

ANALYSEN UND BERICHTE

Verfassungsrechtliche Grundlagen von Hongkong¹

Von *Yongping Ge*, Nanjing/Marburg

I. Einleitung

Für einen Zeitraum von über anderthalb Jahrhunderten stand Hongkong unter britischer Herrschaft, die zuerst durch den Vertrag von Nanjing begründet wurde, durch den der damalige chinesische Kaiser 1842 die Insel Hongkong auf immer und ewig an das britische Königreich abtrat. Dann folgten weitere ähnliche Vereinbarungen über angrenzende Gebiete bis hin zum Vertrag von 1898, in dem die aufstrebende britische Großmacht die sogenannten „*New Territories*“ für die Dauer von 99 Jahren pachtete. Da der Pachtvertrag am 30. Juni 1997 auslief, verhandelten beide Parteien seit den achtziger Jahren über den Übergabemodus für die gesamte Kronkolonie. Erst seit fünf Jahren gehört Hongkong mit dem Status einer Sonderverwaltungszone wieder der Volksrepublik China an.

Dieser Artikel befasst sich mit den verfassungsrechtlichen Grundlagen Hongkongs als einer britischen Kolonie und Sonderverwaltungszone Chinas. Nach einer kurzen Darstellung über die Situation von Mitte des 19. bis zum Anfang des 20. Jahrhunderts werden die verfassungsrechtlichen Grundlagen von Hongkong als Sonderverwaltungszone Chinas eingehend behandelt. Vor dem Hintergrund der Unterschiede des chinesischen Rechtssystems zu anderen Rechtssystemen werden drei wichtige Gesetzeswerke, die die verfassungsrechtlichen Grundlagen Hongkongs zur Zeit bestimmen, nämlich die chinesische Verfassung von 1982, die Gemeinsame Erklärung (*Joint Declaration*) von China und Großbritannien sowie das Grundgesetz (*Basic Law*) der Sonderverwaltungszone Hongkong, dargestellt und analysiert. Abschließend wird die Bewahrung des hohen Grades an Autonomie gewürdigt und über das Thema resümiert.

¹ Der Verfasser dankt Frau Esther Pokorra und Herrn Ulf Marzik für ihre wertvolle Unterstützung.

II. Hongkong als Kronkolonie des Vereinigten Königreichs

1. Britische gesetzliche Bestimmungen über die koloniale Stellung Hongkongs

a. *Hongkong Charter und Instructions to Sir Pottinger*

Am 5. April 1843 erließ die britische Königin Victoria mit dem Staatsrat zusammen die *Hongkong Charter*.² Diese erklärte Hongkong zu einer Kolonie Großbritanniens. Am nächsten Tag schickte die britische Regierung dem ersten Gouverneur in Hongkong, Henry Pottinger³, die sogenannten „*Instructions to Sir Pottinger*“, nach denen er die Hongkonger Regierung bilden sollte und ihm die Befugnis zur Gesetzgebung übertragen wurde. *Hongkong Charter* und *Instructions to Sir Pottinger* sind die ersten offiziellen Akte, die Hongkong als britische Kolonie kundgaben.⁴

b. *Kowloon Order in Council und New Territories Order in Council*

Am 4. Februar 1861 wurde die *Kowloon Order in Council* und am 20. Oktober 1898 die *New Territories Order in Council* von der britischen Königin gemeinsam mit dem Staatsrat erlassen. Sie bestimmten, dass zum einen der Südteil der Halbinsel Kowloon und zum anderen das Neue Territorium Teil der britischen Kolonie sind.⁵

c. *Ein neues Edikt vom 27. Dezember 1899*

Die britische Königin erließ am 27. Dezember 1899 ein neues Edikt⁶, durch das Art. 4 des *New Territories Order in Council* aufgehoben wurde. Die Burg Kowloon, die zuvor unter chinesischer Verwaltung gestanden hatte, gehörte nun auch zur Kolonie Hongkong.⁷

² Vgl. *Endacott, George B.*, *An Eastern Entrepôt*, London, 1964, Dokument Nr. 42.

³ Von 1843 bis 1844 war er Gouverneur in Hongkong.

⁴ Vgl. *Zhang, Xueren*, (Hrsg.), *Xianggangfa Gailun* (Allgemeiner Teil des Rechts von Hongkong), überarbeitete Auflage, Wuhan, 1996, S. 15.

⁵ Vgl. *Zhang, Xueren*, S. 15 f. Text: *British Foreign and State Papers*, vol. 91, S. 1037 f.

⁶ Text: *British Foreign and State Papers*, vol. 91, S. 1039 f.

⁷ Vgl. *Zhang, Xueren*, S. 16.

2. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Hongkonger Verwaltung

a. *The Colonial Regulations 1841 und The Colonial Laws Validity Act 1865*

The Colonial Regulations waren für den Gouverneur in Hongkong als grundsätzlich verbindliche Rechtsnormen konzipiert.⁸ Sie ergingen vom *Secretary of State* und enthielten Vorschriften über finanzielle Angelegenheiten, die Ernennung, das Dienstalter und die Berufsausübung von Beamten sowie Regeln über Anzugsordnungen sowie das diplomatische Zeremoniell. Im *The Colonial Laws Validity Act 1865* fanden sich Beschränkungen allgemeiner Art der kolonialen Gesetze⁹.

b. *Das Letters Patent vom 14. Februar 1917*

Das *Letters Patent* vom 14. Februar 1917¹⁰ konnte als Verfassung Hongkongs angesehen werden.¹¹ Es war die Grundlage für die Gründung des britischen Kolonialsystems in Hongkong. Während im *The Colonial Laws Validity Act 1865* einige allgemeine Beschränkungen enthalten waren, beschäftigte sich *Letters Patent* mit den *Royal Instructions* mit vielen spezifischen Schranken. In ihm war der Status des Gouverneurs geregelt. Nach Art. II *Letters Patent* war dem Gouverneur eine diktatorähnliche Machtfülle verliehen worden, die ihre Grenze nur gegenüber der britischen Krone hatte. Er konnte also in Übereinstimmung mit dem Gesetzgebungsamt Gesetze erlassen (Art. VII), Landzuweisungen vornehmen (Art. XIII), Richter und Beamte ernennen (Art. XIV) usw. Der allgemeine Vorbehalt zugunsten der Krone fand sich in Art. IX.

c. *Die Royal Instructions vom 14. Februar 1917*

Die *Royal Instructions*¹² mit 37 Artikeln waren Ausführungsvorschriften des *Letters Patent* und bestimmten hauptsächlich die Ergänzungsordnung für die Organe, den Umfang der Kompetenzen und das Verfahren des Verwaltungs- und Gesetzgebungsamts, die Berufung und Absetzung der Abgeordneten sowie, unter welchen Voraussetzungen der Gouverneur

⁸ Anderer Ansicht *Miners, Norman*, *The Government and Politics of Hong Kong*, Oxford/New York/Melbourne, 1978, S. 57.

⁹ Vgl. *Morvay, Werner*, Souveränitätsübergang und Rechtskontinuität im Britischen Commonwealth, Berlin, 1974, S. 16.

¹⁰ Text abgedruckt im Anhang I der Laws of Hong Kong. Es enthält 21 Artikel.

