

B
A
C
K
G
R
O
U
N
D

P
A
P
E
R
S



Background Paper No. 1/2011

Handlungsstrategien chinesischer
Nichtregierungsorganisationen –
exemplarische Untersuchung

Katja Krämer

No. 1/2011

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

Background Paper No.1/2011:

Handlungsstrategien chinesischer Nichtregierungs- organisationen – exemplarische Untersuchung

Katja Krämer

Die Autorin:

Katja Krämer, M.A., arbeitet als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsprojekt "Soziale Schichtung und politische Kultur im städtischen China der Gegenwart" am Institut für Sinologie der Julius-Maximilians-Universität Würzburg.

Kurzzusammenfassung:

Seit der 1978 eingeleiteten Politik der Reform und Öffnung entstand in China eine Vielzahl von zivilgesellschaftlichen Interessenverbänden (NGOs). Der Regierung sind diese Organisationen einerseits als Bereitstellerinnen gesellschaftlicher Güter willkommen, andererseits sieht sie in ihnen eine potentielle Gefahrenquelle für ihren eigenen Führungsanspruch. Daher hat sie eine Reihe gesetzlicher Rahmenbedingungen geschaffen, um die Handlungsspielräume der NGOs einschränken. Daneben bestehen zum Teil starke Abhängigkeiten bestimmter NGOs von einzelnen Regierungsbehörden oder -mitarbeitern. Im vorliegenden Policy Paper werden die wichtigsten gesetzlichen Regelungen vorgestellt und Gründe dafür erläutert, dass NGOs zum Teil von guten Beziehungen zu bestimmten Regierungsbehörden abhängig sind. Anschließend wird anhand ausgewählter Fallbeispiele aus der aktuellen Forschung demonstriert, wie unterschiedliche Organisationen mit diesen Konditionen umgehen und in welcher Weise sie mit dem Parteistaat interagieren. Dabei wird gezeigt, dass Staat und Zivilgesellschaft in China nicht notwendig in einem antagonistischen Verhältnis zueinander stehen.

**Background Papers-Reihe
des Kompetenznetzes
„Regieren in China: Voraussetzungen,
Beschränkungen und Potenziale
politischer Anpassungs- und Innovations-
fähigkeit im 21. Jahrhundert“**

Das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderte Kompetenznetz „Regieren in China“ setzt sich zum Ziel, die Voraussetzungen, Erfolge und Grenzen der Anpassungs- und Innovationsfähigkeit von Institutionen, Verfahren und Inhalten des Regierens in China zu erforschen. Im Einzelnen geht es dabei um Fragen der Funktionsweise und Kapazität des Staates sowie der (Re-) Produktion von Regimelegitimität, die sich nicht nur auf der zentralstaatlichen, sondern auch auf der lokalen Ebene stellen.

Weitere Fragekomplexe sind die Beziehungen des Staates zur Wirtschaft (Aufbau eines Regulierungsstaates) und zur Gesellschaft (Entstehen einer Zivilgesellschaft, Integration neuer sozialer Gruppen und Schichten, Umgang mit Protestbewegungen) vor dem Hintergrund rasanter wirtschaftlicher und sozialer Modernisierung. Diese Fragen werden seit einigen Jahren in Bezug zueinander gesetzt und verdichten sich zu einem größeren Forschungszusammenhang hinsichtlich der Wirkungen ökonomischen, sozialen und institutionellen Wandels auf Verfahrens- und Organisationsmuster, die kennzeichnend für die Praxis des Regierens auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems der VR China sind.

Dieses Forschungsprogramm verlangt nach interdisziplinärer Kooperation, der Verwendung verschiedener Ansätze und Theorien sowie einer Verbindung von makro- und mikropolitischen Perspektiven.

In der vorliegenden *Background Papers*-Reihe werden zwischenzeitliche Bestandsaufnahmen und Forschungsergebnisse der Einzelprojekte in allgemeinverständlicher Form für eine breitere Öffentlichkeit sowie Interessierte aus Politik und Medien aufbereitet. Das Ziel ist es hierbei, die engen Grenzen der innerfachlichen Kommunikation zu überwinden und einen Beitrag zur gesamtgesellschaftlichen Debatte über Chinas wachsende Bedeutung in der Welt zu leisten.

