatory Committee (PC). Von seinen 150 Mitgliedern, die alle von der chinesischen Führung ernannt wurden, kamen 94 aus Hongkong, davon mehr als 50 aus der chinafreundlichen Geschäftswelt. Kein DP-Vertreter wurde in das Gremium aufgenommen, doch einige führende Mitglieder der kleinen prodemokratischen und moderat prochinesischen ADPL. Die Ernennungen erfolgten jedoch grundsätzlich individuell und ohne ausdrücklichen Bezug auf die jeweilige Parteibindung. Am 24. März 1996 beschloß das PC, den gewählten Legislativrat am 1.7.1997 durch einen Provisorischen Legislativrat mit ernannten Mitgliedern zu ersetzen. Der Beschuß wurde mit einer Gegenstimme gefaßt, der des

35 Interview des Verfassers mit Tsang Yok-shing, Chairman of the Democratic Alliance for the Betterment of Hong Kong, am 27.3.1997 in Hongkong.

36 Interview des Verfassers mit Allen Lee Peng-fei, Chairman of the Liberal Party, am 3.4.1997 in Hongkong.

37 Interview des Verfassers mit Law Cheung-kwok, Vice Chairman of the Association for Democracy and People's Livelihood, am 3.4.1997 in Hongkong.

Hongkonger Legislativratmitglieds Funk Kin-kee: Der ADPL-Abgeordnete wurde daraufhin nicht mehr in das Selection Committee aufgenommen.³⁸

Das Selection Committee (SC) wurde am 1./2. November 1996 vom PC gewählt und bestand aus 400 Hongkonger Persönlichkeiten, die zuvor von China sorgfältig ausgewählt worden waren. Fast alle Mitglieder kamen von prochinesischen Gruppen und dem chinafreundlichen *Business*-Sektor in Hongkong. Die prodemokratischen Kräfte erhielten zwei Plätze. Die beiden einzigen Aufgaben des SC bestanden darin, der Beijinger Führung einen Kandidaten für den Posten des ersten Hongkonger Verwaltungschef sowie die Kandidaten für den Provisorischen Legislativrat vorzuschlagen. Am 11. Dezember wählte das SC mit 320 Ja-Stimmen den Großbreeder Tung Chee-hwa zum ersten Hongkonger Verwaltungschef (Chief Executive); am 21. Dezember ernannte das SC in Shenzhen den 60-köpfigen Provisorischen Legislativrat.³⁹ Damit war fast genau nach einem Jahr der Prozeß zur Schaffung von provisorischen Verwaltungsstrukturen für die zukünftige chinesische SVZ Hongkong abgeschlossen und gleichzeitig das Ende von Gouverneur Pattens politischen Reformen markiert. Die Beijinger Führung hatte in diesem Prozeß bewußt die Einbeziehung politischer Parteien aus Hongkong vermieden. Die ernannten Gremien stellten eine "soziale Repräsentation", keine "politische Repräsentation" dar und vertraten damit nach chinesischer Auffassung angemessen die verschiedenen Kräfte und Sektoren der Hongkonger Bevölkerung. Die Mißachtung der größten politischen Partei Hongkongs gehörte zur Strategie Beijings, um die prodemokratischen Kräfte zu isolieren und zu marginalisieren.⁴⁰

Mit der Einrichtung des Provisorischen Legislativrats (PL) als weitere Institution ihres Schattensystems bekräftigte die chinesische Regierung ihre Absicht, den gewählten Legislativrat am 1.7.1997 aufzulösen und durch ernannte Abgeordnete zu ersetzen. Am 25.1.1997 trat der PL erstmals in Shenzhen, Hongkongs chinesischer Nachbarstadt, zusammen. Der PL wird von prochinesischen bzw. pro-*business*-Kräften dominiert. Bis auf die DP, die nicht vertreten ist, wurden die Mandate relativ gleichmäßig verteilt. Die DAB und die LP erhielten jeweils 10 Sitze, die Hong Kong Progressive Alliance (HKPA) 6 Sitze und die Liberal Democratic Federation of Hong Kong (LDFHK) 3 Sitze.⁴¹ Die restlichen Sitze nehmen kleinere Parteien, politische Gruppen, Gewerkschaften und unabhängige Mitglieder ein. Über die Legitimität des PL gab es in Hongkong heftige Debatten. Die Kritik richtete sich auf den undemokratischen Prozeß der Ernennung seiner Mitglieder, seine fehlende Verankerung im Grundgesetz und sein angebliches Recht, bereits vor dem 1.7.1997 Gesetze zu beschließen.⁴² Da ein Teil der PL-Mitglieder bis zum 30.6.1997 auch Mandate in der demokratisch gewählten Legislative innehatte, waren Interessenkon-

