

Bürgerbeteiligung in China – Möglichkeiten und Grenzen

Peter Patze

China – wirtschaftlich Top, politisch ein Flop! Folgt man der deutschen Medienberichterstattung über China, dann könnte so das banale Resümee zum Fortgang der 1978 von Deng Xiaoping eingeleiteten Reform- und Öffnungspolitik lauten. Die Wirklichkeit fällt bekanntlich viel facettenreicher aus. Das trifft nicht nur auf das chinesische Wirtschaftswunder mit seinen gewaltigen sozialen und ökologischen Verwerfungen zu, sondern ebenso auf die politisch-gesellschaftlichen Entwicklungen. Eine unerwartete Parallele tut sich z.B. beim Thema Bürgerbeteiligung auf, dass in Deutschland als auch in China gegenwärtig »hoch im Kurs steht«.

Darauf beschränkt sich die Parallele dann aber auch schon, denn zu unterschiedlich fallen das Niveau und die Ziele von Bürgerbeteiligung in beiden Ländern aus. Während wir dem Thema einen hohen Eigenwert beimessen – Revitalisierung der Demokratie – sieht die Kommunistische Partei Chinas (KP) darin vor allem ein Mittel zum Zweck – Sicherung von Stabilität und Macherhalt. Kontrollierte Bürgerbeteiligung wird erlaubt und gefördert, sofern sie dabei hilft, den enormen sozialen, ökologischen und gesellschaftlichen Brüchen, die das rasante Wirtschaftswachstum der vergangenen 30 Jahre mit sich brachte, beizukommen.

Letztlich lässt sich dieser Strategiewechsel auf die Einsicht zurückführen, dass sich komplexe urbane Gesellschaften nicht allein und auf Dauer durch Top-Down-Mechanismen gestalten lassen. Mittlerweile gibt es auf der lokalen Ebene zahlreiche gute Beispiele. Meist geht es noch um kleine örtliche Projekte wie z.B. Nachbarschaftshilfe für ältere Menschen, Anhörungen bei Stadtentwicklungsprojekten, das Entrümpeln von Feuerwehrzufahrten, oder um die Beilegung konkreter Konflikte in Wohnvierteln durch externe Mediatoren. Wie groß die Spielräume für Bürgerbeteiligung ausfallen, ist von Ort zu Ort unterschiedlich und schwankt mit der politischen Großwetterlage. Ein ganzes Set an Rahmenbedingungen nimmt darauf Einfluss.

Zum einen stellt sich immer die Frage nach den örtlichen Akteuren. Obwohl die KP versucht, das öffentliche Leben in für sie wünschenswerte Bahnen zu lenken, macht es durchaus einen Unterschied, auf welchen Funktionär man trifft. Denn die Partei stellt bei weitem keine homogene Einheit dar. Vom umweltbewussten Pragmatiker über den liberalen Sozialdemokraten bis hin zum konservativen Altstalinisten lässt sich die gesamte Palette der politischen Farbenlehre ausmachen. Die entscheidende Person ist immer der örtliche Parteisekretär. Er/Sie entscheidet im Zweifelsfalle letztinstanzlich über das Wohl und Wollen eines Beteiligungsprozesses.

Zum anderen empfiehlt es sich, soziale und ökologische Brennpunkte zu meiden. Wer Beteiligungsprozesse z.B. in Armutsvierteln oder im Umkreis von umstrittenen Müllverbrennungsanlagen organisieren möchte, der muss mit sehr viel Gegenwind rechnen. In vielen Fällen verhalten sich die örtlichen Entscheidungsträger zurückhaltend, weil sie schlicht die Gefahr sehen, die öffentliche Stimmung könnte in offenen Protest umschlagen.

Denn die oberste Vorgabe aus Peking lautet, für soziale Stabilität und eine harmonische Gesellschaftsentwicklung zu sorgen. Neben der ökonomischen Entwicklung hat dieser Performanceindikator großen Einfluss auf die Beförderungschancen von Politikern, die regelmäßig (alle drei bis fünf Jahre) auf einen neuen Posten rotieren.