Das Copyright liegt beim Autor/der Autorin.

Handlungsstrategien chinesischer Nichtregierungs- organisationen – exemplarische Untersuchung

Katja Krämer

Neue gesellschaftliche Akteure

Die chinesische Gesellschaft befindet sich im Umbruch. Seit der Ende der achtziger Jahre eingeleiteten Politik der Reform und Öffnung wurde eine Vielzahl von Nichtregierungsorganisationen (NGOs; das sind zivilgesellschaftliche Interessenverbände) gegründet, die auch hierzulande das Interesse von Medien und Öffentlichkeit auf sich zog. Dabei hat sich die Haltung der chinesischen Regierung zu diesen Organisationen im Laufe der letzten dreißig Jahre von Nichtbeachtung über bloße Duldung hin zur ihrer gezielten Nutzbarmachung für die Bereitstellung gesellschaftlicher Güter gewandelt. NGOs sollen dem Staat soziale Dienstleistungen abnehmen, ohne dabei aber die Führungsrolle der aktuellen Regierung zu gefährden. Um dies sicherzustellen, hat die Regierung eine Reihe gesetzlicher Rahmenbedingungen geschaffen, welche die Handlungsspielräume der NGOs einschränken. Zudem bestehen zum Teil starke Abhängigkeiten bestimmter NGOs von einzelnen Regierungsbehörden oder -mitarbeitern.

Vor diesem Hintergrund entspann sich seit Beginn der neunziger Jahre in der internationalen Wissenschaftsgemeinde eine intensive Debatte über die Natur chinesischer NGOs und ihre Beziehung zur Regierung. Wie gehen die Organisationen mit den bestehenden Gesetzen um? Gelingt es den Einrichtungen, unter den gegebenen Bedingungen erfolgreich zu operieren und inwiefern können sie dabei ihre Autonomie wahren?

Im Folgenden werden zunächst die wichtigsten gesetzlichen Regelungen vorgestellt und diskutiert, um dann bedeutsame Ursachen für Abhängigkeiten chinesischer NGOs von guten Beziehungen zu bestimmten Regierungsbehörden zu erläutern. Anschließend wird anhand ausgewählter Fallbeispiele aus der aktuellen Forschung gezeigt, wie unterschiedliche Organisationen mit diesen Konditionen umgehen und in welcher Weise sie mit dem Partei-staat interagieren.

Vielfältige rechtliche und politische Einschränkungen

Zulassung nur mit "Patenorganisation"

Gemäß der momentan in China gültigen Regelungen fallen fast alle NGO unter ein doppeltes Verwaltungssystem. Ausgenommen sind lediglich organisationsinterne Gruppen, wie etwa in Universitäten gegründete studentische Zusammenschlüsse und einige große Organisationen, die direkt mit dem Partei-staat verbunden sind („Massenorganisationen“, „Volksverbände“). Davon abgesehen benötigt im aktuellen System jede NGO eine so genannte "Patenorganisation" (*yewu zhuguan danwei*). Hierbei handelt es sich in der Regel um eine Regierungsbehörde aus dem Fachbereich der NGO, also beispielsweise um den staatlichen Behindertenverband im Falle einer Behindertenwerkstatt. Erst nachdem eine solche Patenorganisation gefunden wurde, kann sich eine Organisation bei der lokalen Abteilung für zivile Angelegenheiten offiziell als NGO registrieren lassen und damit etwa in den Genuss steuerlicher Erleichterungen kommen. Bedingung für die Übernahme einer Patenschaft durch eine Behörde ist, dass es sich bei der Tätigkeit der betroffenen Organisation um eine gesellschaftlich notwendige Aufgabe handelt, für deren Übernahme sie tatsächlich qualifiziert ist. Dies ist vorab von der jeweilige Behörde zu prüfen. Nach erfolgreicher Registrierung einer NGO ist ihre Patenorganisation dann weisungsbefugt und

zugleich mitverantwortlich, d.h. sie wird im Falle illegaler Aktivitäten der NGO mit zur Rechenschaft gezogen. Da es keinerlei gesetzliche Regelungen gibt, die in Frage kommende staatliche Organe zu der Übernahme von Patenschaften verpflichten, scheuen viele Behörden dieses Risiko. So fällt es insbesondere kleinen NGOs oft schwer, eine Patenorganisation zu finden.

