

Vertagte Demokratisierung – Die Grenzen der Autonomie des Sonderverwaltungsgebiets Hongkong

Björn Ahl*

I. Einleitung

Am 06.04.2004 verabschiedete der Ständige Ausschuss des Nationalen Volkskongresses auf seiner 8. Sitzung eine Auslegung von Anhang I und II des Basic Law von Hongkong,¹ nachdem am 02.04.2004 der Entwurf für die Auslegung vorgestellt und begründet worden war.² Die legislative Auslegung beschäftigt sich mit den Voraussetzungen der Änderung des Wahlverfahrens für die Wahl des Regierungschefs im Jahr 2007 und die Wahlen zur Legislativversammlung 2008. Sie unterwirft die Einführung allgemeiner Wahlen im Ergebnis dem zusätzlichen Erfordernis der Feststellung eines „Änderungsbedürfnisses“ durch den Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses. Nur zwei Wochen später legte der amtierende Regierungschef von Hongkong, *Tung Chee-hwa*, entsprechend den Anforderungen der Auslegung dem Ständigen Ausschuss einen Bericht darüber vor, ob ein solches Änderungsbedürfnis bestehe.³ Im An-

* Stellvertretender Direktor am Deutsch-Chinesischen Institut für Rechtswissenschaft der Universitäten Göttingen und Nanjing. Der Beitrag wurde auch in China aktuell 2004, 762 ff. veröffentlicht.

¹ Quanguo renmin daibiao dahui changwu weiyuanhui guanyu „Zhonghua renmin gongheguo Xianggang tebie xingzheng qu jiben fa“ fujian yi di qi tiao he fujian er di san tiao de jieshi [Auslegung des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses von Anhang I § 7 und Anhang II § 3 des Basic Law des Sonderverwaltungsgebietes Hongkong] vom 06.04.2004, in: Amtsblatt des Ständigen Ausschusses 2004, S. 267.

² Guanyu „quanguo renmin daibiao dahui changwu weiyuanhui guanyu Zhonghua renmin gongheguo Xianggang tebie xingzheng qu jiben fa fujian yi di qi tiao he fujian er di san tiao de jieshi (cao’an) de shuoming [Erläuterung des Entwurfs der Auslegung des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses von Anhang I § 7 und Anhang II § 3 des Basic Law des Sonderverwaltungsgebietes Hongkong] vom 02.04.2004, in: Amtsblatt des Ständigen Ausschusses 2004, S. 268. Die Entwurfsbegründung wurde am 06.04.2004 in einer von *Xinhua* besorgten englischen Übersetzung publiziert; im Internet unter: http://news.xinhuanet.com/english/2004-04/06/content_1404406.htm (besucht am 07.05.2004).

³ Guanyu Xianggang tebie xingzheng qu er ling ling qi nian xingzheng zhangguan he er ling ling ba nian lifahui chansheng banfa shi fou xuyao xiugai de baogao [Bericht darüber, ob die Methode der Bestimmung des Regierungschefs im Jahr 2007 und der Legislativversammlung im Jahr 2008 einer Änderung bedarf] vom 15.04.2004, in: Amtsblatt des Ständi-

schluss daran entschied der Ständige Ausschuss am 26.04.2004, dass der Regierungschef und die Legislativversammlung 2007 bzw. 2008 nicht durch allgemeine Wahlen bestimmt werden dürften.⁴

Im Anschluss an eine Einführung in das Verhältnis zwischen Sonderverwaltungsgebiet und dem Festland [sogleich II.] sowie die einschlägigen Wahlbestimmungen des Basic Law [III.] stellt der Beitrag die legislative Auslegung, den Bericht des Regierungschefs sowie den Beschluss des Ständigen Ausschusses vor [IV.]. Da die Auslegung des Basic Law die Grundfrage nach den Grenzen der Autonomie des Selbstverwaltungsgebietes Hongkong aufwirft, sollen im Anschluss die vier folgenden Aspekte dieser Frage untersucht werden: Zunächst wird überprüft, ob der Ständige Ausschuss über eine Auslegungskompetenz verfügt, die er unabhängig von einer Vorlage der Sonderverwaltungsregion ausüben kann [V.]. Daran anschließend wird der Frage nachgegangen, ob die interpretierten Normen in Anhang I und II des Basic Law zu den Normen gehören, auf die sich die Auslegungskompetenz des Ständigen Ausschusses erstreckt [VI.]. Ferner wird untersucht, ob die Auslegung verfahrensrechtliche und materiellrechtliche Grenzen beachtet hat [VII.]. Sodann wird geklärt, ob Hongkonger Gerichte für die Überprüfung der legislativen Auslegung zuständig sind [VIII.]. Abschließend werden die politischen Beweggründe für die legislative Auslegung analysiert [IX.].

II. Verhältnis zwischen dem Sonderverwaltungsgebiet und dem Festland

Am 1. Juli 1997 begann mit der „Wiederherstellung der Ausübung der Souveränität“⁵ der VR China über Hongkong ein durch die Prinzipien „ein Staat, zwei Systeme“⁶ und „ein hoher Grad an Auto-

gen Ausschusses 2004, S. 273; englisch im Internet unter: <http://www.info.gov.hk/ce/cdreport/eng/report.htm> (besucht am 04.06.2004).

⁴ Quanguo renmin daibiao dahui changwu weiyuanhui guanyu Xianggang tebie xingzheng qu 2007 nian xingzheng zhangguan he 2008 nian lifa hui chansheng banfa youguan wenti de jue ding [Beschluss des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses über die Probleme hinsichtlich der Methode der Bestimmung des Regierungschefs im Jahr 2007 und der Legislativversammlung im Jahr 2008 in der Sonderverwaltungsregion Hongkong] vom 26.04.2004, in: Amtsblatt des Ständigen Ausschusses 2004, S. 272.

⁵ Art. 1 der 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 Hongkong vom 19.12.1984, International Legal Materials, 23 (1984), S. 1371-1381. Zur Rechtsnatur der Joint Declaration vgl. *Georg Ress*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 46 (1986), S. 645-699, S. 657.

⁶ Das Prinzip „ein Staat, zwei Systeme“ wurde von *Deng Xiaoping* am 11.01.1982 formuliert. Der Form nach stelle es eine von der Kommunistischen Partei erlassene „Polaritätsnorm“ dar, die dazu diene, zwei als antithetisch aufgefasste Aspekte eines politisch zu leitenden gesellschaftlichen Prozesses im Verhältnis zueinander zu regeln. So *Harro von*

nomie“ rechtlich nur vage umrissenes „Föderalismus-Experiment“. ⁷ Die rechtliche Grundordnung des Sonderverwaltungsgebiets wird durch das Basic Law konstituiert. ⁸ Das Basic Law wurde nach Art. 31 der chinesischen Verfassung⁹ und in Ausführung des zwischen dem Vereinigten Königreich und der VR China geschlossenen völkerrechtlichen Vertrages, der Joint Declaration,¹⁰ vom Nationalen Volkskongress der VR China als ein so genanntes grundlegendes Gesetz (*jiben fa*) angenommen. Das Sonderverwaltungsgebiet wird durch die Verleihung von Autonomierechten vom Festland abgeschottet. Dementsprechend soll das sozialistische System in Hongkong nicht zur Anwendung kommen und das kapitalistische System in seiner bisherigen Form für 50 Jahre bestehen bleiben.¹¹ Eine Trennung findet statt hinsichtlich der Rechts-,¹² Währungs-¹³ und Steuersysteme¹⁴ sowie der Außenwirtschaftsbeziehungen und der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen.¹⁵ In Kernbereichen ist das Sonderverwaltungsgebiet aber einer weitreichenden Kontrolle durch die Organe des Zentralstaates unterworfen. So wird Hongkongs Regierungschef vom Staatsrat ernannt und ist ihm verantwortlich. ¹⁶ Der Ständige Ausschuss des Nationalen Volkskongresses kann über die Anwendbarkeit von bestimmten chinesischen Gesetzen im Sonderverwaltungsgebiet entscheiden, hat eine Notstandskompetenz und kann den Erlass

Senger, Einführung in das chinesische Recht, München 1994, S. 297. Die Kommunistische Partei sehe darin eine Weiterentwicklung der strategischen Gedanken von Lenin über die Ausnutzung des Kapitalismus zugunsten des Aufbaus des Sozialismus, *Wen Qing*, Beijing Rundschau 1990/33, S. 21-25, S. 24 f.

⁷ Vgl. allgemein zu Hongkong: *Yash Ghai*, Hong Kong's New Constitutional Order, Hongkong 1999; *Heike Holbig/Liu Jen-kai*, Drei Jahre politisches System der SVR Hongkong, in: *China aktuell*, S. 785 ff., S. 907 ff.; *Ralf Horlemann*, Hongkong 1997, Münster 1992; *Martin Scheuer*, Die Rechtslage von Hongkong und Macau nach den „Gemeinsamen Erklärungen“, Frankfurt a. M. 1993.

⁸ *Zhonghua renmin gongheguo Xianggang tebie xingzheng qu jiben fa* [Basic Law der VR China], in: *Amtsblatt des Ständigen Ausschusses 1990*, S. 97-123. The Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China, angenommen durch den Nationalen Volkskongress am 04.04.1990, *International Legal Materials* 29 (1990), S. 1519-1551.

⁹ „Der Staat kann, wenn nötig, Sonderverwaltungsgebiete einrichten. Die in den Sonderverwaltungsgebieten einzurichtenden Systeme sollen vom Nationalen Volkskongress den gegebenen Verhältnissen entsprechend gesetzlich festgelegt werden.“ Art. 31 wurde im Zuge der Verfassungsreform von 1982 neu geschaffen, *Zhonghua renmin gongheguo xianfa* [Verfassung der VR China], in: *Fagui Huibian* [Gesetzessammlung] 1982, S. 1-42. Deutsche Übersetzung: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 33 (1984), S. 423-457.

¹⁰ Siehe Anm. 5.

¹¹ Art. 5 Basic Law.

¹² Gesetze der VR China sind in Hongkong nur anwendbar, wenn sie in Anhang III zum Basic Law aufgeführt werden, Art. 18 Abs. 2 Basic Law.

¹³ Art. 111 Abs. 1 Basic Law.

¹⁴ Art. 108 Abs. 1, 106 Basic Law.

¹⁵ Art. 115, 116 Basic Law.

