

*Bettina Gransow*

## NGOs in Chinas Armutsbekämpfung – Globalisierung von innen?

### Einleitung

Seit den 1990er Jahren verfolgt die chinesische Regierung die Strategie „kleine Regierung, große Gesellschaft“. Dahinter steht, dass die Möglichkeiten und Mittel der Regierung, öffentliche Güter bereitzustellen, immer weniger ausreichen und sie zunehmend auf eine Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Initiativen angewiesen ist. Der Staat soll sich nur um die Angelegenheiten kümmern, die die Gesellschaft nicht übernehmen kann oder will, wie die Rechtsprechung, die Polizei oder öffentliche Dienstleistungen. Für alle anderen Angelegenheiten soll die Gesellschaft die Verantwortung selbst tragen, und die Leute müssen sehen, wie sie ihre sozialen Belange regeln. Kern dieser Strategie ist eine Ausweitung des dritten Sektors (NGOs), um Ressourcen der Gesellschaft mobilisieren zu können. Gleichzeitig befürchtet die chinesische Regierung jedoch, dass durch eine rasche Entwicklung nichtstaatlicher Organisationen soziale Kräfte freigesetzt werden könnten, die sich nicht mehr kontrollieren lassen. Die chinesische NGO-Gesetzgebung soll zur Steuerung dieses Prozesses beitragen. Im Kern zielt dies auf ein staatskorporatistisches Arrangement<sup>1</sup>, bei dem in Form beabsichtigter und kontrollierter Dezentralisierung die Handlungsspielräume zwischen Staat und Gesellschaft neu verhandelt werden.

Die strikten rechtlichen Vorgaben können gleichzeitig als Bestätigung der Notwendigkeit angesehen werden, im Zuge der Reformpolitik eine Expansion von NGOs zuzulassen. Auf diese Weise wurden grundlegende rechtliche Voraussetzungen für deren legale Aktivitäten in China geschaffen. Ihre Zahl nahm rasch zu. 1997 gab es rd. 180.000 gesellschaftliche Organisationen<sup>2</sup> (von der Kreisebene aufwärts), davon waren 21.404 auf Provinzebene und 1.848 auf nationaler Ebene angesiedelt (Wang u.a. 2001: 4). Aufgrund der komplizierten Registrierungsverfahren haben es zahlreiche NGOs in China vorgezogen, diese ganz zu umgehen und als Netzwerke, informelle Gruppen, Projekte usw. zu agieren (Howell 2004: 149, 151). Die nicht registrierten NGOs werden in der Regel ge-

duldet, solange es nicht zu offener politischer Opposition kommt. Es fragt sich, ob auf diese Weise nicht doch eine Dynamik in Gang gesetzt wird, die zur Ausbildung zivilgesellschaftlicher Formen führt und die sich nicht ohne weiteres kontrollieren lässt.

Ziel meines Beitrages ist es, am Beispiel der Armutsbekämpfungspolitik in China den Prozess der Entstehung von NGOs und drittem Sektor im Kontext von Globalisierungsprozessen als Ausdruck neuer Formen von *Governance* in China zu untersuchen. Dabei geht es nicht nur um die Beziehungen und Konstellationen zwischen drittem Sektor, Staat und Markt, sondern auch um die spezifische Qualität der internationalen Verflechtungen, die hier entsteht. Es wird gefragt, ob sich im Bereich der Armutsbekämpfungspolitik Tendenzen ausmachen lassen, die im Sinne von *Global Governance* als das Aufkommen supranationaler Formen politischer Steuerung im Rahmen weltweiter Integrationsprozesse zu interpretieren sind, welche Rolle dabei chinesischen und internationalen NGOs zukommt und was dies schließlich für die Perspektiven der Armutsbekämpfung in China bedeutet.

### Rahmenbedingungen: Entstehung eines „dritten Sektors“ in China

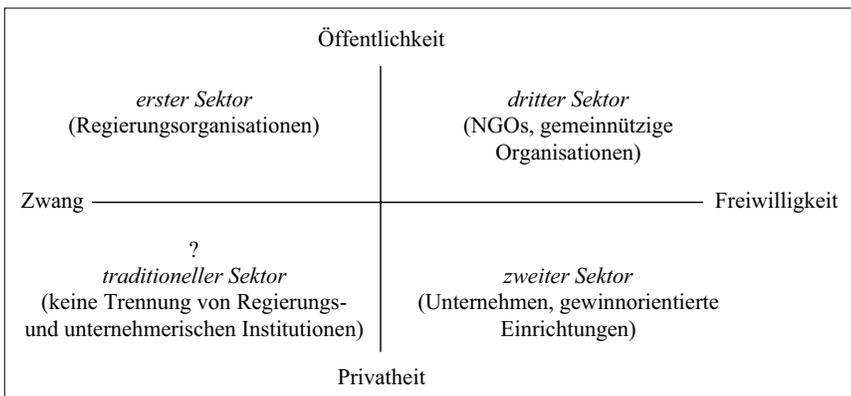
Der Begriff des „dritten Sektors“ bezeichnet einen Bereich institutioneller Segmente der Gesellschaft jenseits von Markt und Staat. Typische Beispiele sind gemeinnützige Vereine, Stiftungen und Wohlfahrtsverbände. Den NGOs kommt dabei eine besondere Rolle zu. Sowohl bei der Entscheidungsfindung wie bei der Umsetzung staatlicher und zwischenstaatlicher Entscheidungen (z.B. bei der Organisation internationaler Hilfseinsätze) erfüllen sie eigentlich Regierungsfunktionen, obgleich sie der verfassungsstaatlichen Regierungsfunktion nicht zugehören. Typische Beispiele sind internationale Umweltschutzorganisationen wie *Greenpeace*, Hilfsorganisationen wie das *Internationale Komitee des Roten Kreuzes* oder humanitäre Organisationen wie *Ärzte ohne Grenzen*. Der „dritte Sektor“ stellt eine Alternative dar, weil die Verlagerung von Aufgaben aus dem öffentlichen in den intermediären Bereich den Staat von Ausgaben ebenso entlastet wie vom Legitimationsdruck der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Er profitiert von einer wachsenden Mittelklasse mit der Bereitschaft und den materiellen Möglichkeiten zu zivilgesellschaftlichem Engagement (Seibel 2003: 516). In China ist die Entstehung eines dritten Sektors neben Staat und Markt eine neue Entwicklung, die seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre einen raschen Aufschwung erlebte.

NGOs und „dritter Sektor“ zeichnen sich durch eine gewisse Ambivalenz aus. Zum einen erweitern sie das Leistungspotential von Staat und Markt im Bereich von Gütern und Dienstleistungen. Sie erweitern das politische Integrationspotential

des Staates und schaffen damit mehr Möglichkeiten der Partizipation an öffentlichen Angelegenheiten. Andererseits benötigen sie Macht zur Durchsetzung ihrer Ziele. Als nicht verfassungsgebundene Organisationen sind Transparenz und Kontrolle dieser Macht jedoch weit weniger formalisiert als in den Grenzen formaler Verfassungsstaatlichkeit. Neben stabilisierenden Effekten des „dritten Sektors“ sind daher als Probleme besonders die externe und interne Kontrolle von Organisationen in diesem Bereich zu nennen. Die spezifische Art der Ressourcenabhängigkeit, der NPOs (*non profit organisations*) zwangsläufig unterliegen, führt zur Mobilisierung persönlicher Netzwerke. Hier entstehen zwangsläufig informelle Tauschbeziehungen.

Während im Konzept der NGOs die Abgrenzung zum staatlichen Sektor betont wird, hebt der Begriff der NPOs mit dem Kriterium der Gemeinnützigkeit die Abgrenzung gegenüber dem Markt hervor. Beide Begriffe überlappen sich mit dem Konzept zivilgesellschaftlicher Organisationen, das wiederum das bürgerschaftliche Engagement hervorhebt (Seibel 2003: 490ff, 508ff.). Insofern bildet der „dritte Sektor“ ein Sammelbecken unterschiedlicher Gruppierungen und Akteure. Trotz definitorischer Eingrenzungsversuche bleibt das Feld heterogen. Gemeinsam ist den unterschiedlichen Gruppen jedoch, dass sie sich nicht auf ihnen durch formales Mandat übertragene Mitwirkungsansprüche stützen können, sondern zur Durchsetzung ihrer Ziele Wege jenseits konventioneller Entscheidungsverfahren beschreiten müssen und daher spezifische Legitimationsgründe geltend machen müssen wie insbesondere fachliche oder moralische Autorität (Wolf 2003: 421).

Schaubild 1: Der „dritte Sektor“ in China



Quelle: Qin Hui 2002

Schaubild 1 visualisiert die Position des aufkommenden dritten Sektors in China gegenüber dem staatlichen und dem privatwirtschaftlichen Bereich. Es weist außerdem auf die Existenz eines traditionellen Sektors hin, in dem die Trennung von Regierungs- und Unternehmensfunktionen noch nicht vollzogen ist. Auf diesen Sektor soll im Rahmen dieses Beitrages nicht weiter eingegangen werden.

Rechtsgrundlage der chinesischen NGOs sind die „Regelungen zur Registrierung und zum Management gesellschaftlicher Organisationen“, die 1998 vom Staatsrat erlassen wurden. Sie ersetzen die vorläufigen Regelungen von 1989 und präzisieren die Konditionen der Registrierung von NGOs und ihrer institutionellen Anbindung. Im chinesischen Kontext umfasst das Konzept der NGOs (*fei zhengfu zuzhi*) sowohl relativ autonome Organisationen, die durch Mitgliedschaft und gemeinsame Ziele gekennzeichnet sind, wie auch private Einrichtungen, die keine Unternehmen sind und die von staatlichen Einrichtungen mit dem speziellen Ziel der Wahrnehmung sozialer Wohlfahrtsfunktionen ins Leben gerufen wurden. Als gesellschaftliche Organisationen gelten im allgemeinen Vereinigungen, Verbände, Handelskammern, Stiftungen, Akademien, Forschungseinrichtungen, Freundschaftsgesellschaften usw. Bei privaten Einrichtungen, die keine Unternehmen sind, handelt es sich um Privatschulen, Krankenhäuser, Wohlfahrtseinrichtungen, kommunale Dienstleistungszentren usw. (Liu 2002: 3; Wang 2002: 1).

Zur Gründung bzw. Anerkennung gesellschaftlicher Organisationen bedarf es zunächst einer offiziellen Träger-Institution, der sie angehören müssen und die für sie als Sponsor fungiert. Wenn sie deren Bestätigung haben, müssen sie sich in einem zweiten Schritt vom „Büro für die Verwaltung gesellschaftlicher Organisationen“ des Ministeriums für Zivile Angelegenheiten registrieren lassen (Saich 2000: 124, 129; Sausmikat 2003: 8). Eine weitere Einschränkung besteht darin, dass jeweils nur eine Organisation auf einem Gebiet in einer bestimmten Verwaltungsregion tätig sein darf (Liu 2002: 5). NGOs, die sich als gewinnorientierte Einrichtungen verstehen, müssen sich bei der staatlichen Verwaltung für Industrie und Handel oder ihren Zweigstellen registrieren lassen.

Für ausländische NGOs gibt es bisher keine rechtlichen Regelungen. An entsprechenden Entwürfen wird seit 1996 gearbeitet. Die meisten ausländischen NGOs sind bisher ebenso wie chinesische NGOs als Tochtergesellschaften (*affiliates*) von chinesischen Regierungsabteilungen oder Institutionen registriert, da sie sich nicht als unabhängige Organisationen eintragen lassen können. Im Jahre 2000 wurde dem Staatsrat ein erster Entwurf zu Regelungen für ausländische NGOs vorgelegt. Dieser umfasste Artikel zu vier Arten von Organisationen: (1) Gesellschaftliche Organisationen, die von in China lebenden Ausländern ins Leben gerufen wurden wie Klubs, Handelskammern und Vereinigungen, allerdings ohne kirchliche Vereinigungen; (2) von Ausländern in China gegründete gemeinnützige Organisationen wie Schulen, Krankenhäuser, Kindergärten und

Forschungsinstitute; (3) Repräsentanzen von ausländischen Stiftungen in China; (4) internationale Organisationen.<sup>3</sup>

Mit diesen rechtlichen Grundlagen wurde einer unabhängigen Entwicklung der NGOs in China vorgebaut, und vielfach ist daher auch von sog. GONGOS (*Government Organized Non-Governmental Organisations*) oder QUANGOS (*Quasi Non-Governmental Organisations*) die Rede. Als GONGOS werden große, nationale Organisationen bezeichnet, die ihre Finanzmittel hauptsächlich von der Regierung erhalten. Beispiele sind der *Allchinesische Frauenverband* oder der *Kommunistische Jugendverband*. Missverständlicherweise werden auch diese Organisationen von einigen Autoren zu den NGOs gezählt<sup>4</sup>. Unter QUANGOS werden Organisationen verstanden, die mit dem Ziel der Anbahnung von Kooperationen mit ausländischen NGOs ins Leben gerufen wurden (Liu 2002: 4).

