

Andreas Fulda

Förderung partizipativer Entwicklung in der VR China

Andreas Fulda

Förderung partizipativer Entwicklung in der VR China

Möglichkeiten und Grenzen politischer
Einflussnahme durch Akteure der
deutsch-chinesischen Entwicklungs-
zusammenarbeit (2003 – 2006)



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

Zugl. Dissertation an der Freien Universität Berlin, 2007

1. Auflage 2009

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2009

Lektorat: Katrin Emmerich / Tilmann Ziegenhain

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe
Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbindnerische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-16357-4

Für Gerhard und Mathilde

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	15
Abkürzungsverzeichnis.....	16
Verzeichnis der Tabellen	19
Verzeichnis der Abbildungen.....	21
1. Evolutionäre Strategien des China-Engagements	
1.1 Eine Politikfeldanalyse der deutsch-chinesischen Entwicklungszusammenarbeit	23
1.1.1 Die „argumentative Wende“ in der Politikfeld-Analyse.....	25
1.1.2 Strukturierung des Arguments anhand erkenntnisleitender Hypothesen.....	31
1.2 Der Kontext: Die VR China als strategische Herausforderung... 40	
1.2.1 Minimale und maximale Strategien des China-Engagements....	41
1.2.2 ‚Enlitenung‘ China als dritter Weg zwischen Engagement und Eindämmung.....	45
1.2.3 Notwendige Unterscheidung zwischen Macht und Einfluss	47
1.2.4 Die Rechnung mit dem Wirt machen	48
1.3 Chinesische zivilgesellschaftliche Organisationen betreten die Bühne.....	50
1.3.1 Diskussionen über Rollen und Funktionen chinesischer Vereine und Verbände	52

1.3.2	Die Förderung der chinesischen Zivilgesellschaft als transnationales Projekt	55
1.3.3	Außen- oder binneninduzierte Nachfrage?	56
1.3.4	Der Lebenszyklus zivilgesellschaftlicher Organisationen.....	58
1.3.5	Dynamiken des Aushandlungsprozesses externer und interner Akteure	62
1.4	Strategien zur Förderung der chinesischen Zivilgesellschaft	63
1.4.1	Die multilateralen Geber Weltbank und ADB machen es vor....	68
1.4.2	Ein angepasstes deutsches China-Engagement	70
2.	Die Entwicklungszusammenarbeit mit der VR China als Politikfeld im Wandel	
2.1	Politische Mandatierung von deutschen externen Akteuren durch das BMZ und AA zur Förderung partizipativer Entwicklung	72
2.1.1	Allgemeines Erkenntnisinteresse	73
2.1.2	Spezifisches Erkenntnisinteresse	76
2.1.3	Vorwissenschaftliche Wertentscheidungen	77
2.1.4	Zur Bedeutung persönlicher Handlungsfreiheit.....	78
2.2	Das Sechseck der Förderung partizipativer Entwicklung.....	79
2.2.1	Übertragung des Sechsecks der Förderung partizipativer Entwicklung in eine funktionale Policy-Analyse.....	81
2.3	Förderung partizipativer Entwicklung in der VR China als Ziel: die inhaltlich-politische Dimension	82
2.3.1	Kohärenzmanagement deutscher Außenpolitik.....	86
2.3.2	BMZ und AA als konkurrierende Prinzipale	87
2.3.3	Relevanz politischer Vorgaben des AA und BMZ.....	88
2.3.4	Außenpolitische Rhetorik, entwicklungspolitisches Handeln?	92
2.3.5	Entpolitisierung der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit	93
2.3.6	Wie das AA von dem BMZ lernen könnte.....	95
2.3.7	Zu Angebot und Nachfrage in der Internationalen Zusammenarbeit	97

2.3.8	Relevanz unabhängiger Politikberatung durch angewandte Wissenschaft	97
2.4	Förderung partizipativer Entwicklung in der VR China als Mittel: die prozessuale Dimension.....	100
2.4.1	Von den USA lernen?	100
2.4.2	Dominanz der Außenwirtschaftsbeziehungen.....	101
2.4.3	Diplomatie im Spannungsfeld von Annäherung und Distanzierung	103
2.4.4	Unilaterales oder multilaterales Vorgehen?	104
2.4.5	Handlungsleitende Perzeptionen der Sicherheitspolitik.....	107
2.4.6	Die EU und die USA vor einem strategischen Dilemma	109
2.4.7	Herausforderungen im Management der deutsch-chinesischen Entwicklungszusammenarbeit.....	109
2.4.8	Ein dysfunktionales System der deutsch-chinesischen Entwicklungszusammenarbeit: Von Geber- zu Nehmersteuerung	112
2.4.9	„Mainstreaming Participation“ als Querschnittsaufgabe des BMZ.....	115
2.4.10	Operative Ziele des Sektorvorhabens „Mainstreaming Participation“	118
2.4.11	Rezeptionsfähigkeit lokaler Adressaten und Widerstände auf deutscher Seite	118
2.4.12	Chancen für Wertetransfer durch Kulturaustausch	119
2.4.13	Komplementarität deutscher und amerikanischer strategischer Ansätze.....	120
2.5	Ermöglichung der Förderung partizipativer Entwicklung in der VR China	120
2.5.1	Problematisches professionelles Selbstverständnis der EZ-Praktiker.....	123
2.5.2	Mangel an persönlicher Handlungsfreiheit als Reformhindernis	124

