

Die Auslegung des Basic Law von Hongkong zur Frage der Amtszeit des Regierungschefs

Patricia Sirchich von Kis-Sira*

I. Einleitung

Mit dem Rücktritt von *TUNG Chee-hwa* vom Amt des Regierungschefs des Sonderverwaltungsgebietes Hongkong am 12.03.2005¹ verbunden ist die Frage nach der Dauer der Amtszeit des Nachfolgers, d. h. ob der neue Regierungschef eine reguläre fünfjährige Amtszeit haben oder nur die restlichen zwei Jahre der Amtszeit des Vorgängers ausfüllen wird. Am 06.04.2005 ersuchte² die Regierung Hongkongs in diesem Zusammenhang beim Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses der VR China um Auslegung des hier einschlägigen Art. 53 Abs. 2 Basic Law.³

Am 27.04.2005 wurde auf der 15. Sitzung des Ständigen Ausschusses eine Auslegung von Art. 53 Abs. 2 Basic Law⁴ verabschiedet, deren Entwurf einschließlich Begründung bereits am 24.04.2005 publiziert wurde.⁵ Inhaltlich wird festgelegt, dass

* Praktikantin am Institut.

¹ Zu den politischen Hintergründen ausführlich *Katrin Willmann*, Der Rücktritt des Hongkonger Regierungschefs - Auslöser einer neuen Verfassungskrise, in: *China aktuell* 2005, S. 11 ff.

² Report to State Council, <http://www.info.gov.hk/gia/general/200504/06/04060198.htm>, besucht am 01.06. 2005.

³ Art. 53 Basic Law „If the Chief Executive of the Hong Kong Special Administrative Region is not able to discharge his or her duties for a short period, such duties shall temporarily be assumed by the Administrative Secretary, Financial Secretary or Secretary of Justice in this order of precedence

In the event that the office of Chief Executive becomes vacant, a new Chief Executive shall be selected within six months in accordance with the provisions of Article 45 of this Law. During the period of vacancy, his or her duties shall be assumed according to the provisions of the preceding paragraph.“

⁴ 全国人民代表大会常委会关于《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第五十三条第二款的解释 [Auslegung des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses von Art. 53 Abs. 2 des Basic Law des Sonderverwaltungsgebietes Hongkong] v. 27.04. 2005, <http://npc.people.com.cn/GB/14840/3354421.html>, besucht am 01.06. 2005.

⁵ 全国人大关于香港基本法第53条第2款的解释说明 [Erläuterung des Entwurfs der Auslegung des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses von Art. 53 Abs. 2 des Basic Law des Sonderverwaltungsgebietes Hongkong] v. 24.04. 2005,

nach dem Rücktritt *Tungs* als Regierungschef von Hongkong dessen Nachfolger nur bis zum Ablauf der verbleibenden zwei Jahre der regulären Amtszeit *Tungs* regieren wird.

II. Vorschriften über den Regierungschef im Basic Law

Das auf der Grundlage des zwischen dem Vereinigten Königreich und der VR China im Zuge der Rückgabe der ehemaligen britischen Kolonie Hongkong geschlossenen völkerrechtlichen Vertrages (Joint Declaration) erlassene Basic Law bildet die Verfassung des Sonderverwaltungsgebietes unter chinesischer Souveränität und konstituiert den rechtlichen Rahmen für das Autonomiekonzept unter den Leitprinzipien „hoher Grad an Autonomie“ und „ein Staat - zwei Systeme“. So soll nach Art. 5 Basic Law das sozialistische System für fünfzig Jahre nicht angewandt werden, gleichzeitig wird aber auch der Einfluss des Zentralstaates gerade im Bereich der Exekutive gesichert, wie ein Blick auf die Art. 43 ff. zeigt, die sich mit dem Amt des Chief Executive beschäftigen. Gemäß Art. 43 Abs. 1 Basic Law fungiert dieser als Regierungschef und Repräsentant des Sonderverwaltungsgebietes. Die recht weitreichenden Kompetenzen des Chief Executive ergeben sich aus Art. 48 ff. Basic Law, demgegenüber steht jedoch die Abhängigkeit des Regierungschefs im Verhältnis zur Zentralregierung, so sieht das Basic Law im Unterschied zur Joint Declaration explizit in Art. 43 Abs. 2 eine direkte Verantwortlichkeit des Chief Executive gegenüber der Zentralregierung vor.

