

Sebastian Heilmann

Das Innenleben eines 'Zustimmungs- parlaments'

Zur 2. Plenartagung des VIII. Nationalen Volkskongresses

Vom 10. bis zum 22. März fand in Beijing die 2. Plenartagung des VIII. Nationalen Volkskongresses (NVK) statt. Das oberste chinesische Gesetzgebungs- und Volksvertretungsorgan wird von Kritikern des Regimes häufig als leblose "Abstimmungsmaschine" (*biaoju jiqi*), als dekorative, aber entbehrliche "politische Blumenvase" (*zhengzhi huaping*) oder auch als "Gummistempel" (*xiangpi tuzhang*) der kommunistischen Führung verspottet. In der Tat dient der NVK der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) vornehmlich als Zustimmungsparlament, das die Verankerung des Systems in der Bevölkerung symbolisieren und die von der KP-Führung getroffenen politischen Entscheidungen ratifizieren soll, um dem Regime einen Anstrich rationaler und legaler Herrschaft zu verleihen.¹

Sand im Getriebe der Abstimmungsmaschine

Den begrenzten Wirkungsmöglichkeiten zum Trotz haben die NVK-Abgeordneten in den letzten Jahren gelegentlich eine bemerkenswerte Eigenwilligkeit demonstriert. In Gruppenanträgen an die Führung der nationalen Volksvertretung und in Redebeiträgen während Sitzungen der regionalen NVK-Delegationen wurde häufig scharfe Kritik an der Arbeit der Regierung geäußert. Es kam sogar zu einigen spektakulären Abstimmungsrevolten im Plenum. So traf das wegen seiner finanziellen und ökologischen Dimensionen umstrittene Projekt des Drei-Schluchten-Staudamms am Jangtsekiang (Changjiang) auf anhaltenden Widerstand im NVK; immerhin ein Drittel der Abgeordneten stimmte nach heftigen Kontroversen 1992 gegen das Projekt. Und 1993 mußte Premierminister Li Peng bei der Abstimmung über eine Verlängerung seiner Amtszeit Hunderte von Gegenstimmen und Enthaltungen im NVK hinnehmen.

Obwohl der NVK weit davon entfernt ist, genuine parlamentarische Rechte (Gesetzgebung, Haushaltskontrolle, Bestellung und Abberufung der Regierung, Repräsentation gesellschaftlicher Interessen) eigenständig wahrnehmen zu können, ließen sich auch auf der diesjährigen Plenartagung hinter der Fassade von "Stabilität und Einheit" Anzeichen eines gewissen politischen Eigenlebens der "Abstimmungsmaschine" ausmachen.

Tabelle 1
Nationale Volkskongresse in der VR China

NVK	Konstituierende Tagung	Zahl der Delegierten	Vorsitzender
I.	9/1954	1.226	Liu Shaoqi
II.	4/1959	1.226	Zhu De
III.	12/1964	3.040	Zhu De
IV.	1/1975	2.885	Zhu De
V.	3/1978	3.497	Ye Jianying
VI.	6/1983	2.978	Peng Zhen
VII.	4/1988	2.978	Wan Li
VIII.	3/1993	2.978	Qiao Shi

Innere Organisation des NVK

Der NVK besitzt - anders als etwa der Oberste Sowjet in der früheren UdSSR - nur eine Kammer und tagt mit seinen rund 3.000 Delegierten einmal jährlich, gewöhnlich im Frühjahr. Die Sitzungsperiode dauert etwa zwei Wochen; ihr Beginn wird in den kommenden Jahren jeweils einige Tage vorverlegt werden, um in absehbarer Zeit eine Bewilligung des Staatshaushalts durch den NVK pünktlich zum Beginn des Fiskaljahres im Januar zu ermöglichen.² Während der Jahrestagung werden nur einige Plenarsitzungen abgehalten, in denen die Tätigkeitsberichte der Regierung und anderer Organe diskutiert und gebilligt, Gesetzesvorlagen verabschiedet sowie gegebenenfalls Personalabstimmungen vorgenommen werden.

Die wichtigsten Aktivitäten konzentrieren sich in den nicht-öffentlichen Gruppensitzungen der 32 NVK-Delegationen (siehe unten zum "Delegationsproporz" und zum "Lobbying für regionale Sonderinteressen"). Während dieser Treffen kommt es häufig zu kontroversen Diskussionen und unverblümter Kritik an der Regierungsarbeit. Die Kommunikation zwischen den verschiedenen regionalen Delegationen ist jedoch auf ein Minimum reduziert, so daß die Bildung größerer oppositioneller Blöcke kaum möglich ist.³

Da eine Versammlung von 3.000 Delegierten zuvor gefällte Entscheidungen ratifizieren, nicht aber die Gesetzgebung initiieren und beaufsichtigen kann, wurde ein Großteil der Gesetzgebungstätigkeit in den *Ständigen Ausschuß* des NVK verlagert. Dieser stellt eine Art "Erstparlament" dar, das nur rund 5% der NVK-Delegierten einschließt.

Die Delegierten

Die Gesamtzahl der Delegierten in den Volkskongressen der verschiedenen Ebenen (NVK, Provinzen, Städte auf Bezirksebene, Kreise und Gemeinden) ist stattdessen: 1992 sollen die Volkskongresse landesweit 3,64 Mio. Mitglieder gehabt haben, auf Provinzebene immerhin noch 20.000.⁴ Nur auf der Gemeinde- und auf der Kreisebene werden die Volksvertreter direkt gewählt. Auf den höheren Verwaltungsebenen werden die Delegierten jeweils *indirekt* von den Volkskongressen der untergeordneten

Ebene gewählt; in diesen Verfahren bestehen beträchtliche Möglichkeiten zur Manipulation der personellen Zusammensetzung durch die Organisationsabteilungen der Kommunistischen Partei.

Wer sind die Delegierten, die in den Nationalen Volkskongreß gelangen? Auf eine optisch günstige, "repräsentative" Sozialstruktur wird geachtet. Dies zeigt sich nicht nur in der ausgewogenen Mischung zwischen Arbeitern/Bauern, Funktionären, Soldaten und Angehörigen der Intelligenz, sondern auch in der relativ starken Repräsentation ethnischer Minderheiten, von Frauen und Überseechinesen (vgl. Tabelle 2). Hier zeigen sich starke Analogien zur Zusammensetzung des Obersten Sowjet der UdSSR Mitte der achtziger Jahre.⁵

Tabelle 2

Zusammensetzung der Delegierten (VI.- VIII. NVK)
(Anteil an Gesamtzahl der Delegierten in Prozent)

	VI.NVK 1983-88	VII.NVK 1988-93	VIII.NVK 1993-98
<i>Sozialer Hintergrund</i>			
Arbeiter/Bauern	26,6	23,0	20,6
Funktionäre	21,4	24,7	28,3
Soldaten/Offiziere	9,3	9,0	9,0
Intelligenz	23,5	23,5	21,8
<i>Politische Bindung</i>			
KPCh-Mitglied	62,5	67,1	68,4
"Demokratische Parteien"/"Patriot. Persönlichkeiten"*	18,2	k.A.	19,2
Parteilos	19,3	k.A.	12,4
<i>Geförderte Gruppen</i>			
Ethn. Minderheiten	13,5	14,9	14,8
Frauen	21,2	21,3	21,0
Zurückgekehrte			
Überseechinesen	1,3	k.A.	1,2
Auf Festland lebende Taiwanesen	0,4	k.A.	0,4
<i>Bildungshintergrund</i>			
Hochschulabschluß	44,5	56,0	69,0
Neu gewählt	76,5	71	71

* In Nomenklatur-System der KPCh einbezogene, partei-loyale Personen.

Quellen: C.a., 1983/6, S.370; 1988/4, S.279; 1993/9, S.224; BR, 1993/12, S.4-5; Kevin O'Brien, *Reform Without Liberalization*, N.Y. 1990, S.132.

Im VIII. NVK (1993-1998) werden mehr als zwei Drittel der Delegierten von der KPCh selbst gestellt, ein weiteres Fünftel von loyalen "Einheitsfront"-Angehörigen, die zumindest vor einigen Jahren noch in das Nomenklatura-System der KPCh einbezogen waren.⁶ Nur etwa 12% der Delegierten sind nicht im engeren Sinne der KPCh verbunden.

Bemerkenswert ist, daß die Abgeordneten offenbar immer besser ausgebildet sind. Allerdings sind gewisse Zweifel an der offiziellen Angabe angebracht, daß mehr als zwei Drittel der Abgeordneten einen Hoch- oder Fachschulabschluß besitzen. Unbestreitbar ist jedoch das gewachsene Selbstbewußtsein und die bessere Artikulationsfähigkeit der Delegierten in den beiden letzten Nationalen Volkskongressen.

