

Heike Holbig

Loyale Ambitionen Die Jahrestagung des Nationalen Volkskongresses

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Inhaltliche Agenda und Ergebnisse der Tagung
 - 2.1 Verabschiedung des Zehnten Fünfjahresplans
 - 2.2 Haushaltsplan für das Jahr 2001
 - 2.3 Rechenschaftsberichte der obersten Justizbehörden
 - 2.4 Verabschiedung einer Gesetzesänderung
 - 2.5 Personalentscheidungen
- 3 Zur institutionellen Entwicklung des NVK
 - 3.1 Auf dem Weg zu einer parlamentarischen Demokratie ... ?
 - 3.2 ... Oder zu einem loyalen Legitimationsbeschaffer für die Partei?

1 Einleitung

In der „Frühlingsbrise des neuen Jahrhunderts“, wie die staatlichen chinesischen Medien nicht müde wurden zu wiederholen, fand vom 5. bis 15. März in Beijing die 4. Plenartagung des IX. Nationalen Volkskongresses (NVK) statt.¹ Wie in den beiden Vorjahren lag die Tagungsdauer bei nur elf Tagen und fiel damit erneut deutlich kürzer aus als frühere Sitzungsperioden. Anwesend waren 2.870 der insgesamt 2.986 Delegierten² des im März 1998 einberufenen IX. NVK.

Wie in jedem Jahr überschneidet sich die NVK-Sitzung mit der Jahrestagung der über 2.000 Mitglieder der Politischen Konsultativkonferenz des Chinesischen Volkes, die vom 3. bis 11. März ebenfalls in Beijing stattfand. Die Tagung der Politischen Konsultativkonferenz, der die

Verfassung der Volksrepublik den Status einer zweiten Kammer der Volksvertretung mit beratender Funktion zuweist, fungiert gewissermaßen als Echo des NVK, indem die dort verhandelten Inhalte noch einmal aufgenommen und multipliziert werden. Die „zwei Sitzungen“, die wiederum von über 2.000 in- und ausländischen Journalisten begleitet werden, bilden so unter anderem den Hintergrund für wichtige Fototermine von Vertretern verschiedener Bevölkerungs- und Berufsgruppen mit hochrangigen Politikern, die sich zu diesem Anlass in einer vorselektierten „Menge“ baden.

Nun ist der einjährige Rhythmus, in dem die Jahrestagungen stattfinden, offenbar lang genug, um zumindest der internationalen Medienöffentlichkeit immer wieder überraschende inhaltliche und inszenatorische Neuigkeiten zu bieten. Bezieht man allerdings die NVK-Tagungen der vergangenen Jahre in den analytischen Horizont mit ein, so ergibt sich in weiten Strecken eine beinahe erschreckende Monotonie durch die alljährliche Wiederholung nicht nur der Diskussions- und Abstimmungsroutinen, sondern auch der behandelten Themen selbst. Gleichwohl sind die sorgfältig inszenierten Jahrestagungen des NVK analytisch deshalb von Interesse, weil sie abseits der jeweiligen inhaltlichen Diskussionen gerade im längerfristigen Zeitvergleich Aufschluss über untergründige Verschiebungen im politischen Kräftegleichgewicht der VR China geben.

Der folgende Beitrag will daher zweierlei leisten: Zum einen sollen wichtige Diskussionsgegenstände und Ergebnisse der jüngsten NVK-Jahrestagung zusammengefasst werden, soweit sie für die weitere politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung Chinas relevant erscheinen. Zum anderen soll eine Einschätzung des Wandels in Funktion und Selbstverständnis des NVK innerhalb des politischen Systems der VR China gegeben werden, wie er sich auf der jüngsten im Vergleich zu vorangegangenen Jahrestagungen abzeichnet. Insbesondere wird die Deutung einer graduellen Emanzipation des NVK zu einem „echten“ Parlament im Sinn demokratischer Kontrolle und Gewaltenteilung zu überprüfen sein, die in den vergangenen Jahren unter westlichen China-Beobachtern zunehmend Anklang gefunden hatte.

Es wird zu zeigen sein, dass der NVK zwar einerseits wachsende Ambitionen zeigt, eine stärkere Kontrolle und Aufsicht über die Regierungsorgane auszuüben und damit seinen in der Verfassung formal zugestandenen Status als „oberstes Organ der Staatsmacht“ zumindest ansatzweise einzulösen. Andererseits zeichnet sich jedoch zugleich eine uneingeschränkte Loyalität des Volkskongresses gegenüber dem Führungsanspruch der Kommunistischen Partei ab. Durch verschiedene Mechanismen vermittelt, tritt der NVK als zunehmend effektives Organ der Legitimationsbeschaffung für die Parteiherrschaft in Erscheinung.

¹ Stellvertretend etwa in RMRB, 5.3.2001.

² Die Zahl beinhaltet die im Dezember 1999 zusätzlich in den NVK gewählten Vertreter der Sonderverwaltungsregion Macau; vgl. Cabestan, Jean-Pierre, „The Relationship between the National People's Congress and the State Council in the People's Republic of China: A Few Checks but no Balances“, Centre d'Etudes Francais sur la Chine contemporaine (CEFC) Working Paper, No. 1 (July 2000).

2 Inhaltliche Agenda und Ergebnisse der Tagung

2.1 Verabschiedung des Zehnten Fünfjahresplans

Im Mittelpunkt der diesjährigen Plenartagung stand die Verabschiedung des Zehnten Fünfjahresplans für die Jahre 2001-05. Ein Vorschlagsentwurf des Fünfjahresplans war bereits im Oktober 2000 der ZK-Plenartagung vorgelegt worden; seither erfolgte seine Ausformulierung unter der Federführung von Ministerpräsident Zhu Rongji, wobei betont wurde, dass konstruktive Ratschläge, zu denen alle Bevölkerungsgruppen auch im Internet aufgefordert worden waren, Berücksichtigung fanden.³ Nachdem inhaltliche Widerstände durch diesen langwierigen Ausarbeitungsprozess bereits bereinigt worden waren, konnte der Zehnte Fünfjahresplan, den Zhu Rongji am ersten Sitzungstag vorstellte, mit großer Mehrheit von den Delegierten verabschiedet werden.

Nach der nun vorgelegten Fassung gliedern sich die Planvorgaben für die kommenden fünf Jahre in die unten stehenden acht Bereiche. Wenn die Liste auch einem festfügten Schema marxistischer Provenienz folgt, das die Landwirtschaft an die erste und den politischen und „geistig-moralischen“ Überbau an die letzte Stelle setzt, dürfte sie doch in den mittleren Positionen die für die kommenden fünf Jahre veranschlagten Prioritäten der Wirtschafts- und Sozialpolitik reflektieren:

1. Stärkung der Landwirtschaft als dem Fundament der Wirtschaft und Erhöhung der bäuerlichen Einkommen;
2. Optimierung der Industriestrukturen;
3. Umsetzung der Strategie zur Entwicklung der Westregion und Förderung eines koordinierten Fortschritts in verschiedenen Landesteilen;
4. Umsetzung der Strategie zur Entwicklung des Landes durch Wissenschaft, Technologie und Bildung sowie zur Entwicklung der Humanressourcen;
5. weitere Vertiefung der Reformen und weitere Öffnung nach außen;
6. fortgesetzte Anhebung der Lebensstandards und Verbesserung des sozialen Sicherungssystems;
7. weitere Umsetzung der Strategie einer nachhaltigen Entwicklung;
8. Förderung der geistigen Zivilisation, Verbesserung der Demokratie und des Rechtssystems sowie Stärkung der Landesverteidigung.⁴

Abbau sozialen Sprengstoffs

Innerhalb dieser umfassenden Planvorgaben für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung Chinas in den kommenden fünf Jahren⁵ kommt der Reform der landwirtschaftlichen Strukturen und der Entwicklungsstrategie für

die Westregion besonderes politisches Gewicht zu. Verlautbartes Ziel ist es dabei, den sozialen Sprengstoff abzubauen, der aus den wachsenden Einkommensdiskrepanzen zwischen Stadt und Land sowie zwischen Küsten- und Binnenregionen entstanden ist.⁶ In einer Pressekonferenz am Rande der Tagung soll Zhu Rongji davon gesprochen haben, dass der Gini-Koeffizient, der ein Maß für die Ungleichverteilung von Einkommen im landesweiten Durchschnitt darstellt, im Jahr 1999 bereits einen Wert von 0,39 (ein Wert von 0 entspräche vollkommener Gleichverteilung der Einkommen) und damit eine im internationalen Vergleich alarmierende Schwelle erreicht habe.⁷ Offenbar nimmt die Regierung angesichts sich häufender Berichte über die zunehmend desolate Situation der bäuerlichen Bevölkerung in manchen Regionen Zentral- und Westchinas den dringenden Handlungsbedarf zunehmend ernst.