<http://npc.people.com.cn/GB/14840/3354608.html>, besucht am 01.06. 2005.

Eine englische Übersetzung des Entwurfs ist im Internet zugänglich unter http://english.people.com.cn/200504/28/print20050428_182980.html, besucht am 01.06. 2005.

Nach Art. 45 i. V. m. Annex I Basic Law wird der Chief Executive mittels vor Ort abgehaltener Wahlen oder Konsultationen durch ein 800 Personen umfassendes Wahlgremium nominiert, welches aus Vertretern der Wirtschaft, verschiedener Branchen, sozialer Gruppen und der Politik zusammengesetzt ist.⁶ Erst für die Zeit nach 2007 ist eine Änderungsmöglichkeit zu direkten Wahlen vorgesehen (Annex I Ziffer 7 Basic Law), eine Änderung des Procedere wurde allerdings durch einen Beschluss des Ständigen Ausschusses vom 26.04.2004 abgelehnt.⁷

Nach Art. 45 Basic Law i. V. m. Annex I Ziffer 1 Basic Law muss der Regierungschef von der Zentralregierung ernannt werden. Unklar und nicht näher spezifiziert ist die Bedeutung dieser Ernennung. Nach einer Ansicht wird darunter die „direkte“ Ernennung verstanden,⁸ d. h. die alleinige Entscheidungsbefugnis über die Ernennung des Regierungschefs läge bei der Zentralregierung, was eine ganz erhebliche Unterminierung der Autonomie bedeuten würde. Mit Blick auf den Wortlaut der einschlägigen Vorschriften des Basic Law scheint diese Interpretation aber zu weitgehend und unterstellt ein zu hohes Maß an Kontrolle. Eine vermittelnde Ansicht deutet das Erfordernis der Ernennung als Vetorecht seitens der Zentralregierung.⁹ Dagegen spricht allerdings, dass es keine Regelungen gibt, wie im Falle der Ausübung dieses Vetorechts zu verfahren ist, somit erscheint die Gegenansicht vorzugswürdig, die den Ernennungsakt als rein formales Erfordernis zur Betonung der chinesischen Souveränität deutet.¹⁰ Auch eine Ansicht der chinesischen Seite ist wohl in diesem Sinne zu verstehen, die Ernennung erfolgt demnach auf der Basis des Wahlergebnisses, jedoch steht das letzte Wort formal dem Souverän China zu.¹¹ Weiterhin sprechen politische Erwägungen für diese Ansicht; ein eventuelles Vetorecht könnte zu offenen Konflikten führen, die im Interesse der

politischen Stabilität nicht wünschenswert sind. Falls China zu intervenieren wünscht, bestehen entsprechende Einflussmöglichkeiten wohl bereits auf den früheren Stufen des Verfahrens (Zusammensetzung des Wahlgremiums o.ä.).¹² Die Amtszeit des Chief Executive beträgt nach Art. 46 Basic Law i. V. m. § 3 Chief Executive Election Ordinance fünf Jahre. Die Möglichkeit zum Rücktritt wird dem Regierungschef in Art. 52 Basic Law gewährt, u. a. kann nach Art. 52 Abs. 1 Basic Law ein Rücktritt aus gesundheitlichen Gründen erfolgen.¹³

Für den Fall einer solchen Vakanz sieht Art. 53 Abs. 2 Basic Law vor, dass innerhalb von sechs Monaten Neuwahlen nach Art. 45 Basic Law stattfinden müssen. Jedoch ist nicht ausdrücklich geregelt, ob auch einem nachgewählten Regierungschef die fünfjährige Amtszeit nach Art. 46 Basic Law oder nur die verbleibende Amtszeit des Vorgängers zusteht.