Unter den zur Zeit 134 (bzw. mit den Angehörigen der Vorsitzendenkonferenz 154) vom NVK-Plenum 1993 gewählten Mitgliedern des Ständigen Ausschusses stammen knapp 40% aus "Demokratischen Parteien" oder werden als KP-loyale "patriotische Persönlichkeiten" geführt.⁷ Der Ständige Ausschuß besteht aus Vollzeit-Abgeordneten, die offiziell keine anderen Positionen im Staats- oder Justizapparat bekleiden dürfen. Nicht alle der Mitglieder scheinen sich jedoch an diese Vorschrift gebunden zu fühlen, da der Verzicht auf Ämter im Regierungssystem mit einem Machtverlust verbunden ist.⁸

Die Führungsrolle der Partei

Die gesamte Tätigkeit des NVK wird von der Führung und Kontrolle durch die Kommunistische Partei überschattet. Parteigremien besitzen das Nominierungsmonopol für alle Spitzenpositionen in der Volksvertretung, beeinflussen die Kandidatenlisten auf jeder Stufe der Wahlen von Volkskongreß-Abgeordneten, diktiert die Tagesordnung und die Reichweite der offiziell proklamierten "politischen Konsultation und Mehrparteien-Kooperation" (hiermit sind die acht einflußlosen Einheitsfront-Parteien gemeint) in der Volksvertretung.

Für die jährlichen Tagungen des NVK werden von der Parteizentrale "Propagandarichtlinien" ausgegeben, die die Selbstdarstellung im Sinne von politischer Geschlossenheit und Harmonie sicherstellen sollen. 1993 durften beispielsweise heikle Themen wie Unabhängigkeitsforderungen auf Taiwan, die Hongkong-Frage und die Beziehungen zu Großbritannien und den USA nicht zur Sprache kommen. In diesem Jahr mußten die Medien ihre Berichterstattung an den Grundlinien "Reform, Entwicklung, Stabilität" orientieren.⁹

Die gesamte Arbeit des NVK, seines Ständigen Ausschusses und seiner Fachausschüsse wird von Parteigruppen der KPCh in diesen Organen kontrolliert. Ähnlich wie in den ehemaligen sozialistischen Staaten Osteuropas sind die Mitglieder der Kommunistischen Partei, die eine Zwei-Drittel-Mehrheit (68,4%) unter den Delegierten stellen, der Parteidisziplin unterworfen und werden von der zentralen Parteiführung vor Sitzungen und Abstimmungen instruiert.

Für die Dauer der NVK-Jahrestagung wird in der Volksvertretung eine provisorische Parteiorganisation errichtet. In jeder regionalen Delegation (*daibiaotuan*) werden die Parteimitglieder in einer Parteigruppe (*dangzu*) zusammengefaßt; diese besteht aus mehreren Parteizellen (*dangzhibu*) und einem weisungsbefugten Parteikomitee (*dangwei*). Noch vor der ersten Plenarsitzung werden die Parteimitglieder auf eine gemeinsame Linie eingeschworen. Auch das Präsidium der jährlichen NVK-Sitzung wird von einer "Kerngruppe" (*hexin xiaozu*) aus führen-

den Parteikadern kontrolliert. Diese erteilt wiederum den provisorischen Parteiorganen der einzelnen Delegationen Weisungen.

Die kommunistischen Delegierten werden auf diesem Wege immer wieder daran erinnert, daß die Parteidisziplin eine entschiedene Unterstützung der Politik der Parteizentrale und die Ablehnung "fehlerhafter" Initiativen von Delegierten erfordere, die nicht der KPCh angehören.¹⁰

Die politische Einstellung der Delegierten

Im NVK sind Untersuchungen des amerikanischen Politikwissenschaftlers O'Brien zufolge Gruppen mit sehr unterschiedlichen politischen Einstellungen versammelt: von entschiedenen Reformbefürwortern bis zu Vertretern orthodoxer Positionen. Unter den NVK-Delegierten von 1988 sei eine Minderheit von 758 Delegierten, also etwa ein Viertel der Abgeordneten, dem Typus des "unzufriedenen Aktivisten" zuzurechnen gewesen. Solche Abgeordneten seien geistig unabhängig, aufgeschlossen gegenüber den Ideen der Meinungs-, Presse- und Vereinigungsfreiheit und unzufrieden mit den Wirkungsmöglichkeiten im NVK. Ihre kritische Haltung zeige sich aber meist nur in Sachfragen, wie etwa in den heftigen Diskussionen um den Bau des gigantischen Jangtse-Staudammes. Die Personalpolitik sähen auch sie immer noch als Prägogative der Kommunistischen Partei an.

Vor 1988 wurde "konservativen" Delegierten (etwa Vertretern der Schwerindustrie und der Inlandsprovinzen), die dem Fortgang der Wirtschaftsreformen kritisch gegenüber standen, eine manchmal beachtliche Publizität zugestanden.¹¹ Seit Deng Xiaopings Reise nach Südchina Anfang 1992, die einen neuen Reformschub einleitete, sind die Reformbefürworter im NVK jedoch dominierend.

Nach einer von der Nachrichtenagentur *Xinhua* in diesem Jahr unter den NVK-Delegierten durchgeführten Umfrage bekannte sich keiner der Abgeordneten zu einer offenen Gegnerschaft gegenüber der Reformpolitik. Einige hätten aber Vorbehalte gegenüber bestimmten Reformmaßnahmen geäußert. Verbreitet sei unter den Abgeordneten die Auffassung, daß die Reformen zwar Risiken beinhalteten, aber dennoch fortgeführt werden müßten.¹²

Abstimmungsverhalten im NVK: Die "Armee der Händehaber" schrumpft

Die Sitzungen der obersten Volksvertretungen in sozialistischen Staaten pflegten "nach den Regieanweisungen ihrer parteigelenkten Vorstände in völliger Einmütigkeit abzulaufen" und mit der einstimmigen Annahme der eingebrachten Gesetzes- und Beschlüßvorlagen zu enden.¹³ Bis Mitte der achtziger Jahre galt das fast ohne Einschränkung auch für die chinesischen Volkskongresse. Noch 1986 vertrat ein achtundachtzigjähriges Mitglied des Ständigen Ausschusses des NVK ungerührt die Auffassung, daß ein Abstimmungsergebnis von 3.000 zu 0 "überzeugender und demokratischer" sei als eines von 50 zu 49 Stimmen.¹⁴

Seit etwa 1988 hat sich das Abstimmungsverhalten im NVK verändert. Eine wachsende Zahl von Abgeordneten zeigt seitdem die Courage, gegen Vorschläge der Regierung zu stimmen oder sich der Stimme zu erhalten. Sogar die offiziellen Medien verkündeten 1993, daß das Phänomen der "einstimmigen Annahme" in Abstimmungen der Geschichte angehöre. Dies sei ein Fortschritt auf dem Weg zu einer Herrschaft des Gesetzes.¹⁵

In den Abstimmungen über die Personalvorschläge für Spitzenpositionen im Staatsapparat gab es 1986 erste Gegenstimmen. Erst 1988 aber kam der Durchbruch zu einer Opposition größeren Ausmaßes: Kandidaten für Positionen in der Staatsführung mußten Hunderte von Gegenstimmen und Enthaltungen hinnehmen. 1993 erhielt Ministerpräsident Li Peng immerhin 270 Gegenstimmen bei 120 Enthaltungen (vgl. Tabelle 3); seine Amtszeit wurde "nur" mit 88,4% der Stimmen verlängert. Einzelne Mitglieder des Staatsrats kamen sogar nur auf eine Zustimmung von etwa 70% der Abgeordneten. Im Vergleich zu Vietnam, wo 1988 ein Drittel der nationalen Volksvertretung gegen den von der Partei für das Amt des Premiers nominierten Kandidaten gestimmt hatte, erscheint das Ausmaß der Opposition im chinesischen NVK noch als bescheiden.¹⁶ Während der diesjährigen NVK-Tagung wurde nur über zwei Nachrücker für den Ständigen Ausschuß des NVK abgestimmt, ansonsten fanden keine Personalabstimmungen statt.

Tabelle 3

Stimmenergebnisse der wichtigsten Staatsführer (Zustimmung - Gegenstimmen - Enthaltungen)

	1993	1988
Staatspräsident	Jiang Zemin 2.858-35-25	Yang Shangkun 2.725-124-34
Ministerpräsident	Li Peng 2.573-270-120	Li Peng 2.854-18-5
Stellvertretende Min.präsidenten	Qian Qichen 2.883-9-4 Zhu Rongji 2.826-51-19 Zou Jiahua 2.804-62-30 Li Lanqing 2.779-83-34	Yao Yilin 2.811-43-5 Tian Jiyun 2.725-122-12 Wu Xueqian 2.723-123-13

Quellen. Für 1988: O'Brien, *Reform Without Liberalization*, N.Y. 1990, S.143. Für 1993: *Wen Wei Po*, Hongkong, 30.3.93; CNA, No.1484 (1.5.93), S.7-8.