¹⁶ Art. 15, 43 Abs. 2 Basic Law.

gewisser Rechtssetzungsakte durch das Sonderverwaltungsgebiet verhindern.¹⁷

Ein Instrument für Einschnitte in die Autonomie des Sonderverwaltungsgebietes stellt das Basic Law in Art. 158 Abs. 1 bereit, wonach dem Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses die Auslegungskompetenz für das Basic Law zukommt.¹⁸ Der Ständige Ausschuss ist ein Legislativ- sowie Kontrollorgan und faktisch den Vorgaben der Parteiführung unterworfen. ¹⁹ Diese Kompetenz steht in einem Spannungsverhältnis zur Ausstattung des Sonderverwaltungsgebietes mit einer unabhängigen Justiz, der das Recht letztinstanzlicher Entscheidung zukommt.²⁰

III. Vorschriften über die Wahl des Regierungschefs und der Legislativversammlung

Das Basic Law regelt in Art. 45 die Grundsätze, nach denen der Regierungschef des Sonderverwaltungsgebiets gewählt wird. Danach wird der Regierungschef durch Wahl oder durch lokale Konsultationen bestimmt und von der Zentralregierung ernannt. Das Wahlverfahren soll im Lichte der tatsächlichen Situation in der Sonderverwaltungsregion und in Übereinstimmung mit dem Grundsatz allmählichen und geordneten Fortschritts bestimmt werden. Ziel ist die Bestimmung des Regierungschefs durch allgemeine Wahlen. ²¹ Was mit „allgemeinen Wahlen“ genau gemeint ist, geht aus dem Wortlaut nicht hervor. Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl besagt lediglich, dass das Wahlrecht nicht auf einzelne Bevölkerungsgruppen beschränkt werden darf, sondern ein Grundrecht aller Individuen darstellt. In Art. 21 der Bill of Rights Ordinance, welche den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 in Hongkonger Recht transformiert hat, wird von „universal

¹⁷ Art. 18 Abs. 3 und 4, 17 Abs. 3 Basic Law.

¹⁸ Vgl. *Björn Ahl*, Justitielle und legislative Auslegung des Basic Law von Hongkong, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 60 (2000), S. 511 ff.

¹⁹ Zum Verhältnis von Partei- und Staatsorganen vgl. *Sebastian Heilmann*, Das politische System der Volksrepublik China (2004), S. 90 ff.

²⁰ Art. 19 Abs. 1 Basic Law, Art. 3 Abs. 3, Anhang I Art. III Joint Declaration.

²¹ Art. 45: "The Chief Executive of the Hong Kong Special Administrative Region shall be selected by election or through consultations held locally and be appointed by the Central People's Government.

The method for selecting the Chief Executive shall be specified in the light of the actual situation in the Hong Kong Special Administrative Region and in accordance with the principle of gradual and orderly progress. The ultimate aim is the selection of the Chief Executive by universal suffrage upon nomination by a broadly representative nomination committee in accordance with democratic procedures.

The specific method for selecting the Chief Executive is prescribed in Annex I: "Method for the Selection of the Chief Executive of the Hong Kong Special Administrative Region."

and equal franchise“ gesprochen. Der darin angesprochene Grundsatz der Gleichheit der Wahl bedeutet, dass jeder Stimme der gleiche Wert zugemessen werden muss.²² Das im Basic Law angesprochene Ziel der „allgemeinen Wahlen“ ist mithin so zu verstehen, dass es auch die Gleichheit der Wahl mit umfasst. Die in Art. 45 vorgesehenen Grundsätze gelten auch für die Wahl der Legislativversammlung nach Art. 68 des Basic Law. Detaillierte Bestimmungen über die Wahlen finden sich in Anhang I und II des Basic Law.²³

Der Regierungschef der Sonderverwaltungsregion wird durch ein 800-köpfiges Wahlkomitee gewählt. Die Mitglieder kommen aus verschiedenen Branchen und Berufen, dem sozialen und religiösen Bereich sowie der Hongkonger Legislativversammlung und aus Organisationen auf Bezirksebene. Das Wahlkomitee besteht ferner aus den Hongkonger Abgeordneten im Nationalen Volkskongress und den Hongkonger Abgeordneten in der Politischen Konsultativkonferenz des Zentralstaats.²⁴ Die Legislativversammlung der Sonderverwaltungsregion setzt sich aus 60 Abgeordneten zusammen.²⁵ Bei den Wahlen im Jahr 2000 wurden sechs Abgeordnete von einem Wahlkomitee bestimmt. Das Wahlkomitee setzte sich aus 664 in verschiedenen Berufsgruppen gewählten Vertretern, 40 aus religiösen Kreisen ernannten sowie 96 Hongkonger Delegierten aus dem Nationalen Volkskongress und der Politischen Konsultativkonferenz zusammen.²⁶ Weitere 30 Abgeordnete wurden durch Wahlen in den berufsständischen und branchenbezogenen Wahlkollegien und 24 Abgeordnete durch unmittelbare Wahlen in geografischen Wahlbezirken bestimmt.²⁷ Bei den Wahlen im September 2004 werden 30 Abgeordnete in unmittelbaren Wahlen und 30 Abgeordnete durch Wahlen in berufsständischen und branchenbezogenen Wahlkollegien bestimmt.²⁸

Das Basic Law hat für die Zeit nach 2007 die Möglichkeit der Einführung allgemeiner Wahlen vorgesehen. In Anhang I Ziff. 7 wird über die Wahl des Regierungschefs bestimmt, dass bei Erforderlichkeit einer Änderung des Wahlverfahrens für eine Amtszeit nach dem Jahr 2007 die Billi-

gung dieser Änderungen durch eine 2/3-Mehrheit der Stimmen in der Legislativversammlung und die Zustimmung des Regierungschefs vorliegen müssen. Die Änderungen müssen dem Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses zur Genehmigung vorgelegt werden.²⁹ Für die Änderung des Verfahrens zur Wahl der Legislativversammlung sowie für die Änderung des Abstimmungsverfahrens über Anträge und Gesetzesvorlagen werden entsprechende Grundsätze in Anhang II Abs. 3 aufgestellt. Diese Grundsätze unterscheiden sich aber gegenüber den Voraussetzungen für die Abänderung der Wahl zum Regierungschef dadurch, dass am Ende des Verfahrens keine Genehmigung durch den Ständigen Ausschuss, sondern lediglich eine Zuleitung an den Ständigen Ausschuss zur Aktennahme vorgesehen ist.³⁰

IV. Auslegung, Bericht und Beschluss

1. Auslegung von Anhang I und II durch den Ständigen Ausschuss

Im Folgenden werden die vier Punkte der legislativen Auslegung zusammen mit den Argumenten aus der Entwurfsbegründung vorgestellt:³¹ Erstens beschäftigte sich der Ständige Ausschuss mit der Frage, ob das Jahr 2007 zu dem Zeitabschnitt zu zählen ist, der in Anhang I und II als „im Anschluss an das Jahr 2007“ bzw. „nach 2007“ bezeichnet wird. Nach den Bestimmungen in chinesischen Gesetzen umfasse jeder Zeitraum „vor“ oder „nach“ einem Jahr das Jahr selbst. Die Auslegung kommt zu dem Ergebnis, dass die Bestimmung „nach dem Jahr 2007“ in den beiden Anhängen das Jahr 2007 beinhalte. Zweitens war fraglich, ob die Wendung in Anhang I und II „wenn ein Bedürfnis für eine Änderung besteht“ bedeute, dass die Wahlverfahren zwingend geändert werden müssten. Die Art. 45 und 68 sowie Anhang I und II des Basic Law würden Prinzipien zum Ausdruck bringen, wonach die Verfassungsentwicklung in Hongkong von der tatsächlichen Situation ausgehen

²² Manfred Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights, Kehl u. a. 1993, S. 444 ff.; Yash Ghai, Hong Kong's new Constitutional Order, Hongkong 1999, S. 250 ff.

²³ Vgl. zu den Wahlen in Hongkong Sebastian Heilmann, Wie steht es um die Autonomie Hongkongs?, in: China aktuell 1997, S. 1097 ff.; derselbe, Die ersten Wahlen zu der Legislative in der SVR Hongkong, in: China aktuell 1998, S. 527 ff.

²⁴ Anhang I Ziff. 2.

²⁵ Anhang II, Abs. 1 Ziff. 1.

²⁶ China aktuell 2000, S. 762.

²⁷ Anhang II, I. 1.

²⁸ Anhang II, I. 1.

²⁹ Anhang I Ziff. 7: "If there is a need to amend the method for selecting the Chief Executives for the terms subsequent to the year 2007, such 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"

³⁰ Anhang II Abs. 3: "With regard to the method for forming the Legislative Council of the Hong Kong Special Administrative Region and its procedures for voting on bills and motions after 2007, if there is a need to amend the provisions of this Annex, such amendments must be made with the endorsement of a two thirds majority of all the members of the Council and the consent of the Chief Executive, and they shall be reported to the Standing Committee of the National People's Congress for the record."

³¹ Vgl. Anm. 1 und 2.

sowie den Grundsätzen des allmählichen Fortschritts und der ausgeglichenen Repräsentation folgen müsse. Diese Prinzipien müssten über einen langen Zeitraum hinweg beachtet werden. Deshalb sei eine Abänderung des Wahlverfahrens nach 2007 nicht zwingend notwendig. Die derzeitige Regelung könnte auch beibehalten werden.

Drittens war umstritten, wer darüber entscheidet, ob ein Bedürfnis für eine Änderung des Wahlverfahrens bestehe und durch welches Organ die Entwürfe für eine Änderung in die Legislativversammlung eingebracht werden könnten. Der Ständige Ausschuss entwickelte die folgende Argumentation mit dem Ergebnis, dass der Zentralstaat – und nicht das Sonderverwaltungsgebiet – über das Vorliegen eines Änderungsbedürfnisses entscheiden müsse: Das Sonderverwaltungsgebiet verfüge über einen hohen Grad an Autonomie und sei unmittelbar der Zentralregierung unterstellt. Die Autonomie des Sonderverwaltungsgebiets beruhe auf einer Ermächtigung des Zentralstaats. Das Verfassungssystem Hongkongs werde durch das vom Nationalen Volkskongress erlassene Basic Law konstituiert. China sei ein Einheitsstaat und kein föderatives System, in dem Teilgebiete allein über ihr Verfassungssystem entscheiden könnten. Eine Verfassungsänderung berühre die Beziehung zwischen der Sonderverwaltungsregion und dem Festland. Die in Rede stehenden Wahlverfahren seien wichtige Fragen der Weiterentwicklung der Verfassung. Die Kompetenz für die Entscheidung, ob ein Bedürfnis für eine Änderung bestehe, liege deshalb beim Zentralstaat. In den Vorschriften über die Änderung der Wahlverfahren komme auch die Entscheidungsbefugnis des Zentralstaats zum Ausdruck. Aus der Verantwortlichkeit des Regierungschefs gegenüber dem Zentralstaat ergebe sich, dass er vor einer Änderung dem Ständigen Ausschuss einen Bericht übersenden müsse, auf Grundlage dessen der Ständige Ausschuss eine Entscheidung über das Vorliegen eines Änderungsbedürfnisses treffe. Die Entscheidung des Ständigen Ausschusses solle sich an den in den Art. 45 und 68 des Basic Law niedergelegten Grundsätzen orientieren. Zur Frage, wer einen entsprechenden Gesetzentwurf in die Legislativversammlung einbringen könne, führt die legislative Auslegung aus, dass dazu die Hongkonger Regierung zuständig sei. Dies ergebe sich aus dem Prinzip des von der Exekutive geleiteten Regierungssystems. Ferner sei nach dem Basic Law für die Einbringung eines Gesetzentwurfs durch Abgeordnete der Legislativversammlung, der die politische Struktur der Regierung berühre, die Zu-

stimmung des Regierungschefs erforderlich.³² Im letzten Punkt der legislativen Auslegung wird festgelegt, dass bei einem Verzicht auf die Abänderung der Wahlverfahren die bestehenden Bestimmungen weiterhin anwendbar seien.