Regionale Einschränkung

Neben dem Auffinden einer Patenorganisation müssen Organisationen noch einige weitere Bedingungen erfüllen, um sich bei den zuständigen Abteilungen für zivile Angelegenheiten als NGOs registrieren zu können. So darf in jedem geografischen Gebiet nur jeweils eine NGO pro Tätigkeitsbereich und administrativer Ebene operieren, wo sie dann ihr gesamtes Fachgebiet repräsentieren muss. Diese Bestimmung begrenzt den geografischen Aktivitätsraum der NGOs auf die Region, in der sie registriert sind, und soll zugleich Wettbewerb zwischen NGOs vermeiden, indem sie großen, regierungsnahen NGOs eine Monopolstellung ermöglicht, die sie vor konkurrierenden Gruppen schützt. Dieses Repräsentationsmonopol nimmt vielen Organisationen die Möglichkeit zur Registrierung, wodurch das NGO-Feld der Intention nach zahlenmäßig begrenzt und somit überschaubarer und besser kontrollierbar wird.

Einen ähnlichen Effekt soll eine weitere Verordnung erzielen, der zufolge NGOs keine regionalen Zweigstellen einrichten dürfen. Ableger von NGOs in anderen geografischen Gebieten müssen sich somit als eigenständige Organisationen registrieren lassen. Auch ist es einer Person nicht erlaubt gleichzeitig zwei NGOs zu leiten. Diese Bestimmungen beabsichtigen eindeutig, die Entstehung allzu großer NGOs mit ausgedehnten Netzwerken zu verhindern und horizontale Verbindungen zwischen den NGOs zu begrenzen. So soll die Kommunistische Partei weiterhin die einzige

Organisation Chinas mit einem über alle Verwaltungsebenen ausgedehnten administrativen Netzwerk bleiben.

Umgehung von Regeln

Insgesamt zielen die momentan gültigen Regelungen auf eine Kontrolle der NGO ab, ohne deren Rechte und Pflichten dabei näher zu spezifizieren. Aufgrund der hohen Anforderungen gelingt es vielen Organisationen nicht, sich offiziell als NGO registrieren zu lassen. Solche Einrichtungen registrieren sich oft gewerblich oder gar nicht, was in jedem Fall gegen die geltenden gesetzlichen Regelungen verstößt. Allerdings wird dies meist nicht strafrechtlich verfolgt. Im Gegenteil; selbst nicht oder falsch registrierte NGOs erhalten für ihr soziales Engagement mitunter finanzielle Unterstützung seitens der Behörden. Nichtsdestotrotz untergräbt die Existenz einer Vielzahl nicht ordnungsgemäß registrierter NGOs die Autorität der Regierung ein Stück weit. Zum einen verfügt diese über keinerlei Kontrollmöglichkeiten für solche Organisationen. Zum anderen besteht aus staatlicher Perspektive die Gefahr, dass Mitarbeiter von Einrichtungen, denen gesetzliche Legitimität verwehrt bleibt, nach anderen Werten gesellschaftlicher Legitimation suchen. Somit schadet die derzeitige Gesetzeslage nicht nur den NGOs, sondern auch der Regierung selbst.

