

Die „Null-Protest-Logik“: Soziale Stabilität und staatliche Gewalt in China

Julian Barg und Günter Schucher

Um ihre Macht zu konsolidieren, hat die neue Staats- und Parteiführung in China den ideologischen Kampf intensiviert und geht verstärkt gegen politische Aktivisten vor.

Analyse

Die tief greifenden Transformationsprozesse der letzten Jahre haben in China zu einer stetigen Zunahme von Konflikten geführt. Partei und Regierung reagieren mit scheinbar widersprüchlichen Maßnahmen, indem sie einerseits die Sicherheitsorgane und die zuständigen lokalen Regierungen zu Prävention, Deeskalation und Problemlösung aufrufen, ihnen andererseits aber eine „Null-Protest-Logik“ aufzwingen.

- Seit Ende der 1990er Jahre wurden soziale Proteste von der Partei als „Widersprüche im Volk“ weitgehend entpolitisiert. Folgerichtig wurde die Polizeistrategie auf Prävention und Lösung der Probleme umgestellt. Die Mehrzahl der Konflikte wird seitdem gewaltlos beigelegt. Dennoch verleitet die „Null-Protest-Logik“ die lokalen Regierungen immer wieder zur Gewaltanwendung.
- Um der wachsenden Zahl von Konflikten besser und professioneller begegnen zu können, wurde seit den 1990er Jahren eine komplexe Struktur von Partei- und Regierungsorganen geschaffen sowie die Polizei und Bewaffnete Volkspolizei wurden personell verstärkt, besser ausgebildet und moderner ausgestattet. Da ihre Zahl dennoch relativ gering ist, greifen die Lokalregierungen auch auf parapolizeiliche Einsatzkräfte zurück und gehen mit krimineller Gewalt gegen unzufriedene Bürger vor.
- Zwar ist das Budget für die öffentliche Sicherheit kontinuierlich gestiegen, ein eindeutiger Beleg für eine prekäre Sicherheitslage ist dies jedoch nicht, da die Mittel auch für nicht konfrontative Lösungen ausgegeben werden.
- Der oben genannte Widerspruch in der Stabilitätspolitik ist nur scheinbar gegeben, denn die Partei behält sich bewusst alle Möglichkeiten der Protestkontrolle offen. Allerdings dämmt sie die Proteste nur *ad hoc* ein, bekämpft aber nicht konsequent die ihnen zugrunde liegenden Ursachen.

Schlagwörter: China, Stabilitätspolitik, Proteste, Gewalt

Transformation und Interessenkonflikte

China erlebt seit Beginn der Reformen im Jahr 1978 tief greifende wirtschaftliche und soziale Transformationsprozesse wie die Privatisierung von Eigentum, die Schaffung eines Arbeitsmarktes sowie Individualisierung und Urbanisierung. Im politischen Bereich sind die Wandlungen weit weniger grundlegend. Zwar hat es auch hier wichtige Veränderungen wie zum Beispiel die Dezentralisierung des Regierungsapparates oder die Einrichtung von Dorfwahlen gegeben. Da aber die Kommunistische Partei Chinas (KPCh) an ihrem Machtmonopol festhält, beschränkt sie sich auf Reformen, die dieses festigen und effektivieren sollen. Nach ihrem eigenen Verständnis verfügt sie allein über ein „wissenschaftliches Konzept“, die Entwicklung Chinas zu steuern.

Eine Folge der Transformationsprozesse ist die Zunahme von wirtschaftlichen und sozialen Interessenkonflikten, die angesichts des weitgehenden Fehlens institutionalisierter Regelungsmechanismen in wachsendem Ausmaß zu öffentlichen Protesten führen. Im Jahr 2010 soll es 180.000 sogenannte „Massenvorfälle“ (*quntixing shijian*) gegeben haben, nicht gerechnet die kritischen Debatten im Internet und jährlich Dutzende von „online-Protesten“. Es gibt kaum eine Bevölkerungsgruppe, die nicht irgendwann aktiv wird, um ihre Rechte zu verteidigen oder zu erstreiten. Zunehmend werden dabei auch proaktive Forderungen gestellt: nach höheren Löhnen, besseren Arbeitsbedingungen oder für eine saubere Umwelt. Hinzu kommen religiöse und ethnische Konflikte, vor allem in Tibet und Xinjiang. In den meisten Fällen wird die Unzufriedenheit durch Fehlverhalten der Regierungs- und Parteikader angestachelt, wobei häufig die systemimmanente Korruption als Katalysator wirkt.