3.	Verankerung des Leitbildes der partizipativen Entwicklung im Rahmen der deutsch-chinesischen Entwicklungszusammenarbeit (2003 – 2006)	
3.1	Zur strategischen Handlungsfähigkeit des BMZ – grundsätzliche Überlegungen.....	125
3.1.1	Eine dezentral organisierte deutsch-chinesische Entwicklungszusammenarbeit	126
3.1.2	Kritische und dynamische Wahlmöglichkeiten für externe Akteure vor Ort	127
3.1.3	Anpassungsdruck für staatliche Durchführungsorganisationen wie die GTZ China.....	131
3.1.4	Verankerung des Querschnittsthemas Förderung der Zivilgesellschaft als Gradmesser für die Qualität der deutsch-chinesischen Entwicklungszusammenarbeit.....	133
3.2	Erstes Fallbeispiel: Stärkung der chinesischen Zivilgesellschaft durch die GTZ China.....	135
3.2.1	Ein wichtiger Impuls aus dem BMZ-Länderreferat: die NGO-Abfrage in 2003	136
3.2.2	GTZ China und NGO-Förderung: Von latentem Interesse zu Ablehnung	137
3.2.3	Es geht nicht länger um Armutsminderung – aber worum dann?.....	142
3.2.4	Der chinesische Einparteienstaat als ausschließlicher Entwicklungsagent?.....	143
3.2.5	Organisatorische Zielverschiebungen	145
3.3	Zweites Fallbeispiel: Partizipation als trojanisches Pferd zur Stärkung demokratischer Beteiligungsmöglichkeiten in der VR China?	147
3.3.1	Das SVMP als Veränderungsagent in der VR China.....	149
3.3.2	Verankerung des Leitbildes der partizipativen Entwicklung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit mit der VR China	150
3.3.3	Partizipative Verfahren in TZ-Vorhaben der ländlichen Entwicklung.....	152

3.3.4	Ermöglichung eines interkulturellen Dialogs über Ziele und Verfahren der deutsch-chinesischen Entwicklungszusammenarbeit	154
3.3.5	Nicht länger ein Tabu? Die politische Dimension der deutsch-chinesischen EZ.....	156
3.4	Drittes Fallbeispiel: Förderung partizipativer Entwicklung im Rahmen der Tätigkeit des Centrums für Internationale Migration und Entwicklung (CIM) in der VR China	161
3.4.1	CIM mit Themenführerschaft im Bereich guter Regierungsführung und Förderung der chinesischen Zivilgesellschaft in der VR China	162
3.4.2	Kooperation zwischen CIM und dem SVMP – Erfolgreiches <i>agenda setting</i>	164
3.5	Wirkungen des SVMP auf staatliche Akteure der deutsch-chinesischen Entwicklungszusammenarbeit – ein erstes Zwischenfazit.....	168
3.6	Viertes Fallbeispiel: Die deutschen politischen Stiftungen in der VR China als Grenzgänger zwischen Staats- und Gesellschaftswelt?	170
3.6.1	Unterscheiden sich staatsnahe deutsche politische Stiftungen von der GTZ China?.....	171
3.6.2	Von Begleitung wissenschaftlicher Dialogprozesse zur Förderung partizipativer Entwicklung in der VR China? Eine bürgerliche politische Stiftung im Wandel	173
3.6.3	Das gewählte Fördermodell und der organisatorische Eintrittspunkt einer politischen Stiftung geben Auskunft über die bestehenden Handlungsmöglichkeiten	175
3.6.4	Reformbedarf auf Seiten der deutschen politischen Stiftungen in der VR China	177
3.7	Fünftes Fallbeispiel: Die deutsche Botschaft als Koordinations- und Vermittlungsinstanz der deutsch-chinesischen Entwicklungszusammenarbeit.....	178
3.7.1	Starkes politisches Interesse am Thema ohne unmittelbare Auswirkungen auf die operative Ebene.....	178