Es fragt sich allerdings, inwieweit die nun vorgesehenen Maßnahmen, die in der Mehrzahl – bis in die rhetorischen Formulierungen hinein – an die politischen Willensbekundungen der zurückliegenden Jahre anknüpfen, in der Lage sind, die bestehenden Probleme zu lösen. So wurde etwa der Vorschlag erneut aufgegriffen, die von lokalen Kadern oft willkürlich erhobenen administrativen Gebühren in feste Steuerabgaben zu verwandeln, ein Vorschlag, der bereits seit einigen Jahren als Rezept für eine nachhaltige Reduzierung der finanziellen Belastung der bäuerlichen Bevölkerung gehandelt wird. Nach wie vor aber befinden sich entsprechende Maßnahmen in der Experimentierphase (z.B. in Pilotprojekten in der Provinz Anhui). Diese könnte noch längere Zeit andauern, da inzwischen Bedenken laut wurden, die Umwandlung von Gebühren in Steuern könnte den bereits bestehenden Finanzmangel auf den untersten kommunalen Verwaltungsebenen noch verstärken und gerade im Bereich der dörflichen Infrastruktur zur völligen Einstellung aller öffentlichen Ausgaben führen.⁸

Innovativ erscheint unter den vorgeschlagenen Maßnahmen einzig die allerdings sehr vage formulierte Überlegung, das System des Eigentums an landwirtschaftlich genutztem Grund und Boden dahingehend zu reformieren, dass die bäuerlichen Bewirtschaftungsrechte übertragbar werden. Ziel einer derartigen Reform dürfte es sein, die Bewirtschaftungsrechte als Hypotheken zur erleichterten Aufnahme von Krediten oder als transferierbare Anteile für landwirtschaftliche Produktionszusammenschlüsse zur Steigerung der Effizienz und zur Freisetzung ländlicher Arbeitskräfte für diversifizierte Erwerbsformen einsetzbar zu machen.⁹

⁶Zur teilweise explosiven Situation an der ländlichen Basis vgl. C.a., 2001/2, S.162-168.

⁷SCMP, 16.03.2001; verschiedene chinesische Wissenschaftler ermitteln für die späten neunziger Jahre noch höhere Werte; je nach Einbeziehung formeller bzw. informeller Wirtschaftssektoren wurden für den Gini-Koeffizienten Werte zwischen 0,40 und 0,52 errechnet; vgl. Wang Shaoguang, „The Social and Political Implications of China's WTO Membership“, in: *Journal of Contemporary China*, vol. 9, no. 25 (Nov. 2000), S.372-405.

⁸Entsprechende Bedenken wurden etwa formuliert von dem Ökonomieprofessor Li Qingyun, vgl. SCMP, 14.3.2001.

⁹RMRB, 17., 18.5.2001; XNA, 5.5.2001; SCMP, 5.5.2001; vgl. die Ausführungen des Ökonomen Dong Fureng in: Beijing Zhongguo Xinwen She, 27.2.2001, nach FBIS-CHI-2001-0227.

³Vgl. C.a., 2000/10, S.1167-1170.

⁴RMRB, 6., 16., 17., 18.5.2001.

⁵Zu den wirtschaftlichen Inhalten des Zehnten Fünfjahresplans vgl. den Beitrag von Margot Schüller sowie die Übersicht in der Sparte „Wissenschaft, Bildung, Gesellschaft und Kultur“ in diesem Heft.

Sollten derartige Vorschläge umgesetzt werden, so hätte dies erhebliche Auswirkungen nicht nur auf das sozialistische Eigentumssystem, sondern auch auf die Mobilität der ländlichen Bevölkerung. In diesem Zusammenhang ist auch ein Vorschlag zur Ausarbeitung eines Haushaltsregistrierungsgesetzes von Interesse, der während der Tagung von einem NVK-Delegierten aus der Provinz Jiangxi eingebracht wurde. Danach sei das bisherige, aus der Planwirtschaft herstammende System der Haushaltsregistrierung (*hukou*-System), das eine strikte Trennung von städtischen und ländlichen Haushalten vornimmt, der gegenwärtigen Situation nicht länger angemessen. Um eine ausreichende Mobilität von Humanressourcen zu sichern und eine Absorption der überschüssigen ländlichen Arbeitskräfte in Industrie- und Dienstleistungssektoren zu ermöglichen, sei es dringend an der Zeit, dieses System zu reformieren.¹⁰ Auch hier werden in einigen ländlichen Regionen bereits Experimente durchgeführt,¹¹ an eine landesweite Abschaffung des *hukou*-Systems scheint man allerdings vorerst nicht zu denken.

Rücknahme von Signalen politischer Reformbereitschaft

Was das Thema der Reform des politischen Systems angeht, so bleibt der nun vorgelegte Bericht Zhu Rongjis deutlich hinter den Vorschlägen zurück, die im vergangenen Herbst in dem ebenfalls von Zhu verlesenen Entwurf für den Zehnten Fünfjahresplan enthalten waren. Erstaunlicherweise blieb die Rücknahme der damals gesetzten Signale für eine gestiegene politische Reformbereitschaft der staatlichen Führung von den Kommentatoren vollständig unbemerkt.

So tauchten im jüngsten Bericht des Ministerpräsidenten zwar weiterhin die bekannten Formeln auf, wonach man „demokratische Wahlen, eine demokratische Politikgestaltung, demokratisches Management [in Unternehmen] und demokratische Kontrolle“ fördern sowie die „gesetzmäßigen Rechte und Freiheiten der Bevölkerung“ schützen und „die Menschenrechte respektieren und garantieren“ wolle.¹² Nicht mehr enthalten sind dagegen die im Herbst genannten Ziele einer „Erweiterung der ordnungsgemäßen politischen Partizipation der Bürger“ und einer „wissenschaftlicheren und demokratischeren politischen Entscheidungsfindung“, die damals als innovative Signale gedeutet worden waren. Die Rede ist nun auch nicht länger davon, dass man den Aufbau politischer Basisorganisationen, insbesondere von städtischen und ländlichen Selbstverwaltungsorganen vorantreiben wolle;¹³ erwähnt wird nur noch die Stärkung der lokalen Volkskongresse und Politischen Konsultativkonferenzen im Bereich der Politikberatung und der demokratischen Aufsicht über die staatlichen Verwaltungsorgane auf allen Ebenen.

Es ist nicht auszuschließen, dass die Streichung der zuvor enthaltenen weiter gehenden Passagen auf die institutionellen Eigeninteressen von NVK und PKK zurückzu-

führen ist. Die Einführung von direkt gewählten Organen der Selbstverwaltung auf Dorf- und zuletzt auch auf Gemeindeebene sowie jüngere Experimente mit der Stärkung kommunaler Selbstverwaltung in den Städten haben teilweise einen erheblichen Druck auf alle anderen politischen Akteure erzeugt, seien es Vertreter aus Partei- und Regierungsorganisationen, der lokalen Volkskongresse oder Politischen Konsultativkonferenzen.¹⁴ Allerdings ist nicht ersichtlich, ob die Streichung der entsprechenden Passagen vom Herbst 2000 als bewusste Entscheidung zu werten ist, auf weitere Demokratisierungsschritte in diesem Bereich vorerst zu verzichten.