Da sich Bürgerbeteiligung nur in enger Abstimmung mit den Lokalverwaltungen und der KP durchführen lässt, benötigen aktive Bürger/innen und NGOs ein gutes Netzwerk in die staatlichen Strukturen hinein. Wer versucht, Beteiligungsprozesse anzuschieben, die staatlichen Interessen zuwiderlaufen, darf sich wenig Hoffnung machen, überhaupt weiterarbeiten zu dürfen. Wenngleich auf vergleichsweise niedrigem Niveau, sind es oft die Lokalverwaltungen selbst, die Beteiligungsprozesse initiieren und durchführen. Bürgerbeteiligung ist in China insofern noch sehr regierungslastig »aufgebaut« und wird zu wenig aus der Zivilgesellschaft heraus »beheizt«. Westliche Beobachter stoßen sich oft daran, da sie mit Bürgerbeteiligung vor allem auch ein politisches Konzept verbinden, mit dem sich Entscheidungen gegebenenfalls gegen den Willen einer Verwaltung oder einer Partei durchsetzen lassen.

Der konzeptionelle Zugang der KP sieht ungefähr so aus: Die Bürger/innen sollen mehr Eigenverantwortung übernehmen, da der Staat mit seinem klassischen top-down Ansatz nicht mehr in der Lage ist, allen Herausforderungen in der sich rasant wandelnden Gesellschaft adäquat zu begegnen. Beteiligungsorientierte Verfahren können hier in einem gewissen Umfang Abhilfe schaffen, da die frühzeitige Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in Planungsprozesse zur Ideenfindung beiträgt, der Ressourcenallokation dient, abweichende Sichtweisen integriert und vor allem mehr Akzeptanz für kommunale Vorhaben schafft. So lassen sich mögliche Konfliktpotenziale früher erkennen und maßgeschneiderte Lösungen erarbeiten.

Kritische Stimmen weisen gelegentlich darauf hin, dass der Transfer von westlichen Modellen und Methoden der Bürgerbeteiligung systemstabilisierend wirkt. Die These lautet: Die KP erlangt auf diesem Wege Beteiligungsinstrumente, die dabei helfen, ihr Legitimationsproblem zu lösen. Denn ihr Herrschaftsanspruch geht nicht aus freien und fairen Wahlen hervor, sondern lässt sich vermutlich nur so lange durchsetzen, wie sie soziale Stabilität und wachsenden Wohlstand für »alle« garantiert.

Kurzfristig betrachtet mag diese Betrachtung richtig sein, doch wer erlebt hat, welche positiven Auswirkungen Beteiligungsprozesse auf das Selbstbewusstsein und Selbstverständnis der Bürgerinnen und Bürger haben, wird mittelfristig betrachtet Zweifel an dieser These hegen. Bürgerbeteiligung fördert ein neues gesellschaftliches Bewusstsein, welches nach mehr Transparenz und erweiterten Beteiligungsformen verlangt.

Andere Stimmen hegen Bedenken, ob Bürgerbeteiligung in China überhaupt ein Instrument und Ziel gesellschaftlicher Entwicklung sein könne. Die Argumentation lautet: Die Kaiser und Parteisekretäre haben über Jahrhunderte hinweg die Bürgerinnen und Bürger bevormundet und der Konfuzianismus fördert als vorherrschende Gesellschaftslehre hierarchische Über- und Unterordnungsverhältnisse (Lehre der fünf menschlichen Elementarbeziehungen). Deshalb sei die chinesische Gesellschaft zu tief von top-down Mechanismen geprägt, als das neue bottom-up Strategien wirksam zur Gesellschaftsentwicklung beitragen könnten.

Dieses Verständnis stellt zum einen die gesellschaftspolitische Wandlungsfähigkeit von Gesellschaften in Frage, wofür es keine hinreichenden empirischen Belege gibt. Zum anderen blendet die Argumentation den bereits erfolgten gesellschaftspolitischen Wandel aus. China lässt sich heute eher als ein eindrucksvolles Beispiel dafür anführen, wie schnell und tiefgreifend sich gesellschaftlicher Wandel vollziehen kann.