3.8	Zur strategischen Handlungsfähigkeit des BMZ – Reprise	180
4.	Positivmaßnahmen zur Förderung partizipativer Entwicklung in der VR China	
4.1	Innovative Ansätze zur Beeinflussung gesellschaftspolitischer Entwicklungsprozesse.....	183
4.1.1	Positivmaßnahmen zur Förderung partizipativer Entwicklung	184
4.2	Stärkung der chinesischen Zivilgesellschaft durch das CANGO Vision Training Center (2001 – 2006).....	186
4.2.1	Kontext des Projektes	187
4.2.2	Abgeleitete Maßnahmen und Veränderungsziele des Vision Training Center	188
4.2.3	Strategie der doppelten Befähigung.....	189
4.2.4	Verfahren des CANGO Vision Training Centers.....	189
4.2.5	Arbeitsteilung der ermöglichen Akteure.....	190
4.2.6	Chinesische NGO zwischen Fremd- und Selbstbestimmung ...	190
4.2.7	Die 26-Grad Kampagne als Beispiel einer komplementären Zivilgesellschaft?	191
4.2.8	Grenzen eines unpolitischen Verständnisses von Zivilgesellschaft.....	193
4.3	Mitgestaltung lokaler politischer Institutionen in der VR China durch das Participatory Urban Governance Program for Migrant Integration (2006)	195
4.3.1	Konzipierung des PUGP von Ende 2004 bis März 2006	196
4.3.2	Abgeleitete Veränderungsziele des PUGP	199
4.3.3	Strategie des PUGP	200
4.3.4	Zukunfts Konferenzen auf städtischer Gemeindeebene	201
4.3.5	Gesteigerte Akzeptanz für Verfahren der geregelten Bürgerbeteiligung	203
4.3.6	Verbreitung des Verfahrens der Zukunfts Konferenz in 2006 ...	205
4.3.7	Legitimation der Intervention durch bewusste Hilfestellung für ländliche Migranten in der städtischen Gesellschaft	207

4.3.8	Relevante Entscheidungs- und Steuerungsprozesse bezüglich des PUGP	211
4.4	Wesentliche Unterschiede im deutschen und amerikanischen Kooperationsmanagement von Maßnahmen zur Förderung der chinesischen Zivilgesellschaft, guten Regierungsführung und Bürgerbeteiligung	215
4.4.1	Bedeutung von verwaltungsethischen Grundprinzipien.....	217
5.	Mehr Demokratieförderung wagen	
5.1	Möglichkeiten und Grenzen politischer Einflussnahme durch Akteure der deutsch- chinesischen Entwicklungszusammenarbeit	219
5.1.1	Mehr Demokratieförderung wagen	220
5.1.2	Vertreter der deutschen Ministerialbürokratie mit unterschiedlichen Auffassungen zu den Spielregeln eines demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses	224
5.1.3	Eine reformbedürftige deutsch-chinesische Entwicklungszusammenarbeit	231
5.2	Wie neue verwaltungsethische Leitbilder zu dem Reformprozess beitragen könnten	240
5.2.1	Zwei zentrale Reformansätze.....	241
5.2.2	Gute Regierungsführung als Lernprozess aller beteiligten Akteure	245
5.3	Neue politische Symbolik als Chance für Veränderungen.....	246
5.3.1	Parlamentarische Kontrolle in Zeiten der Globalisierung.....	248
5.3.2	Veränderungsdruck auf Seiten administrativer Akteure	253
5.3.3	Warum eine Devolution von Entscheidungs- und Steuerungsprozessen des BMZ in zuständige Gremien der deutschen Botschaften im Ausland überfällig ist	254
5.3.4	Alles wird besser nach der Fusionierung von GTZ und KfW?	255

5.3.5	Was passiert mit dem Instrument der integrierten CIM-Fachkräfte?	259
5.3.6	Ein eingeschränkt plurales Angebot der politischen Stiftungen in der VR China	260
5.4	Selbstbehauptung als Minimalziel	261
	Literaturverzeichnis	264