2.2 Haushaltsplan für das Jahr 2001¹⁵

Der von Finanzminister Xiang Huaicheng vorgelegte Haushaltsplan für das Jahr 2001 sieht eine Erhöhung des Budgetdefizits um 9,3% gegenüber 2000 vor; vermehrte Ausgaben sollen unter anderem in die Bereiche Landwirtschaft, soziale Sicherung, Bildung sowie Wissenschaft und Technologie fließen. Die Höhe des Defizits anteilig am Sozialprodukt wird im internationalen Maßstab noch als unbedenklich bewertet, jedoch haben einzelne chinesische Ökonomen inzwischen – nach den Erfahrungen der Inflationsrunden in den Jahren 1987-89 und 1993-95 – damit begonnen, vor den inflationären Gefahren einer fortgesetzt expansiven Fiskalpolitik zu warnen.¹⁶

Massive Aufstockung des Militärbudgets

International erregte vor allem die massive Aufstockung des Militärbudgets um 17,7% gegenüber dem Vorjahr Aufsehen. Nach offiziellen Angaben erreichen die geplanten Ausgaben im Militärbereich damit eine Höhe von 141 Milliarden RMB (rund 17,2 Milliarden US\$) und einen Anteil von rund 1,4% am Bruttosozialprodukt. Die tatsächlichen Verteidigungsausgaben dürften nach unterschiedlichen Schätzungen internationaler Experten allerdings um das Zwei- bis Vierfache höher liegen; so sind etwa Ausgaben für den Kauf von Waffen, für Forschung und Entwicklung im Rüstungsbereich sowie für Pensionszahlungen an im Ruhestand befindliche Armeeangehörige in anderen Haushaltsposten verborgen oder überhaupt nicht ausgewiesen.¹⁷

Die Erhöhung des Militärbudgets liegt dennoch weitgehend im Trend der vergangenen Jahre, als die offiziellen Steigerungsraten real zwischen 12 und 15 Prozent betragen hatten. Für die gesamte kommende Periode des Zehnten Fünfjahresplanes (2001-05) wird ein reale Zunahme der Verteidigungsausgaben von 15-20 Prozent jährlich veranschlagt. Seit den frühen achtziger Jahren ist die Führung bestrebt, die technologisch rückständige Armee zu modernisieren. Nach Angaben des Finanzministers soll ein beträchtlicher Teil der jüngst beschlossenen Ausgabenerhöhungen für die Erhöhung des Soldes für die insgesamt 2,5 Millionen Offiziere und Soldaten verwendet werden.

¹⁴Vgl. dazu C.a., 2000/2, S.162-168.

¹⁵Für eine ökonomische Auswertung des jüngsten Haushaltsplans vgl. ebenfalls den Beitrag von Margot Schüller.

¹⁶So etwa Dong Fureng in Hong Kong Zhongguo Tongxun She, 2.3.2001, nach FBIS-CHI-2001-0302.

¹⁷XNA, 5., 6.3.2001; SCMP, 5., 6.3.2001; Hong Kong AFP, 6.3.2001, nach FBIS-CHI-2001-0306; *Economist*, 10.3.2001, S.61/62.

¹⁰Xinhua, 8.3.2001, nach BBC EF, 9.3.2001; XNA, 15.3.2001.

¹¹Vgl. C.a., 2000/8, Ü 12.

¹²RMRB, 17.5.2001; XNA, 5.3.2001.

¹³Zu den im Entwurf vom Herbst 2000 enthaltenen Passagen siehe C.a., 2000/10, S.1169-1170.

Vor dem Hintergrund der fortgesetzten Einkommenszuwächse anderer Bevölkerungsgruppen und der effektiven Beschneidung lukrativer kommerzieller Betätigungsmöglichkeiten des Militärs seit 1998 sieht sich die Führung offenbar gezwungen, die Einkommen der Armee nachhaltig aufzubessern. Mehrere internationale Kommentatoren vermuten auch, dass der ab dem nächsten Jahr anstehende Generationenwechsel der Führungselite Anlass ist, sich durch Gehaltssteigerungen des Wohlwollens des Militärs zu versichern.¹⁸

Begründet wird die signifikante Aufstockung des Militärbudgets aber auch mit der Notwendigkeit, sich den „drastischen Veränderungen der militärischen Lage in der Welt“ anzupassen und rüstungstechnologisch aufzuholen. Nach den früheren Erfahrungen des Golfkriegs dürfte vor allem das jüngste Erlebnis des Kosovo-Kriegs nachwirken. In der chinesischen Wahrnehmung löste dieser Krieg insofern einen „Schock“ aus, als hier ohne Zustimmung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen unter dem Vorwand des Schutzes von Menschenrechten ein regional begrenzter Krieg geführt wurde, in dem die alliierten Streitkräfte der NATO aufgrund der eingesetzten Hochtechnologieaffen keine nennenswerten Personenschäden oder Opfer zu beklagen hatten. Nach Meinung von Beobachtern fürchtet man, dass China in Zukunft ebenfalls zum Schauplatz derartiger militärischer Auseinandersetzungen werden könnte.¹⁹

2.3 Rechenschaftsberichte der obersten Justizbehörden

Wie in jedem Jahr legten der Präsident des Obersten Volksgerichtshofs, Xiao Yang, sowie der Generalstaatsanwalt, Han Zhubin, vor der Plenartagung des NVK Rechenschaftsberichte über die Arbeit im zurückliegenden Jahr ab. Beide stellten die Schwerpunkte in der Arbeit der verschiedenen Justizorgane des Landes vor, wobei neben der Bekämpfung des Falungong-„Kultes“ vor allem die Korruptionsbekämpfung im Vordergrund stand. Wie üblich wurden die dabei erzielten Erfolge in Gestalt von Zahlen zu strafrechtlichen Prozessen, Urteilen und aufgedeckten Schadenssummen quantifiziert, die sämtlich einen signifikanten Anstieg gegenüber den Vorjahren aufwiesen. Als besonders wirksame Maßnahme wurden auch die im Frühjahr 2000 gegen den ehemaligen stellvertretenden Provinzgouverneur Hu Changqing und den früheren stellvertretenden Vorsitzenden des NVK Cheng Kejie verhängten Todesurteile aufgeführt, die eine deutliche abschreckende Wirkung entfaltet hätten.²⁰

In Vorwegnahme erwarteter Kritik aus den Reihen der Delegierten übten beide Redner aber auch verhältnismäßig scharfe Selbstkritik. Xiao Yang wie auch Han Zhubin gestanden ein, dass sich unter Richtern und Staatsanwälten selbst nicht wenige „schwarze Schafe“ befänden, die sich an korrupten Aktivitäten beteiligten. Ihr Beispiel schädige das Vertrauen der Bevölkerung in den Justizapparat erheblich, der ja für die Korruptionsbekämpfung zentrale Verantwortung trage. Zu den verbreiteten Missständen trage zudem das niedrige durchschnittliche

Bildungsniveau und die oft mangelnde fachliche Kompetenz des Justizpersonals bei. Beide gelobten für die Zukunft noch intensivere Bemühungen, um Korruption und Willkür in Gerichten und Staatsanwaltschaften zu beseitigen. Zu diesem Zweck sollten berufliche Qualifizierungsmaßnahmen ebenso Einsatz finden wie Kampagnen zur politischen und moralischen Schulung des Personals.²¹ Auch hier bleiben die vorgesehenen Maßnahmen weitgehend im Rahmen der routinemäßigen Willensbekundungen der vergangenen Jahre; es ist daher nicht abzusehen, dass in diesem Bereich durchgreifende Reformschritte unternommen werden.

Die beiden Berichte wurden von jeweils über 70% der Delegierten angenommen. Der verbreiteten Deutung der internationalen Medien, wonach die Ablehnungen und Enthaltungen bei der Abstimmung über den Bericht Xiao Yangs zusammen eine Rate von 26% und bei der Abstimmung über den Bericht Han Zhubins eine Rate von 29% einen dramatischen Anstieg der Protesthaltung zum Ausdruck bringe, kann hier nicht zugestimmt werden. Die beiden Raten lagen fast so hoch wie im Vorjahr und deutlich niedriger als in den Jahren 1997 und 1998, als der Tätigkeitsbericht der Obersten Staatsanwaltschaft jeweils mit nur rund 60% der Stimmen angenommen worden war.

