

## Im Fokus

---

### **Ein Gespenst geht um in China – das Gespenst sozialer Instabilität**

Günter Schucher

### **A Spectre Is Haunting China – The Spectre of Social Instability**

#### **Abstract**

The incidence of unrest in China has risen dramatically over the last decade. Sources of unrest include unfair working conditions, lack of social security, lay-offs, low and unpaid wages, insufficient compensation for confiscated land, fees, tolls and other local burdens, environmental degradation, and official corruption. The central leadership is aware of the challenges posed by social unrest and has not only announced new policies aimed at addressing social and livelihood issues, but also adopted a somewhat more sophisticated strategy to deal with protesters. However, most protests are still suppressed by local authorities. Even though incidents of unrest are widespread, they are so far localized and do not seem to threaten the regime's stability.

*Keywords: China, social conflict, social unrest, reform strategy, inequality, stability*

#### **Erfolgreicher Protest**

Ende Juli 2006 wurde eine interne Meldung der Sichuan Petroleum Administration (SPA), Tochtergesellschaft der China National Petroleum Corporation in Sichuan, bekannt, dass knapp 50.000 ehemalige Arbeiter, die im Zuge der Reform staatseigener Unternehmen (SEU) freigesetzt worden waren,<sup>1</sup> seit Juli zusätzlich 240 Yuan pro Monat erhalten, und zwar bis zu ihrem offiziellen Renteneintritt

---

<sup>1</sup> Freisetzung (*xiagang*) bezeichnet die Ausgliederung aus dem Arbeitsprozess in SEU. Die Freigesetzten bleiben Mitglied des Unternehmens und erhalten eine Unterstützung zum Lebensunterhalt, sind also nicht offiziell arbeitslos. Vgl. z.B. Schucher 1998 oder Chiu and Hung 2004.

(bei Männern mit 60, bei Frauen mit 50 Jahren). Die Arbeiter waren im Jahr 2000 freigesetzt worden und hatten einer Abfindung von 4.200 Yuan pro Beschäftigungsjahr zugestimmt; außerdem erhielten sie eine Unterstützung in Höhe von 24 Monatsgehältern. Als ihnen jedoch bewusst wurde, dass das Unternehmen Jahr für Jahr erfolgreicher operierte, fühlten sie sich hintergangen und starteten im Jahr 2004 eine groß angelegte Kampagne gegen SPA. Rund 10.000 Arbeiter klagten vor mehr als 10 Gerichten und Schlichtungskomitees für Arbeitskonflikte in Chongqing und anderen Städten in Sichuan. Als die Gerichte sich für die Ergebnisse der Unternehmensreform nicht zuständig erklärten, führten 500 bis 600 Arbeiter 65 Tage lang ein Sit-in in Chongqing durch und zwei Gruppen von Freigesetzten fuhren nach Beijing, um bei der Zentralregierung Petitionen einzureichen.

Wenn dieser Bericht der Hongkonger Zeitung *Ming Pao* (8.8.06, nach BBC PF, 19.8.06) auch nicht von anderen Quellen verifiziert wurde, so ist er doch glaubwürdig, da viele andere Protestbeispiele ein ähnliches Muster aufweisen. Nicht immer sind sie erfolgreich, wie *Ming Pao* im gleichen Beitrag für Proteste auf Chinas zweitgrößtem Ölfeld Shengli Ende 2005 berichtet. Aber auch dort waren Entlassungen und als unzureichend empfundene Abfindungen der Anlass, auch dort wurde die Empörung durch Berichte über Unternehmenserfolge und extravaganten Lebensstil von Managern angeheizt und auch dort wurden verschiedene Formen des Protestes gewählt: öffentliche Aktionen, gerichtliche Klagen und Petitionen. Ein ähnliches Muster lässt sich ebenso für Proteste von Bauern beschreiben, nur dass dort Umweltverschmutzungen, Landnahmen<sup>2</sup> sowie Willkür und Korruption lokaler Kader die häufigsten Ursachen sind (vgl. C.a., 1/2006: 109ff.; 3/2006: 119ff.).

Diese Proteste und ihre rapide Zunahme beunruhigen die Zentralregierung seit geraumer Zeit, sodass kaum eine Rede zu innenpolitischen, wirtschaftlichen und sozialen Fragen ohne die Warnung vor drohender sozialer Instabilität auskommt. Das Ministerium für öffentliche Sicherheit (*gong'anbu*) registrierte für das Jahr 2005 insgesamt 87.000 Vorfälle, die die öffentliche Ordnung gestört hätten, und damit über 17% mehr als im Vorjahr (*Gong'anbu* 2006). In ausländischen Kommentaren wurde angesichts dieser Steigerungsrate schon über die Möglichkeiten einer sozialen Krise spekuliert (z.B. Jiang 2006; Pei 1999).

---

<sup>2</sup> Von Enteignungen kann nicht gesprochen werden, da das Land aufgrund ungeklärter Eigentumsrechte niemandem bzw. „dem chinesischen Volk“ gehört. Dies ist die Rechtfertigung für die lokalen Kader, es den Bauern zu nehmen und an Industriefirmen zu verpachten.

Im Folgenden soll zunächst das Wachstum der sozialen Konflikte beschrieben und charakterisiert, dann sollen kurz die Hauptursachen und die Akteure skizziert werden. Im Anschluss daran wird die Reaktion der chinesischen Regierung beschrieben. Abschließend geht es um die Frage, ob diese in der Lage sein wird, eine soziale Krise zu vermeiden.

## Ausmaß und Entwicklung von Konflikten

### Anzahl der Konflikte

Daten über Protestaktionen in China sind – das liegt in der Natur der Sache – nur sehr schwer zu bekommen. Insofern kann sich eine Untersuchung nur auf anekdotische Meldungen aus der chinesischen und internationalen Presse, auf Berichte von Menschenrechtsorganisationen und auf die offiziellen Angaben des Ministeriums für öffentliche Sicherheit und der chinesischen Polizei stützen.<sup>3</sup> Letztere sind in den vergangenen Jahren sehr viel aussagekräftiger geworden, da das Gong'anbu inzwischen eigene Forschungen zu den sog. „Vorfällen mit Massencharakter“ (*quntixing shijian*) bzw. „Vorfällen mit Massencharakter im Bereich der öffentlichen Sicherheit“ (*quntixing zhi'an shijian*) betreibt und sich auch chinesische Thinktanks mit deren Entwicklung und Ursachen befassen. Diese Untersuchungen bilden die Grundlage zahlreicher Reports und Artikel (Bernstein 2004; Chung o.J.; Fan 2006; Keidel 2005; Lum 2006; Monteleone 2006; Tanner 2004; Tanner 2005; Zheng and Zhang 2006).

