

Sebastian Heilmann

Parteikontrolle und Rechtsreform

Die Jahrestagung des Nationalen Volkskongresses

In der ersten Hälfte der neunziger Jahre demonstrierten die knapp dreitausend Delegierten des Nationalen Volkskongresses (NVK) gelegentlich eine bemerkenswerte politische Eigenwilligkeit: Tätigkeitsberichte der Regierung wurden heftig kritisiert, in Abstimmungen trafen einzelne umstrittene Gesetze und ungeliebte Kandidaten für Regierungsämter auf eine beträchtliche Zahl von Gegenstimmen und Enthaltungen. Der NVK wird deshalb von der chinesischen Exilopposition als eine der politischen Institutionen eingeschätzt, die am wirkungsvollsten zu einer Pluralisierung der politischen Willensbildung sowie zur Reform von Verfassungs- und Rechtssystem in der VR China beitragen könnten.

Im Griff der Partei

Solche Hoffnungen, die durch einige Abstimmungsrevolten während der letztjährigen Tagung des NVK weiter genährt wurden (siehe C.a., 95/3), haben sich in diesem Jahr kaum mehr bestätigt: Die Partei hat in diesem Jahr ihre Kontrolle über den NVK demonstriert und vor dem Hintergrund der Taiwan-Krise patriotische Solidarität eingefordert.

Im Vorfeld der Jahrestagung war in mehreren Parteidokumenten und Vorbereitungssitzungen den Leitern der 32 NKV-Delegationen (30 Provinzdelegationen, eine große Militärdelegation sowie eine kleinere Delegation von in der VR China lebenden Taiwanern) eingeschärft worden, daß sich die Volksvertretung einmütig und geschlossen zu präsentieren habe und daß Streitfragen nicht an die anwesenden ausländischen Journalisten weitergegeben werden sollten. KP-Generalsekretär Jiang Zemin und der NVK-Vorsitzende Qiao Shi sollen klargestellt haben, daß das System der Volkskongresse sich nicht in Richtung des westlichen Parlamentarismus entwickeln und nicht als Vehikel der "friedlichen Evolution" hin zum westlichen Liberalismus dienen dürfe. (*Xingdao Ribao*, Hongkong, 3.3.96, nach SWB, 5.3.; *Dongxiang*, 1996/3, S.8)

Überraschend sind für die Zeit der Jahrestagung auch die Gelegenheiten zum informellen Lobbying stark beschränkt worden: Beamten der Zentralregierung wurde untersagt, Banketten und sonstigen Festivitäten beizuwohnen, die alljährlich von Provinzdelegationen in Beijing veranstaltet werden, um in den Ministerien gutes Wetter für die jewei-

ligen regionalen Sonderinteressen herzustellen. Des weiteren wurde auch der Austausch von Geschenken zwischen Regierungsbeamten und Kongreßdelegierten verboten. In den Parteimedien wurden diese Bestimmungen als Schritt zu einer saubereren und effizienteren Regierungsarbeit dargelegt. (RMRB, 29.2.96)

Bemerkenswert ist, daß die diesjährige Tagung des NVK nicht wie in den beiden letzten Jahren von Petitionen und sonstigen Aktivitäten chinesischer Dissidenten begleitet wurde: Durch massive Repressalien hat der Sicherheitsapparat im letzten Jahr die verbliebenen Dissidentenstimmen zum Schweigen gebracht.

Abstimmungsverhalten: Unzufriedenheit mit Kriminalitäts- und Korruptionentwicklung