¹¹ *Wesley-Smith, Peter*, United Kingdom, British Dependent Territories, Hong Kong, in: *Blaustein, Albert P. / Blaustein, Phyllis M.*, (eds.), *Constitutions of Dependencies and Special Sovereignties*, Dobbs Ferry/New York, July 1988, S. 3, 31 ff. und 155 ff. Es wurde am 20. April 1917 verkündet und trat damit in Kraft. Bis 1985 wurde es 11 mal geändert.

¹² Text abgedruckt im Anhang I der Laws of Hong Kong.

in Hongkong die gesetzlichen Ordnungen genehmigen und beschließen konnte. Für den Notstandsfall wurde dem Gouverneur die Befugnis eingeräumt, Verordnungen zu erlassen, um die bestehenden Gesetze außer Kraft setzen zu können.¹³

Das *Letters Patent* und die *Royal Instructions* bildeten zusammen das Grundgesetz Hongkongs¹⁴, obwohl sie nicht sehr ergiebig sind, „was seinen Grund in der Konzentration der Macht beim Gouverneur haben mag.“¹⁵

Neben den geschriebenen konkreten verfassungsrechtlichen Bestimmungen war auch die verfassungsrechtliche Praxis von großer Bedeutung. Die Krone und die britische Regierung übten ihre legalen Rechte ganz selten aus.¹⁶ Vielmehr ließ die Krone dem Gouverneur in Hongkong in der Regel weiten Entscheidungsspielraum bei der Amtsausübung im Alltag. So war die Kronkolonie praktisch autonom, auch wenn ihr verfassungsrechtlich viele Beschränkungen auferlegt waren. Allerdings galt die Gesetzesherrschaft auch dort als eines der Grundprinzipien der verfassungsmäßigen Ordnung.¹⁷

III. Hongkong als Sonderverwaltungszone der Volksrepublik China

1. Die Verfassung der Volksrepublik China vom Dezember 1982

a. Allgemeines über das Verfassungsrecht der Volksrepublik China

Seit 1949 bis heute, in einem Zeitraum von über fünf Jahrzehnten, hat die Volksrepublik China – zählt man neben den Grundgesetzen von 1954, 1975, 1978 und 1982 auch das Gemeinsame Programm von 1949 mit – insgesamt fünf Verfassungstexte verabschiedet. Diese Verfassungen wurden, so wie auch die anderen Gesetze, stark vom chinesischen Rechtsdenken beeinflusst.

Geht man davon aus, dass es Rechtsfamilien (angloamerikanische, kontinentaleuropäische und fernöstliche) gibt, dann wird man feststellen, dass in China ein gemischtes Rechts-

¹³ Vgl. *Miners*, S. 55.

¹⁴ Vgl. *Zhang, Xueren*, S. 16.

¹⁵ So *Scheuer, Martin P.*, Die Rechtslage von Hongkong und Macau nach den „Gemeinsamen Erklärungen“ vom 19. Dezember 1984 und 13. April 1987, Frankfurt/M., 1993, S. 17.

¹⁶ Z.B. das Recht der Krone, Gesetze einer Kolonie abzulehnen, wurde zuletzt 1913 ausgeübt. Vgl. *Miners, Norman*, *Hong Kong under Imperial Rule*, Hongkong, 1987, S. 70-78.

¹⁷ So auch *Horlemann, Ralf*, Hongkong. Systemwandel in rechtlicher und politischer Perspektive, Münster, 1997, S. 10 f.; *Wesley-Smith, Peter*, Present Constitution, in: *Wesley-Smith, Peter / Chen, Albert H.* (eds.), *The basic law and Hong Kong's future*, Hongkong, 1988, S. 5-18.

system herrscht.¹⁸ Das angloamerikanische Recht ist Fallrecht (*case-law*), eine Rechtsordnung, die auf richterlichen Entscheidungen einzelner Fälle beruht, sich an diesen bei jeder neuen Entscheidung orientiert und durch diese fortgebildet wird. Das Fallrecht bildet sich aus Gewohnheitsrecht (*common law*), dem durch die Rechtsprechung der britischen königlichen Gerichte anhand von Einzelfällen entwickelten Recht.¹⁹ Im Gegensatz zum Gewohnheitsrecht und zum Fallrecht steht das durch Gesetze geschaffene Recht. Es wird im kontinentaleuropäischen (römisch-germanischen) Rechtskreis bevorzugt. Außerdem kann man noch den hauptsächlich durch Stammestradition und Religion bestimmten fernöstlichen Rechtskreis als einen autonomen Rechtskreis betrachten.²⁰

Rechtsdenken und Rechtssystem in China sind stark von der konfuzianischen Tradition und der sozialistischen Rechtsordnung geprägt. Dank der unter der Kuomintang²¹ in den zwanziger Jahren des letzten Jahrhunderts eingeführten Rechtsreform wurde das kontinentaleuropäische Rechtssystem, insbesondere das deutsche Recht, rezipiert. Dies ist zwar sämtlich von der kommunistischen Regierung aufgehoben worden, der weitgehende Einfluss ist jedoch immer noch zu spüren.²²

b. Verfassung der Volksrepublik China von 1982

aa. Zielsetzung und wichtige Neuerungen

Nach dem bedeutsamen 3. Plenum des 11. Zentralkomitees der kommunistischen Partei Chinas im Dezember 1978 wurde begonnen, die „mit kulturrevolutionärem Beiwerk überladene Konstitution von 1978“²³ durch eine neue Verfassung zu ersetzen, in der die wirtschaftliche und politische Reform- und Öffnungspolitik zum Ausdruck gebracht werden sollte und mit der für das größte Interesse des Vaterlandes – die Wiedervereinigung – die notwendige rechtliche Grundlage geschaffen werden sollte. Im Hinblick auf die Zielsetzung wurden in der Verfassung 1982 einige Neuerungen niedergelegt; zu nennen sind insbesondere die Einführung der „Sonderwirtschaftszonen“, die Erweiterung der Befugnis des

¹⁸ Vgl. Zweigert, Konrad, Rechtsvergleichung, Tübingen, 1984, S. 85.

¹⁹ Ausführlich s. Blumenwitz, Dietrich, Einführung in das angloamerikanische Recht, 4. Aufl., München, 1990.

²⁰ Vgl. Horlemann, S. 37; Näheres s. *Ch'ü T'ung-tsü*, Law and Society in Traditional China, Paris, 1961; Bodde, Derk / Morris, Clarence, Law in Imperial China, Cambridge, 1967; auf Japanisch *NOBORU Niida*, Chūgoku hôsei kenkyû: hō to kanshû, hō to dōtoku, 1964.

²¹ Guomindang, Nationale Volkspartei. Näheres s. Weltbild Weltgeschichte, Band 33, Das moderne Asien, 1998, S. 65 ff.

²² Vgl. Thönnies, August, Das Ende der ungleichen Verträge in China, Archiv des Völkerrechts 1953/1954, S. 166 f.

²³ So Weggel, Oskar, Gesetzgebung und Rechtspraxis im nachmaoistischen China, Teil III. Das Öffentliche Recht – Verfassungsrecht, China aktuell, Dezember 1986 (zit. Weggel, Gesetzgebung und Rechtspraxis), S. 781.

Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses (NVK) und die Einführung des auf dem Konzept „Ein Land mit zwei Systemen“ beruhenden Artikels 31.

bb. Regelungen über den Nationalen Volkskongress

In dem Kapitel III (Art. 57-78) finden sich zunächst die Regelungen über den NVK. Gemäß Art. 57 und 58 ist der NVK das höchste Organ der Staatsmacht, der mit seinem ständigen Ausschuss zusammen die legislative Gewalt des Staates ausübt. Der NVK hat ca. 3.000 Mitglieder. Sie tagen einmal jährlich (Art. 61) zwei bis drei Wochen. Daher kritisiert O'Brien²⁴, dass die Mitglieder des NVK weder Gelegenheit noch die Kompetenz hätten, die Regierungsgeschäfte maßgeblich zu beeinflussen oder zu kontrollieren; von seiner Konzeption und Struktur her sei der NVK ein wirkungsloses Organ. Außerdem sei der von den Abgeordneten der jeweils niedrigeren Ebene indirekt gewählten Mitgliedern gebildete NVK nicht demokratisch, sondern elitär. Denn die in Art. 34 garantierten Wahlen²⁵ seien manipuliert.²⁶ Gemäß Art. 62 übt der NVK neben vielen anderen vor allem noch die folgenden Funktionen aus: Abänderung der Verfassung, Überwachung der Durchführung der Verfassung sowie Ausarbeitung und Abänderung von grundlegenden Gesetzen über Strafsachen, zivile Angelegenheiten, die Staatsorgane und andere Angelegenheiten.

cc. Art. 31 der Verfassung 1982

Art. 31 ist 1982 neu in die Verfassung aufgenommen worden, um nach dem von Deng Xiaoping umrissenen Konzept „Ein Land mit zwei Systemen“²⁷ und der in der Praxis geforderten Möglichkeit, Sonderwirtschaftszonen (SWZ) einzurichten, eine rechtliche Grundlage zu bieten. Kurz gesagt, dieses Konzept ist auf die Wiedervereinigung Chinas mit Taiwan, Hongkong und Macau gerichtet und sieht ein hohes Maß an Autonomie für sie vor, so dass ihre Systeme von dem Chinas abweichen dürfen, während das Festland sozialistisch bleibt.

Der Art. 31 lautet: „Der Staat kann, wenn nötig, Sonderverwaltungszonen einrichten. Die in den Sonderverwaltungszonen einzurichtenden Systeme sollen vom Nationalen Volkskongress den gegebenen Verhältnissen entsprechend gesetzlich festgelegt werden.“ Aus dem ersten Absatz ist das Recht und die Befugnis des Staates, Sonderverwaltungszonen einzurichten, abzuleiten. Obwohl alle Macht in der Volksrepublik China „dem Volk“ gehört,²⁸

²⁴ Siehe O'Brien, Kevin, China's National People's Congress: Reform and its Limits, *Legislative Studies Quarterly* 13 (1988), S. 357 ff.

²⁵ Zu Wahlen der Volkskongressen verschiedener Ebene s. Jacobs, J. Bruce, *Elections in China*, *Australian Journal of Chinese Affairs* 1991, S. 171-199.

²⁶ O'Brien, S. 349.

²⁷ Näheres dazu s. Lin, Rongyuan, Von der chinesischen Konzeption „Ein Land, zwei Systeme“, *Verfassung und Recht in Übersee* 23 (1990), S. 56-73; Horlemann, S. 122 ff.

²⁸ Art. 2 Abs. 1 der Verfassung 1982.

ist hier von einer Volksabstimmung keine Rede. Das Volk kann bzw. muss die Staatsmacht durch die Vertretungsorgane – NVK und die lokalen Volkskongresse verschiedener Ebenen – ausüben.²⁹ Der NVK spielt aber im Regierungssystem und bei der Gestaltung der Politik praktisch kaum eine Rolle, denn die wichtigsten Entscheidungen werden in der Partei getroffen.³⁰ Zu beachten ist hier aber, dass der NVK für die „in den Sonderverwaltungs- zonen einzurichtenden Systeme“ gesetzlich zuständig ist. Gemäß Art. 31 in Verbindung mit Art. 62 ist das Grundgesetz Hongkongs (als Sonderverwaltungszone) der chinesischen Verfassung untergeordnet und kann vom NVK abgeändert werden. Außerdem ist des weiteren fraglich, welch großer Spielraum hinter den Wörtern „wenn nötig“ und „entsprechend“ stecken könnte.

2. Die Sino-britische Gemeinsame Erklärung über die Hongkong-Frage von 1984

a. *Hintergrund der Konzeption „Ein Land mit zwei Systemen“ und des „Sonderzonenplanes“*

Wer die chinesische Geschichte und die chinesische Mentalität kennt, wird die Konzeption „Ein Land mit zwei Systemen“ und den Sonderzonenplan Beijings gegenüber Hongkong nicht für besonders ausgefallen halten. Ein solcher Gedanke lässt sich bis mindestens in die Tang-Dynastie (618-907 n. Chr.) zurückverfolgen. Im Umgang mit den Vertretern fremder Kulturen, sei es in den Küstenstädten, sei es in den Oasenstädten der zentralasiatischen Seidenstraßen, versuchten chinesische Kaiser stets, sie von der eigenen Bevölkerung fern zu halten und aus weiter Distanz von Beamten überwachen zu lassen.³¹ Das Canton-System³² ist in diesem Sinn nicht das historisch frühste Beispiel chinesischer Exklavenpolitik. Darauf beruht aber der Gedanke der Einrichtung der „Sonderwirtschaftszone (seit 1979)“ direkt vor Hongkong und Macau. In diesen Zonen können Ausländer ihr Kapital für sich selbst und damit zum Wohle des politischen Ziels der Modernisierung Chinas freier handhaben. Um die Wiedervereinigung Chinas zu ermöglichen, wurde der Gedanke einer

²⁹ Art. 2 Abs. 2 der Verfassung 1982.

³⁰ Nathan, Andrew, Chinese Democracy, New York, 1985, S. 193. Darüber, ob die Rolle des NVK wirklich so unbedeutsam ist, sind die Meinungen geteilt.

³¹ Z.B. Der Kaiser Liao Taizong (938-947) der Liao-Dynastie (907-1125) praktizierte in den neu besetzten Gebieten wie Yanzhou und Yingzhou zwei politische Systeme, nämlich das eigentliche Staatssystem zur Herrschaft über die Qidan-Nationalität und das Han-System zur Herrschaft über die Han-Nationalität. Vgl. Gornig, Gilbert, Hongkong, Von der britischen Kronkolonie zur chinesischen Sonderverwaltungszone, eine historische und rechtliche Betrachtung, Köln, 1998 (zit. Gornig, Hongkong), S. 175 mit weiteren Literaturverweisen. Dazu auch Ch'en, Paul H.C., Chinese Legal Tradition under the Mongols, Princeton, 1979, zum Strafrecht der Yuan-Dynastie.

³² Neue Entwicklung des Tributsystems. Näheres s. Weggel, Oskar, Taiwan/Hongkong, München, 1992 (zit. Weggel, Taiwan/Hongkong), S. 20.