2. Bericht des Regierungschefs

Nicht einmal zehn Tage nach Erlass der legislativen Auslegung legte der Hongkonger Regierungschef bereits einen Bericht darüber vor, ob ein Bedürfnis zur Änderung der Wahlverfahren bestehe.³³ Der Bericht führt aus, dass die Hongkonger Regierung im Februar 2004 eine „Sonderarbeitsgruppe für die Entwicklung des politischen Systems“³⁴ eingesetzt habe. Aufgabe der Arbeitsgruppe sei es, Prinzipien und rechtliche Verfahren der Entwicklung des politischen Systems im Rahmen des Basic Law zu untersuchen, dazu zentralstaatliche Behörden zu konsultieren sowie sich die in der Bevölkerung des Sonderverwaltungsgebiets vertretenen Ansichten anzuhören. Der zweite Bericht dieser Sonderarbeitsgruppe wurde dem Ständigen Ausschuss zusammen mit dem Bericht des Regierungschefs vorgelegt. Der Regierungschef schlug aufgrund des Berichts der Sonderarbeitsgruppe vor, die Wahlverfahren für die Wahlen 2007 und 2008 abzuändern, um dem politischen System Hongkongs eine „Weiterentwicklung“ zu ermöglichen.

Bei der Änderung der Wahlverfahren seien aber – und damit wird der Vorschlag zur Änderung der Wahlverfahren im Grunde wieder zurückgenommen – die folgenden Gesichtspunkte zu beachten: Das Sonderverwaltungsgebiet müsse in Bezug auf Richtung und Geschwindigkeit der politischen Entwicklung die Ansichten der Zentrale berücksichtigen. Änderungen dürften nicht die Zuständigkeit der Zentrale für die Ernennung des Regierungschefs berühren und müssten das von der Exekutive geführte politische System des Sonderverwaltungsgebiets konsolidieren. Das Ziel der allgemeinen Wahlen müsse Schritt für Schritt erreicht werden und müsse, um Wohlstand und Stabilität zu gewährleisten, mit der tatsächlichen Situation in Hongkong übereinstimmen. Für die Ermittlung der tatsächlichen Situation solle die öffentliche Meinung

³² Art. 74: “Members of the Legislative Council of the Hong Kong Special Administrative Region may introduce bills in accordance with the provisions of this Law and legal procedures. Bills which do not relate to public expenditure or political structure or the operation of the government may be introduced individually or jointly by members of the Council. The written consent of the Chief Executive shall be required before bills relating to government policies are introduced.”

³³ Vgl. Anm. 3.

³⁴ Chinesisch: *zhengzhi fazhan zhuanze xiaozu*, in der offiziellen englischen Übersetzung: Constitutional Development Task Force.

herangezogen werden, aber auch andere Faktoren, wie der Rechtsstatus Hongkongs, die politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung, das Verständnis in der Öffentlichkeit für das Prinzip „Ein Staat, zwei Systeme“, das öffentliche Bewusstsein für politische Partizipation sowie die Reife des politischen Personals und der politischen Gruppen. Änderungen dürften sich schließlich nicht negativ auf das Wirtschafts- oder Finanzsystem auswirken.

3. Beschluss des Ständigen Ausschusses

Wieder etwa zehn Tage später folgte die Antwort des Ständigen Ausschusses auf den Bericht des Hongkonger Regierungschefs. Der Wortlaut des Beschlusses lautet in seinem Tenor wie folgt: „1. Bei der Wahl zur dritten Amtsperiode des Regierungschefs der Sonderverwaltungsregion Hongkong im Jahr 2007 wird das Verfahren der Bestimmung durch allgemeine Wahl (*puxuan chansheng*) nicht praktiziert. Bei den Wahlen zur vierten Legislativversammlung der Sonderverwaltungsregion im Jahr 2008 wird das Verfahren der Bestimmung durch allgemeine Wahl nicht hinsichtlich aller Abgeordneten praktiziert. Das Verhältnis zwischen den Wahlen in berufsständischen und branchenbezogenen Wahlkollegien (*gongneng tuanti*) und den unmittelbaren Wahlen in geografischen Wahlbezirken (*fenqu zhixuan*) bleibt eins zu eins und wird nicht geändert. Das Abstimmungsverfahren über Gesetzesvorlagen und Anträge in der Legislativversammlung wird nicht geändert. 2. Unter der Voraussetzung, dass gegen Nr.1 des Beschlusses nicht verstoßen wird, können in Bezug auf das konkrete Verfahren für die Bestimmung des Regierungschefs der Sonderverwaltungsregion Hongkong in der dritten Amtsperiode im Jahr 2007 und das konkrete Verfahren der Bestimmung der vierten Legislativversammlung der Sonderverwaltungsregion Hongkong im Jahr 2008 gemäß den Vorschriften der Art. 45, 68 und von Anhang I Ziff. 7 und Anhang II Abs. 3 angemessene und dem Prinzip des allmählichen Vorgehens (*xunxu jianjin de yu-anze*) entsprechende Veränderungen vorgenommen werden.“³⁵

In der Begründung, die auch Bestandteil des Beschlusses ist, wird ausgeführt, dass jegliche Änderung des Wahlmodus sich nach der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklung Hongkongs richten müsse, einer ausgeglichenen Partizipation aller gesellschaftlichen Schichten und Kreise förderlich, dem effizienten Funktionieren des von der Exekutive geführten Regierungssystems so-

wie der Wahrung von Hongkongs langfristigem Wohlstand und Stabilität dienlich sein müsse. Die Einwohner Hongkongs besäßen nach der Gründung der Sonderverwaltungsregion nie da gewesene demokratische Rechte. Die Geschichte der Durchführung von demokratischen Wahlen in Hongkong sei erst kurz. Die Hongkonger Bürger nähmen seit weniger als sieben Jahren an der Wahl des Regierungschefs teil. Der Anteil der in unmittelbaren Wahlen bestimmten Abgeordneten der Legislativversammlung habe sich erhöht. Nach der derzeitigen Regelung werde die eine Hälfte der Abgeordneten direkt gewählt und die andere Hälfte durch Wahlkollegien bestimmt. Man habe mit dem Einfluss dieser Wahlregelung auf die gesamte Hongkonger Gesellschaft und insbesondere auf das von der Exekutive geführte Regierungssystem noch keine praktischen Erfahrungen sammeln können. Über das Wahlverfahren nach 2007 bestünden momentan in der Hongkonger Gesellschaft noch verhältnismäßig große Differenzen und es habe sich bisher keine weit verbreitete allgemeine Ansicht darüber herausgebildet. Unter diesen Umständen seien die Voraussetzungen für eine Bestimmung des Regierungschefs und aller Abgeordneten der Legislativversammlung durch allgemeine Wahlen noch nicht gegeben.

V. Auslegungskompetenz des Ständigen Ausschusses

Der Ständige Ausschuss des Nationalen Volkskongresses ist für den Erlass von legislativen Auslegungen zuständig. Er ist sowohl das ständige Organ des obersten Staatsorgans, des Nationalen Volkskongresses, als auch Legislativorgan.³⁶ Die Mitglieder des Ständigen Ausschusses werden aus der Mitte des Nationalen Volkskongresses gewählt.³⁷ Da der Nationale Volkskongress mit etwa 3000 Delegierten nur einmal jährlich tagt, trägt der Ständige Ausschuss mit ungefähr 200 Abgeordneten die Hauptlast bei der Gesetzgebungstätigkeit. Dem Ständigen Ausschuss obliegt die Ausarbeitung und Abänderung von Gesetzen, soweit nicht der Nationale Volkskongress dafür zuständig ist, sowie die Abänderung von durch den Nationalen Volkskongress erlassenen Gesetzen, wenn dieser nicht im Plenum tagt. Der Ständige Ausschuss legt die Verfassung sowie die Gesetze aus und überwacht die Arbeit der dem Nationalen Volkskongress unterstehenden Staatsorgane.³⁸

³⁶ Art. 57, 58 der Verfassung von 1982.

³⁷ Art. 65 Abs. 3 der Verfassung von 1982.

³⁸ Art. 67 Abs. 1-4, 6.

³⁵ Vgl. Anm. 4.

Die Funktionen des Nationalen Volkskongresses und des Ständigen Ausschusses werden erst vor dem Hintergrund des Prinzips des demokratischen Zentralismus verständlich. Danach wird die Volkssouveränität durch das Volkskongresssystem ausgeübt. Alle Organe der Staatsverwaltung, der Rechtsprechung und der Staatsanwaltschaft werden von den Volkskongressen geschaffen, sind ihnen gegenüber verantwortlich und unterliegen ihrer Aufsicht.³⁹ Zwar existieren unter dem Volkskongress verschiedene Organe, die nach den Funktionen des Gesetzesvollzugs und der Rechtsprechung getrennt sind, doch dient dieses Organisationsprinzip nicht der Begrenzung staatlicher Machtausübung im Sinne des Gewaltenteilungsprinzips, da diese Organe dem Willen des höchsten Machtorgans, dem Volkskongress, unterworfen sind.⁴⁰

Da sowohl die Verfassung des Zentralstaats als auch das Basic Law des Sonderverwaltungsgebietes eine Rechtsgrundlage für die Auslegung beinhalten, wird in einem ersten Schritt das Verhältnis zwischen beiden Rechtsgrundlagen geklärt. Dann wird der Frage nachgegangen, ob der Ständige Ausschuss über eine Auslegungskompetenz verfügt, die er unabhängig von einer Vorlage der Sonderverwaltungsregion ausüben kann.

1. Rechtsgrundlage

Die Rechtsgrundlage für die legislative Auslegung findet sich in Art. 158 Abs. 1 des Basic Law. Danach liegt die Interpretationskompetenz für das Basic Law beim Ständigen Ausschuss.⁴¹ In der vorliegenden Auslegung sowie in der ersten Interpretation des Basic Law zur Frage des Aufenthaltsrechts in Hongkong hatte der Ständige Ausschuss auch Art. 67 Ziff. 4 der chinesischen Verfassung als Rechtsgrundlage genannt.⁴² Danach

übt der Ständige Ausschuss des Nationalen Volkskongresses die Befugnis der Auslegung von Gesetzen aus. Ob der Ständige Ausschuss seine Kompetenz auch auf eine Norm der zentralstaatlichen Verfassung stützen darf, hängt davon ab, ob Art. 67 Ziff. 4 in Bezug auf das Sonderverwaltungsgebiet Anwendung findet. Dies ist eine Frage des Verhältnisses zwischen der zentralstaatlichen Verfassung und dem Basic Law. Dieses Verhältnis wird als weitgehend ungeklärt bezeichnet.⁴³ Da die Präambel der Verfassung die Führung der Kommunistischen Partei festschreibt, Art. 1 von einem sozialistischen Staat unter der demokratischen Diktatur des Volkes und Art. 5 Abs. 2 davon spricht, dass kein Gesetz im Widerspruch zur Verfassung stehen darf, war von Hongkonger Seite befürwortet worden, eine das Verhältnis beider Gesetze klarstellende Norm in die chinesische Verfassung aufzunehmen. Stattdessen wurde lediglich eine Entscheidung durch den Nationalen Volkskongress angenommen, die feststellt, dass das Basic Law verfassungsgemäß ist.⁴⁴

Das Basic Law bestimmt, dass das sozialistische System und die sozialistischen Politiken in Hongkong nicht praktiziert werden.⁴⁵ Der Verzicht auf die Anwendung des sozialistischen Systems in Hongkong muss, um wirksam sein zu können, implizit die Anwendung der Verfassung des Zentralstaats ausschließen, jedenfalls diejenigen Bestimmungen, die das sozialistische System voraussetzen oder ihm zur Durchsetzung verhelfen.⁴⁶ Fraglich ist, wie das Basic Law grundlegende Normen der ranghöheren Verfassung auf dem Gebiet der Sonderverwaltungsregion außer Anwendung setzen kann, denn als ein grundlegendes Gesetz steht das Basic Law unter dem Rang der Verfassung.