Aufgrund der gesetzlichen Regelungen haben die meisten NGOs in der VR China in der einen oder anderen Form Verbindungen zu Regierungsorganen. He Daofeng, Generalsekretär der Chinesischen Stiftung für Armutsminderung, benennt die Fragen, die in diesem Zusammenhang häufig gestellt werden: Existieren in China überhaupt NGOs im eigentlichen Sinne des Wortes? Welche Unterschiede gibt es zwischen diesen und den chinesischen NGOs? Mit welchen Problemen haben es die chinesischen NGOs zu tun? Und: Worin besteht der Beitrag der NGOs zur Armutsbekämpfung? He argumentiert, dass im Sinne von Lester M. Salamon (*Johns Hopkins Center for Civil Society Studies*) NGOs den folgenden sechs Kriterien gerecht werden müssen, nämlich

- Legalität, d.h. sie müssen rechtlich anerkannt sein im Sinne der staatlichen Gesetzgebung des jeweiligen Landes,
- Unabhängigkeit, d.h. Unabhängigkeit von Regierungsinstitutionen und Regierungsbeamten,
- Gemeinnützigkeit, d.h. dass ihr Ziel nicht in der Gewinnorientierung bestehen darf,
- Selbstverwaltung, d.h. eine interne Selbstverwaltung ohne Kontrolle von außen,
- Freiwilligkeit, d.h. freiwillige Teilnahme an praktischen Aktivitäten und der Organisation der Verwaltung,
- Öffentliches Interesse, d.h. sie müssen öffentliche Ziele verfolgen und der Öffentlichkeit dienen.

Von diesen sechs Kriterien sieht He vier verwirklicht, wobei er einen Unterschied in der Prioritätensetzung der einzelnen Kriterien konstatiert. Als erstes kommt demnach die Legalität, als zweites das öffentliche Interesse, als drittes die Gemeinnützigkeit und als viertes Kriterium die Freiwilligkeit. Was allerdings die Kriterien „Selbstverwaltung“ und „Unabhängigkeit“ betrifft, sieht He diese bei den gegenwärtigen chinesischen NGOs (noch) nicht als gegeben an. Er erklärt dies mit dem Transformationscharakter der chinesischen Gesellschaft (He 2001: 8). Würde man also die Eigenständigkeit als entscheidendes Definitionskriterium

einer NGO ansehen, so würde sicherlich ein großer Teil der zahlreichen Neugründungen in den Bereichen Umweltschutz, *gender mainstreaming*, Gesundheitsversorgung, Armutsminderung, Rechtsberatung usw. aus einer solchen Definition herausfallen.

Die Art der Verbindung zwischen NGOs und den für sie verantwortlichen Regierungsinstitutionen kann stark differieren. Es kann einen relativ engen Verbund geben, wenn beispielsweise bestimmte Funktionen an eine soziale Gruppe delegiert und Finanzmittel hierfür zur Verfügung gestellt werden. Andererseits kann eine NGO relativ autonom sein und auch für ihre Finanzen selbst aufkommen müssen. Vielfach besteht eine Personalunion, wenn z.B. Führungskräfte aus Regierungsabteilungen zu Leitern von NGOs werden. Bedenkt man, dass die Regelungen zur Gründung von gesellschaftlichen Organisationen 1998 zeitgleich mit einer umfassenden Verwaltungsreform stattfanden, so wird diese Form der persönlichen Interaktion noch deutlicher. „Die gesellschaftlichen Organisationen laden in der Regel altgediente, bereits in Pension gegangene Regierungskader ein, Leitungspositionen bei ihnen zu übernehmen und auf diese Weise gute Beziehungen mit der Regierung und mit anderen Organisationen zu etablieren, um so durch den Einfluss der ehemaligen Kader die Arbeit ihrer Gruppe besser erledigen zu können“ (Wang 1998: 134). Aktive Regierungsbeamte dürfen dagegen keine leitenden Funktionen in Stiftungen erfüllen (Liu 2002: 6). Die einheimischen NGOs haben daher vielfach inhärente Verbindungen zu Regierungsorganen. Diese institutionelle Anbindung bedeutet eine gewisse Sicherheit für die chinesischen NGOs, aber zugleich sind sie eingebunden in ein spezifisches System der Ressourcenmobilisierung und der Verwaltungshierarchie.

## Armutsbekämpfung in China: Diskurse und Strategien

Ähnlich wie in anderen Bereichen (z.B. Bildung, Umweltschutz oder Gesundheitsversorgung) hat auch in der chinesischen Armutsbekämpfung der Einfluss von NGOs in den letzten Jahren stetig zugenommen. Bedenkt man, dass Programme der Armutsminderung in ihren Anfängen in den 1980er Jahren noch eine reine Domäne staatlicher Entwicklungspolitik waren, so stellt sich die Frage, wie ist es dazu gekommen ist.

Die Geschichte der chinesischen Armutsbekämpfung gilt als eine Erfolgsstory. Die Reduzierung der Massenarmut als Folge der Agrarreformen in der ersten Hälfte der 1980er Jahre bedeutete nicht nur eine Halbierung der Anzahl der chinesischen Armutsbevölkerung, sondern trug damit auch wesentlich zur Verringerung weltweiter Armut bei. Die Politik wirtschaftlicher Liberalisierung in China reichte jedoch nicht aus, um die ländliche Armut auch in geografisch oder ökologisch ungünstigen Gebieten zu beseitigen. Die chinesische Regierung unternahm daher

seit Mitte der 1980er Jahre gezielte Strukturmaßnahmen zur Bekämpfung der ländlichen Armut. Diese waren Aufgabe des chinesischen Staates und es wurden institutionelle Rahmenbedingungen auf den verschiedenen lokalen Ebenen geschaffen, um das Programm der Armutsbekämpfungspolitik umsetzen zu können.<sup>5</sup>

Die staatliche Armutsbekämpfung in China, die durch einen *top-down*-Ansatz gekennzeichnet ist, stieß dabei in verschiedener Hinsicht an ihre Grenzen. Die Interessen der Regierungsbeamten, die in einem zunehmend marktwirtschaftlich geprägten Umfeld Programme der Armutsminderung vor allem unter Gesichtspunkten lokalen Wirtschaftswachstums umzusetzen suchten, unterschieden sich von denjenigen der armen Leute selbst. Die Staatsvertreter zeigten sich vorrangig an großen Projekten interessiert, an verbesserten Marktbedingungen sowie an der mittel- und langfristigen Entwicklung von Unternehmen, wobei die Verhältnisse und unmittelbaren Belange der Armen leicht übersehen wurden. Sie waren wenig sensibel dafür, die arme Bevölkerung in Entwicklungsvorhaben einzubeziehen, da diese aus ihrer Sicht kaum über Land, Kapital oder andere Produktionsmittel verfügte und es ihr in ihren Augen vielfach an Informationen und Bildung mangelte. In der Regel blieben die Betroffenen daher von Prozessen der Entscheidungsfindung ausgeschlossen. Tendenzen der Zentralisierung und Machtkonzentration in staatlichen Programmen der Armutsbekämpfung schränkten die Initiative und den Handlungsspielraum von Regierungsvertretern ein und ebneten den Weg für bürokratische Verhaltensweisen. All dies hat die Effektivität der Regierungsprogramme beschränkt (Zhao 2001: 884 ff.).

Im Laufe der 1990er Jahre gewann die Unterstützung durch multilaterale und internationale Organisationen zunehmend an Bedeutung für die Bekämpfung der Armut in China. Insbesondere die verschiedenen Unterorganisationen der Vereinten Nationen und die Weltbank haben hierzu beigetragen. Zugleich wurde die Rolle chinesischer und internationaler NGOs bei der Verminderung der Armut in China immer wichtiger. Ein „dritter Sektor“ bildete sich heraus, der sich aus chinesischen und internationalen NGOs, NPOs, Wohlfahrtsinstitutionen und anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen zusammensetzt. Es entstand ein komplexes Geflecht von Akteuren und Institutionen, die als Geber und Empfänger von Finanzmitteln, im Design und der Umsetzung von Programmen und Projekten zur Armutsminderung vielfältige Funktionen wahrnehmen. Im gegenwärtigen 10-Jahres-Programm der chinesischen Regierung zur ländlichen Armutsminderung (2001-2010) wird der Beitrag der NGOs ausdrücklich gewürdigt und ihre noch stärkere Beteiligung explizit begrüßt<sup>6</sup>.

Die Armutsbekämpfung in China wurde lange Zeit nicht nur auf der institutionellen Ebene und der Ebene der Strategien und Maßnahmen vom Staat dominiert, sondern dies fand auch seinen Niederschlag auf der Ebene der Diskurse und Definitionen von Armut und Armutsminderung. Erst in den letzten Jahren

kristallisiert sich ein Paradigmenwechsel heraus, der in Verbindung mit dem sich verändernden institutionellen Gefüge in diesem Bereich zu sehen ist. Im Sinne des Foucaultschen Konzepts der Gouvernementalität ist hiermit auch die Frage nach einem sich verändernden Verhältnis von Herrschaftsmechanismen zu Selbsttechnologien und Subjektivierungsprozessen berührt (vgl. Ziai 2003: 426).

Die chinesische Diskussion der 1990er Jahre war dadurch gekennzeichnet, dass 1. allein *ländliche* Armut im Mittelpunkt stand, 2. das Ziel, bis zum Jahr 2000 die Armut in China grundlegend zu beseitigen, dominierend war, 3. Armut allein unter dem Gesichtspunkt der absoluten Einkommensarmut betrachtet wurde, wobei sich viele Diskussionen um die Höhe und die Art der Festlegung der absoluten oder extremen Armutsgrenze drehten, 4. entsprechend unter dem Aspekt der Methoden fast ausschließlich quantitative Methoden eine Rolle spielten und 5. die Förderung wirtschaftlicher Entwicklung in designierten Armutsregionen als wichtigstes Mittel angesehen wurde, um – im Sinne der Vorstellung „wenn die Flut kommt, hebt sie alle Boote an“ – zu erreichen, dass die unterhalb der Armutsgrenze lebende Bevölkerung sich ernähren und bekleiden und damit die Schwelle der absoluten Armut überwinden könne.

Einwände wurden insbesondere aus den Reihen multilateraler Entwicklungsorganisationen gegen die als zu niedrig angesehene absolute Armutsgrenze erhoben,<sup>7</sup> aber auch gegen eine mangelnde Partizipation seitens der betroffenen Armutsbevölkerung (Gransow 2001). Chinesische Experten kritisierten, dass allein auf wirtschaftliches Wachstum in designierten Armutskreisen ausgerichtete Strategien der Armutsbekämpfung nicht angemessen seien, weil sie die eigentlichen Zielgruppen sowohl innerhalb wie außerhalb dieser Regionen nicht erreichen würden. Sie forderten eine stärkere Ausrichtung auf arme Dörfer und arme Haushalte anstelle von Armutskreisen. Geschlechterspezifische Ansätze fanden auch dies nicht weitgehend genug, da über die Ebene des Haushaltes hinaus die innerfamiliäre Arbeits- und Einkommensverteilung Bestandteil eines Armutsassessments sein müsse und nur auf diese Weise auch das Phänomen einer zunehmenden Feminisierung der Armut in China (im Sinne einer Feminisierung der Landwirtschaft) hinreichend Berücksichtigung finden könne.

Mit ihrem 10-Jahres-Programm (2001-2010) zur Armutsminderung griff die chinesische Regierung zu Beginn des 21. Jahrhunderts zwar einige der genannten Kritikpunkte auf, definierte Zielgruppen innerhalb der Armutsbevölkerung genauer und formulierte Maßnahmen wie insbesondere Mikrokreditprogramme, die sich stärker an den Bedürfnissen der Armutsbevölkerung orientierten. Aber im großen und ganzen fanden nur vergleichsweise geringe Korrekturen in der Ausrichtung der offiziellen Politik der Armutsbekämpfung statt, die besonders mit der Politik der wirtschaftlichen Entwicklung der westlichen Provinzen Chinas gekoppelt wurde, in denen ein großer Teil der chinesischen Armutsbevölkerung

lebt. Hier ist wiederum der Anteil nationaler Minderheiten überproportional hoch. Der Eindruck einer Fortschreibung in der wesentlichen Ausrichtung der staatlichen Politik zur Armutsminderung wird auch durch die andauernde Fixierung auf ländliche Armut verstärkt, die den Anschein erweckt, als handle es sich bei der Armutsbevölkerung um eine immer geringer werdende „Restkategorie“, die durch geeignete Maßnahmen zur Anhebung des Lebensstandards schließlich ganz zum Verschwinden gebracht werden könne. Neue Formen von Armut dagegen, die selbst erst durch die Wachstumsorientierung der chinesischen Reformpolitik hervorgebracht wurden wie städtische Armut, Teile der ländlichen Wanderbevölkerung oder Bauern, die erst infolge von Umsiedlungen für Infrastrukturprojekte in Armut geraten sind, bleiben ausgeblendet.