Die größte Herausforderung

Angesichts der Allmacht der KP, korrupter Lokalverwaltungen, zensurierter Medien und mangelnder Rechtsstaatlichkeit scheint es auf den ersten Blick schwer vorstellbar, dass Bürgerbeteiligung ein »wichtiges« Thema in China ist. In der Tat wirkt sich das restriktive politische System Chinas nicht unbedingt positiv auf die Entwicklung einer freien und emanzipierten Zivilgesellschaft aus. Doch die größte Herausforderung für ein Mehr an Bürgerbeteiligung liegt eher im Mangel an partizipativen Fachwissen und Erfahrungen begründet.

Spricht man mit lokalen Entscheidungsträgern und Parteifunktionären, so wird immer wieder zum Ausdruck gebracht, dass neben der Adaption von »westlichen« Partizipationsverfahren den chinesischen Ansätzen mehr Beachtung geschenkt werden sollte. Bei genauer Nachfrage erntet der/die Interessierte jedoch zumeist ausweichende Antworten und findet sich in einer abstrakten Diskussion wieder. Die Frage, um welche chinesischen Methoden und Modelle der Bürgerbeteiligung es sich handelt und wie die Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern konkret aussieht, bleibt in der Regel unbeantwortet. Ein klares prozessuales Verständnis haben wahrscheinlich nur wenige chinesische Forscher und Praktiker.

In der Regel bringen gute Referenzprojekte den Durchbruch. Wer plausibel zeigen kann, dass Bürgerbeteiligung einen gesellschaftlichen Mehrwert verspricht, wird schnell Nachahmer finden oder um Unterstützung gebeten werden. In der Regel können aber weder die lokalen Verwaltungen noch die Bürger/innen auf reichlich Expertise und breite praktische Erfahrungen im Umgang mit partizipativen Prozessen verweisen. Angesichts Chinas totalitärer und paternalistischer Vergangenheit entwickeln die Bürgerinnen und Bürger vergleichsweise wenig Eigeninitiative und folgen oft »blind« den Anordnungen der Lokalverwaltungen. Sie sehen vor allem den Staat in der Pflicht und trauen es auch nur ihm zu, die gesellschaftlichen Herausforderungen zu lösen.

Diese tradierten Verhaltens- und Einstellungsmuster lassen sich nur schrittweise (wahrscheinlich braucht es dafür zwei Generationen) und im Zuge einer weiteren Öffnung des politischen Systems aufbrechen. Im Augenblick ist es wichtig, China beim Aufbau einer beteiligungsorientierten Infrastruktur zu unterstützen. Woran es vor allem mangelt ist ein interdisziplinäres Institut, welches sich dem Themenkreis Bürgerbeteiligung systematisch nähert. Um Theorie und Empirie stärker miteinander verzahnen zu können, sollte diese Institution möglichst in einer chinesischen Universität aufgehen. Diese werden als staatliche Einrichtungen einerseits durch die Regierung finanziert, genießen also in gewisser Weise auch deren Vertrauen, und verfügen andererseits in der Bevölkerung über ein hohes Ansehen. Außerdem finden wir hier andere wichtige Voraussetzungen (z.B. methodisches Arbeiten, gute Netzwerke, Fremdsprachenkenntnisse) vor, die für eine Institution, die den Austausch mit dem Ausland sucht und eine Vorreiterrolle in China einnimmt, unabdingbar ist.

China mangelt es insbesondere an innovativen Kommunikationsmethoden (z.B. Open Space, Zukunftskonferenz oder Mediation). Diese spielen nicht nur im Rahmen von Bürgerbeteiligung eine wertvolle Rolle, sondern erfüllen eine wichtige Querschnittsfunktion. Denn sie tragen nicht nur zur Lösung gesellschaftlicher Probleme (z.B. ökologische und soziale) bei, sondern kommen z.B. auch in der Unternehmensführung und -beratung, als Lehrmethoden in Schulen oder auf dem diplomatischen Parkett zum Einsatz.

Diese deliberativen Methoden legen das fachliche Fundament, auf dem sich weiterführende institutionalisierte Formen der Beteiligung entwickeln lassen (z.B. Bürgerhaushalte). Kommunikations- und beteiligungstheoretisch – im Sinne von Bürgerbeteiligung – betrachtet steht China heute ungefähr dort, wo die Bundesrepublik zu Beginn der 1960er Jahre stand, nur mit dem Unterschied, dass es in der Volksrepublik keine freien Wahlen, unabhängige Medien und Gerichte noch irgendwelche Bürgerentscheide oder –begehren gibt.