Die Argumentation muss deshalb auf der Ebene der Verfassung ansetzen. Ausgangspunkt der Überlegung bildet Art. 31 der Verfassung,⁴⁷ auf des-

³⁹ Art. 3 Abs. 1-3. der Verfassung von 1982.

⁴⁰ Robert Heuser, „Sozialistischer Rechtsstaat“ und Verwaltungsrecht in der VR China, Hamburg 2003, S. 129 ff.; ders., Einführung in die chinesische Rechtskultur, Hamburg 2002, S. 270 ff.

⁴¹ Art. 158 Abs. 1: „The power of interpretation of this Law shall be vested in the Standing Committee of the National People's Congress.“

⁴² Quanguo renmin daibiao dahui changwu weiyuanhui guanyu „Zhonghua renmin gongheguo Xianggang tebie xingzheng qu jiben fa“ fujian yi di qi tiao he fujian er di san tiao de jieshi [Auslegung des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses von Anhang I § 7 und Anhang 2 § 3 des Basic Law des Sonderverwaltungsgebietes Hongkong] vom 06.04.2004, in: Amtsblatt des Ständigen Ausschusses 2004, S. 267. Quanguo renmin daibiao dahui changwu weiyuanhui guanyu „Zhonghua renmin gongheguo Xianggang tebie xingzhengqu jiben fa“ di ershier tiao di si kuan he di ershisi tiao di er kuan di san xiang de jieshi [Auslegung des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses von Art. 22 Abs. 4 und Art. 24 Abs. 2 Ziff. 3 des Grundgesetzes der Sonderverwaltungsregion Hongkong der VR China] vom 26.06.1999, in: Amtsblatt des Ständigen Ausschusses 1999, S. 325 f.; vgl. Björn Ahl, Justitielle und legislative Auslegung des Basic Law von Hongkong, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 60 (2000), S. 521 f.

⁴³ Vgl. Joseph Cheng, The Constitutional Relationship Between the Central Government and the Future Hong Kong Special Administrative Region Government, Case Western Reserve Journal of International Law 20 (1988), S. 65-97.

⁴⁴ Quanguo renmin daibiao dahui guanyu „Zhonghua renmin gongheguo Xianggang tebie xingzheng qu jiben fa“ de jue ding [Beschluss des NVK über das Basic Law der Sonderverwaltungsregion Hongkong der VR China] vom 04.04.1990, in: Amtsblatt des Ständigen Ausschusses 1990, S. 132.

⁴⁵ Art. 5 Basic Law, Anhang I, Abschnitt 1, Abs. 1 der Gemeinsamen Erklärung.

⁴⁶ Yash Ghai, Hong Kong's New Constitutional Order, Hongkong 1999, S. 215; Denis Chang, Toward a Jurisprudence of a Third Kind – “One Country, Two Systems” (1988), in: Case Western Reserve Journal of International Law 20 (1988), S. 99-125, S. 108.

⁴⁷ “Der Staat kann, wenn nötig, Sonderverwaltungsregionen einrichten. Die in den Sonderverwaltungsgebieten einzurichtenden Systeme sollen

sen Grundlage das Basic Law erlassen wurde. Art. 31 enthält keine genauen Vorgaben, wie ein Sonderverwaltungsgebiet auszusehen hat. Die Festlegung im Einzelnen wird dem Nationalen Volkskongress überlassen. Art. 31 spricht von der Einrichtung von Sonderverwaltungsgebieten.⁴⁸ Der erste Teil des Wortes deutet darauf hin, dass es sich bei dem einzurichtenden Gebiet um etwas Besonderes, eine Ausnahme vom übrigen System handelt. Ferner ist von einem einzurichtenden „System“ die Rede. Dadurch wird zum Ausdruck gebracht, dass sich das einzurichtende Gebiet von den anderen in der Verfassung angesprochenen Gebietskörperschaften, insbesondere den Autonomen Regionen nationaler Minderheiten in Art. 112-122, wesentlich unterscheidet. Wenn die Verfassung die Einrichtung von Gebietskörperschaften vorsieht, die über ein vom Zentralstaat verschiedenes wirtschaftlich-politisches und rechtliches System verfügen, so ist dies nur denkbar, wenn die verfassungsrechtliche Ermächtigung in Art. 31 diejenigen Normen der Verfassung einschränkt, die das sozialistische System des Zentralstaats konstituieren, wie etwa das Prinzip der Führung durch die Kommunistische Partei, den Grundsatz des demokratischen Zentralismus oder das Volkskongresssystem. Auf diese Weise wird die Anwendung von dem Basic Law widersprechenden Verfassungsnormen auf Hongkong bereits auf Verfassungsebene ausgeschlossen.⁴⁹

In der rechtswissenschaftlichen Fachzeitschrift der Chinesischen Akademie für Sozialwissenschaften wurde 1997 ein von einem Autorenkollektiv verfasster Aufsatz zur Rückgabe Hongkongs abgedruckt, der wohl die offizielle chinesische Auffassung zum Verhältnis zwischen Verfassung und Basic Law wiedergibt. Danach gilt die Verfassung in vollem Umfang auch im Sonderverwaltungsgebiet, allerdings sind dort die auf das sozialistische System bezogenen Normen nicht anwendbar.⁵⁰ Für einen solchen Bezug von Art. 67 Ziff. 4 der Verfassung zum sozialistischen System könnte sprechen, dass die Form der legislativen Auslegung als Versuch, die Herrschaft über das Gesetz zu monopolisieren,⁵¹

gerade ein Merkmal des sozialistischen Systems ist. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass das Basic Law durch die Festlegung der Interpretationskompetenz in Art. 158 Abs. 1 gleichsam den Rechtsraum des Sonderverwaltungsgebietes für dieses Instrument des Zentralstaats öffnet. Deshalb entspringt die Kompetenz des Ständigen Ausschusses zur Auslegung des Basic Law zwar auf der Ebene der Verfassung, sie wird dem Ständigen Ausschuss aber in seiner konkreten Ausprägung, was Umfang und Ausübung angeht, durch das Basic Law verliehen.⁵² Art. 67 Ziff. 4 der chinesischen Verfassung sagt somit allgemein, dass der Ständige Ausschuss eine Auslegungskompetenz für einfache Gesetze hat. Art. 158 des Basic Law bestimmt dagegen, wie diese Kompetenz in Bezug auf Hongkong auszuüben ist. Art. 158 begrenzt nach diesem Verständnis Reichweite und Wirkung von Art. 67 Ziff. 4 der Verfassung.

2. Nicht auf das Vorlageverfahren beschränkte Auslegungskompetenz

Die Gerichte der Region werden vom Ständigen Ausschuss gemäß Art. 158 Abs. 2 ermächtigt, diejenigen Vorschriften des Basic Law, die innerhalb der Grenzen der Autonomie des Sonderverwaltungsgebietes liegen, allein auszulegen. Hongkonger Gerichte können bei der Entscheidung von Fällen grundsätzlich alle Vorschriften des Basic Law auslegen. Handelt es sich aber um Vorschriften, die Kompetenzen für den Zentralstaat begründen und solche, die das Verhältnis zwischen Zentralstaat und dem Sonderverwaltungsgebiet regeln, besteht eine Einschränkung. Ist nämlich die Auslegung einer solchen Vorschrift entscheidungserheblich und das zu erlassende Urteil nicht mehr mit Rechtsmitteln angreifbar, so muss das Gericht vor Erlass des Urteils die Auslegungsfrage dem Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses vorlegen.⁵³

⁵² So etwa *Chen Xinxin*, Xianggang yu zhongyang „weixian shencha“ xietiao [Die Koordinierung der Überprüfung der Verfassungswidrigkeit zwischen der Zentralregierung und Hongkong], in: Faxue Yanjiu 2000 4, S. 141.

⁵³ Art. 158: „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 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.

The courts of the Hong Kong 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

vom Nationalen Volkskongress den gegebenen Verhältnissen entsprechend gesetzlich festgelegt werden.“

⁴⁸ Chinesisch: *tebie xingzheng qu*.

⁴⁹ Zu anderen Lösungsansätzen vgl. *James Wong*, The Applicability of the PRC constitution to Hong Kong, in: Hong Kong Lawyer (March 1999), S. 22; *Hualing Fu*, Supremacy of a Different Kind: The Constitution, the NPC and the Hong Kong SAR, in: *Johannes Chan/H. L. Fu/Yash Ghai* (Hrsg.), Hong Kong’s Constitutional Debate: Conflict over Interpretation, Hongkong 2000, S. 100 ff.

⁵⁰ *Yi guo liang zhi yu Xianggang jibenfa* [Ein Staat, zwei Systeme und das Basic Law von Hongkong], in: Faxue Yanjiu 1997 4, S. 18 f.

⁵¹ *Robert Heuser*, Einführung in die chinesische Rechtskultur, Hamburg 2002, S. 202.

In der Entscheidung *Lau Kong Yung v. The Director of Immigration* beschäftigte sich das oberste Hongkonger Gericht, der Court of Final Appeal, mit der Auslegungskompetenz des Ständigen Ausschusses.⁵⁴ Die Kläger beriefen sich auf das von Art. 24 gewährte Aufenthaltsrecht für Hongkong und machten geltend, dass die vorangegangene einschränkende legislative Auslegung des Aufenthaltsrechts rechtswidrig gewesen sei bzw. keine Rückwirkung entfalte. Das Gericht wies die Ansicht der Kläger zurück, dass der Ständige Ausschuss seine Auslegungskompetenz nur nach einer Vorlage durch den Court of Final Appeal ausüben könne. Das Gericht führte dazu aus, dass die Auslegungskompetenz des Ständigen Ausschusses ihren Ursprung in Art. 67 Ziff. 4 der chinesischen Verfassung habe. In Art. 158 Abs. 1 des Basic Law sei sie allgemein und uneingeschränkt formuliert. Eine Einschränkung ergebe sich auch nicht aus den folgenden Absätzen. Art. 158 Abs. 2 mache deutlich, dass die Gerichte des Sonderverwaltungsgebiets ohne Bindung an eine Vorlagepflicht die Normen des Basic Law, die innerhalb der Grenzen der Autonomie liegen, auslegen dürften. Art. 158 Abs. 3 ermächtige die Gerichte, unter bestimmten Voraussetzungen auch Vorschriften außerhalb der Grenzen der Autonomie auszulegen. Diese Ermächtigung der Hongkonger Gerichte in Art. 158 Abs. 2 leite sich aus der umfassenden Auslegungskompetenz des Ständigen Ausschusses ab. In Art. 158 Abs. 3 werde diese Ermächtigung der Gerichte des Sonderverwaltungsgebietes ausgeweitet und bestimmte Fälle gleichzeitig einer Vorlagepflicht unterworfen. Eine Beschränkung der Auslegungskompetenz des Ständigen Ausschusses sei daher nicht ersichtlich.