Gerade diese Themen aber haben Eingang in den neueren chinesischen Diskurs zur Armutsbekämpfung gefunden. Immer differenzierter wurde über das soziale Spektrum der Armutsbevölkerung, die vielfältigen Gründe für Armut und die jeweils angemessenen Gegenstrategien diskutiert. Auch wenn nach wie vor die Frage der Einkommensarmut und der Methoden, mit denen unterschiedliche Zielgruppen (etwa Haushalte mit oder ohne erwerbsfähige Mitglieder) am besten über die Armutsgrenze gehoben werden können, vorherrschend ist, verlagert sich die Diskussion doch mehr und mehr hin zu Ansätzen, die Armut als ein multidimensionales Phänomen analysieren und die die subjektive Seite, die Sichtweisen der Armen selbst, einbeziehen. Dies hat seinen Ausdruck auch in der stärkeren Gewichtung von qualitativen und partizipativen Methoden in Armutsassessments gefunden. Monitoring von Programmen und Projekten zur Armutsminderung in Form der Beteiligung der Zielgruppen gewinnt an Bedeutung auch über den Rahmen internationaler Entwicklungsprojekte hinaus. Man kann daher m. E. durchaus von einem Paradigmenwechsel in dem Sinne sprechen, dass ein allein auf Einkommensarmut ausgerichtetes quantitatives Armutskonzept abgelöst wird von einem mehrdimensionalen Verständnis von Armut, das in stärkerem Maße als bisher Ursachenforschung betreibt, die Frage des Zugangs zu Ressourcen und der Verteilung von Chancen sowie die subjektive Seite von Armutsdefinitionen einbezieht und quantitative Erhebungsmethoden durch qualitative und partizipative Methoden ergänzt.

Dieser Paradigmenwechsel ist sicherlich auf den verbesserten und beschleunigten Fluss von Informationen zurückzuführen, auf die stärkere Eingebundenheit chinesischer Wissenschaftler/innen in internationale Diskussionszusammenhänge seit den 1990er Jahren, die relativ enge Verbindung von akademischer *Community* und Entwicklungspraxis in China und nicht zuletzt auf die Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen dieses Diskurses, wozu die Entstehung einer Marktwirtschaft in China und ihre zunehmende Integration in die Weltwirtschaft

ebenso zählen wie der Einfluss multilateraler Entwicklungsorganisationen und das Auftreten chinesischer und internationaler NGOs in China.

## NGOs in der chinesischen Armutsbekämpfung: Verflechtung mit dem Staatssektor

Im Gefolge der chinesischen Öffnungspolitik wurde bereits 1984 von Seiten der Vereinten Nationen vorgeschlagen, NGOs in die Unterstützung für China einzu-beziehen. In den 1980er Jahren begannen dann internationale Organisationen, sich in China zu engagieren. Insbesondere im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit kamen internationale NGOs nach China. Bis zum Jahr 2000 hatte die *China Association for NGO Cooperation (CANGO)*<sup>8</sup> Beziehungen mit 130 NGOs aufgenommen. In 74 Armutskreisen wurden 260 Projekte finanziert. Durch das wachsende Engagement internationaler NGOs in China wurde auch dazu beigetragen, den Prozess der Herausbildung klarerer Rahmenbedingungen für die chinesischen NGOs voranzutreiben (Huang 2001: 1, 5).

Die internationalen NGOs transferieren ihre Ressourcen, die sie weltweit mobilisiert haben, in die chinesischen Armutsgebiete. Die Schwerpunkte sind unterschiedlich, wie beispielsweise ländliche Bildung oder Agrartechniken. Auch die Vorstellungen zur Umsetzung der Projekte unterscheiden sich voneinander. Einige Organisationen stützen sich hierzu auf die Lokalregierungen, andere errichten ihre eigenen Institutionen zur Implementation der Projekte oder Programme. Auch von der Größenordnung der Organisationen und ihrer Finanzierung her gibt es große Unterschiede (Wang 2001).

Angaben über die genaue Anzahl von internationalen NGOs in China sind allein schon deshalb schwierig, weil es an klaren Prozeduren der Registrierung mangelt und eine Reihe von Organisationen daher zurückhaltend sind, ihren formellen Status öffentlich zu machen. Sie befürchten, dass ihnen die Erlaubnis für ihre Aktivitäten in China verweigert oder entzogen werden könnte. Dabei geht eine Bedrohung für internationale Organisationen, die Ressourcen ins Land bringen und nichts offensichtlich Illegales unternehmen, weniger von offiziellen Stellen aus als möglicherweise von konkurrierenden Einrichtungen, die an eben diesen Ressourcen interessiert sind. Ein weiteres Problem besteht darin, dass viele internationale Organisationen keinen besonderen Wert auf ihre Selbstdarstellung legen, sei es aus Zeitgründen oder weil die Perspektiven unterschiedlichster Sponsoren zu berücksichtigen wären, die schwer unter einen Hut zu bringen sind.

Eine Übersicht aus dem Jahr 1999 verzeichnet 120 Organisationen, möglicherweise liegt deren Zahl aber auch weit höher. Hierzu gehören u.a.

- Stiftungen, die Beihilfen bewilligen, insbesondere aus Hongkong, Japan und dem Westen (geschätzte Zahl: 70),

- Gruppen, die für bestimmte Überzeugungen eintreten (z.B. Umwelt, Menschenrechte) (geschätzte Zahl: 70),
- Humanitäre Organisationen, die nicht selbst Projekte finanzieren, aber bei der Umsetzung von Projekten eng mit chinesischen Organisationen zusammenarbeiten (geschätzte Zahl: 200),
- Kirchliche Gruppen, besonders aus dem Westen, aber auch aus Korea, Singapur und Japan (geschätzte Zahl: mindestens 150) (Fong 1999: ii).

Schätzungen zufolge hat China in den 1990er Jahren jährlich mindestens 100 Mio. US\$ an Projektgeldern entweder direkt von internationalen NGOs oder durch deren Vermittlung erhalten (Fong 1999: i). Das war mehr als die meisten China-Budgets bilateraler Entwicklungsprogramme betragen.

Einige Beispiele für internationale NGOs in China, die in der einen oder anderen Weise Projekte und Programme der Armutsminderung unterstützen, sind die *Ford Foundation*<sup>9</sup>, die *Asia Foundation*<sup>10</sup>, *Worldwide Fund for Nature*<sup>11</sup>, die *Phelex Foundation*<sup>12</sup>, die *Zigen Stiftung*<sup>13</sup> und das *Heifer Projekt/China Programm*<sup>14</sup>. Stiftungen wie die Ford Foundation unterstützen nicht nur Projekte und Programme zu sozialen und zu Umweltbelangen, sie fördern auch gezielt die Entwicklung von NGOs in China durch die Ausbildung von Fachkräften für das Entwicklungsmanagement. Nach Chinas Beitritt zur WTO wird künftig mit einem wachsenden Einfluss internationaler NGOs in China gerechnet.

In den 1990er Jahren, als internationale Hilfsorganisationen in China ihre Programme ausweiteten, nahm auch die Gründung von Basisorganisationen armer Bauern zu, die zumeist im Rahmen der Umsetzung von Projekten entstanden und deren Mitglieder häufig Begünstigte dieser Projekte sind. Diese Basisorganisationen sollen der Nachhaltigkeit der Projektmaßnahmen während ihrer Umsetzung und auch für die Zeit nach Abschluss des Projektes dienen. Im Unterschied zu den internationalen NGOs werden sie auf lokaler Ebene gegründet, d.h. auf der Ebene der Gemeinde oder darunter. Gebiet und Mitgliedschaft sind festgelegt. Die meisten von ihnen agieren nicht unabhängig, sondern werden von internationalen Projekten unterstützt, aus deren Rahmen sie hervorgegangen sind. Zwar wird von den meisten Geberinstitutionen die Nachhaltigkeit der lokalen NGOs angestrebt, aber in der Regel können sie nicht ohne externe Unterstützung überleben. Von einer unabhängigen Existenz sind die lokalen Basisorganisationen in der Regel weit entfernt. Dies liegt vor allem an ihren Verbindungen zu den Lokalregierungen. Schlüsselpersonen in lokalen NGOs kommen häufig von der Lokalregierung und die Organisationen sind bestimmten Regierungsabteilungen untergeordnet. Die Beziehungen zwischen Personal und Mitgliedern in diesen Organisationen ähneln in der Regel denen zwischen Beamten und Bauern. Die Alternative wäre eine beständige Unterstützung von Seiten der internationalen Organisationen (Wang 2001).

Wie bereits angesprochen, unterstützt die Regierung inzwischen selbst eine Stärkung der Rolle der NGOs in der Armutsbekämpfung. Im Regierungsprogramm zur Armutsminderung 2001-2010 wird dies mit den folgenden Worten hervorgehoben: „Es ist ... notwendig, die wichtige Rolle aller sozialen Bereiche in der entwicklungsorientierten Armutsbekämpfung zum Tragen zu bringen und aktiv Bedingungen herzustellen, die es den NGOs ermöglichen, an den Entwicklungsprojekten der Regierung in den Armutsgebieten teilzunehmen oder diese umzusetzen“ (White Paper 2001). Die Formulierung macht deutlich, dass auch in dem neuen Programm die Politik der chinesischen Regierung weiterhin im Mittelpunkt stehen soll. Gleichwohl wird dazu aufgefordert, auf der Grundlage der von der Regierung vorgeschlagenen Ziele und Maßnahmen Voraussetzungen für ein verstärktes Engagement der NGOs zu schaffen. Worin werden die Vorteile der NGOs gesehen?

Im Unterschied zu staatlichen Programmen, so wird argumentiert, verfügen NGOs im Bereich der Armutsbekämpfung über eine Reihe komparativer Vorteile. Zumeist in ländlichen Gegenden tätig, sind ihre Projekte kleiner als die staatlichen Projekte, unbürokratischer, sie können sich gezielter um einzelne arme Haushalte kümmern und mit lokalen Organisationen kooperieren. Sie sind flexibler, können sich eher an die lokalen Verhältnisse anpassen und ihre eigenen Strategien und Methoden hierauf abstimmen. Ferner können sie die Allokation von Ressourcen und Dienstleistungen effektiver vornehmen und die Armen gezielter erreichen. Durch die Dezentralisierung der Regierungsmacht gelangten mehr Ressourcen in die Verfügungsgewalt der chinesischen Gesellschaft. So können etwa die Ressourcen, die für die Armutsbekämpfung bereitgestellt werden (wie Kapital, Training usw.), nur dann effektiv genutzt werden, wenn die Betroffenen selbst einbezogen werden. Gerade hier können die NGOs wichtige Aufgaben übernehmen. Insbesondere können sie die Rolle der Armen stärken und sie in Verhandlungen oder Auseinandersetzungen mit Vertretern der Finanz- und Geschäftswelt stärken (Zhao 2001: 884 ff.).

Obwohl die chinesischen NGOs eine wachsende Rolle bei der Armutsbekämpfung spielen, steckt ihre Entwicklung doch noch in den Kinderschuhen. Verantwortlichkeiten und Rechte sind nicht klar abgegrenzt zwischen Regierung und GONGOs, deren Personal vielfach aus der Regierung stammt und das teilweise deren Schwächen, was Arbeitsstil, mangelnde Initiative, Kreativität und Effizienz betrifft, weiterhin reproduziert. Die internen Organisationsstrukturen von individuellen NGOs lassen zu wünschen übrig. Die Anreize, in NGOs zu arbeiten, sind nur gering, da sie nicht viel zu bieten haben und die Einkünfte niedrig sind. Wie bereits angesprochen, sind die rechtlichen Rahmenbedingungen noch unzureichend, die Registrierungsprozeduren kompliziert und rigoros.

Sie dienen der Kontrolle durch die Regierung und nicht praktischen Erfordernissen des Managements.

Ein weiteres Problem besteht im Auftun von Finanzquellen. Die chinesische Regierung zieht sich mehr und mehr zurück, und immer mehr NGOs müssen sich selbst finanzieren. Für Spenden gibt es im Wesentlichen drei Mittel: Erstens werden Angestellte in Regierungseinrichtungen und großen Betrieben zu Spenden aufgerufen. Dies ist ein nur bedingt freiwilliger Akt. Zweitens werden mit dem Erlös von staatlich organisierten Lotterien soziale Wohlfahrtsbelange unterstützt. Drittens kann man auf einer rein freiwilligen Basis spenden, aber dies macht nur einen sehr geringen Teil der Spenden aus. Zwar gibt es seit 1999 ein Schenkungsgesetz, aber hierfür existieren keine klaren Ausführungsbestimmungen und auch das Steuersystem bietet keine merklichen Vorteile für Unternehmen oder Individuen, die Geld für Spenden ausgeben. Aber das öffentliche Bewusstsein für philanthropische Aktivitäten hat in den letzten Jahren zugenommen. Nach wie vor geht der größte Teil der Spenden an die GONGOS; individuelle NGOs dagegen müssen sich hauptsächlich auf internationale Geber stützen (Liu 2002: 13f.).