III. Auslegungersuchen der Regierung Hongkongs

Im Hinblick auf die am 10.07.2005 angesetzte Neuwahl des Regierungschefs übersandte die Regierung Hongkongs am 06.04.2005 ein Auslegungersuchen in Bezug auf Art. 53 Abs. 2 Basic Law an den Ständigen Ausschuss.¹⁴ Nach dem Wunsch der Regierung solle der neue Regierungschef im Falle einer Vakanz nur für den Rest der Amtszeit seines Vorgängers amtieren. Dazu sei eine Änderung der Chief Executive Election Ordinance notwendig, die diesen Punkt ausdrücklich klarstellen solle.¹⁵ Gegen die Gesetzesvorlage sei es allerdings zu Widerstand auch innerhalb der Legislative gekommen, von den Befürwortern einer fünfjährigen Amtszeit werde ein Normenkontrollverfahren angestrebt. Ein solches juristisches Verfahren könne aufgrund der Zeit, die es beansprucht, die Durchführung der Wahl zum festgesetzten Termin verhindern. Des Weiteren wird argumentiert, dass nur eine Wahl zu diesem Termin angesichts der am 13.07.2005 ablaufenden Amtsperiode des Wahlkomitees die ordnungsgemäße Erfüllung der gesetzlichen Vorschriften des Basic Law und der Chief Executive Election Ordinance

⁶ Thomas Jesch, Die Wirtschaftsverfassung der Sonderverwaltungsregion Hongkong, Frankfurt 2001, S. 97.

⁷ Zur in diesem Zusammenhang erfolgten legislativen Auslegung des Basic Law durch den Ständigen Ausschuss der VR China vom 06.04.2004 s. Björn Ahl, Vertagte Demokratisierung, Die Grenzen der Autonomie des Sonderverwaltungsgebietes Hongkong, in: China aktuell 2004, 762.

⁸ Dazu Martin Scheuer, Die Rechtslage von Hongkong und Macao nach den Gemeinsamen Erklärungen, Frankfurt a. M. 1993, S. 69 m. w. N.

⁹ Roda Mushkat, The Transition from British to Chinese Rule in Hong Kong: A Discussion of Salient International Legal Issues, in: Denver Journal of International Law 1986, 171 (183).

¹⁰ Yash Ghai, Hong Kong's New Constitutional Order, Hongkong 1999, S. 258.

¹¹ WU Jianfan, Several Issues Concerning the Relationship Between the Central Government of the People's Republic of China and the Hong Kong Special Administrative Region, in: Journal of Chinese Law 1988, 65 (67).

¹² Yash Ghai, (Fn. 10), S. 258.

¹³ Auf diesen Grund berief sich Tung im Rahmen einer Pressekonferenz am 10.03. 2005, <http://www.news.gov.hk/en/category/administration/050310/html/050310en01001.htm>, besucht am 01.06.2005.

¹⁴ Vgl. Fn. 2.

¹⁵ Der Text der Gesetzesvorlage ist im Internet einsehbar unter <http://www.legco.gov.hk/yr04-05/english/bills/b0503241.pdf>, besucht am 16.06. 2005.

bezüglich der Neuwahl sicherstellen könne.¹⁶ Falls die Wahl nicht stattfindet, befürchte man eine Verfassungskrise infolge der Behinderung des reibungslosen Ablaufs politischer Prozesse und ernsthaften Schaden für die politische und wirtschaftliche Reputation Hongkongs, woraus eine Gefährdung für die Prosperität und Stabilität des Sonderverwaltungsgebietes erwachsen könne. Daher werde eine Auslegung durch den Ständigen Ausschuss auf der Grundlage der Art. 43, 48 Abs. 2 Basic Law als unumgänglich erachtet, um eine solide Basis für die Gesetzesänderung zu schaffen.

IV. Legislative Auslegung

In ihrem Tenor stellt die Auslegung des Ständigen Ausschusses¹⁷ fest, dass von der Vorschrift des Art. 53 Abs. 2 Basic Law sowohl die Wahl eines neuen Regierungschefs gemäß der in Art. 45 Basic Law festgesetzten Wahlmethode, als auch die Festsetzung der Amtszeit des neuen Regierungschefs umfasst ist.