Was sind „Vorfälle mit Massencharakter“? Die chinesische Polizei spricht in ihren Berichten zur Lage von „Störungen der öffentlichen Ordnung“ (*raoluan gonggong zhixu*) und nennt vier Typen: „Schädigung öffentlicher Einrichtungen, Zusammenrottungen, Schlägereien und Unruhestiftung“. Tanner (2004: 138) spricht etwas konkreter „von friedvollen Beschwerden kleiner Gruppen und Sit-ins bis hin zu Aufmärschen und Versammlungen, Streiks von Arbeitern und Kaufleuten, studentischen Demonstrationen, ethnischen Unruhen und sogar bewaffneten Kämpfen und Aufruhr“.

Die „Massenvorfälle“ haben in den letzten 13 Jahren dramatisch zugenommen: von 8.700 im Jahr 1993 um das 10fache auf 87.000 im Jahr 2005. Bei 31 Verwal-

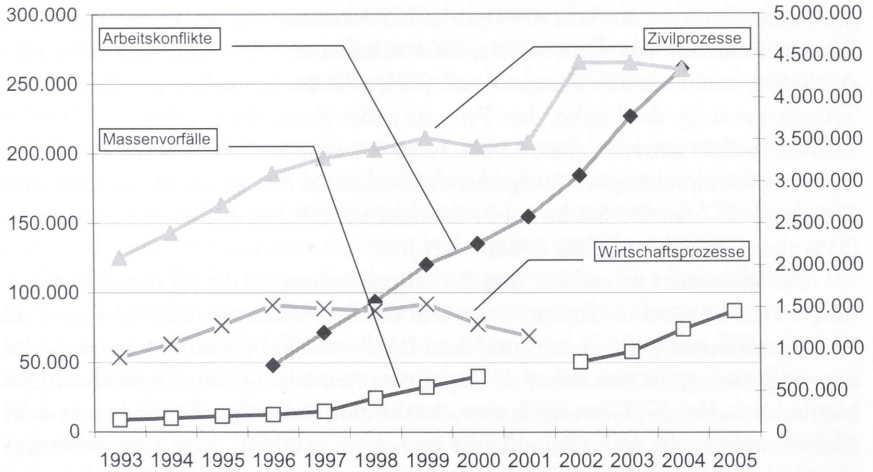
<sup>3</sup> Laut Chung (o.J.) registriert das Gong'anbu einen Vorfall nur, wenn mehr als 50 Personen beteiligt sind. Dem widerspricht ein Bericht in DX, 6/2004: 12f., wonach die Kategorisierung von Vorfällen bei 30 Teilnehmern beginnt.

tungseinheiten auf Provinzebene heißt das, dass in jeder Provinz durchschnittlich 7-8 Vorfälle pro Tag erfolgen. Grund für die Wahl offenen Protestes sind auch die unzureichenden politischen und legalen Institutionen, um legitime Forderungen vorzubringen und gesetzlich verankerte Rechte durchzusetzen. Zugleich zeigt die steigende Zahl an Gerichtsprozessen, Konfliktschlichtungen und Petitionen, dass diese Institutionen erstens ausgebaut werden und dass die chinesischen Bürger zweitens ein zunehmendes Bewusstsein ihrer legalen Rechte haben und sich auch an die Gerichte wenden. Die offizielle Statistik vermerkt darüber hinaus einen 5fachen Anstieg der Arbeitsprozesse von rund 50.000 im Jahr 1996 auf über 250.000 im Jahr 2004. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) registrierte im Jahr 2001 154.621 Arbeitskonflikte, vom Lohnkonflikt bis hin zum Vollstreik; bis 2005 hat sich die Zahl auf rund 300.000 nahezu verdoppelt (<http://www.ipsnews.net>). Abbildung 1 zeigt den Anstieg der genannten Konflikte seit 1993.

Alle verfügbaren Berichte gehen auch von einer steigenden Zahl an Petitionen aus, vor allem auf der zentralen Ebene. 2003 wurden beim Nationalen Petitionsbüro 14% mehr Petitionen eingereicht als noch im Vorjahr, in den ersten vier Monaten 2004 stieg die Zahl erneut um 20,2% (nach *Les Nouvelles de Chine* No.24, 2005: 14). Für 2003 nennt ein Internetdienst knapp 1,5 Mio. Petitionen und 618.597 Petitionäre auf zentraler Ebene und knapp 8,5 Mio. Petitionen und 4,1 Mio. Petitionäre auf Provinzebene (<http://www.renminbao.com>). Die Regierung macht die Ineffizienz des lokalen Petitionswesens auch für die Eskalationsdynamik bei lokalen Problemen mit verantwortlich und hat am 1. Mai 2005 neue Regularien zum Petitionswesen in Kraft gesetzt und parallel dazu in den staatlichen Medien eine PR-Kampagne zur Verbesserung des Images der Petitionsbehörden gestartet. Damit die Ventilfunktion des Petitionswesens stärker zum Tragen kommt, sollen Fälle schneller und transparenter bearbeitet werden, was mit Hilfe einer nationalen Datenbank zur Nachverfolgung der Fälle kontrolliert werden soll. Durch mehr Vertrauen in die lokalen Behörden sollen Petitionäre davon abgehalten werden, mit ihren Anliegen in die Hauptstadt Beijing zu kommen (C.a., 3/2005, Ü 19). Die deutliche Veränderung im Petitionsverhalten – Rückgang auf lokaler Ebene, mehr Beschwerden an zentraler Stelle bzw. mehr „kollektive“ Beschwerden – hat ihre Ursache in der Unzufriedenheit mit den Lokalbehörden und der zunehmenden Korruption. Seit 1989 betreffen mindestens ein Drittel aller Beschwerden Fragen des Arbeitsstils lokaler Kader, Beschwerden über die Zentralregierung gibt es kaum. Auffällig ist, dass in der Regel der einzelne Kader im Fokus der Petition

steht, nicht die KP und ihre Politik. Viele Beschwerden betreffen allerdings auch nur den täglichen Streit mit Nachbarn, Familie und Geschäft (Luehrmann 2003).