Aktive NGOs gibt es insbesondere in Bereichen, die mit Entwicklungsprozessen zu tun haben wie z.B. Umweltschutz, Armutsminderung, Geburtenkontrolle, Schutz von Behinderten, Wohlfahrt für alte Menschen, Schutz der Rechte von Frauen und Kindern, soziale Hilfe und Gemeindeentwicklung (Liu 2000). Auch Bildungsprogramme, u.a. solche in Armutsgebieten, werden im allgemeinen von NGOs unterstützt. Nach Schätzungen des NGO Forschungszentrums an der Qinghua Universität in Beijing sind mehr als 18 % der chinesischen NGOs in der Armutsminderung aktiv (Non-Governmental 2001: 2). Zu den wichtigsten Organisationen in diesem Bereich gehören die *Chinesische Stiftung für die Entwicklung der Frauen* des Allchinesischen Frauenverbandes (nicht zu verwechseln mit dem Frauenverband selbst)<sup>15</sup>, das *Projekt „Hope“*<sup>16</sup>, das *Projekt „Glück“*<sup>17</sup>, die *Chinesische Stiftung für Armutsminderung*<sup>18</sup>, das *Guangcai Programm* von chinesischen Privatunternehmern<sup>19</sup>, die *Chinesische Wohlfahrtseinrichtung*<sup>20</sup>, die *Chinesische Vereinigung für die Kooperation mit NGOs* (CANGO), die *Song Qingling Stiftung*<sup>21</sup>, die *Chinesische Stiftung für Rechtshilfe*<sup>22</sup>, die *Landfrauen-Vereinigung „Nongjianü baishi tong“* (Rural Women Knowing All), die *Amity Stiftung*<sup>23</sup> sowie Forschungsinstitute mit dem Schwerpunkt auf Armutsminderung<sup>24</sup>.

Einige Autoren unterscheiden zwischen *top-down*-Organisationen, d.h. solchen NGOs, die aus Regierungsinstitutionen hervorgegangen sind, und *bottom-up*-Organisationen, die auf individuelle Gründungen zurückgehen (Wang Ming 2003: 85ff.). Als Beispiel für eine *top-down*-Organisation könnte das Projekt „Hope“ angesehen werden, als Beispiel für eine *bottom-up*-Organisation die 1993 gegründete Gruppe um die Zeitschrift „Rural Women Knowing All“.

Das Projekt „*Hope*“ zielt mit dem Bau von Grundschulen auf die Verbesserung der Bildungsbedingungen ab und setzt sich für die Wiedereingliederung von SchulabbrecherInnen ein. Der Schwerpunkt liegt dabei auf armen ländlichen Gebieten. Der Kommunistische Jugendverband mobilisierte Spenden bei der städtischen und bei der ländlichen Bevölkerung in Form von Schenkungen und der Vermittlung von persönlichen Patenschaften zwischen Spendern und Empfängern. Die sehr erfolgreiche Initiative begann mit 137.000 Anschreiben an Unternehmen und wurde später durch Anzeigen in der Presse und durch Nutzung bestehender organisatorischer Kanäle fortgesetzt und ausgeweitet (Sun u.a. 2001(1): 56, 61f.). Die eingeworbenen Mittel wurden zur Errichtung von Grundschulgebäuden verwendet, die den Namen des hauptsächlichen Spenders tragen und „Hope-Grundschulen“ heißen. Die Spendengelder dienen auch dazu, das Schulgeld für Kinder aus armen Haushalten zu bezahlen. Bis Ende 1998 hatte das Projekt Mittel in Höhe von 1.611 Mrd. Yuan eingeworben und 7.111 Grundschulen gebaut. Das Projekt erstreckte sich auf 96 % der Gemeinden und 63 % der Dorfschulen in den designierten Armutskreisen und unterstützte 31 % der SchulabbrecherInnen dabei, zur Schule zurückzukehren (Non-Governmental 2001: 3). Das Projekt geriet allerdings ins Zwielicht, nachdem Spendengelder auf ungeklärte Weise verschwanden (Sausmikat 2003: 9). Gleichwohl ist das Projekt „*Hope*“ sehr populär in China, und es haben sich landesweit zahlreiche „Ableger“ gebildet, so dass ein ausge dehntes Netzwerk entstanden ist (Sun u.a. 2001(1): 62f.).

„*Rural Women Knowing All*“ (Nongjianü baishi tong) ist die einzige Zeitschrift für Landfrauen in China. Sie wurde 1993 von der Frauenaktivistin Xie Lihua gegründet und hatte im Jahre 2001 eine Zirkulation von 200.000 Exemplaren. Formell ist die gleichnamige Gruppe bei der offiziellen Frauen-Zeitung (funü bao) angelagert. Im Rahmen des NGO-Forums der Weltfrauenkonferenz in Beijing 1995 wurden Kontakte zu internationalen Frauen-NGOs geknüpft und weitere Projekte ins Leben gerufen, die insbesondere die Verbesserung der Situation junger Mädchen auf dem Lande und junger Migrantinnen zum Ziel haben. 1996 wurde in Beijing ein Haus als Anlaufstelle für Land-Stadt-Migrantinnen (dagongmei zhi jia) gegründet. 1999 kam, ebenfalls in Beijing, eine Ausbildungsstätte für Mädchen vom Lande hinzu (Deng 2001: 148f.). Diese Gruppe wirbt Spenden insbesondere von internationalen Stiftungen und individuellen Gebern ein. Generell lässt sich sagen, dass NGOs, deren Aktivitäten auf marginalisierte Gruppen abzielen oder die in sensiblen und sozial tabuisierten Bereichen tätig sind, wie z.B. HIV/AIDS-NGOs, eher von internationalen Gebern finanziert werden als von staatlichen Stellen (Howell 2004: 156). Durch dieses Zusammenspiel von internationalen und chinesischen NGOs wird das von der Regierung intendierte staatskorporatistische Arrangement in gewisser Weise unterlaufen.

Eine schematische Zuordnung im Sinne von (staatskorporatistischen) *top-down*-Organisationen und/oder (zivilgesellschaftlichen) *bottom-up*-Organisationen erscheint jedoch problematisch, da beide Formen einer Dynamik unterliegen, die je nach Finanzierungsquellen und sozialen Netzwerken zu spezifischen Mischformen mit Regierungsorganisationen auf zentraler oder lokaler Ebene führen können. So können *top-down*-Organisationen mit gegebenenfalls wachsender finanzieller Unabhängigkeit möglicherweise auch selbständiger agieren oder umgekehrt können *bottom-up*-Organisationen Regierungskader einbeziehen, um an Einfluss zu gewinnen und sich dadurch in eine Abhängigkeit begeben, die ursprünglich nicht vorhanden war. Die Verbindung mit lokalen Regierungsstellen muss auch nicht in jedem Fall als ein hemmender Faktor angesehen werden, sondern kann bei Übereinstimmung in den Zielsetzungen NGO-Vorhaben auch erleichtern oder sogar befördern.

### Staatliche Armutsminderung – NGOs – multilaterale Entwicklungsorganisationen: Neue Formen von *Governance*?

Wie hat sich nun das Verhältnis von staatlichen, gesellschaftlichen und internationalen Segmenten in der chinesischen Armutsbekämpfung entwickelt? Hierzu soll in einem ersten Schritt der Anteil der NGOs an der Finanzierung der Armutsminderung betrachtet werden. Anschließend werden einige Positionen der chinesischen Diskussion zum spezifischen Beitrag der NGOs für die Armutsbekämpfung und zur Veränderung der Steuerungsmechanismen in diesem Bereich vorgestellt.

Während die Zentralregierung im Zeitraum von 1986 bis 1993 insgesamt 41,6 Mrd. Yuan in die Armutsbekämpfung investierte, waren es im Zeitraum zwischen 1994 und 2000 insgesamt 116 Mrd. Yuan, also fast das Dreifache. Neben den Investitionen der Zentralregierung waren die Investitionen auf Ebene der Kreise und andere lokale Investitionen mit 20,27 Mrd. Yuan im Zeitraum 1994-2000 die zweitwichtigste finanzielle Quelle der Armutsbekämpfung. Die dritte Quelle bildete ausländisches Kapital, das in diesem Zeitraum 19,3 Mrd. Yuan ausmachte. 55 % davon waren Kredite von internationalen Organisationen, insbesondere von der Weltbank, und 45 % waren Schenkungen von internationalen NGOs sowie von multilateralen und bilateralen Organisationen. Die vierte Quelle waren gesellschaftliche Spenden von NGOs, die zwischen 1994 und 2000 insgesamt 16,7 Mrd. Yuan ausmachten. Schließlich bildeten gesellschaftliche Mobilisierungen, d.h. Mittel von Regierungsabteilungen, von großen Unternehmen und von Regierungen aus östlichen Provinzen, die Armutsgebiete im Westen des Landes unterstützen, eine fünfte Quelle für die Armutsbekämpfung in Höhe von 16,66 Mrd. Yuan.

Die zentralen Regierungsmittel waren bei weitem dominierend bei der Finanzierung der Armutsbekämpfung. Dies hat sich im Laufe der 1990er Jahre nicht

geändert, auch wenn das Volumen der Investitionen in die Armutsminderung insgesamt zugenommen hat.

*Tabelle 1: Finanzierung des chinesischen „8-7-Planes“<sup>425</sup> zur Armutsbekämpfung 1994-2000 (Mrd. Yuan)*

		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	gesamt
<b>1</b>	<b>Mittel der Zentralregierung</b>	<b>9,79</b>	<b>9,85</b>	<b>10,8</b>	<b>15,3</b>	<b>18,3</b>	<b>25,8</b>	<b>26,5</b>	<b>115,5 (116,5)*</b>
a.	Kredite	4,55	4,55	5,58	8,5	10,0	15,0	15,0	(63,18)
b.	Finanzmittel	1,24	1,3	1,3	2,82	3,3	4,3	4,7	(18,96)
c.	„Food-for-Work“-Programme	4,0	4,0	4,0	4,0	5,0	6,5	6,9	(34,40)
<b>2</b>	<b>Zusatzmittel von Provinzen u.a. lokalen Ebenen</b>	<b>1,11</b>	<b>1,7</b>	<b>0,74</b>	<b>4,46</b>	<b>4,02</b>	<b>3,75</b>	<b>4,49</b>	<b>20,27</b>
<b>3</b>	<b>Genutztes ausländisches Kapital</b>	<b>(2,32)</b>	<b>(3,14)</b>	<b>(4,13)</b>	<b>(2,291)</b>	<b>(2,291)</b>	<b>(2,48)</b>	<b>(2,61)</b>	<b>(19,28)</b>
a.	Ausländische Schulden	1,276	1,73	2,27	1,26	1,26	1,36	1,44	10,58
b.	Multilateral, bilateral, NGO	1,044	1,41	1,86	1,031	1,031	1,12	1,17	8,70
<b>4</b>	<b>Gesellschaftliche Spenden (NGO)</b>	<b>0,25</b>	<b>0,3</b>	<b>0,351</b>	<b>3,34</b>	<b>5,4</b>	<b>3,35</b>	<b>3,69</b>	<b>16,70</b>
<b>5</b>	<b>Gesellschaftliche Mobilisierungen</b>	<b>0,296</b>	<b>2,22</b>	<b>2,0</b>	<b>3,49</b>	<b>2,70</b>	<b>3,54</b>	<b>2,41</b>	<b>16,66</b>
a.	Zentrale Regierungsabteilungen und Unternehmen	0,296	0,95	0,92	0,56	0,59	1,15	1,0	
b.	Regierungsabteilungen und Unternehmen auf Provinz- u.a. lokalen Ebenen	-	1,27	1,08	2,23	1,77	1,8	1,8	
c.	Unterstützungen des Ostens für den Westen	-	-	-	0,70	0,34	0,59	0,61	
<b>gesamt</b>		<b>13,74</b>	<b>17,20</b>	<b>18,00</b>	<b>28,87</b>	<b>32,70</b>	<b>38,90</b>	<b>39,70</b>	<b>189,11</b>

Quelle: He Daofeng 2001: 6 (\* eigene Berechnungen in Klammern; einzelne Summen stimmen nicht überein, sind hier aber entsprechend der Quelle wiedergegeben). 1 Mrd. Yuan entspricht seit Ende der 1990er Jahre in etwa 125 Mio. US\$ (8:1).

Wie Tabelle 2 auf der folgenden Seite zeigt, betrug der Anteil der NGOs an den Investitionen in die Armutsbekämpfung zwischen 1994 und 2000 im Durchschnitt 28 %. Bei dieser Tabelle ist zu berücksichtigen, dass darin auch die Investitionen multilateraler Organisationen zu den NGO-Investitionen gerechnet werden (vgl. in Tabelle 1 die Sparten 3, 4 und 5 zusammengefasst). Würde man etwa die aus-

ländischen Kredite multilateraler Organisationen (Sparte 3a) herausnehmen, so käme man auf NGO-Investitionen in Höhe von 42,06 Mrd. Yuan und damit einen prozentualen Anteil von 22 % für den genannten Zeitraum. In jedem Fall nimmt sich der Anteil der NGO-Investitionen quantitativ eher bescheiden aus. Wie bereits oben angesprochen, liegt die Bedeutung der NGOs für die Armutsminderung nicht unbedingt in erster Linie in ihrem quantitativen finanziellen Beitrag als vielmehr in der Vermittlung von innovativen Ansätzen und neuen Möglichkeiten nachhaltiger Maßnahmen.