Vor 2007 soll im Falle der Vakanz des Amtes des Regierungschefs vor Ablauf der regulären fünfjährigen Amtszeit nach Art. 46 Basic Law die Amtszeit des neuen Regierungschefs die restliche Amtszeit des Vorgängers betragen.

Nach 2007 soll unter der Prämisse, die oben erwähnte Methode für die Wahl des Regierungschefs würde geändert, im Falle einer Situation der Vakanz zu gegebener Zeit die Amtszeit des neuen Regierungschefs gemäß der geänderten konkreten Wahlmethode festgelegt werden.

V. Argumentation des Ständigen Ausschusses

In der Erläuterung des Auslegungsentwurfs vom 24.04.2005¹⁸ wird als erstes Argument dafür, dass dem gemäß Art. 53 Abs. 2 Basic Law nachgewählten Regierungschef nur die verbleibende Amtszeit des Vorgängers zusteht, die fünfjährige Amtszeit des Wahlkomitees herangezogen, die indiziere, dass das Mandat des Komitees die Wahl eines Regierungschefs für fünf Jahre sei, nicht aber das Überschreiten dieser Amtszeit. Zweitens sei nach dem Basic Law vorgesehen, dass Hongkong im Zeitraum zwischen 1997 und 2007 zwei Regierungschefs mit jeweils einer fünfjährigen Amtsdauer haben solle, die Amtszeiten sollen zusammen genommen nicht über 2007 hinausgehen.

Drittens solle nach der Entscheidung des Ständigen Ausschusses vom April 2004 der dritte Regierungschef des Sonderverwaltungsgebietes im Jahre 2007 gewählt werden, der zweite Regierungschef solle demnach nur die vakante Stelle seines Vorgängers ausfüllen und keine volle Amtszeit haben.

VI. Rechtsgrundlage

Die Rechtsgrundlage für die legislative Auslegung stellt Art. 158 Basic Law¹⁹ dar, wonach die Zuständigkeit zur Auslegung des Basic Law dem Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses, also einem Organ der Legislative, zukommt, während die Kompetenz des Sonderverwaltungsgebietes auf Normen innerhalb der Autonomie beschränkt ist.²⁰ Art. 158 Abs. 3 Basic Law sieht unter bestimmten Umständen eine Vorlagepflicht an den Ständigen Ausschuss vor.²¹

Problematisch ist das Verhältnis zwischen der Auslegungskompetenz des Ständigen Ausschusses und der Befugnis der letztinstanzlichen Entscheidung, die beim Court of Final Appeal liegt; beides lässt sich wohl nur vereinbaren, wenn man von der Prämisse ausgeht, dass der Ständige Ausschuss eine Interpretation nur auf Ersuchen des Court of Final Appeal vornehmen sollte, da sonst die Befugnis der letztinstanzlichen Entscheidung übergangen würde.²² Die Auslegung erfolgte hier jedoch auf das Ersuchen der Regierung Hongkongs hin; eine direkte Rechtsgrundlage dafür findet sich im Basic Law genauso wenig wie ein direktes Verbot.²³ Die

¹⁹ Art. 158 Basic Law: „The power of interpretation of this law shall be vested in the Standing Committee of the National People’s Congress.

The Standing Committee of the National People’s Congress shall authorize the courts of the Hongkong Special Administrative Region to interpret on their own, in adjudicating cases, the provisions of this law which are within the autonomy of the region.

The courts of the Hongkong Special Administrative Region may also interpret other provisions of this law in adjudicating cases. However, 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 interpretation will affect the judgements on the cases, the courts of the region shall, before making their final judgements 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. When the Standing Committee makes an interpretation of the provisions concerned, the courts of the Region, in applying those provisions, shall follow the interpretation of the Standing Committee. However, judgements previously rendered shall not be affected.