38 Die Abstimmung erfolgte am 24.3.1996 mit 149 Ja- und 1 Nein-Stimme. Siehe Mee-kau, Nyaw/Siming, Li (Hrsg.), *The Other Hong Kong Report 1996*, Hong Kong 1996, S.xxi.

39 Siehe *Far Eastern Economic Review*, 7. November 1996, S.15; 21. November 1996, S.34.

40 Siehe Kin-sheun, Louie, "Consolidation and Marginalization: Development of Political Parties in Hong Kong", paper presented at the Conference on Political Development in Taiwan and Hong Kong, organized by the Centre of Asian Studies, The University of Hong Kong and Institute for National Policy Research, Taipei, Taiwan, February 8-9, 1996, Hong Kong.

41 Siehe *South China Morning Post International Weekly*, 3. Mai 1997, S.2.

42 Siehe *Far Eastern Economic Review*, 19. Dezember 1996, S.14-19; Sansburg, Linda, Hong Kong Economic and Trade Office Brussels (Hrsg.), *Hong Kong News*, 15. März 1997, S.14f.

flikte unvermeidlich. Von seiten der Hongkonger Regierung ist dem undemokratischen Gremium bis zur Machtübergabe jede Zusammenarbeit verweigert worden. Trotzdem blieb die fortschreitende Marginalisierung der gewählten Legislative und der prodemokratischen Parteien nicht aus. In der ersten Jahreshälfte 1997 verlor der Legislativrat drastisch an Bedeutung, da sich das politische Gleichgewicht und das Medieninteresse bereits merklich in Richtung des Schattensystems verschob.

Sonderfall der Modernisierung?

Es kennzeichnet den Sonderfall Hongkong, daß erste Ansätze einer repräsentativen Demokratie mit gewählten politischen Institutionen nur gegen größte Widerstände von innen und außen erfolgen konnten und im Grunde in Kompromissen steckengeblieben sind. Auf Hongkong scheint offenbar die Modernisierungstheorie nicht zuzutreffen, die einen positiven Zusammenhang zwischen dem Niveau der sozioökonomischen Entwicklung und der Demokratieentwicklung feststellt. Danach bildet eine langanhaltende Aufwärtsentwicklung des Wirtschafts- und Sozialsystems den wichtigsten Faktor für die Ausbildung einer Demokratie nach westlichem Muster. Mit der Entstehung einer vielfältigen Medienlandschaft und einer breiten Mittelschicht kristallisiert sich eine gut gebildete und politisch aktive Öffentlichkeit heraus, die die Demokratisierung des politischen Systems unterstützt und fördert. Tatsächlich ist die Entwicklung in vielen Staaten zwischen 1974 und 1989 in dieser Weise verlaufen, was der amerikanische Politikwissenschaftler Huntington als "dritte Welle" der Demokratisierung bezeichnet hat.⁴³

Nach dieser Theorie müßte Hongkong heute bereits ein politisches System nach westlichem Muster haben. Doch trotz des beeindruckenden Wirtschaftswachstums, des Entstehens einer breiten Mittelschicht, spektakulärer Wahlerfolge der demokratischen Kräfte und einer großen Medienvielfalt hat die Demokratisierungsbewegung zwischen 1984 und 1994 nicht an politischem Einfluß gewonnen. Die Erklärung für dieses Phänomen liegt auf der Hand: Der China-Faktor, also der dominierende Einfluß des neuen Souveräns auf die Hongkonger Politik,⁴⁴ hat den Demokratisierungsprozeß entscheidend beeinflußt und gesteuert. Die Ausrichtung eines Teils der Mittelschicht Hongkongs auf die Wünsche und Interessen der chinesischen Führung hat diese Schicht als Träger der Demokratisierung heterogenisiert und gespalten. Während ein Teil emigrierte und damit der Demokratiebewegung wichtige Führungskräfte entzog, ist der andere Teil in zwei große Lager zerfallen. Auf der einen Seite agiert das prodemokratische Lager; auf der anderen Seite stehen die Geschäftselite und die höheren Berufsstände (*professionals*), die eine Demokratisierung aus Sorge vor einer Ausweitung des Wohlfahrtsstaates und der davon befürchteten Schwächung der internationalen Wettbewerbsposition Hongkongs ablehnen. Die anhaltende ökonomische Aufwärtsentwicklung Hongkongs hat sie in ihrer Auffassung noch gestärkt. Mit ihrem Widerstand gegen demokratische Reformen hat dieser Teil der Mittelschicht schon früh einen Konsens mit der chinesischen Füh-