*Tabelle 2: Finanzieller Beitrag der NGOs zur chinesischen Armutsbekämpfung (Mrd. Yuan)*

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	gesamt
Investitionen gesamt	13,74	17,2	18,0	28,87	32,7	38,9	39,7	189,11
Anteil in %	100	100	100	100	100	100	100	100
Regierungsinvestitionen	10,89	11,55	11,54	19,76	22,3	29,55	30,29	135,70
Anteil in %	79,2	67,1	64,1	68,4	68,2	75,9	77,6	72,0
NGO Investitionen (gesellschaftliche Armutsbekämpfung)	2,85	5,65	6,46	9,11	10,4	9,35	8,71	52,70
Anteil in %	20,8	32,9	35,9	31,6	31,8	24,1	22,4	28,0

Quelle: He Daofeng 2001: 9; einzelne Summen stimmen nicht überein, sind hier aber entsprechend der Quelle wiedergegeben.

Kang Xiaoguang vom Forschungszentrum zur Lage der Nation an der Chinesischen Akademie der Wissenschaften, der eine ausführliche Untersuchung zur Rolle der NGOs in der Armutsbekämpfung unternommen hat, kommt zu dem Schluss, dass im Bereich der Armutsbekämpfung sowohl die Regierungen wie auch die NGOs über jeweils spezifische komparative Vorteile verfügen (Kang 2001a). Während er die Vorteile der Regierung in ihrer Kapazität der Ressourcenmobilisierung und der Popularisierung neuer Ansätze und Systeme sieht, verortet er die komparativen Vorteile der NGOs in ihrer Effizienz, ihrem hohen Grad an Sensibilität und ihrem Willen zur Erneuerung. Umgekehrt sieht Kang als Nachteile der Regierungsinstitutionen deren geringe Effizienz bei der Nutzung von Ressourcen, eine mangelnde Sensibilität und eine nur schwache Innovationsneigung, während er bei den NGOs vor allem ungenügende Potentiale der Ressourcenmobilisierung konstatiert.

Vor dem Hintergrund dieser Charakterisierung schlägt Kang vor, die Stärken der Regierungsorgane und die Stärken der NGOs so miteinander zu verbinden, dass dabei positive Synergieeffekte entstehen. Beide Seiten sollten sich als Partner anerkennen und nicht als Konkurrenten agieren. So könnten beispielsweise

von den NGOs neue Modelle ausprobiert werden, die die Regierung dann in größerem Maßstab propagieren könne. An die Adresse der Regierung gerichtet empfiehlt Kang, die Registrierungs- und Verwaltungsrichtlinien gegenüber den NGOs schrittweise zu lockern und deren Unabhängigkeit und Selbstverwaltung zu fördern. Verwaltungsmonopole über Ressourcen öffentlicher Wohlfahrt sollten aufgebrochen und in offene, marktformige Wettbewerbsstrukturen überführt werden. NGOs sollten in die Lage versetzt werden, mit Regierungsabteilungen um finanzielle Ressourcen der Armutsbekämpfung konkurrieren zu können. Auch sollten regierungsabhängige, private und internationale NGOs gleich behandelt werden. Ausländische NGOs sollten ermutigt werden, sich noch stärker in der chinesischen Armutsbekämpfung zu engagieren. Weiterhin fordert Kang die Schaffung günstigerer Rahmenbedingungen für NGOs, insbesondere eine verbesserte Gesetzgebung und die Einführung von effektiven Evaluierungsmechanismen und Supervisionssystemen (Kang 2001b).

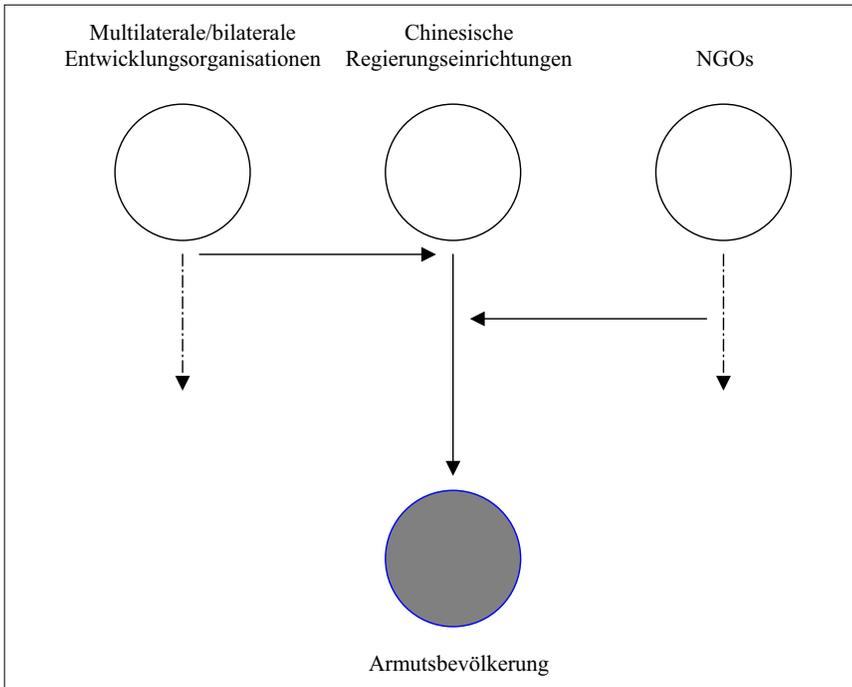
Was Kang nicht berücksichtigt, ist die Rolle der multilateralen und bilateralen Entwicklungsorganisationen im Gefüge der chinesischen Armutsbekämpfung. Zwar spielen auch sie, bezogen auf die Finanzierung der Armutsbekämpfung im engeren Sinne, nur eine untergeordnete Rolle, aber z.B. die multilateralen Entwicklungsbanken wie Weltbank und Asiatische Entwicklungsbank sind wichtige Kreditgeber für chinesische Infrastrukturprogramme und -projekte und haben ein anderes wirtschaftliches und politisches Gewicht als die NGOs. Zudem haben sie sich in den letzten Jahren verstärkt für die Kooperation mit NGOs im Rahmen ihrer Programme und Projekte ausgesprochen und hierfür eine Reihe institutioneller Voraussetzungen geschaffen (Report 2001; Working 2003).

Wie würde ein Vergleich der komparativen Vorteile zwischen multilateralen Entwicklungsorganisationen und NGOs in China ausfallen? Es kann vermutet werden, dass man hier bis zu einem gewissen Grade zu ähnlichen Ergebnissen kommen würde, wie Kang sie für das Verhältnis zwischen Regierungsorganisationen und NGOs beschrieben hat: Während die multilateralen Organisationen mehr Möglichkeiten der Ressourcenmobilisierung und der Verwirklichung von Maßnahmen in großem Umfang haben, können die NGOs gezielter auf lokale Bedürfnisse reagieren und lokale Ressourcen und Partizipationspotentiale mobilisieren. Auch im Verhältnis zwischen multilateralen Entwicklungsorganisationen und NGOs gilt es daher, die jeweiligen komparativen Vorteile miteinander zu verbinden und Synergieeffekte zu fördern. Wie in anderen Ländern auch, gestaltet sich dieses Zusammenspiel in China nicht immer harmonisch, da hier unterschiedliche partikuläre Perspektiven, Interessen und Loyalitäten aufeinander treffen. Die Zunahme von Akteuren auf zentraler und lokaler Ebene, mit regionalem, nationalem oder globalem Hintergrund, all dies macht die Durchführung von Projekten und Programmen der Armutsbekämpfung in

China komplexer und komplizierter. Ziele und Maßnahmen müssen ausgehandelt werden, unterschiedliche Verwaltungsroutinen aufeinander abgestimmt werden u.ä. Gleichzeitig können auf diese Weise Schwerpunktvorhaben konzentriert und gezielt angegangen werden.

Beim herkömmlichen System der Armutsbekämpfung in China, wie es sich in den 1980er Jahren herausgebildet hat, standen allein die Regierungsorganisationen im Mittelpunkt. Beiträge von internationalen Entwicklungsorganisationen und NGOs waren nur vermittelt über diese möglich. Die Armutsbbevölkerung selbst war ohne Einfluss und Objekt von Maßnahmen, die in erster Linie auf lokales Wirtschaftswachstum abzielten.

*Schaubild 2: Herkömmliches System der Armutsbekämpfung*



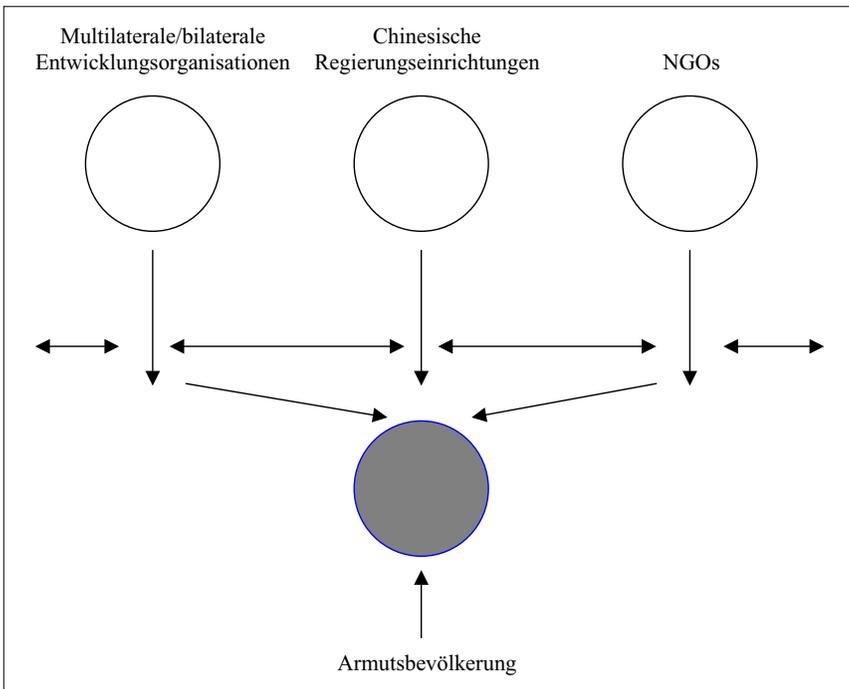
Quelle: Shen Hong 1999: 77

Im Zuge der weiteren Öffnung Chinas, seiner Dezentralisierung und auch unter dem Einfluss von Globalisierungsprozessen nimmt nicht nur die Zahl der Akteure zu, sondern auch ihre Beziehungen untereinander werden vielfältiger. Neuartige Kooperationen und Partnerschaften entstehen, Netzwerke werden geschaffen, die

in ihrer Reichweite ganz unterschiedliche globale, nationale oder lokale Dynamiken entfalten können. Überhaupt ergeben sich neuartige dynamische Verflechtungen zwischen globaler, nationaler und lokaler Ebene, die positive Synergieeffekte hervorbringen können, aber auch Formen negativer Dynamik annehmen können<sup>26</sup>.

Durch die massenhafte Gründung von gesellschaftlichen Organisationen in den 1990er Jahren ist es zu einer dualen Organisationsstruktur gekommen, bestehend aus einer vertikalen Struktur, in deren Zentrum die administrative Subordination steht, und einer Netzwerkstruktur der gesellschaftlichen Organisationen auf horizontaler Ebene. Die vertikale Struktur ist weiterhin dominant, während die horizontale Struktur eine integrative Funktion bei der Dezentralisierung und Restrukturierung des Organisationssystems ausübt. Dies hat den Nebeneffekt gehabt, dass die gesellschaftlichen Organisationen zu einer verbesserten Kommunikation zwischen Regierungsabteilungen derselben Ebene beitragen haben. Diese konnten früher nur vermittelt durch die höheren Ebenen ihrer jeweiligen Hierarchien miteinander in Kontakt treten. Zunehmend werden daher Flexibili-

*Schaubild 3: Neues System der Armutsbekämpfung*



Quelle: Shen Hong 1999: 78

tät, Beziehungen zu Interessengruppen und Effektivität der Verwaltung in gesellschaftlichen Organisationen auch von Regierungsfunktionären anerkannt (Wang 1998: 136, 141). Internationale Entwicklungsorganisationen und NGOs haben immer mehr Möglichkeiten, ihre Programme direkt umzusetzen, womit vielfach auch eine neue Betonung von partizipativen Ansätzen einhergeht.

