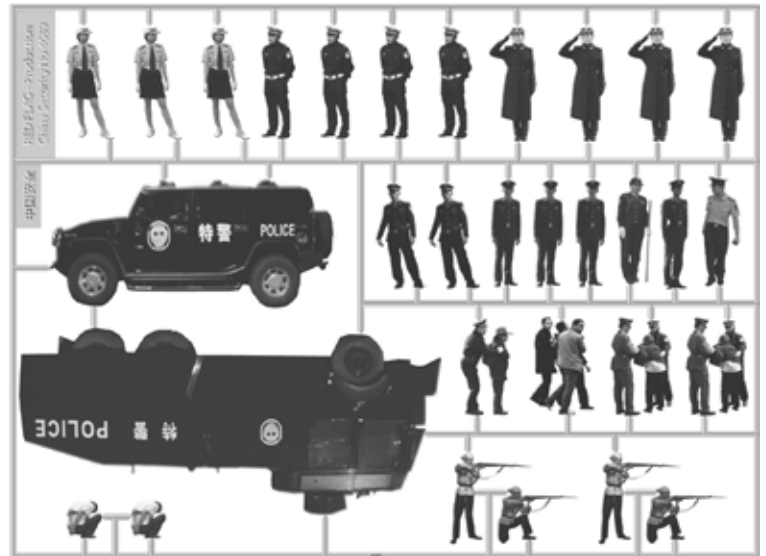


## Stabilität um jeden Preis?

### Umbau der Sicherheitsstruktur in der VR China

von *Andreas Seifert*



© IMI 2009

Weg mit der Miliz und her mit einer Anti-Aufstands-Polizei lautet das Credo der chinesischen Parteiführung, geht es um den Bereich der öffentlichen Sicherheit in China. So stärkt der Staat sein Gewaltmonopol und wappnet sich für kommende soziale Kämpfe. Der Umbau im Bereich der öffentlichen Sicherheit verändert die Bedingungen, unter denen Konflikte ausgetragen werden können, nachhaltig.

Die schiere Zahl mutet bereits eindrucksvoll an: 10 Millionen Milizionäre weist die neueste Statistik der VR China für das Jahr 2008 aus und gar zusätzliche 100 Millionen als potentielle Reserve. Doch geht es nach der Führung in Beijing, so sollen die Milizionäre reduziert und spezialisiert werden. Die Reduktion um zwei Millionen bis Ende 2010<sup>1</sup> hat aber weit mehr Bedeutung als es die einfache Zahl vermuten lässt. Umfangreicher als bisher sollen Milizen Aufgaben wahrnehmen, die eine technisch anspruchsvolle Unterstützung der Volksbefreiungsarmee (VBA) erlauben. Dazu wird gezielt auf Flugabwehr und ABC-Schutz geschult und die jeweilige Truppe stärker an die VBA-Einheiten in ihrer Nähe angebunden. Im Zuge dieser Bewegung werden die alten Milizübungen weitgehend abgeschafft. Alles nach der Devise: weg vom Kleinkaliber, hin zur Flak?

Den positiven Effekt, dass weniger Menschen als bisher in die Militarisierungs-Maschinerie der VR China einbezogen werden, mag man begrüßen, doch geschieht dies nicht ganz ohne Kontext. Zeigt sich doch, dass die Reduktion an einer Stelle mit einem Ausbau an anderer Stelle aufgewogen wird und es sich für Beobachter in Zukunft durchaus lohnt genauer hinzusehen, wer eigentlich wen einsetzt. Der vorliegende Beitrag untersucht die Maßnahmen, welche die chinesische Regierung in den letzten Jahren ergriffen hat, um die sozialen Konflikte, die als Folge der wirtschaftlichen Entwicklung entstanden sind, im Griff zu behalten. Der Fokus liegt dabei auf den Maßnahmen, die im Bereich der öffentlichen Sicherheit angestoßen wurden und die Folgen, die sich hieraus für

die gesellschaftlichen Regelungsprozesse ergeben. Kernstück ist die Betrachtung der bisherigen Rolle und Funktion der Miliz und der Polizei als die bestimmenden Faktoren bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit im Gefüge der bewaffneten Kräfte der Volksrepublik China. Die Fragestellung ist somit auch, ob die Reduktion der Miliz und der Ausbau von Polizeitruppen sich dazu eignen, gewaltsame Konflikte zu verhindern oder ob der gewaltsamen Austragung sozialer Konflikte damit sogar Vorschub geleistet wird. Weitgehend außen vor bleiben soll bei dieser Betrachtung der Bereich der polizeilichen Strafverfolgung bzw. der Behandlung von Kriminalität in China.<sup>2</sup>

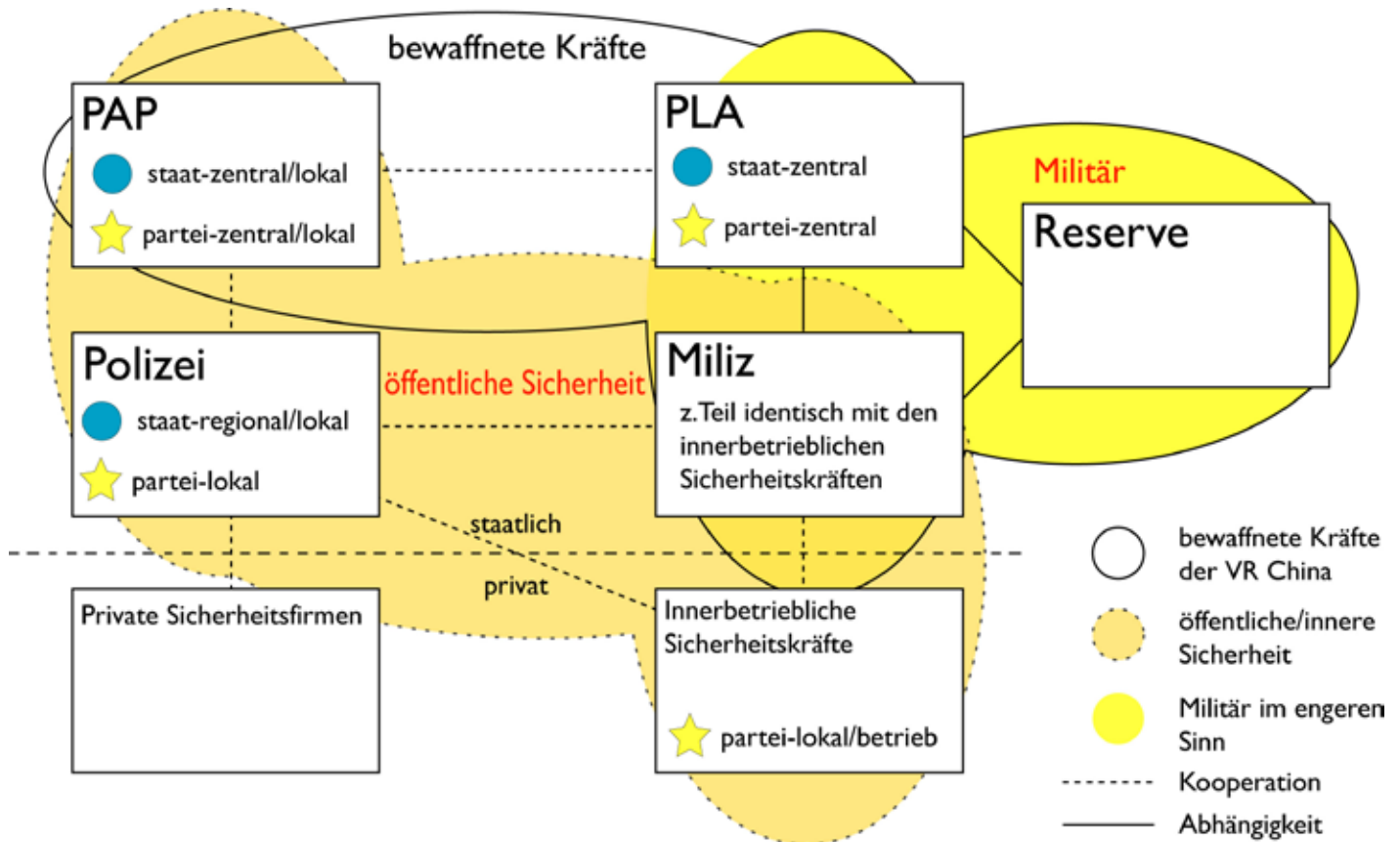
Einführend sollen die Grundelemente von öffentlicher Sicherheit und bewaffneten Kräften in der Volksrepublik erläutert werden, um dann die Änderungen und Verschiebungen in diesem System genauer zu betrachten. Hierzu werden die Problemlage und die regierungsseitigen Lösungsansätze dargestellt und untersucht.

#### Das Grundsystem: Bewaffnete Kräfte in China

Im System der bewaffneten Kräfte<sup>3</sup> der VR China gibt es sechs Komponenten:

- die Volksbefreiungsarmee (VBA) mit ihren Teilstreitkräften Luftwaffe, Marine, Heer und der strategischen Raketeneinheit (2. Artillerie),
- die dazu gehörigen regulären Reserven,
- die Miliz,
- die Bewaffnete Polizei (People's Armed Police, PAP),
- die Polizei und schließlich
- die Staatssicherheit.

Die ersten drei unterstehen dabei der Zentralen Militärkommission (ZMK), d.h. einem Organ der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh),<sup>4</sup> was es gerechtfertigt erscheinen lässt, von einer „Parteiarmee“ zu sprechen. Die PAP untersteht zusätzlich dem Staatsrat und



© IMI 2009

### Sicherheit in der Volksrepublik China - Überschneidungen der Akteure

die Polizei direkt den örtlichen Büros des Ministeriums für Öffentliche Sicherheit (Ministry of Public Security, MPS) in den jeweiligen Provinzen, Autonomen Regionen und Regierungsunmittelbaren Städten (Beijing, Tianjin, Shanghai, Chongqing). Die Staatssicherheit agiert ohne regionale Anbindung unter einem eigenen Ministerium und ist vergleichbar mit einem Inlandsgeheimdienst zu dessen Aufgaben auch die Gegenspionage gehört. (siehe Grafik).

#### Armee und Reserve

Die VBA ist eine gegen einen äußeren Feind gerichtete Armee und kann nicht ohne weiteres für innere Ordnungsaufgaben eingesetzt werden<sup>5</sup> - sie ist hierfür auch nur bedingt ausgerüstet. Sie ist zum Teil sozial und wirtschaftlich sehr eng mit ihrer Umgebung verwoben und erfüllt so auch wichtige Funktionen im lokalen Gefüge der Standorte. Katastrophenschutz gehört so bei der VBA ebenfalls zu den Kernaufgaben, weshalb sie in den letzten Jahren eigene Einheiten zur Katastrophenabwehr ausgebildet hat, die auch schon bei Großbränden, Erdbeben und Schneekatastrophen zum Einsatz gekommen sind.<sup>6</sup> Die Reservisten sind ihr zugeordnet und unterliegen den gleichen Bedingungen, werden aber, z.B. bei Katastrophenhilfe, nur dann mobilisiert, wenn die Kräfte der VBA nicht ausreichen. Die Reserve ist also in erster Linie an einem militärischen Einsatzspektrum ausgerichtet und bedient die zivile Komponente, die die VBA zusätzlich hat, nicht. Die VBA umfasst derzeit 2,3 Millionen Soldaten, von denen jeweils ein Drittel Berufssoldaten, Zeitsoldaten und Wehrpflichtige sind. Territorial ist die VBA in 7 Militärregionen gegliedert, die jeweils mehrere Provinzen umfassen. Die Reserve wird auf 800.000 Soldaten beziffert und ist den jeweiligen Waffengattungen zugeordnet.

#### Miliz

Die Miliz wird in Kriegszeiten zur Unterstützung der VBA mobilisiert und fristet in Friedenszeiten in der Theorie ein unscheinbares Dasein mit wenigen Übungen und wenig öffentlicher Aufmerksamkeit. Sie wird im Allgemeinen in eine einfache Miliz und eine

Kernmiliz oder aktive Miliz unterschieden. Einfache Milizionäre werden ausschließlich vor Ort ausgebildet und trainiert - sie sind eine eher nominelle Truppe, die ca. 100 Millionen Männer und Frauen umfasst. Die Kernmiliz (10 Mio.) wird im Gegensatz hierzu kontinuierlich geschult und auch in gezielten Manövern praktisch trainiert. Sie erfüllt ein breiteres Einsatzspektrum, das in der Vergangenheit einigen Schwerpunktverschiebungen unterworfen war. Oblag die Bildung der Milizen in den 1970er Jahren noch vor allem den örtlichen Parteizellen, so ist diese Aufgabe inzwischen auf die Armee übergegangen, die auch die Ausrüstung und Anleitung übernimmt. Die Miliz kann von der örtlichen Parteizelle mobilisiert werden, untersteht aber im Verteidigungsfall der Armee. Sie wird auch in Katastrophenfällen mobilisiert, um unterstützende Leistungen und Arbeitseinsätze zu erbringen, untersteht dann aber einer (eher<sup>7</sup>) zivilen Kommandokette.