Partei und Regierung haben auf die wachsenden sozialen Spannungen mit verschiedenen und zum Teil widersprüchlichen Maßnahmen reagiert: Während sie einerseits weiterhin der bereits im Februar 1989 von Deng Xiaoping formulierten Maxime „Stabilität über alles“ (*wending yadao yiqie*) folgen, haben sie andererseits ab Ende der 1990er Jahre die Mehrzahl der vornehmlich materiell und nicht politisch motivierten Proteste neu beurteilt und weitgehend entpolitisiert. Um die Stabilität (*weiwen*) zu sichern, ohne dass es wie im Juni 1989 zum Einsatz der Armee kommen muss, wurde der Sicherheitsapparat umstrukturiert, modernisiert und professionalisiert. Lokale Kader und Si-

cherheitskräfte wurden angewiesen und trainiert, auf Proteste deeskalierend einzuwirken und diese möglichst schon im Vorfeld zu lösen. Da aber ihr Erfolg allein daran gemessen wird, wie viele Proteste öffentlich werden, bleibt deren Unterdrückung für sie ein probates Mittel. Dass sie dabei auch extralegale Gewalt anwenden, wird von der Zentrale zumindest toleriert.

Protest-Management vs. Unterdrückung

Schon kurz nach Beginn der Reformpolitik wurde im Jahr 1980 der Anspruch eines „umfassenden Managements von Sicherheit“ formuliert – mit den Kernbestandteilen einer starken Leitung durch die Partei, der konkreten Verantwortung bei den lokalen Kadern und des Ausbaus des Polizeisystems. Spätestens nach der Niederschlagung der Demokratiebewegung im Jahr 1989 lag die absolute Priorität aber auf der Verhinderung von Protesten. In dieser Zeit wurden all jene Organe geschaffen, die auch heute noch für die Stabilitätswahrung zuständig sind. Für die lokalen Kader hieß dies ab dem Jahr 1991, dass die soziale Stabilität zu einem „Stoppkriterium“ (*yipiao foujue*) bei ihren Evaluierungen wurde und das Vorkommen von Protesten oder „kollektiven Petitionen“ ihre Karriereaussichten ruinieren konnte.

Die dieser Priorität zugrunde liegende Vorstellung von Protesten als feindlichen, eventuell vom Ausland gesteuerten Aktionen wurde allerdings unter dem Eindruck des kontinuierlichen Anstiegs von Konflikten und gestützt auf Studien, die die Partei in Auftrag gegeben hatte, ab Ende der 1990er Jahre allmählich aufgegeben. Stattdessen wurden die Proteste jetzt unter Rückgriff auf eine entsprechende Definition Maos aus dem Jahr 1953 als „Widersprüche im Volk“ betrachtet und damit der Weg für ihre möglichst friedliche Beilegung eröffnet. Mit seinem Konzept der „Harmonischen Gesellschaft“ hob im Jahr 2005 der damalige Parteivorsitzende Hu diese neue Sicht auf Interessenkonflikte auf die programmatische Ebene: Sie gelten in einer Zeit der Transformation als unvermeidlich.

Der offizielle Stabilitätsdiskurs betonte nun die Strategie des „früh entdecken, früh untersuchen, früh lösen“ und für die Polizei sahen neue „Bestimmungen zur Handhabung von Massenvorfällen“ (2000) vor, dass sie Proteste zunächst eindämmen und eine Eskalation auf jeden Fall vermeiden soll.

Auf der 20. Nationalen Konferenz zur Öffentlichen Sicherheit im Jahr 2003 wurde dieser tolerantere Kurs bestätigt (Trevaskes 2013). Eine zeitgleich durchgeführte Finanzreform stellte den Lokalregierungen mehr Transfermittel von der Zentrale für die Stabilitätspolitik zur Verfügung (Xie 2013).

Voraussetzung für den Erfolg dieses eher präventiven und nicht konfrontativen Ansatzes zur Protestkontrolle war die Professionalisierung der Sicherheitskräfte, die durch veränderte Einstellungsverfahren, besseres Training, modernere Ausrüstung (u.a. Informatisierung) und differenzierte Einsatzmethoden dazu in die Lage versetzt werden sollten. Neue Richtlinien aus dem Jahr 2008 sehen unter anderen vor, dass Aufklärung und Prävention stärker zum Einsatz kommen sollen. Eine Eskalation von Protesten durch Fehlverhalten der Polizei sei zu vermeiden. Die Polizei solle vor allem „drei Mal vorsichtig“ sein: beim Einsatz von Personal, Waffen und Zwangsmaßnahmen. Die Polizei soll auch als Vermittler tätig werden, wenn sich der Protest gegen Unternehmen oder lokale Regierungen richtet. Wenn ein Protest allerdings gewalttätig wird, dann soll die Polizei nicht zögern, ihn „in Übereinstimmung mit dem Gesetz“ zu unterdrücken (Tanner 2007).