Abb. 1: Massenvorfälle, Arbeitskonflikte und Gerichtsprozesse (1993-2005)



Anm.: Für Arbeitskonflikte und Massenvorfälle gilt die linke Y-Achse, für die Prozesse die rechte.

Quelle: PRC Ministry of Public Security Statistics, nach Monteleone 2006: 26; Tanner 2005; SSMLS 2005; SSB 2005.

## Charakter der Protestaktionen

Alle Beobachter (chinesische wie ausländische) weisen auf die Veränderung im Charakter von Protestaktionen hin. Nach 1989 waren diese zunächst – verständlicherweise – noch relativ klein und friedlich und konzentrierten sich auf lokale Ereignisse; vorherrschend war die Form des „gerechtfertigten Widerstands“ (*rightful resistance*), d.h. man appellierte an die kommunistischen Ideale und argumentierte mit Gesetzesvorschriften der Regierung und Richtlinien der Partei. Heute weichen die Proteste deutlich von diesem Muster ab, wenn sich die Protestierenden vielfach

auch weiterhin auf offizielle Dokumente berufen: Sie sind größer, gewalttätiger und organisierter – und dies mit steigender Tendenz.

So ist nicht nur die Anzahl der Vorfälle gestiegen, sondern auch die Zahl der Teilnehmer. Im Jahr 2003 soll sie insgesamt bei 3 Mio. gelegen haben; von 1993 bis 2003 ist die durchschnittliche Teilnehmerzahl pro Vorfall von 8 auf 52 angewachsen. Mit dem durchschnittlichen Wachstum stieg auch die Zahl der größeren Aktionen. Im Jahr 1999 gab es 125 Aktionen, an denen mehr als 1.000 Personen teilnahmen; allein im Mai 2004 nahmen an 1.152 Aktionen (35% aller Aktionen) mehr als 500 Personen teil (DX, 6/2004: 12f.). Mit der Anzahl der Teilnehmer steigt das Risiko, dass Proteste außer Kontrolle geraten.

Die Vorfälle betreffen ganz China. Nach einer Statistik der Central Commission on the Comprehensive Management of Social Stability gab es im Sommer 2004 Proteste in 257 der 259 Städte auf Präfektorebene (99,2%) und in 792 Gemeinden (53% aller Gemeinden) (DX, 6/2004: 12f.).

Alle Beobachter vermelden, dass der Organisationsgrad der Proteste allmählich steigt: Viele Proteste in Unternehmen und Dörfern sollen von einer kleinen Zahl an Organisatoren geführt sein (auf dem Lande *nongmin touling* oder *nongmin lingxiu* genannt), die sich selbst als Repräsentanten oder Sprecher verstehen. Dies können Vorarbeiter, Gewerkschafter, Aktivisten, ehemalige Kader, Lehrer oder Clanvorsteher sein (vgl. Cai 2002; O'Brien and Li 2005). Aktivisten schließen sich auch in Gruppen zusammen, die sich z.B. „Antikorruptionsbrigade“ oder „Vereinigung von Rentnern für Beschwerden“ nennen. Dies geschieht vor allem, um sich nicht dem Vorwurf einer illegalen Organisation auszusetzen. Aus dem gleichen Grund werden auch legal registrierte Organisationen wie Gewerkschaften oder Clan-Vereinigungen und sogar Sportgruppen genutzt. Proteste in einem Dorf in der Provinz Zhejiang wurden bewusst von Angehörigen der lokalen Seniorenvereinigung angeleitet und organisiert, um die jüngeren Dorfbewohner zu schützen (vgl. C.a., 3/2005, Ü 19).

Zwischen den Aktivisten soll es auch zu horizontalen Verbindungen kommen, sodass z.T. örtliche Grenzen oder „zellulare“ Einheiten überschritten werden. In den Städten waren sie in den 1990er-Jahren häufig auf eine *danwei* (i.d.R. ein Unternehmen) beschränkt. Der hier konstatierte Wandel dürfte allerdings wohl auch mit der stark abnehmenden Bedeutung und sozialen Bindung von *danwei*-Strukturen zusammenhängen.

Dennoch bleiben die Aktionen i.d.R. auf einzelne Unternehmen oder Dörfer beschränkt. So lässt sich eine deutliche Korrelation zwischen der Größe von

Protesten und Unternehmen feststellen. Waren in der Phase der Reform kleiner und mittlerer SEU die Proteste in der Regel klein und litten an fehlenden Organisatoren, so hat sich dies mit der Einbeziehung großer SEU seit Mitte der 1990er-Jahre geändert (Cai 2002). Verlinkung birgt die Gefahr der Ausweitung von Forderungen und Adressaten und wird deshalb von den Sicherheitskräften versucht zu unterbinden. Dennoch mehren sich Berichte über „linking-up“. Dieses wird durch die neuen elektronischen Möglichkeiten (E-Mail, SMS, Handy, Blogs, BBS) erleichtert, die den Organisatoren eine gewisse Flexibilität verleihen. So sind z.B. auch gleichzeitige Aktionen an verschiedenen Orten möglich geworden (Thornton 2006).<sup>4</sup>

Aber letztlich sind derzeit die meisten Proteste noch lokal begrenzt und entstehen eher spontan und es gibt keine Anzeichen für Bewegungen, die lokale Grenzen überschreiten – auch nicht in Umweltfragen oder etwa bei der SARS-Epidemie, also lokal nicht begrenzbaren Anlässen (vgl. Stalley and Yang 2006).