In vergangenen Zeiten hatte die Truppe noch mehr Aufgaben, von denen die der Repräsentation der Staatsgewalt ebenfalls eine war.<sup>8</sup> In Zeiten kollektiver Bodennutzung und Volkskommunen waren sie z.B. in Gegenden, in denen die Polizei nicht vorhanden war, oder sich in der Präsenz zurückhielt, ein Stück weit die Reservetruppe bei gewaltsamen Auseinandersetzungen (diese Aufgabe haben zum Teil halb-private Schlägertrupps übernommen<sup>9</sup>). In Städten waren sie zuletzt ausdrücklich in der Kulturrevolution von 1966 bis 1969 und danach als parteigeleitete Ordnungsmacht am Werke.<sup>10</sup> Ländliche Milizen wurden bis in die späten 1970er Jahre in den Volkskommunen gebildet und meist von demobilisierten Soldaten geführt. Sie unterstanden den jeweiligen Parteiinstitutionen vor Ort und waren in ihrer Tätigkeit auf das „Bewachen“ konzentriert. In Grenz- bzw. Küstenregionen übernahmen sie in Kooperation mit der VBA Grenzpatrouillen - hierfür hatten und haben sie einen begrenzten Zugang zu Waffen. Städtische Milizen wurden in den Betrieben und öffentlichen Institutionen rekrutiert und für Übungen von der Arbeit frei gestellt. Auch hier liegt der erste Zugriff<sup>11</sup> bei der Partei, was sie potentiell zur Ordnungsmacht im städtischen Gefüge macht. Dennoch sind Milizionäre nicht ohne weiteres bei

Streiks oder Aufständen einsetzbar, da dies einen Eingriff in die Polizeihochheit der Provinzen darstellt.<sup>12</sup>

#### *People's Armed Police und die Polizei*

People's Armed Police (PAP) und die Polizei<sup>13</sup> sind weitere Einheiten, die sich in ihrem Aufbau und der Rollenzuschreibung mitunter überschneiden und zusätzlich Schnittmengen gegenüber den bereits genannten Komponenten (Miliz, Reserve und VBA) aufweisen. Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit obliegt der Polizei (公安), die den Innenministerien bzw. dem Ministry of Public Security (MPS) und den lokalen staatlichen Untergliederungen zugeordnet ist. Sie unterhält Polizeistationen und ist prinzipiell zur Strafverfolgung befähigt. Sie ist für die Registrierung der Einwohner zuständig und unterhält Einheiten für bestimmte Einsatzspektren wie Eisenbahnpolizei, Flughafenpolizei und Verkehrspolizei. An die Polizei erging mit Beginn des 21. Jahrhunderts die Aufforderung, in größeren Städten Einheiten für Anti-Riot-Einsätze (Aufstandsbekämpfung) zu bilden - wie weit dem nachgekommen wurde, ist hingegen nicht bekannt. Darüber hinaus gibt es Polizeieinheiten, deren lokale Verflechtungen nicht so weit auf die unteren Verwaltungsebenen reichen und die speziell mit der Strafverfolgung betraut sind. Sie unterstehen dem MPS und lassen sich als Kriminalpolizei (警察) übersetzen. Die chinesische Polizei hat das Recht, in bestimmten Fällen eine polizeiliche Verwahrung anzuordnen, d.h. ohne gerichtlichen Prozess und ohne Widerspruchsrecht Personen in Gewahrsam zu nehmen. Der Zeitraum dieser Verwahrung kann bis zu 4 Jahre betragen (in der Regel sind dies einige Tage bis zu einigen Wochen). Angewandt wird dies unter anderem für Prostituierte und Drogenabhängige, die polizeilich umerzogen werden sollen - die Entscheidung hierzu liegt ausschließlich bei der Polizei selbst, die das Mittel willkürlich einsetzen kann.<sup>14</sup> Die Gesamtstärke der Polizei in China ist kaum sicher zu ermitteln und wird grob unterhalb von 2 Millionen angesiedelt, was knapp 7 Polizisten auf 10.000 Einwohnern entspräche.<sup>15</sup>

Der Polizei beigeordnet, aber in der Regel in einer militärischen Kommandokette (d.h. der zentralen Militärkommission unterstehend) agiert die PAP, deren Struktur bei weitem undurchschaubarer ist. Mit den Feuerwehrbrigaden<sup>16</sup>, der Grenzpolizei<sup>17</sup> und einigen Bewachungseinheiten<sup>18</sup> umfasst die PAP Einheiten, die nicht in der militärischen, sondern in einer zivilen Kommandokette (vom MPS abwärts) stehen. Darüber hinaus existieren in der PAP Einheiten, die sich um Damm- und Deichbau<sup>19</sup> kümmern, sowie solche, die Straßen- und Eisenbahnbau betreiben (z.B. entlang der Straße, die Tibet mit Sichuan verbindet) - diese Einheiten sind auch umfangreich kommerziell tätig und haben nur eine minimale militärische Komponente. Letztere Truppenteile unterstehen aber direkt und ausschließlich der Militärkommission. Die PAP tritt auch als Betreiber der chinesischen Goldminen und Goldproduktion in Erscheinung - wiederum eine Einheit, die von der VBA übernommen wurde. Schließlich hat sie Sondereinheiten, die sich dem Schutz der Wälder widmen und sich als eine Art ökologische Schutztruppe inzwischen über ganz China ausgebreitet hat. Kernstück der PAP sind aber die so genannten Internal Troops, die als militärische Einheiten für die innere Sicherheit in der VR zuständig sind. Dieser Truppenteil wird derzeit auf knapp 660.000 Mann geschätzt<sup>20</sup> und besteht zum Teil aus Wehrpflichtigen. PAP-Truppen führen militärische Ränge und sind oftmals kaserniert. Die PAP ist in diesen Punkten durchaus mit den europäischen Gendarmerie-Kräften Frankreichs, Italiens, Portugals oder denen der Niederlande vergleichbar.<sup>21</sup> PAP-Mitglieder sind nicht automatisch zur Verfolgung von Straftaten berechtigt.

Westliche und chinesische Presse, aber auch eine Reihe von Wissenschaftlern setzen die PAP mit der VBA gleich: die grüne Uniform wird automatisch mit „Armee“ assoziiert. In den meisten Fällen, in denen man Uniformierte auf den Straßen sieht, handelt es sich

aber um PAP-Einheiten.<sup>22</sup> Das Einsatzspektrum der PAP-Internal Troops ist gewaltig - es reicht von der Bewachung wichtiger Infrastruktur wie Flughäfen, zentralen Brücken, Industrieanlagen und Regierungsgebäuden über Personenschutz (Bewachung der ausländischen Botschaften in Beijing und Diplomaten im Ausland, z.B. in kleinen Teams in Kabul und Bagdad<sup>23</sup>) bis hin zu Sicherheitsdiensten bei Großveranstaltungen. Die PAP Internal Troops betreibt überdies die Gefängnisse der VR und sorgt auch für den Transport von Gefangenen zwischen den Gerichten und den Gefängnissen.<sup>24</sup> In grenznahen Städten ist die PAP mitunter komplett für die öffentliche Sicherheit zuständig und die örtliche Polizei agiert ausschließlich in Abhängigkeit zur PAP.<sup>25</sup>

In der Regel ist es aber die Polizei, die PAP-Einheiten anfordern kann, wenn es zu Demonstrationen oder Streiks kommt und dann auch die Führung übernimmt.<sup>26</sup> PAP-Einheiten in großen Städten haben spezialisierte Truppen zur Aufstands- und Terrorismusbekämpfung gebildet, die in Kooperation mit der örtlichen Polizei eingesetzt werden können - die bekannteste Einheit, die Schneewölfe 雪狼, ist zwar in Beijing stationiert, wird aber in gesamt China und im Ausland eingesetzt. Spezielle Einheiten der PAP sind mit gepanzerten Fahrzeugen, Hubschraubern<sup>27</sup> und sogar Kanonen ausgestattet, die als mobile Einheiten der Militärkommission direkt unterstehen. In den letzten Jahren war die Tendenz auszumachen, die PAP stärker an ihre militärischen Wurzeln und in der Kommandostruktur (z.B. bei Aufstandsbekämpfung und Terrorabwehr) enger an die Parteiführung zu binden als die Verflechtung mit den örtlichen Polizeistrukturen voranzutreiben. Hintergrund für diese Veränderung in der Einstellung sind unter anderem geänderte Anforderungen im Bereich der „Öffentlichen Sicherheit“ in China allgemein.

#### **Änderung im Bereich der Öffentlichen Sicherheit**

Indem sich das Gefüge der „Öffentlichen Sicherheit“ in China wandelt, verändert sich auch die Rollenzuschreibung der einzelnen Elemente des oben beschriebenen Systems. Dies gilt in besonderem Maße für die Miliz, aber auch für die Polizei. Hier ist daran zu erinnern, dass es kein einheitliches Einsatzspektrum gibt, sondern die Miliz in unterschiedlichen Gegenden unterschiedliche Funktionen übernimmt und auch unterschiedlichen Abhängigkeiten unterliegt. Ähnliches gilt für die Polizei: lokale Dispositionen sind mitunter entscheidender als systemische Festlegungen. In beiden Fällen werden diese Unterschiede zwischen den Regionen heute auch für Chinesen *sichtbarer* als sie es früher waren. Gründe sind hierfür die gestiegene „Mobilität“ der Bevölkerung und sich wandelnde Kommunikationsmöglichkeiten zwischen den Regionen, d.h. ein Durchschnittschinese hat heute mehr Möglichkeiten zu erkennen, wie unterschiedlich Polizei in welchen Regionen agiert.

Ausgangspunkt aller Überlegungen zur Veränderung des Sicherheitsbegriffs ist die Feststellung, dass das „sozialistische China“ passé geworden ist und eine Mischform zwischen kapitalistischer Ökonomie und sozialistischer Planwirtschaft entstanden ist, die euphemistisch den Titel einer *sozialistischen Marktwirtschaft* trägt. Die Politik der „Reform und Öffnung“ (改革开放), die in den frühen 1980er Jahren als Weiterentwicklung der „Vier Modernisierung“ (四个现代化) entstanden ist, hat entscheidende Elemente der sozialistischen Planwirtschaft relativiert und einige sogar abgeschafft. So ist mit der Abschaffung der Volkskommunen nicht nur das „freie“, gewinnorientierte Wirtschaften auf das Land zurückgekehrt, sondern es wurde auch das ländliche Sozialsystem abgeschafft und damit das Kranken- wie das Schulsystem nachhaltig geschwächt. Die Reduktion und Abwicklung großer Staatsbetriebe hat nicht nur Potential für private Unternehmer freigesetzt, sondern auch die Altersversorgung breiter Bevölkerungsschichten in den

Städten in Frage gestellt. Nach 30 Jahren fortwährender Wandlung der Politik ist die chinesische Regierung heute mit einem ganzen Strauß von Problemen konfrontiert:

- die Altersstruktur der Gesellschaft hat sich durch die Ein-Kind-Politik nicht nur zu einer „Überalterung“ hin entwickelt, sondern hat auch eine Geschlechterratio produziert, die China zwar einen Bevölkerungsrückgang beschert, aber auch soziale Spannungen fördert, indem viele Männer ohne Frau und damit ohne Nachkommen bleiben werden;
- die Einkommensschere ist weit auseinander gegangen - so weit, dass von einer dauerhaften Verarmung ganzer Bevölkerungsgruppen ausgegangen werden muss; und obwohl China in den letzten 30 Jahren fast 300 Millionen Menschen aus bitterster Armut befreit hat, bleibt die gleiche Menge unterhalb der Grenze, wohingegen eine kleine Gruppe zu Millionären avanciert ist;
- Chinas wirtschaftlicher Erfolg basiert auf dem Export, was die Ökonomie besonders anfällig für internationale Krisen macht;
- Chinas wirtschaftlicher Erfolg basiert auf der rigorosen Ausbeutung breiter Bevölkerungsschichten, deren Lebensumstände sich nur gering verbessert haben (an die Mitverantwortung westlicher Handels- und Industrieunternehmen sei an dieser Stelle mit Nachdruck erinnert - der eigentliche Profit wird nicht in China gemacht!);
- Chinas wirtschaftliche Entwicklung ist auf kleine Gebiete beschränkt, wohingegen große Teile des Landes nach wie vor keinerlei Entwicklung erleben;
- der Hunger der Wirtschaft nach Rohstoffen und vor allem Landflächen führt zu Konflikten zwischen Bauern und der Industrie und gefährdet schon heute die Lebensmittelversorgung und Lebensmittelsicherheit in China;
- die hemmungslose Profitorientierung führt zu enormen Umweltproblemen, von denen mit den sich ablösenden Lebensmittelkandalen bisher nur ein Bruchteil sichtbar wird.