Sonderzone zum Konzept „Ein Land mit zwei Systemen“ hauptsächlich von Deng Xiaoping entwickelt. Dieses Modell für den Staatsaufbau sollte sich sowohl vom Einheitsstaat als auch vom Bundesstaat unterscheiden: Im zentralen Einheitsstaat besäßen die untergeordneten Gebiete keine jener Eigenständigkeiten, die in der Konzeption „Ein Land mit zwei Systemen“ vorgeschlagen worden sind; in einem Bundesstaat herkömmlichen Musters kämen den regionalen Einheiten zwar erhebliche Autonomierechte zu, die jedoch schnell an Grenzen stießen.³³

b. Verhandlungen mit Optionen

Am 1. Juli 1997 lief der Pachtvertrag über die *New Territories* aus. Bereits seit September 1982 fanden Verhandlungen zwischen Großbritannien und China über das Schicksal Hongkongs statt. Von Anfang an vertraten die beiden Länder verschiedene Auffassungen. Gegenüber Chinas Behauptung, Hongkong sei nach wie vor ein untrennbarer Teil des chinesischen Territoriums, stellte sein Verhandlungspartner viele Überlegungen über eine mögliche Lösung zur Debatte. Es wurde unter anderem vorgeschlagen: (1) Erhaltung des Status quo; (2) Möglichkeit des britischen militärischen Eingreifens wie vor anderthalb Jahrhunderten; (3) Volksabstimmung über das Schicksal Hongkongs; (4) Gemeinsame Verwaltung nach dem Muster der Panamakanalvereinbarung von 1978 oder auch (5) die Anwendung des Macau-Modells³⁴. Solche Überlegungen mussten aber scheitern, da die chinesische Regierung (1) die Verträge von 1842, 1860 und 1898 für ungültig hielt, weil es sich bei diesen um die sogenannten „ungleichen Verträge“ handelt, somit für die Erhaltung des Status quo keine rechtliche Grundlage vorliege. (2) Hongkong lebt von der Wasserversorgung vom Festland. Ein militärisches Eingreifen erscheint schon deswegen absurd, ganz zu schweigen von dem ungleichen Kräfteverhältnis in Südkorea.³⁵ (3) „Hongkonger regieren Hongkong“ hat die Beijing-Regierung erst später akzeptieren können. Ein Plebisitz der Hongkonger Bevölkerung konnte nicht in Betracht kommen, da die Furcht der Regierung vor der Präzedenzwirkung des Verfahrens und von dessen möglichem Ergebnis recht groß war; schließlich bestand die Gefahr, dass sich die Bevölkerung für die britische Verwaltung entschied. (4) Das Muster der Panamakanalvereinbarung war aufgrund der angestrebten Alleinherrschaft Chinas über Hongkong nicht übertragbar. (5) Das Macau-

³³ Hier wird die Limitierungsklausel der Verfassung der USA als Beispiel genommen. Nach dieser Klausel sind die einzelnen Bundesstaaten nicht befugt, eigene Zollgewalt auszuüben, eigene Banknoten herauszugeben, oder eigene Streitkräfte zu unterhalten. Bei Sonderverwaltungszone ist dies völlig anders. Näheres s. unten.

³⁴ 1976 war das 16 Quadratkilometer große Macau durch Änderung der portugiesischen Verfassung zum chinesischen Territorium unter portugiesischer Verwaltung erklärt worden. Vgl. Scheuer, S.19-22.

³⁵ Vgl. Nieh, Yu-Hsi, Chinesisch-britische Vereinbarung über Hongkong, China aktuell, September 1984 (zit. Nieh, Vereinbarung), S. 529.

Modell war nur eine provisorische Lösung der damaligen Zeit³⁶, nun will China die Hongkong-Frage aber endgültig erledigen.

Schließlich setzte China seine Politik durch. Nach zwei Jahren und 22 Verhandlungsrounden wurde die Gemeinsame Erklärung der Regierung der Volksrepublik China und der Regierung des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland über die Hongkong-Frage³⁷ am 26. September 1984 von beiden Seiten paraphiert, am 19. Dezember 1984 unterzeichnet und am 27. Mai 1985 ratifiziert.³⁸

c. *Inhalt der Gemeinsamen Erklärung*

Die Gemeinsame Erklärung³⁹ besteht aus drei gleichermaßen verbindlichen Teilen: dem eigentlichen Erklärungstext, drei Anhängen und zwei Memoranden⁴⁰, die von den jeweiligen Ländern abgegeben wurden.

Der Erklärungstext enthält eine kurze Präambel und 8 Artikel. Im Vorwort ist der Zweck der Gemeinsamen Erklärung genannt, nämlich eine korrekt ausgehandelte Lösung der Hongkong-Frage, die sowohl „der Aufrechterhaltung der Prosperität und Stabilität von Hongkong“ als auch „der künftigen Verstärkung und Entwicklung der Beziehungen zwischen den beiden Ländern auf einer neuen Basis förderlich sein wird.“ Gemäß Art. 1 und 2 geht die Souveränität über Hongkong mit Wirkung vom 1. Juli 1997 von Großbritannien an die Volksrepublik China über, endgültig und ohne Beschränkungen⁴¹. In Art. 3 sind zwölf „grundlegende politische Richtlinien der Volksrepublik China Hongkong betreffend“ geregelt. Sie stecken den verfassungsrechtlichen Rahmen für die Gestaltung des politischen Systems Hongkongs nach 1997 ab, ohne Einzelheiten zu formulieren. Diesen Richtlinien zufolge wird Hongkong als Sonderverwaltungszone nach Art. 31 der Verfassung direkt der

³⁶ Einerseits war China am Anfang der siebziger Jahre politisch und wirtschaftlich noch viel schwächer als eine Dekade danach. Andererseits wollte Portugal Macau bereits 1974 an China zurückgeben. Vgl. Scheuer, S. 99.

³⁷ Nachfolgend Gemeinsame Erklärung.

³⁸ Vgl. Gemeinsame Erklärung der Regierung der Volksrepublik China und der Regierung des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland über die Hongkong-Frage, deutsche Übersetzung in: China aktuell, September 1984. Die englische Version des Textes wurde – mit einer Einführung und kommentierenden Anmerkungen versehen – von der Hongkonger Regierung in einem Weißbuch veröffentlicht, Hongkong, Government Printer, 26. September 1984.

³⁹ Hier geht es um einen Überblick der Gemeinsamen Erklärung. Über die genaueren wichtigen Punkte des neuen Abkommens s. Nieh, Vereinbarung, S. 530-532.

⁴⁰ Näheres zu den beiden Memoranden s. Scheuer, S. 93-98.

⁴¹ Vgl. Ress, Georg, The Hong Kong Agreement and its Impact on International Law, in: Domes, Jürgen, u.a. (eds.), Hong Kong – A Chinese and International Concern, Boulder, Co./London, 1988 (zit. Ress, The Hong Kong Agreement), S. 136 f.

Zentralregierung in Beijing untergestellt, soll aber ein hohes Maß an Autonomie behalten. Nur in auswärtigen und militärischen Angelegenheiten darf Hongkong nicht eigenmächtig entscheiden (Art. 3 Nr. 1 und 2). Die gegenwärtigen Gesetze sollen im wesentlichen unverändert bleiben (Nr. 3). Die Regierung der Sonderverwaltungszone soll sich aus in Hongkong ansässigen Bürgern zusammensetzen (Nr. 4). In den Nr. 2 bis 12 sind noch viele weitere wesentliche Merkmale der künftigen Sonderverwaltungszone vorgeschrieben. Art. 5 und 6 weisen auf die Anhänge II und III hin.