Bemerkenswert aber ist vor allem, dass der Justizapparat in seiner Verantwortung für die Korruptionsbekämpfung in diesem Jahr durch die Stellungnahmen mehrerer Delegierter tendenziell entlastet wurde. Beispiele hierfür sind Äußerungen mehrerer Abgeordneter, wonach die verbreitete Korruption in Phasen der gesellschaftlichen Transformation, wie China sie gerade durchmache, als ein letztendlich unvermeidliches Phänomen zu verstehen sei. Der Übergang von plan- zu marktwirtschaftlichen Strukturen verursache vorübergehend eine „chaotische Umverteilung von Interessen, die zu unausgeglichenen gesellschaftlichen Werten und verzerrten Kriterien dessen führt, was richtig und was falsch ist“. Ein weiterer Delegierter war in diesem Kontext mit der Feststellung zu vernehmen: „[In der Vergangenheit] gaben wir den Justizbehörden die Schuld an einer ganzen Reihe von Problemen, die wir ihnen auf die Türschwelle legten, und etliche von uns Delegierten stimmten auf den NVK-Plenartagungen gegen ihre Arbeitsberichte, weil wir in der Tat frustriert und besorgt waren. Inzwischen dagegen üben wir zwar weiterhin Kritik und bringen Vorschläge ein, doch wird dabei den Gerichten und Staatsanwaltschaften des Landes mehr Verständnis und Vertrauen entgegengebracht.“ Ein dritter Abgeordneter wurde zitiert: „Als ich Herrn Xiao [Yang] davon sprechen hörte, dass er nicht genug getan habe, um den lokalen Gerichten in ihrem Kampf gegen die Einflussnahme von lokalen und bürokratischen protektionistischen Interessen zur Seite zu stehen, war mir sehr schwer zu Mute. [Seine] Worte hier auf der NVK-Tagung sind ein Zeichen von Ratlosigkeit und Hilflosigkeit – wir können es uns nicht erlauben, tatenlos daneben zu stehen.“²²

¹⁸ *Economist*, 10.3.2001, S.61/62; FT, 6.3.2001; SCMP, 9.3.2001.

¹⁹ IHT, 6.3.2001; FT, 6.3.2001.

²⁰ Vgl. C.a., 2000/3, Ü 16, 2000/4, Ü 12.

²¹ RMRB, 11.3.2001; XNA, 10.3.2001.

²² XNA, 14.3.2001.

2.4 Verabschiedung einer Gesetzesänderung

Zur Abstimmung stand in diesem Jahr einzig eine Änderung des Joint-Venture-Gesetzes, die von den Delegierten mit großer Mehrheit verabschiedet wurde. Die Änderung war im Zuge des bevorstehenden Beitritts Chinas zur Welthandelsorganisation (WTO) nötig geworden, da die WTO-Regeln die bisherigen restriktiven Bestimmungen in diesem Bereich verbieten. So wurden etwa bislang gültige *Local-content*-Auflagen sowie Klauseln gestrichen, wonach Joint Ventures ihre Produktionspläne an die zuständigen Verwaltungsbehörden zu melden hatten.²³ Für das kommende Jahr wurden weitere Änderungen bzw. Neuformulierungen von Gesetzen im Zusammenhang des WTO-Beitritts angekündigt. Außerhalb des Bereichs des Wirtschaftsrechts standen keine Gesetzesvorlagen zur Verabschiedung an.

2.5 Personalentscheidungen

Wie im letzten spielten auch in diesem Jahr Personalentscheidungen eine marginale Rolle. Nachdem im vergangenen Jahr vier Mitglieder des Ständigen Ausschusses des NVK durch Tod, Rücktritt oder wegen persönlichen Fehlverhaltens ausgefallen waren, darunter der wegen Korruption hingerichtete Cheng Kejie, mussten vier Ersatzkandidaten gefunden werden. Als neue Mitglieder wurden der kurz zuvor zurückgetretene Leiter der Staatlichen Kommission für Wirtschaft und Handel, Sheng Huaren,²⁴ der frühere Parteisekretär der Provinz Henan, Jia Zhijie, der frühere stellvertretende Vorsitzende des Volkskongresses der Provinz Hainan, Wang Xueping, sowie He Yicheng, Mitglied des Wirtschaftsausschusses der Sonderverwaltungsregion Macau, bestätigt. Überraschenderweise wurde der Ständige Ausschuss damit zwar wieder auf die ursprüngliche Mitgliederzahl von 155 aufgestockt, die zuvor von Cheng Kejie besetzte Position eines der insgesamt 17 stellvertretenden Vorsitzenden des NVK ist jedoch unbesetzt geblieben.²⁵

Nur eine Woche vor der Plenartagung hatte der Ständige Ausschuss im Übrigen die Neubesetzung zweier Ministerämter bestätigt: An die Stelle des bisherigen Leiters der Staatlichen Kommission für Wirtschaft und Handel, Sheng Huaren, trat sein bisheriger Stellvertreter Li Hongrong; Zhu Lilan wurde in ihrem bisherigen Amt als Ministerin für Wissenschaft und Technologie von ihrem Stellvertreter Xu Guanhua abgelöst. Frau Zhu wurde vom Ständigen Ausschuss zugleich als stellvertretende Vorsitzende des NVK-Fachausschusses für Bildung, Wissenschaft, Kultur und Gesundheit (vgl. dazu unten) bestätigt.²⁶

²³XNA, 10.3.2001.

²⁴Vgl. die Übersicht in der Sparte „Innenpolitik“ in diesem Heft.

²⁵SCMP, 5., 16.3.2001.

²⁶XNA, 28.2., 1.3.2001.

3 Zur institutionellen Entwicklung des NVK

3.1 Auf dem Weg zu einer parlamentarischen Demokratie ... ?

Die institutionelle Entwicklung des NVK seit dem Beginn der Reformperiode wird von hohen Erwartungen hinsichtlich einer schrittweisen Demokratisierung des politischen Systems der VR China begleitet. Während der NVK traditionell als reine „Abstimmungsmaschinerie“ (*biaojue jiqi*) bzw. „Zustimmungsparlament“ galt, haben Beobachter seit den frühen neunziger Jahren Zeichen eines wachsenden Selbstbewusstseins und einer zunehmenden politischen Einflusskraft des NVK erkannt. Optimistische Kommentatoren im Westen argumentierten, dass der Volkskongress den Pfad einer schleichenden Parlamentarisierung beschritten habe, auf dem er schrittweise, wenn auch sehr langsam, in die Rolle eines „Obersten Organs der Staatsmacht“ hineinwache, die ihm in der Verfassung der VR China formal zugewiesen wird. Westlichen Vorbildern folgend, übernehme er nach und nach echte parlamentarische Funktionen und stelle eine zunehmend wichtige Kraft in einem entstehenden System demokratischer *Checks and Balances* dar.

Diese optimistische Deutung einer schrittweisen Emanzipation des NVK zu einer ernstzunehmenden parlamentarischen Kraft wurde an mehreren Indikatoren festgemacht. Als wichtigste Faktoren seiner steigenden politischen Bedeutung wurden etwa (a) der zunehmende Output der Gesetzesarbeit, (b) die wachsenden organisatorischen Kapazitäten sowie (c) das wachsende Selbstbewusstsein der NVK-Delegierten genannt.²⁷ Im Folgenden sollen diese Kriterien herangezogen werden, um anlässlich der jüngsten Jahrestagung des NVK zu ermitteln, inwieweit dieser sich tatsächlich auf dem Weg einer schrittweisen Parlamentarisierung und Demokratisierung befindet.

(a) Legislativer Output

In seiner Funktion als Präsident des NVK berichtete Li Peng auf der Jahrestagung über die Tätigkeiten des NVK und dessen Ständigem Ausschuss im zurückliegenden Jahr. Der Ständige Ausschuss stellt ein 155-köpfiges Gremium dar, das im Unterschied zum Plenum der NVK-Delegierten regelmäßig in Beijing zusammentrifft und für die laufende Durchführung und Koordination der legislativen und sonstigen Aufgaben des Kongresses verantwortlich ist. Nach aktuellen Angaben haben der NVK und sein Ständiger Ausschuss seit der Einleitung der Reformpolitik im Jahr 1979 mehr als 390 Gesetze bzw. Gesetzesänderungen und rechtliche Bestimmungen verabschiedet. Davon verabschiedete der Ständige Ausschuss allein im vergangenen Jahr 14 Gesetze sowie eine Resolution; daneben wurden Vorlagen für Änderungen von 12 weiteren Gesetzen diskutiert.²⁸ Diese Zahlen erscheinen durchaus

²⁷So etwa Pei Minxin, „Political Change in Post-Mao China: Progress and Challenges“, Beitrag auf der Internationalen Konferenz „Was the Chinese Revolution really necessary? Interpreting fifty years of the People's Republic of China“, Hamburg, September 1999.