Die meisten dieser (ausgewählten) Probleme münden in soziale Spannungen, die zumindest das Potential haben, gewaltsam ausgetragen zu werden. In den Randgebieten des chinesischen Territoriums paaren sich diese Probleme mit ethnischen oder religiösen Konflikten. Im Han-Chauvinismus werden aus kulturellen Unterschieden oftmals Kulturgrenzen. D.h. durch das massive Auftreten der Han-chinesischen Mehrheit in ökonomisch prosperierenden Zweigen in Xinjiang, Gansu, Qinghai, Yunnan oder eben Tibet werden lokale „Minderheiten“ sozial an den Rand gedrängt und oftmals ihrer Lebensgrundlage beraubt. Dies geht meist einher mit dem Wunsch der Ausbeutung der Bodenschätze vor Ort. Die aus diesem Spannungsfeld entstehenden Kämpfe werden oftmals als „ethnische“ oder „religiöse“ Konflikte interpretiert. Bei genauerer Betrachtung ist die oftmals kritisierte „Sinisierung“, d.h. der bewusste<sup>28</sup> oder beiläufige Export chinesischer Kultur in die Randgebiete, die einer Aufoktroierung chinesischer Kultur und damit einer Zerstörung regional vorhandener Kulturen oder deren Reduktion zur Folklore gleichkommt, aber nur ein Faktor unter mehreren. Und er ist im Kernland in ähnlicher Form anzutreffen: regionale Kulturen und Unterschiede verwischen: Identitäten verschwinden. Auch im Kernland entstehen hieraus Verschiebungen im sozialen Gefüge.

Diese Entwicklung kommt dabei keinesfalls über Nacht, noch ist sie überraschend. Mit der Administration von Hu Jintao und Wen Jiabao trat eine „Verwissenschaftlichung“ des Umgangs ein, die vorerst in Ambitionen mündete, den entstehenden Reichtum gerechter zu verteilen.<sup>29</sup> Hierzu wurde beispielsweise versucht, ein neues Arbeitsgesetz zu etablieren, das den Arbeitern und Angestellten mehr Rechte gegenüber ihren Arbeitgebern einräumt und auf erbitterten Widerstand der ausländischen Unternehmen in China trifft, die den Verlust von Kostenvorteilen befürchten und mit Abzug ihrer Fabrikation drohen. Aber, wie Yu Jianrong feststellt: „Eine Reihe von Faktoren der Instabilität bleiben bestehen, indem die Autorität

der Zentralregierung von immer unabhängiger werdenden lokalen Regierungen absorbiert wird, die ihre eigene Agenda verfolgen.“<sup>30</sup> Anders ausgedrückt fehlt es den „guten Ambitionen“ der Zentralregierung an lokaler Durchsetzungskraft. Eine direkte Reaktion des Regimes auf die Gefahr von gewaltsamen Konflikten besteht deshalb darin, die Kontrolle über die Bevölkerung zu verstärken und den Sicherheitsbereich darauf vorzubereiten, mit Unruhen und wilden Streiks umzugehen. Das höchste Gut innerhalb dieser Politik ist „Stabilität“, die man auch mit Gewalt aufrecht zu erhalten bereit ist. Die Umgestaltung des Sicherheitsbereiches stellt im Kern eine langfristige Strategie dar, den Einfluss der Zentralregierung gegenüber den Regionen zu stärken und das Machtmonopol der Partei insgesamt zu bewahren. Dieser Wandel soll hier exemplarisch an zwei Bereichen dargestellt werden, einerseits an der veränderten Rolle für die Miliz im Verhältnis zur Polizei, andererseits am Verhältnis zwischen der regulären Polizei und der PAP.

#### a) Miliz: Abbau auf dem Land

Beijings Parteiführung bemüht sich, ihren Einfluss auf die Regionen auszubauen und sorgt sich um Ersatz zu den ursprünglich vorhanden Integrations- und Kontrollmechanismen, die durch die Reformen an Kraft verloren haben. Zu einem solchen integrativen Element gehörte auch die Miliz, die im Rahmen des Volkskriegsdenkens zu einer Identifikation des einzelnen Bürgers mit der politischen Führung beitragen sollte. An ihre Stelle tritt nun direkt die Polizei, die ermuntert wird, ihre lokale Verankerung zu verbessern. Indem lokal mehr Verbindungsbüros, Stadtviertelbüros oder Dorfpolizeistationen eingerichtet wurden<sup>31</sup>, wurde einerseits die integrative Rolle der Miliz gegenüber früher weiter reduziert, andererseits wurde der Staatsapparat bis auf das Dorf herunter „greifbar“. In ländlichen Gebieten ist dies zwar auch heute noch nicht flächendeckend der Fall, doch kommt es gerade dort zu einer grundlegend anderen Struktur, wird hier die Staatsmacht in der Form von regulärer Polizei „sichtbar“.

Die Leitung eines chinesischen Dorfes obliegt einer Doppelspitze bestehend aus dem gewählten Dorfrat/-vorsteher<sup>32</sup> und dem Vorsitzenden der örtlichen Parteizelle. Letzterer ist zuständig für die Miliz und genießt sozusagen das Privileg, diese auch zu bestimmten Ordnungsleistungen heranzuziehen. Eine örtliche Polizeidienststelle untersteht ihm hingegen nicht - sie ist der übergeordneten Polizei auf Bezirksebene unterstellt und damit einem anderen Parteikomitee bzw. den dortigen Sicherheitsbehörden der Volksregierung. Was im ersten Moment wie eine „Selbstentmachtung“ der Partei aussieht, indem das Gewicht des örtlichen Parteivorstehers reduziert wird, hat in der Konsequenz das Potential zu einer Stärkung der Staatsmacht und damit einem Gewinn an Kontrolle über die Dörfer beizutragen. Intendiert ist durch die Maßnahme auch, den Level der Willkür durch örtliche Parteikader zu reduzieren, indem davon ausgegangen wird, dass die höhere Ebene sich neutraler bei Konflikten in einem Dorf verhalten kann, als dies dem Parteikader vor Ort überhaupt möglich ist. Die Einrichtung lokaler Polizeistationen ist in diesem Punkt durchaus eine Reaktion auf bekannt gewordene Vorfälle auf dem Land, in denen örtliche Parteikader Amtsmissbrauch betrieben haben.<sup>33</sup>

Entscheidend für das Zurückgehen der Miliz und ihrer Bedeutung ist, dass mit der Auflösung der Volkskommunen Ende der 1970er Jahre privates Wirtschaften in die Dörfer zurückgekehrt ist, für das die Bauern alle Energie benötigen. Zudem ist es für Dorfmitglieder heute nicht mehr ganz so wichtig, Mitglied der örtlichen Miliz zu sein, da die Mitgliedschaft keinen zwingenden Vorteil mehr bietet. Vorher war die Mitgliedschaft in der Miliz Grundvoraussetzung für den Zugang zu verschiedenen „Privilegien“. Überdies sind viele junge Dorfbewohner als Wanderarbeiter in die Städte gezogen,

um dort Geld zu verdienen und damit ihre Heiratschancen zu erhöhen. Auch wenn dies nur eine temporäre Gelegenheit ist sind diese Jugendlichen dem Rekrutierungsmechanismus der Miliz damit quasi entzogen. Einzelne Dorfkader sind - das zeigen wiederum Berichte über ländliche Konflikte - zum Teil dazu übergegangen, Milizen oder Schläger (Dorf-) extern zu rekrutieren, um sie auch für persönliche Ziele einzusetzen.<sup>34</sup>

Die Einrichtung dörflicher Polizeistationen hat das Potential durch die Repräsentation der Staatsmacht auf unterster Ebene legitimitätsstiftend auf die oberen Administrationsebenen zurückzuwirken, so die Polizei es schafft, als unparteiisch zu bestehen. Zum anderen gewinnen Staatsorgane mit Polizisten vor Ort wichtige Informanten zu Vorgängen auf den Dörfern und können so, in der Theorie, gegebenenfalls rechtzeitig auf soziale Konflikte und ihre Ausbreitung reagieren.<sup>35</sup> „In der Theorie“ bedeutet hier, dass die Einrichtung alleine noch keinen Informationsfluss und keine Konfliktanalyse

bedingt, die zu einer friedlichen Lösung führt. Werden die gewonnenen Daten und Fakten zu falsch oder zu simpel interpretiert, wirkt der Mechanismus gegebenenfalls nur repressiv: „Unruhestifter“ werden identifiziert und zur Ordnung gerufen.<sup>36</sup> Nicht selten wird aber auch der Polizei von den Dorfbewohnern unterstellt, in die Machenschaften vor Ort verwickelt zu sein und damit keine neutrale Rolle spielen zu können. Verschiedene Beispiele zeigen, dass Korruption auch im Zusammenhang mit der Polizei ein großes Problem darstellt.<sup>37</sup> Wiederum nicht ohne Kontext, wie Børge Bakken festhält:

„Unterbezahlte und überarbeitete Polizeieinrichtungen sind nicht effektiv. Die geringen Gehälter, das unzureichende Training und Ausrüstungsmaterial, welches man der Polizei und Justizpersonal zur Verfügung stellt, verursachen ein Klima, das Korruption begünstigt und die Stabilität des Staates gefährdet.“<sup>38</sup>

Die Verbindung zwischen Polizeistrukturen und dörflichen Verwaltungsstrukturen ist in der Regel keine technisch-bürokratische, die nur von Funktionen ausgeht, sondern eine über einen langen Zeitraum gewachsene persönliche Beziehung zwischen Vertretern verschiedener Ebenen im System. Sie rational unter dem Gesichtspunkt von „Funktionen“ zu betrachten greift also oftmals zu kurz. Dass sich örtliche Parteizellen zur Erhaltung ihrer Macht auf höhere Ebenen verlassen können, trifft den Punkt allerdings ebenso wenig - geraten höhere Ebenen ihrerseits unter Druck, z.B. durch kritische Zeitungsberichte oder kritische Nachfragen von (noch) höherer Stelle, so reagieren sie inzwischen differenzierter und ausweichender auf Anfragen aus dem Apparat der unteren Ebenen. Was hier einsetzt ist ein langsamer Prozess der Veränderung, der jederzeit eskalieren kann - jede Eskalation wird allerdings repressiv beantwortet, da nach wie vor „Stabilität“ das höchste Gut ist.<sup>39</sup>

Für den bäuerlichen Protest gegen Amtsmissbrauch durch lokale Kader haben die Autoren Li und O'Brien den Begriff des „berechtigten Widerstandes“ (rightful resistance) in die Diskussion eingebracht.<sup>40</sup> Sie beschreiben dabei in erster Linie Widerstandsmuster der lokalen Bevölkerung und weniger die (zentral-)staatliche Repression. Dieser Widerstand zielt wesentlich auf die Durchset-



*Reste einstiger Relevanz: Cover der Zeitschrift für Milizangehörige „China's Militia“ - zwei ausgezeichnete Milizionäre vor einem Denkmal der chinesischen Revolution*

zung von Normen und Gesetzen der VR China von unten und bildet in einem gewissen Rahmen den unteren Teil der Klammer, in der lokale Beamte gefangen sind: Oben die Zentrale, die (je nach Interessenlage) auf die Implementierung ihrer z.T. populistischen Gesetze drängt und unten die Bauern, die geltendes Recht für ihre Interessen reklamieren. Die Autoren belegen damit das artikuliert „Bedürfnis“ der Zentrale, ihre Gesetze wirklich umzusetzen, statt sie in auf dem Weg zum Individuum verloren gehen zu sehen.<sup>41</sup> Der bäuerliche Protest darf sozusagen mit Erlaubnis aus Beijing „gewähren“, solange er sich an bestimmte Regeln hält. „Gewähren lassen“ ist etwas, was die Polizei strukturell besser garantieren kann, als örtliche Kräfte. O'Brien und Li machen in ihrer Befragung sogar die Tendenz zur Mediation bei der Polizei aus, also weniger direkte Unterdrückung als vielmehr die defensive Eindämmung.<sup>42</sup> Berichte in Internetblogs oder der Beitrag des Autors Lu Gengsong in „Beijing Spring“ sehen diese Einschätzung hingegen nicht bestätigt

und beharren auf einem vornehmlich repressiven und gewalttätigen Reaktionsmuster chinesischer Sicherheitskräfte. Lu geht sogar so weit und sieht nicht einmal mehr die örtliche Polizei am Werke, sondern die People's Armed Police - also Einsatzkräfte.<sup>43</sup> Letztlich kann hier kein abschließendes Urteil gefällt werden, da regionale Unterschiede hierbei eine erhebliche Rolle spielen. Hinweise, wie die von Lu Gengsong, machen jedoch deutlich, dass eine vornehmlich repressives und eskalierendes Verhalten der Polizei nicht auf die „klassischen Krisenregionen“ wie Tibet, Gansu oder Xinjiang beschränkt ist, sondern auch im Kernland Repression eine oftmals ergriffene Alternative zur Mediation darstellt.