Die Gewalt bei Protesten hat deutlich zugenommen. Der Polizeibericht für das Jahr 2005 führt rund 16.440 Schädigungen öffentlicher Einrichtungen, 5.050 Schlägereien und 10.270 Fälle von Unruhestiftung auf (Gong'anbu 2006). In Jilin soll die Zahl der Vorfälle, die zu Verkehrsblockaden sowie zu Angriffen auf Regierungsgebäude oder Beamte führten, von 2000 auf 2001 um das 2,3fache zugenommen haben. In Hubei fielen von 1998 bis 1999 43% der großen Vorfälle (mit mehr als 500 Teilnehmern) in diese Kategorie (Chung o.J.: 10). Als Indiz für die Gewalttätigkeit von Protesten wird auch die Zahl der Verletzten oder getöteten Polizisten genannt. In den Jahren von 1949 bis 1978 starben durchschnittlich 36 Polizisten pro Jahr bei der Ausübung ihres Berufes. Diese Zahl soll auf 450-500 jährlich gestiegen sein, was deutlich mehr wäre als in den USA (Tanner 2004: 141f.). Nach anderen Angaben wurden zwischen Januar und Oktober 2005 1.826 Polizisten bei Massenvorfällen verletzt und 23 getötet (Bergsten et al. 2006).

## Ursachen und Akteure

Die einfachste Erklärung für soziale Unruhe sind i.d.R. wirtschaftliche Probleme: sinkendes Wirtschaftswachstum und steigende Inflation. Tatsächlich nahmen die Unruhen auch in den Jahren nach der Asienkrise von 1997 bis 1999 erheblich zu, als die wirtschaftliche Wachstumsrate (allerdings auch die Inflationsrate) sank.

<sup>4</sup> Thornton liefert ein anschauliches Beispiel für die Aktionen von „Cybersekten“ wie Falungong, die hier allerdings ebenso wie ethnische Konflikte nicht behandelt werden.

Doch als diese dann wieder anstieg, gingen die Vorfälle nicht etwa zurück, sondern nahmen weiter rapide zu. Insofern bietet sich eher an, nach mikroökonomischen und sozialpolitischen Ursachen zu suchen.

Chinesische Ökonomen und Politiker sehen in der wachsenden Einkommenskluft zwischen Land und Stadt – dem stärksten Faktor bei der steigenden regionalen Ungleichheit – sowie in dem Entstehen einer Schicht von Superreichen eine große Gefahr für die soziale Stabilität. Nicht nur deshalb hat die KP jetzt schon drei Jahre nacheinander ihr symbolträchtiges erstes Dokument eines jeden Jahres der Steigerung der ländlichen Produktion und der ländlichen Einkommen gewidmet. Das Konzept des „neuen sozialistischen Landes“ sieht vor, dass nach Jahrzehnten des Ressourcentransfers vom Land in die Städte jetzt die Städte „zurückzahlen“ (Schucher 2005; C.a., 2/2006: 117-119). Das Wohlstandsgefälle, das auf 4:1 zugunsten der Städter geschätzt wird, birgt in der Tat große Sprengkraft, zumal eine der strukturellen Ursachen – die Diskriminierung und Ausgrenzung der ländlichen Bevölkerung über den *hukou* (die Haushaltsregistrierung) – auch Grundlage für die Abqualifizierung ländlicher Migranten in den Städten zu Beschäftigten zweiter Klasse ist. Aber als konkreter Anlass für Proteste ist es bisher noch nicht bekannt geworden. Wenn auch Arbeiter und Bauern generell als Verlierer der Reformen gelten, so sind doch die Einkommen beider Gruppen im Zuge der Reformen kontinuierlich gestiegen. Nach jüngsten Angaben des Nationalen Statistikbüros erreichten die Netto-Pro-Kopf-Einkommen ländlicher Haushalte Ende 2005 3.255 Yuan, 6,2% mehr als im Vorjahr; die Steigerungsrate in den Städten lag bei 9,6% und die verfügbaren Pro-Kopf-Einkommen städtischer Haushalte erreichten damit 10.493 Yuan (C.a., 1/2006: 122f.).

Konkrete Anlässe für Proteste sind in den Städten Entlassungen, nicht gezahlte Löhne, die Einschränkung oder der Verlust von Sicherungsleistungen, Arbeitsunfälle – also die unmittelbaren Folgen der Arbeitsmarkt- und Unternehmensreformen in Verbindung mit einer auf schnelles Wachstum setzenden Wirtschaftsstrategie. Auf dem Lande sind es übermäßig hohe und willkürliche Abgaben und Landnahmen. Eine wachsende Bedeutung haben weiterhin Umweltverschmutzungen. Verschärft wird der Unmut zudem in der Regel durch fehlerhaftes oder korruptes Verhalten von Managern und Kadern.

Seit Beginn der 1980er-Jahre werden die Beschäftigten in staatlichen und kollektiven Unternehmen, dem einstigen Rückgrat der Planwirtschaft, schrittweise ihrer Privilegien beraubt. Besonders einschneidend war für die einst lebenslang beschäftigten Besitzer einer „eisernen Reisschale“ die Zulassung von „Freisetzungen“.



Seit 1998 wurden nach offiziellen Angaben jährlich im Durchschnitt 5 Mio. Arbeiter freigesetzt (ZLTN 2005). Vor allem die Beschäftigten kleiner und mittlerer Staatsunternehmen waren von deren finanziellen Problemen betroffen, nachdem der Staat seine politischen Kredite einschränkte. Einem Bericht des Nationalen Volkskongresses (NVK) zufolge sollen im Jahr 2004 41% aller Arbeitskonflikte, die von Provinzarbeitsbüros untersucht wurden, die Nichtzahlung von Löhnen oder unrechtmäßige Lohnkürzungen betroffen haben (SCMP, 29.7.06).

Nicht gezahlte Löhne sind ein wesentlicher Grund für Proteste von Wanderarbeitern. Das Arbeitsamt der Provinz Guangdong meldete, dass es allein im Jahr 2005 1,27 Mio. Beschwerden wegen nicht ausgezahlter Löhne gegeben hat (siehe C.a., 2/2006: 119f.). In der Bauindustrie, der am stärksten in der Kritik stehenden Branche, sollen nach Statistiken der Zentralen Disziplinarkommission der KP Chinas Ende Juni 2006 Lohnzahlungen in Höhe von 117 Mrd. Yuan ausstanden haben (XNA, 9.8.06).