Weitere Abhängigkeiten

Zu den gesetzlichen Beschränkungen der Organisationsfreiheit von NGOs kommt noch eine Reihe systemimmanenter Abhängigkeiten von bestimmten Regierungsabteilungen hinzu. Diese bestehen beispielsweise aufgrund des Kommunikationsverhaltens der chinesischen Regierung mittels nicht veröffentlichter Dokumente, das gute Beziehungen zu den entsprechenden Behörden nötig macht, um an wichtige Informationen zu gelangen. Des Weiteren verfügen chinesische Kader über große Spielräume bei der Implementierung politischer Entscheidungen. So versprechen gute

Beziehungen zu relevanten Beamten gesellschaftlichen Akteuren eine effizientere Durchsetzung eigener Absichten als eine Beteiligung an Interessensgruppen und Versuche, die Verabschiedung rechtlicher Richtlinien durch Druck von außen zu beeinflussen. Ein dritter wichtiger Anreiz für chinesische NGOs sich mit bestimmten Regierungsbehörden gut zu stellen ist deren Besitz symbolischer Ressourcen, wie etwa der Fähigkeit zur Beeinflussung staatlicher Medien. Daneben sind Chinas NGOs zur Implementierung überregionaler Projekte in der Regel auf die Hilfe der Regierung angewiesen, da nur diese über ein landesweit auf allen administrativen Ebenen vorhandenes Netzwerk verfügt.

Handlungsmuster ausgesuchter NGOs

Streben nach Anerkennung

Eine Patenorganisation zu finden, fällt vor allem solchen NGOs schwer, die in Bereichen tätig sind, die tabuisiert oder der Öffentlichkeit und den Behörden kaum als problematisch bekannt sind. Beispielsweise entstanden in China seit Mitte der 1990er Jahre landesweit rund hundert Schulen für Kinder, die unter Autismus leiden, einer Entwicklungsstörung, die der chinesischen Bevölkerung bis dahin weitgehend unbekannt war. Dementsprechend schwer fiel es den Organisationen dann auch Patenorganisationen zu finden, mit deren Unterstützung sie sich als NGOs registrieren konnten. Oft fühlten sich weder die lokalen Erziehungsbehörden noch die Behindertenverbände zuständig, sondern schoben sich gegenseitig die Verantwortung für die Schulen zu, die in der Folge vielfach jahrelang illegal operierten. Dies geschah jedoch für die Behörden ganz offen sichtbar. Indem sie relevante Beamte über Autismus aufklärten, über ihre Tätigkeit informierten, zu öffentlichen Aktivitäten einluden und etwa durch unaufgeforderte Zusendung jährlicher Finanzberichte Transparenz schufen, gelang es vielen Organisationen nach einigen Jahren, doch noch eine

Patenorganisation zu finden und sich erfolgreich als NGO zu registrieren. Somit können NGOs mit genügend Ausdauer durch Aufklärung über ihre Tätigkeit und den Aufbau informeller Beziehungen zu wichtigen Beamten also durchaus Einfluss auf ihren Registrierungsstatus nehmen. Dabei zeigen sich auch die Behörden zunehmend flexibel. Genannt sei hier das Beispiel einer Schule für autistische Kinder in Westchina, die sich erfolgreich um finanzielle Förderung durch einen EU Fond beworben hatte. Allerdings verlangten die Geldgeber eine Klärung des Rechtsstatus der bis dahin nicht behördlich eingetragenen Einrichtung. Die schon längere Zeit um Aufindung einer Patenorganisation bemühte Schule erhielt daraufhin letztlich ein offizielles Duldungsschreiben des Behindertenverbandes der Stadt, das den ausländischen Sponsoren genügte. Dies zeugt immerhin von der Handlungsbereitschaft mancher Behörden und somit von einem allmählichen Umdenken.

Netzwerkbildung

Oft vernetzen sich NGOs untereinander, um sich etwa über erfolgversprechende Ansätze im Umgang mit den Behörden oder anderen sie gemeinsam betreffenden Themen auszutauschen; im Fall der Schulen für autistische Kinder beispielsweise über therapeutische Techniken. Derartige Netzwerke leisten wichtige Beiträge bei der Professionalisierung junger NGOs. Sie können die Form lockerer Zusammenschlüsse mehrerer Organisationen annehmen. Daneben existieren aber auch hierarchisch strukturierte Gruppen von NGOs verschiedener Landesteile mit gebietsübergreifenden Leitorganisationen, die im Hinblick auf das Alltagsgeschäft der Glieder weisungsbefugt sind. Dies steht eindeutig im Konflikt mit den diesbezüglichen gesetzlichen Regelungen, denen zufolge es NGOs nicht gestattet ist, Zweigstellen in anderen Regionen zu leiten. Es gibt verschiedene Formen solcher Zusammenschlüsse.