Die Maßnahme, mithilfe örtlicher Polizeistellen eine höhere Akzeptanz zu erreichen, ist also von mehreren Seiten unter Druck. Prinzipiell ist aber mit diesen Dorfpolizeistationen die theoretische Möglichkeit geschaffen, Konflikte zu analysieren und Lösungen auf friedlichem Wege herbeizuführen.

Wozu also überhaupt noch eine Miliz auf dem Land? Unterstellt man, dass es einerseits immer schwerer wird Milizionäre zu rekrutieren, andererseits die Miliz für Ordnungsaufgaben denkbar ungeeignet ist, so drängt sich die Frage nach ihrer Abschaffung auf. Erinnert man an das Aufgabenspektrum der Miliz, so bleibt sie aber nach wie vor als Reserve im Kriegsfall und bei Katastrophen ein wichtiger Faktor. Gerade in strukturalarmen Gebieten des chinesischen Landes abseits der Städte ist die Miliz mitunter die einzige „Organisation“, die genügend Mobilisierungspotential hat, bei Katastrophen zu reagieren. Eine der Grundvoraussetzungen, um die Miliz auflösen zu können, ist also die Schaffung neuer Strukturen für die Katastrophenhilfe. Die VBA ist eine der wenigen Institution, die in den letzten Jahren im Bereich der Katastrophenvorsorge „aufgerüstet“ hat, was sie (z.B. im Weißbuch 2008) als besonders „defensiv“ und als „Friedensmacht“ kennzeichnen mag, aber auch den Blick verstellt, zivile Organisationen zu bilden, die diesen Zweck genauso gut oder vielleicht sogar besser verfolgen könnten. Dass solche Strukturen nicht geschaffen werden, ist kein Zufall - eine von der Partei unabhängige Struktur ist nicht gewollt.<sup>44</sup>

Der militärische Aspekt ist im chinesischen Kernland anders zu

beurteilen als in Grenzregionen oder an der Küste. Im Kernland finden Übungen unter der Aufsicht der örtlichen VBA-Strukturen statt, d.h. eine Bewaffnung der Milizionäre findet auch nur dann statt (sieht man von Hiebaffen oder Speeren einmal ab). In den Grenzregionen ist hier mitunter noch eine ständige Bewaffnung beim Milizionär vorgesehen - so er bestimmte Dienste innerhalb der Grenzkontrollen übernimmt. Hier wirkt der Abbau der Miliz „entwaffnend“ auf breite Bevölkerungsteile. Indem andere Akteure, z.B. die PAP, diese Bewacherrolle übernehmen, beschleunigt sich die Entwaffnung der Milizen noch einmal. Küstennah übernehmen Milizen neuerdings als Unterstützungskräfte der Marine sowohl Patrouillen an Land, wie sie auch auf Fischerbooten den Nachschub für die Marine auf See sichern helfen - ob damit allerdings eine „Bewaffnung“ einhergeht ist nicht im Detail bekannt.<sup>45</sup>

#### *Die Lage auf dem Land - ein Fazit*

Den Bedeutungsverlust, den die Partei auf unterster Dorfebene erlebt, kompensiert sie durch stärkere Kontrolle, die von anderen Institutionen ausgeübt werden muss als bisher. Der Dorfkader ist in seiner Bedeutung für das Dorf zurückgegangen, da seine Entscheidungen nicht unbedingt mehr ökonomisch relevant sind. Die Miliz ist um entscheidende Elemente im sozialen Bereich und einen Teil ihrer Legitimation im ordnungspolitischen Rahmen erleichtert worden und steht als Rumpf-Katastrophenhilfe im Raum. Die Konflikte hingegen nehmen zu, sowohl innerhalb des Dorfes (aufgeschobene Bodenreform, Einkommensdifferenzen zwischen Wanderarbeitern und Bauern) wie auch im Konflikt mit benachbarten Gemeinden und den angrenzenden Städten um Bodenressourcen und Finanzmittel. Mithilfe der Dorfwahlen lassen sich nur bestimmte dieser Konflikte kanalisieren. Die Reaktion der Zentrale, die Polizeipräsenz zu verstärken, stärkt zwar nicht unbedingt den unmittelbaren Dorfkader, wohl aber die Parteihoheit und traditionelle Seilschaften - sie ist somit am *status quo* orientiert. Dorfwahlen und Polizeipräsenz in den Dörfern haben dabei durchaus das Potential, positiv auf Konfliktsituationen zu wirken - realisieren wird sich dies Potential nur unter Ideal-Bedingungen.

#### **b) Miliz: neu erfunden in der Stadt**

In städtischen Kontexten stellt sich das Problem der Milizbildung, wie auch der Wandel in der „öffentlichen Sicherheit“ wiederum ein wenig anders dar. Milizen, die ausschließlich in Staatsbetrieben und öffentlichen Institutionen gebildet wurden, waren dort auch Teil von Rekrutierungsmechanismen der Führungseliten der Betriebe und Institutionen und sie waren ggf. auch Teil der Betriebssicherheit. D.h. sie sind mit „ihrem“ Betrieb verbunden und erfüllen ihre Funktion mit Blickrichtung auf den Betrieb und nicht zwangsläufig mit dem Blick auf die sie umgebende Stadt. Diese Unterscheidung mag spitzfindig wirken ist aber dann relevant, wenn man sich vor Augen führt, dass im alten System der „Einheiten“ (danwei 单位 - siehe Kasten) keinerlei Zwischenräume bestanden, seit der Zulassung von privatem Wohneigentum und privaten Betrieben in den Landkarten der Städte aber große Lücken klaffen. Wo früher jeder in einer Betriebswohnung wohnte, für deren Sicherheit der Betriebsschutz sorgte, grenzen heute privat geführte Wohnblöcke mit ihren eigenen Sicherheitskräften an die der Staatsbetriebe - private Sicherheitskräfte sind aber kein Teil der Miliz und unterstehen sozusagen nur ihrem Arbeitgeber. Indem sich Staatsbetriebe gebietsmäßig verkleinern (müssen<sup>46</sup>) reduziert sich die Miliztätigkeit um die soziale Komponente einer „Betreuung“ der Werksmitglieder auf das Bewachen und Kontrollieren der Werkszugänge selbst - dies kann letztlich so weit gehen, dass Milizeinheiten aufgelöst und die notwendigen oder als notwendig erachteten Sicherheitsdienste extern eingekauft werden. Milizen verlieren für den Betrieb an Rele-

vanz und die Bereitschaft, Milizen zu bilden (und diese von der Arbeit frei zu stellen) hat auf der Seite der Betriebe abgenommen.

Die als Ersatz für Milizen oftmals beschäftigten privaten Sicherheitsfirmen (保安) sind in China bereits seit Mitte der 1980er Jahre tätig - anfänglich auf die Sonderwirtschaftszonen beschränkt, haben sie sich heute in ganz China ausgebreitet. Es mag verwundern, dass ausgerechnet ein Land, das so viel Wert auf staatliche soziale Kontrolle legt wie China, Sicherheitsdienste überhaupt zulässt - das Interessante an chinesischen Sicherheitsdiensten ist jedoch, dass die entsprechenden Firmen im Besitz der Polizei sind. Michael Dutton erblickt hier eine Wandlung der Polizei insgesamt, die immer stärker Sicherheit als Ware "verkauft".<sup>47</sup> Für ihn sind die Firmen nur der sichtbare Teil eines tief greifenden Prozesses, der aus der Kommerzialisierung aller polizeilichen Arbeitsbereiche in China resultiert. So ist die polizeiliche Präsenz in den Wohngebieten nur über Hilfspolizisten, die unter den Anwohnern selbst rekrutiert werden, aufrecht zu erhalten - d.h. die Polizei, bzw. die Kommune ist gehalten, die Personen zu bezahlen. Aber auch das Informationswesen, das in früherer Zeit durch ein enges Netz parteilicher Institutionen in den Betrieben und Wohngegenden aufrechterhalten wurde, ist in ein bezahltes „Informantennetzwerk“ umgestaltet worden.<sup>48</sup> Letztlich ist die Polizei, so Dutton, gezwungen, Firmen zu eröffnen und Einnahmen zu erzeugen, um die ständig wachsenden Ausgaben zu decken.<sup>49</sup>

Wie auf dem Land versucht der Staat die Sicherheitslücken sowohl innerhalb der Betriebe wie auch zwischen den Staatsbetrieben und dem Privatgrund zu schließen. Wiederum versucht man dies durch verstärkte Polizeipräsenz. Parallel zu den Milizen in den Staatsbetrieben wurden dort (anders als auf dem Dorf) bereits vorher Polizeistationen errichtet, die für die polizeilichen Aufgaben innerhalb des Jurisdiktionsbereichs der jeweiligen Einheit zuständig waren. Auch sie sind mitunter eng an den Betrieb gebunden, womit sich zum Teil scharfe Grenzen zwischen dem Innen des Betriebs und dem Außen angrenzender Bereiche ergeben, die die Polizei als Institution nicht unbedingt einfach überwinden kann. Im Konkreten heißt dies mitunter, dass Strafverfolgung an den Grenzen eines Staatsbetriebs endet und von anderen Beamten innerhalb des Betriebs erneut aufgenommen werden muss. Hochmobile Einheiten, wie z.B. Autobahn- oder Verkehrspolizei sind somit oftmals schnell an der Grenze ihrer Möglichkeiten angekommen.<sup>50</sup> Hier gibt es nun deshalb die Tendenz, zu einem umfassenderen Verständnis von Polizeiaufgaben und einer höheren Integrität der Polizei zu gelangen, d.h. die scharfen Grenzen zwischen den Einheiten und ihrer Umgebung aufzulösen.

Im Zuge der Reformen der 1980er und 1990er Jahre hat sich für Land wie Stadt zudem eine neue Problemlage ergeben, die bisher noch einer Lösung harrt, aber nachhaltig das Gefüge von Sicherheit in den Städten verändert. Das System der Haushaltregistrierung (hukou 户口) diente bisher dazu Stadt und Land deutlich voneinander zu trennen und eine bürokratische Hürde für den Zuzug in die Städte aufzubauen. Mit dem erhöhten Bedarf der großen Städte nach billigen Arbeitskräften für Industrie und Bauwirtschaft wurde das System gelockert - Landbevölkerung konnte sich nun *vorübergehend* in der Stadt aufhalten. Haushalten, denen ein hukou zugewiesen wurde, der sie als Landbevölkerung ausweist, ist es aber nach wie vor nicht erlaubt, sich *dauerhaft* in den Städten aufzuhalten: sie können kein Wohneigentum erwerben, nicht heiraten oder Kinder bekommen, sie haben nur eingeschränkten Zugang zu den Gesundheitseinrichtungen und ihre Kinder sind von regulären Schulen ausgeschlossen. Wanderarbeiter sind somit in den meisten Fällen strukturell von der städtischen Bevölkerung abgegrenzt und von kommunalen Leistungen ausgeschlossen. Ihre „Duldung“ in der Stadt ist an einen Arbeitsplatz gebunden und wird über einen ganzen Strauß von Genehmigungen, die bürokratischen und poli-

## Danwei

Eine Danwei (单位, chin. für (Arbeit-)Einheit) ist in der Regel ein staatlicher Betrieb, der sämtliche administrativen und sozialen Aufgaben für seine Mitglieder erfüllt. Die Danwei ist unter anderem für Wohnung, Ausbildung, Arbeitsplatz, Eheschließung und Sicherheit zuständig. Sie ist in der Regel auch eine geographische Einheit, d.h. sie verfügt über eine umgrenzte Lokalität. Mitunter grenzen die Gebiete, die von den Einheiten verwaltet werden, unmittelbar aneinander, womit sich klare Zuordnungen ergeben. Für Mitglieder einer Danwei bestand keine Notwendigkeit, sich mit übergeordneten Behörden direkt auseinander zu setzen, dies wurde von Abteilungen innerhalb der Danwei übernommen - dies erklärt zum Beispiel, warum viele Chinesen noch heute kaum wissen, an wen sie sich wenden können, um z.B. eine Umweltverschmutzung anzuzeigen oder einen Reisepass zu beantragen.

