

Dr. Willibold Frehner

Country Representative to Vietnam

Second floor, Rainbow building

7 Trieu Viet Vuong Street

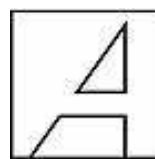
Hanoi, Vietnam

Tel : (0084-4) 9432791 / 9432792

Fax : (0084-4) 9432790

Email : frehner.kas.hanoi@fpt.vn

Website : www.kas.de



**Konrad
Adenauer
Stiftung**

50 Jahre Kompetenz weltweit

Die Nationalversammlung in Vietnam auf dem langen Weg zu einer demokratischen Institution

In Vietnam gibt es noch keine echte Gewaltenteilung und damit noch keine Demokratie nach westlichem Verständnis. Lange war die vietnamesische Nationalversammlung lediglich ein weiteres Organ, das getroffene Entscheidungen der KPV formell absegnete. Die Unerfahrenheit der Abgeordneten und der, durch die umfassende politische Macht der KPV vorgegebene, geringe Spielraum, verhinderte lange eine wirkungsvolle parlamentarische Arbeit. Das politische Gewicht des Parlaments wurde aber im Zuge der Verfassungsänderungen von 1980, 1992 und 2002 kontinuierlich verbessert. Gleichzeitig wurden die Aufgaben der Nationalversammlung erweitert und spezialisiert.

Im Mai 2007 werden wiederum Wahlen durchgeführt, um die Mitglieder der 12. National Assembly festzulegen. Die neu zu wählende Nationalversammlung soll insgesamt 500 Abgeordnete umfassen. 148 dieser Mitglieder des Parlaments sollen diese Funktion dann hauptberuflich ausfüllen.

Der Erneuerungsprozess seit *Doi Moi* hat neben dem wirtschaftlichen, auch das politische System in Vietnam verändert. Auch die politischen Institutionen, wie z.B. die Nationalversammlung haben ihre Funktionen stark verändert und teilweise eine bedeutende Aufwertung erlangt. Die Nationalversammlung Vietnams ist auf einem langen Weg zu einer funktionierenden und wichtigen, demokratischen Institution im politischen System Vietnams.

Die Volksvertreter müssen professioneller werden

Die Qualität der legislativen Arbeit der Nationalversammlung zu verbessern, wurde vom VIII. und IX. Kongress der KPV (1996 und 2001) offiziell festgelegt. In den offiziellen Verlautbarungen der KPV wurde immer wieder die Notwendigkeit betont, Führungskräfte besser auszubilden, um diese dann als Abgeordnete zu wählen. Es geht dabei darum, Experten zu fördern, die auf bestimmte Bereiche spezialisiert sind und aus unterschiedlichen sozioökonomischen Sachgebieten stammen. Seit dem Gesetz über die Wahl zur Nationalversammlung vom Jahre 1992 sind Normen, die das Niveau und die Fähigkeiten der Kandidaten betreffen, klarer festgelegt.

Als Antwort auf die neue wirtschaftliche Situation in Vietnam (der Wechsel zu einer "sozialistischen Marktwirtschaft"), so die KPV, sollen verantwortungsvolle Posten auch an qualifizierte Personen vergeben werden, die keine Parteimitglieder sind, aber umfangreiche Erfahrungen im Bereich der Marktwirtschaft haben. Für das Jahr 1997 wurde das Ziel ausgegeben, 20 % nicht parteizugehörige Abgeordnete in die Nationalversammlung aufzunehmen. 2002 wurde diese Zahl dann jedoch wieder auf 15 % reduziert. Trotzdem ist in diesem Zusammenhang eine deutliche Tendenz zur Verbesserung und Aufwertung der Qualifikationskriterien der Kandidaten zu erkennen. Dies bedeutet, dass nicht mehr nur parteipolitische Kriterien ausschlaggebend sind, um zur Wahl für die Nationalversammlung aufgestellt zu werden.