43 Siehe Huntington (Anm. 2).

44 Zum Einfluß Chinas siehe Sai-wing, Leung, "The 'China-Factors' and Voters' Choice in the 1995 Legislative Council Election", in: Kuan Hsin-chi u.a. (Hrsg.), *The 1995 Legislative Council Elections in Hong Kong*, Hong Kong 1996, S.201-244.

rung gefunden. Die doppelte Frontstellung von Kapitalisten und Kommunisten ist das Resultat des China-Faktors, der sich die Demokratiebewegung von Anfang an gegenüber sah.⁴⁵

Die Modernisierungstheorie erweist sich deshalb im Falle Hongkongs nur eingeschränkt als unzutreffend: Ohne den China-Faktor als politisch dominante Einflußgröße besäße Hongkong heute eine Demokratie nach westlichem Vorbild. Die Voraussetzung dafür wäre allerdings gewesen, daß Großbritannien seiner Kolonie eine größere Unabhängigkeit zugestanden hätte, um ein demokratisches System zu entwickeln. Da eine eigenstaatliche Souveränität für Hongkong nie zur Debatte gestanden hat, mußte sich der Demokratisierungsprozeß von Anfang an auf dem schmalen Pfad zwischen den Interessen des alten und den Ansprüchen des neuen Souveräns bewegen. Hongkongs Rolle als Sonderfall der Dekolonisation und Demokratisierung ist ein komplexes Phänomen in der Entwicklung moderner politischer Systeme, das am 30. Juni 1997 einen vorläufigen Abschluß fand.

Perspektiven

Die Zukunftsaussichten für die demokratische Entwicklung Hongkongs können nur verhalten optimistisch beurteilt werden. Auf lange Sicht bleibt die Einführung weitergehender demokratischer Reformen in Hongkong eng mit dem Schicksal des politischen Systems in China verbunden. Sollten dort revolutionäre Änderungen eintreten, wird auch in Hongkong eine Demokratisierungswelle zu erwarten sein. Bis dahin wird die Entwicklung eher auf ein autoritäres System hinauslaufen, wie es in einigen asiatischen Staaten seit Jahren praktiziert wird. Am wahrscheinlichsten erscheinen die anfangs vorgestellten Szenarien für die Entwicklung des politischen Systems in Richtung "Macauisierung" und "Singapurisierung", die durch ihre Konvergenz zu einem besonderen "Modell Hongkong" führen könnten. Den formal-rechtlichen Rahmen für die Entwicklung dieses Systems bietet das von China 1990 erlassene Grundgesetz für die SVZ Hongkong, das alle wesentlichen Elemente des britischen Kolonialsystems enthält. Welche herausragenden Merkmale das politische System der SVZ bereits aufweist und welche Entwicklungen möglich sind, soll im folgenden skizziert werden.

Erstens ist das politische System Hongkongs auch nach dem 1. Juli 1997 von der starken Dominanz der Exekutive bestimmt (*executive-led government*). Das Ungleichgewicht zwischen Exekutive und Legislative ist beibehalten worden. Der Hongkonger Verwaltungschef, der anstelle des britischen Gouverneurs die Regierungsgeschäfte führt, ist wie sein kolonialer Vorgänger mit einer enormen Machtfülle ausgestattet.⁴⁶ Auch zukünftig werden Wahlen in Hongkong keine Machtkämpfe zwischen verschiedenen politischen Gruppierungen sein, da der Exekutivrat nur aus ernannten Mitgliedern besteht und der Legislativrat keine Regierungsmit-

45 Siehe Chan, Ming K., "Hong Kong: Colonial Legacy, Transformation, and Challenge", in: *The Future of Hong Kong, The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 547 (September 1996), S.11-21.