In diesem Jahr standen nur wenige kontroverse Themen und Vorlagen auf der Tagesordnung des NVK: Eine Novelle des Strafprozeßgesetzes (93% Zustimmung), ein Gesetz über Administrativstrafen (91%) sowie die Verleihung eigenständiger Gesetzgebungskompetenzen an die Sonderwirtschaftszonen (SWZ) Shantou und Zhuhai. Nur dieses letzte Gesetz traf auf eine gewisse Zurückhaltung unter den Abgeordneten: 17% der Delegierten, wohl vornehmlich Vertreter der zurückbleibenden und mit Beijings SWZ-Politik unzufriedenen Inlandsregionen, quittierten die Privilegierung der Sonderwirtschaftszonen mit Gegenstimmen und Enthaltungen (bereits 1992 und 1994 waren den SWZ Shenzhen und Xiamen solche Kompetenzen nur mit vergleichbarer Zurückhaltung zugestanden worden). Personalabstimmungen, die in den letzten Jahren gelegentlich zu einer überraschend hohen Zahl von ablehnenden Stimmen geführt hatten, standen in diesem März nicht auf der Agenda. Die Rechenschaftsberichte der Regierung Li Peng und des Finanzministeriums (siehe Übersichten "Binnenwirtschaft") wurden - auch dank aufwendiger Konsultationsverfahren im Vorfeld der Jahrestagung - mit über neunzigprozentigen Mehrheiten bestätigt.

ABSTIMMUNGSERGEBNISSE IM NVK (1996)

	Zustimmung	Gegenstimmen/ Enthaltungen
<i>Gesetzgebung</i>		
Strafprozeßordnung	93	7
Administrativstrafen	91	9
Shantou/Zhuhai	83	17
<i>Tätigkeitsberichte(a)</i>		
Oberste Volksstaatsanwaltschaft	70 (78)	30 (22)
Oberstes Volksgericht	81 (82)	19 (18)
Finanzministerium	90 (91)	10 (9)
Regierung Li Peng	97 (97)	3 (3)

Angaben in Prozent der abgegebenen Stimmen.
(a) In Klammern: Abstimmungsergebnisse von 1995.
Quelle: CNA, No.1557; JB, 96/4, S.24; C.a., 95/3.

Die Berichte der Obersten Volksstaatsanwaltschaft sowie des Obersten Volksgerichts trafen hingegen auf offenere Kritik. Angesichts einer fortschreitenden Ausbreitung von Kriminalität (siehe Übersichten "Innenpolitik") und Korruption gab es eine noch höhere Zahl von Gegenstimmen und Enthaltungen (33% bzw. 19%) als im Vorjahr. Der enge Zusammenhang zwischen verschiedenen Formen der Kriminalität, der Korruption in Partei und Verwaltung sowie Mißständen im Justizapparat wurde unter den Delegierten als wichtigste Ursache für die Mißstände benannt. Deziert wurde eine verstärkte Bekämpfung der Korruption im Polizei- und Justizapparat gefordert. (*Jing Bao*, 1996/4, S.25; *Zhengming*, 1994/4, S.36)

Die Reform der Strafprozeßordnung

Richtungweisende Bedeutung für die Reform des chinesischen Rechtssystems und für den offiziell angestrebten "Schutz der Rechte und Interessen der Bürger" könnte die Novelle des aus dem Jahre 1979 stammenden Strafprozeßgesetzes (*xingshi susong fa*) gewinnen, die im Januar 1997 in Kraft treten wird. Die alte Strafprozeßordnung war unter chinesischen Juristen und Beratern des NVK (sowie von ausländischen Menschenrechtsaktivisten) wegen ihrer vielen vagen und widersprüchlichen Bestimmungen, die der Polizei- und Justizwillkür Tür und Tor öffneten, seit Jahren kritisiert worden. Die Reform des Strafrechts, die seit 1993 mit Vorarbeiten für die Novellierung in Angriff genommen wurde, ist ein bemerkenswerter Schritt, da dieser Rechtsbereich - anders als etwa das Wirtschaftsrecht - von der Kommunistischen Partei zu den politisch sensibelsten des Rechtssystems gezählt wird. (Siehe Murray Scott Tanner, "The Erosion of Communist Party Control over Lawmaking in China", in: *The China Quarterly*, No.138 (June 1994), S.381-403.)