Der Kongress soll die Bevölkerung repräsentieren

Das zweite Prinzip, welches die Orientierung, der von der KPV ausgelösten Reformen bestimmt, ist die Suche nach einer repräsentativen Nationalversammlung. Die Idee besteht darin, dass die Zusammensetzung der Nationalversammlung, einigermaßen getreu die Struktur der Gesellschaft widerspiegeln soll - sei es im Hinblick auf Geschlecht, ethnische Zugehörigkeit, Beruf oder regionaler Herkunft - um repräsentative Entscheidungen treffen zu können. Um dieses Ziel annäherungsweise zu erreichen, gibt es eine Quotenpolitik bezüglich der Zusammensetzung des Parlaments. 2002 wurden zum Beispiel 26 % der Sitze für Frauen und 17 % der Sitze den Vertretern ethnischer Minderheiten vorbehalten.

Auch wenn es im Parlament Vietnams nur eine Partei gibt, ist eine zunehmend ausgeprägtere Meinungsvielfalt festzustellen. Auch wenn die Zusammensetzung des Parlamentes kein Abbild der Bevölkerung darstellt, werden die Diskussion zunehmend offener und kontroverser geführt.

Das Wahlprozedere und die Auswahl der Kandidaten ist noch lange nicht demokratisch

Vietnam ist in 188 Wahlkreise unterteilt, in denen jeweils zwei oder drei Abgeordnete gewählt werden. Die sehr hohe Wahlbeteiligung (immer über 98 %) gleicht noch immer sehr stark den typischen Mustern von Wahlen in anderen Einparteiensystemen. In Vietnam ist Wählen keine Pflicht, allerdings wird auf die Wähler ein sehr starker politischer und sozialer Druck ausgeübt. Außerdem stimmen viele Personen per Vollmacht ab (meistens durch den Familienchef).

Das Einparteien-System ist ein wesentlicher Bestandteil des vietnamesischen politischen Systems. Unabhängige, oppositionelle politische Parteien werden noch nicht geduldet. Dennoch wurden mit der Verfassung von 1992 zum ersten Mal unabhängige Kandidaturen bei den Parlaments- und Kommunalwahlen erlaubt. Die Mehrheit der Kandidaten sind dennoch Parteimitglieder: Bei der letzten Wahl im Jahre 2002 waren 85 % der Kandidaten und 90 % der dann Gewählten KPV-Mitglieder.

1997 wurden durch zwei weitere Änderungen größere Wahlfreiheiten eingeführt. Einerseits wurden unter den Kandidaten eine kleinere Anzahl von "selbsternannten" Kandidaten zugelassen. Selbsternannte sind die Kandidaten, die ihre Kandidatur einreichen, ohne von einer Organisation vorgeschlagen, oder unterstützt zu werden. Von diesen Kandidaten wurden aber 1997 lediglich drei der elf gewählt.

Bei den letzten Wahlen wurden insgesamt mehr Kandidaten ernannt als bei der Wahl Sitze zu vergeben waren. Bei der Wahl 1997 gab es 666 Kandidaten für 450 Mandate. 2002 bewarben sich 762 Kandidaten um die 498 Mandate, was die größte Auswahlmöglichkeiten in der Geschichte des Landes darstellte. Die Quote von Kandidaten pro Sitz hat sich von eins zu eins in den 1980er Jahren auf fast zwei zu eins für die Wahl 2002 erhöht. Eine wesentliche Veränderung gegenüber früheren Wahlen besteht also darin, dass die Wähler inzwischen tatsächlich eine Wahl zu treffen haben, was für eine sozialistische Republik nicht selbstverständlich ist. Diese Einführung von Konkurrenz ist von Bedeutung, da es bereits ein wichtiger Schritt in einer voranschreitenden demokratischen Öffnung ist.

Die größte Hürde ist das Auswahlverfahren

Allerdings bleiben für die Kandidaten noch zahlreiche Hürden bis zur Erlangung des Kandidatenstatus, was wiederum eine freie Wahlmöglichkeit stark einschränkt. Theoretisch darf jeder, der das passive Wahlrecht besitzt, für die Parlamentswahl kandidieren. In der Wirklichkeit aber wird die Nominierung der Kandidaten weitgehend von der KPV und der Vaterländischen Front bestimmt.

Bei dem Nominierungsprozess der Kandidaten kommt der Vaterländischen Front eine besondere Bedeutung zu. Die Vaterländische Front ist die sozialpolitische Dachorganisation der KPV und beinhaltet außer der KPV, auch die meisten nationalen Massenorganisationen, wie die Frauenunion, die Jugendunion, die Gewerkschaftsunion und religiöse Gruppen. Auch Nachbarn und die Arbeitskollegen müssen die Kandidaten befürworten.