46 Siehe Artikel 48 *Basic Law*; und Clark, David J., "The Basic Law: One Document, Two Systems", in: Ming K. Chan/ders. (Hrsg.), *The Hong Kong Basic Law: Blueprint for "Stability and Prosperity" under Chinese Sovereignty?*, Armonk, N.Y./London 1991, S.47.

glieder entsenden, geschweige denn eine Regierung stellen kann. Die Legislative hat unter anderem das Recht, Gesetze zu erlassen, zu ändern und zu widerrufen, den Haushalt zu prüfen und zu bestätigen sowie Steuern und öffentliche Ausgaben zu billigen.⁴⁷ Ihre Kontroll- und Einflußrechte sollen die Regierungs- und Verwaltungsarbeit nicht behindern.

Zweitens wird der zukünftig gewählte Legislativrat weiterhin aus Mitgliedern bestehen, die aus verschiedenen Wahlprozessen hervorgegangen sind. Im Anhang II zum Grundgesetz werden die Bestimmungen für die Bildung des Legislativrates und das Wahlverfahren genannt.⁴⁸ Nach der ersten Wahlperiode, in der der Legislativrat gemäß des besonderen Beschlusses gebildet wird, ist für die zweite und für die dritte Wahlperiode folgendes Verfahren vorgesehen: In der zweiten Wahlperiode werden von den 60 Mitgliedern des Legislativrates 24 mittels Direktwahl in geographischen Wahlkreisen, 6 durch ein Wahlmännergremium und 30 durch funktionale Verbände ihr Mandat erhalten; in der dritten Wahlperiode werden 30 mittels Direktwahl in geographischen Wahlkreisen und 30 durch FV ihr Mandat erhalten, das Wahlmännergremium wird abgeschafft. Über das Verfahren ab der vierten Wahlperiode trifft das Grundgesetz die Aussage, daß Änderungen einer Zweidrittelmehrheit im Legislativrat und der Zustimmung des Hongkonger Verwaltungschefs bedürfen. Theoretisch ist also etwa im Jahr 2010 die Einführung von Direktwahlen für alle 60 Mandate des Legislativrates möglich. Bis zu diesem Zeitpunkt ist sichergestellt, daß keine einzelne politische Kraft den Legislativrat dominiert, daß das gegenwärtige fragmentierte Parteiensystem weiterbesteht und die Exekutive weitgehend ungestört wirken kann.

Drittens wird das Recht zur Gesetzesinitiative im zukünftigen Legislativrat eingeschränkt. Nach Artikel 74 des Grundgesetzes ist für jeden Gesetzentwurf, der sich auf die Staatsausgaben oder die politische Struktur oder die Tätigkeit der SVZ-Regierung bezieht, die schriftliche Zustimmung des Verwaltungschefs vor der Einbringung in den Legislativrat nötig. Faktisch werden damit gewisse Rechte der Legislative, die sie mit Pattens Reformen erhalten hatte, wieder eingeschränkt.⁴⁹

Viertens wird es künftig eine besondere Abstimmungsprozedur im Legislativrat geben. Das Einbringen von Anträgen, Gesetzentwürfen oder Änderungsvorschlägen zu bestehenden Gesetzen durch individuelle Mitglieder erfordert ein einfaches Mehrheitsvotum in jeder der beiden Gruppen: zum einen in der Gruppe der Mitglieder aus den funktionalen Verbänden, zum anderen in der Gruppe der Mitglieder aus den geographischen Wahlkreisen und aus dem Wahlmännergremium. Diese Prozedur ist ein weiteres wirksames Mittel, um den Einfluß der Legislative auf die Exekutive einzuschränken.⁵⁰

47 Siehe Artikel 73 *Basic Law*.

48 Siehe *The Basic Law*, Annex II: Method for the Formation of the Legislative Council of the Hong Kong Special Administrative Region and Its Voting Procedures.