In erster Linie sind die Lokalregierungen für die soziale Stabilität verantwortlich. Das Petitionsgesetz, das im Jahr 2005 veröffentlicht wurde, machte dies noch einmal unmissverständlich klar. Beschwerden, Konflikte und Proteste sollen unbedingt bereits auf der lokalen Ebene gelöst werden; Misserfolg hat Sanktionen zur Folge. Misserfolg wird aber in der Regel rein quantitativ gemessen: an der Zahl der Proteste, dem Ausmaß der Eskalation (vor allem wenn die Medien davon berichten) oder an der Anzahl der Beschwerdeführer, die unter Umgehung der Lokalebene bis nach Beijing gelangen. Um diese Zahlen klein zu halten, kommt es seitens der Lokalregierungen immer wieder zu extralegalen Maßnahmen, um Proteste mit oder ohne Gewalt frühzeitig zu unterdrücken.

Ursächlich dafür ist demnach, dass die Zentralregierung trotz differenzierter Anweisungen zur Handhabung von Protesten zugleich am Primat der Stabilität festhält und den Lokalregierungen damit eine „Null-Protest-Logik“ aufzwingt. Diese Logik lebt sie auch vor, wenn sie selbst bei zentralen und weltweit beachteten Anlässen (Parteitag, Volkskongress, Olympische Spiele) keine Toleranz gegenüber Petitionären zeigt und jede Form von öffentlicher Unzufriedenheit unmittelbar un-

terdrückt. „Stabilität wahren“ ist auch das stärkste Argument der Hardliner, um weiterhin ausgeübte staatliche Gewalt zu rechtfertigen: Anders als bei den „Colour“-Revolutionen in Zentralasien oder den „Jasmin-Revolutionen“ im Nahen Osten hat für sie die KPCh im Jahr 1989 nur überlebt, weil sie die Armee eingesetzt hat. Eine Reihe von Sozialwissenschaftlern in China sieht dagegen gerade in der „rigiden“ Stabilitätspolitik einen Faktor der Instabilität. Der Soziologe Sun Liping mahnt, dass nicht soziale Unruhe eine Bedrohung für China darstelle, sondern deren Ursache: der soziale Verfall.

Komplexer Sicherheitsapparat

Die Wahrung der öffentlichen Sicherheit fällt in den Bereich verschiedener Partei- und Regierungsorgane, deren Aufgaben und vor allem auch Aufgabenabgrenzung nicht immer klar sind. Von der KPCh wurde im Jahr 1991 das Zentrale Komitee für Politik und Recht (ZKPR) eingerichtet,¹ um der Partei die Kontrolle des Sicherheitsapparates zu ermöglichen. Vor allem zur Koordinierung offizieller Ordnungs- und Sicherheitsmaßnahmen² wurde im gleichen Jahr das Zentrale Komitee für soziales Management und öffentliche Ordnung geschaffen, das gemeinsam mit dem ZKPR agiert und häufig in Personalunion geführt wurde. Die Besetzung mit hochrangigen Führungspersonen (mindestens Mitglieder des Politbüros) zeigt die Bedeutung dieser Organe. Als weiteres Parteiorgan wurde im Jahr 1998 die Zentrale Führungskleingruppe für Stabilitätswahrung zur Ausarbeitung präemptiver Maßnahmen gegründet. Solche Kleingruppen werden von der Partei je nach politischer Anforderung geschaffen oder aufgelöst und werden normalerweise von einem Mitglied des obersten Führungsgremiums, des Ständigen Ausschusses des Politbüros, geleitet.

Die jeweilige praktische Arbeit der Komitees und Kleingruppen wird von Büros geleistet, die meist denselben Namen tragen und auf den verschiedenen administrativen Ebenen bis hinunter zu den Kreisen und Kleinstädten bestehen. Darüber hinaus hat die Partei seit dem Jahr 2006 auf allen Ebenen Büros für die Sicherung der Stabilität

1 Es wurde wieder eingerichtet, nachdem es bereits in den Jahren von 1980 bis 1988 existierte.

2 Dabei geht es in erster Linie um die Bekämpfung der seit Beginn der Reformen 1978 ständig steigenden Kriminalität.

(*weiwenban*, BSS) geschaffen, die als lokale Parteiorgane über den staatlichen Organen stehen. Die BSS gelten als „Augen und Ohren“ der Partei und beschäftigen viele Informanten (Xu and Li 2011; Guo 2012).