Zur Illustration sollen hier zwei landesweit operierende Netzwerke kurz vorgestellt werden, die sich jeweils um eine bestimmte Gruppe sozial benachteiligter Menschen kümmern. Die Leitorganisation beider Netzwerke befinden sich in großen ostchinesischen Städten mit relativ hohem Anteil internationaler NGOs. In beiden Fällen haben die Direktorinnen langjährige Arbeitserfahrung auf dem Gebiet, die sie schon früher in anderen Landesteilen gesammelt haben. Dabei treiben beide Leitorganisationen die Ausbreitung ihres Netzwerkes weiter, indem sie aktiv nach Städten suchen, in denen ihre Zielgruppe noch nicht versorgt wird, und dort nach Menschen suchen, die zur Gründung einer ähnlichen NGO bereit sind. Als Leitorganisation der Organisationsgruppe fungiert im Fall von Netzwerk A eine offen als NGO arbeitende, wenngleich nicht als solche registrierte NGO. Bei Netzwerk B wird diese Aufgabe von einem eigens eingerichteten, verdeckt operierenden Büro übernommen. Beide Leitungen kümmern sich aktiv um die Aus- und Weiterbildung des Personals der Zweigstellen, die ihrerseits den Anweisungen der Leitorgane Folge zu leisten haben. Ihre Autorität beziehen sie vor allem aus einem Vorsprung an Fachwissen. Bei Gruppe A kommt dazu noch die monetäre Abhängigkeit der übrigen Glieder des Netzwerkes, die aus dem besseren Zugang zu Spendengeldern der Leitorganisation resultiert. Diese verteilt sie je nach Bedarf an die verschiedenen Glieder. Möglich wird dies auch dadurch, dass die Leitorganisation gewerblich registriert ist, und ihre Konten somit den Behörden nicht offenlegen muss. Dies ermöglicht es der Direktorin zudem, gleichzeitig eine der regionalen Zweigstellen zu leiten, obgleich der gleichzeitige Vorsitz über mehrere NGOs gesetzlich verboten ist.

Zusammenfassend sind die Zweigstellen beider Netzwerke von den Leitorganisationen abhängig, die aus der Erfahrung und den Standortvorteilen dieser NGOs resultieren.

Letztere hängen zum Teil mit den Niederlassungen großer internationaler NGOs zusammen, die Trainings für ortsansässige NGOs abhalten, deren Inhalte später über die Netzwerke weitergegeben werden. So fungieren die Leitungsbüros der Gruppen als Multiplikatoren, die zur Professionalisierung ihrer Branche oder zumindest der Glieder ihres Netzwerkes beitragen.

Für die Zukunft planen die Leitorgane beider NGO-Gruppen eine Fortführung der begonnenen Expansion. Sofern die Politik dieser Entwicklung keine wirkungsvollen Mechanismen entgegengesetzt, ist also mit einer weiteren Ausbreitung der Organisationsgruppen zu rechnen. Eine solche untergräbt die Autorität der Regierung formal, indem sie zeigt, dass ihre Gesetze zu umgehen sind. Dennoch erschüttert sie diese nicht notwendigerweise auch praktisch, da die einzelnen NGOs durch ihre unabhängige Registrierung bei lokalen Behörden stark in regionale Kontexte eingebunden sind. Insofern schwächt die momentane NGO-Gesetzgebung durch die Pflicht zur lokalen Registrierung horizontale Kooperationen zwischen NGOs doch immerhin ein Stück weit ab, wenngleich sie sie nicht gänzlich verhindern kann. Und letztlich liegt eine Ausbreitung dieser NGOs ja im Interesse der Regierung, tragen die Organisationen durch die Bekämpfung gesellschaftlicher Probleme doch dazu bei, soziale Problemlagen zu mildern und so Stabilität zu sichern.