Trotz gelegentlicher Abstimmungsrevolten blieben die Wahlgänge nach Aussagen eines Delegierten auch auf der konstituierenden Tagung des VIII. NVK 1993 reine Zeitverschwendung: An die Delegierten waren vor dem Wahlgang vordruckte Kandidatenlisten ausgeteilt worden, deren Inhalt den Vorschlägen entsprach, die das Zentralkomitee der KPCh einige Wochen zuvor ausgearbeitet hatte. Gegenkandidaten konnten nicht aufgestellt werden. Nur auf der Liste mit Kandidaten für den Ständigen Ausschuß des NVK durften die Delegierten Streichungen vornehmen: 141 Kandidaten standen auf der Liste für die 134 verfügbaren Sitze. Ansonsten gab es

keine personellen Alternativen: Nur die Zustimmung der Delegierten war gefragt. So wurden die meisten Mitglieder der Staatsführung mit einer Mehrheit von über 95% der Stimmen gewählt, das heißt, sie erhielten weniger als 150 Gegenstimmen und Enthaltungen.¹⁷

In den Gegenstimmen und Enthaltungen drückt sich nicht nur Protest gegen einzelne Kandidaten aus, sondern auch gegen das Fehlen der personellen Alternative in Wahlen ohne Gegenkandidaten. Aufschlußreich für die Schwierigkeiten der politischen Führung, sich mit unliebsamen Gegenstimmen abzufinden, ist die Tatsache, daß über die Resultate der Personalwahlen bis heute nicht von den Inlandsmedien berichtet wird: Die Ergebnisse sind nur über Hongkonger oder ausländische Journalisten, die zu den Plenarsitzungen zum Teil zugelassen werden, zu erfahren.¹⁸

Zusammenfassend läßt sich feststellen: Im NVK hat die Zahl der Gegenstimmen und Enthaltungen in den letzten Jahren sowohl bei Personal- als auch bei Sachabstimmungen zugenommen. In früheren Zeiten wurden die NVK-Delegierten als "Armee der Händeheber" (*jushou dajun*) verspottet. Das mechanische Abstimmungsverhalten wurde durch Ängste der Delegierten in offenen, nicht geheimen Abstimmungen hervorgerufen. Auf der konstituierenden Tagung des VII. NVK 1988 wurde erstmals mit Hilfe einer neu installierten technischen Vorrichtung (außer in Personalwahlen) abgestimmt: Jeder Abgeordnete kann nun von seinem Platz aus per Knopfdruck sein Votum abgeben. Die technische Neuerung hat offenbar wesentlich zur Auflockerung des monolithischen Abstimmungsverhaltens beigetragen.¹⁹ Auch während der diesjährigen Plenartagung des NVK gab es keine Abstimmung ohne Gegenstimmen mehr, auch wenn die Zustimmung zu Gesetzesvorlagen in der Regel über 85% betrug.

Der Delegationsproporz

Der NVK ist intern in 32 Delegationen (*daibiaotuan*) untergliedert, die das Erscheinungsbild und die Arbeit der Versammlung während der Jahrestagungen prägen. Sieht man sich den Delegationsproporz und das Verhältnis zwischen repräsentierter Bevölkerung und Delegierten an, so ist offensichtlich, daß die Armee massiv überrepräsentiert ist: Ein Delegierter repräsentiert hier 12.000 Armeemitglieder, während im Durchschnitt nur ein NVK-Delegierter auf rund 400.000 Chinesen kommt. Stark überrepräsentiert sind auch die Regierungsunmittelbaren Städte Beijing, Tianjin und Shanghai sowie die Autonome Region Tibet. Unterrepräsentiert sind im NVK bevölkerungsreiche Provinzen wie Sichuan, Henan oder Jiangsu (vgl. Tabelle 4).

Die regionale Zusammensetzung des *Ständigen Ausschusses*, des "Ersatzparlaments", unterscheidet sich beträchtlich von der des NVK. Neun Mitglieder stammen aus der bevölkerungsreichsten Provinz Sichuan, während etwa Guangdong mit elf und Shandong mit sieben Mitgliedern vertreten sind. Die Küstenprovinzen sind im Ständigen Ausschuß durchweg besser repräsentiert als arme Regionen wie Tibet, Qinghai oder Gansu, die sogar nur einen einzigen Vertreter im Ständigen Ausschuß haben. Dies läßt Rückschlüsse auf das politische Gewicht der verschiedenen Regionen zu: Die wirtschaftlich auf-

strebenden "Boom-Provinzen" der Ostküste besitzen im Ständigen Ausschuß eindeutig größeres Gewicht als die Inlandsprovinzen und die westlichen Randgebiete Chinas.²⁰

Tabelle 4

Delegationsproporz und Repräsentation im VIII. NVK

Die 32 NVK-Delegationen	Mitgliederzahl	Repräsentierte Bevölkerung pro Delegierten (in Tsd., gerundet)
Henan	152	583
Hebei	110	571
Anhui	103	566
Hunan	112	560
Gansu	43	537
Sichuan	205	537
Shaanxi	66	517
Jiangsu	137	504
Hubei	113	494
Guangxi	89	492
Shandong	179	481
Jiangxi	83	471
Guizhou	72	467
Yunnan	83	461
Fujian	69	452
Shanxi	69	432
Guangdong	162	403
Hainan	17	394
Zhejiang	117	362
Inn.Mongolei	62	355
Ningxia	14	350
Jilin	88	288
Heilongjiang	131	276
Liaoning	146	274
Xinjiang	58	272
Qinghai	17	271
Shanghai	70	193
Tianjin	49	188
Beijing	62	177
Tibet	19	121
VBA	267	12*
Taiwan	13	3**

Repräsentierte Gruppen: * 3,2 Mio. Armeemitglieder;

** 34.000 auf dem Festland lebende Taiwanesen.

Quellen: *Wen Wei Po*, Hongkong, 22.2.93; Bevölkerungszahl errechnet nach *Zhongguo tongji nianjian, 1993* (Statistisches Jahrbuch der VR China, 1993), Beijing 1993, S.805.

Lobbying für regionale Sonderinteressen

Der regionale Proporz ist deshalb so wichtig, weil die Delegationen im NVK ein mehr oder weniger offenes Lobbying im Interesse ihrer Heimatregionen betreiben. Auf der diesjährigen Tagung waren, wie schon während der achtziger Jahre, heftige Klagen der Delegierten aus den unterentwickelten Inlands- und Randgebieten Chinas zu hören. Zum Teil wurden offene Vorwürfe an die Zen-

tralregierung wegen der angeblichen oder tatsächlichen Bevorzugung der Küstengebiete in ihrer Entwicklungsstrategie gerichtet. Ein Abgeordneter aus der südwestchinesischen Grenzprovinz Yunnan hatte die Kritik auf der NVK-Jahrestagung 1989 markant zugespitzt: "Seht euch all diese großen Neubauten in Beijing an! Stoppt eins von diesen Hotelprojekten und ihr werdet in der Lage sein, Tausenden in meiner Heimat zu helfen!".²¹

Zahlreiche Abgeordnete aus ärmeren Provinzen forderten in diesem März, wie schon in den Vorjahren, ihren Regionen größere Gesetzgebungskompetenzen sowie wirtschaftspolitische Gestaltungsspielräume zuzugestehen und auch ihnen die Errichtung von Sonderwirtschaftszonen zu gestatten. Alljährlich werfen Sprecher der Inlandsregionen den Küstenprovinzen regionalen Egoismus, "Protektionismus", ja sogar "Binnenkolonialismus" vor und verlangen von der Zentralregierung eine deutliche Erhöhung der Zuwendungen für die unterentwickelten Gebiete.²²

In diesem Jahr wurde besonders Vizepremier Zhu Rongji in einigen Delegationssitzungen mit scharfer Kritik und weitreichenden Forderungen aus den Inlandsregionen konfrontiert.²³ Ein ungewöhnlich direkter Kommentar der Nachrichtenagentur *Xinhua* nahm darauf Bezug und stellte fest, daß die westlichen Regionen den Küstenprovinzen unterlegen seien, weil sie "in ihrem Denken und in ihren Auffassungen hinterherhinken". Es reiche nicht aus, "untätig an der Türschwelle zu sitzen und auf Gäste [i.e. Investoren] zu warten, dabei aber alles und jeden [für die Misere] verantwortlich zu machen außer sich selbst". Die Delegierten aus den unterentwickelten Regionen hätten dies auch erkannt und seien entschlossen, die Modernisierung ihrer Heimat aus eigener Initiative voranzutreiben und nicht nur auf Unterstützung aus Beijing zu pochen.²⁴