Der Argumentation des Court of Final Appeal ist insoweit zu folgen, als der weite Wortlaut des Art. 158 Abs. 1 eine umfassende Auslegungskompetenz des Ständigen Ausschusses trägt. Möglicherweise ist sie aber entgegen der Ansicht des Gerichts aus systematischen Erwägungen heraus einzuschränken: Da Art und Umfang der Kompetenzen des Ständigen Ausschusses durch das Basic Law definiert werden, könnte dem Begriff der „Auslegung“ die Bedeutung zukommen, die er nach

dem Common Law hat. Da dem Common Law das Institut der legislativen Interpretation fremd ist, d.h. Normen nur durch Gerichte bei der Entscheidung von Fällen ausgelegt werden dürfen, kann man daraus den Schluss ziehen, dass der Ständige Ausschuss nur in einem Vorlageverfahren eine Norm des Basic Law auslegen darf, wenn er von einem Hongkonger Gericht darum gebeten wird.⁵⁵ Ferner kann man für eine einschränkende Auslegung von Art. 158 Abs. 1 das Argument heranziehen, dass eine voraussetzungslose Auslegungsbefugnis des Ständigen Ausschusses der Garantie einer unabhängigen und mit dem Recht auf letztinstanzliche Entscheidung ausgestatteten Hongkonger Gerichtsbarkeit in Art. 82 des Basic Law⁵⁶ widerspricht.⁵⁷ In der Gemeinsamen Erklärung, dem völkerrechtlichen Vertrag, der dem Basic Law zugrunde liegt, ist eine Auslegungskompetenz des Ständigen Ausschusses überhaupt nicht vorgesehen. Deshalb könnte man in ihr einen Verstoß gegen die Gemeinsame Erklärung sehen, welche für die unabhängige Gerichtsbarkeit das Recht letztinstanzlicher Entscheidung vorsieht.⁵⁸ Der Frage, inwieweit ein völkerrechtlicher Vertrag bei der Auslegung des Basic Law durch Hongkonger Gerichte oder durch den Ständigen Ausschuss berücksichtigt werden muss, soll hier nicht weiter nachgegangen werden.⁵⁹

Beide Argumente lassen aber die chinesische Verfassung als Auslegungsmaßstab unberücksichtigt. Nach der chinesischen Verfassung wird die legislative Auslegung außerhalb eines gerichtsförmigen Verfahrens ausgeübt und die Gerichte werden als Ausführungsorgane der Volkskongresse betrachtet. Das Basic Law führt das von der chinesischen Verfassung geprägte Institut der legislativen Auslegung in Hongkong ein, ohne es Einschränkungen hinsichtlich der Voraussetzung seiner Ausübung zu unterwerfen. Eine von einer Vorlage des Sonderverwaltungsgebiets unabhängige Auslegungskompetenz des Ständigen

⁵⁵ So etwa *Margaret Ng*, Time for the Next test to Begin, in: South China Morning Post vom 18.07.1999.

⁵⁶ Art. 82 Basic Law: "The power of final adjudication of the Hong Kong Special Administrative Region shall be vested in the Court of Final Appeal of the Region, which may as required invite judges from other common law jurisdictions to sit on the Court of Final Appeal."

⁵⁷ *Maria Estanislao*, Right of Final Adjudication in Hong Kong: Establishing Procedures of Constitutional Interpretation, in: University of Hawaii Asian-Pacific Law and Policy Journal 1 (2000), S. 10 ff.

⁵⁸ Art. 3 Abs. 3 S. 1 der Gemeinsamen Erklärung lautet: "The Hong Kong Special Administrative Region will be vested with executive, legislative and independent judicial power, including that of final adjudication."

⁵⁹ Vgl. dazu *Björn Ahl*, Justitielle und legislative Auslegung des Basic Law von Hongkong, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 60 (2000), S. 522 f.

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 Hong Kong Special Administrative Region before giving an interpretation of this law."

⁵⁴ *Lau Kong Yung v. The Director of Immigration* vom 03.12.1999, HKLRD (1999) 3, S. 778 ff.

Ausschusses ist im westlichen Schrifttum auch weitgehend anerkannt.⁶⁰

Von chinesischer Seite wird diese Ansicht schon aufgrund des Autonomieverständnisses vertreten.⁶¹ Danach ist die Autonomie des Sonderverwaltungsgebietes untrennbar mit der Integration in einen multiethnischen Einheitsstaat verbunden.⁶² Entsprechend liegt in der Formel „Ein Staat, zwei Systeme“ die Betonung auf „Ein Staat“. Art. 1 und 12 des Basic Law sprechen von Hongkong als einem „unveräußerlichen Teil“ Chinas, von einer „lokalen Verwaltungsregion“, die direkt der Zentralregierung unterstellt ist.⁶³ Die Autonomie des Sonderverwaltungsgebietes müsse unter der Voraussetzung des Schutzes der staatlichen Einheit und der Vollendung der Souveränität ausgeübt werden.⁶⁴ Die zeitliche Begrenzung der Formel „Ein Staat, zwei Systeme“ auf 50 Jahre impliziert auch, dass die Entwicklung auf „Ein Staat, ein System“ zuläuft. Die Autonomie, wie sie das Basic Law voraussetzt, wird durch das Souveränitätsprinzip dergestalt eingeschränkt, dass die Autonomie der Region als eine vom Zentralstaat verliehene verstanden wird, deren Umfang und Dauer im Belieben des Zentralstaats steht.⁶⁵ So sind auch Wendungen im Basic Law zu verstehen, die von einer „Ermächtigung durch die Zentralregierung“ sprechen.⁶⁶ Danach ergibt sich eine weite Interpretation der Auslegungskompetenz daraus, dass alle Kompetenzen des Sonderverwaltungsgebietes vom Zentralstaat

abgeleitet werden. Die völkerrechtliche Begründung der Autonomie Hongkongs, die darin zu sehen ist, dass das Basic Law die Umsetzung eines völkerrechtlichen Vertrages darstellt, wird dabei übergangen.⁶⁷

VI. Die der legislativen Auslegung unterliegenden Normen

Von den Voraussetzungen der Ausübung der Auslegungskompetenz ist die Frage zu unterscheiden, ob die Normen in Anhang I und II des Basic Law, die Gegenstand der in Rede stehenden Interpretation waren, zu den Normen gehören, auf die sich die Auslegungsbefugnis des Ständigen Ausschusses erstreckt. Aufgrund des Wortlauts von Art. 158 Abs. 1 ist eine sich auf alle Normen des Basic Law erstreckende Auslegungskompetenz des Ständigen Ausschusses zwar weitgehend anerkannt,⁶⁸ es soll hier aber ein abweichender Ansatz entwickelt werden: Art. 158 Abs. 2 und 3 teilt die Normen des Basic Law in bestimmte Gruppen ein. Die erste Gruppe wird von den Normen „innerhalb der Grenzen der Autonomie“ des Sonderverwaltungsgebiets in Art. 158 Abs. 2 gebildet. Zweitens werden Normen genannt, die Sachbereiche betreffen, für welche die Zentralregierung zuständig ist oder die das Verhältnis zwischen dem Zentralstaat und dem Sonderverwaltungsgebiet betreffen. Art. 158 Abs. 3 S. 1 führt eine dritte Kategorie der „anderen Vorschriften“ ein, wobei unklar ist, ob es neben den beiden ersten Normgruppen noch eine dritte geben kann.⁶⁹ Der Court of Final Appeal ist nur hinsichtlich der Auslegung von Normen, die nicht zu der ersten Gruppe gehören, zu der Vorlage einer Auslegungsfrage an den Ständigen Ausschuss verpflichtet. Die Auslegung von Normen innerhalb der Grenzen der Autonomie obliegt den Hongkonger Gerichten. Die Unterteilung in „Autonomienormen“ und „auf den Zentralstaat bezogene Normen“ findet sich auch in anderen Vorschriften des Basic Law. Beispielsweise kann der Ständige Ausschuss in das Gesetzgebungsverfahren des Sonderverwaltungsgebietes nur eingreifen und auf die Aufhebung eines Gesetzes hinwirken, wenn es gegen „Normen mit Bezug zum Zentralstaat“ verstößt.⁷⁰ Geht man davon aus, dass dem Basic Law das Prinzip zugrunde liegt, dass Autonomienormen vom Einfluss des Zentralstaats abgeschottet sind, so folgt daraus, dass die Ausle-

⁶⁰ *Yash Ghai*, Hong Kong's New Constitutional Order, Hongkong 1999, S. 198, S. 202; *Peter Wesley-Smith*, Hong Kong's First Post-1997 Constitutional Crisis, in: *Journal of the Law Association for Asia and the Pacific* (1999), S. 24-56, S. 25; *Todd Schneider*, David v. Goliath?: The Hong Kong Courts and China's National People's Congress Standing Committee, in: *Berkeley Journal of International Law* 20 (2002), S. 598.

⁶¹ Vgl. aus dem chinesischen Schrifttum: *Wang Zhenmin*, Zhongguo weixian shencha zhidu [Das System der Überprüfung von Verfassungsverletzungen in China], Beijing 2004, S. 341 f.

⁶² In der Präambel der chinesischen Verfassung von 1982 heißt es: „Die VR China ist ein einheitlicher Nationalitätenstaat, der von den Volksmassen aller Nationalitäten des Landes gemeinsam gegründet worden ist.“ Die Präambel des Basic Law bestimmt: „Upholding national unity and territorial integrity, ... a Special Administrative Region will be established ...“; vgl. auch *Heng Loong Cheung*, Hong Kong SAR: Autonomy within Integration?, in: *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs* 4 (1999), S. 181-206, S. 182, Fn. 6.

⁶³ *Albert Chen*, The Relationship between the Central Government and the SAR, in: *Peter Wesley-Smith/Albert Chen* (Hrsg.), *The Basic Law and Hong Kong's Future*, Hongkong 1988, S. 118 f.

⁶⁴ *Liu Wenzong*, Lun jiuqi huigui hou guoji tiaoyue zai Xianggang de shiyong [Die Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen in Hongkong nach 1997], in: *Waijiao Xueyuan Xuebao* 1997 2, S. 5-39, S. 6.

⁶⁵ *David Clark*, The Basic Law: One Document, Two Systems, in: *Ming Chan/David Clark* (Hrsg.), *The Hong Kong Basic Law: Blueprint for "Stability and Prosperity" under Chinese Sovereignty*, Armonk, N.Y. 1991, S. 36 ff.

⁶⁶ Vgl. Art. 2: "The National People's Congress authorizes the Hong Kong Special Administrative region to exercise a high degree of autonomy..."; Art. 20: "The Hong Kong Special Administrative Region may enjoy other powers granted to it by the National People's Congress, the Standing Committee of the National People's Congress or the Central People's Government."

⁶⁷ Dazu Anm. 59.