Das novellierte Strafprozeßgesetz beinhaltet nun 225 statt zuvor 164 Paragraphen. Diverse Regierungsverordnungen und Beschlüsse des Ständigen Ausschusses des NVK, die bislang durch vielfältige Widersprüche und unpräzise Bestimmungen zur Unberechenbarkeit der Strafrechtsordnung beigetragen haben, werden mit dieser Novelle ungültig. (RMRB, 18.3.1996) Als Fortschritt ist zu bewerten, daß die Unschuldsumutung in Strafverfahren nun erstmals, wenn auch nicht in der erforderlichen Eindeutigkeit, in das Strafrecht Eingang findet und daß den polizeilichen Ermittlungsverfahren und der Untersuchungshaft engere zeitliche Grenzen gesetzt werden: der Polizeigewahrsam ohne Haftbefehl darf künftig nicht länger als 30 Tage dauern. Darüber hinaus werden die Grenzen der Aufgabenbereiche von Polizei, Staatsanwaltschaften und Gerichten in der neuen Fassung des Gesetzes deutlicher gezogen. Die Strafverteidigung erhält größere Handlungsmöglichkeiten und darf nun gleich nach Beginn der polizeilichen Ermittlungen in Kontakt zu den Klienten treten.

Ob das neue Strafprozeßgesetz in die Praxis umgesetzt werden kann, scheint keineswegs sicher. Bedenken und Widerstände innerhalb der Polizei hatten bereits mehrfach die Reform des chinesischen Strafrechts verzögert. Nach der Verabschiedung der Novelle äußerten Polizeivertreter Zweifel, ob das neue Gesetz der Strafverfolgung und Kriminalitätsbekämpfung wirklich dienen könne: Da ein Großteil der heutigen Straftäter aus im Lande umherziehenden Kriminellen bestehe, die im Falle einer Festnahme

Name und Herkunftsort verheimlichten, werde es schwierig sein, die Identität solcher Verdächtiger innerhalb von 30 Tagen herauszufinden, wie es die neue Fassung des Gesetzes vorschreibt. Die Polizei brauche dringend mehr Personal und eine verbesserte Ausstattung, um der ansteigenden Flut der Kriminalität Herr zu werden. (XNA, 16.3.1996). In der Tat gibt es konkrete Pläne, bis zu eine halbe Million neue Polizisten zu rekrutieren (siehe das Interview mit Li Jizhou, einem der stellvertretenden Minister für Öffentliche Sicherheit in *Xingdao Ribao*, 11.3.96, nach SWB, 13.3.96).

Inwiefern das neue Strafprozeßgesetz zu einer Verbesserung des Schutzes vor Behördenwillkür führt, wird nicht unwesentlich von den "Ausführungsbestimmungen" abhängen, die vom Ministerium für Öffentliche Sicherheit demnächst formuliert werden müssen: In der Vergangenheit hat sich oft gezeigt, daß solche von Behörden vorgelegten Bestimmungen dem Geist des auszuführenden Gesetzes nicht immer entsprechen. (SCMP, 2./7.3.96) Li Jizhou, stellvertretender Minister für Öffentliche Sicherheit, bekräftigte, daß die 1,1 Mio. chinesischen Polizisten sich streng an die Vorgaben des revidierten Strafprozeßgesetzes halten würden. Das Gesetz erzwingt allerdings eine Erhöhung der Arbeitseffizienz der Polizei.

Die amerikanische Menschenrechts-Lobbygruppe "Human Rights in China" wies darauf hin, daß das novellierte Strafprozeßgesetz weiterhin bedenkliche Lücken aufweise. Durch Folter erpreßtes Belastungsmaterial werde nicht explizit von der Anwendung in Strafverfahren ausgeschlossen, Familienmitgliedern und Strafverteidigern werde kein regelmäßiger Zugang zu den Tatverdächtigen zugesichert, die Unabhängigkeit der Justiz und eine wirkungsvolle Kontrolle der Polizeiorgane seien weiterhin nicht gewährleistet. Außerdem sei die von der Polizei verhängte, bis zu dreijährige Administrativhaft, die eines der willkürlichsten Elemente der chinesischen Strafrechtsordnung darstellt, mit der Gesetzesnovelle nicht beseitigt worden. (SCMP, 24.3.96)