Vorwort

Die politische Dimension der bislang weitgehend technisch verstandenen deutsch-chinesischen Entwicklungszusammenarbeit mit der VR China wird in Politik und Wissenschaft zunehmend kontrovers diskutiert. In der vorliegenden Dissertation werden zentrale Leitfragen der öffentlichen und fachlichen Diskussion aufgegriffen: Zu welchen Bedingungen soll sich die Bundesrepublik Deutschland in der VR China engagieren? Wie können deutsche staatliche und nicht-staatliche Durchführungsorganisationen als Vertragspartner eines autoritären Regimes zu Guter Regierungsführung, dem Aufbau einer Zivilgesellschaft und Menschenrechtsschutz in der VR China beitragen? Worin bestehen die Möglichkeiten und Grenzen politischer Einflussnahme durch Akteure der deutsch-chinesischen Entwicklungszusammenarbeit? Das Promotionsvorhaben wurde von November 2002 bis Juni 2008 von Professor Dr. Eberhard Sandschneider an der Freien Universität Berlin betreut, für dessen Unterstützung ich mich herzlich bedanken möchte. Fertig gestellt wurde die Dissertation während meiner Zeit als Gastdoktorand am Max-Planck Institut für Gesellschaftsforschung in Köln im Sommer 2007. Eine Vielzahl von Gesprächspartnern haben sich in den letzten Jahren an gemeinsamen Reflektionen zum Thema beteiligt. Dabei handelt es sich neben meinen Eltern Gerhard und Mathilde auch um meine Geschwister Christian, Bernhard und Joachim. Darüber hinaus stand ich mit Björn Alpermann, Christian Göbel, Erik Schicketanz, Antje Freyh und Mark Siemons in einem regelmäßigen Gedankenaustausch. Bedanken möchte ich mich außerdem für die vertrauensvolle Kooperation mit Claudia Maennling, Arthur Zimmermann, Martha Gutiérrez, Horst Fabian, Huang Haoming, Allison Moore, Song Qinghua, Winfrid und Ingrid Jung, Susanne Fries-Gaier, Volker Stanzel, Ludwig Weitz, Ines Siekmann, und Daniela Zeinhentner-Capell. Sie haben zu dem Gelingen des Vorhabens beigetragen.

Andreas Fulda
Beijing, August 2008

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
ADB	Asian Development Bank
AURA	Auftragsrahmen
AP	Ansprechpartner
AV	Auftragsverantwortlicher
AWZ	Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BC	British Council
CAFIU	Chinesische Gesellschaft für Internationale Verständigung
CANGO	China Association for NGO Cooperation
CASS	China Academy for Social Sciences
CBO	Community-based organization
CDB	China Development Brief
CICETE	China International Center for Economic and Technical Exchanges
CIDA	Canadian International Development Agency
CIM	Centrum für Internationale Migration und Entwicklung
CIRD	China Institute for Reform and Development
CSP	Civil Society Program
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
EED	Evangelischer Entwicklungsdienst
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
E + Z	Entwicklung + Zusammenarbeit
FF	Ford Foundation
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GONGO	Government-organized non-governmental organization
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

JHP	John Hopkins Project
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KPCh	Kommunistische Partei Chinas
LGPA	Leading Group on Poverty Alleviation
MdB	Mitglied des Bundestages
MoCA	Ministerium für zivile Angelegenheiten
MoFA	Chinesisches Aussenministerium
MOFCOM	Chinesisches Aussenhandelsministerium
NDRC	National Development and Reform Commission
NGO	Non-governmental organization
NPA	New Policy Agenda
NRO	Nichtregierungsorganisation
NVK	Nationaler Volkskongress
PPP	Public-Private Partnership
PUGP	Participatory Urban Governance Program
PZ	Personelle Zusammenarbeit
SEPA	State Environmental Protection Agency
SVMP	Sektorvorhaben "Mainstreaming Participation"
TZ	Technische Zusammenarbeit
VR China	Volksrepublik China
WB	Weltbank
WI	Winrock International
WiRAM	Wirtschaftsreform und Aufbau einer Marktwirtschaft
YEPB	Yunnan Environmental Protection Bureau
ZfA	Zentralstelle für Arbeit

Verzeichnis der Tabellen

Tab. 1:	Politikfeldanalyse im Spannungsfeld zwischen Wissenschaft und Politik	30
Tab. 2:	Kritische und dynamische Wahlmöglichkeiten für Geber- und Durchführungsorganisationen (nach Rachel Hinton und Leslie Groves)	73
Tab. 3:	Funktionale Policy-Analyse nach Andreas Obser (SVMP) und Bezugspunkte zu dem Sechseck der Förderung partizipativer Entwicklung	82
Tab. 4:	Grundlegende Interessen und außenpolitische Präferenzen gesellschaftlicher Akteure (nach Derk Benien, Corinna Freund und Volker Rittberger)	83
Tab. 5:	Übersicht zu übersektoralen und regionalen politischen Vorgaben des BMZ und AA	88
Tab. 6:	Berthold Kuhns Kritik am Management der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	115
Tab. 7:	Integrierte CIM Experten in staatsnahen GONGO und staatsfernen NGO	163