Die Privatisierung von Betrieben und der Zwang der Einheiten, ihr Wohneigentum aufzulösen und ihre Mitglieder damit zu zwingen, selbst Wohneigentum zu erwerben, schafft seit den 1990er Jahren in den Städten Quartiere, in denen keine Einheit mehr administrativ zuständig ist und somit Regelungsmechanismen der Einheiten auch nicht mehr greifen können. Wo früher der Werksschutz noch nominell vorhanden war, die Ordnung aufrecht zu erhalten, treten nun privaten Sicherheitsfirmen und die Polizei selbst in Erscheinung - zudem löst sich die soziale Homogenität der Quartiere auf, was zu einer stärkeren sozialen Durchmischung führt, die neue Konflikte erzeugt. Für solche Quartiere ist die Schaffung neuer Partizipationsmöglichkeiten vorgesehen, die die betriebsinternen ergänzen, bzw. ersetzen werden. Dabei werden eine Reihe der für Danwei charakteristischen Elemente auf die neuen Formen (z.B. „Community“ Shequ 社区) übertragen und von diesen fortgeführt. Die starren Grenzen der Danwei werden auch in diesen neuen Modellen nur partiell aufgelöst, weshalb einerseits der Eindruck eines „geschlossenen Systems Stadt“ bleibt, zu dem „Externe“ nur bedingten Zugang erhalten, andererseits wird die Hierarchisierung innerhalb der Stadt beibehalten, womit Einkommensunterschiede sich dauerhaft verfestigen und als „Privilegien“ verteidigt werden. Das System der Einheiten ist auf dem Lande seit dem Ende der Volkskommunen weitgehend aufgelöst und wird seit Mitte der 90er Jahre schrittweise durch Verwaltungs- und Partizipationsmechanismen auf Dorfebene (Dorfahlen) ersetzt. Einzig die Einteilung in bäuerliche Haushalte, die, wie oben angesprochen, eine geringe Mobilität zementieren, ist hier von heute noch sichtbar übrig geblieben.

*Zur Wandlung der Danwei sowie einer genaueren begrifflichen und historischen Bestimmung siehe David Bray, Social Space and Governance in Urban China: The Danwei System from Origins to Reform, Stanford 2005.*

zeilichen Institutionen die Gelegenheit zur Erhebung von Gebühren geben, geregelt. Im städtischen Image werden Wanderarbeiter mit negativen Zuschreibungen versehen - unter anderem auch, dass sie prinzipiell kriminell agieren würden. Auch wenn dies letztlich statistisch nicht haltbar ist bleibt dieses Image hartnäckig in der städtischen Bevölkerung verankert und führt zu weiterer Isolation der Migranten.<sup>51</sup>

Aber auch das Interesse der VBA an den betrieblichen Milizen ist ein Gewandeltes. Hier erhalten der „Schutz“ spezifischer Einrichtungen und ihre „Einsatzfähigkeit“ ein höheres Gewicht als diffuse Ordnungsaufgaben mit Bezug zu den städtischen Mitarbeitern

- sie erweitern sich zu Ordnungsaufgaben gegenüber der ländlichen Bevölkerung. Für die VBA wird es sozusagen zum vordringlichen Ziel, bestimmte Infrastrukturen in einem funktionierenden Zustand zu halten und gegebenenfalls auch personell zu schützen, wofür man eher Techniker und Administratoren benötigt, als Angestellte oder Arbeiter, die eine Waffe halten können. Zudem erwartet die VBA von einem solchen Milizionär, dass er prinzipiell in der Lage ist, bestimmte Einrichtungen instand zu setzen. D.h. der betriebliche Kontext löst sich gegebenenfalls weiter auf.

Nachdem über Jahre hinweg das Milizwesen in den Städten eher zweitrangig behandelt wurde spielte es in den letzten Jahren gerade aufgrund dieser Aufgabenverschiebung wieder eine stärkere Rolle. Die für die Milizen zuständigen Stellen innerhalb der VBA-Stützpunkte bemühen sich, die Staatsbetriebe in der Aufstellung der Milizen auf die Erfüllung dieses neuen Einsatzspektrums zu drängen und gehen gezielt auf technologisch anspruchsvolle Betriebe zu. In der chemischen, Maschinenbau- und elektronischen Industrie erhofft man sich technisches Wissen als Input, wohingegen in klassischen Ressourcenindustrien der Schutz der Anlagen im Vordergrund steht. Das chinesische Verteidigungsweißbuch (2008) beschreibt die Schwerpunktverschiebung folgendermaßen:

„In den vergangenen Jahren hat China an der Reform und Erneuerung der Milizbildung festgehalten, ihre Struktur und Größe angepasst und die Bewaffnung und Ausrüstung erneuert. Die organisatorische Struktur wurde optimiert, um die Fähigkeiten der Miliz zur Unterstützung von Kampf- und Notfalleinsatzkräften zu verbessern und das Zentrum ihrer Zuständigkeit graduell von ländlichen Gebieten in die Städte, zu Kommunikationslinien und anderen Schlüsselgebieten zu verschieben. Es wurde Wert darauf gelegt, Milizorganisationen in aufstrebenden Unternehmen und Hochtechnologieindustrien zu bilden, um den technologischen Anteil innerhalb der Miliz zu heben. Die Investitionen in Waffen und Ausrüstung wurden erhöht, um systematisch und organisch eine Reihe von neuen Milizluftverteidigungswaffen wie Flugabwehrkanonen und mobile Flugabwehrraketen, in Schlüsselregionen zur Verfügung zu stellen. Die Ausrüstung für Katastrophenschutz- und Stabilisierungseinsätze wurde verbessert. Einige Typen Waffen wurden erneuert.“<sup>52</sup>

Am Sprachgebrauch wird deutlich, dass man „Schlüsselregionen“ unter mehreren Aspekten als gefährdet einstuft - einerseits die klassische Nennung von Luftverteidigung, die verstärkt von der VBA an die Miliz übergehen soll, andererseits aber auch die Benennung von „Stabilisierungseinsätzen“ als letztlich neuem Element. Miliz wird hier offensiv in die Gestaltung von Ordnung innerhalb eines industriellen bzw. städtischen Kontextes mit einbezogen. Sie hat somit das Potential als „zivile“ Reserve für Ordnungsaufgaben herangezogen zu werden, die von einer „militärischen“ Reserve, der eigentlichen Reserve, abgegrenzt wird. Die Mechanismen der Milizbildung und die Zuordnung zu bestimmten Industrien bedeutet, dass diese Miliz eine „städtische“ sein wird, die z.B. fluktuierende Landbevölkerung (Wanderarbeiter) ausgrenzt. Es wird auch für die Aufrechterhaltung des sozialen Friedens entscheidend sein, wie die Mobilisierung dieser veränderten Miliz in Zukunft erfolgen wird und welche offiziellen Stellen Zugriff auf die Miliz ausüben.

### *Die Lage in der Stadt - ein Fazit*

Entscheidend erscheint mir mit Hinblick auf die Veränderungen in städtischen Kontexten dreierlei:

- Milizen werden personell und in ihrer Ausrüstung gestärkt und sie werden aus den traditionellen Kontexten der Betriebszugehörigkeit gelöst.

- Die Polizei verstärkt ihre Tendenz zur Professionalisierung, indem sie ihre betriebliche in eine lokale Verankerung umwertet und sie kommerzialisiert Sicherheit in der Stadt.



Das „schöne“ Bild der People's Armed Police

- Die VBA, wie die Polizei schaffen, sich mit den Milizen ein Potential, die Stadt sozial gegen Ansprüche des Landes zu verteidigen.

Die Frage der Wanderarbeiter und damit die Frage des Zuzugs zu den Städten sowie die gleichmäßige Verteilung von Einkommensmöglichkeiten sind ungelöst. Einkommensunterschiede werden aber durch das System zementiert und der zuziehenden Bevölkerung wird nur eine reduzierte Teilhabe hieran angeboten, was sowohl innerhalb der Städte als auch an ihren Randgebieten das Potential gewaltsamer Auseinandersetzungen erhöht. Die Neuordnung des Miliz- und Polizeiwesens in den Städten dient (unter diesem Blickwinkel betrachtet) somit in erster Linie dem Fortbestand der Möglichkeit zur Repression von sozialem Protest.

Die Umgestaltung der Organisation des „Sicherheitssektors“ auf dem Land, wie in der Stadt, weisen somit nur wenig in Richtung Deeskalation in potentiellen Konfliktbereichen - dies wird umso deutlicher, bezieht man mit der PAP eine weitere Komponente der bewaffneten Kräfte mit ein. Sie untersteht zwar einer ähnlichen Kommandokette wie die VBA, kann aber auch von zivilen Einrichtungen, den Innenministerien und der Polizei angefordert werden. Vorgeblich auf den Schutz von wichtigen Infrastrukturen beschränkt, entwickelte sich die PAP im Laufe der 1980er und 1990er Jahre weg vom Image einer Wachmannschaft zur Bewaffneten Polizei mit Kompetenzen in der Terrorbekämpfung und dem „sicheren“ Begleiten von Demonstrationen. Sie wurde damit immer enger an die Polizei gebunden, die PAP-Einheiten anfordert und in ihre Arbeit einbindet. Doch hat mit der Aufstellung von Spezialeinheiten zur Terrorbekämpfung für die PAP eine Zeit begonnen, in der sie als nationale Sicherheitspolizei umfangreich Informationen und Kompetenzen anhäuft, die weit über das hinausgehen, was lokale Regierungen oder Polizeistationen sinnvoll verarbeiten können.

### c) People's Armed Police: Die neue Macht im Land

Erst 1983 formell gegründet, kann die PAP auf eine ganze Reihe von Vorläufern zurückblicken, die allerdings wenig helfen ihr Aufgabenspektrum zu präzisieren - einzige Konstante war die Führerschaft durch die Partei und die Möglichkeit zur Repression im Inneren. Dass sie nach 1989 einen verstärkten Ausbau erfahren hat, ist einer Reihe von Umstrukturierungen in letztlich ganz anderen Bereichen zu verdanken. Das Unvermögen der Organe der öffentlichen Sicherheit, die studentischen Proteste von 1989 frühzeitig in den Griff zu bekommen und in deren Folge die Armee bemüht

werden musste, war der formale Auslöser für die Stärkung der PAP.<sup>53</sup> Letztlich ist dieser Ausbau aber vor allem das Ergebnis der wirtschaftlichen Reformen und ihrer unmittelbaren Folgen. In den letzten Jahren wird die Truppe gezielt ausgebaut und man kann selbst aus der Distanz erkennen, wohin diese Entwicklung führen soll.

Die heutige PAP ist ein Konglomerat unterschiedlichster Truppen mit unterschiedlichsten Aufgaben. Ihr Ausbau erfolgte dabei nicht prinzipiell aus sich selbst heraus, indem neue Aufgabengebiete zur Schaffung von Einheiten führten, sondern die PAP entstand aus Einheiten, die von anderen Institutionen abgegeben wurden. So führte die „Reduktion“ der VBA 1996 um 14 Divisionen keineswegs zum Abbau und der Demobilisierung dieser Divisionen, sondern zu deren Umwandlung in PAP-Einheiten. Auch die inzwischen unter PAP-Kommando befindliche Goldproduktion ist ursprünglich ein (Truppen-)Bestandteil der VBA gewesen. Die Einheiten, die den Schutz der obersten Staatsführung übernehmen, waren nicht immer Teil der PAP, sondern des MPS. Sogar die Feuerwehrbrigaden in China unterstanden nicht immer der PAP, sondern wurden ihr zugeschlagen, damit eine zentrale Instanz entstehen konnte, die in der Lage war, Ausbildung und Ausrüstung zu vereinheitlichen. Es entstanden aber auch völlig neue Einheiten wie die PAP-Truppe, die den Drei Schluchten Staudamm errichtet (und bewacht), die ihrerseits aus der Zusammenfassung bei der VBA, wie der PAP, eingerichteten Bautrupps bestand und durch umfangreiche Ergänzungen aufgeblasen wurde. Sie muss aber eher als eine wirtschaftliche Unternehmung gewertet werden, denn als kämpfende Truppe. Zieht man die wirtschaftlichen Teile einmal ab, bleibt eine Kerntruppe mit militärischen/polizeilichen Aufgaben übrig, die noch um die 800.000 Personen umfasst. Die Führungsstruktur der PAP spiegelt die Komplexität der Aufgaben wieder.