²⁸RMRB, 10., 20.3.2001; XNA, 9.3.2001.

beachtlich, wenn man sieht, dass von den im Lauf der neunziger Jahre durch den NVK verabschiedeten Gesetzen und Bestimmungen vor 1978 nur ein knappes Dutzend in Kraft waren.²⁹

Andererseits relativiert sich dieser Eindruck, wenn man dem legislativen Output des NVK die Zahl der administrativen Regulierungen und Verordnungen gegenüberstellt, die in derselben Periode vom Staatsrat bzw. von administrativen Organen unter dessen Führung ergangen sind. Lag der offiziell genannte Output der so genannten „ministeriellen Gesetzgebung“ (*bumen lifa*) im Oktober 1999 bei „über 700“,³⁰ so ist er inzwischen auf „über 800“ angewachsen.³¹ Die hohe Zahl erklärt sich durch den enorm gestiegenen Bedarf an flexiblen und schnell greifenden gesetzlichen und administrativen Regelungen, wie er im Zuge der Wirtschaftsreformen entstanden ist. Zwar ist seit Juli 2000 ein „Gesetzgebungsgesetz“ (*lifa fa*) in Kraft, das eine klarere Abgrenzung und Beschränkung legislativer Aktivitäten der staatlichen Verwaltungsorgane vorsieht, jedoch ist eine effektive Reduktion derselben zugunsten einer stärkeren legislativen Rolle des NVK bislang nicht festzustellen.³²

Auch ist zu sehen, dass der Gesetzgebungsprozess des NVK außerhalb des wirtschaftsrechtlichen Bereichs, dem im Kontext der Reform- und Öffnungspolitik von der internationalen Öffentlichkeit viel Aufmerksamkeit geschenkt wird, häufig sehr zäh vonstatten geht. Gerade in gesellschaftlich und politisch wichtigen Fragen wird die Verabschiedung von neuen Gesetzen bzw. Gesetzesänderungen über Jahre hinweg immer wieder neu vertagt. Ein bezeichnender Fall ist etwa ein geplantes Pressegesetz, das bereits im Jahr 1988 in die NVK-Debatten eingebracht worden war. Nachdem eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen worden ist, die zahlreiche Studien im Bereich des Pressewesens veranlasst hat, und nachdem mehrere NVK-Delegierte für die Ausarbeitung eines entsprechenden Gesetzes plädiert haben, wird der Stand in diesem Jahr damit umschrieben, dass „[...] die zuständigen Abteilungen der Regierung die Möglichkeit des Erlasses eines Pressegesetzes ernsthaft untersuchen“.³³ Weitere Beispiele sind Änderungen im Ehegesetz oder ein geplantes neues Gesetz zur Regelung der Selbstverwaltungsrechte ethnischer Minderheiten, deren Verabschiedung aufgrund der heiklen gesellschaftlichen Fragen, die sie berühren, aufgeschoben worden ist.³⁴ Seit mehreren Jahren wird ferner etwa auch ein „Handelskammergesetz“ diskutiert, das die Tätigkeiten von wirtschaftlichen Interessenverbänden auf eine klare gesetzliche Grundlage stellen soll; über den Stand der Ausarbeitung und Inhalte gibt es allerdings bislang keinerlei Hinweise.³⁵

Schließlich ist die beachtliche Anzahl von Anträgen zu hinterfragen, die regelmäßig von NVK-Delegierten eingebracht werden; für das zurückliegende Jahr nannte Li Peng in seinem Bericht die stattliche Zahl von 1.040 Anträgen, von denen 268 den verschiedenen Fachausschüs-

sen des NVK (vgl. dazu unten) und die verbleibenden 772 den jeweils zuständigen Verwaltungsorganen vorgelegt werden sollen.³⁶ Kritischen Einschätzungen zu Folge handelt es sich bei 80-90% solcher Anträge um Stellungnahmen, Meinungen, Vorschläge etc. – darunter zahlreiche „Lobes-Anträge“, die die Arbeit der Regierung würdigen –, während lediglich 10-20% legislativer Natur sind. Nach Angaben von NVK-Delegierten werden wiederum für rund ein Viertel der Fälle, in denen in Anträgen Kritik an bestehenden Problemen zur Sprache gebracht wird, entsprechende Lösungen gefunden.³⁷

Damit wird deutlich, dass der legislative Output des NVK zwar in absoluten Größen gemessen durchaus beachtlich, im Vergleich zur erheblich umfangreicheren Regulierungstätigkeit der staatlichen Verwaltungsorgane sowie im Hinblick auf die behandelten legislativen Inhalte aber deutlich zu relativieren ist.

(b) Organisatorische Kapazitäten

Optimistische Beobachter führen als weiteres Argument für die Entwicklung des NVK hin zu einem Organ mit wachsender politischer Einflusskraft den Ausbau der organisatorischen Kapazitäten an, wie er seit den achtziger Jahren stattgefunden hat.³⁸ Genannt wird vor allem der Zuwachs nicht nur an Delegierten (so ist der NVK mit seinen knapp 3.000 Mitgliedern inzwischen das größte „Parlament“ weltweit), sondern auch an fest angestelltem Verwaltungspersonal. Lag die Zahl der Mitarbeiter in administrativen Gremien und Arbeitsausschüssen des Ständigen Ausschusses des NVK etwa im Jahr 1987 bei 500, so ist sie bis zum Jahr 1999 bereits auf rund 1.200 Personen angewachsen, die ein ständig zunehmendes Pensum an organisatorischen und juristischen Aufgaben bewältigen.³⁹

Ferner wird die wachsende juristische und sonstige fachliche Expertise herausgestellt, die der NVK in den vergangenen zwanzig Jahren angesammelt hat. So verfügt der NVK inzwischen über folgende neun Fachausschüsse mit spezialisierten Kompetenzen in bestimmten Rechtsbereichen:

- Rechtsausschuss (*fali weiyuanhui*) (seit 1983)
- Nationalitätenausschuss (*minzu weiyuanhui*) (seit 1983)
- Ausschuss für Finanz- und Wirtschaftsfragen (*caizheng jingji weiyuanhui*) (seit 1983)
- Ausschuss für internationale Belange (*waishe weiyuanhui*) (seit 1983)
- Ausschuss für Belange von Überseechinesen (*Huaqiao weiyuanhui*) (seit 1983)
- Ausschuss für Bildung, Wissenschaft, Kultur und Gesundheit (*jiaoyu kexue wenhua weisheng weiyuanhui*) (seit 1983)
- Ausschuss für Inneres und Justiz (*neiwu sifa weiyuanhui*) (seit 1988)

²⁹Pei Minxin, a.a.O.

³⁰Vgl. C.a., 1999/10, Ü 10.

³¹RMRB, 10., 20.3.2001; XNA, 9.3.2001.

³²C.a., 2000/3, Ü 14; vgl. Cabestan, Jean-Pierre, a.a.O.

³³XNA, 3.3.2001.

³⁴SCMP, 5.3.2001

³⁵Interviews der Autorin mit Vertretern des Bundes für Industrie und Handel im Juni und Juli 2000.

³⁶XNA, 15.3.2001.

³⁷Cabestan, Jean-Pierre, a.a.O., S.9.

³⁸Pei Minxin, a.a.O.

³⁹Cabestan, Jean-Pierre, a.a.O., S.14/15.