Verzeichnis der Abbildungen

<i>Abb. 1:</i>	Das Politikfeld der deutsch-chinesischen Entwicklungszusammenarbeit als Erkenntnisgegenstand	25
<i>Abb. 2:</i>	Policy Cycle nach James P. Lester und Joseph Stewart, Jr	32
<i>Abb. 3:</i>	Erkenntnistheoretisches Vorgehen im zweiten Kapitel	34
<i>Abb. 4:</i>	Erkenntnistheoretisches Vorgehen im dritten Kapitel	36
<i>Abb. 5:</i>	Erkenntnistheoretisches Vorgehen im fünften Kapitel	38
<i>Abb. 6:</i>	Strategien der Gestaltung der auswärtigen Beziehungen zur VR China	42
<i>Abb. 7:</i>	Sechseck der Förderung partizipativer Entwicklung (nach Eberhard Sandschneider)	80
<i>Abb. 8:</i>	Entwicklungsperspektiven der GTZ in der VR China	133
<i>Abb. 9:</i>	Die GTZ als ehrlicher Makler, welcher zwischen Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft vermittelt?	139
<i>Abb. 10:</i>	Relevanz der politischen Dimension für die technische Entwicklungszusammenarbeit	140
<i>Abb. 11:</i>	Entwicklungsperspektiven des CIM in der VR China	163
<i>Abb. 12:</i>	Zukunftskonferenzen fördern politischen Wandel durch Erfahrungslernen und Netzwerkbildung	203

1. Evolutionäre Strategien des China-Engagements

1.1 Eine Politikfeldanalyse der deutsch-chinesischen Entwicklungszusammenarbeit

Diese Dissertation soll einen Beitrag zur Diskussion über veränderte Ziel-Mittel-Verknüpfungen im Rahmen der deutsch-chinesischen Entwicklungszusammenarbeit leisten. Die Notwendigkeit einer kritischen Auseinandersetzung mit dem gewählten Thema ergibt sich aus dem Umstand, dass die Gestaltung deutscher Außenbeziehungen zu der VR China für politische und gesellschaftliche Vertreter des deutschen Gemeinwesens gleichermaßen eine strategische Herausforderung darstellt. Praktische Probleme des deutschen außen- und Entwicklungspolitischen Engagements bestehen dabei in erster Linie in der internen Verfasstheit des Partnerlandes, welches durch anhaltend autoritäre politische Strukturen, endemische Korruption, Mangel an Rechtstaatlichkeit und eine auf allen Ebenen nur eingeschränkt rechenschaftspflichtige, korporatistisch organisierte parteistaatliche Verwaltung gekennzeichnet ist.¹ Eine konstruktive Auseinandersetzung deutscher individueller und kollektiver externer Akteure mit chinesischen Binnenakteuren wird zudem durch eine Monopolisierung der vom Ausland geleisteten Entwicklungshilfe an die VR China durch Regierungsorganisationen unter Leitung der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) erschwert. Angesichts drastisch steigender administrativer Kosten eines expandierenden Staatsapparates² seit Be-

¹ Diskussionen zu Strukturen und Funktionen chinesischer Parteistaatlichkeit finden sich unter anderem bei Minxin Pei 2006, *China's Trapped Transition. The Limits of Developmental Autocracy*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts; Sebastian Heilmann 2004, *Das politische System der Volksrepublik China*, 2., aktualisierte Ausgabe. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden; Tony Saich 2001, *Governance and Politics of China*. Palgrave. Hampshire; Chien-min Chao und Bruce J. Dickson 2001, *Remaking the Chinese State*. Routledge. London; sowie David Shambaugh 2000, *The Modern Chinese State*. Cambridge University Press. Cambridge.

² So weist der China-Experte Minxin Pei darauf hin, dass angesichts eines Trends zur Überbeschäftigung im Staatssektor die administrativen Kosten von einem Anteil von 5.3% des nationalen Budgets in 1978 auf 18.6% im Jahr 2002 angestiegen sind. Minxin Pei 2006, Chi-

ginn des Reform- und Öffnungsprozesses des Landes im Jahre 1978 besteht die Gefahr, dass auf chinesischer Nehmerseite in der vom Ausland bereitgestellten Entwicklungshilfe eine Möglichkeit gesehen wird, Teile der Unterhaltskosten des Einparteienstaates zu externalisieren. Der deutsche Journalist Georg Blume beschreibt die Problematik wie folgt:

„Die Diskussion fügt sich in einen internationalen Kontext, in dem die positiven Auswirkungen von Entwicklungshilfe generell hinterfragt werden. Die Hilfe sei zu meist eher bürokratisch ersticken als gesellschaftlich ermutigend, schrieb kürzlich sogar der linke indische Entwicklungswissenschaftler und Wirtschaftsnobelpreisträger Amartya Sen. Genau dieser Vorwurf trifft auch die deutsche Entwicklungshilfe in China: Denn statt in Armutsprojekte fließt seit einigen Jahren das meiste Geld in die bürokratische Beratung der in China regierenden Kommunisten.“³