„Was das Führungssystem anbelangt, so hat die Partei festgelegt, dass die PAP nach dem Grundsatz *yi tong er fen* (一统二分) geführt wird. Sie untersteht damit der vereinigten (*yi tong*) Führung des Staatsrates und der zentralen Militärkommission, wie auch der getrennten (*er fen*) Leitung durch die lokalen Partei- und Regierungsorgane sowie den lokalen Organen der öffentlichen Sicherheit. Die PAP dient sozusagen vielen Herren<sup>[54]</sup>: Als erstes untersteht sie der Führerschaft des Zentralkomitees der KPCh, dann der dualen Führung durch die Militärkommission und den Staatsrat, dann der Führung durch die Kommission für Angelegenheiten von Politik und Gesetz beim ZK der KPCh, und weiter unten hat sie auf Anweisungen des örtlichen Parteikomitees, der örtlichen Regierungen sowie der örtlichen Organen der öffentlichen Sicherheit zu hören und schließlich hat eine untergeordnete PAP-Einheit die Anweisungen einer übergeordneten Einheit zu befolgen. Im März 1995 veränderten der Staatsrat und die zentrale Militärkommission das Führungssystem entscheidend und wandelten das *yi tong er fen* System in *liang tong yi fen* (两统一分) um, d.h. Staatsrat und zentrale Militärkommission üben die duale (*liang tong*) Führerschaft und Verwaltung über die PAP aus und [nur noch, *yi fen*] die lokalen Organe der öffentlichen Sicherheit kooperieren mit ihr auf lokaler Ebene.“<sup>55</sup>

Lu Gengsong beschreibt die Veränderung von 1995 als entscheidenden Schritt der Umgestaltung hin zu einer Truppe der inneren Sicherheit - zu diesem Zeitpunkt ist sie ein Vorgriff auf die Erweiterung der PAP um Truppenteile der VBA 1996. Sie ist signifikant, weil sie die PAP stärker an die Parteizentrale und die Parteihierarchie bindet und die Verbindung zu den lokalen Regierungen versucht zu reduzieren.<sup>56</sup> Die Einrichtung eines eigenen Parteikomitees bei der PAP unterstreicht diese Bestrebung, die PAP von regionalen wie von bestimmten zentralen Einflüssen zu isolieren. Dieses Ambitionen richtet sich in erster Linie auf eine Umstrukturierung der bewaffneten Teile der PAP und nicht aller Untergliederungen. So sind zum Beispiel die Einheiten der Forstpolizei immer noch





*Gut gerüstet: Internal Troops bei einer Veranstaltung (links) - Anti-Terroreinheit bei einer Übung (rechts)*

weitgehend dezentral organisiert und unterstehen auch immer noch dem MPS und dem Forstministerium.

1995 wurde zudem ein neues Polizeigesetz erlassen, das bereits seit 1982 in der Erprobung war - es markiert die Tendenz zur „Professionalisierung der Polizei“, indem klare Regeln für die Polizeiarbeit definiert sind (u.a. das Verbot von erzwungenen Geständnissen sowie Regeln zum Einsatz von Gewalt bei Verhören).<sup>57</sup> Im Zusammenhang mit der von Lu Gengsong beobachteten Fixierung der PAP auf zentrale (Partei-) Institutionen ist die tendenzielle Entkopplung der Polizei von politischen Entscheidungen verschmerzbar. Je „professioneller“, d.h. unpolitischer die Polizei wird, desto „politischer“ wird die PAP. Nimmt man den personellen Ausbau der PAP hinzu, so ergibt sich eine Machtverschiebung innerhalb der öffentlichen Sicherheit hin zu zentralen und politischen Institutionen bzw. Parteiinstitutionen.

Kernstück der Anleitung durch die Partei ist nach wie vor die Kommission für Angelegenheiten von Politik und Gesetz beim ZK der KPCh in der die mit Sicherheit betrauten Personen institutionell zusammengefasst sind. Unter Anleitung eines hochrangigen Politbüromitglieds (im Augenblick Zhou Yongkang - ehemaliger Minister für öffentliche Sicherheit) sind die Minister für öffentliche und staatliche Sicherheit, der Minister für Justiz, der oberste Richter des Staatsgerichtshofs, der Generalstaatsanwalt, ein stellvertretender Vorsitzender des Nationalen Volkskongresses und schließlich der Befehlshaber der PAP in diesem Gremium zusammengeführt.<sup>58</sup> Das Organ ist somit eng an die oberste Staats- und Parteiführung angebunden und dekliniert sich durch alle Ebenen nach unten durch. D.h. zu jeder administrativen Ebene existiert eine entsprechende Kommission, die gegenüber der höheren weisungsgebunden ist. Jede Kommission koordiniert dabei die verschiedenen Organe der Strafverfolgung (Gerichte, Polizei, Staatsanwaltschaften, etc.), sie, und nicht z.B. Gerichte, befinden letztlich über die Einsätze der Polizei. Die PAP hier mit einem eigenen Sitz zu bedenken hebt sie über andere Akteure im Sicherheitsbereich nicht nur hinaus, sondern stärkt das „Parteelement“ innerhalb des Einsatzspektrums öffentlicher Sicherheit, indem sie, anders als die regionale Polizei, eine durchgängige landesweite Hierarchie hat. Aus Sicht des MPS ist die Aufwertung und Zentralisierung der PAP ein Vorteil gegenüber der lokalen Polizei, da diese meist in ihrem Budget komplett von den lokalen Regierungen abhängt und damit eine stärkere horizontale Bindung aufweist. Hier bedeutet die „Professionalisierung der Polizeiarbeit“ auch die Möglichkeit, lokale politische Strukturen zurückzudrängen.

Die Zuständigkeit der Kommission für Angelegenheiten von Politik und Gesetz beim ZK der KPCh für die PAP ist im Gegensatz hierzu lockerer formuliert: die PAP ist hier eingebunden aber eben

auch an die Zentrale Militärkommission angebunden, d.h. sie kann auch unter Umgehung aller lokalen Kommissionen, Regierungen und Polizeieinheiten eingesetzt werden. Angesichts des Konsenscharakters dieser Kommissionen und der personellen Besetzung mag es zwar unwahrscheinlich erscheinen, dass es hier zu Einsätzen kommen kann, die nicht auf einem breiten Konsens innerhalb der politischen Führung basieren, doch für nachgeordnete Ebenen ist dies nicht auszuschließen. Bedenkt man die Ausstattung der PAP-Einheiten so wird deutlich, dass mit dieser Truppe ein schlagkräftiges Element zur (im Zweifelsfall) alleinigen Verfügung der Zentrale entstanden ist. Anders als lokale Polizeitruppen werden PAP-Truppen gezielt in der Bekämpfung von Demonstrationen und Ausschreitungen geschult - sie verfügen über die entsprechenden Schutzkleidungen sowie über Waffen aller Art. Spezialtruppen zur Terrorismusbekämpfung und Geiselnbefreiung wie die Beijinger Schneewölfe sind zwar publikumswirksam, doch machen sie nur einen kleinen Teil aus - entscheidender sind die mobilen Einheiten der PAP, die in großer Zahl an jeden Ort in China verlegt werden und zahlenmäßig wie auch im Hinblick auf ihre Ausrüstung jeden Protest ersticken können - diese Einheiten stehen aber nur der Zentrale zur Verfügung.

Es gibt aber noch einen weiteren Aspekt, der in Zukunft vielleicht noch wichtiger werden wird. Die PAP zieht mit der Terrorabwehr nicht nur bestimmte militärische Kompetenzen in ihr Spektrum, sondern auch welche der Informationsbeschaffung - und sie ergänzt damit die Staatssicherheit. Die Schaffung zentraler Ausbildungseinrichtungen für die PAP, die auch die Bereiche der Informationsbeschaffung und -verwertung als Lehrfächer aufweisen, zeigen, dass man dieses Element der Kontrolle stärken will. Die Aufmerksamkeit, die die Partei sozialen Konflikten zukommen lässt, äußert sich auch in der Schaffung neuer Organisationen unter dem Dach des MPS und der Partei. Mit dem „Büro zur Sicherung der Stabilität“ (维稳办) wurde 2006 bereits eine Anlaufstelle für Spitzel geschaffen, die im Laufe ihrer Entwicklung wesentlich stärker auf Eigenaktivität bei der Informationsbeschaffung bezüglich gesellschaftlich „destabilisierender“ Aktionen getrimmt wurde.<sup>59</sup> Die lokalen Büros sind Parteiinstitutionen und berichten an vorgeordnete Stellen und nicht an die lokale Polizei. Dem zentralen Büro steht zudem mit Xi Jinping ein ranghoher Parteikader (u.a. Vize-Präsident und Vorsitzender der Parteschule) vor, der dem Anschein nach 2012 Hu Jintao im Amt des Präsidenten ablösen wird.

#### *PAP gegen Polizei - ein Fazit*

Der Ausbau der PAP zu einer „Palastarmee“ (Lu Gengsong), die eng an die oberste Parteiführung gebunden ist, erscheint also als das Kernstück der Bestrebungen Beijings, nicht nur „nicht die Kon-

trolle zu verlieren“, sondern auch Kontrolle über die Sicherheit in den Regionen zurück zu gewinnen.

Der Vergleich von Polizei und PAP offenbart, dass die PAP über das größere Repressionspotential verfügt. Sie ist potentiell sogar geeignet, die VBA komplett aus dem Bereich der inneren Sicherheit der VR China als Akteur zu verdrängen.

- die PAP ist zentral finanziert und damit (weitgehend) abhängig von der Zentrale;
- die Polizei ist lokal finanziert und damit abhängig von lokalen Dispositionen.
- die PAP verfügt über umfangreiche Bewaffnung und mobile Einheiten;
- die Polizei hat kaum Ressourcen, um auf größere Vorfälle reagieren zu können.
- die PAP ist militärisch durchorganisiert und verfügt über überregionale Systeme der Informationsbeschaffung;
- die Polizei ist lokal verankert und verfügt über keine zusammenfassende Informationsaufbereitung.
- die PAP wird „politisiert“, indem Parteikader ihren Einsatz verfügen, und „spezialisiert“, indem sie Einheiten für unterschiedliche Einsatzspektren ausbaut;
- die Polizei wird „professionalisiert“ (und damit tendenziell „entpolitisiert“) und erfährt kaum personellen Ausbau - sie wird dazu gedrängt, die PAP um Unterstützung zu bitten.

### Alles im Griff der Partei

Die vorhergehenden Abschnitte haben gezeigt, dass die Verschiebungen innerhalb der öffentlichen Sicherheit zu einer Stärkung bestimmter Institutionen geführt haben und zu einer veränderten Anbindung an die unterschiedlichen Ebenen der chinesischen Administration.

Die Miliz verliert einerseits weiter an Bedeutung und wird auf dem Land durch Schlägertrupps abgelöst, die der Ausdruck mafioser Strukturen örtlicher Parteikader und Unternehmer sind, andererseits erfährt sie an anderer Stelle einen gezielten Ausbau, um im Krisenfall effektive Zuarbeit für andere Institutionen (Partei und VBA) zu leisten. Die Polizei wird vordergründig in ihrer Rolle gestärkt und verbessert ihre regionale Anbindung, indem sie sich selbst „professionelle“ Ziele setzt, bleibt aber das Anhängsel regionaler/lokaler Strukturen, die sie finanzieren. Die PAP erfährt ihrerseits eine unvergleichliche Aufwertung zu einer schlagkräftigen Truppe für innere Sicherheit und wird in der Hierarchie auf die Spitze hin ausgerichtet, was sie (teilweise) von dem Zwang entbindet, auf lokale Befindlichkeiten Rücksicht zu nehmen.

China ist in den letzten Jahren zu einer der größten Wirtschaftsmächte der Welt geworden. Aber Chinas beispielloser Aufstieg zur Wirtschaftsmacht betrifft längst nicht alle: es gibt ebenso viele Verlierer wie Gewinner. Bleibt das Wachstum aus, werden es mehr Verlierer sein. Die sozialen Spannungen als Ergebnis der Reformpolitik seit den 1980er Jahren verschärfen sich angesichts der Wirtschaftskrise in erheblichem Maße. Die Parteiführung hat es versäumt, Regelungsprozesse zu etablieren, die den Verlierern dieses Prozesses Möglichkeiten einräumen, ihren Protest zu artikulieren - mehr noch, sie hat der Bildung von kriminellen Strukturen durch unkontrollierte (d.h. keiner Kontrolle unterliegenden) Parteikadern mit fast unbeschränkter Machtfülle und aufstrebenden Unternehmern Vorschub geleistet. Sie hat es versäumt, dem Polizeiapparat die politische und finanzielle Unabhängigkeit zu gewähren, damit dieser bei Konflikten vermitteln kann. Sie hat es auch versäumt,

einer gewaltsamen Eskalation vor zu bauen - im Gegenteil, sie hat den Apparat zur Überwachung und Repression gezielt ausgebaut.