- Ausschuss für Umwelt- und Ressourcenschutz (*huanjing yu ziyuan baohu weiyuanhui*) (seit 1993)
- Ausschuss für landwirtschaftliche und ländliche Belange (*nongye yu nongcun weiyuanhui*) (seit 1998)⁴⁰

Jedem dieser Ausschüsse, die wiederum über Verwaltungs-, Forschungs- und juristische Abteilungen verfügen, gehören rund zwanzig bis dreißig Mitglieder an, darunter fünf bis sechs Vorsitzende. In der Mehrzahl handelt es sich dabei um ehemalige Partei- und Regierungsfunktionäre, die im Lauf ihrer früheren Tätigkeit einschlägige Kontakte und Erfahrungen in der Praxis bestimmter Verwaltungsbereiche gesammelt haben, welche sie für die Arbeit in den jeweiligen Fachausschüssen nutzen können. Daneben steht die Expertise von namhaften akademischen Vertretern und Wissenschaftlern zur Verfügung, die gerade im Bereich des Wirtschaftsrechts innovative Inputs einbringen.⁴¹

Damit sind grundsätzlich durchaus günstige Voraussetzungen für eine kompetente Gesetzgebungsarbeit des NVK geschaffen. Die in den vergangenen Jahren vom NVK verabschiedeten Gesetze zeugen somit tatsächlich von einer erheblichen Zunahme an juristischer und fachlicher Expertise, die auf die Tätigkeit eben dieser Fachausschüsse zurückzuführen ist.

Einschränkend ist jedoch zugleich zu sehen, dass der Wirkungskreis der Fachausschüsse nach wie vor erheblich begrenzt ist. Zwar sind die Fachausschüsse formal dazu berechtigt, eigenständig Gesetzesvorlagen zu initiieren. In der Praxis wird der weitaus überwiegende Teil an Vorlagen aber vom Staatsrat (70%) bzw. diesem untergeordneten Organen, vom Obersten Volksgerichtshof oder der Obersten Staatsanwaltschaft eingebracht. Sofern diese von externer Seite herangetragen Vorlagen den Fachausschüssen überhaupt zur Befassung vorgelegt werden, beschränkt sich deren Rolle dann notgedrungen darauf zu versuchen, einzelne Änderungen und Zusätze vorzunehmen – Bemühungen, die nach Angaben von Delegierten häufig genug scheitern. Wie oben bereits angemerkt, wird auch von den Anträgen, die aus den Reihen des NVK selbst stammen, nur ein geringer Anteil (im vergangenen Jahr rund ein Viertel) zur Befassung an die Fachausschüsse übertragen.⁴²

Anlass für Frustrationen in den Reihen der Mitglieder der Fachausschüsse ist darüber hinaus die Tatsache, dass dem Ständigen Ausschuss des NVK neben einem Allgemeinen Büro noch eine eigene Kommission für Gesetzgebungsbelange (*changwuwei fazhi gongzuo weiyuanhui*) sowie eine Kommission für Belange des Staatshaushalts (*changwuwei yusuan gongzuo weiyuanhui*) angegliedert sind. Während die letztere Kommission, die Ende 1999 zum Zweck einer verbesserten Haushaltskontrolle durch den NVK eingesetzt worden ist, die Arbeit der Fachausschüsse, insbesondere des Ausschusses für Finanz- und Wirtschaftsarbeit, weitgehend unterstützt, wird die Tätigkeit der ersteren Kommission von den Fachausschüssen in erster Linie als Hemmnis in ihrer Arbeit wahrgenommen. Die Kommission für Gesetzgebungsbelange fungiert

mit ihren mehr als 150 Mitgliedern nämlich unter anderem als ein „Gatekeeper“ bei der Zuweisung legislativer Aufgaben an die Fachausschüsse. So nimmt sie nicht nur die Ausarbeitung vieler Gesetzestexte selbst in die Hand, sondern bestimmt auch darüber, welche Vorlagen überhaupt zur Einsicht an die Fachausschüsse weitergegeben werden. Diese Regelung hat zu erheblichen Spannungen und Konflikten innerhalb des NVK geführt; insbesondere der Rechtsausschuss litt unter der dominanten Stellung der Kommission. Während vor 1998 jede Gesetzesvorlage zunächst von der Kommission geprüft zu werden hatte, können die Fachausschüsse seither in einzelne Vorlagen direkt Einsicht nehmen – ein Reformschritt, der das Konfliktpotenzial ein wenig abgebaut hat. Nach wie vor beeinträchtigen die internen Spannungen innerhalb des NVK jedoch dessen legislative Arbeit.⁴³

(c) Wachsendes Selbstbewusstsein der Delegierten

Als Indikator einer zunehmenden Bedeutung des NVK als parlamentarisches Organ wird schließlich von vielen Beobachtern das wachsende Selbstbewusstsein genannt, das seine Delegierten an den Tag legen. Dieses Selbstbewusstsein zeige sich vor allem in der Opposition gegen einzelne Gesetzesvorlagen und Personalentscheidungen sowie gegen die Arbeit bestimmter Regierungsorgane, über die die NVK-Mitglieder auf den Jahrestagungen abzustimmen haben.⁴⁴ Als Beispiele werden hier die relativ hohen Raten von Ablehnungen und Enthaltungen bei der Abstimmung über das Bildungsgesetz (26%) oder das Zentralbankgesetz (32%) im Jahr 1995 angeführt; als Ausdruck erheblichen Widerstands wird etwa auch die Bestätigung Han Zhubins als Generalstaatsanwalt mit nur 66% der abgegebenen Stimmen im Jahr 1998 gewertet. Eine klare Protesthaltung wird aber vor allem in den Abstimmungen über die Tätigkeitsberichte des Obersten Volksgerichtshofs und der Obersten Volksstaatsanwaltschaft erkannt, die in den vergangenen Jahren jeweils auf Ablehnungs- bzw. Enthaltungsquoten von bis zu 40% stießen; auch der Finanzminister hatte bei der Vorstellung seines Haushaltsplans für das jeweils bevorstehende Jahr mit einer Quote von bis zu 25% an Ablehnungen und Enthaltungen zu rechnen.⁴⁵

So positiv sich dieses Abstimmungsverhalten von dem früheren Image des NVK als reines „Abnick-Organ“ abhebt, ist es in seiner Aussagekraft für die Herausbildung demokratischer Spielregeln doch mit einiger Zurückhaltung zu bewerten. Zum einen ist zu sehen, dass in den Abstimmungen auf den NVK-Plenartagungen trotz teilweise signifikanter negativer Stimmquoten die erforderliche positive Mehrheit von 50% der Stimmen bislang nicht verfehlt worden ist. Wichtige Entscheidungen der parteistaatlichen Führung wurden so vom NVK noch immer erfolgreich verabschiedet. Die Abstimmungsergebnisse lassen annehmen, dass hier funktionsfähige Kooptationsmechanismen im Spiel sind, die verhindern, dass ein zu großer Teil der NVK-Delegierten, von denen rund zwei Drittel Mitglieder der Kommunistischen Partei sind, „ausschert“.

⁴³Ebenda.

⁴⁴Pei Minxin, a.a.O.

⁴⁵Ebenda; C.a., 1997/3, Ü 9, 1998/3, S.277, 1999/3, S.267, 2000/3, Ü 14.

⁴⁰Ebenda.

⁴¹Ebenda, S.14.

⁴²Ebenda, S.15-20.

Zum anderen erscheint der Umstand bemerkenswert, dass die Negativ-Quoten sich im Zeitverlauf weitgehend konstant innerhalb fester Margen bewegen. Dies legt die Vermutung nahe, dass die Stimmverhältnisse unter den NVK-Delegierten weniger ein Ausdruck spontanen Protestverhaltens als vielmehr eines geschickten Austarierens der „Volksmeinung“ ist, die zu reflektieren der NVK Anspruch erhebt. So fällt auf, dass Jahr um Jahr jene Abstimmungen die höchsten Negativ-Quoten auf sich ziehen, die im Zusammenhang mit dem Thema der Korruptionsbekämpfung stehen. Von einer spontanen Protesthaltung kann hier insofern nur bedingt die Rede sein, als die parteistaatliche Führung sich seit Jahrzehnten bemüht zeigt, ihre Entschlossenheit im Kampf gegen die Korruption unter Beweis zu stellen – was nicht zuletzt den Vorteil bietet, Kritik an bestehenden Problemen auf individuelles Fehlverhalten und nicht auf Defizienzen des politischen Systems zurückzuführen. Damit gehört es gewissermaßen zum „guten Ton“ eines jeden Politikers und Volksvertreters, lautstark gegen die Missstände zu protestieren. Schließlich scheint ein signifikanter Anteil an Ablehnungen und Enthaltungen aus Sicht der chinesischen Führung nicht ungelegen, seit man dort das positive Echo bemerkt hat, auf das „demokratische“ Abstimmungs- und Wahlverfahren in der heimischen, vor allem aber in der internationalen Öffentlichkeit stoßen.