Die ohnehin geringen Mittel in den Kassen der Kranken- und Rentenversicherungen werden zusätzlich durch unsachgemäße Anlage der Fonds oder sogar durch deren „Zweckentfremdung“ verringert. In Shanghai wurde kürzlich aufgedeckt, dass die zuständigen Kader rund ein Drittel des städtischen Fonds, 400 Mio. US\$, missbräuchlich angelegt und verloren haben. Das Geld ist anscheinend für risikoreiche Anlagen im Immobiliensektor und für Mautstraßen verwendet worden. Ursächlich für diesen Umgang mit den Fonds sind die fehlende Transparenz in ihrem Management, der Druck zum Ausgleich der Fondsdefizite und der unterentwickelte Kapitalmarkt. Seit 1998 sollen laut Xinhua 16 Mrd. Yuan (2 Mrd. US\$) veruntreut worden sein (*The Economist*, 9.9., 30.9.06; vgl. Hurst and O'Brien 2002).

Im letzten Jahr beschloss die Zentralregierung, die Bauern durch die vollständige Abschaffung der Agrarsteuer und die Aufhebung verschiedener Gebühren, vor allem der Schulgebühren, im Jahr 2006 zu entlasten. Die lokalen Kader sollen dafür einerseits durch eine groß angelegte Erziehungskampagne, andererseits durch erhöhte Investitionsmittel aus dem Staatshaushalt (für Infrastruktur, Bildung und Industrieprojekte) gewonnen werden. Schon seit langem beklagen die Landbewohner die Erhebung willkürlicher Gebühren – ein strukturelles Problem; denn die lokalen Regierungen haben durch die Steuerreform 1994 Einnahmen zugunsten der Zentrale verloren, sind aber für viele Aufgaben, u.a. die Bildung, weiter zuständig. Auch jetzt wird vermutet, dass die Lokalkader ihre Kassen durch neue Gebühren aufzubessern versuchen (*yi jia fei dai mian shui*) – zumal die Mittel

aus der Zentrale auf sich warten lassen. 2005 erreichten nach Berechnungen des Development Research Center beim Staatsrat nur 4% der Haushaltsausgaben (3,16 Billionen Yuan) die chinesischen Bauern; weitere 4% wurden in den ländlichen Gebieten für Entwicklungsmaßnahmen (Wasser, Straßen) eingesetzt (XNA, 27.8.06).

Als noch lukrativere Geldquelle hat sich die Umwidmung von Agrar- in Industrie- und Entwicklungsland erwiesen. 2004 erzielten die lokalen Regierungen 240 Mrd. Yuan durch den Verkauf von Landrechten, 2005 rund 200 Mrd. Yuan (XNA, 27.8.06). Der Landwirtschaft gehen damit nach einigen Schätzungen über 133.000 ha Agrarland pro Jahr verloren; eine Mio. Bauern büßen so jährlich ihre Existenzgrundlage ein und erhalten als Kompensation nach Expertenmeinung nur ca. 10% des Marktwertes (vgl. C.a., 2/2006: 117ff.). In den letzten sieben Jahren sollen 6,7 Mio. ha Farmland für urbane Ansiedlungen und Fabriken (5% der Gesamtfläche) verloren gegangen sein (XNA, 1.9.06). Und die Tendenz ist steigend: In den letzten zehn Jahren stiegen die Fälle illegaler Landnutzung um das 15fache (C.a., 3/2006: 119ff.).

Angesichts der geschilderten Ursachen nimmt es nicht Wunder, dass nach Angaben des Gong'anbu Bauern die Hälfte der Teilnehmer an Protestaktionen stellen; 34% sind Städter und die restlichen 16% sind Mitglieder religiöser Gruppen und ethnischer Minderheiten (Chung o.J.). Aber manche Probleme betreffen alle Schichten der chinesischen Bevölkerung.

Proteste, die sich an Umweltproblemen entzünden, nehmen mit einer Geschwindigkeit von fast 30% pro Jahr zu, wie der stellvertretende Vorsitzende der staatlichen Umweltschutzbehörde SEPA, Pan Yue, bekannt gab. Im Jahr 2005 sollen über 50.000 Proteste Umweltschädigungen zum Anlass gehabt haben. Laut Pan sollen sich auch 9 von 10 öffentlichen Beschwerden auf Umweltverschmutzungen beziehen (ST, 17.6.06). Nach anderen Angaben soll es im Jahr 2005 insgesamt 510.000 Umweltkonflikte gegeben haben (vgl. C.a., 3/2006: 129f.). Beobachter werten dies als unvermeidliche Folge eines Industrialisierungskurses, der nur wenig Rücksicht auf die Umwelt nimmt. 16 der weltweit am meisten verschmutzten 20 Städte sind chinesische; Luftverschmutzung wird für den vorzeitigen Tod von 400.000 Chinesen jährlich verantwortlich gemacht (Nankivell 2005).

Von allen Umweltfragen ist der Zugang zu trinkbarem Wasser das gravierendste Problem. Seit dem Chemieunfall am Songhua-Fluss im November 2005 hat es bis Mai 2006 an jedem zweiten Tag in China einen Chemieunfall gegeben, so der Leiter der SEPA, Zhou Shengxian (C.a., 3/2006: 129f.). Es wird geschätzt, dass 60

Mio. Chinesen Schwierigkeiten haben, täglich Wasser zu bekommen, 340 Mio. Menschen im ländlichen China haben keinen Zugang zu trinkbarem Wasser; über 70% des Wassers, das durch Chinas Städte fließt, ist ungenießbar (vgl. C.a., 3/2006: 129f.).

Den Ausschlag für das Umschlagen von Unzufriedenheit in öffentlichen Protest gibt häufig das Verhalten der verantwortlichen Kader. Auch Ministerpräsident Wen Jiabao wies die Schuld an der steigenden Zahl gesellschaftlicher Unruhen eindeutig den Lokalregierungen zu (C.a., 1/2006: 109ff.). Dabei können offensichtliches Fehlverhalten und vor allem korruptes Verhalten auch per se zu Protesten führen, in den meisten Fällen verschärfen sie bereits vorhandene Konfliktsituationen (Keidel 2005). Seit 2002 wurden rund 30.000 Kader der Korruption für schuldig befunden – und die Zahlen steigen dramatisch. Dabei nimmt die Korruption neue Züge an: So sind immer mehr Führungskräfte betroffen, die Fälle sind über einen langen Zeitraum unentdeckt geblieben und es sind immer jüngere Kader darin verstrickt (Bergsten et al. 2006; Fewsmith 2004).