Das Zitat legt nahe, dass die mangelnde demokratische Legitimität chinesischer parteistaatlicher Nehmerorganisationen Rückwirkungen für ausländische Geber- und Durchführungsorganisationen hat, welche sich in der VR China engagieren. Als Vertragspartner eines autoritären Regimes veräußern auch deutsche staatliche und nicht-staatliche externe Akteure in der VR China bis zu einem gewissen Grade ihre Organisationsautonomie. Im Rahmen der vorliegenden Abhandlung soll zum einen dargelegt werden, worin die Handlungsbeschränkungen und Legitimationsprobleme der involvierten deutschen externen Akteure bestehen. Gleichzeitig sollen allerdings auch Reformoptionen für transparente und rechenschaftspflichtige Institutionen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit der VR China aufgezeigt werden. Dabei wird das Hauptaugenmerk weniger auf den Gesichtspunkt der Effizienz der deutsch-chinesischen Entwicklungszusammenarbeit gelegt. Vielmehr besteht angesichts der geschilderten Problematik die zentrale Fragestellung darin, ob das Politikvorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit der VR China als zielführend zu bezeichnen ist. Worin bestehen also die Möglichkeiten und Grenzen politischer Einflussnahme durch Akteure der deutsch-chinesischen Entwicklungszusammenarbeit? Handelt es sich dabei um einen einseitigen oder beiderseitigen Lern- und Anpassungsprozess? Was bedeutet dies für die Förderung partizipativer Entwicklung in der VR China?

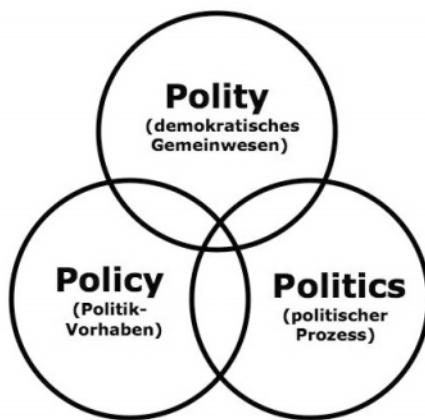
na's Trapped Transition. The Limits of Developmental Autocracy. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. 137-138.

³ Georg Blume 2006a, Keine Subventionen für Astronauten. die tageszeitung. 19. Mai 2006. Im Internet unter: <http://www.taz.de/pt/2006/05/19/a0140.1/textdruck> (download am 27. Mai 2006).

1.1.1 Die „argumentative Wende“ in der Politikfeld-Analyse

Um diesen Fragen nachzugehen, wird die deutsch-chinesische Entwicklungszusammenarbeit in eine umfassende Politikfeldanalyse eingebettet, welche die drei Dimensionen der Politik, und zwar der *polity* (d.h. des institutionellen Rahmens bzw. der Institutionalisierung von Entscheidungen und Prozessen), *policy* (d.h. des fachlichen Diskurses bezüglich der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik) und *politics* (d.h. des konfliktiven Prozesses der Interessenaushandlung gesellschaftlicher Akteure) umfasst.⁴ Damit ist ein komplexer Untersuchungsgegenstand umrissen, welchen es mit angepassten Methoden der qualitativen Sozialforschung zu erschließen gilt.

Abb. 1: Das Politikfeld der deutsch-chinesischen Entwicklungszusammenarbeit als Erkenntnisgegenstand



In diesem Zusammenhang soll daher zunächst eine Standortbestimmung des Verfassers sowohl in Hinblick auf den wissenschaftlichen Diskurs als auch auf die Entwicklungspolitische Praxis vorgenommen werden. In Übereinstimmung mit der vorwiegend von angelsächsischen Akademikern wie Frank Fischer und John Forester ausgerufenen „argumentativen

⁴ Zu einer ausführlichen Diskussion der Unterscheidungen *polity*, *policy* und *politics* siehe auch Thomas Meyer 2003, Was ist Politik? 2. Auflage. Leske + Budrich. Opladen. 83-139.