⁶⁸ *Yash Ghai*, Hong Kong's New Constitutional Order, Hongkong 1999, S. 198.

⁶⁹ Vgl. den Text in Anm. 53; *Yash Ghai*, Hong Kong's New Constitutional Order, Hongkong 1999, S. 203.

⁷⁰ Art. 17 Abs. 3 des Basic Law.

gungskompetenz des Ständigen Ausschusses sich nicht auf Autonomienormen erstreckt.⁷¹

Selbst wenn man mit der obigen Begründung die Autonomienormen dem Zugriff des Zentralstaats und damit auch der Auslegung durch den Ständigen Ausschuss entzieht, bleibt immer noch das Problem zu lösen, welche Vorschriften des Basic Law als Autonomienormen anzusehen sind. Das Basic Law definiert diese nicht. Es gibt auch keine Vorschrift, welche etwa die Kompetenzen für Verteidigung, auswärtige Angelegenheiten usw. dem Zentralstaat und alle übrigen Kompetenzen im Sinne einer Residualkompetenz dem Sonderverwaltungsgebiet zuweist. Fraglich ist, ob es sich bei den in Rede stehenden Vorschriften in Anhang I und II um Normen innerhalb der Grenzen der Autonomie handelt. Was die Frage des Bedürfnisses nach einer Änderung des Wahlverfahrens angeht sowie die Fragen der Abstimmung und des Initiativrechts, so gehören die sie regelnden Normen zum Autonomiebereich. Die zukünftige Entwicklung der Demokratie sollte ursprünglich auch nach offizieller chinesischer Auffassung in den Händen der Hongkonger Bevölkerung liegen.⁷² Was allerdings den Teil der Vorschrift angeht, der die Vorlage an den Ständigen Ausschuss zur Aktennahme bzw. zur Genehmigung vorschreibt, so könnte man ihn als aus dem Autonomiebereich ausgeschlossen ansehen, da er das Verhältnis zwischen Zentralstaat und Sonderverwaltungsgebiet betrifft. Gegenstand der Auslegung war dagegen nicht der letzte Halbsatz der Vorschrift, sondern derjenige Teil, der als Autonomienorm zu qualifizieren ist. Folgt man der Ansicht, die den Bereich der Normen „innerhalb der Grenzen der Autonomie“ von der Auslegungsbefugnis ausnimmt, so verstößt die Auslegung folglich gegen Art. 158. Der Ständige Ausschuss scheint diese Ansicht indirekt zu stützen, wenn er in der Entwurfsbegründung zur Auslegung von Anhang I und II ausführt, dass eine Änderung des Wahlverfahrens eine Änderung der Verfassung des Sonderverwaltungsgebietes bedeute und dass eine solche Verfassungsänderung das Verhältnis des Zentralstaats zum Sonderverwaltungsgebiet berühre.⁷³ Damit wird versucht, die ausgelegten Normen als auf den Zentralstaat bezogene Normen zu qualifizieren.

⁷¹ Ähnlich *Peter Wesley-Smith*, Hong Kong's First Post-1997 Constitutional Crisis, in: *Journal of the Law Association for Asia and the Pacific* (1999), S. 50; *Albert Chen*, Is the Reinterpretation of the Basic Law a Viable Solution to the Problem of Massive Immigration? (1999, unveröffentlicht).

⁷² Vgl. *Renmin Ribao* vom 18.03.1993.

⁷³ Amtsblatt des Ständigen Ausschusses 2004, S. 268.

VII. Grenzen der Auslegung

Problematisch ist, ob die Auslegung verfahrensrechtliche und materielle Grenzen beachtet hat. Die Anhörung des Ausschusses für das Basic Law nach Art. 158 Abs. 4 hatte stattgefunden. Das chinesische Gesetzgebungsgesetz⁷⁴ regelt das Verfahren der legislativen Auslegung. Danach wird bestimmt, dass die Arbeitsorgane des Ständigen Ausschusses einen Entwurf fertigen, der in der Versammlung des Ständigen Ausschusses beraten wird. Im Anschluss daran legt der Rechtsausschuss den Interpretationsentwurf zur Abstimmung vor, über den mit einfacher Mehrheit beschlossen wird.⁷⁵ Insoweit sind keine Mängel ersichtlich. Fraglich ist, ob die Grundsätze über die Partizipation der Öffentlichkeit im Gesetzgebungsverfahren auch für das Verfahren der Auslegung des Basic Law herangezogen werden müssen. Nach § 35 des Gesetzgebungsgesetzes können wichtige Gesetzesentwürfe veröffentlicht werden, um die Ansichten von Behörden, Organisationen, und Bürgern einzuholen. Die Arbeitsorgane des Ständigen Ausschusses nehmen dann eine Auswertung dieser Stellungnahmen vor und ändern gegebenenfalls den Entwurf. Da das Gesetzgebungsgesetz deutlich zwischen Auslegung und Gesetzgebung unterscheidet und das Verfahren für die Auslegung auch gesondert geregelt hat, ist eine Partizipation der Öffentlichkeit bei der legislativen Auslegung nicht erforderlich.

Eine Grenze der Auslegung ergibt sich aus Art. 159 des Basic Law, der die Voraussetzungen regelt, unter denen das Basic Law abgeändert werden kann.⁷⁶ Eine Auslegung mit dem Inhalt einer Änderung des Basic Law würde gegen Art. 159 verstoßen. Die vom Basic Law getroffene Unterscheidung zwischen Auslegung und Änderung auf der Voraussetzungsseite geht dahin,

⁷⁴ *Zhonghua renmin gongheguo lifafa* [Gesetzgebungsgesetz der VR China] vom 15.03.2000, in: *Fazhi Ribao* vom 19.03.2000; deutsche Übersetzung bei *Robert Heuser*, Sozialistischer Rechtsstaat und Verwaltungsrecht in der VR China (1982-2002), Hamburg 2003, S. 342 ff.

⁷⁵ §§ 44 bis 46 Gesetzgebungsgesetz.

⁷⁶ Art. 159 Abs. 1: "The power of amendment of this law shall be vested in the National People's Congress.

The power to propose bills for amendments to this law shall be vested in the Standing Committee of the National People's Congress, the State Council and the Hong Kong Special Administrative Region. Amendment bills from the Hong Kong Special Administrative Region shall be submitted to the National People's Congress by the delegation of the Region to the National People's Congress after obtaining the consent of two-thirds of the deputies of the Region to the National People's Congress, two-thirds of all the members of the Legislative Council of the Region, and the Chief Executive of the Region.

Before a bill for amendment to this law is put on the agenda of the National People's Congress, the Committee for the Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region shall study it and submit its views."

dass das Plenum des Nationalen Volkskongresses für eine Änderung, der Ständige Ausschuss für die Auslegung zuständig ist. Änderungsentwürfe dürfen vom Ständigen Ausschuss, dem Staatsrat oder der Sonderverwaltungsregion eingebracht werden. Im Übrigen entsprechen die Voraussetzungen für eine Basic Law-Änderung denjenigen der legislativen Auslegung. Es genügt eine einfache Mehrheit. Bevor die Änderungsvorlage auf die Tagesordnung gesetzt wird, ist der Ausschuss für das Basic Law anzuhören. Änderungen des Basic Law sind nur im Rahmen der grundlegenden politischen Richtlinien der VR China in Bezug auf Hongkong möglich.⁷⁷ Letztere Einschränkung bezieht sich zwar nicht ausdrücklich auf die legislative Auslegung, muss aber a maiori ad minus auch für die legislative Auslegung gelten.

Da ein Organ des Zentralstaats die Auslegung vornimmt, ist in einem ersten Schritt von dem Begriff der Auslegung nach der festlandchinesischen Verfassung auszugehen. Die legislative Auslegung ist ein Bestandteil des Volkskongresssystems, wie es in China unter sowjetischem Einfluss entstanden ist. Danach ist der Nationale Volkskongress das höchste Staatsorgan, dem grundsätzlich auch die Auslegung der Gesetze obliegt. Den Gerichten obliegt theoretisch nur die Anwendung von Gesetzen und sie sind gegenüber dem Volkskongress der entsprechenden Ebene verantwortlich.⁷⁸ Zu der Reichweite und Bindung der „legislativen Auslegung“ nach Art. 67 Ziff. 4. gibt die Verfassung keine Anhaltspunkte. Ein Beschluss des Ständigen Ausschusses von 1981 beschreibt zwei Formen der Auslegung durch den Ständigen Ausschuss: die Festlegung der Grenzen von Normen und die Ergänzung von Normen, auch durch Erlasse.⁷⁹ Nach diesem Beschluss hat die legislative Auslegung dieselbe Gesetzeskraft wie die ausgelegte Norm selbst.⁸⁰ Das im Jahr 2000

verabschiedete Gesetzgebungsgesetz enthält eine Neuregelung der legislativen Interpretation. Danach erfolgt eine Interpretation durch den Ständigen Ausschuss, wenn Gesetzesvorschriften einer weiteren Klärung ihres konkreten Inhalts bedürfen oder wenn es bei nach Gesetzeserlass auftretenden neuen Umständen erforderlich ist, die anzuwendende Gesetzesgrundlage zu klären. Im Hinblick auf die Wirkung der Auslegung wird bestimmt, dass sie derjenigen von Gesetzen entspricht.⁸¹ Das Gesetzgebungsgesetz scheint den Anwendungsbereich der legislativen Auslegung gegenüber der zuvor bestehenden Rechtslage enger zu fassen, da die Gesetzesergänzung nicht mehr genannt ist. Dennoch sind die Grenzen zwischen Gesetzesauslegung und Gesetzesänderung fließend. Wenn an sich eine Gesetzesänderung erforderlich sei, es dabei um ein „relativ konkretes Problem“ gehe und eine Gesetzesänderung einstweilig nicht auf die Tagesordnung gesetzt werden könne, sei zunächst das Mittel der legislativen Auslegung anzuwenden und das Gesetz später zu ergänzen oder abzuändern. Ferner sei das Verfahren der legislativen Auslegung vorzuziehen, wenn es darum geht, dass ein Gesetz „unter besonderen Umständen flexibel vollzogen“ werden müsse.⁸² Auch die neue Regelung lässt also Raum für eine „einstweilige Gesetzesanpassung“ durch legislative Auslegung.