Zwar stehen die Maßnahmen der chinesischen Regierung nach wie vor im Mittelpunkt der chinesischen Armutsbekämpfung, aber die direkte Zusammenarbeit mit der lokalen Ebene und den unmittelbar Betroffenen sowie deren Mitwirkung hat zugenommen. Die Aufgaben der NGOs werden dabei insbesondere in den folgenden Bereichen gesehen: Auf der Makroebene können NGOs zu Verbesserungen der Finanzierungssysteme für grundlegende soziale Dienste beitragen usw. Auf der Mesoebene können NGOs gezielte Trainings mit Regierungsbeamten durchführen, die in der Armutsminderung tätig sind. Diese brauchen ein stärkeres Problembewusstsein zu Fragen wie partizipatorische Ansätze, geschlechtsspezifische Aspekte, soziale Dimensionen, integrierte ländliche Entwicklung oder nachhaltige Entwicklung. Auch bei der Erarbeitung von Modellen des Projektmanagements können NGOs einen wichtigen Beitrag leisten. Weiterhin ist der Aufbau unabhängiger Datenbanken durch NGOs als hilfreich für die praktische Umsetzung der Armutsbekämpfungspolitik anzusehen. Formelle und informelle Netzwerke zum Austausch von Informationen zwischen Projekten und Projektgebieten, Provinzen, Gemeinden oder Dörfern können außerordentlich nützlich sein, um Wissen über Formen der Armutsbekämpfung und Erfahrungen beim Einsatz bestimmter Technologien auszutauschen.

Durch die Koordination des Systems der Vereinten Nationen können die NGOs eine Brücke bilden für die Errichtung von Regierungspartnerschaften mit ausländischen und internationalen Entwicklungsinstitutionen. Sie können ebenfalls eine Brücke bilden zwischen Regierungen und Zielgemeinden. Einer der Schlüsselfaktoren für den Erfolg der Armutsbekämpfung besteht in der Verbesserung des Managements durch lokale Beamte. Hier ist es notwendig, Partnerschaften mit anderen Einrichtungen, internationalen Organisationen, privaten Geschäftskreisen, NGOs und den Zielgruppen selbst zu errichten. Gemeindeorganisationen werden insbesondere in zahlreichen UN-Projekten als wichtige Faktoren anerkannt, um nachhaltige Ergebnisse der Armutsbekämpfung erzielen zu können (Zuo 2001: 3-9).

## Perspektiven der NGOs in China: Neoliberale Entwicklung, Stärkung des Staates oder globalisierte Sozialpolitik?

Im Bereich der chinesischen Armutsbekämpfungspolitik zeichnen sich unterschiedliche Entwicklungstendenzen ab, aus denen sich idealtypisch drei zukünftige Szenarien ableiten lassen, nämlich *erstens* ein neoliberales Szenario, in dem der Staat seine

soziale Verantwortung auf die (nationale und internationale) Gesellschaft abwälzt; *zweitens* ein staatszentriertes Szenario, bei dem neue (partizipatorische und internationalisierte) Formen von *Governance* vorrangig dazu dienen, den chinesischen Staat zu stärken; und *drittens* ein Szenario sich globalisierender Sozialpolitik, in dem der „dritte Sektor“ in Verbindung mit dem Staat und dem Markt dazu beiträgt, Sozial- und Umweltverträglichkeit von Globalisierungsprozessen zu fördern.

### Ein neoliberales Szenario, in dem der Staat seine soziale Verantwortung auf die (nationale und internationale) Gesellschaft abwälzt

Erstens lässt sich das Bild eines finanziell und organisatorisch überforderten Staates zeichnen, der immer weniger in der Lage ist, die sozialen Härten, die als Folge der Ausweitung von Rationalisierungsmaßnahmen und der Ausbreitung marktwirtschaftlicher Verhältnisse massenhaft in China entstehen, aufzufangen und abzufedern. Kosten im Bildungs- und Gesundheitswesen werden auf die BürgerInnen abgewälzt. „Eine Kernaussage der neoliberalen Globalisierungsideen besteht in der Vorstellung der Schwächung des Nationalstaates oder der Minimalisierung des Staates. Damit Hand in Hand gehen Forderungen, dass der Staat seine Politik der Interventionen und Sozialversicherungssysteme über Bord werfen soll, dass Marktregeln die soziale Entwicklung ersetzen, während gleichzeitig auf Kapitalverhältnissen basierende Beziehungen von der sozialen Sphäre Besitz ergreifen“ (Wang Hui 2003: 127). Deklariert als Formen gelenkter Dezentralisierung, werden mehr und mehr gesellschaftliche Aufgaben aus den Händen des Staates in gesellschaftliche, individuelle und private Verantwortlichkeiten abgegeben. Dies mag im Gegenzug zu einer Stärkung von Familienverbänden und kollektiven Haushaltsstrategien führen, zugleich findet jedoch durch die rapide gestiegene Mobilität der chinesischen Gesellschaft, das geringere Bevölkerungswachstum und die Zunahme entkollektivierter Siedlungs- und Lebensformen eine Auflösung von Familien- und Nachbarschaftsverbänden statt. Gerade hier, wo der Staat in seiner sozialen Fürsorgepflicht wieder stärker gefragt wäre, versagt er jedoch, und gerade diejenigen, die ohnehin nicht zu den Gewinnern des chinesischen Wirtschaftsaufschwungs zählen, haben die Folgen in Form zusätzlicher sozialer Härten zu tragen.

### Ein staatszentriertes Szenario, bei dem neue (partizipatorische und internationalisierte) Formen von *Governance* vorrangig dazu dienen, den chinesischen Staat zu stärken

Die Reformen in Chinas öffentlichem Sektor betonen die Bedeutung von Effizienz und Effektivität und versuchen, eine Antwort auf Bedenken zu geben, die

hinsichtlich von Verlässlichkeit, Partizipation und Transparenz, und damit Kernelementen von *Good Governance*, im Rahmen der fortdauernden KP-Herrschaft geäußert wurden. Bei diesen Reformen wurde auch den NGOs eine spezifische Rolle zgedacht, in den Worten von John Burns:

„Um die finanziellen Lasten zu reduzieren, die der Regierung durch die alternde Bevölkerung und die wachsende Arbeitslosigkeit im Hinblick auf die soziale Sicherung aufgebürdet werden, haben sich die Behörden Quasi-Regierungsorganisationen und Nichtregierungsorganisationen zugewandt... Um die Effektivität zu erhöhen, haben sie den Wettbewerb zwischen öffentlichen Einrichtungen betont, sie haben die Partizipation erhöht, um die Opposition gegen offizielle Entwicklungspläne zu verringern, und sie haben die staatlichen Kapazitäten im Hinblick auf Gesetzgebung und gerichtliche Entscheidungen verbessert. Wachsende Transparenz, eine Initiative des Zentralstaates, ist so ausgelegt, dass dadurch sichergestellt wird, dass die lokalen Beamten die staatliche Politik auch umsetzen. Obgleich die Regierung die Entwicklung von Quasi-Regierungsorganisationen und Nichtregierungsorganisationen gefördert hat, wurde dies eingebettet in ein Kontrollschema, das die Position des Staates stärkt“ (Burns 2002: 230f.).

Ein Szenario sich globalisierender Sozialpolitik, in dem der „dritte Sektor“ in Verbindung mit dem Staat und dem Markt dazu beiträgt, Sozial- und Umweltverträglichkeit von Globalisierungsprozessen zu fördern

Der Prozess der Pluralisierung von Wohlfahrtsinstitutionen, den wir gegenwärtig in der chinesischen Armutsbekämpfung beobachten, lässt sich schließlich auch als Ausdruck neuer Formen und Herausforderungen globalisierter Sozialpolitik interpretieren. Der chinesische Staat verliert an wirtschaftlicher und sozialer Steuerungsfähigkeit und gibt zentralisierte Verantwortung ab, während gleichzeitig internationale Organisationen und lokale Ebenen an Bedeutung in der chinesischen Armutsbekämpfung gewinnen. Dies führt zu neuartigen Formen von Kooperationen und Partnerschaften, aber auch zu Konkurrenz um Ressourcen und zu neuen Wettbewerbskonstellationen. Die chinesische Gesellschaft mit ihren unterschiedlichen Entwicklungsständen und Lebensstandards, ihren Ressourcen- und Umweltproblemen, ihrer Tendenz zu rascher sozialer Polarisierung, zu Urbanisierung und Mobilität, hat in besonderem Maße Aufgaben zu lösen, die sich auch für die Weltgesellschaft insgesamt stellen. Mit der Verständigung auf ein Leitbild nachhaltiger Entwicklung, das wirtschaftliche Effizienz, soziale Gerechtigkeit und den Erhalt der natürlichen Umwelt als gleichrangige Interessen formuliert, ist ein gemeinsamer Kristallisationspunkt sich globalisierender Sozialpolitik sowohl im Hinblick auf Theorien und Praktiken der Armutsbekämpfung

gegeben wie auch im Hinblick auf die Koordination und das Zusammenspiel ganz unterschiedlicher Institutionen und Ebenen der Armutsbekämpfung in China.

## Anmerkungen

- 1 Vgl. hierzu Pei 1994: 50, Unger & Chan 1995: 38; Gransow 1997: 81f.
- 2 Ich folge hier dem chinesischen Begriff *shehui tuanti*, der maßgeblich im Zusammenhang mit Registrierungen ist, jedoch nichts über die Eigenständigkeit oder Unabhängigkeit von Organisationen im Sinne westlicher NGOs aussagt.
- 3 [http://chinaproject.net/Texts/NGO\\_status.shtml](http://chinaproject.net/Texts/NGO_status.shtml), aufgerufen am 17. 1. 2004.
- 4 Vgl. z. B. Directory of Chinese Women's NGOs, o.O., o.J. (1995).
- 5 Das Programm hat vier Phasen durchlaufen: *1. Phase 1979-1985 (Strukturenreformen)*: Die Einführung eines Verantwortlichkeitssystems der Haushalte schuf Voraussetzungen, um die Produktionskapazitäten der ländlichen Haushalte freizusetzen. Die offizielle Politik zur Armutsbekämpfung war auf die Bereitstellung einer Basishilfe und auf finanzielle Unterstützung ausgerichtet. Nach der von der chinesischen Regierung festgelegten Armutsgrenze, die weit unterhalb der von der Weltbank festgelegten und international anerkannten Grenze von 1 US\$ pro Person und Tag lag (vgl. Anm. 7), betrug die Anzahl der Armutsbevölkerung im Jahre 1978 250 Mio. Menschen oder 30,7 % der gesamten ländlichen Bevölkerung. Bis 1985 sank diese Zahl auf 125 Mio. Menschen oder 14,8 % der gesamten ländlichen Bevölkerung.
  2. *Phase 1986-1993 (regionaler Entwicklungsansatz)*: Die zweite Phase war durch eine entwicklungsorientierte Armutsbekämpfungspolitik gekennzeichnet, die auf Armutsregionen und nicht auf Armutshaushalte ausgerichtet war. Die Mittel zur Armutsbekämpfung wurden nun als Kredite und nicht mehr als Schenkungen vergeben, um die Lokalregierungen dazu zu bringen, die Mittel effektiver einzusetzen. Die chinesische Regierung unternahm hierzu eine Reihe von Maßnahmen wie die Einrichtung besonderer Einheiten zur Unterstützung der Armen, die Bereitstellung spezieller Fonds und die Förderung einer entwicklungsorientierten Armutsminderungspolitik. Die Zahl der ländlichen Armen fiel von 125 Mio. auf 80 Mio. Damit ging der Anteil der Armutsbevölkerung an der gesamten ländlichen Bevölkerung von 14,8 % auf 8,7 % zurück.
  3. *Phase 1994-2000 (8/7 Plan)*: Die Verteilung ländlicher Armut wies offensichtliche geografische Charakteristika auf, nämlich eine Konzentration in den zentralen und westlichen Provinzen Chinas, in bergigen Gebieten im Südwesten Chinas und anderen Gegenden mit ungünstigen natürlichen Verhältnissen. Durch den sog. 8/7 Plan sollten 80 Mio. Arme innerhalb von 7 Jahren (1994-2000) aus der Armut gehoben werden. Bis zum Jahr 2000 sollten Probleme der Ernährung und Bekleidung für die ländlichen Bedürftigen im wesentlichen gelöst sein. Die Anzahl der Armutsbevölkerung ging auf 30 Mio. oder 3 % der gesamten ländlichen Bevölkerung zurück.
  4. *Phase 2001-2010 (10-Jahres-Programm)*: Zu Beginn des 21. Jahrhundert setzte die chinesische Regierung ihre Politik der Armutsbekämpfung mit neuen Schwerpunkten in Gebieten von nationalen Minderheiten, in den früheren revolutionären Basisgebieten, den Grenzgebieten sowie den Mangelgebieten in den zentralen und westlichen Regionen Chinas fort. Seit den 1990er Jahren hat die chinesische Regierung den Austausch und die Kooperation mit internationalen Hilfsorganisationen im Bereich der Armutsbekämpfung verstärkt. Internationale Erfahrungen wurden aufgenommen und die aktive Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen wurde verstärkt. Die Weltbank war eine der ersten internationalen Institutionen, die mit der chinesischen Regierung kooperierte und in großem Umfang investierte (White Paper 2001).
- 6 Siehe ausführlicher hierzu den Abschnitt „NGOs in der chinesischen Armutsbekämpfung“.