Sogar die Kandidaten, welche Parteimitglieder sind, dürfen nicht spontan und unabhängig kandidieren: Die Kandidatur hängt von der Hierarchie der Partei ab. Einem Parteimitglied, das unbedingt kandidieren möchte, (wenn es ihm von seinem Vorgesetzten jedoch nicht erlaubt wurde), bleibt nichts anderes übrig, als aus der Partei auszutreten und als unabhängiger Kandidat zu kandidieren. Auch die Kandidatur unabhängiger Kandidaten unterliegt der Genehmigung durch die Vaterländische Front und der KPV. Aus diesem Grund ist die Bedeutung der sogenannten „Unabhängigen“ auch eher gering. Bei der Wahl von 2002 schafften es von 69 unabhängigen Kandidaten nur 13, in die Kandidatenliste aufgenommen zu werden.

Ein Wahlkampf als solcher findet in Vietnam nicht statt. Hier spielt sicher auch die Ausprägungen einer konfuzianischen Gesellschaft eine bedeutende Rolle: Harmoniestreben, Konformität und Gehorsam sind wichtiger, als offene Auseinandersetzung. Plakate und bezahlte Werbungen in den Medien sind verboten. Den Kandidaten ist es außerdem nicht erlaubt, für die Wahlkampagne ihre eigenen finanziellen Ressourcen zu nutzen oder um Spenden zu bitten. Die Kampagne wird nicht von den Kandidaten, sondern von der Vaterländischen Front geleitet.

Noch ist man in Vietnam weit von der Zielsetzung entfernt, kompetente und unabhängige Kandidaten zuzulassen. Die Wahlmöglichkeiten zwischen den Kandidaten ist größer geworden. Das Auswahlverfahren grenzt die Kandidatenauswahl allerdings wieder stark ein.

Es gibt mehr jüngere Kandidaten und einen institutionalisierten Generationswechsel

1992 konnte man bereits eine Tendenz beobachten, dass mehr jüngere und besser ausgebildete Abgeordnete gewählt wurden. Die Wahlen 1997 wurden bereits als demokratischer betrachtet, als die vorherigen Wahlen. Sie waren auch durch einen starken Wechsel der Abgeordneten charakterisiert: Nur 135 Abgeordnete wurden wieder gewählt, was bedeutet, dass 69,8 % aller Abgeordneten Neulinge waren. Unter den Gewählten gab es darüber hinaus 66 Nicht-Parteimitglieder. Das Durchschnittsalter wurde auf 50 Jahre gesenkt. Unter den Abgeordneten gab es dann mehr Technokraten, Ökonomen und Wissenschaftler, dafür weniger Arbeiter, Bauern und Militärs.

Bemerkenswert bei der Nominierung der Kandidaten für die Wahl 2002 war, dass nur 141 Abgeordnete, also 31 % der Abgeordneten des letzten Parlaments, wieder nominiert wurden. Diese Tatsache machte erneut deutlich, dass die politische Führung mit dieser Wahl einen weiteren Generationswechsel in der Nationalversammlung einleiten wollte.

Während der Legislaturperiode 2002 - 2007 waren 51 Abgeordnete (10,6 %) ohne Parteizugehörigkeit. 2002 waren zum ersten Mal auch Unternehmer gewählt worden, und stellten 5 % der Abgeordneten. Dies ist eine bedeutende Veränderung, wenn man berücksichtigt, wie kontrovers vor kurzem noch die Frage in der Partei diskutiert wurde, ob Unternehmer (können Kapitalisten = Klassenfeinde Mitglieder der Partei, sein) in die KPV aufgenommen werden.

Die Zusammensetzung der Nationalversammlung ist jünger und "professioneller" geworden. Aufgrund der Quotenpolitik, sind Frauen im vietnamesischen Parlament generell gut repräsentiert.

Das politische und administrative System muss transparenter werden

Ein Kennzeichen vietnamesischer Politik und des politischen Systems war lange Zeit der starke Mangel an Abstimmung und Transparenz innerhalb der politischen Prozesse. Der Prozess politischer Entscheidung ist immer noch sehr stark von einem wahren Kult des Geheimnisses geprägt. Regierungsdekrete oder –Informationen, waren früher für die Öffentlichkeit kaum zugänglich. Gesetze wurden erlassen und im Panzerschrank verwahrt. *Doi Moi* hat jedoch dazu geführt, diese Tradition grundsätzlich in Frage zu stellen.