In Zukunft wird es immer wichtiger werden genau zu beobachten, welche Einheiten zum Einsatz kommen und warum. Denn bereits an der Zuordnung der Truppe lässt sich erkennen, in welcher Eskalationsstufe man sich befindet - und welcher Teil der chinesischen Parteilite für den Einsatz verantwortlich zeichnet. Der von den Medien verwendete (bequeme) Begriff der „Sicherheitskräfte“ greift letztlich zu kurz, will man die Konflikte, die einer Eskalation zugrunde liegen, verstehen.

### Anmerkungen

1 Weißbuch 2008.

2 Hierzu sei der Sammelband von Bakken empfohlen, der Beiträge rund um das Thema der Strafverfolgung und Gefängnisse versammelt. Borge Bakken (Hg.), *Crime, Punishment, and Policing in China*, Oxford 2005.

3 Der Begriff „bewaffnete Kräfte“ umfasst alle Kräfte die vom Staat mit Waffen ausgerüstet und eingesetzt werden, um die Sicherheit der Bürger zu garantieren - er geht damit über den Begriff der „bewaffneten Kräfte“ hinaus, wie er im chinesischen Verteidigungsweißbuch verwendet wird, wo lediglich vier der im Folgenden angesprochen sechs Komponenten dazu gezählt werden.

4 Im Zuge einiger Reformen in den 1980er und 1990er Jahren experimentierte man unter anderem mit einer Doppelkonstruktion einer Militärkommission, die dem Staat zugeordnet und einer Militärkommission, die der Partei zugeordnet wurde - durch die personell identische Besetzung beider Kommissionen ist jedoch die Zuschreibung rein formaler Natur. Die ZMK wird von der Partei aus besetzt. Das in der Verfassung vorgesehene Ministerium für Verteidigung ist, so z.B. die Auffassung von John Frankenstein, lediglich ein „leerer Rahmen“, damit „ausländische Verteidigungsminister bei Besuchen in China formal ein Gegenüber haben.“ So hübsch dies formuliert ist, hat es sich in den letzten Jahren jedoch erwiesen, dass der zivile Einfluss auf die VBA, ausgeübt über das Verteidigungsministerium, stetig gewachsen ist. John Frankenstein, Stichwort: Volksbefreiungsarmee, in: Staiger, Schütte, Friedrich (Hg.), *Das große China Lexikon*, Darmstadt 2003, S. 820-823, S. 822.

5 In der Vergangenheit wurde das Militär wiederholt in bewaffnete Auseinandersetzungen im Inland hinein gezogen - allerdings versucht die Generalität dies zu vermeiden, da eine rechtliche Grundlage für solche Einsätze fehlt und die VBA nur bedingt zu einer Koordination mit der Polizei in der Lage ist.

6 Weißbuch 2008. Mit einem so genannten „General Emergency Preparedness Plan“ hat die Militärkommission erst im November 2006 die rechtliche Grundlage für den Einsatz militärischer Kräfte bei Katastrophen und „sudden outbreaks“ geschaffen. Kernstück dieses Plans ist die Verkürzung von Entscheidungswegen, die zum Einsatz des Militärs vor Ort führen sollen - was bedeutet, dass die VBA in bestimmten Fällen handeln kann und erst im Zuge der Aktionen eine Erlaubnis von oberen Stellen nachholt. Zur Aufstandsbekämpfung taugt dieser Plan jedoch nur bedingt. Xinhua, China News Service, 14.11.2006.

7 Je nach den örtlichen Bedingungen gibt es Vormachtstellungen von unterschiedlichen Akteuren - prinzipiell befolgt die Miliz *Anweisungen* und verfügt über keine eigenen Kommandostrukturen. Siehe hierzu auch weiter unten im Text.

8 Für einen historischen Überblick zur Miliz siehe auch den Beitrag von Andy Bund, *Forgotten, A look at the changing roles of the Chinese militia system in the Communist era from its inception to the present*, 2005 ([www.sinodevense.com/research/militia/Militia-Forgotten.pdf](http://www.sinodevense.com/research/militia/Militia-Forgotten.pdf)).

9 Yu Jianrong, *Social Conflict in Rural China*, in: *China Security*, Vol 3 No 2, S. 2-17, S. 9.

10 Die Geschichte der Miliz ist an dieser Stelle nicht ausführlich zu schildern - zu ergänzen ist jedoch, dass die Milizen gerade in der Kulturrevolution durchaus auf beiden Seiten sich bekämpfender Gruppierungen gestanden haben und sie in den 1970er Jahren bewusst als „bewaffnete Volksmacht“ ein auch politisch unterfüttertes Revival erlebte, das mit dem Tode Mao Zedongs ein jähe Ende fand. Ziel war dabei unter anderem, die Milizen als Gegengewicht zur Armee aufzubauen. Für eine Geschichte der Miliz sowie ihre Einbettung in das Volkskriegsdenken Maos bis ca. 1975 siehe Oskar Weggel, *Miliz, Wehrverfassung und Volkskriegsdenken in der*

Volksrepublik China, Boppard 1977.

11 Ein „zweiter Zugriff“ existiert z.B. in den Gewerkschaften. Sie sind neben der Partei zu nennen. Gewerkschaften sind in der Regel eng an die Partei gebunden, haben aber in der Geschichte der VR durchaus auch Differenzen mit bestimmten Partei-Politiken offenbart. Gerade während der Kulturrevolution und in den 1970er Jahren waren sie es, die z.B. in Shanghai in der Lage waren, die Milizen für ihre Ziele zu mobilisieren. Li Xun, Elizabeth Perry, Proletarian Power, Shanghai in the Cultural Revolution, Boulder 1997.

12 Bernstein führt die Miliz als eine Kraft an, die in Hinblick auf Aufstandsbekämpfung gestärkt werden soll, aber keine Fälle, in denen sie dann auch zum Einsatz kam. Thomas P. Bernstein, Unrest in Rural China: A 2003 Assessment, S.14 (<http://repositories.cdlib.org/csd/04-13>).

13 Die Unterscheidung einer bewaffneten zu einer unbewaffneten Polizei ist historisch in den Anfängen der VR zu verorten - die reguläre Polizei trägt inzwischen ebenso Waffen, wie die bewaffnete Polizei (PAP) - dennoch ist ein gradueller Unterschied in der Bewaffnung zu konstatieren. Die reguläre Polizei hat in der Regel Pistolen und Gewehre zur Verfügung, bei der bewaffneten Polizei sind es auch kleinere Kanonen oder Maschinengewehre.

14 Dies Mittel ist in den 1950er Jahren eingerichtet worden und richtete sich vor allem gegen „schädliche gesellschaftliche Elemente“, die mitunter mehrere Jahrzehnte in Umerziehungslager gesteckt wurden. Inzwischen ist die Polizei jedoch in stärkerem Maße gehalten, sich legalen Normen zu fügen, als moralische bzw. politische Verurteilungen zu betreiben - nichts desto trotz, als prinzipielle Möglichkeit besteht die Einrichtung fort.

15 Blasko geht von 1,7 Millionen aus und Dutten setzt die Ratio noch niedriger bei 6,5 Polizisten auf 10.000 Einwohnern an - einer chinesischen Internetquelle zufolge bezifferte sich die Polizei 1995 noch auf 1,57 Millionen und 2002 nur noch auf 1,3 Millionen. Michael Dutton, Stichwort: Polizei, in: Schütte/Staiger, China Lexikon, Darmstadt 2003, S. 581-582. Dennis J. Blasko, The Chinese Army Today, New York 2006, S. 17. Letztlich ist es wieder einmal die Frage, was alles bei der Zahl möglicher Polizisten mitgezählt wird - mitunter verfügen lokale Polizeibüros über Hilfskräfte, die reguläre Polizeiarbeit verrichten, aber nicht in die Statistik mit einfließen. Die Zahl bei 2 Millionen anzusetzen bedeutet aber immer noch, dass China eine vergleichsweise kleine Polizeitruppe hat - gängigen Statistiken zufolge hat z.B. Deutschland 3 Polizisten auf 1.000 Einwohner, China 0,7.

16 Feuerwehren sind in China paramilitärisch organisiert und bestehen zum Teil aus Wehrpflichtigen - längst nicht alle Städte Chinas sind mit Feuerwehren ausgestattet - die bekannte Zahl von 130.000 Mitgliedern ist überaus gering - im Falle von Großbränden werden diese Kräfte durch reguläre Armeeeinheiten und Milizen ergänzt.

17 Grenzbeamte sind sowohl Mitglieder der PAP wie der regulären Polizei - neueren Schätzung nach macht dieser Truppenteil knapp 100.000 Personen aus.

18 Hier ist auch der Personenschutz der Staatsführung verankert - er wurde schon früher bewusst nicht dem Militär überlassen, sondern wird durch das zivile Ministerium für öffentliche Sicherheit geleistet. Diese Komponente hat mit der Administration von Jiang Zemin, zwischen 1993 und 2003, einen massiven Ausbau erfahren und wird von chinesischen Bloggern gern als „Palastwache“ oder „Privatarmee der Staatsführung“ bezeichnet - sie ist eng an den Parteivorsitzenden gebunden und ermöglicht diesem, seine Mitstreiter zu kontrollieren.

19 Z.B. der große Drei-Schluchten-Staudamm (三峡大坝) wird von PAP-Firmen errichtet und von PAP-Einheiten bewacht.

20 Es entsteht immer wieder Verwirrung um die Stärke der Internal Troops - je nachdem, was man alles hinzurechnet (z.B. Grenzbeamte?) - in der Literatur setzt sich die Zahl von 800.000 als Gesamtstärke der PAP durch, von denen 660.000 unter Waffen stehen.

21 Für eine überzogen positive und unkritische Bewertung von Gendarmerie und ihren Möglichkeiten siehe Sebastian Schulte, Militär & Polizei: Gendarmerie!, in: Griephan global security, 1/2009, S.42-45.

22 Besonders oft geschieht dies in Beijing, das für den Besucher mit Armee voll gestopft zu sein scheint - hier sind es in 95% aller Fälle PAP-Mitglieder. Ein anderer Begriff, der oftmals Verwendung findet, ist „Militärpolizei“ - er ist grundsätzlich falsch.

23 Gemäß dem Internetportal sinodefense sind allein in Beijing knapp 30.000 PAP-Truppen stationiert, die den Wachdienst im Botschaftsviertel und die Absicherung der Regierungsgebäude übernehmen - aus ihren Reihen kommen auch die Sonderteams, die im Irak und in Afghanistan

eingesetzt werden.

24 Ergänzt werden sollte, dass innerhalb der Gefängnisse, wie der Gerichte spezielle (getrennte) Polizeitruppen aktiv sind, die nicht in die PAP-Ränge einzusortieren sind. Für die Gefängnisse zeichnet dann das Justizministerium zuständig, wohingegen die Zuordnung der Gerichtspolizei (die unter anderem Todesurteile vollstreckt) nicht ganz eindeutig einem Ministerium zugeschlagen werden kann.

25 Bekanntester Fall ist die westchinesische Provinz Xinjiang, wo die PAP unter anderem massiv gegen jede separatistische Strömung vorgeht. Hier steht die PAP über der Polizei, die in ihren Kommandostrukturen die Minoritäten berücksichtigen muss. Die PAP ist in Xinjiang überdies auch kommerziell beim Straßenbau, aber auch in der Landwirtschaft engagiert. Unter dem Namen der Xinjiang Production and Construction Corps existiert eine paramilitärische Unterorganisation die an die 170 Farmen und Grenzsicherung betreibt - allein ihre Stärke wird auf knapp 2,54 Millionen angesetzt, von denen aber nur ein Teil militärisches Training absolviert hat oder unter Waffen steht - Blasko geht nicht davon aus, dass man diese Einheit zu den bewaffneten Kräften Chinas rechnen kann, gesteht aber zu, dass es einzelne Einheiten innerhalb dieses Konstruktes gibt, die die Kriterien hierfür erfüllen und geht von ca. 1 Million Milizionären aus. Dennis J. Blasko, 2006, S. 89. Die Truppe selbst gibt sich sehr friedlich: [www.xjbt.gov.cn](http://www.xjbt.gov.cn). Die Einheit wurde in den 1950er Jahren gegründet und in den 1970ern aufgelöst, um nach 1991 unter dem Eindruck „terroristischer Bedrohung“ reaktiviert zu werden. Heute ist ihr spezielles Ziel neben Urbarmachung und Aufrechterhaltung von Infrastruktur das Unterbinden von separatistischen Strömungen. Es gibt Anzeichen, dass die PAP bereits in einer ganzen Reihe von weiteren Grenzabschnitten allein (d.h. ohne die VBA) für die Grenzkontrollen und die Grenzbewachung zuständig ist.