- 7 Die absolute Armutsgrenze wurde von chinesischer Seite erstmals 1985 als ein Jahresnettoeinkommen in Höhe von 206 Yuan pro Kopf festgelegt, 1990 angehoben auf 300 Yuan und 2000 auf 625 Yuan (White paper 2001; 8 Yuan entsprechen 1 US\$). Auf dieser Grundlage wurde die ländliche Armutsbevölkerung in China offiziell mit 125 Mio. im Jahre 1985, 85 Mio. im Jahre 1990 und 26 Mio. im Jahre 2000 beziffert. Die Weltbank, die ursprünglich eine ähnliche Berechnungsgrundlage benutzt hatte wie die chinesische Seite, legte ab 1990 den internationalen Standard von 1 US\$ pro Person und Tag zu Grunde und kam so auf eine ländliche Armutsbevölkerung in China von 280 Mio. (Birk 2001: 11f.).
- 8 Die *Chinesische Vereinigung für die Kooperation mit NGOs* (Zhongguo guoji minjian zuzhi hezuo cujinhui/China Association for NGO Cooperation = CANGO) ist ein Netzwerk chinesischer NGOs, die sich mit Armutsminderung, Umweltschutz und sozialer Entwicklung in armen, abgelegenen und Minderheiten-Gebieten Chinas befassen. Schwerpunkte sind integrierte Gemeindeentwicklung, Grundschulziehung für Kinder in Bergregionen, Training für arme Landfrauen, um ihre Lese- und Schreibfähigkeiten und ihre praktischen Kenntnisse zu verbessern, Mikrokredite für arme Bauern und landwirtschaftliche Entwicklungsprojekte in Bereichen wie Handwerk, Obstanbau, Aufforstung usw. Die Vereinigung dient insbesondere der Vernetzung chinesischer und internationaler NGOs.
- 9 Die *Ford Foundation* (Fute jijinhui) stellt Forschungsmittel für Untersuchungen zur ländlichen Armut, zum nachhaltigen Ressourcenmanagement, zur Entwicklung von Hochlandregionen sowie zur Verbreitung partizipatorischer Methoden zur Verfügung. Ihre Forschungsinteressen umfassen Mikrokredite, Gesundheitsversorgung und Migration. Die Aktivitäten der Ford Foundation im Bereich der Armutsminderung sind gemeindebasiert und partizipatorisch; im Zentrum stehen Frauen, Minderheiten und das Management von Naturressourcen.
- 10 Die *Asia Foundation* (Yazhou jijinhui) unterstützt die Entwicklung von Institutionen, Führungskräften und politischen Maßnahmen, die für effektive Regierungsführung und Rechtssysteme benötigt werden, die sich aktiv für die Entwicklung der Zivilgesellschaft und für erfolgreiche Wirtschaftsreformen und nachhaltige Entwicklung einsetzen. Sie engagiert sich für die gemeinsamen Interessen der USA und der asiatisch-pazifischen Region. Ursprünglich stand die Ausbildung junger chinesischer Diplomaten in den USA im Vordergrund.
- 11 Der *Worldwide Fund for Nature* (Shijie ziran jijinhui) unterhält Programme zur Umwelterziehung in armen Gebieten. Schwerpunkte liegen auf formaler Bildung, Gemeindebildung und der Entwicklung von Bildungsressourcen.
- 12 Die *Phelex Foundation* unterstützt Elementarbildung für finanziell, sozial und physisch benachteiligte Personen, besonders in Armutsgebieten. Ein nachhaltiges Hilfsprogramm für Schulgeld (*Sustainable Tuition Aid Program*) ist auf die Schaffung von finanziellen Mitteln ausgerichtet, durch die Schulen Arbeits- und Lern-Programme, Partnerschaften und ehrenamtliche Tätigkeiten organisieren können.
- 13 Die *Zigen Stiftung für ländliche Bildung und Entwicklung* (Zhongguo sigen xiangcun jiaoyu yu fazhan jijinhui) fördert Bildung, wirtschaftliche und soziale Entwicklungen in verarmten Gebieten. Sie unterstützt insbesondere Lehrer und Schülerinnen in Grund- und Mittelschulen und hilft beim Aufbau und Erhalt von Schuleinrichtungen und Bibliotheken.
- 14 *Heifer Project International/China Program* (Guoji xiao muniu xiangmu zuzhi Zhongguo xiangmu) ist eine Organisation für ländliche Entwicklung, die 1944 gegründet wurde. Zwischen 1984 und 2001 wurden 40 Projekte in 11 Provinzen durchgeführt. 27.587 Familien wurden mit 2,42 Mio. Tieren versorgt. Die meisten Familien konnten ihre Einkommen innerhalb von fünf Jahren verdoppeln oder sogar verdreifachen. Mehrere Projekte gewannen Preise. Projekte werden für einen begrenzten Zeitraum gefördert und müssen so angelegt sein, dass sie sich selbst tragen können.
- 15 Die *Chinesische Stiftung für die Entwicklung der Frauen* (Zhongguo funü fazhan jijinhui) des Allchinesischen Frauenverbandes unternimmt Aktivitäten zur Armutsminderung besonders in

zwei Formen: Zum einen unterstützt sie arme Frauen durch einkommensgenerierende Maßnahmen und zum anderen stellt sie soziale Dienstleistungen in Verbindung mit armutsmindernden Aktivitäten zur Verfügung. So werden beispielsweise Familienplanung und Verringerung der Analphabetenrate bei Frauen als Bestandteile von Armutsminderung angesehen. Angaben des Frauenverbandes zufolge wurden zwischen 1986 und 1999 2.18 Mio. Frauen bei ihrem Bemühen unterstützt, der Armut zu entkommen. Die Aktivitäten umfassten:

1. Training in neuen landwirtschaftlichen Techniken und Kampagnen zum Lesen- und Schreibenlernen für illiterate Frauen;
  2. ein spezielles Aktionsprogramm zur Verminderung der Armut von Frauen;
  3. Förderung gegenseitiger Unterstützung von Frauen zwischen und innerhalb von Regionen. Hierzu zählte die „Hand-in-Hand-Aktion“ (shou la shou), bei der wohlhabendere und/oder gebildete Frauen arme Frauen durch technische und finanzielle Hilfe unterstützen sollten. Schätzungen zufolge haben im Jahre 1996 660.000 Frauen auf diese Weise Hilfe erhalten. Ein weiterer Ansatz besteht darin, dass Frauen aus den östlichen Provinzen Chinas Frauen aus den westlichen Provinzen unterstützen;
  4. Organisierung von armen Frauen in kleinen Gruppen, um durch Mikrokredite einkommensgenerierende Aktivitäten durchführen zu können. In der Regel werden die Mikrokredit-Programme des Frauenverbandes mit Erziehung zur Familienplanung und mit Formen von Training verbunden;
  5. der „Frühlingsblüten-Plan“ (chunlei jihua/Spring Bud Plan) zur schulischen Wiedereingliederung von Schulabbrecherinnen. Dieser Plan wird vom Kinderfonds des Frauenverbandes verwaltet. 200 Mio. Yuan wurden aus dem In- und Ausland gespendet. Damit wurde 900.000 Mädchen der weitere Schulbesuch ermöglicht (Non-Governmental 2001: 3).
- 16 Das „Projekt Hoffnung“ (xiwang xiangmu/Project Hope) wird seit 1989 vom *Allchinesischen Kommunistischen Jugendverband* zusammen mit der *Chinesischen Stiftung für die Entwicklung der Jugend* (Zhongguo qingshaonian fazhan jijinhui/The China Youth Development Foundation) betrieben und zielt auf die Verbesserung der Bildungsbedingungen ab.
- 17 Die *Chinesische Vereinigung für Familienplanung*, die *Stiftung für die Wohlfahrt der Chinesischen Bevölkerung* (Zhongguo renkou fuli jijinhui) und die Tageszeitung „*Chinesische Bevölkerung*“ (Renkou ribao) betreiben seit 1995 gemeinsam das „Projekt Glück“ (Xingfu xiangmu/Project Happiness), das im In- und Ausland Spendengelder einwirbt, um arme Mütter im Hinblick auf Bildung, Gesundheit und beim Zugang zu anderen Ressourcen zu unterstützen. Insbesondere wurden Mikrokredite mit strikten Auflagen zur Einhaltung der Familienplanung an arme Mütter vergeben. Diese hatten in der Regel einen Umfang von 2.000-3.000 Yuan, eine Laufzeit von ein bis zwei Jahren und eine Zinsrate von 3-5%. Sie sollten vornehmlich für landwirtschaftliche Produktionskosten und für Viehzucht bereitgestellt werden. Bis 1999 nahmen 65.000 arme Mütter in 337 Einzelprojekten an dem Programm teil, in das Armutsgebiete in 27 Provinzen, Städten und Selbstverwaltungsgebieten einbezogen waren (Deng 2001: 178).
- 18 Die *Chinesische Stiftung für Armutsminderung* (Zhongguo fupin jijinhui/China Foundation for Poverty Alleviation) ist eine gemeinnützige Vereinigung zur Unterstützung von Projekten zur Armutsminderung in den Bereichen Wirtschaft, Kultur, Bildung und öffentliche Gesundheit. Sie ist hervorgegangen aus der Stiftung für Unterentwickelte Regionen in China (Liu 2002: 8). Zielgruppen sind insbesondere Frauen, Kinder und nationale Minderheiten. In der Zeit zwischen 1997 und 2000 stiegen die Zuwendungen an die Stiftung von 15,92 Mio. Yuan auf 25,86 Mio. Yuan, die Investitionen in Armutsminderungsprogramme von 11,13 Mio. Yuan auf 54,23 Mio. Yuan und die Anzahl derer, die in die Programme einbezogen wurden, stieg von 60.000 auf 217.000 Personen. Zu den Projekten gehören Gesundheitsprojekte für Mutter und Kind, Mikrokredit-Projekte, Landgewinnungs-Projekte im Südwesten Chinas, Hausrenovierungs-Projekte bei der Yi-Minorität in Daliangshan (Provinz Sichuan), Programme zur Trinkwasserversorgung in Gansu und Shaanxi, der Bau von Grundschulen in verschie-

- denen Provinzen, Projekte zur Verbesserung von Methoden der Viehzucht und des Anbaus medizinischer Kräuter. Nachdem Anfang 2000 ein heftiges Erdbeben Schäden in der Provinz Yunnan angerichtet hatte, wurde Katastrophenhilfe in Form von Winterkleidung gespendet (Zhongguo NGO 2001: 38-50).
- 19 Das *Guangcai Programm* (Zhongguo guangcai shiye cujinhui/Glorious Scheme) ist eine Initiative privater Unternehmer, die 1994 gestartet wurde und die arme Bauern dabei unterstützen will, der Armut zu entkommen. Moralisch entspricht dies der traditionellen chinesischen Vorstellung, dass diejenigen, die zu Wohlstand gelangt sind, die Armen unterstützen sollten. Das Guangcai Programm sucht Armutsbekämpfung mit Gewinnorientierung zu verbinden. Die Idee ist, dass Unternehmer in armen Gegenden investieren, Beschäftigungs- und Entwicklungsmöglichkeiten für die lokale arme Bevölkerung schaffen und gleichzeitig Gewinne aus ihren Investitionen erwirtschaften. (Non-Governmental 2001: 1). 2001 erhielt diese NGO Beraterstatus beim *UN Economic and Social Council*. Zu diesem Zeitpunkt hatten bereits mehr als 3.000 Privatunternehmer an dem Programm teilgenommen, und 2,3 Mio. Personen waren einbezogen worden.
  - 20 Die *Chinesische Wohlfahrtsvereinigung* (Zhonghua cishan zonghui/China Charity Federation) finanziert Projekte zur Unterstützung armer ländlicher Schullehrer und hat ein Netzwerk zur Unterstützung armer Schulen und Lehrer auf dem Lande ins Leben gerufen. Die Organisation gibt auch finanzielle Unterstützung für Waisenkinder, die sich einer Operation unterziehen müssen, leistet Katastrophenhilfe und führt soziale Wohlfahrtsprogramme für alte Leute durch. Insbesondere während der Flutkatastrophe von 1998 stieg die Reputation der Vereinigung, da sie ihre Fähigkeit bei der Einwerbung von Spenden und bei der Verteilung von Hilfsgütern bewies. So kam es quasi zu einer Konkurrenzsituation mit dem Ministerium für Zivile Angelegenheiten, dem die Vereinigung untersteht. Hier zeigte sich ihre zunehmende Unabhängigkeit. Seit 2001 verfügt die Vereinigung über eine offizielle Partnerschaft mit UNDP zur Kooperation im Bereich der Armutsbekämpfung, und zwar insbesondere auf den Gebieten Bildung, Gesundheit, HIV/AIDS und Naturkatastrophen (Liu 2002: 8).
  - 21 Die *Song Qingling Stiftung* unterstützt die Schulbildung von Mädchen aus armen Familien in China. Sie übernehmen den Bau von Schulen, geben Stipendien, errichten mobile Bibliotheken und bilden Lehrer aus. Im Rahmen eines Projektes zur Hilfe für Arme und Unterstützung der Bildung wurden zwischen 1992 und 1998 mehr als 5 Mio. Yuan in den Provinzen Ningxia und Hebei bereitgestellt (Non-Governmental (2001): 4f).
  - 22 Die *China Legal Aid Foundation* (Zhongguo falü yuanzhu jijinhui) ist eine gemeinnützige Einrichtung, die 1997 ins Leben gerufen wurde. Sie finanziert sich durch Spenden aus dem In- und Ausland. Das vorrangige Ziel der Stiftung besteht darin, chinesischen Bürgern gleichberechtigten Zugriff auf juristischen Schutz ihrer legitimen Rechte zu gewährleisten (Zhongguo NGO 2001: 59).
  - 23 Die *Amity Foundation* (Aide jijinhui) ist eine unabhängige NGO chinesischer Christen. Sie fördert Bildung, soziale Dienste, Gesundheit und ländliche Entwicklung und unterhält enge Beziehungen zu christlichen Gemeinden in anderen Ländern. Sie lädt ausländische Lehrer ein, die Englischunterricht geben, und bietet Trainingsprogramme für Mittelschullehrer an. U.a. baut sie Schulen in der Provinz Guizhou und unterstützt eine Schule für Migrantenkinder in Nanjing, Provinz Jiangsu. Der Erfolg der Amity Stiftung, die seit 1985 in China aktiv ist, kann als Beleg für die Möglichkeiten und Spielräume individueller NGOs in China angesehen werden (Liu 2002: 10).
  - 24 Die folgenden *Forschungsinstitute* befassen sich schwerpunktmäßig mit Armutsforschung: Die *Chinesische Vereinigung zur Erforschung der Armut* (China Poverty Research Association) gibt den Newsletter „Armut und Entwicklung“ (Poverty and Development newsletter) heraus und fertigt u.a. Studien zur ländlichen Armut, zu Mikrokrediten und zur Ernährung von Kindern an. Das *College of Rural Development* (CORD/Zhongguo nongye daxue nongcun fazhan xueyuan)