Die Zunahme der Proteste ist aber nicht nur Ausdruck einer Verschärfung der Ursachen, sondern auch ihrer vermehrten Wahrnehmung und der gesteigerten Bereitschaft, sich zu wehren. Symptomatisch dafür ist die Sprache der Protestierenden: Häufig bedienen sie sich offizieller Parolen und Leitlinien, um die Regierung und die Partei an ihre „Versprechen“ zu erinnern. Wenn dann friedliche Methoden nicht zum Erfolg führen, wählen die Unzufriedenen den offenen Protest. Weit verbreitete Meinung soll sein: „Making a great disturbance produces a great solution. Small disturbances produce small solutions. Without a disturbance, there will be no solution“ (Tanner 2004).

## Reaktion der Regierung

Die Zentralregierung ist sich der Gefahr sozialer Instabilität deutlich bewusst. Die neue Führung unter Partei- und Staatschef Hu Jintao und Ministerpräsident Wen Jiabao hat bereits mit ihrer Amtsübernahme den Schutz benachteiligter Gruppen auf ihre Fahnen geschrieben. Seitdem wurde ein neues „wissenschaftliches Entwicklungskonzept“ erarbeitet, das mit dem Ziel einer „harmonischen Gesellschaft“ die Ausbalancierung wirtschaftlicher Entwicklung durch sozialpolitische Maßnahmen fordert. Auf dem NVK im März 2006 wurde diese wirtschaftspolitische Trendwende im neuen Fünfjahresprogramm verankert. Die Regierung will

sich stärker um die sozialen Probleme kümmern und soziale Entwicklung sowie umweltpolitische Verantwortung zu Kriterien der Kaderbeurteilung machen.

Mit der legitimen Anerkennung der Probleme der Bevölkerung und damit auch von Protesten hat die Regierung von den früher präferierten Verschwörungstheorien Abstand genommen, die stets ausländische Provokateure oder staatsfeindliche Kräfte für Unruhen verantwortlich machten. Damit nimmt sie zum einen Druck von sich selbst (Proteste können Ventil sein und sind nicht notwendigerweise ein Angriff auf die Regierung) und ermöglicht zum anderen ein abgestufteres Antwortverhalten der Sicherheitskräfte.

Die Polizei hat ihre Strategie deutlich geändert; versuchte sie früher jede Form öffentlicher Äußerung so schnell wie möglich mit einer überwältigenden Mehrheit von Polizeikräften zu unterdrücken, verfolgt sie heute eine Strategie der Eindämmung, Isolation und des Managements von Protesten mit dem Ziel, Konflikte möglichst unauffällig und friedvoll zu beenden bzw. möglichst im Vorfeld zu verhindern: „grasp the small case and prevent the big one“ (zit. nach Monteleone 2006: 13; Lum 2006: 8f.).

Es ist also eine differenzierte Taktik von Zuckerbrot und Peitsche zu erkennen. Dass dies auf Differenzen in der chinesischen Führung hindeutet (nach Lum 2006: 9f.), ist zu bezweifeln. Eher ist von einer doppelten Zielsetzung auszugehen: Informationen über die Probleme an der Basis zu erhalten und soziale Stabilität zu erreichen. Die neue Polizeistrategie soll auch verhindern, dass sich die öffentliche Meinung gegen die Polizei richtet, und so das Risiko eines Ausufers der Proteste minimieren. Teilzugeständnisse oder das Erfüllen von Teilforderungen (Lohn- oder Rentenrückstände) mit Regierungsgeldern dienen dem gleichen Zweck.

Aber die Regierung behält sich auch das Recht vor, selbst zu entscheiden, welche Proteste sie akzeptieren will (vgl. Lum 2006). Die differenzierte Taktik gilt nicht, wenn sie sich selbst in Frage gestellt sieht, wie z.B. durch Aktionen der Falungong-Sekte. Auch wird versucht, jegliche Art von Berichterstattung zu unterbinden, sei es durch die eigene oder die internationale Presse oder durch zufällige Beobachter (Touristen). Kontakte zur Presse werden meist streng geahndet.

In diesem Sinne geht die größere Toleranz gegenüber Protestaktionen einher mit einer Einschränkung der Pressefreiheit. Erst kürzlich wurde die Zensur für Informationen aus dem Ausland verschärft, auch aus Hongkong und Macao: Verboten sind Nachrichten, die Chinas wirtschaftliche und soziale Ordnung stören oder die soziale Stabilität gefährden (*Die Welt*, 10.9.06).

Eine veränderte Taktik und die Einrichtung eigener Thinktanks zur Erforschung von Protestbewegungen bedeuten nicht, dass die Regierung auf „bewährte“ Machtmittel verzichtet. Sie bereitet sich auch durch eine Stärkung der Polizeikräfte auf wachsende Instabilität vor. Vor allem die Bewaffnete Volkspolizei, eine paramilitärische Kraft zur Niederschlagung großer Unruhen, soll vergrößert werden. In 36 Städten sollen Spezialeinheiten der Polizei zur Bekämpfung von Aufständen gebildet worden sein (vgl. C.a., 5/2005, Ü 28). Das Ministerium für öffentliche Sicherheit will die Zahl der Polizeikräfte an der Basis deutlich erhöhen. Bislang waren nur 50% der lokalen Polizeikräfte in den Revieren, Haftanstalten und in der Verkehrsverwaltung beschäftigt. Ihr Anteil soll auf 85% steigen (C.a., 2/2006: 110ff.).

Ebenso wenig sollte das differenziertere Reaktionsverhalten zu der Annahme verleiten, die Regierung sei weich geworden. Nicht nur, dass gegen die „Rädelsführer“ weiterhin streng vorgegangen wird (diese werden z.B. durch Videoaufnahmen identifiziert und häufig erst nach Abflauen der Proteste verhaftet), sondern vor allem die lokalen Kader halten sich nicht unbedingt an die neuen taktischen Vorgaben. Die Masse der Proteste wird daher immer noch von der Polizei unterdrückt, vor allem wenn sie zu „öffentlich“ und damit zu bedrohlich geworden sind.