26 Auch die PAP-Einheiten werden von einer Doppelspitze aus politischem Kommissar (Partei) und Kommandanten geführt, wobei der Kommissar einer PAP-Ebene immer der zuständige Polizeichef der gleichen Ebene ist - somit ist der Leiter der Polizei auf Provinzebene automatisch der 1. pol. Kommissar der PAP-Einheiten der Provinz. Oberster Dienstherr der PAP ist der Minister für Öffentliche Sicherheit, der automatisch als 1. politischer Kommissar eingesetzt ist.

27 Neben der PAP verfügte lediglich die Hauptstadtpolizei in Beijing noch über Hubschrauber zur Überwachung und zum Transport. Die Einheit wurde im Vorfeld der olympischen Spiele gegründet und nutzt italienische Maschinen (A 109 und AW 139).

28 Es gibt Anzeichen dafür, dass der Prozess der Sinisierung in z.B. Xinjiang seit 2000 bewusst befördert wurde, um eine zusätzliche Absicherung des wirtschaftlichen Aufbauprozesses zu erreichen. Den Rahmen hierfür setzen z.B. umfangreiche Entwicklungsprozesse wie die der „Öffnung des Westens“ (西部大开发). Siehe Nicolas Bequelin, Staged Development in Xinjiang, in: China Quarterly, 2004/178, S. 358-377, insbesondere S. 373f. bzw. Li Dezhu, ‚Die große Öffnung des Westens‘ und die Nationalitätenfrage unseres Landes (西部大开发与我国民族问题), in: Qiushi 11/2000, S. 22-25.

29 Gemeint ist die Politik des „kleinen Wohlstands“ (小康), die als hohle Floskel erscheint, aber zumindest den moralischen Druck auf Unternehmer wie Bürokraten erhöht, die unteren Einkommensschichten nicht zu vergessen. Wie jede „große Politik“ ist der „kleine Wohlstand“ aber auch ein dehnbare Konzept, das mitunter auch für das Gegenteil des Intendierten eingesetzt wird.

30 Yu Jianrong, Social Conflict in Rural China, in: China Security, Vol 3 No 2 (2007), S. 2-17, S. 13 (Übers. as).

31 Yu Jianrong, Emerging Trend in Violent Riots, in: China Security, Vol 4 No 3 (2008), S. 75-81, S. 80.

32 Dorfwahlen sind seit den frühen 1990er Jahren gesetzliche „Pflicht“. Als unterste Ebene des politischen Systems geht mit der Wahl zum Dorfvorsteher kaum direkte Macht einher und doch zeigen sich positive wie negative Effekte aus den neuen Verfahren.

33 Die Parteiführung in Beijing sieht sich durch die bekannt gewordenen Fälle zusehends unter Druck, diese Basis ihrer Legitimität (oder ihres Herrschaftsanspruchs) auch auf diesem Wege zu pflegen. Umgekehrt sollte man sich nicht der Illusion hingeben, dass die Vorfälle an sich verurteilt werden: Amtsmissbrauch ist nur dann „schädlich“ wenn er öffentlich wird.

34 Eine bildhafte Darstellung der Zustände auf dem chinesischen Land liefert Chen Guidi, Wu Chuntao, Zur Lage der chinesischen Bauern, Eine Reportage, Frankfurt 2006. Vergl. auch Yu Jianrong, Social Conflict, S. 9.

35 Yu Jianrong, Emerging Trends, S. 79.

36 Li und O'Brien beschreiben, dass es bei der Eskalation von öffentlichen

Protesten in erster Linie die Wortführer trifft, da sie nicht in die Anonymität der Masse fliehen können und diese deshalb ein natürliches Interesse haben, eine gewaltsame Eskalation zu verhindern. O'Brien, Li, ebenda, S. 87. Vielfach wird aber bereits im Vorfeld versucht, Rädelsführer repressiv zu isolieren bzw. ihnen im Nachhinein die Schuld an der Eskalation zugeteilt.

37 Yu Jianrong, *Emerging Trends*, S. 78.

38 Børge Bakken (Hg.), *Crime, Punishment, and Policing in China*, Oxford 2005. Introduction, S. 12 (Übers. as).

39 Bekannte chinesische Wissenschaftler, wie z.B. Sun Liping zweifeln inzwischen öffentlich an, dass das permanente Streben nach Stabilität hilft, die anstehenden Probleme wirklich zu lösen. Letztlich würden Ursachen dieser Konflikte durch die Stabilität eher verdeckt und Mechanismen ausgeschlossen, sie konstruktiv zu bearbeiten. Er sieht z.B. die eigentlich Gefahr für Chinas Entwicklung nicht in der Existenz von sozialen Konflikten, sondern in einem Zerfall der Gesellschaft, wie sie durch die Überbetonung sozialer Stabilität befördert wird. <http://chinadigitaltimes.net/2009/03/sun-liping-the-biggest-threat-to-china-is-not-social-turmoil-but-social-decay/>.

40 Kevin J. O'Brien, Li Lianjiang, *Rightful Resistance in Rural China*, New York 2006.

41 Die „Ernsthaftigkeit“ von so manchem Gesetzgebungsprojekt darf jedoch bezweifelt werden - letztlich entsteht bei diesem Prozess auch „Masse“ für Aushandlungen, die die Zentrale, wie die Regionen brauchen, um ihr politisches Überleben abzusichern. Nicht einmal die chinesische Führung kann es sich dauerhaft erlauben, gegen die Eliten anzuarbeiten, die sie selbst ins Amt gesetzt hat.

42 O'Brien, Li, ebenda, S. 87.

43 Auf die PAP wird weiter unten noch im Detail eingegangen. Lu Gengsong 吕耿松, *China's Armed Police and Nationalization of the Police Force (中国武警与警察国家化)*, Beijing Spring 北京之春, September 2006. <http://www.bjzc.org/>. Der Beitrag von Lu findet sich auch auf Englisch unter [chinascope.org/main/view/911/92/](http://chinascope.org/main/view/911/92/). Beijing Spring hat sich der Verbreitung von Menschenrechten und sozialer Gerechtigkeit verschrieben und erscheint in chinesischer Sprache in New York.

44 Ein Report von Thomas P. Bernstein aus dem Jahr 2004 bemerkte hierzu, dass es bereits in der Diskussion sei, die Gefahr von gewaltsamen Auseinandersetzungen auf dem Land durch eine politische Reform (d.h. durch die Ausdehnung des Wahlgebots auf die Ebenen oberhalb des Dorfes) zu reduzieren, indem sich für die Bauern eine höhere Transparenz der Aktionen der politischen Entscheidungsträger ergibt - er führt hierzu einen Vorschlag Wen Jiabaos aus dem Jahr 2003 an, Bauern die Möglichkeit zu geben, auf die Kreisregierungen Einfluss zu nehmen. Thomas P. Bernstein, *Unrest in Rural China: A 2003 Assessment*, S.22.

45 Fischerboote, die als Militia Offshore Support Detachments logistische Unterstützung für die Marine übernehmen, sind in den letzten Jahren bei Übungen beobachtet worden (Annual Report to the Congress, *Military Power of the People's Republic of China 2009*, S. 49). In wie weit sie aber auch in Missionen der Marine mit einbezogen sind, oder gar auch voran geschickt wurden, bleibt hier offen. Der Fall der USNS Impeccable im Frühjahr 2009, bei dem chinesische Fischerboote ein amerikanisches Überwachungsschiff bedrängt haben, macht aber deutlich, dass zivile Boote

durchaus das Potential haben, auf einer niederen Ebene einen Konflikt zu eskalieren, ohne gleich reguläre Kampfschiffe einsetzen zu müssen.

46 Seit Ende der 90er Jahre sind die Staatsbetriebe gehalten, ihren Bestand an Betriebswohnungen aufzulösen und in Privateigentum zu überführen - im Endeffekt bedeutet dies, dass Mitarbeiter eines Betriebs sich außerhalb des Werksgeländes eine Wohnung suchen müssen und die Territorien der Werkswohnungen verkauft werden und damit auch aus der Jurisdiktion des Betriebs fallen.

47 Michael Dutton, *Toward a Government of the Contract: Policing in the Era of Reform*, in: Børge Bakken (Hg.), *Crime, Punishment, and Policing in China*, Oxford 2005, S. 189-233.

48 Hier ändert sich auch die Herkunft der Informanten - waren es vormals sozusagen unbescholtene Bürger, so sind es nun immer häufiger Kleinkriminelle, die die Informationsbeschaffung bewerkstelligen. Ebenda, S. 211.

49 Ebenda, S.215. Dutton geht für 1998 von knapp 300.000 Sicherheitsleuten aus, die sich in den großen Wirtschaftsmetropolen konzentrieren - in Shanghai alleine sollen über 27.000, in Beijing um die 34.000 aktiv sein. Dies entspräche im Falle von Shanghai knapp der Hälfte der regulären Polizei und im Falle Beijings mit seinen knapp 40.000 Polizisten wäre das Verhältnis noch drastischer.

50 Für diese kommt erschwerend hinzu, dass bestehende Privilegien eine Strafverfolgung verbieten. So ist ein einfacher Verkehrspolizist selbst im Falle eines schweren Vergehens nicht autorisiert, ein Fahrzeug anzuhalten, das ein Autokennzeichen einer militärischen oder staatlichen Einheit trägt. Diese „weißen“ Nummernschilder machen jedoch ca. 7 bis 10 % des gesamten Straßenverkehrs aus - in bestimmten administrativ wichtigen Städten, wie z.B. der Sitz einer Militärregion, kann dieser Anteil sogar noch höher sein. Ganz zu schweigen davon, dass militärisches Gelände prinzipiell für Polizei verboten ist.

51 Das komplexe Phänomen der Wanderarbeiter in China kann hier nur angerissen werden - für eine genauere Untersuchung der Interaktion zwischen Stadt- und Migrantenbevölkerung siehe Li Zhang, *Contesting Crime, Order, and Migrant Spaces in Beijing*, in: Nancy Chen, u.a., *China Urban*, Durham 2001, S.201-222.

52 Weißbuch 2008, S. 52 (Übers. as).

53 Michael Schoenhals, *Bewaffnete Volkspolizei*, in: Schütte/Staiger, *China Lexikon*, Darmstadt 2003, S. 88-89. Sowie Lu Gengsong, 2006.

54 Das chinesische Original spricht von einer „kleinen Schwiegertochter, die viele Demütigungen zu ertragen hat“ - was auf das bäuerliche Rollenverständnis von jungen Bräuten anspielt, die in den Haushalt des Ehemannes ziehen und jedem zu Diensten sein müssen.

55 Lu Gengsong, 2006, die Übersetzung folgt dem chinesischen Text.

56 Zu einer völligen Loslösung kommt es nicht, doch ist eine regionale Regierung gehalten, die PAP über die Polizei, bzw. durch die lokalen Public Security Büros anzufordern: ihre „direkte Weisungsbefugnis“ entfällt.

57 Siehe hierzu auch Sarah Biddulph, *Legal Reform and Administrative Detention Powers in China*, Cambridge 2007, S. 227f.

58 Biddulph, 2007, S. 232.

59 <http://chinadigitaltimes.net/china/stability-preservation-office/>.

Bildhinweise: Fotos auf S. 8 und 9, Sinodefense, Xinhua

## Information

Die Informationsstelle Militarisierung (IMI) ist ein eingetragener und als gemeinnützig anerkannter Verein. Ihre Arbeit trägt sich durch Spenden und Mitglieds-, bzw. Förderbeiträge, die es uns ermöglichen, unsere Publikationen kostenlos im Internet zur Verfügung zu stellen. Wenn Sie Interesse an der Arbeit der Informationsstelle oder Fragen zum Verein haben, nehmen Sie bitte Kontakt zu uns auf. Nähere Informationen wie auch Sie IMI unterstützen können, erfahren Sie auf unserer Homepage ([www.imi-online.de](http://www.imi-online.de)), per Brief, Mail oder Telefon in unserem Büro in Tübingen.

Spenden an IMI sind steuerabzugsfähig.

Unsere Spendenkontonummer ist: 1662832 bei der Kreissparkasse Tübingen (BLZ 641 500 20)

Adresse:

Informationsstelle Militarisierung e.V.

Hechingerstr. 203

72072 Tübingen

Telefon: 07071/49154

Fax: 07071/49159

e-mail: [imi@imi-online.de](mailto:imi@imi-online.de)

web: [www.imi-online.de](http://www.imi-online.de)

Der hier abgedruckte Text spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Informationsstelle Militarisierung (IMI) e.V. wieder.