Abgeordnete aus den Küstenregionen verteidigten wiederum die Sonderbehandlung ihrer Heimatgebiete. Beispielsweise forderte der Bürgermeister von Kanton in einer Sitzung der Provinzdelegation, die Ende letzten Jahres beschlossene Steuergesetzgebung zu "flexibilisieren". Auch andere Provinzvertreter aus Südchina schlossen sich der Kritik an den aus ihrer Sicht überhöhten Abgabeforderungen der Zentrale und an der niedrigen Wachstumsvorgabe aus Beijing an. Einer solchen offenen Interessenvertretung standen Bekenntnisse etwa des Gouverneurs der Boom-Provinz Jiangsu gegenüber, der betonte, daß die lokalen Regierungen sich nicht über die Politik der Zentralregierung hinwegsetzen dürften, um kurzfristige lokale Interessen zu verfolgen.²⁵

Offenbar arteten die gemeinsamen Sitzungen und Anhörungen der regionalen Delegationen mit Mitgliedern der Zentralregierung immer mehr zu "Verhandlungssitzungen" zwischen Regionen und Zentrale aus. An der diesjährigen Tagung des NVK nahmen beispielsweise allein zwölf Bürgermeister aus der Provinz Guangdong teil, die weniger als Mitglieder des nationalen Gesetzgebungsorgans, sondern als Interessenvertreter ihrer Heimatstädte auftraten und viel Zeit mit Gesprächen in Ministerien, nur am Rande aber in der "Großen Halle des Volkes" (dem Tagungsort des NVK an der Westflanke des Tiananmen-Platzes) verbrachten.²⁶ Da viele Mitglieder regionaler Führungsgremien als Delegierte im NVK vertreten sind, monopolisieren die Spitzenfunktionäre häufig den Dialog, versuchen, sich zu profilieren und Vorteile

(von Finanzhilfen über Rohstoffe bis hin zu Sonderregelungen) für ihre Heimat herauszuschlagen. Allgemeiner Probleme, die das Land und die Bevölkerung als Ganzes betreffen, kommen deshalb oft nicht ausreichend zur Sprache.²⁷

Die Militärdelegation als "Pressure Group"

Genauso wie die regionalen Delegationen nutzt auch die große Abordnung der Volksbefreiungsarmee den Nationalen Volkskongreß als Forum für die Artikulierung ihrer Interessen. Da das Militär im NVK im Verhältnis zu anderen Delegationen sehr stark repräsentiert ist, kann es die Muskeln spielen lassen.

Auf der konstituierenden Tagung des VIII. NVK 1993 wurde beispielsweise eine Ausweitung der Militärausgaben, eine Verbesserung der Versorgung und sozialen Sicherung für Soldaten und Offiziere, eine stärkere militärische Repräsentation in der Staatsführung und sogar eine härtere Haltung in der Außenpolitik gegenüber Großbritannien und den USA gefordert. Einige dieser äußerst kontroversen Anträge wurden von immerhin 180 Mitgliedern der 267 Delegierte umfassenden Delegation unterschrieben. Erst nach Interventionen der Armeeführung wurden diese Initiativen zurückgezogen, die zu heftigen Auseinandersetzungen innerhalb des NVK hätten führen können.²⁸

Mit den Ergebnissen der diesjährigen NVK-Tagung konnten die Armeevertreter sehr zufrieden sein. Viele der im letzten Jahr vorgebrachten Forderungen wurden erfüllt. Die Aufstockung des Verteidigungshaushaltes um mehr als 20% und die Verbesserung der Gehälter und Versorgungsleistungen ist ein Erfolg für die Armee. Jiang Zemin warb als Vorsitzender der Zentralen Militärkommission unter den Angehörigen der Armeedelegation dafür, sich weiterhin entschieden für die Sicherheit und Einheit Chinas sowie für das Modernisierungsprogramm einzusetzen.²⁹ Admiral Liu Huaqing, der zur Zeit wohl mächtigste Militärführer in China, verlangte eine "Verdoppelung" der Modernisierungsanstrengungen im Bereich der Landesverteidigung. Zugleich müsse die VBA stets die lokalen Parteikomitees und Regierungen respektieren, staatliche Gesetze und Verordnungen achten und dem Volke dienen.³⁰

Während Liu Huaqing in seiner Rede den Mißbrauch militärischer Privilegien und Rechtsverletzungen durch Armeeingehörige nur andeutete, wurde während der Februar-Tagung des Volkskongresses der Provinz Guangdong scharfe Kritik an illegalen Praktiken der Militärs in Südchina laut. Diese nutzten Fahrzeuge mit militärischen Kennzeichen, um sich Kontrollen an der Grenze zu Hongkong und Shenzhen zu entziehen und in großem Stil zu schmuggeln.³¹

Auch während der NVK-Tagung in Beijing wurde Kritik an Mißständen innerhalb der Armee geübt. Der stellvertretende Vorsitzende des Volkskongresses der Stadt Kanton, der zugleich Mitglied des NVK ist, forderte sogar, die VBA der Kontrolle der Volkskongresse zu unterstellen, um den Machtmißbrauch von Militärangehörigen zu bekämpfen. Der Respekt gegenüber staatlichen Gesetzen sei unter Soldaten und Offizieren nur schwach entwickelt, die VBA könne aber nicht in einem rechts-

freien Raum operieren. Andere Volkskongreß-Delegierte aus südkinesischen Provinzen schlossen sich diesen Beschwerden an.³²

Gesetzgebung

Im Bereich der Rechtsetzung steht es im Belieben der Partei- und Staatsführung, die Einleitung von Maßnahmenprogrammen und die Regelung einer Rechtsmaterie mit Hilfe von Direktiven der Parteizentrale oder von administrativen Verordnungen vorzunehmen. Seit 1979 hat sich jedoch die Bedeutung der formalen Gesetzgebung durch den Nationalen Volkskongreß und seinen Ständigen Ausschuß stetig erhöht. Von 1979 bis 1990 verabschiedeten der NVK und sein Ständiger Ausschuß nach offiziellen Angaben 94 Gesetze und änderten 73 weitere ab. Diese Zahl übertraf die Gesamtzahl der in den vorangehenden dreißig Jahren (1949-78) verabschiedeten und revidierten Gesetze.

Seit 1990 hat die Gesetzgebungstätigkeit nochmals stark zugenommen. Allein im Zeitraum zwischen 1990 und Ende 1993 wurden mehr als hundert weitere Gesetze verabschiedet. Von 1994 bis 1997 sollen 150 neue Gesetze, vornehmlich Wirtschaftsgesetze, hinzukommen. Der entstehende Kodex soll den Übergang zur sogenannten "Sozialistischen Marktwirtschaft" absichern und den Wandel in geregelte Bahnen lenken.³³

Das NVK-Plenum und seine Fachausschüsse legen nur gelegentlich Gesetzentwürfe vor, nehmen jedoch relativ häufig Änderungen an Vorlagen aus dem Staatsrat vor. Am aktivsten ist offenbar der Rechtsausschuß, der eng mit dem Ständigen Ausschuß und mit dessen Rechtsordnungskommission zusammenarbeitet.³⁴

Anträge und Vorlagen aus den Reihen der Abgeordneten

Die Unterbreitung von Anträgen (*ti'an*) und Vorlagen (*yi'an*) durch Abgeordnetengruppen ist seit den achtziger Jahren zu einer geläufigen Praxis im NVK geworden. Solche Initiativen müssen von mindestens dreißig Delegierten getragen werden, führen allerdings, falls sie nicht zuvor mit der Vorsitzendenkonferenz abgesprochen waren, nur in Ausnahmefällen zur Einleitung eines formalen Gesetzgebungsverfahrens.