Es gibt heute grundlegende Veränderungen und Verbesserungen mit Bezug auf die Transparenz. Die vietnamesischen Behörden tauschen sich gegenseitig inzwischen viel mehr über ihre Vorhaben und Aktivitäten aus.

Das wichtigste Zeichen dieser Veränderungen ist, im Zusammenhang mit dem Parlament, die seit 1997 bestehende Direktübertragung der Sitzungen des Parlamentes im Fernsehen. Über die Ergebnisse der Sitzungen und über die Aktivitäten der Nationalversammlung wird, in der, noch immer nicht freien Presse, relativ ausführlich berichtet. Darüber hinaus verfügt der Kongress inzwischen über eigene Zeitschriften, um Informationen weiterzuleiten. Teil dieser Dynamik ist auch das Institut für Information, Dokumentation und Wissenschaftliche Recherchen des Büros der Nationalversammlung, welches 1993 gegründet wurde.

Ein anderer Aspekt dieses Willens zu mehr Transparenz betrifft auch den Kampf gegen die Korruption. Seit dem Inkrafttreten des Dekretes 37/2007/ND-CP über Kapital- und Einkommenstransparenz, das am 9. März 2007 unterzeichnet wurde, müssen die Kandidaten für den Kongress ihr Vermögen und ihr Einkommen veröffentlichen. Dieses Gesetz wurde in der Presse als wichtiger Teil der Bestrebungen für bessere Kandidaten und einen transparenteren Staatsapparat dargestellt.

Auch wenn das politische System noch immer sehr undurchsichtig ist, kann man doch feststellen, dass in kurzer Zeit erhebliche Veränderungen zu mehr Transparenz stattgefunden haben.

Der Wunsch nach einer besseren Bürgerbeteiligung am legislativen Prozess

Ein anderer Aspekt der Veränderungen ist die stärkere Bürgerbeteiligung bei der Gesetzgebung. In Vietnam gibt es durchaus den Willen, die Volksbeteiligung an der politischen Entscheidungsfindung zu fördern. Gesetzesentwürfe werden inzwischen in bestimmten Fällen sogar in den Medien bekannt gemacht. Die Regierung fordert daraufhin ein Feedback der Öffentlichkeit zu den Entwürfen ein.

Volksanhörungen werden in bestimmten Fällen auch zwischen den zwei Sitzungen organisiert. Diese Volksanhörungen werden durch eine umfassende Diffusion der Gesetzestexte begleitet und sollen anschließend zu einer schnelleren Umsetzung und "populären Adoption" der verabschiedeten Gesetze beitragen. Die erste Volksanhörung wurde bereits 1979 organisiert und betraf den neuen Verfassungsentwurf. Die Beteiligung der Öffentlichkeit innerhalb dieses Prozesses ist heute viel weiter vorangeschritten. Insbesondere beteiligt sich die Presse sehr stark

an der Diskussion. Diese Entwicklung ist einer der wichtigsten Aspekte der politischen Reformen in Vietnam. Allerdings muss hinzugefügt werden, dass Gesetzesentwürfe nur von Individuen kommentiert werden dürfen, jedoch nicht von Interessengruppen oder zivilgesellschaftlichen Organisationen, was wiederum eine deutliche Einschränkung der Reform darstellt.

Der neue legislative Kontext: Ein quantitativer Erfolg

In Vietnam verfügt die Nationalversammlung über einen sehr begrenzten Zeitraum, um ihre legislative Funktion auszuüben. Das Plenum der Nationalversammlung tritt nur zweimal jährlich zu Sitzungen zusammen (in der Regel im Mai und im Oktober). Die zwei Sitzungen dauern jeweils lediglich einen Monat. Im Rest des Jahres werden die Aufgaben der Nationalversammlung vom „Ständigen Ausschuss“ der Nationalversammlung übernommen.