The Standing Committee of the National People’s Congress shall consult its Committee for the Basic Law of the Hongkong Special Administrative Region before giving an interpretation of this law.“

²⁰ Yash Ghai, (Fn. 10), S. 198.

²¹ dazu ausführlich Björn Ahl (Fn. 7), S. 766 ff.

²² LIN Feng, The Constitutional Crisis in Hong Kong- is it over?, in: Pacific Rim Law Policy Journal 9 (2000), 281 (305).

²³ Peter Wesley-Smith, Hong Kong’s First Post-1997 Constitutional Crisis, in: Journal of the Law Association for Asia and Pacific, 1999, 24 (48).

¹⁶ Vgl. dazu auch das Informationsblatt der Verwaltung unter <http://www.legco.gov.hk/yr04-05/english/hc/papers/shc0315cb2-1077-1e.pdf>, besucht am 16.06.2005.

¹⁷ Vgl. Fn. 4.

¹⁸ Vgl. Fn. 5.

Regierung Hongkongs leitet eine Kompetenz aus Art. 43, 48 Basic Law ab.²⁴ Ein solcher Rekurs auf die Verantwortlichkeit des Chief Executive gegenüber der Zentralregierung sowie seiner Verantwortung für die Erfüllung des Basic Law kann zwar grundsätzlich als mindestens vertretbar erachtet werden, jedoch ist es fraglich, ob dadurch nicht die Entscheidungsbefugnis der Judikative Hongkongs untergraben wird.

VII. Stellungnahme

Die Frage der Amtszeit des neuen Regierungschefs im Falle eines Rücktritts war bereits im Zuge des Entwurfs des Basic Law diskutiert worden. Es gab Stimmen, die sich dafür aussprachen, eine eindeutige Regelung bezüglich dieser Frage in Art. 53 Abs. 2 Basic Law aufzunehmen.²⁵ Ein weiterer Vorschlag zielte darauf ab, den Posten eines Stellvertretenden Regierungschefs zu konstruieren, der im Falle eines Rücktritts die Amtsgeschäfte übernehmen sollte, was jedoch auf keine große Mehrheit stieß und daher nicht weiterverfolgt wurde.²⁶

Als Argument dafür, dass ein in der laufenden Amtszeit nachgewählter Regierungschef nur die verbleibende Amtszeit des Vorgängers ausfüllen soll, wird die Entwicklung des Wortlautes von Art. 53 Abs. 2 Basic Law herangezogen. Die ursprüngliche Formulierung „the new Chief Executive“ war zunächst zu „Chief Executive of the new term“ geändert worden, letztendlich war die Änderung aber wieder rückgängig gemacht worden. Dies resultiere aus dem Verständnis des Amtes des Regierungschefs: der Regierungschef sei ein Staatsorgan mit einer in der Verfassung bestimmten fünfjährigen Amtszeit, unabhängig davon, wie viele unterschiedliche Einzelpersonen in einer laufenden Amtszeit nacheinander den Posten besetzen. Auch im Zusammenhang mit Annex I Basic Law, der eine fünfjährige Amtszeit des Wahlkomitees festschreibt, sei davon auszugehen, dass ein nachgewählter Regierungschef in der laufenden Amtszeit nur die verbleibende Amtszeit des Vorgängers ausfüllen solle.²⁷

Nach dem klaren Wortlaut des Art. 46 Basic Law beträgt die Amtszeit des Regierungschefs jedoch

fünf Jahre. Eine einschränkende Lesart dahingehend, dass dies nur für einen regulär nach Ablauf der Amtszeit seines Vorgängers neu gewählten Regierungschef gelte,²⁸ kann mit dem Wortlaut der Vorschrift nicht in Einklang gebracht werden, der solches nicht vorsieht, sondern einem jeden Regierungschef des Sonderverwaltungsgebietes Hongkong eine fünfjährige Amtszeit gibt. Die Frage, in welchem Zusammenhang der Vorgänger aus dem Amt geschieden ist, bleibt im Normtext unberücksichtigt. Auch erscheint eine Abkopplung der Amtszeit des Staatsorgans von der des einzelnen Amtsinhabers nicht praxisnah, faktisch ist beides miteinander verbunden, da das Amt nicht von dem ausübenden Individuum getrennt werden kann.