In der Legislaturperiode des VI. NVK (Juni 1983 bis März 1988) sollen aus den Reihen der Abgeordneten immerhin 830 Anträge und Vorlagen sowie 14.215 Vorschläge und kritische Meinungen hervorgegangen sein. Diese Zahl hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Allein 1993 waren es nach offiziellen Angaben 611 Vorlagen und 2.325 Vorschläge zur Gesetzgebung.³⁵ Während der diesjährigen Tagung gingen schon vor dem 18. März 63 Gesetzesvorlagen aus den NVK-Delegationen und 660 Gruppenanträge sowie 1.600 Anregungen zur Gesetzgebung aus den Reihen der Abgeordneten beim NVK-Präsidium ein. Die meisten der Vorlagen sollen sich mit ökonomischen Problemen beschäftigt haben.³⁶

Während der konstituierenden Tagung des VIII. NVK im März 1993 wurde der Inhalt einiger unerwünschter schriftlicher Anträge, die Abgeordnete an den Ständigen Ausschuß gerichtet hatten, bekannt. Es wurde etwa gefordert, den Tatbestand "konterrevolutionärer Verbre-

chen" aus dem Strafgesetzbuch zu streichen und durch den Terminus "die Staatssicherheit gefährdende Verbrechen" zu ersetzen. Sogar eine Amnestie für alle gewaltlosen Teilnehmer und Anführer der Protestbewegung von 1989 wurde vorgeschlagen; allerdings gingen die Antragsteller nicht so weit, die Neubewertung der gesamten Bewegung zu verlangen. Auch die Offenlegung der Einkünfte und Besitztümer von Führungsmitgliedern und ihrer Angehörigen, der Kampf gegen Korruption, die Eindämmung des Analphabetismus und Beschwerden wegen des Haushaltsdefizits kamen zur Sprache.³⁷

Auch die zur diesjährigen Tagung beim Ständigen Ausschuß eingegangenen Anträge aus den Reihen der Abgeordneten beinhalteten zum Teil heftige Kritik an der Arbeit der Regierung und des Justizapparates, an einzelnen Regierungsmitgliedern, an bestimmten Mißständen (Haushaltsdefizit, Korruption), aber auch an einer zu "weichen" außenpolitischen Haltung gegenüber den Vereinigten Staaten und Großbritannien.³⁸ Zurückgewiesen wurde von den NVK-Leitungsgremien ein Gruppenantrag von Delegierten aus der Provinz Hubei, die von der japanischen Regierung die Zahlung von Reparationen für die in China angerichteten Kriegsschäden sowie eine offizielle Entschuldigung Japans für die vor 1945 in China begangenen Kriegsverbrechen forderten (siehe auch Übersichten "Innenpolitik" in diesem Heft).³⁹ Viele dieser Beschwerden wurden auch in den Delegationssitzungen gegenüber Regierungsmitgliedern zur Sprache gebracht.

Nach Abschluß jeder NVK-Tagung ist es die Aufgabe der Fachausschüsse, die Anträge und Vorlagen in ihrem Bereich zu prüfen und Untersuchungen anzustellen. Die meisten dieser Abgeordneten-Initiativen versickern dann zwischen den zuständigen Stellen im NVK-Apparat und im Staatsrat.

Delegierung von Gesetzgebungskompetenzen an die Sonderwirtschaftszone Xiamen

Auf seiner diesjährigen Tagung autorisierte der NVK die Sonderwirtschaftszone Xiamen, im Rahmen der Verfassung und des geltenden nationalen Rechts eigene Gesetze und Verordnungen zur Förderung der lokalen Wirtschaft und taiwanesischer Investitionen zu verabschieden. Diese Delegierung von Gesetzgebungskompetenzen geht auf Initiativen von lokalen Volkskongreß-Abgeordneten aus den Jahren 1989 und 1993 zurück. Die Stadt Xiamen ist somit nach Shenzhen die zweite Sonderwirtschaftszone, die eigenständig Gesetze verabschieden kann: ein Recht, das sonst außer dem NVK nur die Volkskongresse auf Provinzebene genießen.

Bei der Abstimmung über die Gewährung dieses Vorrechts stimmten mehr als 15% der anwesenden NVK-Delegierten gegen die Vorlage oder enthielten sich der Stimme.⁴⁰ Im Jahre 1989 war ein Vorschlag zur Gewährung eigenständiger Gesetzgebungskompetenzen an die Sonderwirtschaftszone Shenzhen im NVK auf noch stärkeren Widerstand gestoßen: mehr als 40% der Delegierten lehnten den Vorstoß ab oder enthielten sich der Stimme. Erst 1992 wurde mit einem Beschluß des Ständigen Ausschusses des NVK (also nicht des Plenums) die Sonderregelung für Shenzhen durchgesetzt.⁴¹ Es handelte sich 1989 wie auch in diesem Jahr im Falle Xiamens

um Protestakte von Gegnern der Privilegierung der Sonderwirtschaftszonen, die gegen eine Benachteiligung der Inlandsregionen eintreten wollten.

Überwachung des Gesetzesvollzugs

Auch wenn die Zahl der seit 1979 verabschiedeten Gesetze für chinesische Verhältnisse beachtlich erscheint, so ist, wie es der derzeitige NVK-Vorsitzende Qiao Shi immer wieder deutlich sagt, allein der Vollzug für den Wert dieser Gesetze entscheidend: "Nach der Verabschiedung eines Gesetzes muß es mit Entschiedenheit umgesetzt werden. Wenn ein verabschiedetes Gesetz nicht umgesetzt wird, ist das gleichbedeutend mit der Nichtexistenz des Gesetzes... Die Ständigen Ausschüsse der Volkskongresse aller Ebenen sollten der Kontrolle und Überwachung des Gesetzesvollzugs großes Gewicht beimessen".⁴²

In den letzten Jahren soll die Überwachung des Gesetzesvollzugs in der Tat verstärkt worden sein: Insgesamt sind im letzten Jahr 37 Inspektionsteams vom Ständigen Ausschluß und den Fachausschüssen des NVK entsandt worden, um die Durchführung und Beachtung von neuen Gesetzen durch lokale Verwaltungen und Unternehmen zu prüfen.⁴³

Die Aufsichtsbefugnisse der Volkskongreß-Abgeordneten enden jedoch an der Tür zu den Parteikomitees. Diese sind von der Kontrolle durch die Volksvertreter ausgenommen. Die Volkskongresse sollen feststellen, ob lokale Verwaltungen die von der Zentrale erlassenen Gesetzen und Verordnungen umsetzen, nicht aber als Disziplinarorgane der Parteiorganisation fungieren. Die Autonomie der Parteigremien ist und bleibt sakrosankt.

Vielen Volksvertretern scheinen die beschränkten Untersuchungs- und Kontrollmöglichkeiten nicht mehr zu genügen. Auf einer Nationalen Konferenz zu Fragen des Rechtssystems im Oktober 1993 traten mehrere Führungsmitglieder regionaler Volkskongresse für die Stärkung demokratischer Kontrollen zur Eindämmung der Korruption ein. Nur durch ein Gegengewicht zur Macht der Verwaltung ließen sich die Mißstände in den Griff bekommen: "Macht muß klar definiert und begrenzt werden". Die Überwachung durch die Medien und durch nicht kommunistisch dominierte politische Organe seien von entscheidender Bedeutung für den Aufbau eines Systems der Verwaltungskontrolle.⁴⁴ Auch auf der Plenartagung im März 1994 gab es solche kritischen Stimmen, die aber nicht das Gehör der Parteiführung fanden.

Die Haushaltskontrolle und das neue Haushaltsgesetz

Die klassischen Vorrechte eines Parlaments, *the power of the purse*, das Steuerbewilligungsrecht und die Haushaltskontrolle sind in der VR China bisher ohne große Bedeutung geblieben. Bis Ende der achtziger Jahre war der Finanzausschuß des NVK nicht in der Lage, maßgeblichen Einfluß auf die staatliche Haushaltsplanung zu nehmen.⁴⁵ Dies hat sich in den vergangenen Jahren nur geringfügig verbessert.

Die Tätigkeit des NVK in diesem Bereich besteht im wesentlichen in der Ratifizierung des von der Regierung vorgelegten Budgets und mehr oder weniger moderaten

Ermahnungen, im nächsten Jahr das Haushaltsdefizit zu verringern. Auch gibt es keinen NVK-Rechnungsprüfungsausschuß, der im Zusammenspiel mit den bisher nur äußerst schwach entwickelten Rechnungskontrollbehörden den Haushaltsvollzug überwachen könnte. Der vom Finanzminister in diesem Jahr vorgelegte Haushaltsplan wurde, obwohl er ein Rekorddefizit ausweist, mit 2.403 gegen 178 Stimmen und 129 Enthaltungen verabschiedet.⁴⁶

Zumindest in der Theorie hat die Beijinger Führung in den letzten Jahren die Bedeutung der Volkskongresse für die Haushaltskontrolle gegenüber den lokalen Regierungen erkannt. Probleme wie die Veruntreuung staatlicher Gelder durch lokale Verwaltungen, wachsende und oft überhöht ausgewiesene Haushaltsdefizite sowie nachlassende Steuerabführungen an die Zentralregierung sollen durch eine Stärkung der lokalen Volksvertretungsorgane eingedämmt werden. Der Ausbau der Volkskongresse zu Organen der Haushaltskontrolle auf den verschiedenen Verwaltungsebenen wäre also ganz im Interesse der Zentralregierung.