Wende⁵“ in der Politikfeld-Analyse wird im Rahmen dieser Abhandlung davon ausgegangen, dass Wissenschaft und Politik bzw. Wissen und Werte in einem besonderen Spannungsverhältnis stehen. Sich an der Praxis orientierende Politikfeldforscher stehen dabei vor der folgenden Herausforderung:

„In ihrer praktischen Arbeit sind die Policy-Analysten (...) mit zwei unterschiedlichen, sehr oft widersprüchlichen Herausforderungen konfrontiert. Ihre Arbeit soll inhaltlich den professionellen Standards einer rationalen Analyse genügen. Zugleich sollen die Analysen im Prozess des „policy-making“ aber politisch „anwendbar“, zumindest „anschlussfähig“ sein, ohne dabei in reine „propaganda“ oder „sales talk“ für vorab feststehende Positionen abzugleiten. „In practice, clearly, analysts must attend to the demands of both substantive analysis and cogent articulation. We can think of this necessary duality of practice – these moments of analysis and articulation – as reflecting the challenge of doing politically astute and rationally sound policy analysis and planning.“ (Fischer/Forster 1993: 3-4) Solange diese beiden Anforderungen allerdings als antithetisch oder gar als wechselseitige Bedrohung wahrgenommen werden, scheinen Policy-Analysten einen „unmöglichen“ Job zu haben.“⁶

Während anerkannt wird, dass die Erwartungsmuster an Politikwissenschaftler andere sind als an einen in der Entwicklungszusammenarbeit tätigen Praktiker, so wird argumentiert, dass es einer bewusst ambivalenten Rollendefinition bedarf, um sich wissenschaftlich der Komplexität des gewählten Themas überhaupt annehmen zu können. Rationalisiert wird dieser sowohl für Wissenschaftler und Entwicklungspraktiker erkläруngsbedürftige Ansatz wie folgt:

„Die argumentative Wende zielt u.a. darauf, diese Rollenambiguität nicht nur zu erkennen, sondern auch im eigenen Selbstverständnis anzuerkennen. Sie richtet sich damit gegen eine einseitige Rollendefinition, die eine unrealistische Distanz der Analysten zum politischen Prozess behauptet. Ein professionelles Selbstverständnis und theoretische Modelle von Policy-Analyse als rationaler Untersuchung vor und jenseits jeder Politik halten einem praktischen Realitätstest nicht stand. Erkennt man die aus dem politischen Prozess erwachsenen Anforderungen an die Policy-Analysten aber an, so die Kritik der Vertreter des „argumentative turn“, dann muss das verbreitete Selbstbild einer „unpolitischen“ Politikanalyse aufgegeben werden (...). Der „argumentative turn“ beinhaltet aber nicht nur eine Kritik an einer unrealistischen Verweigerung gegenüber der doppelten Herausforderung der Policy-Analyse und an einer einseitig wissenschaftsorientierten Antwort auf diese doppelte Herausforderung. Neben Aufklärung über die Komplexität der Aufgaben und Kritik an einseitigen Aufgabenbewältigungsstrategien tritt als Drittes eine konstruktive Orientierung. Der

⁵ Thomas Saretzki 2003, Aufklärung, Beteiligung und Kritik: Die „argumentative Wende“ in der Policy-Analyse, in: Klaus Schubert & Nils C. Bandelow (Hrsg.) 2003, Lehrbuch der Politikfeldanalyse. Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH. München. 391.

⁶ Ibid. 398.

„argumentative turn“ soll auch Perspektiven auf eine Integration von analytischen und politischen Anforderungen eröffnen.“⁷

Vermeintlich neutralen, vorgeblich wertfreien positivistischen Ansätzen der Politikfeld-Analyse wird eine Absage erteilt. Ein wesentlicher Grund einer solchen vorwissenschaftlichen Entscheidung besteht darin, dass sich der Verfasser als Bürger eines demokratisch verfassten deutschen Gemeinwesens nicht mit der Missachtung demokratischer Prinzipien und Verfahren sowie internationaler Menschenrechtsstandards in der VR China zu Beginn des 21. Jahrhunderts abfinden möchte. Diese Festlegung zeigt an, dass im Rahmen des akademischen und berufspolitischen Engagements des Verfassers normativ begründete wissenschaftliche und professionelle Leitbilder als legitim und wünschenswert erachtet werden. Es wird darüber hinaus davon ausgegangen, dass es eine wertfreie Politikfeldanalyse genauso wenig wie eine unpolitische Entwicklungszusammenarbeit geben kann. Einer möglichen Kritik an der vorgenommenen Positionierung wird dadurch begegnet, dass im Kontext der vorliegenden Abhandlung alle für das Argument relevanten Werteentscheidungen offen gelegt und dadurch intersubjektiv nachprüfbar gemacht werden. Der amerikanische China-Experte Andrew Nathan schreibt in Bezug zur Rolle von Werten in interkulturellen Studien folgendes:

.... many historians and social scientists believe that value judgements may legitimately be made in the course of an inquiry, as long as they are clearly expressed as such and are separated from statements of fact. Some argue further that social inquiry is incomplete without an ethical dimension and that reasoned argument about value issues should be a standard part of social science research. Some even hold that ethical judgement constitutes social science's main reason for being and the ultimate source of its meaning. In one way or another, all these views recognize that values play an important role in social science inquiry alongside empirical analysis.”⁸

In der folgenden Analyse wird darüber hinaus davon ausgegangen, dass bei kontroversen öffentlichen Politikvorhaben wie der Förderung demokratischer Strukturen, Prozesse und Binnenakteure im Rahmen der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik eine Pluralität ideeller und materieller Präferenzen der involvierten Außen- und Binnenakteure besteht. In Anerkennung der Meinungs- und Handlungsvielfalt der am politischen Prozess beteiligten Akteure wird davon ausgegangen, dass die

⁷ Ibid. 399.