Ohnehin sind die lokalen Kader von der Regierung nicht immer steuerbar. Sie sind es auch, die in der Regel im Fokus der Protestierenden stehen, z.B. weil sie mit Unternehmern oder Landentwicklern gemeinsame Sache machen. Die Regierung versucht sie u.a. durch ein neues Berichtssystem stärker zu kontrollieren. Danach sollen Aktionen ab 30 Teilnehmern innerhalb von 12 Stunden an die Provinzregierung und innerhalb von 48 Stunden an die Zentralregierung gemeldet werden, inklusive einer ersten Einschätzung der Ursachen. Eine Aktion ab 100 Teilnehmern muss innerhalb von 24 Stunden an die Zentralregierung gemeldet werden, ab 500 Teilnehmern innerhalb von 12 Stunden – und die verantwortlichen Leiter in der Provinz oder Stadt müssen sich selbst ein Bild von den Umständen machen und eine Eskalation verhindern. Ab 5.000 Teilnehmern muss innerhalb von 2 Stunden und dann alle 2 Stunden an die Zentralregierung berichtet werden und die Provinzverantwortlichen müssen sich selbst informieren und mit allen Mitteln versuchen, den Konflikt zu entschärfen. Das gleiche gilt bei „außerordentlichen“ und „sehr großen“ Konflikten, es muss dann innerhalb 1 Stunde berichtet werden (DX, 6/2004: 12f.).

## Droht eine soziale Krise?

Der „Sprengstoff“ für eine soziale Krise ist vorhanden, wie oben gezeigt wurde. 2004 hielten von 100 befragten chinesischen Sozialwissenschaftlern 45,9% eine soziale Krise für möglich und 11% für sehr wahrscheinlich; 17,4% waren außerdem der Ansicht, dass die Situation sehr schwer zu beurteilen sei (Lu 2004). Dennoch ist aktuell kein „Zünder“ erkennbar, der eine Krise auslösen könnte. Ein solcher Zünder müsste geeignet sein, die vornehmlich lokalen und meist spontan entstandenen Proteste zu vernetzen und zu einer „Bewegung“ zusammenzuführen. Geeignete Anlässe für Proteste, einen nationalen Charakter anzunehmen, könnten laut Harding Entwicklungen sein, die selbst den lokalen Rahmen sprengen (wie z.B. Epidemien oder Umweltkatastrophen), nationale Krisen (Vertrauensverlust der Zentralregierung aufgrund von Korruption oder eine Spaltung in der Führung), Wirtschaftskrisen (durchaus nicht nur durch China selbst verursacht) oder das Entstehen einer landesweiten Oppositionsbewegung (Harding 2006).

Allerdings gibt es derzeit für die von Harding genannten Möglichkeiten keine Anzeichen. Im Gegenteil: Im Falle der – lokale „Grenzen“ überschreitenden – Krankheiten SARS und Vogelgrippe haben sich die Dörfer der Außenwelt gegenüber eher verschlossen, als dass es zu einer übergreifenden Protestbewegung kam (Stockwin 2003). Im Umweltbereich registrieren Wissenschaftler zwar ein zunehmendes Bewusstsein, sehen aber keinerlei Anzeichen für eine Umweltbewegung (Stalley and Yang 2006). Hier wie auch in anderen Bereichen fehlen Kräfte, die die verstreuten Aktionen zusammenführen könnten. Die sozialen Gruppen, aus denen diese entstehen könnten – Technokraten, Intellektuelle, Privatunternehmer –, hat die Partei nach Ansicht aller Beobachter erfolgreich kooptieren können (vgl. Solinger 2006; Zheng and Zhang 2006).

Nicht auszuschließen sind Effekte, die Harding „kaskadierend“ nennt, dass nämlich Krisen aus anderen Bereichen (eine humanitäre, eine wirtschaftliche oder eine außenpolitische/internationale Krise) zu einer politischen Krise führen. Hier wäre in erster Linie an ein Platzen der wirtschaftlichen Blase mit entsprechend desaströsen Folgen für den Arbeitsmarkt oder an eine Krise in der Taiwanstraße zu denken.

Generell scheint die Regierung in der Verfassung, Krisensituationen rechtzeitig vorbauen zu können. Es sind keinerlei Anzeichen für eine bedrohliche Uneinigkeit in der Führung zu erkennen, sie hat im Umgang mit SARS Erfahrungen gesammelt und sie hat alle Machtmittel in der Hand. Das wissen auch Aktivisten: Im Falle

von Protesten gegen die Privatisierung von Staatsbetrieben z.B., bei denen die Arbeiter sich sogar auf die offizielle sozialistische Rhetorik berufen konnten („Schutz staatlichen Eigentums“), haben die Organisatoren bewusst auf Fabrik übergreifende Aktionen und den Schritt „auf die Straße“ verzichtet, um die Obrigkeit nicht zum Eingreifen zu provozieren (Chen 2006).

Es ist zwar die staatliche Reformstrategie – die absolute Priorisierung von Wirtschaftswachstum auf Kosten von Beschäftigung, sozialer Sicherheit und Gleichheit –, die die Ursachen für die soziale Unruhe hervorgebracht hat. Solange aber die große Mehrheit der Bevölkerung die Lösung dieser Probleme von einem hohen Wirtschaftswachstum abhängig macht und in diesem Sinne der Regierung ihr Vertrauen ausspricht, ist eine größere Krise unwahrscheinlich.

## Literatur

- Bergsten, C. Fred, Bates Gill, Nicholas R. Lardy, and Derek Mitchell (2006), *China: The Balance Sheet. What the World Needs to Know Now About the Emerging Superpower*, New York: Public Affairs Press
- Bernstein, Thomas P. (2004), „Unrest in Rural China: A 2003 Assessment“, Paper 04'13, Center for the Study of Democracy. University of California, Irvine, S.1-21. Online: <http://repositories.cdlib.org/csd/04-13> [Zugriff am 16. Juni 2006]
- Cai Yongshun (2002), „The Resistance of Chinese Laid-Off Workers in the Reform Period“, in: *The China Quarterly*, no.170 (June), S.327-344
- Chen Feng (2006), „Privatization and Its Discontents in Chinese Factories“, in: *The China Quarterly*, no.185 (March), S.42-60
- Chiu Stephen W.K., and Eva P.W. Hung (2004), „Good Governance or Muddling Through? Layoffs and Employment Reform in Socialist China“, in: *Communist and Post-Communist Studies*, no.37, S.395-411
- Chung Jea Ho (o.J.), *Societal Challenges to Governance in China: Mapping the Major Trends*. Online: <http://140.109.171.199/1010meeting/3-2.pdf> [Zugriff am 6. Juli 2006]
- Fan Li (2006), „Unrest in China's Countryside“, in: *China Brief* 6, no.2 (20.01.2006), S.6-8
- Fewsmith, Joseph (2004), „Continuing Pressures on Social Order“, in: *China Leadership Monitor*, 11
- Gong'anbu (2006), *Das Ministerium für öffentliche Sicherheit machte auf einer Pressekonferenz für 2005 Angaben zu Vorfällen im Bereich der öffentlichen Ordnung und zu Brandkatastrophen in ganz China* (chinesisch: Gong'anbu Zhaokai Xinwen Fabuhui