In diesem Zusammenhang steht auch das neue Haushaltsgesetz, das vom Plenum des NVK in diesem März verabschiedet wurde und Anfang 1995 in Kraft treten soll.⁴⁷ Bei der Ausarbeitung, Bewilligung, Umsetzung und Kontrolle des Staatshaushalts hatte es wegen des Fehlens einer gesetzlichen Regelung auf allen Verwaltungsebenen beträchtliche Unregelmäßigkeiten gegeben. Das neue Gesetz bestimmt nun, daß ein von einem Volkskongreß oberhalb der Kreisebene bewilligter Haushalt bindende Kraft für die jeweiligen Regierungen besitze und den Ständigen Ausschüssen der Volksvertretungen eine begleitende Kontrolle erlaube.

Obwohl den Volkskongressen somit größere Mitspracherechte in der Haushaltskontrolle eingeräumt werden, traf die Gesetzesvorlage nur auf verhaltene Zustimmung unter den NVK-Delegierten. In mehreren regionalen Delegationen soll die Neuregelung als Eingriff in die Gestaltungsspielräume der lokalen Regierungen verstanden und mit Mißtrauen aufgenommen worden sein. Fast ein Viertel der Abgeordneten stimmte schließlich gegen die Vorlage oder enthielt sich der Stimme.⁴⁸

Entgegennahme von Tätigkeitsberichten

Bei der Entgegennahme von Regierungserklärungen und Tätigkeitsberichten durch den NVK war lange Zeit die fast einstimmige Annahme nach kleineren kosmetischen Korrekturen selbstverständlich. Im Frühjahr 1992 kam es im NVK jedoch zu einer offenen Revolte gegen den Tätigkeitsbericht von Premier Li Peng: Mehr als 150 Nachbesserungen wurden von den Delegierten nach zum Teil heftiger, offenbar in Einzelfällen zuvor untereinander abgesprochener Kritik durchgesetzt.

In diesem Jahr war Li Pengs Tätigkeitsbericht ein beseres Schicksal beschieden. Der Entwurf für den Bericht war in den Vormonaten in allen wichtigen Regierungsabteilungen und Regionalführungen zirkuliert, um eine breite Zustimmung sicherzustellen. Die zuständige Arbeitsgruppe für den Entwurf des Tätigkeitsberichts beim Staatsrat bündelte die Einwände und Ergänzungen, um möglichen Kontroversen während der NVK-Tagung im vorhinein die Schärfe zu nehmen.⁴⁹ Der von Li Peng vor-

gelegte Entwurf erfuhr im Vergleich zu den Vorjahren denn auch nur geringfügige Änderungen. Bei der abschließenden Abstimmung über den Bericht kam es lediglich zu 23 Gegenstimmen und 25 Enthaltungen, während 2.655 Delegierte ihre Zustimmung bekundeten.⁵⁰

Die Tätigkeitsberichte des Obersten Volksgerichtshofs und der Obersten Volksstaatsanwaltschaft trafen hingegen wegen des in der Bevölkerung heftig beklagten Verfalls der öffentlichen Ordnung (in den Berichten wurde eine starke Zunahme der Gewaltkriminalität und des organisierten Verbrechens sowie der Korruption im Polizeiapparat eingestanden) auf scharfe Kritik und wurden von rund einem Sechstel der anwesenden Delegierten mit Gegenstimmen quittiert.⁵¹

Kritik an der Regierung in Delegationssitzungen

Gelegenheiten zur Kritik an der Regierungstätigkeit bestehen in Anfragen gegenüber Staatsratsmitgliedern in den Sitzungen der NVK-Delegationen. Zum Teil wird hier kontrovers diskutiert, da diese Sitzungen weitgehend unter Ausschluß der Öffentlichkeit stattfinden.

In diesem Jahr drehte sich die Kritik in diesen Sitzungen unter anderem um folgende Themen:

- Forderungen nach einem konsequenteren Vorgehen gegen die *Korruption* und nach Bestrafungen auch höhergestellter Funktionäre sowie nach Offenlegung der Vermögensverhältnisse der Spitzenkader und ihrer Familienmitglieder. Verstärkte *Überwachung des Gesetzesvollzugs* gegenüber lokalen Verwaltungen und gegenüber der Armee.⁵²
- *Unterstützung der Landbevölkerung*, Kontrolle der Preise für Düngemittel und Dieselöl sowie Erhöhung der Ankaufpreise für landwirtschaftliche Produkte. Ein ländlicher Abgeordneter sagte: "Auf der NVK-Sitzung wird täglich die Bedeutung der Landwirtschaft hervorgehoben... Aber wir Bauern wollen Resultate sehen". Ein Vizepräsident der Zentralen Parteischule kritisierte die Praxis, an die Bauern Schuldscheine statt Bargeld für ihre Getreideproduktion auszugeben, in einem Interview als "eine Form der Ausbeutung".⁵³
- Steuerung der Binnenwanderung und Förderung der ländlichen Industrien. Verringerung der *Entwicklungsunterschiede zwischen den Inlands- und den Küstenregionen*. Gezielte Förderung der unterentwickelten Inlandsregionen und Beendigung der Privilegierung der Küstenprovinzen.⁵⁴
- Eindämmung der *Inflation* und Wiedereinführung von Preiskontrollen für Grundnahrungsmittel und im Dienstleistungsbereich.⁵⁵
- Beendigung der in einigen Regionen als zu lax angesehenen Politik gegenüber *illegalen religiösen Aktivitäten* und Vereinigungen, die sich über geltendes Recht und die Autorität lokaler Verwaltungen hinwegsetzen.⁵⁶
- Bekämpfung der Kriminalität und Stärkung der *öffentlichen Ordnung*. Abgeordnete aus der Provinz Shanxi sollen ihrer Provinzführung sogar indirekt vorgeworfen haben, gemeinsame Sache mit dem organisierten Verbrechen in dieser Region zu machen.⁵⁷
- Aufwertung und Respektierung der *politischen Befugnisse der Volkskongresse* auf allen Ebenen, Stärkung des Rechts zur Wahl und Abberufung von Regierungsmitgliedern, Anhebung des Anteils von parteilosen Abgeordneten gegenüber den von der Kommunistischen Partei gestellten Delegierten.⁵⁸

Da viele dieser Einwände der Beijinger Führung keineswegs gelegen kamen, gab Parlamentspräsident Qiao Shi den Leitungsgremien der regionalen Delegationen Anweisungen, das "Querfeuer" (*hengpao*) aus den Reihen der Abgeordneten so weit wie möglich zu unterbinden. Dies scheint jedoch nur bedingt gelungen zu sein.⁵⁹

In den Beschwerdemöglichkeiten zeigt sich, daß der NVK der Kommunistischen Partei nicht nur als willfährige Gesetzgebungsmaschine, sondern auch als "Hörrohr" in Fragen dienen kann, die in der Bevölkerung Unzufriedenheit hervorrufen. Als unmittelbares "Sprachrohr" der Bevölkerung dient der NVK nur in sehr eingeschränktem Maße, wie beispielsweise bei der Behandlung von Eingaben aus der Bevölkerung.

Weiterleitung von Petitionen aus der Bevölkerung

Die Überweisung von Petitionen durch die Volksvertretung an die Regierung ist ein Mittel der parlamentarischen Kontrolle gegenüber der Verwaltung, das sich vor allem in Einzelfällen von untergeordneter politischer Bedeutung als wirksam erweisen kann.⁶⁰

Auch in China besteht eine solche Kontrollmöglichkeit in der Entgegennahme und Weiterleitung von Petitionen durch den NVK-Apparat. Die offiziellen Medien berichteten mehrfach über Fälle, in denen weder Parteiorgane noch Regierungsstellen auf Beschwerden aus der Bevölkerung reagierte hatten. Erst bei der Petitionsabteilung des Ständigen Ausschusses des NVK fanden sie Gehör und Abhilfe.