49 Zu den erweiterten Rechten der Legislative seit den Wahlen 1995 siehe Chi-kin, Lo, "Constitution and Administration", in: Nyaw Mee-kau/Li Si-ming (Hrsg.), *The Other Hong Kong Report 1996*, Hong Kong 1996, S.1-11.

50 Siehe *The Basic Law*, Annex II: II. Procedures for voting on bills and motions in the Legislative Council.

Fünftens wird das neue Wahlsystem einen erheblichen Einfluß auf die Erfolgsschancen der einzelnen Parteien haben. Obwohl das Grundgesetz keine Aussagen über das Wahlsystem trifft, steht zu erwarten, daß China einen entscheidenden Einfluß auf dessen Gestaltung nehmen wird. Das Szenario "Macauisierung" ist in diesem Fall sehr wahrscheinlich: Es leitet sich von der portugiesischen Kolonie Macau ab, die am 20.12.1999 in eine chinesische SVZ umgewandelt wird. Noch vor den ersten Änderungen des Wahlrechts in Hongkong, mit denen 1984 begonnen wurde, wies Macau ein stärker demokratisches Wahlsystemn

"außerparlamentarischen" Aktionen die Grenzen des Systems zu testen und auf Defizite aufmerksam zu machen. Nach den Wahlen wird das prodemokratische Lager im Legislativrat zwar weniger Mandate innehaben, seine äußere Schwäche aber durch eine verstärkte Konfrontationspolitik mit großer Öffentlichkeitswirksamkeit kompensieren. Auch wenn Hongkong vermutlich pluralistischer als Macau bleiben wird, ist die "Macauisierung" des Wahlsystems und der Exekutive-Legislative-Beziehungen ein langfristig wahrscheinlicher Trend.⁵³

Sechstens bildet der Stadtstaat Singapur mit seiner autoritären Herrschaft, die nach westlich-demokratischen Maßstäben breite Mitspracherechte nur streng reglementiert zuläßt, für die neue Hongkonger Führungselite offenbar einen Maßstab. Das Szenario "Singapurisierung" ist bereits in den Köpfen der aus Geschäftsleuten und Technokraten bestehenden Beraterriege um Verwaltungschef Tung anzutreffen, die eine starke Affinität für autoritäre Regierungssysteme wie Singapur, Taiwan und Südkorea zeigen. Schon unmittelbar nach seiner Wahl hatte Tung öffentlich die zu starke Politisierung Hongkongs in den vergangenen Jahren beklagt und eine schrittweise Demokratisierung "gemäß des Grundgesetzes und gemäß der aktuellen Situation in der Hongkonger SVZ" angekündigt. Den von China gesteuerten Auswahlprozeß zu seiner Ernennung bezeichnete der designierte Amtsinhaber als "ersten Schritt in Hongkongs Demokratisierungsprozeß". Auch Stellungnahmen seiner engeren Berater zeigen, daß die Legislative in Zukunft auf Beratungs- und Konsultationsfunktionen beschränkt bleiben soll.⁵⁴ Doch anders als in Singapur sieht sich die Exekutive in Hongkong einer politisierten Öffentlichkeit mit einem hohen Bewußtsein ihrer zivilen Freiheiten sowie einem pluralistischen Mehrparteiensystem gegenüber, deren Politiker über mehrere Jahre hinweg demokratische Spielregeln einüben konnten. Während das politische System in Singapur von der völligen Machtlosigkeit von Oppositionsparteien oder Interessengruppierungen außerhalb der regierenden People's Action Party gekennzeichnet ist,⁵⁵ ist die demokratische Opposition in Hongkong mannigfaltig organisiert, verfügt über einen beträchtlichen Rückhalt in der Bevölkerung und sieht sich noch keiner allmächtigen Regierungspartei gegenüber. Trotzdem sind im Parteispektrum Hongkongs bereits erste Weichenstellungen zu erkennen, die zur Bildung einer loyalen Regierungspartei für Verwaltungschef Tung führen könnten: Im Mai 1997 fusionierten die beiden extrem prochinesischen Parteien HKPA und LDFHK und nennen sich seitdem gemeinsam Hong Kong Progressive Alliance (HKPA).⁵⁶ Zusammen mit drei weiteren kleinen extrem prochinesischen Gruppen, New Hong Kong Alliance, Hong Kong Chinese Reform Association und Association for the Stability of Hong Kong, gaben sie Anfang Mai eine gemeinsame Verlautbarung heraus, in der Unterstützung für Tungs umstrittene Pläne zur Abschaffung von Versammlungs- und Vereinigungsrechten

53 Siehe Lo, Shiu Hing, "Comparative Political Systems: The Cases of Hong Kong and Macau", in: ders. (Hrsg.), *Political Development in Macau*, Hong Kong 1995, S.241-261.