Der NVK verabschiedete neben der Reform der Strafprozeßordnung auch ein neues Gesetz, das die von Verwaltungsbehörden verhängten Strafen einheitlich regeln und die Bürger vor Behördenwillkür schützen soll. Das Gesetz über Administrativstrafen (*xingzheng chufa fa*) wird am 1. Oktober 1996 in Kraft treten und legt fest, daß nur die Behörden, die vom Staatsrat und durch Gesetz dazu ermächtigt sind, Administrativstrafen verhängen können. Diese Grundsätze gelten auch für lokale Behörden in den Provinzen. Um Doppelbestrafungen durch Behörden an verschiedenen Orten für dasselbe Vergehen zu verhindern, dürfen Administrativstrafen nur von den Behörden am Ort des Vergehens verhängt werden. Darüber hinaus trifft das Gesetz Vorkehrungen gegen Behördenkorruption, indem die Zahlung, Eintreibung und Verwaltung von Geldstrafen geregelt wird. Erfolgte Zahlungen von Geldstrafen im Falle von Verkehrsdelikten müssen von den Ordnungsbehörden sofort quittiert werden. Für Beamte, die sich durch willkürliche Verhängung von Geldstrafen und Hinterziehung der entrichteten Beträge bereichern, sind Strafen festgelegt. Auch sind Beschwerderechte des Bestraften in dem Gesetz vorgesehen. Mangels funktionstüchtiger Kontrollinstanzen gegenüber Behörden und Polizei ist es fraglich, ob das Gesetz zu einer Eindämmung willkürlich verhängter Administrativstrafen beitragen kann.

Kritische Haushaltslage

Während sich Li Peng in seinem Tätigkeitsbericht auf zum größten Teil bereits bekannte wirtschaftspolitische Sachverhalte und Entwicklungspläne (siehe Übersichten "Binnenwirtschaft") konzentrierte, zeigte sich Finanzminister Liu Zhongli in seinem Haushaltsbericht nicht zufrieden mit der Entwicklung im Bereich der Staatseinnahmen und -ausgaben. Die Entwicklung der Steuereinnahmen und die Funktionsfähigkeit der Steuerbehörden sei noch nicht befriedigend. Das Haushaltsdefizit sei immer noch zu groß und die Staatsverschuldung zu hoch. 1996 werde man das Haushaltsdefizit zu senken versuchen, um bis zum Jahr 2000 einen ausgeglichenen Staatshaushalt zu erreichen.

Hinter den offiziellen Zahlen, die das Finanzministerium veröffentlichte (siehe im Detail Übersichten "Binnenwirtschaft"), verstecken sich beunruhigende fiskalische Entwicklungen, die im offiziellen Haushaltsbericht nur angedeutet werden.

DER CHINESISCHE STAATSHAUSHALT

	1978	1988	1994	1995(a)
Staatseinnahmen (Anteil am BIP in%)	31,2	18,7	11,6	10,7
Anteil der Zentralregierung (in%)	k.A.	39,6	56,0	52,3
Haushaltsdefizit (Anteil am BIP in%)				
offiziell	-0,3	-0,5	-1,3	-1,1
inoffiziell(b)	k.A.	-6,1	-8,0	k.A.

(a) Berechnet nach vorläufigen Statistiken des Finanzministeriums.

(b) Berechnungen unter Einschluß von staatlicher Nettokreditaufnahme und versteckten Staatsausgaben.

Quellen: Staatliches Statistikamt; Weltbank; AWSJ; Finanzministerium.

Der Anteil der Staatseinnahmen am Bruttoinlandsprodukt fällt seit 1978 kontinuierlich und ist 1995 auf weniger als 11% gesunken. In den entwickelten Ländern des Westens und Ostasiens liegt dieser Anteil meist bei Werten zwischen 30% und 50%. Die fiskalische Kapazität des chinesischen Staates ist äußerst begrenzt. Die damit einhergehenden mangelnden staatlichen Gestaltungsmöglichkeiten werden in den letzten Jahren von chinesischen Politikberatern beständig kritisiert (besonders markant: Wang Shao-guang/Hu Angang, *Zhongguo guojia nengli baogao* (Bericht zur Kapazität des chinesischen Staates), Shenyang 1993/Hongkong 1994).