Seit Mitte der achtziger Jahre ist eine starke Zunahme der Eingaben und Beschwerden aus der Bevölkerung bekannt geworden. Allein während der knapp zweiwöchigen Sitzungsperiode 1986 sollen 16.000 Eingaben beim NVK eingegangen sein, die sich meist um Rechtsverletzungen durch lokale Behörden drehten.⁶¹ 1989 bearbeitete der Ständige Ausschuß insgesamt 80.000 Eingaben aus der Bevölkerung und empfing mehr als 10.000 Bürger zu Gesprächen. Nach genauer Überprüfung wurden allerdings nur 105 Verstöße gegen die Rechtsordnung korrigiert und 131 von der Bevölkerung angezeigte Fälle weiterverfolgt.⁶²

Bis heute wird das wahre Ausmaß der "Petitionsflut", die auf den NVK alljährlich zukommt, nur selten offiziell zugegeben. Auch im März 1993 vor dem Zusammentreten des VIII. NVK gab das Ministerium für Öffentliche Sicherheit Direktiven an die Stadtverwaltung Beijing und an die Eisenbahnbehörden heraus, alle Personen aus den Provinzen, die Petitionsdelegationen und Demonstrationen in Peking aus Anlaß der NVK-Tagung abhalten wollten, am Einsteigen in Züge zu hindern. Offenbar wurde ein sehr starker Andrang erwartet. Viele Chinesen scheinen darauf zu vertrauen, daß sie beim NVK eher Gehör finden können als bei Partei und Regierung.⁶³

Auch während der diesjährigen Tagung des NVK waren rege Petitionsaktivitäten zu verzeichnen. Die von Beijinger und Shanghai Dissidenten-Zirkeln initiierten Aktionen (siehe Übersichten "Innenpolitik" in diesem Heft) stellen nur die Spitze des Eisberges dar. Nach offiziellen Angaben sollen während der diesjährigen NVK-Sitzung in den Tagen vor dem 21. März 12.352 Briefe aus der Bevölkerung eingegangen sein. In den Schreiben seien

Sorgen unter anderem um Inflation, Korruptionsbekämpfung, den Zustand der öffentlichen Ordnung, Abgabenlasten der Bauern und um den Lebensunterhalt von pensionierten Arbeitern und Kadern ausgedrückt worden. Häufig sei die Hoffnung geäußert worden, daß der NVK und sein Ständiger Ausschuß die Überwachung des Gesetzesvollzugs durch die lokalen Verwaltungen verstärken mögen.⁶⁴ Nach Meldungen in Hongkonger Medien sind auch viele Beschwerden wegen Amtsmissbrauchs und Forderungen nach Einstellung der politischen Repression und der willkürlichen Verhaftungen durch die Polizeiorgane eingegangen.⁶⁵

Geringschätzung des NVK im Parteiapparat

Auch wenn viele NVK-Abgeordnete in den letzten Jahren an Selbstbewußtsein zu gewinnen scheinen, so steht doch außer Zweifel, daß viele Parteifunktionäre die Volksvertretung als "Klub von Kadern, die ins zweite Glied zurückgetreten sind" (*erxian ganbu julebu*) oder als Versammlung der Ämterlosen und Pensionäre (*tui ren da*) nicht ganz ernst nehmen.⁶⁶

Ein stellvertretender Vorsitzender des NVK hat diese Geringschätzung in einer Rede 1992 offen verurteilt: Einige Genossen seien der Ansicht, der NVK und sein Ständiger Ausschuß seien nur hinderlich für die Entscheidungsfindung wie eine "alte lästige Frau"; andere stuften die Volksvertretung als Abschiebestation für pensionierte Kader und invalide Offiziere ein; andere sähen im NVK schlicht eine Unterabteilung oder einen Weisungsempfänger der Regierung.⁶⁷ Aus einer solchen Bestandsaufnahme wird deutlich, daß der NVK noch weit davon entfernt ist, im Partei- und Staatsapparat als gleichberechtigtes Kontroll- und Entscheidungsorgan akzeptiert zu werden.

Faktoren, die zur Stärkung des NVK beitragen können

Wichtige Faktoren, die einen Zuwachs an Wirkungsmöglichkeiten für den NVK begünstigen können, sind die Transformation zu einem System des marktwirtschaftlichen Autoritarismus und das damit einhergehende Bedürfnis nach einer rationalen, rechtsförmlichen Steuerung des wirtschaftlichen und sozialen Wandels; darüber hinaus die Schwächung der politischen Kontrolle über die Gesellschaft und die wachsende Inanspruchnahme von in der Verfassung und gesetzlich zugesicherten Rechten durch Abgeordnete und Teile der Bevölkerung.⁶⁸

Zur Belebung der Volkvertretung trägt auch das erklärte Bestreben der amtierenden NVK-Führung (mit den Politbüro-Mitgliedern Qiao Shi und Tian Jiyun) bei, das nationale Legislativorgan zu einem Motor der Reform des Wirtschafts- und Rechtssystems auszubauen. In den letzten Jahren wird immer wieder verkündet, daß der Ausbau des Rechtssystems für den Übergang zur "Sozialistischen Marktwirtschaft" unabdingbar sei und die wichtigste Aufgabe des NVK darstelle. Die Überwachung von Regierung und Verwaltung durch die Volkskongresse müsse auf allen Ebenen gestärkt werden.⁶⁹

Der Ständige Ausschuß des NVK scheint das Potential zu besitzen, sich zu einem dritten Machtzentrum neben der Parteizentrale und dem Staatsrat zu entwickeln. Dahinter stehen im Falle des NVK-Vorsitzenden Qiao Shi nicht

nur uneigennütige Interessen: Mit einer Stärkung des NVK und seines Ständigen Ausschusses würde sich auch seine Position in der Zeit nach dem Abtreten der Revolutionsveteranen verbessern. Daß der NVK im Falle von Machtkämpfen innerhalb der politischen Führung und einer weiteren Erosion der Parteiherrschaft stark an Gewicht im politischen Machtgefüge Chinas gewinnen könnte, erscheint nicht unmöglich, wenn man sich vor Augen hält, was in Rußland unter Chasbulatow aus einer ehemals einflußlosen nationalen Volksvertretung hat werden können.

Der NVK und die politische Opposition

Im NVK haben sich die Abstimmungs- und Verhaltensspielräume der Abgeordneten seit 1988 vergrößert. Es gibt keine Abstimmungen ohne Gegenstimmen mehr. Besonders couragierte Aktionen (persönliche Kritik an Regierungsmitgliedern, das Einbringen politisch unerwünschter Anträge und Vorlagen) bleiben jedoch auf eine - wachsende - Minderheit der Abgeordneten beschränkt.

Die Veränderungen im Abstimmungsverhalten und die größere Courage vieler Abgeordneter haben das Interesse sowohl der Parteiführung als auch der politischen Opposition auf sich gezogen. Chinesische Dissidenten verstärken in den letzten Jahren ihre Bemühungen, die eigenen Positionen in den Volksvertretungen hoffähig zu machen. In der Partei soll es Stimmen geben, die eine größere Meinungsfreiheit in den Volkskongressen befürworten, um unkontrollierbare politische Protestbewegungen und spontane Straßenaktionen der Opposition in Zukunft vermeiden zu können.⁷⁰

Eine Stärkung der Volksvertretungen wird von den Befürwortern einer solchen Präventionsstrategie nicht als Schwächung der Parteiherrschaft, sondern als Mittel ihrer Konsolidierung und Modernisierung verstanden: Es geht ihnen um das Überleben des Regimes, nicht um eine demokratische Öffnung zur Bevölkerung hin.

Hindernisse für die Entwicklung einer starken Legislativgewalt

Die entscheidenden Hindernisse für die Entwicklung einer starken Legislativgewalt bestehen jedoch ungeschmälert fort: die unfreie, von Parteigremien manipulierte Wahl der Delegierten; die für eine effektive parlamentarische Arbeit viel zu große Zahl der Delegierten im NVK; die extrem kurzen Tagungsperioden; das unterentwickelte Ausschuß-System. Mit dem Ständigen Ausschuß steht dem NVK allerdings ein "Ersatzorgan" zur Verfügung, dem eine effiziente parlamentarische Arbeit durchaus zuzutrauen ist, falls sich dauerhaft politische Unterstützung für eine solche Aufwertung findet. Umfang und Durchsetzung der Kompetenzen der Volkskongresse bleiben nämlich unverändert abhängig von der Unterstützung durch bestimmte Parteiführer. Die Rolle des NVK als Organ der Gesetzgebung und der Regierungskontrolle steht und fällt mit der Bereitschaft der Beijinger Führung, die Machtvollkommenheit der Partei institutionell eingrenzen und gesetzlich regulieren zu lassen.

Die Machtlosigkeit des NVK und seines Ständigen Ausschusses in einer Phase, in der das Regime unter Druck steht, zeigte sich deutlich während und nach der Protestbewegung von 1989: Der Ständige Ausschuß des NVK war damals nicht einmal imstande, zu einer außerordentlichen Sitzung zusammenzutreten, obwohl Dutzende von Delegierten eine Einberufung unterstützten.⁷¹ Die in der VR China vorherrschenden Formen einer personalisierten Machtausübung haben bisher eine dauerhafte institutionelle Konsolidierung verhindert und können in Zeiten schwerer politischer Krisen formalisierte Verfahren jederzeit abrupt außer Kraft setzen.

Dennoch scheint eine gewisse Bereitschaft der Beijinger Führung erkennbar, die Repräsentation der wachsenden gesellschaftlichen und regionalen Vielfalt in den Volkvertretungen zuzulassen. Das monolithische Erscheinungsbild des NVK, wie es bis etwa zur Mitte der achtziger Jahre vorherrschte, ist auch nach der Repression von 1989 nicht wiederhergestellt worden. Auch eine Rückkehr zum "Rechtsnihilismus" der maoistischen Periode hat nicht stattgefunden. Im Gegenteil: Der Umfang der Gesetzgebung hat seit 1990 rasant zugenommen, auch wenn der Gesetzesvollzug durch die Verwaltungen im Lande weiterhin nur unzureichend gesichert ist.