Beziehungspflege zur Regierung

Wie oben erwähnt, sind chinesische NGOs oft auf die eine oder andere Weise von bestimmten Regierungsbehörden abhängig oder ziehen zumindest positiven Nutzen aus einer guten Beziehung zu diesen. In manchen Fällen sind gute Beziehungen zu bestimmten Behörden sogar notwendig, damit NGOs überhaupt funktionsfähig sind. Beispielsweise existieren in China seit 1996 Heime für Kinder von Strafgefangenen, die zuhause in Armut leben

müssten. Die Kinderdörfer sind auf eine enge Zusammenarbeit mit verschiedenen Regierungsbehörden - insbesondere den Gefängnisverwaltungen - angewiesen, um den Kontakt zu ihrer Zielgruppe herstellen und somit überhaupt tätig werden zu können. Daher überrascht es kaum, dass sich diese Organisationen, selbst in den Fällen, in denen sie nicht offiziell als NGO registriert sind, um eine möglichst gute Beziehung zur Regierung bemühen. Dafür treten die Kinderdörfer in der Öffentlichkeit hinter die Behörden zurück, das heißt sie überlassen ihnen die Lorbeeren der eigenen Verdienste. So ist den Gefängnisinsassen, deren Kinder in den Heimen betreut werden, unter Umständen gar nicht klar, dass ihr Nachwuchs von einer NGO versorgt wird, sondern sie glauben ihn schlichtweg in Obhut der Regierung. Die Kinderdörfer verstehen sich selbst als Helfer der Regierung von der sie, zumindest vorgeblich, am liebsten ganz übernommen werden würden, da dieser eine große Machtfülle zur Verfügung steht. Insgesamt ist vielfach zu beobachten, dass der Grad der Bemühung um ein gutes Verhältnis zur Regierung damit korreliert, wie abhängig eine NGO in der Durchführung ihrer Arbeit von derselben ist.

So sind NGOs, die nicht zwingend auf behördliche Unterstützung angewiesen sind, eher um eine Abgrenzung von der Regierung und eine Schärfung ihres eigenen Profils bemüht und im Falle von Dissonanzen auch eher zu offener Kritik bereit. So führte die Direktorin einer südchinesischen Behinderten-NGO mehrfach Angehörige ihrer Schützlinge zu Protesten zum lokalen Volkskongress, wodurch es ihr gelang, die relevanten Behörden an den Verhandlungstisch zu bringen und letztlich eine sechsstellige jährliche Fördersumme zu erhalten. Dies zeigt, dass die Regierung mitunter selbst konfrontativ vorgehende NGOs unterstützt, wenn diese einer wichtigen gesellschaftlichen Aufgabe nachgehen, und - wie man im eben genannten Beispiel ergänzen muss - es keine

anderen NGOs in der vor Ort gibt, welche diese Tätigkeit alternativ übernehmen könnten.

Fazit

Die oben exemplarisch dargestellten Fälle geben einen kleinen Einblick ins Repertoire von Strategien, durch die es chinesischen NGOs gelingt, unter den vorherrschenden politischen und gesellschaftlichen Bedingungen erfolgreich zu operieren. Im Fundus der gezeigten Verhaltensmuster finden sich dabei ein Zugehen auf bestimmte parteistaatliche Akteure ebenso wie heimliches Umgehen geltender Gesetze und sogar offene Konfrontationen mit der Regierung. Letztlich geschieht jedoch nichts von alledem rein zum Selbstzweck, sondern alle Strategien zielen auf Erhalt oder Verbesserung der Arbeitsfähigkeit der NGOs ab. Und auch die Regierung selbst handelt nicht als geschlossene Einheit; vielmehr gehen einzelne Behörden unterschiedlich mit verschiedenen NGOs um. Somit ist eine Beeinflussung der NGOs durch die Regierung ebenso denkbar wie eine langsame Annäherung einzelner Behörden an Praxis und Positionen der mit ihnen kooperierenden NGOs. Anders als in westlichen Medien häufig angenommen, stehen Staat und (zivil-) Gesellschaft in China also nicht notwendigerweise in einem antagonistischen Verhältnis. Oft verschwimmen die Grenzen zwischen beiden, so dass verschiedene, zum Teil symbiotische, Beziehungen existieren.