Das ZKPR beaufsichtigt und koordiniert die mit öffentlicher Sicherheit befassten Ministerien und Regierungsorgane: das Ministerium für öffentliche Sicherheit (MÖS), das Justizministerium, das Ministerium für Staatssicherheit, die Volksgerichte und die Oberste Staatsanwaltschaft. Zu diesem Sicherheitssystem gehört auch die Bewaffnete Volkspolizei (BVP), die als Teil der Volksbefreiungsarmee der Zentralen Militärkommission und dem MÖS untersteht und im Jahr 2009 per Gesetz dem unmittelbaren Zugriff lokaler Behörden entzogen wurde.

Grundsätzlich sind für den Stabilitätserhalt „drei Linien“ zuständig: die Polizei, die BVP und die Armee. Letzterer hat der damalige Parteivorsitzende Hu Jintao im Jahr 2004 die historische Mission übertragen, den Status der KPCh als regierende Partei zu garantieren und Chinas weitere Entwicklung zu sichern. Dabei hat er ausdrücklich auf die wachsenden sozialen Spannungen hingewiesen (Fravel 2011). Zunächst soll die Polizei und dann die BVP die Stabilität erhalten. Alle Reformen seit dem Jahr 1989 haben zum Ziel, einen für das Image Chinas schädlichen Einsatz der Armee zu vermeiden.

Die reguläre Polizei besteht vor allem aus der Kriminalpolizei und der Ordnungspolizei. Letztere ist für die öffentliche Sicherheit zuständig und untersteht dem MÖS. Spezielle Kräfte sind für die Staatssicherheit, das Internet oder auch für Zensurmaßnahmen zuständig. Für die Aufstandsbekämpfung gibt es besonders ausgebildete Einheiten. Während für die Ordnungspolizei *de jure* eine vertikale Befehlskette mit dem MÖS an der Spitze existiert, untersteht sie *de facto* der örtlichen Regierung. Bis zum Jahr 2001 erfolgte die Kriminalitätsbekämpfung maßgeblich in massiven „strike hard“-Kampagnen,³ seitdem wurde die Polizei nach dem Vorbild des amerikanischen *community policing* reformiert und viele lokale Polizeistationen neu geschaffen. Sie soll also bürgernah vor Ort agieren um so in der Lage zu sein, soziale Konflikte im Ansatz zu lösen (Sun and Wu 2010).

³ Eine weitere landesweite Kampagne wurde im Jahr 2010 durchgeführt; ansonsten gibt es weiterhin „spezialisierte“ Kampagnen, zum Beispiel in Tibet und Xinjiang gegen „Terroristen“ und „Separatisten“.

Ein Grund für diese Reformen war die Zunahme der Proteste seit Ende der 1990er Jahre und deren politische Neubewertung. Neue Anweisungen an die Polizeikräfte zielen darauf ab, Proteste nicht durch Gewaltaktionen eskalieren zu lassen und nicht durch offensichtliche Verhaftungen die Solidarisierung Unbeteiligter zu provozieren. Damit sie dazu befähigt sind, wurde seit Erlass des Polizeigesetzes im Jahr 1995 die Professionalisierung und Standardisierung polizeilichen Handelns vorangetrieben. Allerdings hat dies nicht verhindert, dass sowohl die Korruption innerhalb der Polizei als auch die Kollaboration selbst höherer Polizeistellen mit dem organisierten Verbrechen alarmierend zugenommen haben (Wang 2013). Polizeiliche Willkür wird darüber hinaus durch die Aufrechterhaltung des Systems von Umerziehungslagern (*laojiao*) gefördert, in das missliebige Personen ohne Einschaltung der Justiz eingewiesen werden können.

Die BVP als „zweite Linie“ hat ein breites Aufgabenspektrum, zu dem neben dem Katastrophenschutz und der Terrorismusbekämpfung auch der Einsatz bei größeren Protesten gehört. Sie wurde im Jahr 1982 durch Zusammenführung verschiedener Armee- und Spezialeinheiten gebildet; nach dem Jahr 1989 wurde ihre Rolle bei der Bekämpfung von Unruhen aufgewertet. Generell ist sie besser ausgerüstet und stärker bewaffnet als die Polizei (Sun and Wu 2009).

Verlässliche Größenangaben gibt es weder zur BVP noch zur Polizei. Im Jahr 2000 soll die BVP ca. 1,3 Millionen Kräfte umfasst haben, davon 660.000 in der „Internen Schutztruppe“, die eine Schlüsselrolle bei der Stabilitätssicherung spielt. Für die Polizei gibt es für das Jahr 2005 die Angabe von 1,7 Millionen Beamten, die sich so auch in einem Regierungsdokument aus dem Jahr 2012 findet. Das ergäbe 13 Polizisten auf 10.000 Bürger, eine im internationalen Vergleich sehr niedrige Zahl. In Deutschland belief sich die Zahl im Juni 2012 auf 38 Polizisten.