Der Anteil der Zentralregierung am Gesamtaufkommen der Staatseinnahmen ist 1995 gegenüber dem Vorjahr wieder gesunken. Ende der achtziger Jahre war dieser Anteil auf unter 40% gefallen. Deshalb war die Stärkung der fiskalischen Position der Zentralregierung eine wesentliche Triebkraft für die große Finanzreform von 1993/94. Wäh-

rend 1994 der Anteil der Zentralregierung an den Staatseinnahmen tatsächlich auf 56% angehoben werden konnte (60% werden von der Zentralregierung angestrebt), war diese Entwicklung 1995 wieder rückläufig. Nach den vorläufigen Angaben des Finanzministeriums ist der Anteil der Zentralregierung auf rund 52% gefallen. Die von den regionalen Regierungen an Beijing transferierten Einnahmen blieben hinter dem Soll zurück. Kurz: die fiskalische Stellung Beijings ist weiterhin prekär, die fiskalische Loyalität der Regionalverwaltungen schwankend.

Langfristig bedrohlich für die makroökonomische Stabilität ist das Ausmaß des Haushaltsdefizits, das in Beijings offiziellen Angaben systematisch beschönigt und für die letzten Jahre mit etwas mehr als 1% des BIP angegeben wird. Nach unabhängigen Berechnungen etwa der Weltbank und einzelner Hongkonger Investmentbanken macht das reale Haushaltsdefizit unter Einschluß von staatlicher Nettokreditaufnahme und versteckten Staatsausgaben (insbesondere nicht-kommerzielle, aus politischen Rücksichten gewährte und de facto nicht zurückzahlende Kredite der Staatsbanken an notleidende Staatsunternehmen) inzwischen einen Anteil von bis zu 8% des BIP aus.

Ein solches Haushaltsdefizit muß als stabilitätsgefährdend gelten. Eine Diskussion über diese grundsätzliche Frage findet innerhalb des NVK jedoch praktisch nicht statt. Trotz gelegentlicher kritischer Stellungnahmen des Finanz- und Wirtschaftsausschusses gilt weiterhin, daß der NVK die Kernbefugnis eines Parlaments, nämlich die Kontrolle und Mitgestaltung des Staatshaushalts, nicht wahrnehmen kann. Damit sind die Einflußmöglichkeiten gegenüber der Regierung auf ein sehr bescheidenes Maß beschränkt.

Qiao Shi, der NVK und politische Reformen

Die Absichten des NVK-Vorsitzenden Qiao Shi, die politischen Befugnisse des nationalen Gesetzgebungsorgans auszubauen und die Aufsichtskompetenzen gegenüber Regierungsorganen zu stärken, treffen auf anhaltende Widerstände in der Parteispitze. Seit Jahren ist ein Gesetz im Gespräch, das die Kontrollkompetenzen der Volkskongresse in umfassender Weise regeln soll (*jiandu fa*). Auch vor der diesjährigen NVK-Tagung haben mehrere regionale Delegationen ihre Unzufriedenheit mit den mangelnden Kontrollbefugnissen der Volksvertretungen gegenüber Regierungen und Verwaltungen aller Ebenen deutlich artikuliert. (*Dongxiang*, 1996/3, S.9; *Zhengming*, 1996/4, S.41-43) Bislang sind alle Pläne, ein Aufsichtsgesetz auf den Weg zu bringen, an Bedenken innerhalb der Parteiführung gescheitert: Jiang Zemin, Li Peng und auch Zhu Rongji sind nicht bereit, den Weg politisch-institutioneller Reformen zu beschreiten, um die Stabilität des Regierungssystems zu fördern. Sie halten statt dessen an den leninistischen Institutionen der Vergangenheit fest, die unter den Bedingungen von Marktwirtschaft und grassierender Korruption immer weniger leistungsfähig sind.