an der Landwirtschaftlichen Universität Chinas (Zhongguo nongye daxue/China Agricultural University) ist auf Aktionsforschung im Bereich von Entwicklungsstudien ausgerichtet. Forschung, Training und Beratung werden angeboten. Das *Zentrum für Integrierte Agrarentwicklung* (Center for Integrated Agricultural Development), ebenfalls an der Landwirtschaftlichen Universität Chinas, ist führend auf dem Gebiet von PRA-Methoden (*participatory rapid assessments*). Das *Forschungszentrum für Armut* (Poverty Research Center) des Instituts für Agrarwirtschaft an der Chinesischen Akademie für Agrarwissenschaften forscht zu Armutsstandards, Armutspolitik, ländlichen Krediten und landwirtschaftlichen Techniken für arme Bauern. Das *Zentrum zur Untersuchung von Armut* (Center for the Study of Poverty) an der Chinesischen Akademie der Sozialwissenschaften forscht zu Mikrokrediten und der Effektivität von Armutsminderungsprogrammen. Auf der Provinzebene befasst sich das *Institut für Agrarökonomie* an der Akademie der Sozialwissenschaften der Provinz Yunnan mit nachhaltigem Forstmanagement und Mikrokrediten für arme Bauern (Non-Governmental 2001: 4f.).

25 siehe Anm. 5, 3. Phase.

26 So hat beispielsweise in der Provinz Henan eine private lokale Initiative zur Versorgung von Waisenkindern, deren Eltern an AIDS gestorben sind, das Interesse internationaler Geber erregt und Spendenmittel in größerem Umfang erhalten. Dies wiederum weckte die Aufmerksamkeit der Lokalregierung, die ihrerseits ein Waisenhaus für die Kinder errichtete und nun Anspruch auf die Spendengelder erhob und die private Initiative für illegal erklärte (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. 3. 2004).

## Literaturverzeichnis

- Birk, Klaus (2001): „Poverty Alleviation in Rural China: A Preliminary Assessment“. In: *Berliner China-Hefte*, Nr. 21, S. 3-17.
- Burns, John (2002): „Governance and Public Sector Reform in the People's Republic of China“. In: *Zhongguo guoqing yu zhengfu chuangxin (Die Lage Chinas und neue Wege der Regierung)*. Konferenzband einer Internationalen Tagung in Qingdao, VR China, vom 21.-23. 8. 2002, S. 205-235.
- Deng, Guosheng (2001): *Fei yingli zuzhi pinggu (Non-profit Organization Evaluation)*. Beijing.
- Fong, Ku (1999): *2000 Directory of International NGOs Supporting Work in China*. Compiled and edited by Fong Ku with an introduction by Nick Young. Hongkong.
- Gransow, Bettina (1997): „Chinas Gewerkschaften im Umbruch: Autonome Bewegung oder korporatistische Perspektive?“. In *Berliner China-Hefte* Nr. 13, S. 79-93.
- Gransow, Bettina (2001): „Application of Participatory Approaches in Development Projects in China“. (Konferenzbericht). In: *Berliner China-Hefte*, Nr. 21, S. 95-96.
- He, Daofeng (2001): *Zhongguo NGO fupin de lishi shiming (Die historische Mission der chinesischen NGOs im Bereich der Armutsbekämpfung)*. Diskussionspapier, vorgetragen auf der Internationalen Konferenz zur Armutsminderung durch chinesische NGOs (Zhongguo NGO fupin guoji huiyi) 28-30. 10. 2001 in Beijing (27 S.).
- Huang, Haoming (2001): *Guoji minjian zuzhi hezuo yu Zhongguo fupin kaifa shiye (Die Zusammenarbeit mit internationalen NGOs und die Entwicklungsorientierung der chinesischen Armutsminderung)*. Diskussionspapier, vorgetragen auf der Internationalen Konferenz zur Armutsminderung durch chinesische NGOs (Zhongguo NGO fupin guoji huiyi) 28-30. 10. 2001 in Beijing (11 S.).
- Jiang, Zhuqing (2001): „NGOs play bigger role in poverty reduction“. In: *China Daily* v. 29. 10. 2001.
- Kang, Xiaoguang (2001a): *NGO fupin xingwei yanjiu (Untersuchungen zum Verhalten von NGOs in der Armutsbekämpfung)*. Beijing.

- Kang, Xiaoguang (2001b): *An Outline of the Study of NGO's Behavior on Poverty Alleviation*. Diskussionspapier, vorgetragen auf der Internationalen Konferenz zur Armutsminderung durch chinesische NGOs (Zhongguo NGO fupin guoji huiyi) 28-30. 10. 2001 in Beijing (10 S.).
- Liu, Xiaohu (2002): *NGOs in China: An Overview* (17 S.). ([www.icfdn.org/aboutus/publications/NGOs%20in%20China-ICF%20White%20Paper.doc](http://www.icfdn.org/aboutus/publications/NGOs%20in%20China-ICF%20White%20Paper.doc), aufgerufen am 17. 1. 2004).
- Münkler, Herfried (Hg.) (2003): *Politikwissenschaft. Ein Grundkurs*, Reinbek bei Hamburg
- Non-Governmental and International Support to Poverty Reduction* (10 S.). o.O., o.J. (2001).
- Pei, Meixin (1994): *From Reform to Revolution. The Demise of Communism in China and the Soviet Union*. Cambridge (Mass.) & London.
- Qin, Hui (2002): „Quanqiuhua jincheng yu rushi hou de Zhongguo di san bumen“ (Der Prozess der Globalisierung und Chinas dritter Sektor nach dem Beitritt zur WTO). In: *Nanfang Zhoumo (Southern Weekend)* v. 29. 8. 2002.
- „Report of the Task Force on Institutional Arrangements for Cooperation with Nongovernmental Organisations (September 29, 2001)“. In: Asian Development Bank (Hg.), *International Conference on NGO Poverty Reduction in Policy*. Beijing, PR China, 28-30. 10. 2001.
- Saich, Tony (2000): „Negotiating the State: The Development of Social Organizations in China“. In: *China Quarterly* Nr. 161, S. 124-141.
- Sausmikát, Nora (2003): „Die Bedeutung von Civil Society und Nichtregierungsorganisationen in der VR China“. Einleitung zu Yu Keping: „The Emerging of Chinas Civil Society and Its Significance for Governance“. In: *Focus Asien*. Schriftenreihe des Asienhauses Essen Nr. 11, S. 5-10.
- Seibel, Wolfgang (2003): „NGOs und 'Dritter Sektor'“. In: Münkler 2003, S. 489-518.
- Shen, Hong (1999): „Poverty Alleviation in China: A Global Vision“. In: Lindqvist, Cecilia (Hg.), *Globalization and Its Impact – On Chinese and Swedish Society*. Stockholm, S. 68-79.
- Sun, Liping; Jin, Jun; He, Jiangsui (2001): „Re-Engineering Social Resources in the Form of Socialization – Research on the mobilization process of the Hope Project resources“. In: *Omnibus of Best Poverty Papers*. Poverty Reduction Research Series, compiled by China Foundation for Poverty Alleviation (Bd. 1). Beijing, S. 49-70.
- Unger, Jonathan; Chan, Anita (1995): „China, Corporatism and the East Asian Model“. In: *The Australian Journal of Chinese Affairs*, Nr. 29, S. 29-53.
- Wang, Hui (2003): *Chinas New Order. Society, Politics and Economy in Transition*. Hg. von Theodore Hutters. Cambridge.
- Wang, Ming; Liu, Guohan; He, Jianyu (2001): *Zhongguo shetuan gaige. Cong zhengfu xuanze dao shehui xuanze* (Reform sozialer Organisationen in China. Von Regierungsentscheidungen zu gesellschaftlichen Entscheidungen). Beijing.
- Wang, Ming (2002): „NGOs in China“. In: *The 500 NGOs in China*, hg. v. NGO Research Center, Tsinghua University. Beijing, S. 1-7.
- Wang, Ming (2003): *Zhongguo fei zhengfu gonggong bumen* (Chinesische NGOs). Beijing.
- Wang, Xiaoyi (2001): *Fupin shiye zhong de minjian zuzhi* (NGO: In the Perspective of Poverty Alleviation). Diskussionspapier, vorgetragen auf der Internationalen Konferenz zur Armutsminderung durch chinesische NGOs (Zhongguo NGO fupin guoji huiyi) 28-30. 10. 2001 in Beijing (6 S.).
- Wang, Ying (1998): „Society's Intermediate Layer: The Development of Social Groups and the Restructuring of Organizational Systems“. In: *Chinese Social Sciences Yearbook*, S. 120-144.
- White Paper on Rural Chinas Poverty Reduction* (2001) (<http://english.peopledaily.com.cn/features/Prpaper/pr.html>)
- Wolf, Klaus-Dieter (2003): „Internationale Organisationen und grenzüberschreitendes Regieren“. In: Münkler 2003, S. 412-446.
- Working Together. World Bank – Civil Society Relations*. Washington 2003.

- Zhao, Liqing (2001): „The Assistance to the Poor by Non-government Organizations“. In: *Omnibus of Best Poverty Papers*. Poverty Reduction Research Series, compiled by China Foundation for Poverty Alleviation (Bd. 2). Beijing, S. 882-896.
- Zhongguo NGO fupin guoji huiyi/International Conference on NGO Poverty Reduction Policy. Konferenzmaterialien, hg. v. der Zhongguo fupin jijinhui/Chinese Foundation for Poverty Alleviation. Beijing, Oktober 2001.
- Ziai, Aram (2003): „Foucault in der Entwicklungstheorie“. In: *PERIPHERIE* Nr.92, S. 406-429.
- Zuo, Ting (2001): *Capacity Building for Poverty Eradication: Potential Roles of Non-Government Organizations in China*. Diskussionspapier, vorgetragen auf der Internationalen Konferenz zur Armutsminderung durch chinesische NGOs (Zhongguo NGO fupin guoji huiyi) 28-30. 10. 2001 in Beijing (9 S.).

Anschrift der Autorin:

Bettina Gransow

bgransow@zedat.fu.berlin.de

# INKOTA-Brief

Die Nord-Süd-Zeitschrift aus Berlin

Der INKOTA-Brief erscheint vierteljährlich mit jeweils einem ausführlichen Schwerpunktthema sowie Kampagnenberichten, Reportagen, Rezensionen, Literatur pur, Analysen, Kommentaren und Netzwerkinfos.

Aktuelle Ausgaben:

<b>Menschenrechte</b>	Nr. 130 (Dez. 2004)
<b>Südliches Afrika – eine Region in Bewegung</b>	Nr. 129 (Sept. 2004)
<b>Wasser – öffentliche Kontrolle statt Kommerz</b>	Nr. 128 (Juni 2004)
<b>Die EU-Erweiterung und der Süden</b>	Nr. 127 (März 2004)

Einzelheft (48-56 Seiten): 3 Euro zzgl. Porto, im Abo (4 x pro Jahr): 11 Euro inkl. Porto  
Älteres Probeheft kostenlos

INKOTA-netzwerk e.V. • Greifswalder Straße 33a • 10405 Berlin  
Fon: 030 – 42 89 111 • Fax: 030 – 42 89 112  
E-Mail: [inkota@inkota.de](mailto:inkota@inkota.de) • [www.inkota.de](http://www.inkota.de)