Der Personalmangel hat lokale Regierungen zum Auslagern von Sicherheitsaufgaben veranlasst und zur Entstehung eines „Marktes für Sicherheit“ geführt. Lokalregierungen stellen zum einen (schlechter ausgebildete) Polizeikräfte außerhalb der offiziellen Stellenpläne an und beauftragen zum anderen private Sicherheitsdienste, deren überwiegender Teil in Industrie und Handel zum Einsatz kommt (Trevaskes 2007). Viele private Dienste gehören zu den offiziellen Sicherheitsbü-

ros oder werden von diesen verwaltet; sie sollen in etwa ein Drittel der Polizeiarbeit in den Städten erledigen. Über die Hälfte der vom MÖS auf 2,3 Millionen Personen im Jahr 2007 geschätzten privaten Sicherheitskräfte sollen aber nach dessen Angaben ohne Zulassung agieren. Bei diesen „schwarzen“ Kräften ist der Übergang zu Gangs und Schlägertrupps fließend, die auch von lokalen Regierungen (häufig auf dem Lande) angeheuert werden, zum Beispiel um Steuern einzutreiben oder Widerstand gegen Regierungsmaßnahmen zu brechen. Kriminelle Gewalt wird damit offiziell genutzt und kann ebenso wie die Gewalt der regulären Sicherheitskräfte Anlass für Proteste geben, wie auch die Korruption in der Polizei zu Konflikten führen kann (He 2007).

Zwangsräumungen sind neben dem Vertreiben nicht lizenzierter Straßenhändler ein Einsatzgebiet für parapolizeiliche Ordnungskräfte (*chengguan*), deren Einstellung den Lokalregierungen ab dem Jahr 1997 erlaubt wurde, als mit der Privatisierung von Staatsunternehmen die traditionellen Formen sozialer Kontrolle unwirksam wurden. Sie sollen bei der Ausführung verwaltungsrechtlicher Sanktionen helfen, fallen aber immer wieder durch übertriebene Gewaltausübung auf. Ein Problem, das erst durch Regulierungen in den Jahren 2002 und 2011 angegangen wurde, sind unklare Aufgabendefinitionen und mangelnde Kontrollen (HRW 2012).

Der Sicherheitsapparat ist demnach nicht nur hochgradig komplex, auch die Aufgaben der Sicherheitskräfte und deren Einsatzgebiete sind nicht klar definiert. Darüber hinaus fehlt es an hinreichenden Kontrollen. Die geringe Stärke offizieller Kräfte und die „Vermarktung“ von Sicherheit macht die Übernahme von Sicherheitsaufgaben nicht nur für private Dienste attraktiv, sondern verleitet auch Lokalregierungen und Polizei zum Einsatz extralegalen Mittel.

Wachsendes Sicherheitsbudget

Seit der „Strike Hard“-Kampagne im Jahr 2001 stiegen die Regierungsausgaben für öffentliche Sicherheit bis zum Jahr 2012 um mehr als das 5-Fache auf 701,8 Mrd. CNY (85,4 Mrd. EUR). Sie umfassen Mittel für verschiedene Ministerien, die BVP, das *laojiao*-System und spezielle Fonds, zum Beispiel für Informanten. Der Großteil der Ausgaben, rund 84 Prozent, wird von den Lokalregierungen getragen. Fast vier Fünftel des Budgets der Zentralre-

gierung werden dafür verwendet, die BVP zu unterhalten, die darüber hinaus rund ein Viertel ihres Geldes von den Lokalregierungen bezieht. Schon nach dem Tiananmen-Aufstand im Jahr 1989 wurde der Etat der BVP deutlich erhöht.

Dass diese Ausgaben im Jahr 2010 erstmals die für die Landesverteidigung überstiegen, sorgte international für Aufsehen und wurde als Zeichen gestiegener Instabilität gewertet. Allerdings ist der Zusammenhang zwischen der Höhe der Ausgaben für öffentliche Sicherheit und dem Anstieg sozialer Konflikte nicht so eindeutig wie er scheint:

- Erstens übersteigen die Ausgaben für innere Sicherheit die für Verteidigung in nahezu allen Industrieländern, in Deutschland seit dem Jahr 1994. Nur in den USA und Frankreich ist das Verhältnis umgekehrt, was zeigt, dass es auch von der Höhe der jeweiligen Militärbudgets abhängig ist.
- Zweitens werden mit den Mitteln auch weitere Sicherheitsaufgaben finanziert, wie im öffentlichen Verkehr oder im Gesundheits- und Bauwesen.
- Drittens beinhaltet das Budget auch Ausgaben der Sicherheitsorgane, die nicht in unmittelbarem Bezug zur Stabilitätspolitik stehen, wie zum Beispiel für Forschung, Außendarstellung oder Sozialausgaben.
- Viertens sind die Wachstumsraten nicht gleichmäßig hoch und schon gar nicht kongruent zum Anstieg der Proteste. Tatsächlich nehmen sie seit dem Jahr 2005, als die Ausgaben um fast 19 Prozent wuchsen, wieder ab und liegen unter den Wachstumsraten der Regierungsausgaben insgesamt – mit einer Ausnahme: Im Krisenjahr 2007 stiegen sie um 36 Prozent. Allerdings gibt es auch Ausgaben für öffentliche Sicherheit, die wahrscheinlich nicht in dem offiziellen Budget enthalten sind, zum Beispiel wenn die Lokalregierungen extralegale Kräfte zur Stabilitätswahrung nutzen.

Die Budgetmittel werden auch nicht nur für repressive Einsätze ausgegeben. Zum einen werden davon Informanten bezahlt, zum anderen wird die Mehrzahl der – häufig auf materielle Forderungen zielenden – Proteste mit Geld gelöst, was die „Fonds für die Stabilitätswahrung“ anschwellen lässt. Dabei kann Stabilität auf zweierlei Weise „gekauft“ werden (*huaqian mai pingan*): Entweder werden Forderungen der Protestierenden (zum Beispiel nach ausstehenden Löhnen oder Kompensationen) direkt und unbürokratisch ganz oder teil-

weise erfüllt; oder die Mittel werden benutzt, um den Anlass eines Konflikts zu beseitigen und dringend benötigte kommunale Einrichtungen zu errichten (eine Grundschule oder Sozialwohnungen) oder Arbeitsplätze zu schaffen.

Das „Kaufem“ von Stabilität ist neben den privaten Sicherheitsdiensten ein weiterer Beleg dafür, dass Sicherheit in China zunehmend „vermarktet“ wird: In diesem Fall verhandeln aufgebrachte Bürger mit den Lokalregierungen um den „Preis der Stabilität“. Es weist aber auch noch auf ein weiteres Problem hin: Mit diesen partiellen Lösungen wird Stabilität nur punktuell erzielt, die eigentlichen und grundlegenden Interessenkonflikte werden so nicht gelöst (Lee and Zhang 2013).

Lokalregierungen in der Stabilitätsfalle

Die lokale Verantwortung für die Stabilitätspolitik ist ein Ergebnis der politisch-administrativen Dezentralisierung, die nach dem Beginn der Reformen durchgeführt wurde und als Grundlage der wirtschaftlichen Dynamik Chinas gilt. Trotz verschiedener Maßnahmen zur Rezentralisierung seit den 1990er Jahren haben die Lokalregierungen auch weiterhin erhebliche Freiräume, um die Vorgaben von oben den lokalen Gegebenheiten entsprechend umzusetzen. Das gilt auch für die Polizei. Zwar wird bei Schwierigkeiten in der Umsetzung immer wieder auf die mangelnden Durchgriffsmöglichkeiten der Zentrale (oder der Provinzregierungen) verwiesen, aber diese lässt die Anweisungen in der Regel bewusst allgemein. So ermöglicht sie die lokale Anpassung und kann bei Problemen aber die Schuld von sich weisen.

Die Lokalregierungen befinden sich damit in der Klemme zwischen der Bevölkerung und den übergeordneten Behörden. Sie sollen – ohne klare Kriterien – bei Protesten schnell entscheiden, ob es sich um „Widersprüche im Volk“ handelt oder nicht. Ihre Lage wird dadurch kompliziert, dass sie nur über unzureichende Finanzmittel verfügen und nach der „Null-Protest-Logik“ gemessen werden. Die Unterfinanzierung der Lokalregierungen seit der Steuerreform aus dem Jahr 1994 ist eine der Hauptursachen für Landnahmen, die ihrerseits wieder zu Protesten führen. Da sie auch maßgeblich für die Finanzierung der Polizei verantwortlich sind, bessern diese ihre Kassen durch die irreguläre Erhebung von Abgaben, Lizenzen und Straf gelder auf. Die zentrale Finanzpolitik selbst

schaft demnach Anreize für korruptes und illegales Verhalten.