Die zur Gemeinsamen Erklärung gehörenden drei Anhänge sind: Eine genaue Erklärung der Hongkong betreffenden grundlegenden politischen Richtlinien durch die Regierung der Volksrepublik China (Anhang I), die Chinesisch-Britische gemeinsame Verbindungsgruppe (Anhang II) und die Landpachtverträge (Anhang III).⁴²

d. Rechtsnatur der Gemeinsamen Erklärung

aa. Ein völkerrechtlicher Vertrag

Das Ergebnis des marathonartigen Verhandlungsprozesses wurde nicht, wie Großbritannien es sich wünschte⁴³, als Vertrag bezeichnet, sondern als Gemeinsame Erklärung. Es handelt sich aber nicht nur um eine unverbindliche Willensäußerung von China und Großbritannien, sondern vielmehr um einen völkerrechtlichen Vertrag, der bilateral international verbindlich ist. Dieser Rechtsnatur steht der Name „Gemeinsame Erklärung“ oder eine gewisse Vertragstechnik nicht entgegen,⁴⁴ zumal der Konsens der Parteien, die beide Völkerrechtssubjekte sind, der Erklärung eine rechtliche Bindungswirkung einzuräumen, in Art. 8 niedergeschrieben ist⁴⁵.

⁴² Diese drei Anhänge haben gemäß Art. 8 Abs. 1 Satz 2 der Gemeinsamen Erklärung die gleiche Rechtskraft wie die Gemeinsame Erklärung. Sie dienen der genaueren Erläuterung des Erklärungstextes. Außerordentlich entscheidend ist der Anhang I, der alle wichtige Fragen umfasst. Bei den Memoranden ist es aber anders. Näheres zu Anhänge II und III s. Scheuer, S. 92 f.

⁴³ Die britische Regierung versuchte, mit China wenigstens einen völkerrechtlichen Vertrag über die Hongkong-Frage abzuschließen, um auf diese Weise als „eine Art zweiter Souverän im Geschäft“ zu bleiben. Doch Beijing ließ sich darauf nicht ein. Siehe Weggel, Taiwan/Hongkong, S. 169.

⁴⁴ Vgl. Karamanian, S.L., Legal Aspects of the Sino-British Draft Agreement on the future of Hong Kong, Texas International Law Journal, 1985, Vol. 20, S. 182 f. Zur speziellen Vertragstechnik s. Ress, Georg, The legal Status of Hong Kong after 1997, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1986, S. 648 und 657 f.; auch Schiedermaier, Hartmut, Der völkerrechtliche Status Berlins nach dem Viermächte-Abkommen vom 3. September 1971, Berlin, 1975, S. 64 ff.

⁴⁵ Art. 8 lautet: „Diese Gemeinsame Erklärung ist zur Ratifizierung vorgelegt und wird am Tag des Austausches der Bestätigungsurkunden, der vor dem 30. Juni 1985 in Beijing stattfinden soll, in Kraft treten. Diese Gemeinsame Erklärung und ihre Anhänge sollen gleiche bindende Kraft haben.“

bb. Kein Garantievertrag

Klar ist des weiteren, dass die Gemeinsame Erklärung nicht als Garantievertrag angesehen werden kann, weil er keine Bestimmungen darüber enthält, welche Maßnahmen bei Streitigkeiten und Verstößen ergriffen werden sollen. Das ist wohl auch die Absicht der Beijing-Regierung. Die Garantie liegt angeblich außerhalb des Vertrages und ergibt sich daraus, dass China in der gesamten Geschichte noch nie einen völkerrechtlichen Vertrag gebrochen hat.⁴⁶

cc. Ein Statusvertrag

Ob die Gemeinsame Erklärung als Statusvertrag⁴⁷ anzusehen ist, ist strittig. Dies hängt davon ab, welche Voraussetzungen in Betracht kommen sollen. Nimmt man an, durch die Erklärung sei eine für „alle Staaten verbindliche Rechtsordnung geschaffen“⁴⁸ worden, so war sie kein Statusvertrag, da sie nur die Hongkong-Frage behandelt. Kommt es darauf an, dass die in der Gemeinsamen Erklärung geschaffene Ordnung durch die Mehrheit der Völkerrechtssubjekte anerkannt werden muss,⁴⁹ dann darf man sie als einen Statusvertrag betrachten, weil heute diese mehrheitliche Anerkennung bereits vorliegt.

3. Grundgesetz der Sonderverwaltungszone Hongkong

Nach der Gemeinsamen Erklärung von 1984 wird Hongkong 1997 an China zurückgegeben. Die Regierung in Beijing verpflichtet sich, nach der Übernahme von Hongkong eine Sonderverwaltungszone mit eigenem Grundgesetz einzurichten, das die Aufrechterhaltung des bisherigen kapitalistischen Systems dort für 50 Jahre gewährleisten soll. Gemäß Art. 31 in Verbindung mit Art. 62 Abs. 3 und 13 der Verfassung von 1982 obliegt die Gesetzgebung des Grundgesetzes der Sonderverwaltungszone dem NVK.

a. Ausarbeitung des Grundgesetzes der Sonderverwaltungszone Hongkong

Eine Ausarbeitungskommission (AK) wurde vom NVK zur Ausarbeitung des Grundgesetzes konstituiert. Sie hatte 59 Mitglieder, wovon 36 vom Festland und 23 aus Hongkong kamen.⁵⁰ Ihre erste Sitzung fand am 1. Juli 1985 in Beijing statt. Am 18. Dezember 1985

⁴⁶ Vgl. *Weggel*, Taiwan/Hongkong, S. 166. Auch *Dolzer, Rudolf*, Kein klassischer Garantievertrag, Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 18. April 1988, S. 3.

⁴⁷ Vgl. dazu *Klein, Eckart*, Statusverträge im Völkerrecht, Rechtsfragen territorialer Sonderregime, Berlin, 1980.

⁴⁸ So *Scheuer*, S. 51.

⁴⁹ *Ress*, The Hong Kong Agreement, S. 150.

⁵⁰ Eine Liste aller Mitglieder ist abgedruckt in *Da Gong Bao* vom 20. Juni 1985 und wird hier zitiert nach China aktuell, Juni 1985, S. 362 f.

wurde eine Beratungskommission aus 180 weiteren repräsentativen Mitgliedern (BK) in Hongkong gegründet, um die Arbeit von AK zu unterstützen. Ende 1987 hat die AK den Entwurf des Grundgesetzes hergestellt und im April 1988 veröffentlicht.

Am 21. Februar 1989 beschloss die 6. Sitzung des Ständigen Ausschusses des NVK, das Grundgesetz (Entwurf) zu veröffentlichen und kündigte an, in ganz China Kritik und Vorschläge sammeln zu wollen.⁵¹ Obwohl die letzte Konsultationsrunde von den blutigen Unruhen in Beijing überschattet wurde, setzte die AK die Arbeit fort.⁵² Nachdem die Mitglieder der AK jeder Vorschrift mit Zweidrittelmehrheit zugestimmt hatten, wurde der Entwurf des Grundgesetzes dem NVK zur Revision vorgelegt. Am 4. April 1990 erfolgte die Annahme durch den siebten NVK in der 3. Sitzung.⁵³

b. Hauptinhalt des Grundgesetzes der Sonderverwaltungszone Hongkong

In der Präambel werden zunächst die Geschichte Hongkongs und der Abschluss der Gemeinsamen Erklärung erwähnt. Es wird erklärt, die friedliche Lösung der Hongkong-Frage habe den gemeinsamen Wunsch der Chinesen verwirklicht. Des weiteren werden auch die grundlegenden Prinzipien zur Sonderverwaltungszone Hongkong und die rechtliche Grundlage sowie der Zweck der Gesetzgebung dieses Grundgesetzes genannt. Andere Inhalte siehe Gesetzestext.

c. Rechtsnatur des Grundgesetzes der Sonderverwaltungszone Hongkong

Das Grundgesetz ist ein vom NVK erlassenes innerstaatliches Gesetz, das die in den Sonderverwaltungszenen einzurichtenden Systeme gesetzlich festlegt, und zwar „den gegebenen“

⁵¹ Zu den Einwänden der Bevölkerung Hongkongs zu diesem zweiten Entwurf vgl. *Thielbeer, Siegfried*, Mr. Howe, Hongkong ist unsere Heimat, FAZ vom 7. Juli 1989, S. 6.