Die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure

Obwohl zivilgesellschaftliche Akteure für den bürgerorientierten Dialog mit Staat und Politik bisher eine untergeordnete Rolle spielten, geben die Entwicklungen der letzten 20 Jahre Anlass zur Hoffnung, dass die junge, in Entstehung begriffene chinesische Zivilgesellschaft zunehmend an Bedeutung gewinnt. Noch mangelt es unter den politischen Akteuren an einem klaren Bekenntnis dafür, dass es neben der privaten, wirtschaftlichen und staatlichen Sphäre einen öffentlichen Raum gibt und geben muss, in dem sich mehr oder weniger unabhängige Vereine, Initiativen oder Verbände engagieren und zur Gesellschaftsentwicklung beitragen.

Dieses mangelnde Bekenntnis findet seinen Ausdruck z.B. in verworrenen Registrierungsverfahren und restriktiven Regelungen bei der Namensgebung von NGOs. Viele dieser im offiziellen Sprachgebrauch lautenden »Neuen Sozialen Organisationen« (NSOs) arbeiten daher ohne offizielle Eintragung oder sie lassen sich als Business registrieren. Doch selbst eine erfolgreiche Registrierung ist kein Garant für »unbeschwertes« Arbeiten, weil vielerorts Lokalregierungen die Anzahl und Öffentlichkeitsarbeit von NGOs einschränken. Die Registrierung erfolgt immer nur lokal, weil es landesweit wirkende NGOs offiziell nicht geben darf. Vermutlich fürchtet die KP, aus einigen Organisationen könnten eines Tages Oppositionsgruppen erwachsen. So ließe sich zumindest erklären, warum die Partei bemüht ist, in jeder NGO Mitglieder unterzubringen und etliche NGOs von den Sicherheitsdiensten überwacht werden.

Trotz dieser Schwierigkeiten verzeichnet China einen rasanten Anstieg an NGOs. Glaubt man den Statistiken des Ministerium für Zivilgesellschaft, dann hat sich ihre Anzahl seit 1978 mehr als verdreißigfach. 1978 zählte das Ministerium rund 6.000 Organisationen, 2006 waren es bereits mehr als 186.000. Der Anstieg ist exponential und verdeutlicht den steigenden Bedarf an zivilgesellschaftlichen Akteuren. Relativ neu ist auch: Immer mehr Lokalverwaltungen kaufen Dienstleistungen bei NGOs ein. Das lässt sich in China keineswegs als eine Selbstverständlichkeit werten, weil der Staat in dieser Form NGOs als Akteure gesellschaftlicher Entwicklung anerkennt und sogar zu ihrer Finanzierung beiträgt. Obwohl es immer wieder Rückschläge gibt: diese Entwicklungen geben Anlass zur Hoffnung, dass die junge und unterentwickelte NGO-Landschaft in China an Bedeutung gewinnt.

Letztlich steht und fällt ihr Erfolg mit den konkreten Dienstleistungen, die sie vermag anzubieten. Es braucht innovativer Produkte, die bei der Bevölkerung auf Akzeptanz stoßen und durch NGOs effizienter als durch den Staat erbracht werden können. In dem Maße wie ihre Kapazitäten steigen, werden sie wohl auch von Staat, Partei und Gesellschaft ernster genommen.

Autor

Dr. Peter Patze, Jahrgang 1978, Volkswirt und Politologe (M.A.), studierte an der TU Chemnitz und an der Staatlichen Immanuel-Kant-Universität in Kaliningrad. Seit Juni 2010 arbeitet er für CIM – Centrum für internationale Migration und Entwicklung (www.cimonline.de) als Senior Berater für Bürgerbeteiligung und Projektmanagement für die chinesische NGO Shining Stone Community Action in Peking.

Kontakt:

peter.patze@cimonline.de

<http://www.sca.org.cn/en/>

Redaktion

Stiftung MITARBEIT

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de