Dieses Verständnis lässt sich aufgrund des oben beschriebenen Verhältnisses zwischen zentralstaatlicher Verfassung und Basic Law nicht auf die Auslegung des Basic Law gemäß Art. 158 übertragen, da sich auch für eine „einstweilige Gesetzesanpassung“ nach Art. 159 des Basic Law eine Zuständigkeit des Nationalen Volkskongresses ergibt. Fraglich ist, wo bei einer legislativen Auslegung des Basic Law die Grenze zur Gesetzesänderung überschritten wird. Nach allgemeinen Grundsätzen der Gesetzesauslegung gibt der Wortlaut die äußerste Grenze vor. Die Wendung „if there is a need“ in Anhang I und II so auszulegen, dass sie die Voraussetzung einer zentralstaatlichen Prüfung der Erforderlichkeit einer Gesetzesänderung beschreibt, ist mit dem Wortlaut nicht mehr zu vereinbaren. Auch aus systematischer Sicht trägt diese Auslegung nicht, da die Beteiligung des Zentralstaats am Schluss des Verfahrens in Form der Genehmigung bzw. Aktennahme vorgesehen ist. Wird der Abstimmung in der Legislativversammlung des Sonderverwaltungsgebiets ein Genehmigungserfordernis vorgeschaltet, so verliert

⁷⁷ Art. 159 Abs. 4: “No amendment to this Law shall contravene the established basic policies of the People’s Republic of China regarding Hong Kong.” Der Begriff der “basic policies” lautet in der chinesischen Fassung „jiben fangzhen zhengce“. Nach einem Beschluss des Ständigen Ausschusses vom 28.6.1990, in: Amtsblatt des Ständigen Ausschusses 1990, S. 250, ist das Basic Law in englischer sowie chinesischer Sprache verbindlich. Bei widersprüchlichem Wortlaut geht der chinesische Text vor. Zum Inhalt der “basic policies” vgl. *Denis Chang*, Towards a Jurisprudence of a Third Kind – “One Country, Two Systems”, in: *Case western Reserve Journal of International Law* 20 (1988), S. 99-125, 101.

⁷⁸ *Albert Chen*, The Interpretation of the Basic Law, in: *Hong Kong Law Journal* (2000), S. 411.

⁷⁹ Quanguo renda changweihui guanyu jiaqiang falü jieshi gongzuo [Beschluss des Ständigen Ausschusses des Volkskongresses über die Stärkung der Rechtsauslegung] vom 10.06.1981, in: *Fagui huibian* [Gesetzessammlung] 1981, S. 27; deutsche Übersetzung bei *Robert Heuser*, Einführung in die chinesische Rechtskultur, Hamburg 2002, S. 203.

⁸⁰ *Robert Heuser*, Einführung in die chinesische Rechtskultur, Hamburg 2002, S. 204.

⁸¹ §§ 42, 47 Gesetzgebungsgesetz.

⁸² *Zhang Chunsheng* (Hrsg.), *Zhonghua renmin gongheguo lifafa shiyi* [Kommentierung des Gesetzgebungsgesetzes der VR China], Beijing 2000, S. 145.

die Genehmigung nach der Entscheidung der Legislativversammlung ihren Sinn. Folglich verstößt der dritte Teil der Auslegung gegen Art. 158 des Basic Law. Eine entsprechende zentralstaatliche Prüfungscompetenz hätte nur durch eine Änderung des Basic Law im Verfahren nach Art. 159 eingeführt werden dürfen.

VIII. Überprüfbarkeit der Auslegung

Es stellt sich schließlich die Frage, ob Hongkonger Gerichte die legislative Auslegung des Ständigen Ausschusses überprüfen können. Es sind die folgenden Konstellationen denkbar, in denen ein Hongkonger Gericht als Vorfrage in einem Gerichtsverfahren über die Rechtmäßigkeit der legislativen Auslegung entscheiden müsste. Werden entsprechend den Vorgaben der Auslegung Wahlen abgehalten und der Regierungschef und die Legislativversammlung eingesetzt, so könnten von ihnen erlassene Rechtsakte mit dem Argument angegriffen werden, dass die Organe in einem verfassungswidrigen Verfahren eingesetzt wurden. Man könnte sich auch vorstellen, dass jemand, der wegen einer Straftat im Zusammenhang mit den Wahlen angeklagt wird, sich zu seiner Verteidigung darauf beruft, dass die gesamten Wahlen verfassungswidrig seien, da sie nach den Vorgaben der legislativen Auslegung abgehalten wurden.

1. Prüfungsmaßstab

Da das Basic Law des Sonderverwaltungsgebietes als grundlegendes Gesetz vom Nationalen Volkskongress angenommen wurde, besitzt es gegenüber Rechtsakten des Ständigen Ausschusses einen höheren Rang.⁸³ Zwar unterscheidet das Gesetzgebungsgesetz bei der Regelung des Rangverhältnisses von Zentralnormen nicht zwischen Gesetzen⁸⁴ und grundlegenden Gesetzen.⁸⁵ Der Nationale Volkskongress ist jedenfalls ein gegenüber dem Ständigen Ausschuss höherrangiges Staatsorgan. Deshalb haben auch von ihm erlassene Normen einen höheren Rang. Folglich ist als Prüfungsmaßstab das Basic Law als ein gegenüber Akten des Ständigen Ausschusses höherrangiges grundlegendes Gesetz heranzuziehen.

⁸³ Vgl. Zhang Naigen, Guojifa yuanli [Theorie des Völkerrechts], Beijing 2002, S. 25; Bing Ling, The Proper Law for the Conflict between the Basic Law and Other Legislative Acts of the National People's Congress, in: Johannes Chan/H. L. Fu/Yash Ghai (Hrsg.), Hong Kong's Constitutional Debate: Conflict over Interpretation, Hongkong 2000, S. 165.

⁸⁴ Chinesisch: *falü*.

⁸⁵ Chinesisch: *jiben falü*.

2. Zuständigkeit Hongkonger Gerichte

Entscheidend für die Geltendmachung einer Verletzung des Basic Law ist, ob ein Organ des Zentralstaats oder ein Organ des Sonderverwaltungsgebietes für die Überprüfung von Rechtsakten des Ständigen Ausschusses, die gegen das Basic Law verstoßen, zuständig ist. In einer Reihe von Urteilen finden sich zu dieser Frage Ausführungen Hongkonger Gerichte.

Kurz nach der Rückgabe Hongkongs an China argumentierten die Angeklagten in dem Strafverfahren *Hong Kong Special Administrative Region v. Ma Wai Kwan*, dass das Gesetz, aufgrund dessen sie verurteilt werden sollten unwirksam sei, da die provisorische Legislativversammlung, welche das Gesetz erlassen hatte, nicht rechtmäßig eingesetzt worden wäre.⁸⁶ Die Einsetzung der provisorischen Legislativversammlung war deshalb umstritten, da sie wegen des Zerwürfnisses mit dem Vereinigten Königreich über die demokratischen Reformen unmittelbar von dem so genannten Vorbereitungsausschuss eingesetzt wurde, obwohl dieser nur dazu ermächtigt worden war, die Regelungen für die Wahl der ersten Legislativversammlung auszugestalten.⁸⁷ Der Hongkonger Court of Appeal sah die Frage der Rechtmäßigkeit der provisorischen Legislativversammlung nicht als entscheidungserheblich an. Das Gericht stellte aber trotzdem fest, dass Akte des Nationalen Volkskongresses nicht von Gerichten des Sonderverwaltungsgebiets überprüft werden könnten. Begründet wurde dies mit Art. 19 Abs. 2 des Basic Law, der die Beschränkung der Gerichtsbarkeit Hongkonger Gerichte in der Weise aufrechterhält, wie sie vor der Übergabe bestand. Da die Akte des Souveräns, des Parlaments des Vereinigten Königreiches, durch die Gerichte der Kronkolonie nicht überprüfbar waren, seien Akte des Nationalen Volkskongresses nach der Übergabe gleichfalls nicht justiziabel.⁸⁸

In der Entscheidung *Ng Ka-ling v. Director of Immigration* vom 29. Januar 1999 revidierte der Court of Final Appeal diese Auffassung.⁸⁹ In diesem

⁸⁶ *Hong Kong Special Administrative Region v. Ma Wai Kwan*, in: HKLRD (1997), S. 761, S. 763.

⁸⁷ Beschluss des Nationalen Volkskongresses vom 04.04.1990, Amtsblatt des Ständigen Ausschusses 1990, S. 129 f.

⁸⁸ *Hong Kong Special Administrative Region v. Ma Wai Kwan*, in: HKLRD (1997), S. 780 f.

⁸⁹ *Ng Ka-ling v. Director of Immigration*, in: HKLRD 1999/1, S. 315-366; vgl. Peter Wesley-Smith, Hong Kong's First Post-1997 Constitutional Crisis, in: Journal of the Law Association for Asia and the Pacific (1999), S. 24-56; Albert Chen, The Court of Final Appeal's Ruling in the "Illegal Migrant" Children Case: A Critical Commentary on the Application of

Fall machten die Kläger eine Verletzung ihres in Art. 24 des Basic Law verbürgten Aufenthaltsrechts geltend. Die provisorische Legislativversammlung hatte kurz nach dem Souveränitätstransfer eine Einwanderungsgesetzgebung verabschiedet, welche für Einwanderer vom Festland zusätzliche Voraussetzungen für die Erlangung des Aufenthaltsrechts vorsah. Der Court of Final Appeal stellte fest, dass die Hongkonger Gerichte Akte des Nationalen Volkskongresses und des Ständigen Ausschusses überprüfen könnten und die Pflicht hätten, diese bei Verstößen gegen das Basic Law für nichtig zu erklären. Der Nationale Volkskongress sei nach der chinesischen Verfassung das höchste Staatsorgan. Die Gerichtsbarkeit der Hongkonger Gerichte erstreckte sich auch auf Akte des höchsten Staatsorgans der VR China, da den Gerichten mit dem Erlass des Basic Law durch den Nationalen Volkskongress diese Gerichtsbarkeit verliehen worden sei. Die Gerichte seien unabhängig innerhalb des dem Sonderverwaltungsgebiet verliehenen „hohen Grades an Autonomie“ und nur sie könnten über die Vereinbarkeit von Gesetzen mit dem Basic Law befinden, dem die Funktion einer Verfassung für das Sonderverwaltungsgebiet zukomme.⁹⁰ Am 26. Februar 1999 stellte der Court of Final Appeal in einem einstimmigen Urteil fest, dass er sich auf Antrag des Leiters der Einwanderungsbehörde unter außergewöhnlichen Umständen zu einer Klarstellung seines Urteils vom 29. Januar 1999 veranlasst sehe, da verschiedene Interpretationen des Urteils zu einer Kontroverse geführt hätten.⁹¹ Der Gerichtshof führte aus, er habe in seinem Urteil nicht die Auslegungskompetenz des Ständigen Ausschusses und die Verbindlichkeit der Auslegung für die Gerichte Hongkongs in Frage stellen wollen. Er habe in seinem Urteil auch nicht die Kompetenz des Nationalen Volkskongresses angezweifelt, Handlungen vorzunehmen, die mit dem Basic Law übereinstimmen. Das Gericht nahm in dieser Klarstellung seinen Standpunkt, Rechtsakte des nationalen Volkskongresses und des Ständigen Ausschusses auf ihre Übereinstimmung mit dem Basic Law überprüfen zu können, nicht zurück. Da die Entscheidung in dem Fall *Ng Ka-ling* bei ihrem Fortbestehen nach der Auffassung der Hongkonger Regierung einen großen Zuwanderungsstrom verursacht hätte, legte der Regierungschef Art. 22 und 24 des Basic Law dem Ständigen Ausschuss zur Auslegung vor. Der Ständige Ausschuss legte den Einwanderungsvorschriften des Basic Law eine en-

gere Auslegung zugrunde und revidierte damit die Ansicht des Gerichts, äußerte sich aber nicht zu der Frage, ob die Gerichte des Sonderverwaltungsgebiets Rechtsakte des Nationalen Volkskongresses und des Ständigen Ausschusses überprüfen dürfen.⁹² Deshalb muss man davon ausgehen, dass Hongkonger Gerichte die legislative Auslegung des Ständigen Ausschusses am Maßstab des Basic Law überprüfen und für nichtig erklären dürfen.