⁵² Zu den Unruhen s. unter vielen *Hehn, Jochen*, Grauenvolles Blutbad in Peking. 3000 Tote durch Militäreinsatz?, Die Welt vom 5. Juni 1989, S. 1; Und doch es nicht das Ende der Freiheit in China, S. 2. Zu der daraus entstandenen Vertrauenskrise s. Der Spiegel vom 19. Juni 1989, S. 119 ff. und *Hehn, Jochen*, Hongkongs Vertrauen in China tief erschüttert, Die Welt vom 31. Juni 1989, S. 5. Zu den Massendemonstration in Hongkong gegen das Vorgehen Beijings sowie die Verurteilung durch die EG-Länder s. FAZ vom 8. Juni 1989, S. 2. Zur Fortsetzung der ursprünglich für Juli 1989 geplanten Gespräche zwischen Großbritannien und China im September 1989 s. FAZ vom 28. September 1989, S. 6.

⁵³ Angenommen wurde das Grundgesetz einschließlich 3 Anhängen: I. Method for the Selection of the Chief Executive of the Hong Kong Special Administrative Region; II. Method for the Formation of the Legislative Council of the Hong Kong Special Administrative Region and its Voting Procedures; III. National Laws to be Applied in the Hong Kong Special Administrative Region. Das Grundgesetz ist abgedruckt in International Legal Materials, Documents 1990, Vol. XXIX, S. 1519-1551.

nen Verhältnissen entsprechend“.⁵⁴ Das Grundgesetz der Sonderverwaltungszone dient der Sonderverwaltungszone Hongkong 50 Jahre als Verfassung. Es setzt die gesamte grundlegende Politik der Gemeinsamen Erklärung und ihrer Anhänge um.⁵⁵

d. Verhältnis zu der Verfassung und anderen Gesetzen Chinas

Nach Art. 31 der Verfassung von 1982 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 12 der Gemeinsamen Erklärung werden die in diesem Artikel enthaltenen Hongkong betreffenden grundlegenden politischen Richtlinien Chinas durch den NVK Chinas in einem Grundgesetz für die Sonderverwaltungszone Hongkong festgelegt. Dieser Vorschrift ist zu entnehmen, dass die gesetzgebende Gewalt des Grundgesetzes der Sonderverwaltungszone in die Zuständigkeit des NVK fällt. Dies entspricht auch dem Art. 62 Abs. 3 der Verfassung von 1982, wonach der NVK die grundlegenden Gesetze über Strafsachen, zivile Angelegenheiten, die Staatsorgane und andere Angelegenheiten ausarbeiten und abändern darf. Sein Ständiger Ausschuss kann gemäß Art. 67 Abs. 2 nur die Gesetze ausarbeiten und abändern, die der NVK nicht selbst ausarbeitet. Das heisst, die vom NVK ausgearbeiteten Gesetze sind grundlegende Gesetze, die vom Ständigen Ausschuss des NVK ausgearbeiteten Gesetze aber nicht. Die grundlegenden und die anderen Gesetze unterscheiden sich also nicht durch den Rang des Gesetzes, sondern durch das zuständige Gesetzgebungsorgan. In der Volksrepublik China besitzt die Verfassung die höchste Rechtskraft, alle anderen Gesetze darunter haben die gleiche Stellung.⁵⁶ Das Grundgesetz der Sonderverwaltungszone beruht auf der Verfassung und wurde vom NVK ausgearbeitet, es ist somit ein grundlegendes Gesetz und kein lokales Gesetz. Infolgedessen ist seine Rechtskraft höher als die anderer Gesetze in Hongkong. Kein Gesetz in der Sonderverwaltungszone Hongkong darf gegen das Grundgesetz verstößen.⁵⁷

e. Auslegung und Änderung des Grundgesetzes der Sonderverwaltungszone Hongkong

Die Auslegung und Änderung des Grundgesetzes der Sonderverwaltungszone ist in Kapitel VIII in den Art. 158 und 159 geregelt.

⁵⁴ Art. 31 der Verfassung 1982.

⁵⁵ Vgl. Art. 3 Abs. 12 der Gemeinsamen Erklärung. Sowohl nach chinesischer als auch nach englischer Version ist hier von „Garantien“ keine Rede. Vgl. *Gormig*, Hongkong, S. 132.

⁵⁶ Vgl. *Ren, Wanxing, Xianggang Tebiexingzhengqu Jibenfa Gaishuo* (Grundriss des Grundgesetzes der Sonderverwaltungszone Hongkong), Beijing, 1997, S. 18.

⁵⁷ Vgl. Art. 160 des Grundgesetzes der Sonderverwaltungszone.

aa. Auslegung des Grundgesetzes der Sonderverwaltungszone

Nach Art. 158 Abs. 1⁵⁸ wird das Grundgesetz der Sonderverwaltungszone vom Ständigen Ausschuss des NVK letztinstanzlich ausgelegt. Gemäß Abs. 2⁵⁹ kann der Ständige Ausschuss die Gerichtshöfe der Sonderverwaltungszone ermächtigen, die Bestimmungen des Grundgesetzes, die innerhalb der Grenze der Autonomie liegen, in Streiffällen zu interpretieren. In Übereinstimmung mit Abs. 2 ergänzt Abs. 3, dass „if the courts of the Region, in adjudicating cases, need to interpret the provisions of this Law concerning affairs which are the responsibility of the Central People’s Government, or concerning the relationship between the Central Authorities and the Region and if such interpret will affect the judgments of the cases, the courts of the Region shall, before making final judgments which are not appealable, seek an interpretation of the relevant provisions from the Standing Committee of the National People’s Congress through the Court of Final Appeal of the region. (...), shall follow the interpretation of the Standing Committee.“

Um Schwierigkeiten zu vermeiden, die durch die Unsicherheit über die Situation der Sonderverwaltungszone entstehen, wird der Ständige Ausschuss von dem *Committee for the Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region*⁶⁰ beraten, bevor er das Grundgesetz der Sonderverwaltungszone auslegt.⁶¹

Diese Auslegungsklausel ist mit der Gemeinsamen Erklärung nicht ganz vereinbar.⁶² Nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 der Gemeinsamen Erklärung ist die Sonderverwaltungszone mit „unabhängigen Judikativbefugnissen, einschließlich der letzten richterlichen Entscheidung“ auszustatten. Hier steht wörtlich gar keine Einschränkung. Gemäß dieser Vorschrift in Verbindung mit Art. III Abs. 1⁶³ und Art. II Abs. 3⁶⁴ Anhang I der Gemeinsamen Erklärung

⁵⁸ Art. 158 Abs. 1 lautet: „The power of interpretation of this Law shall be vested in the Standing Committee of the National People’s Congress.“

⁵⁹ Art. 158 Abs. 2 lautet: „The Standing Committee of the National People’s Congress shall authorize the courts of the Hong Kong Special Administrative Region to interpret on their own, in adjudicating cases, the provisions of this Law which are within the limits of the autonomy of the Region.“

⁶⁰ Nachfolgend Basic Law Committee.