54 Siehe *Hong Kong News* (Anm. 42), S.7; *Far Eastern Economic Review*, 3. April 1997, S.20-23.

55 Zum politischen System Singapurs siehe Pohl, Manfred, *Singapur - Geschichte, Politik und Wirtschaft* - (Sonderdruck des Instituts für Asienkunde), Hamburg 1995, S.8-13.

56 Nach der Fusion verfügt die HKPA über 9 Sitze im Provisorischen Legislativrat und ist damit die drittstärkste politische Kraft bis zu den Wahlen im Frühjahr 1998. Siehe *South China Morning Post International Weekly*, 3. Mai 1997, S.2.

bekundet wurde. Diese vier Gruppen werden aktiv von der chinesischen Nachrichtenagentur Xinhua in Hongkong unterstützt und scheinen sich zur loyalen Kraft für Tung zu entwickeln, auf die er jederzeit als Schutzschild für die Legitimierung seiner Politik zurückgreifen kann.⁵⁷ Die "Singapurisierung" Hongkongs hat in der höchsten Führungsriege und im prochinesischen Lager offenbar bereits begonnen.

Das politische System Hongkongs ist damit in seinen charakteristischen Merkmalen und Entwicklungstendenzen umrissen. Es wird sich im Rahmen des Experiments "Ein Land, zwei Systeme" ausformen, das nicht nur auf die Wirtschaft beschränkt bleibt, sondern auch die Politik erfaßt. Festzuhalten bleibt, daß es seit dem 1. Juli 1997 zum ersten Mal innerhalb Chinas eine Region gibt, die über eigene demokratische Erfahrungen und ein Mehrparteiensystem nach westlichem Modell verfügt. Trotz aller Einschränkungen bildet das Parteispektrum Hongkongs einen nicht zu übersehenden politischen Faktor, den China nicht völlig eliminieren kann und wird. Die Gewähr dafür bieten die drei Schlüsselfaktoren Stabilität, Wohlstand und zivile Freiheiten, auf denen das politische System Hongkongs beruht und die - anders als in Singapur - zum Jahrzehntelangen Gemeingut einer offenen Gesellschaft gehören. Wie die alte Kolonialregierung kann auch die neue SVZ-Regierung ihre Legitimität nur aus der Garantie dieser Faktoren herleiten. Setzt sie diese aufs Spiel, wie es bei den anhaltenden Diskussionen um die teilweise Aufhebung bürgerlicher und politischer Rechte deutlich wurde, wird der Rückhalt in der Bevölkerung massiv abnehmen und eine verstärkte Abwanderung der hochqualifizierten Mittelschichten stattfinden, was zu einer erheblichen Schwächung der internationalen Wettbewerbsposition Hongkongs führt. Für die prodemokratischen Kräfte ist dieses Legitimitationsbedürfnis der neuen Führung die beste Versicherung gegen willkürliche Eingriffe in die Freiheiten Hongkongs. In den nächsten Monaten und Jahren bewegen sich sowohl die Demokraten als auch Verwaltungschef Tung und die chinesische Führung auf einem schmalen Experimentierfeld. Von einem Sonderfall der Demokratisierung ist Hongkong zu einem besonderen Fall der Demokratieentwicklung in China geworden, der auch zukünftig speziellen externen und internen Faktoren unterliegt. Die im ökonomischen Bereich prognostizierte "Hongkongisierung" Chinas ist auch auf politischem Gebiet durchaus möglich. Da weder in der SVZ noch in der Volksrepublik ein westliches Politiksystem vorgesehen ist, kann Hongkong mit seiner stark gebremsten Demokratieentwicklung eine wichtige Modellfunktion für die weitere evolutionäre Entwicklung von Chinas politischem System einnehmen.

57 Siehe *South China Morning Post International Weekly*, 10. Mai 1997, S.10.