In Vietnam gibt es jetzt intensive Bemühungen, den Rechtsstaat voranzutreiben. Seit Ende der 1980er Jahre, gibt es eine rasche gesetzliche Kodifizierung, was eine bedeutende Entwicklung im Vergleich zur Periode vor dem *Doi Moi* darstellt. Die Notwendigkeit, Gesetze zu erlassen, ist eng mit den wirtschaftlichen und sozialpolitischen Reformen verbunden. Einerseits geht es darum, einen nationalen, rechtlichen Rahmen auszuarbeiten. Andererseits handelt es sich dabei auch um eine Antwort auf den Druck, der von der regionalen und weltweiten Integration ausgeht (ASEAN, WTO).

Vor 1986 wurde Vietnam hauptsächlich mit Dekreten von der Partei regiert, sowie von Gesetzen, deren Ursprungsdatum in die 1950er und 1960er Jahre zurückreichen. Die Dynamik der Adoption neuer Gesetze und der Abänderung alter Gesetze sind deshalb von erheblicher Bedeutung. Seit der Politikwende im Jahr 1986 wurden jedes Jahr mehrere Gesetze von großer Bedeutung erlassen. Zwischen 1985 und 2000 wurden 87 Gesetze verabschiedet, was dann unter anderem die Ausarbeitung von sechs wichtigen Gesetzbüchern ermöglicht hat (Bürgerliches Gesetzbuch, Strafgesetzbuch etc.). Zum Vergleich dazu wurden zwischen 1945 und 1984 nur 27 Gesetze und 27 Verordnungen erlassen. Auch wenn die Gesetzesvorhaben fast immer von Regierungsorganen (meist Ministerien) vorbereitet werden, haben die internen Ausschüsse der Nationalversammlung (insbesondere der Ausschuss für Gesetze) und die Abgeordneten im Gesetzgebungsprozess ein zunehmend bedeutenderes Gewicht.

Mittlerweile wurde auch das Budgetrecht in der Realität auf die Nationalversammlung übertragen. Verfassungsrechtlich hatte die Nationalversammlung schon immer das Recht, aber nicht die Macht, über das Budget zu entscheiden. In der Praxis war es bisher so, dass die Abgeordneten das Budget nur formell absegnen konnten. Mittlerweile prüfen sie aber zunehmend die jährlichen Haushalte und hinterfragen bestimmte und wichtige Posten.

Gibt es bereits eine effektive parlamentarische Kontrolle?

Eine weitere wichtige Rolle der Nationalversammlung besteht in ihrer Befugnis, die Regierungspolitik insgesamt, sowie die Nominierungen für wichtige Ämter zu überprüfen und zu bewerten. Der Kongress hat die rechtliche Befugnis, alle Regierungsbeamte zu ernennen und zu entlassen. Allerdings wurde diese Befugnis bis zur *Doi Moi*-Periode nicht wirklich ausgeübt. Eine unabhängige Judikative als Kontrollorgan nach dem Modell des deutschen Bundesverfassungsgerichts, kennt Vietnam nicht. In der Praxis wird diese Überwachungsrolle von der Generalstaatsinspektion übernommen.

Ein grundlegendes Problem besteht noch immer darin, dass es in Vietnam keine echte Gewaltenteilung gibt. Allerdings gibt es Trennungen bei den wichtigsten Positionen (Generalsekretär der KPV, Staatspräsident, Premierminister und Parlamentpräsident) des Landes und einen vergleichsweise häufigen, personellen Wechsel. Zwischen den, für eine Demokratie typischen Gewalten Judikative, Legislative und Exekutive bestehen aber zahlreiche Querverbindungen. Dadurch, dass viele Abgeordnete (75 %) nur in Teilzeit bei der Nationalversammlung arbeiten und meist auch im exekutiven Bereich tätig sind, gibt es auch hier keine klare Abgrenzung zwischen den Gewalten. Aus diesem Grund ist die Reform zur Erhöhung der Anzahl der hauptamtlichen Abgeordneten, von großer Bedeutung für mehr Unabhängigkeit und eine zunehmende Gewaltenteilung.

In den letzten Jahren ist die Nationalversammlung, was ihre Kontrollfunktion über die Exekutive angeht, eigenständiger und durchsetzungsfähiger geworden. Mehrmals hat sie es abgelehnt, die Nominierung von vorgeschlagenen Persönlichkeiten zu ratifizieren, die von der KPV ausgesucht wurden.