⁶¹ Vgl. Art. 158 Abs. 4 des Grundgesetzes der Sonderverwaltungszone.

⁶² So auch Scheuer, S. 144-146.

⁶³ Art. III Abs. 1 Anhang I der Gemeinsamen Erklärung lautet: „Nach der Gründung der Sonderverwaltungszone Hongkong wird das bisher in Hongkong praktizierte Justizsystem beibehalten mit Ausnahme der Veränderungen, die sich aus dem Ausstatten der Gerichtshöfe der Sonderverwaltungszone Hongkong mit der Befugnis der letzten richterlichen Entscheidung ergeben.“

⁶⁴ Art. II Abs. 3 Anhang I der Gemeinsamen Erklärung lautet: „The laws of the Hong Kong Special Administrative Region shall be the Basic Law, and the laws previously in force in Hong Kong and laws enacted by the Hong Kong Special Administrative Region legislature as above.“

müssen grundsätzlich die Gerichtshöfe der Sonderverwaltungszone das Grundgesetz der Sonderverwaltungszone auslegen.

Die Unvereinbarkeit zwischen dem Grundgesetz und der Gemeinsamen Erklärung der Sonderverwaltungszone lässt sich nur dann klären, wenn man die folgenden drei Fragen genau beantwortet. Erstens in das Verhältnis des Grundgesetzes zur Verfassung und anderen Gesetzen zu berücksichtigen. Dies ist bereits behandelt worden. Nach chinesischem Recht besitzt die Verfassung die höchste Rechtskraft und die Rechtskraft des Grundgesetzes ist höher als die der anderen Gesetze in der Sonderverwaltungszone Hongkong. Deswegen kann der Ständige Ausschuss des NVK die Gesetze und Verordnungen Hongkongs nicht nur auslegen, sondern der kann diese auch außer Kraft setzen, wenn sie „aus chinesischer Sicht nicht mit dem Grundgesetz kompatibel“⁶⁵ sind. Zweitens ist die Frage der Kompetenzabgrenzung zwischen dem *Basic Law Committee* und dem Hongkonger Oberschen Revisionsgerichtshof (*Court of Final Appeal*) zu klären. Solange die Befugnisse des *Basic Law Committee* nicht näher spezifiziert sind, wird „die ‚Superjudikative‘ für Hongkongs verfassungsrechtliche Angelegenheiten zweifelsfrei in Beijing sitzen.“⁶⁶ Drittens, die Grenze des hohen Grades an Autonomie. Dies wird in dem nächsten Abschnitt extra erörtert.

bb. Änderung des Grundgesetzes der Sonderverwaltungszone Hongkong

Nach Art. 159 Abs. 1 übt der NVK die gesetzändernde Gewalt aus. Das Vorschlagsrecht zur Änderung des Grundgesetzes der Sonderverwaltungszone liegt ausschließlich beim Ständigen Ausschuss, dem Staatsrat sowie der Sonderverwaltungszone.⁶⁷ Dieses Recht der Sonderverwaltungszone ist aber stark eingeschränkt im Vergleich zu dem Recht der anderen beiden Organe.⁶⁸ Das *Basic Law Committee* „shall study it and submit its views“, bevor die Änderungsvorschläge in die Tagesordnung des NVK eingliedert werden.⁶⁹ Gemäß Abs. 4 darf keine der Änderungen den grundlegenden politischen Richtlinien zuwiderlaufen. Dies ist eine grundsätzliche Einschränkung des Änderungsumfangs.

Eine einfachere Änderungsvorschrift ist im Art. 7 Anhang I⁷⁰ geregelt. Art. 3 Anhang II ist selbstverständlich noch freier, denn während die Änderung bei dem letzteren Fall dem

⁶⁵ Siehe Heilmann, Sebastian, Wie steht es um die Autonomie Hongkongs, China aktuell, November 1997, S. 1101. In diesem Sinn ist die Frage der Auslegung des Grundgesetzes auch für die Beurteilung der Gültigkeit niederrangiger Gesetze der Sonderverwaltungszone von Bedeutung.

⁶⁶ Ebenda.

⁶⁷ Vgl. Art. 159 Abs. 2 Satz 1.

⁶⁸ Siehe Art. 159 Abs. 2 Satz 2.

⁶⁹ Art. 159 Abs. 3 des Grundgesetzes der Sonderverwaltungszone.

⁷⁰ Art. 7 Anhang I des Grundgesetzes der Sonderverwaltungszone: „If there is a need to amend the method for selecting the Chief Executives for the terms subsequent to the year 2007, such

Ständigen Ausschuss des NVK zur Archivierung nur vorzulegen ist, muss bei dem ersteren von derselben Behörde genehmigt werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Art. 159 mit der Gemeinsamen Erklärung vereinbar ist. Das Grundgesetz der Sonderverwaltungszone ist vom NVK ausgearbeitet. Folgerichtig hat nur der NVK das Recht, es abzuändern. Zusammen mit den Schranken des Initiativrechts zur Einbringung von Änderungsvorschlägen mögen beiden Regelungen der höheren Stabilität des Grundgesetzes der Sonderverwaltungszone dienen.

f. Grenze des hohen Grades an Autonomie der Sonderverwaltungszone Hongkong

aa. Begriff der Autonomie

Der Begriff Autonomie wird in verschiedenen Zusammenhängen unterschiedlich verwendet. Unter verfassungsrechtlicher Autonomie wird „das vom Staat gewährte Recht einer oder mehrerer Personen, bestimmte eigene Angelegenheiten oder Rechtsverhältnisse selbst zu regeln“⁷¹ verstanden. Im Zusammenhang mit Kolonialgebieten wird der Begriff Autonomie im allgemeinen als eine Art „Vorstufe“ zur Unabhängigkeit angesehen.⁷² Ob die beiden Begriffe im Zusammenhang mit Staaten als Synonyme verwendet werden dürfen, ist teilweise umstritten.⁷³ Im chinesischen Recht sind die beiden Begriffe Autonomie und Unabhängigkeit nicht gleichzusetzen. Sei es ein normales lokales Verwaltungsgebiet, sei es eine Region mit nationaler Autonomie, oder sei es eine regierungsunmittelbare Stadt, stets ist es ein untrennbarer Bestandteil der Volksrepublik China.⁷⁴

bb. Regelungen der Autonomie im Grundgesetz der Sonderverwaltungszone Hongkong

Nach Art. 12 des Grundgesetzes der Sonderverwaltungszone ist Hongkong eine regierungsunmittelbare Verwaltungszone, eine lokale Verwaltungsregion mit „hohem Grad an Autonomie“. Der Begriffsbestandteil „Sonder-“ in Sonderverwaltungszone bedeutet also

amendments must be made with the endorsement of a two-thirds majority of all the members of the Legislative Council and the consent of the Chief Executive, and they shall be reported to the Standing Committee of the National People's Congress for approval.“

⁷¹ So Köbler, Gerhard, Juristisches Wörterbuch, 6. Aufl., München, 1994, S. 35. Vgl. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.