Wenn auch die Mehrheit der Protestierenden mit materiellen Mitteln beschwichtigt wird, greifen Lokalregierungen verfangen in der „Stabilitätsfalle“ – doch immer wieder zu repressiven oder gar extralegalen Mitteln, um Unruhe zu unterbinden. Sie beauftragen private Sicherheitskräfte, um Beschwerdeführer einzufangen, in „schwarzen Gefängnissen“ zu verwahren und in die Heimat zurückzubegleiten und sie nutzen Schläger und kriminelle Banden und betreiben damit die „Mafiarisierung“ (*heisehua*) der Stabilitätspolitik. Aber auch „weichere“ (und dennoch nicht offiziell genehmigte) Methoden der Protestkontrolle kommen zum Einsatz wie zum Beispiel die „Repression über Beziehungen“, bei der bevorzugt Beschäftigte im öffentlichen Dienst – unter Androhung der eigenen Entlassung in Arbeitsteams zusammengefasst werden, um ihre protestierenden Verwandten und Bekannten zum Aufgeben zu überreden. Lokale Beamte können dabei versuchen, die Schuld für repressives Vorgehen von sich zu weisen, indem sie die Protestierenden kriminalisieren oder ihnen politische Ziele unterstellen. Und sie können schließlich versuchen zu verhindern, dass Proteste bei ihren übergeordneten Organen bekannt werden oder durch Bestechung diese von der statistischen Registrierung abhalten.

Diese Maßnahmen führen ihrerseits zu neuen Protesten oder zur Eskalation bestehender. Sollten diese Proteste dann zu groß und vor allem zu bekannt werden (wobei das Internet und Mikroblogs eine immer größere Rolle spielen), greift die Zentralregierung bisweilen disziplinierend ein. Aber genauso wie sie ihre Anweisungen bewusst diffus hält, lässt sie auch die Grenzen, ab denen es zur Disziplinierung kommt, im Unklaren. So wie Protestierende nie sicher sein können, wann sie die rote Linie zur Repression überschreiten, müssen auch die Lokalregierungen unter Bedingungen der Unsicherheit für Stabilität sorgen.

Ad-hoc-Stabilität ohne dauerhafte Lösung

Seit der Niederschlagung der Demokratiebewegung am 4. Juni 1989 wurden die Sicherheitsorgane stetig erweitert, die Sicherheitskräfte verstärkt, umstrukturiert und professionalisiert, Verfahrensweisen institutionalisiert und standardisiert und die Budgets vergrößert. Zugleich hat die Zentral-

regierung unter dem Eindruck wachsender Proteste und angesichts der Erkenntnis, dass diese fast ausnahmslos „hausgemacht“ sind, zur Jahrhundertwende eine Neubeurteilung vorgenommen und sie zu zwar unerwünschten, aber doch unvermeidlichen Ausbrüchen nicht rechtzeitig gelöster Interessenkonflikte erklärt. Mittels „Entpolitisierung“ und durch differenzierte Methoden der Protestkontrolle will sie die Situation beherrschen. Daraus kann sie sogar unmittelbar Vorteile gewinnen, da Proteste und Beschwerden auch Informationen über Fehlverhalten an der Basis liefern und so die lokalen Kader einer gewissen öffentlichen Kontrolle unterwerfen. Doch zugleich zwingt sie den Lokalregierungen eine „Null-Protest-Logik“ auf, die zum gegenteiligen Ergebnis und in einen Teufelskreis führt, bei dem „die Herstellung von Stabilität zu Instabilität führt“ (*weiwèn yuèwèi yuèbùwèn*).

Diese Inkonsistenz in der Stabilitätspolitik ist einerseits der dezentralen politischen Struktur in China geschuldet. Die Komplexität des Sicherheitsapparates und die Divergenzen im Verhältnis von Zentralregierung und lokalen Regierungen verhindern eine konsequente Umsetzung zentraler Vorgaben. Damit ermöglichen sie aber auch die Zuweisung der Schuld an lokale Regierungen und tragen zur Legitimität der Zentralregierung bei. Im Ergebnis ist eine Situation entstanden, in der zwar die Mehrzahl der Proteste gewaltlos gelöst bzw. beendet wird, in der es aber immer wieder auch zu Gewaltanwendung kommt. Während dies anscheinend gegen die Anweisungen aus Beijing verstößt, behält sich jedoch auch die Zentrale die Möglichkeit zur Gewaltanwendung offen, indem sie weder das lokale Handeln konsequent unterbindet noch die Aufgaben der verschiedenen Linien der Sicherheitsorgane klar definiert. Sie versucht, die Unruhe ad hoc zu managen, ohne deren eigentliche Ursachen zu beseitigen. Mit anderen Worten: Staats- und Parteiführung versuchen, durch „passive Stabilitätswahrung“ die Interessenkonflikte einzudämmen, ohne grundlegendere politische Reformen in Angriff zu nehmen. Für den Fall des Scheiterns halten sie sich die „chinesische Lösung“ aus dem Jahr 1989 offen.

Literatur

Fravel, M. Taylor (2011), Economic Growth, Regime Insecurity, and Military Strategy: Explaining the Rise of Noncombat Operations in China, in: *Asian Security*, 7, 3, 177-200.