Gegen eine Zuständigkeit der Hongkonger Gerichte werden die folgenden Überlegungen angeführt: Der Nationale Volkskongress habe mit dem Erlass des Basic Law dem Ständigen Ausschuss in Bezug auf Hongkong Kompetenzen eingeräumt bzw. dem Ständigen Ausschuss nach der Verfassung des Zentralstaats zustehende Kompetenzen in Bezug auf das Sonderverwaltungsgebiet beschränkt. Überschreite der Ständige Ausschuss diese Kompetenzen, so könne nur der Nationale Volkskongress den entsprechenden Rechtsakt nach Art. 62 Ziff. 11 der chinesischen Verfassung abändern oder aufheben. Chinesische Gerichte könnten keine abstrakt-generellen Normen auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht hin überprüfen. Die Normenkontrolle gehört im Volkstongresssystem der zentralstaatlichen Verfassung, das eine Gewaltenteilung mit einer gegenseitigen Kontrolle der Gewalten nicht kennt, zu den Aufgaben der Volkstongresse. Deshalb könnten Rechtsakte des Ständigen Ausschusses nur durch den Nationalen Volkskongress überprüft werden. Dass diese Kompetenz auf die Gerichte des Sonderverwaltungsgebiets übertragen wurde, lasse sich dem Basic Law nicht entnehmen.⁹³

IX. Die politischen Gründe der legislativen Auslegung

Im Vergleich zu der Auslegung der Vorschriften zum Aufenthaltsrecht im Jahr 1999, die das Ziel hatte, eine verstärkte Zuwanderung vom chinesischen Festland abzuwenden und bei welcher der Ständige Ausschuss auf Wunsch der Regierung des Sonderverwaltungsgebiets tätig wurde, ging

⁹² Quanguo renmin daibiao dahui changwu weiyuanhui guanyu „Zhonghua renmin gongheguo Xianggang tebie xingzhengqu jiben fa“ di ershier tiao di si kuan he di ershisi tiao di er kuan di san xiang de jieshi [Auslegung des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses von Art. 22 Abs. 4 und Art. 24 Abs. 2 Ziff. 3 des Grundgesetzes der Sonderverwaltungsregion Hongkong der VR China] vom 26.06.1999, in: Amtsblatt des Ständigen Ausschusses 1999, S. 325 f.; Björn Ahl, Justitielle und legislative Auslegung des Basic Law von Hongkong, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 60 (2000), S. 519 f.

⁹³ Bing Ling, The Proper Law for the Conflict between the Basic Law and Other Legislative Acts of the National People's Congress, in: Johannes Chan/H. L. Fu/Yash Ghai (Hrsg.), Hong Kong's Constitutional Debate: Conflict over Interpretation, Hongkong 2000, S. 168.

Article 158 of the Basic Law, University of Hong Kong Law Working Paper Series No. 23, Hongkong 1999.

⁹⁰ *Ng Ka-ling v. Director of Immigration*, in: HKLRD 1999/1, S. 562.

⁹¹ *Ibid.*, S. 577 f.

hier die Initiative zum Eingriff in das Sonderverwaltungsgebiet vom Zentralstaat aus. Deshalb drängt sich die Frage nach den politischen Motiven für dieses Vorgehen auf.⁹⁴

Da das Basic Law keine formelle Mitwirkung des Zentralstaats bei der Einführung von allgemeinen und Wahlen zur Legislativversammlung vorsieht, liegt der Zweck der Auslegung offensichtlich darin, ein solches Mitwirkungsrecht und damit die Kontrolle über die Demokratisierung Hongkongs einzuführen. Die Gründe für die Einführung eines Erforderlichkeitsvorbehalts in Bezug auf die Änderung des Verfahrens der Wahl des Regierungschefs, die sowieso unter Genehmigungsvorbehalt steht, sind wohl in den Erfahrungen mit den Demonstrationen für eine Reform des Wahlrechts im Januar dieses Jahres und vor allem in den vorangegangenen Demonstrationen gegen die Anti-Subversions-Gesetzgebung zu Art. 23 des Basic Law zu sehen. Als Reaktion auf den Regierungsentwurf war es zu monatelangen Protesten und großen Demonstrationen der Hongkonger Öffentlichkeit im Sommer 2003 gekommen, die zu einer Regierungskrise, dem Rücktritt zweier Minister und der Rückziehung des Gesetzgebungsvorhabens geführt hatte.⁹⁵ Würde die Zustimmung Pekings am Schluss des formellen Hongkonger Gesetzgebungsverfahrens stehen, in dem ein Entwurf bereits eine 2/3-Mehrheit in der Legislativversammlung erhalten hat, würde die Verweigerung der Zustimmung zu einer politischen Krise führen, welche die Führung in Peking kaum ohne internationalen Ansehensverlust zu ihren Gunsten entscheiden könnte. Steht die Zustimmung des Zentralstaats dagegen am Beginn des formellen Verfahrens, so wäre wohl bei einer Ablehnung aus Peking mit einer schwächeren Reaktion der Öffentlichkeit zu rechnen.

Der Grund für das schnelle und im Hinblick auf den Entscheidungsprozess intransparente Vorgehen des Ständigen Ausschusses liegt offensichtlich an dem engen Zeitfenster, das der parteistaatlichen Führung in Peking durch die Präsidentenwahlen im März 2004 in Taiwan und den Wahlen zur Legislativversammlung in Hongkong im September 2004 gesetzt war. Ein Bekanntwerden der Entscheidung vor den Taiwan-Wahlen hätte für *Chen Shui-bian* voraussichtlich einen Stimmengewinn gebracht, was Peking vermeiden wollte. Gleichzeitig sollte die Entscheidung so früh wie möglich vor den Wahlen zur Legislativversammlung liegen, um das Wahlergebnis nicht zuungunsten von Peking gegen-

über freundlich gesinnten Parteien zu beeinflussen. Ferner mögen die tumultartigen Reaktionen auf die knapp entschiedene Präsidentschaftswahl in Taiwan die Führung in Peking in Ihrem Schritt bestärkt haben. Allerdings bleibt die Frage offen, warum die parteistaatliche Führung ein formales Verfahren wie die Auslegung nach Art. 158 des Basic Law gewählt hat, anstelle ihre Ansicht dem Hongkonger Regierungschef gegenüber auf informellem Weg deutlich zu machen. Da bei einer Änderung des Wahlverfahrens nach Anhang I und II die Zustimmung des Hongkonger Regierungschefs erforderlich ist, wäre ein entsprechendes Einwirken auf den Regierungschef auch ausreichend gewesen, um den Demokratisierungsprozess vom Festland aus zu steuern. Möglicherweise verbirgt sich hinter dem Vorgehen ein Vertrauensverlust der Zentralregierung gegenüber *Tung Chee-hwa* und deshalb der Versuch, am Regierungschef vorbei unmittelbar in die politische Entscheidung über die zukünftige Entwicklung des politischen Systems des Sonderverwaltungsgebiets einzugreifen.⁹⁶

X. Zusammenfassung und Ausblick

Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass dem Ständigen Ausschuss die Befugnis zur Auslegung des Basic Law von Amts wegen zusteht. Die Vorlage einer Auslegungsfrage durch das Sonderverwaltungsgebiet ist keine Voraussetzung für die Ausübung der Auslegungsbefugnis durch den Ständigen Ausschuss. Systematische Bedenken greifen dagegen nicht durch. Es kann aber mit guten Gründen daran gezweifelt werden, dass die Auslegungskompetenz auch umfassend in dem Sinn ist, dass sie sich auf alle Normen des Basic Law erstreckt. Folgt man dem, ist in der Auslegung von Anhang I und II eine Verletzung von Art. 158 zu sehen, d.h. der Ständige Ausschuss besitzt für die Auslegung der in Rede stehenden Vorschriften bereits keine Zuständigkeit. Da sich die Reichweite der Auslegung nach Art. 158 bemisst, ist die Grenze zu einer Änderung des Basic Law dort zu sehen, wo bei der Auslegung die Wortlautgrenze überschritten wird. Der Wortlaut „if there is a need“ in Anhang I und II enthält nicht die Voraussetzung einer zentralstaatlichen Erforderlichkeitsprüfung. Auch aus systematischer Sicht trägt diese Auslegung nicht. Folglich verstößt die Auslegung in diesem Punkt gegen Art. 158 des Basic Law.

Muss ein Hongkonger Gericht über die Rechtmäßigkeit der legislativen Auslegung von Anhang I und II entscheiden und hält es in

⁹⁴ Vgl. dazu China aktuell 2004, S. 254; S. 382 ff.

⁹⁵ China aktuell 2003, S. 841 ff.; S. 965 f.; S. 1090.

⁹⁶ China aktuell 2004, S. 384.

Übereinstimmung mit der bisherigen Rechtsprechung eine Überprüfung von Rechtsakten des Nationalen Volkskongresses und des Ständigen Ausschusses auch für zulässig und kommt – etwa mit der hier vertretenen Ansicht – zu dem Ergebnis, dass die legislative Auslegung des Basic Law verletzt, so stellt sich die Frage nach den möglichen Konsequenzen einer solchen gerichtlichen Entscheidung. Naheliegend ist eine erneute legislative Auslegung des Basic Law durch den Ständigen Ausschuss, welche den Gerichten des Sonderverwaltungsgebiets die Überprüfung einer legislativen Auslegung untersagt. Aber auch eine legislative Auslegung des Basic Law, welche Hongkonger Gerichten die Zuständigkeit für die Überprüfung von legislativen Auslegungen am Maßstab des Basic Law aberkennt, könnte auf Grundlage der bisherigen Rechtsprechung wiederum einer Überprüfung auf ihre Übereinstimmung mit dem Basic Law unterzogen werden. Falls die Hongkonger Gerichte tatsächlich die hier vorgezeichnete aktive Rolle einnehmen sollten, könnten sie daran nur durch eine Änderung des Basic Law gehindert werden, die etwa alle letztinstanzlichen Entscheidungen, welche eine Auslegung des Basic Law erfordern, in das Vorlageverfahren nach Art. 158 einbezieht. Eine weitere Reaktion des Festlands könnte in dem Bestreben bestehen, unliebsame Richter auszuwechseln. Der Regierungschef kann Richter wegen Unfähigkeit zur Pflichterfüllung oder wegen unangemessenen Verhaltens entlassen. Ob die Voraussetzungen für eine Entlassung vorliegen, entscheidet allerdings ein mit Richtern besetztes Gremium. Auch die Ernennung von neuen Richtern durch den Regierungschef erfolgt auf Vorschlag eines unabhängigen Ausschusses.⁹⁷ Schließlich bleibt dem Festland das Mittel einer gewaltsamen Intervention in Hongkong. Gegen massive Eingriffe in die Unabhängigkeit der Hongkonger Justiz, nicht nur in der letztgenannten Variante, sondern auch durch eine Änderung des Basic Law oder den Austausch von Richtern, spricht freilich, dass die parteistaatliche Führung dadurch auch die Attraktivität Hongkongs als Wirtschaftsstandort gefährden würde.

⁹⁷ Vgl. Art. 89 und 88 des Basic Law.