Wie oben dargestellt, lagen die Abstimmungsergebnisse der diesjährigen Plenartagung des NVK durchaus im bzw. leicht unter dem Schnitt der Ergebnisse der letzten Jahre und stillten somit zumindest ansatzweise den Hunger der internationalen Medien nach „Proteststimmen“. Überraschungen blieben auch deshalb aus, weil keine wichtigen Personalentscheidungen zur Abstimmung anstanden.

3.2 ... Oder zu einem loyalen Legitimationsbeschaffer für die Partei?

Vor dem Hintergrund der dargestellten Beschränkungen in der legislativen Arbeit, der organisatorischen Kapazität und dem politischen Selbstbewusstsein des NVK müssen allzu optimistische Erwartungen hinsichtlich einer schrittweisen Entwicklung hin zu einem Parlament nach dem Vorbild westlicher Demokratien enttäuscht werden. Daraus ist jedoch nicht abzuleiten, dass der NVK nach einigen vielversprechenden Anfängen in den achtziger und neunziger Jahren wieder in die traditionelle Rolle einer bloßen „Abstimmungsmaschinerie“ zurückfallen würde. Vielmehr zeichnet sich eine ambivalente institutionelle Entwicklung ab, in der der NVK einerseits seine Kontroll- und Aufsichtsfunktion gegenüber der Regierung und den Justizbehörden ausbaut, andererseits aber gegenüber der Kommunistischen Partei immer mehr die Rolle eines loyalen Legitimationsbeschaffers übernimmt.

Stärkung der Kontroll- und Aufsichtsfunktionen gegenüber Regierung und Justiz

Seit der Übernahme des NVK-Vorsitzes durch Li Peng, der „No. 2“ in der chinesischen Führungselite nach Jiang Zemin, im März 1998, lässt sich ein wachsender Anspruch des NVK beobachten, seinem formalen Verfassungsstatus

als „oberstes Organ der Staatsmacht“ durch eine stärkere Kontrolle und Aufsicht über Regierung und Justiz näher zu kommen. Die jüngste Jahrestagung des NVK setzte diesen Trend fort, indem auch hier dem Anspruch nach einem Ausbau „parlamentarischer“ Aufsichtsfunktionen starkes Gewicht beigemessen wurde. Dies ist nicht nur Äußerungen von Li Peng und anderen Vertretern des NVK zu entnehmen, die während der Tagung alle erdenklichen Gelegenheiten nutzten, um entsprechenden Forderungen Ausdruck zu verleihen – das allgegenwärtige Thema der Korruptionsbekämpfung bot hier jeweils einen willkommenen „Aufhänger“, um die Notwendigkeit einer stärkeren Aufsicht zu begründen.⁴⁶

Vielmehr war auch in den verschiedenen Tätigkeitsberichten von Regierungs- und Justizvertretern als ein Grundtenor zu vernehmen, dass man sich den Kontrollansprüchen des NVK aufgrund eines gestiegenen öffentlichen Rechtfertigungsdruckes – notgedrungen – stellen wolle. So wurden der Präsident des Obersten Volksgerichtshofs und der Generalstaatsanwalt nicht müde zu betonen, dass man die Mahnungen des NVK beherzigen und sich zukünftigen Inspektionsteams gegenüber noch kooperativer als in der Vergangenheit zeigen wolle. Erstmals fand auch eine neue Regelung zur Budgetkontrolle Erwähnung, wonach nicht nur die Regierung als Ganze ihren Haushalt auszuweisen hat, sondern auch die Budgets von über zwanzig ministeriellen Organen unterhalb des Staatsrats dem NVK einzeln zur Billigung vorgelegt werden müssen.⁴⁷

Bereits im Dezember 1999 hatte der Ständige Ausschuss des NVK zwei Beschlüsse zur „Stärkung der Wirtschaftsaufsicht“ und der „Stärkung der staatlichen Haushaltsprüfung und -aufsicht“ angenommen, der vom Fachausschuss für Finanz- und Wirtschaftsfragen ausgearbeitet worden war.⁴⁸ In seinem Bericht auf der diesjährigen Plenartagung kündigte Li Peng nun an, dass in diesem Jahr ein seit 1993 formulierter Entwurf für ein „Aufsichtsgesetz“, das die Kompetenzen des NVK in diesen Bereichen auf eine klare rechtliche Grundlage stellen solle, zur endgültigen Ausarbeitung durch den Ständigen Ausschuss des NVK anstünde.⁴⁹ Freilich bleibt abzuwarten, wann es zur tatsächlichen Verabschiedung eines solchen Gesetzes kommen wird.

Eine dynamische Perspektive erhalten derartige Ambitionen des NVK durch die inzwischen von mehreren Seiten erhobenen Forderungen, enger mit den lokalen Volkskongressen zusammenzuarbeiten. Die Volkskongresse der unteren Verwaltungsebenen sollten nicht nur in ihren Aufsichtsfunktionen gegenüber den lokalen Regierungs- und Justizbehörden gestärkt, sondern die dort gewonnenen positiven Erfahrungen auch schrittweise auf die nationale Ebene übertragen werden.⁵⁰ Sollten derartige Forderungen Gehör finden, so könnte hier ein Einfallstor für einen nicht unbeträchtlichen Zugewinn an politischer Einflusskraft des NVK entstehen. Denn im Unterschied zur obigen Darstellung des Abstimmungsverhaltens auf nationa-

⁴⁶RMRB, 6., 10., 12., 20.5.2001.

⁴⁷Zhongguo Xinwen She, 10.3.2001, nach BBC PF, 12.3.2001; SCMP, 7.3.2001.

⁴⁸Vgl. C.a., 1999/12, Ü 11.

⁴⁹XNA, 9., 10.3.2001.

⁵⁰So explizit im Bericht Li Pengs, RMRB, 10., 20.3.2001; XNA, 9.3.2001.

ler Ebene haben einzelne Volkskongresse insbesondere auf Provinzebene seit den achtziger Jahren zunehmend auf sich aufmerksam gemacht, indem sie tatsächlich die Absetzung einzelner Regierungsfunktionäre bewirkt, Gesetzesvorlagen abgelehnt oder die Annahme von Tätigkeitsberichten verweigert haben.⁵¹ Zuletzt wurde im Februar dieses Jahres ein Fall aus Shenyang, der Provinzhauptstadt von Liaoning, bekannt, wo der dortige Volkskongress den Tätigkeitsbericht des lokalen Volksgerichtshofs mehrheitlich ablehnte.⁵²

Wie oben erwähnt, signalisiert der nun verabschiedete Zehnte Fünfjahresplan eine gewisse Bereitschaft der Führung, die Aufsichtsfunktion der lokalen Volkskongresse weiter zu stärken.⁵³ Auch unter regimetreuen chinesischen Politikwissenschaftlern wie Cao Siyuan, dem Direktor eines privaten sozialwissenschaftlichen Forschungsinstituts in Beijing, rangiert das System der Volkskongresse als aussichtsreichster Kandidat für vorsichtige Reformen des politischen Systems in Richtung auf eine stärkere Verantwortlichkeit der Regierung.⁵⁴ Es bleibt abzuwarten, ob die beobachtete „Aufsässigkeit“ einzelner Volkskongresse der unteren Verwaltungsebenen in Zukunft auch auf nationaler Ebene Schule machen könnte.