Forderungen nach strukturellen Reformen des Volkskongreß-Systems (etwa landesweite, freie und geheime Wahlen; Wahlkämpfe zwischen mehreren lokal profilierten Kandidaten; längere und häufigere Plenartagungen; personelle Alternativen in den Wahlen der "Volksregierungen") bleiben bisher ohne Erfolg. Ein System der Gewaltenteilung und institutionalisierten Kontrolle, das auch die Autonomie und Macht der Kommunistischen Partei einschränken würde, ist nicht erwünscht. Der NVK wird von vielen Funktionären immer noch als Handlanger und Weisungsempfänger der Partei begriffen. So wird die nationale Volksvertretung noch einen weiten Weg zurücklegen müssen, bis sie eigenständige parlamentarische Kontrollkompetenzen gegenüber Staats- und Parteiapparaten wahrnehmen und zum Aufbau einer modernen Verfassungsordnung in China beitragen kann.

Anmerkungen

- 1) Vgl. James R. Townsend und Brantly Womack, *Politics in China*, Boston/Toronto 1986, S.100; Kevin O'Brien, *Reform Without Liberalization. China's National People's Congress and the Politics of Institutional Change*, New York 1990, S.127.
- 2) Xinhua, 11.3.94, nach SWB, 15.3.
- 3) Vgl. Yan Jiaqi, "A Chinese-style Mute Assembly", in: *Inside China Mainland*, Taipei, 1993/5, S.4-7.
- 4) RMRB, 20.3.92.
- 5) Vgl. Stephen White/John Gardner/George Schöpflin, *Communist Political Systems*, London 1987, S.88-90.
- 6) John P. Burns, "China's Nomenklatura System", in: *Problems of Communism*, Sept.-Oct. 1987, S.36-51, hier S.46.
- 7) XNA, 27.3.93.
- 8) O'Brien, *Reform*, a.a.O., S.148ff.
- 9) JSND, 1994/4, S.42.
- 10) SCMP, 18.3.92; ZM, 1994/4, S.9.
- 11) Kevin O'Brien, "Is China's National People's Congress a 'Conservative' Legislature?", in: *Asian Survey*, August 1990, S.782-94, besonders S.785-90.
- 12) XNA, 21.3.94.
- 13) Georg Brunner, "Parlamentarismus", in: *Pipers Wörterbuch zur Politik*, Bd.4, *Sozialistische Systeme*, S.320-7, hier S.323.
- 14) O'Brien, *Reform*, a.a.O., S.142.
- 15) XNA, 10.3.93.
- 16) O'Brien, "Conservative' Legislature?", a.a.O., S.783.
- 17) Vgl. NZZ, 30.3.93; *Wen Wei Po*, Hongkong, 30.3.93; CNA, No.1484 (1.5.93), S.7.
- 18) Größere Überraschungen als der NVK boten in den letzten Jahren die Abstimmungsergebnisse in den Volkskongressen auf Provinzebene, die unter anderem über die Zusammensetzung der regionalen "Volksregierungen" entscheiden. Zu Abstimmungsrevolten und zum offenkundigen Verlust der Kontrolle durch die Parteigremien kam es 1992/93 in den Volkskongressen der vier Provinzen Guizhou, Zhejiang, Hubei und Hainan. Die von der Zentrale benannten offiziellen Kandidaten für die Gouverneurs- bzw. Vizegouverneurspositionen fielen durch, obwohl im ersten Wahlgang kein Gegenkandidat antreten durfte. Im Laufe der dann notwendigen weiteren Wahlgänge wurden Kandidaten durchgesetzt, die von Abgeordnetengruppen vorgeschlagen worden waren. Die Namen der neugewählten Amtsinhaber wurden bezeichnenderweise zunächst nicht bekanntgegeben, um die Billigung durch die überrumpelte Parteizentrale in Beijing abzuwarten. Generalsekretär Jiang Zemin soll nach Meldungen Hongkonger Medien schließlich sein *Placet* mit den Worten gegeben haben: "Wir müssen die Meinung und das Votum der Abgeordneten respektieren". Zu noch ausgeprägteren Demonstrationen des lokalen Selbstbehauptungswillens soll es in zahlreichen Volkskongressen der Kreisebene gekommen sein. Die Kontrolle der KPCh über die Kreisorgane soll in den letzten Jahren beträchtlich geschwächt worden sein. Vgl. CNA, No.1480 (1.3.93), S.4; Yan Jiaqi, a.a.O.; ZM, 1993/10, S.28-30; DX, 1993/3, S.8-10.
- 19) Siehe Xiao Yun, "Dui Zhonggong 'Ren Da' piaoju xingwei zhi fenxi" (Analyse des Abstimmungsverhaltens im kommunistischen NVK), in: *Zhonggong Yanjiu* (Studien zur KPCh), Taipei, 1993/5, S.41-46. Nach offizieller Darstellung wird das Votum des einzelnen Abgeordneten bei diesem Verfahren nicht registriert; was hinter den Kulissen ausgewertet wird, ist eine andere Frage.
- 20) Vgl. CNA, No.1484 (1.5.93), S.2-3.
- 21) O'Brien, *Reform*, a.a.O., S.116-7, 119, 122-3.
- 22) Siehe JB, 1994/4, S.32-3.
- 23) XNA, 16.3.94.
- 24) Xinhua, 21.3.94, nach SWB, 26.3.94.
- 25) XNA, 12.3.94.
- 26) SCMP, 14.3.94.
- 27) So schon Xinhua, 29.3.89.
- 28) ZM, 1993/3, 6-8; 1993/4, S.24.
- 29) XNA, 15.3.94.
- 30) XNA, 12.3.94.
- 31) DGB, 24.2.94, nach SWB, 24.3.94.
- 32) SCMP, 19.3.94.
- 33) O'Brien, *Reform*, a.a.O. S.158ff.; BR, 1990/37, S.29; XNA, 15.1.94; C.a., 1993/12, S.1154.
- 34) O'Brien, *Reform*, a.a.O., S.7.
- 35) RMRB, 5.3.94.
- 36) Ebd.
- 37) DX, 1993/3, S.15-16.
- 38) DX, 1994/3, S.6-7; JB, 1994/4, S.63.
- 39) Kyodo News Service, 15.3.94, nach SWB, 17.3.94.
- 40) SCMP, 23.3.94.
- 41) O'Brien, "'Conservative' Legislature?", a.a.O., S.786.
- 42) XNA, 29.12.93.
- 43) XNA, 16.3.94.
- 44) DGB, 12.10.93; C.a., 1993/10, S.993.
- 45) James C.F. Wang, *Contemporary Chinese Politics*, Englewood Cliffs 1989, S.125.
- 46) SCMP, 23.3.94.
- 47) Text in: RMRB, 26.3.94.
- 48) CNA, No.1507 (1.4.94), S.4.
- 49) XNA, 16.2.94.
- 50) SCMP, 23.3.94; FAZ, 23.3.94.
- 51) SCMP, 23.3.94.
- 52) XNA, 19.3.94; SCMP, 19.3.94.
- 53) Xinhua, 19./21.3.94, nach SWB, 25./23.3.; *Zhongguo Xinwenshe*, 20.3.94, nach SWB, 23.3.
- 54) Xinhua, 17./20.3.94, nach SWB, 21./23.3.; ZM, 94/4, S.10.
- 55) Xinhua, 16.3.94, nach SWB, 21.3.
- 56) Zentrales Volksradio, 15.3.94, nach SWB, 30.3.
- 57) RMRB, 21.3.94; ZM, 1994/4, S.10-11.
- 58) ZM, 1994/4, S.11.
- 59) DX, 1994/3, S.6-7; ZM, 1994/4, S.9-11.
- 60) Georg Brunner, *Vergleichende Regierungslehre*, Band 1, Paderborn 1979, S.249.
- 61) Xinhua, 11.4.86.
- 62) *Beijing Review*, 1990/36, S.24.
- 63) *Ming Bao*, Hongkong, 13.3.93.
- 64) XNA, 21.3.94.
- 65) SCMP, 22.3.94.
- 66) ZM, 1993/9, S.76.
- 67) XNA, 8.6.92.
- 68) Zu Kräfteverschiebungen im politischen System der VR China und zu den politischen Folgen des sozialen Wandels vgl. C.a., 1994/1, S.35-44.
- 69) Vgl. RMRB, 15.1.94; SCMP, 7.4.93 und 5.7.93.
- 70) ZM, 1993/10, S.30.
- 71) O'Brien, *Reform*, a.a.O., S.176-9.