NVK-Präsident Qiao Shi und sein Stellvertreter Tian Jiyun (ebenfalls Mitglied des Politbüros) sehen in der Stärkung der Aufsichtsbefugnisse des NVK und in der institutionellen Erneuerung des politischen und rechtlichen Systems nicht nur ein Mittel, ihre eigene Machtbasis zu stärken, sondern auch den einzigen Weg, die überholten leninistischen Herrschaftsmechanismen den veränderten wirtschaft-

lichen und sozialen Bedingungen anzupassen. In seiner Schlußrede zur diesjährigen NVK-Tagung hat Qiao Shi deutlich gemacht, daß er den Aufbau eines "sozialistischen Rechtsstaates" (*shehuizhuyi fazhi guojia*) als Grundvoraussetzung für das Fortschreiten des ökonomischen Modernisierungsprogramms ansieht. (RMRB, 18.3.96)

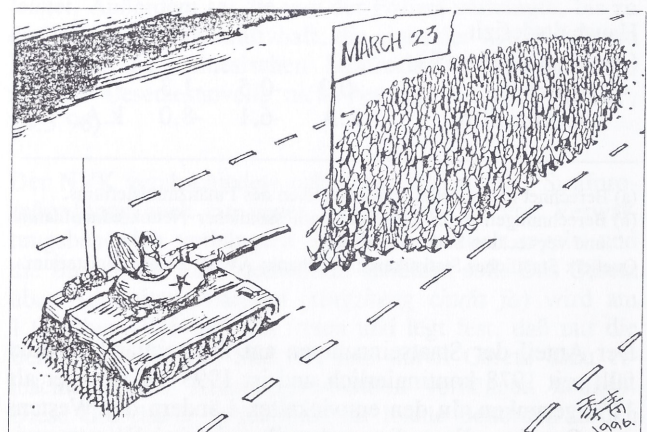
Daran, daß auch er nicht an eine Preisgabe der Führungsrolle der Partei denkt, ließ Qiao zugleich keinen Zweifel: "Die Regierung durch Recht und Gesetz ist eine wichtige Garantie für die Stärkung der Führung durch die Partei". Die Herrschaft der Kommunistischen Partei soll aus der Sicht Qiaos durch institutionelle Reformen modernisiert und gefestigt, nicht aber durch eine demokratisch-parlamentarische Öffnung aufgehoben werden. Qiao bleibt ein Mann der Partei, auch wenn er weitsichtiger und mutiger erscheint als die dominierenden Kräfte der politischen Beherrschung, die sich um Jiang Zemin sammeln.

Yu-Hsi Nieh

Zu den Präsidentschafts- und Nationalversammlungswahlen in Taiwan

1 Die erste direkte Präsidentschaftswahl in der Geschichte

Am 23. März wurden in Taiwan der Staatspräsident sowie die Nationalversammlung (Guomin-dahui) neu gewählt. Da die Wahlen vor einer atemberaubenden Zuspitzung der seit dem letzten Sommer anhaltenden militärischen Spannungen in der Taiwan-Straße begleitet wurden, blickte die ganze Welt ungewöhnlicherweise auf die Insel. In der Vergangenheit hatte die Nationalversammlung gemäß Art. 27 der Verfassung der Republik China von 1947 die Aufgabe, den Staatspräsidenten und dessen Stellvertreter zu wählen. Durch die Verfassungsreform von 1994 sieht Art. 2 der sog. Ergänzungs- und Veränderungsartikel vor, den Präsidenten und Vizepräsidenten ab 1996 von der Bevölkerung in der "freien Region" der Republik China (Taiwan) direkt zu wählen.¹ Es handelt sich bei den jüngsten Wahlen um die erste Direktwahl des Staatsoberhauptes in der Geschichte nicht nur von Taiwan, sondern auch von ganz China.



(FCJ, 28.3.1996)

Um das höchste Amt des Landes kämpften vier Kandidaten. Neben den Kandidaten der Regierungspartei KMT (Kuomintang) und der größten Oppositionspartei DPP (Democratic Progressive Party), Li Denghui (Lee Teng-hui, 73) bzw. Peng Mingmin (P'eng Ming-min, 73) waren es noch zwei unabhängige Kandidaten: Lin Yanggang (Lin Yang-kang, 68) und Chen Lüan (Ch'en Li-an, 58). Lin und Chen, die früher zu den führenden Politikern der KMT gehörten, sind infolge ihrer Kandidatur für das Präsidentsialamt von der Partei ausgeschlossen worden bzw. ausgetreten. Politisch nähern sich die beiden der New Party (NP), einer Splitterpartei aus der KMT. Daher bemühte sich die NP, die Bildung einer Allianz zwischen Lin und