⁷² Vgl. Bleckmann, Albert, Decolonization, in: Bernhardt, Rudolf (ed.), Encyclopedia of Public International Law, Amsterdam, S. 75. Die VR China hat es stets abgelehnt, Hongkong als Dekolonisierungsfall nach der VN-Charta zu behandeln.

⁷³ Vgl. nur Rotter, Manfred, Staat, in: Seidl-Hohenfeldern, Ignaz (Hrsg.), Lexikon des Rechts / Völkerrecht, S. 252; Ress, Georg, Souveränitätsverständnis in den Europäischen Gemeinschaften als Rechtsproblem, in: Ress, Georg (Hrsg.), Souveränitätsverständnis in den Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden, 1980, S. 16 f.

⁷⁴ Vgl. Art. 4 Abs. 3 der Verfassung 1982.

nicht „unabhängig“, sondern nur „anders“ als andere administrative Gebiete. Die Gleichheit besteht darin, dass sich alle Rechte vom Staat bzw. vom NVK als Vertreter herleiten.

Die Regelungen der Autonomie sind ungeheuer umfangreich: Aufrechterhalten werden sollten die bisherige Wirtschaftspolitik und der Freihandel (Art. 116), eine eigene Währung (Art. 111) sowie überhaupt das ganze bisherige Finanzsystem. Auch das eingefahrene Steuer- und Zollwesen (Art. 106-114), die Funktion Hongkongs als Verkehrsdrehscheibe (vor allem im See- und Luftverkehr), der Aufbau der Organe (Exekutive, Legislative und Judikative) und die übernommene Kultur-, Religions- und Sozialpolitik (Art. 136 ff.) sollten bewahrt werden. Ferner sollte das alte Recht weiterhin Geltung behalten (Art. 8, 160) und Englisch als Amtssprache neben Chinesisch erhalten bleiben (Art. 9). Hongkong sollte darüber hinaus seine eigenen Symbole (Flagge, Wappen) besitzen (Art. 19) und international unter dem Namen „Hongkong, China“ auftreten dürfen (Art. 116, 151). Ferner darf Hongkong selbständige Außenbeziehungen im Wirtschafts-, Kultur- und Sportbereich unterhalten, nicht jedoch in rein außenpolitischen Angelegenheiten, da hierfür die Volksrepublik als Gesamtsouverän zuständig ist. Hongkong kann auch eigene Pässe und Visa ausstellen und außerdem die Einwanderungskontrolle gegenüber Bürgern des Mutterlandes ausüben, um auf diese Weise der Übervölkerungsgefahr vorzubeugen (Art. 154). Beijing darf im übrigen keine Steuern in der Sonderverwaltungszone erheben (Art. 106). Darüber hinaus kann sie in eigenem Namen offizielle oder halboffizielle Wirtschafts- und Handelsvertretungen in anderen Staaten eröffnen (Art. 156) und auf ihrem Gebiet ausländische Konsulate zulassen, wobei allerdings eine Genehmigung der Zentralen Volksregierung einzuholen ist (Art. 157). Schließlich findet man in den Artikeln 24-42 des Grundgesetzes jedes Grundrecht, das auch jede andere liberale Verfassung enthält.

cc. Grenze des hohen Grades an Autonomie

Es wird allgemein vor allem nur von Verteidigung und Außenpolitik gesprochen, die der Zentralen Volksregierung vorbehalten bleiben sollen. Ansonsten ergeben sich noch mindestens zwölf weitere Einschränkungen. Hongkong (1) hat kein Recht auf einen Austritt aus der Volksrepublik (Art. 1). Das Schicksal der UdSSR/GUS soll dadurch verhindert werden. (2) Nach Art. 7 gehen aller Boden und alle natürlichen Rohstoffe in das Eigentum der Volksrepublik über, aber sie können den Interessenten zur Nutzung überlassen werden. Gemäß Art. 13 ist die Zentrale Volksregierung (3) für die auswärtigen Angelegenheiten der Sonderverwaltungszone zuständig und errichtet in Hongkong zu diesem Zweck eine eigene Dienststelle. Nach Art. 14 übernimmt China (4) die „Verteidigung Hongkongs“. Zu diesem Zweck sollen in der Sonderverwaltungszone Soldaten der „Volksbefreiungssarmee“ stationiert werden, diese dürfen sich aber nicht in die inneren Sicherheitsbelange der Sonderverwaltungszone einmischen. Ferner (5) ernennt die Zentrale Volksregierung das Spitzenpersonal der Sonderverwaltungszone (Art. 15, 43 ff.). Der NVK kann (6) „grundgesetzwidrige“ Gesetze außer Kraft setzen (Art. 17). Nach Art. 18 soll (7) der Volksrepublik China die Ausübung des Notstandsrechts für den Fall zustehen, dass bei militärischen oder politischen Unruhen die Sonderverwaltungszone allein nicht zurechtkommt. Außerdem muss Hongkong (8) gemäß Art. 23 eigene Gesetze gegen Landesverrat, Subversion usw. ausarbeiten. Darüber hinaus ist (9) sicherzustellen, dass das politische und behördliche Spitzen-

personal aus ortsansässigen Chinesen rekrutiert wird (Art. 67). Die ausländischen Konsulate auf Hongkonger Boden (10) sind von der Zentralen Volksregierung zu genehmigen (Art. 157). Außerdem (11) steht der Zentrale das Recht auf Auslegung und Abänderung des Grundgesetzes zu (Art. 158 ff.). Darüber hinaus gelten (12) einige Gesetze der Zentrale auch in Hongkong, so z.B. die Bestimmungen über die chinesische Hauptstadt, über die chinesischen Symbole, über die nationalen Feiertage, über die Hoheitsgewässer Chinas, über die Staatsangehörigkeit und die diplomatische Immunität (Anhang III des Grundgesetzes der Sonderverwaltungszone).

dd. Würdigung

Dank der Ausübung der weitgehend freiwilligen Selbstbeschränkung der britischen Regierung in Bezug auf die inneren Angelegenheiten Hongkongs wurde ein hoher Grad an Autonomie gewahrt, dessen sich Hongkong bisher erfreuen konnte. Eine ähnliche Haltung ist bisher auch von der Beijinger Führung gegenüber der Sonderverwaltungszone Hongkong gezeigt worden. Um Hongkong den auf dem Papier zugestandenen hohen Grad an Autonomie weiter aufrechtzuerhalten, müssen jegliche willkürliche Abänderung oder Auslegung der verfassungsrechtlichen Vorschriften unterlassen werden.

IV. Resümee

Fünf Jahre nach der Souveränitätsübergabe am 1. Juli 1997 steht fest, dass diese sich weit weniger dramatisch vollzog, als es in den westlichen Medien zuvor häufig beschworen worden war. Die Zentrale Volksregierung ist ihren rechtlichen Verpflichtungen nachgekommen, nicht nur wegen der zentralen Bedeutung der Sonderverwaltungszone Hongkong für das chinesische Modernisierungsprogramm, sondern auch um das langfristige Ziel der Wiedervereinigung mit Taiwan erreichen zu können. Hält China diesen Kurs, ist es bereits auf dem Weg zur Umsetzung von Elementen des Rechtsstaatsprinzips.