Wahrung der Loyalität gegenüber dem Führungsanspruch der Kommunistischen Partei

Im politischen System der VR China zeichnen sich damit zwar einige *checks* in Gestalt stärkerer Aufsichtsfunktionen des NVK gegenüber den Regierungsorganen ab. Hingegen ist nicht festzustellen, dass der Volkskongress in die Rolle eines Gegengewichts unabhängiger Volksvertretung im Sinn von *balances* innerhalb eines demokratischen Systems der Gewaltenteilung hineinwachsen würde. Vielmehr lässt sich beobachten, dass der NVK – gewissermaßen im Gegenzug zu seinem institutionellen Aufbegehren gegenüber der Regierung – umso regelmäßiger seine Loyalität gegenüber der Führung der Kommunistischen Partei betont.

Bei den zahlreichen Bekundungen von NVK-Vertretern, dass man bei allen Aktivitäten strikt dem Prinzip des „demokratischen Zentralismus“ und „den Leitlinien und der Politik der Partei“ folge,⁵⁵ handelt es sich keineswegs um inhaltsleere Floskeln, sondern um den Ausdruck einer substantziellen Unterordnung des Volkskongresses unter das Herrschaftsmonopol der Kommunistischen Partei. Diese scheint den NVK durchaus nicht als einen „Störenfried“ innerhalb des politischen Systems wahrzunehmen – vielmehr scheint sie in ihm einen zunehmend wichtigen Mechanismus für die Aufrechterhaltung ihrer Herrschaft zu erkennen. Die positive Funktion des NVK lässt sich aus der Perspektive der Partei in zweierlei Hinsicht beschreiben.

Zum einen ermöglicht die Stärkung des NVK als Aufsichtsorgan gegenüber den Verwaltungs- und Justizbehörden eine verbesserte Kontrolle der Regierungsarbeit durch die Partei. Durch die verschiedenen Formen der Rechenschaftslegung vor dem NVK entsteht für Parteivertreter gewissermaßen eine „zweite Chance“, Korrekturen an den laufenden politischen Entscheidungen der staatlichen Verwaltungsorgane anzubringen. Der Wert eines solchen Korrekturmechanismus wird umso deutlicher, wenn man die wachsende Komplexität wirtschafts- und sozialpolitischer Entscheidungen bedenkt, wie sie insbesondere vom Staatsrat zunehmend eigenständig getroffen werden. Tatsächlich lässt sich feststellen, dass es sich bei den Inputs des NVK in den politischen Prozesse häufig um eher konservative Positionen handelt, die darauf abzielen, eine allzu starke Verselbstständigung der Politikformulierung innerhalb der Ministerialbürokratie zu verhindern.⁵⁶

Der Einfluss der Parteiinteressen auf die Tätigkeit des NVK wird dabei durch zahlreiche personelle Verflechtungen gewährleistet. So sind nicht nur, wie oben bereits erwähnt, rund zwei Drittel der NVK-Delegierten Mitglieder der Kommunistischen Partei, sodass dem Standpunkt der Partei im Zweifelsfall immer zur Durchsetzung verholfen werden kann. Noch wichtiger ist der Umstand, dass sich auch in den Reihen des Ständigen Ausschusses, vor allem unter dessen (stellvertretenden) Vorsitzenden mehrere hochrangige Parteivertreter befinden. Im gegenwärtigen IX. NVK sind dies neben dem Vorsitzenden Li Peng nach dem Tod Xie Feis noch die Politbüromitglieder Tian Jiyun und Jiang Chunyun sowie die Zentralkomitee-Mitglieder Peng Peiyun, Zhou Guangzhao und He Chunlin, der innerhalb des Ständigen Ausschusses das Amt des Generalsekretärs innehat. Zwar ist es den Mitgliedern des Ständigen Ausschusses, die prinzipiell ihre gesamte Arbeitskraft der Tätigkeit im NVK widmen sollen, nicht gestattet, daneben Regierungsämter zu besetzen. Diese Regel gilt jedoch nicht für die parallelen Tätigkeiten in Parteiorganen und Massenorganisationen sowie in der Lehre oder in privaten Anstellungsverhältnissen. Dies hat zur Folge, dass im Ständigen Ausschuss mehrheitlich aktive Parteifunktionäre vertreten sind.⁵⁷

Die enge personelle Verflechtung zwischen Kommunistischer Partei und Ständigem Ausschuss ist von umso größerer praktischer Bedeutung, als rund 70% der Mitglieder des Letzteren zugleich Mitglieder der oben benannten Fachausschüsse des NVK sind. Damit ist gewährleistet, dass in der täglichen legislativen Arbeit – der Kernkompetenz des Volkskongresses – eine unmissverständliche Ausrichtung an den Interessen der Partei erfolgt.⁵⁸

Zum anderen stellt der NVK einen zunehmend wichtigen Mechanismus der Legitimationsbeschaffung für die Partei herrschaft dar. So ist zu sehen, dass der Volkskongress im Unterschied zu früher nicht länger auf eine bloße Fassade zu reduzieren ist, die ihren Zweck darin erfüllte, als Abbild einer idealen sozialistischen Gesellschaft den Anspruch der Kommunistischen Partei auf die rechtmäßige Vertretung der werktätigen Massen zu unterstreichen. Vielmehr besteht seit den achtziger Jahren eine zentrale Leistung der Volkskongresse auf nationaler ebenso wie

⁵¹ Eine eindruckliche Schilderung erfolgreich betriebener Konfrontationsstrategien von Volkskongressen auf Provinzebene gibt Ming Xia, „Political Contestation and the Emergence of the Provincial People's Congresses as Power Players in Chinese Politics: a network explanation“, in: *Journal of Contemporary China*, vol. 9, no. 24 (2000), S.184-214.

⁵² SCMP, 15.3.2001.

⁵³ RMRB, 17., 18.3.2001.

⁵⁴ SCMP, 15.3.2001.

⁵⁵ RMRB, 10., 12., 20.3.2001; vgl. C.a., 2000/3, Ü 14.

⁵⁶ Vgl. dazu Cabestan, Jean-Pierre, a.a.O.

⁵⁷ Ebenda, S.4, 11-13.

⁵⁸ Ebenda.

auf den lokalen Ebenen darin, gesellschaftlich relevante Fragen und Probleme öffentlich zu thematisieren. Wenn die Möglichkeiten zur öffentlichen Artikulation von Kritik auch nach wie vor beschränkt sind, so erfüllen die verschiedenen Formen der Diskussion sowie der Kanalisierung und Ventilierung gesellschaftlichen Unmuts doch eine nicht unerhebliche legitimatorische Funktion.

Insbesondere trägt der Meinungbildungsprozess der Volkskongresse dazu bei, die Präferenzen der Bevölkerung und die der Partei aufeinander auszurichten. Auf den beiden untersten Verwaltungsebenen der Gemeinden und der Kreise, wo die Mitglieder der Volkskongresse von der Bevölkerung direkt – und seit einigen Jahren zunehmend in freien Konkurrenzahlen – gewählt werden, findet diese Ausrichtung durch eine geschickte Lancierung von Parteimitgliedern als Kandidaten statt: Mit substanzieller Unterstützung der lokalen Parteiorgane bestehen die meisten von ihnen die Herausforderung, sich in mehr oder weniger demokratischen Wahlverfahren gegen andere Bewerber durchzusetzen, indem sie ihre Kandidatur gezielt auf die Wählerpräferenzen abstimmen.⁵⁹ Auf dem Weg nach oben nehmen die Konkurrenzelemente zwar ab – hier werden die Volkskongressmitglieder formal jeweils von den eine Ebene darunter befindlichen Volkskongressen gewählt und de facto von den Parteiorganen bestimmt. Jedoch wächst auch hier der Druck auf die Delegierten, sich als „Volksvertreter“ zu bewähren.

Als Folge solcher Anstrengungen lässt sich insgesamt feststellen, dass die Volkskongresse zunehmend Bedeutung als loyale Legitimationsbeschaffer für die Parteiherrschaft gewinnen – eine Rolle, die sie vom westlichen Modell parlamentarischer Demokratie in Zukunft eher noch weiter abrücken lassen könnte als sie diesem Modell anzunähern.

⁵⁹Eine detaillierte Schilderung solcher Wahlen zu lokalen Volkskongressen gibt Melanie Manion, „Chinese Democratization in Perspective: Electorates and Selectorates at the Township Level“, in: *China Quarterly*, no. 163 (Sep. 2000), S.764-782.