- Tongbao 2005 Nian Quanguo Shehui Zhi'an Xingshi Ji Huozai Xingshi*), 20.1.2006. Online: <http://www.mps.gov.cn/cenweb/brj/Cenweb/jsp/common/article.jsp?infoid=ABC0000000000001018&category=500501> [Zugriff am 26. September 2006]
- Harding, Harry (2006), „What Could Go Wrong?“, Paper presented at the Conference „China and the World Economy Workshop“, January 2006
- Hurst, William, and Kevin J. O'Brien (2002), „China's Contentious Pensioners“, in: *The China Quarterly*, no.170 (June), S.345-360
- Jiang Wenran (2006), „The Dynamics of China's Social Crisis“, in: *China Brief* 6, no.2 (20.01.2006), S.1-3
- Keidel, Albert (2005), *The Economic Base for Social Unrest in China*, Carnegie Endowment for International Peace for the Third European-American Dialogue on China. The George Washington University. Online: [http://www.carnegieendowment.org/files/Keidel\\_Social\\_Unrest.pdf](http://www.carnegieendowment.org/files/Keidel_Social_Unrest.pdf) [Zugriff am 23. Juni 2006]
- Lu Jianhua (2004), „Social Situation Viewed by Experts“, in: *Analysis and Forecast on China's Social Development [2004]*, edited by Xin Ru, Xueyi Lu and Peilin Li, Beijing, S.13-21 (chinesisch: „Zhuanjia Yanli De Shehui Xingshi Jiqi Qianjing“, in: *2004 Nian: Zhongguo Shehui Xingshi Fenxi Yu Yuce*, Beijing: Shehui Kexue Wenxian Chubanshe)
- Luehrmann, Laura M. (2003), „Facing Citizen Complaints in China, 1951-1996“, in: *Asian Survey* 43, no.5, S.845-866
- Lum, Thomas (2006), „Social Unrest in China“, CRS Report of Congress; RL 33416. Congressional Research Service, The Library of Congress, May 8, S.1-16
- Monteleone, Mike (2006), *Knocking from Within: Contemporary Social Unrest and Its Consequences for a Stable China*, Department of East Asian Languages and Civilizations, University of Chicago. Online: <http://humanrights.uchicago.edu/Baro/mcmhr1.pdf> [Zugriff am 23. Juni 2006]
- Nankivell, Nathan (2005), „China's Pollution and Its Threat to Domestic and Regional Stability“, in: *China Brief* 5, no.22 (October 25), S.5-8
- O'Brien, Kevin J., and Lianjiang Li (2005), „Popular Contention and Its Impact in Rural China“, in: *Comparative Political Studies* 38, no.3 (April), S.235-259
- Pei Minxin (1999), „Is China Unstable?“, in: *American Diplomacy* IV, no.4. Online: [http://www.unc.edu/depts/diplomat/AD\\_Issues/amdip1\\_13/china\\_pei.html](http://www.unc.edu/depts/diplomat/AD_Issues/amdip1_13/china_pei.html) [Zugriff am 6. Juli 2006]
- Schucher, Günter (2005), „Gelingt es der KP China „rechtzeitig umzuschalten“? – Zur neuen Agrarpolitik“, in: *China aktuell*, no.2, S.15-20



- Schucher, Günter (1998), „Probleme der Personalpolitik in staatseigenen Unternehmen“, in: *China aktuell* 27, no.7, S.741-52
- Solinger, Dorothy J. (2006), „The Creation of a New Underclass in China and Its Implications“, in: *Environment & Urbanization* 18, no.1, S.177-193
- Stalley, Phillip, and Dongning Yang (2006), „An Emerging Environmental Movement in China?“, in: *The China Quarterly*, no.186 (June), S.333-356
- State Statistical Bureau of the PRC (SSB) (2005), *China Statistical Yearbook 2005*, Beijing: China Statistical Press (chinesisch: *Zhongguo Tongji Nianjian 2005*, Beijing: Zhongguo Tongji Chubanshe)
- State Statistical Bureau of the PRC and Ministry of Labour and Social Security of the PRC (SSMLS) (2005), *China Labour Statistical Yearbook 2005*, Beijing: China Statistical Press (chinesisch: *Zhongguo Laodong Tongji Nianjian 2005*, Beijing: Zhongguo Tongji Chubanshe)
- Stockwin, Harvey (2003), „Sars: Spreading Unrest“, in: *China Brief* 3, no.10 (May 20). Online: [http://www.jamestown.org/publications\\_details.php?volume\\_id=19&issue\\_id=675](http://www.jamestown.org/publications_details.php?volume_id=19&issue_id=675) [Zugriff am 16. Juni 2006]
- Tanner, Murray Scot (2005), *Chinese Government Responses to Rising Social Unrest*, (Testimony presented to the US-China Economic and Security Review Commission. April 14, 2005), CT-240, RAND Corp., Santa Monica, CA, et al.
- Tanner, Murray Scot (2004), „China Rethinks Unrest“, in: *The Washington Quarterly* 27, no.3 (Summer), S.137-156
- Thornton, Patricia M. (2006), „Manufacturing Dissent in Transnational China: Boomerang, Backfire or Spectacle?“, Paper presented at the Conference „Popular Contention in China“, University of California at Berkeley, Center for Chinese Studies, Oct. 6-7
- Zheng, Yongnian, and Yang Zhang (2006), „Globalization and Social Conflict in China“, in: *Issues & Studies* 42, no.2 (June), S.85-129