Auch die Symbolik ist wichtig: Es ist nun geplant, das neue Gebäude der Nationalversammlung als halbkreisförmigen Saal und nicht wie bisher üblich, als einen klassischen, raumgreifender Saal zu errichten. Darin spiegelt sich auch die Entwicklung des politischen und demokratischen Prozesses in der öffentlichen Debatte wider.

Seitdem die Sitzungen des Kongresses 1992 institutionalisiert wurden, haben sie zunehmend an Glaubwürdigkeit und Bedeutung gewonnen. Die Redefreiheit der Abgeordneten hat sich deutlich verbessert. Inzwischen ist es so, dass bei jeder Sitzung der Nationalversammlung, sich Minister vor den Abgeordneten erklären müssen.

Die Hindernisse für eine effizientere Nationalversammlung

Die Qualität der Arbeit der Nationalversammlung zu verbessern, ist weiter ein zentrales Anliegen: Am 06. Februar 2007 betonte der Präsident der Nationalversammlung, Nguyen Phu Trong, dass die Nationalversammlung praktischere Gesetze von höher Qualität erlassen muss, die im Alltagsleben der Menschen effektiver umgesetzt werden können. Er wies auf die noch immer niedrige Qualität und auf die oft realitätsfernen Zielsetzungen der Gesetze hin.

Noch werden viele Gesetze von Fachministerien vorbereitet und dem Parlament vorgelegt. Oft sind diese Gesetze in sich nicht schlüssig oder widersprechen Gesetzesvorlagen anderer Ministerien. Bei der Beurteilung und Verbesserung solcher Fachgesetze sind die Abgeordneten oft überfordert. Wissenschaftliche Beratung des Parlaments und der Parlamentarier fehlt häufig und eine Prüfung der Gesetze durch ein oberstes Verfassungsgericht ist nicht vorgesehen.

Die Abgeordneten sind generell noch immer nicht genügend qualifiziert, um die Themen, die von den Regierungsorganen vorgeschlagen oder umgesetzt werden, zu analysieren, zu hinterfragen und zu überprüfen. Die heftigsten Debatten betreffen heute darüber hinaus oft technische Fragen und nicht politische Inhalte. Dies liegt natürlich auch daran, dass eine starke und echte, politische Opposition, mit grundsätzlichen Fragestellungen, nicht geduldet wird. Ferner mangelt es noch an Methoden und Möglichkeiten, die Evaluierung der Auswirkungen von Gesetzen zu verbessern.

Ausblick auf die kommende Wahl

Am 20. Mai 2007 wird eine weitere Wahl zur Nationalversammlung stattfinden. Diese Wahl nimmt zur Zeit einen großen Platz in den Medien ein. In der Diskussion über die Wahl zur Nationalversammlung und die Rolle des Parlaments, beherrschen in Vietnam zur Zeit zwei Hauptthemen die Schlagzeilen.

Der erste Aspekt betrifft die hauptamtlichen Abgeordneten: Es ist vorgesehen, dass ihre Anzahl längerfristig auf knapp 30 % erhöht wird. 148 der 500 Sitze sollen bereits im nächsten Kongress Vollzeitmandate sein, was eine Zunahme von 26 % im Vergleich zur Legislaturperiode 2002 - 2007 darstellt. Künftig soll aus jeder Provinz ein Vollzeitabgeordneter entsandt werden. Aus den stark bevölkerten Zonen wie Hanoi und Ho Chi Minh City sogar zwei.

Eine Zunahme der Selbstnominierten und Nichtparteimitglieder ist ebenfalls vorgesehen. Zeitungen berichten, dass die Anzahl der Selbstnominierten dieses Mal möglicherweise mehr als 100 sein könnte. Das hieße, fünf mal mehr als fünf Jahre zuvor. 2002 wurden nur fünf der 26 selbstnominierten Kandidaten gewählt.

Fazit

Obwohl die KPV noch immer der dominierende Akteur im politischen System Vietnams ist, hat die Nationalversammlung eine zunehmend wichtigere Rolle im politischen Entscheidungsprozess eingenommen. Gerade was ihre legislative Funktion angeht, hat sie an Bedeutung gewonnen. Sie hat in jüngster Vergangenheit aber auch ihre Kontrollfunktion über die Ministerien aktiver wahrgenommen.

Trotzdem braucht Vietnam weitere Veränderungen im politischen Bereich und dringend eine weitere und fundierte Unterstützung bei der Professionalisierung der Nationalversammlung.