- Guo, Xuezhi (2012), *China's Security State. Philosophy, Evolution, and Politics*, Cambridge et al.: Cambridge University Press.
- He, Qinglian (2007), Officially Sanctioned Crime and Property Rights, in: *China Rights Forum - Legal Reform and Accountability*, 2, 44-57, online: <http://hrichina.org/public/PDFs/FCRF.2.2007/FCRF-2007-2_Property.pdf> (20. Juli 2013).
- HRW (2012), *'Beat Him, Take Everything Away' Abuses by China's Chengguan Para-Police*, Human Rights Watch, Mai, online: <www.hrw.org/sites/default/files/reports/china0512ForUpload_1.pdf> (20. Juli 2013).
- Lee, Ching Kwan, and Yonghong Zhang (2013), The Power of Instability: Unraveling the Microfoundations of Bargained Authoritarianism in China, in: *American Journal of Sociology*, 118, 6, (Mai), 1475-1508.
- Sun, Ivan Y., and Yuning Wu (2010), Chinese Policing in a Time of Transition, 1978-2008, in: *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 26, 1, 20-35.
- Sun, Ivan Y., and Yuning Wu (2009), The Role of the People's Armed Police in Chinese Policing, in: *Asian Criminology*, 4, 107-128.
- Tanner, Murray Scott (2007), *Chinese Communist Party Strategies for Containing Social Protest*, paper presented at 2nd Berlin Conference on Asian Security (Berlin Group), Berlin, 4/5 October, online: <www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4597&PHPSESSID=88d1bc39d22ca060437970014b60e612> (26. September 2008).
- Trevaskes, Susan (2013), Rationalising Stability Preservation Through Mao's Not So Invisible Hand, in: *Journal of Current Chinese Affairs*, 42, 2, 51-77.
- Trevaskes, Susan (2007), The Private/Public Security Nexus in China, in: *Social Justice*, 34, 3-4, Herbst-Winter, 38-55.
- Wang, Peng (2013), The Increasing Threat of Chinese Organised Crime. National, Regional and International Perspectives, in: *The RUSI Journal*, 158, 4, August/September, 6-18.
- Xie, Yue (2013), Rising Central Spending on Public Security and the Dilemma Facing Grassroots Officials in China, in: *Journal of Current Chinese Affairs*, 42, 2, 79-109.
- Xu, Kai, and Weiao Li (2011), The Machinery of Stability Preservation, in: *Dui Hua Human Rights Journal*, 8. Juni, online: <www.duihuahrjournal.org/2011/06/translation-machinery-of-stability.html> (14. Juni 2011).

■ Die Autoren

Julian Barg studiert Chinastudien an der Freien Universität Berlin.

E-Mail: <barg.julian@gmail.com>

Dr. Günter Schucher ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Asien-Studien und Herausgeber der Zeitschrift ASIEN.

E-Mail: <guenter.schucher@giga-hamburg.de>, Website: <<http://staff.giga-hamburg.de/schucher>>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Die Mitglieder des GIGA Forschungsschwerpunkt 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“ befassen sich unter anderem mit der Persistenz und dem Wandel nichtdemokratischer Regime. Politische Gewalt und innere Sicherheit stehen im Mittelpunkt des GIGA Forschungsschwerpunkt 2 „Gewalt und Sicherheit“.

■ Focus-Schwerpunktthema 2013

Innerhalb aller fünf GIGA-Focus-Reihen wird aus jeweils regionaler und globaler Sicht das Thema Militär und aktuelle Verschiebungen in den zivilmilitärischen Beziehungen im Kontext der nationalen Herausforderungen für die öffentliche Sicherheit behandelt.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Kurtenbach, Sabine (2013), *Transformationsprozesse, öffentliche Sicherheit und Militär*, GIGA Focus Global, 5, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.

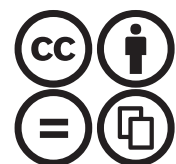
Noesselt, Nele, und Saskia Hieber (2013), *Größer, stärker, global? Chinas Außen- und Sicherheitspolitik nach dem Führungswechsel*, GIGA Focus Asien, 5, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/asien>.

Schucher, Günter (2012), *Stabil durch Revolten*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 3, 25-29.

Veauthier, Sophie (2012), *Umweltproteste in China: Alles BANANA?*, GIGA Focus Asien, 8, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/asien>.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch und Chinesisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Asien wird vom GIGA Institut für Asien-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Günter Schucher; Gesamtverantwortliche der Reihe: Hanspeter Mattes und Stephan Rosiny

Lektorat: Petra Brandt; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A *Focus*
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Asien-Studien

IMPRESSUM