Die Gründe, die für eine nur zweijährige Amtszeit sprechen, sind wohl in erster Linie politischer Natur. Durch die dahingehende Auslegung des Basic Law ist ein weiteres Einfalltor für die Einflussnahme seitens der Zentralregierung eröffnet. So kann diese zunächst die Arbeit des Nachfolgers *Tungs* in einem überschaubaren Zeitrahmen beobachten, bevor es zu Neuwahlen für fünf Jahre kommt, ebenso wird die Kontrolle des Demokratisierungsprozesses in Hongkong seitens der Zentralregierung aufrechterhalten, dadurch dass nach Ablehnung von Direktwahlen für das Amt des Regierungschefs für das Jahr 2007 die nächste Möglichkeit zur Einführung derselben nicht schon im Jahr 2010 besteht, wie es der Fall wäre, wenn im Jahr 2005 für fünf Jahre gewählt würde.²⁹

Das Institut der legislativen Auslegung durch den Ständigen Ausschuss im Basic Law von Hongkong wurzelt im chinesischen Verständnis der Autonomie, demzufolge unter dem Gedanken des Einheitsstaates die Autonomie des Sonderverwaltungsgebietes vom Zentralstaat verliehen wird und alle Kompetenzen von diesem abgeleitet werden.³⁰ Die legislative Auslegung stellt damit jedoch ein dem dem Basic Law zugrundeliegenden System des Common Law fremdes Institut zur Kontrolle der Autonomie des Sonderverwaltungsgebietes seitens der Organe des souveränen Zentralstaates dar; sie sollte daher aus der Perspektive der Joint Declaration und des Basic Law betrachtet eigentlich vorsichtig und restriktiv gehandhabt, d. h. streng nach den Vorschriften des Basic Law angewandt werden und am Ende des gerichtlichen Instanzenzuges stehen, um nicht als Werkzeug für die Aushöhlung der rule of law bzw. der Rechtsstaat-

²⁴ Vgl. Fn. 2.

²⁵ „The Draft Basic Law of the Hongkong Special Administrative Region of the People's Republic of China (for Solicitation of Opinions): Consultation Report Vol. 1“, 1989, 107.

²⁶ Brief von LIAN Xisheng, Professor an der China University of Politics and Law, an die Hongkonger Justizministerin Elsie Leung vom 08.03.2005.

²⁷ Brief von XU Chongde, Professor an der Renmin University of China, an die Hongkonger Justizministerin Elsie Leung vom 07.03.2005.

²⁸ Vgl. Katrin Willmann, (Fn. 1), S. 12.

²⁹ Katrin Willmann (Fn. 1), S. 13.

³⁰ Björn Ahl (Fn. 7), S. 768.

lichkeit aus politischen Motiven und Opportunitäts-
erwägungen heraus missbraucht werden zu
können.

Nach den beiden in den Jahren 1999 und 2004
ergangenen Auslegungen handelt es sich beim
vorliegenden Fall bereits um die dritte legislative
Auslegung. Erschienen nach der ersten Auslegung
weitere Interpretationen durch den Ständigen
Ausschuss noch unwahrscheinlich, scheint sich
inzwischen die Tendenz abzuzeichnen, dem Institut
der legislativen Auslegung immer öfter den
Vorrang vor der Interpretation durch die nach Art. 2
Basic Law unabhängige Judikative einzuräumen.
Wie der aktuelle Fall zeigt, scheint das Gleichge-
wicht zwischen den antithetischen Formeln „ein
Staat“ und „zwei Systeme“ somit sukzessive
zugunsten des Teils „ein Staat“ verschoben zu
werden. Welche Auswirkungen sich aus diesem
Entwicklungsprozess, dem auch die derzeitige
Politik der Regierung Hongkongs Vorschub leistet,
längerfristig auf das Autonomiekonzept ergeben
werden, ist noch nicht in vollem Umfang absehbar.