⁸ Andrew Nathan 1997, China's Transition. Columbia University Press. New York. 198.

Diskussion von Reformansätzen, welche bislang im wissenschaftlichen sowie politisch-administrativen Diskurs unterrepräsentiert sind, einen Eigenwert besitzt und darüber hinaus zur konstruktiven Weiterentwicklung von Diskurs und Praxis der deutsch-chinesischen Entwicklungszusammenarbeit beiträgt. Die Wahl eines normativ begründeten politikwissenschaftlichen Analyserasters sollte allerdings nicht als reine Gesinnungsethik verstanden werden. Für eine konstruktive Weiterentwicklung bestehender Ansätze der deutsch-chinesischen Entwicklungszusammenarbeit bedarf es vielmehr einer Verantwortungsethik, mit welcher im wissenschaftlichen und entwicklungspolitischen Diskurs tragfähige Lösungsansätze erarbeitet werden können, welche die Aufrechterhaltung von Mindeststandards der guten Regierungsführung auf deutscher und chinesischer Seite ermöglichen.

Die zentrale Bedeutung der Schnittstelle zwischen normativen Ansätzen der Politikwissenschaft und praktischen Fragestellungen der Entwicklungspolitik wird deutlicher, wenn darauf hingewiesen wird, dass der Verfasser von 1996 bis 2001 eine umfassende Ausbildung als Chinawissenschaftler in Köln, Taipei und London absolvierte und von Anfang Juni 2002 bis Ende Mai 2007 für insgesamt fünf Jahre als Mitarbeiter der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in unterschiedlichen Funktionen und für verschiedene deutsche und chinesische Entwicklungsorganisationen in der Volksrepublik China (VR China) tätig war.⁹ Gleichzeitig arbeitete er in Kenntnis und mit Unterstützung der jeweiligen deutschen und chinesischen Arbeitgeber an der hier vorgelegten Dissertation zum Thema Förderung partizipativer Entwicklung in der VR China.¹⁰ Erst die praktische Tätigkeit erlaubte umfassende Einblicke

⁹ Innerhalb bestehender Strukturen der deutsch-chinesischen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit war der Autor von 2002 bis 2006 an zwei umfassenden Veränderungsprozessen auf politischer Steuerungs- und fachlicher Umsetzungsebene in Deutschland und der VR China beteiligt. Dabei ging es zum einen um das organisatorische Thema Qualitätsmanagement im Rahmen der bilateralen technischen Zusammenarbeit (im Auftrag der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ) und zum anderen um das strategisch-konzeptionelle Thema Partizipation, welches als Prinzip stärker als bisher in Konzepte und Verfahren der deutschen Entwicklungszusammenarbeit verankert werden soll (im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ).

¹⁰ Dieser Punkt ist aus wissenschaftsethischen Gründen relevant, da den verantwortlichen Organisationen von Beginn des Beschäftigungsverhältnis bewusst war, mit welchem Thema sich der Autor im Rahmen des Dissertationsvorhabens beschäftigte. Siehe auch William Lawrence Neuman 2003, Social Research Methods. Qualitative and Quantitative Research Methods. Pearson Education, Inc. Boston.124.

in ein verhältnismäßig geschlossenes System der deutsch-chinesischen Entwicklungszusammenarbeit, welches sich im Beobachtungszeitraum in einem konfliktiven Öffnungsprozess befand. Dabei gerieten Befürworter eines technischen und eines politischen Entwicklungsparadigmas in scharfen Konflikt. Dem Verfasser kam damit eine ambivalente Rolle als wissenschaftlich unabhängiger Politikfeldforscher und auftragsgebundener Mitarbeiter der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu. Wie die vorliegende Abhandlung in insgesamt acht Fallbeispielen zeigen wird, führen die unterschiedlichen Ansätze der Politikberatung und Politikgestaltung zu Spannungen und nötigen dem Umfeld größere Unsicherheitstoleranz und ein erhöhtes Differenzierungsvermögen ab. Von einem antithetischen Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik kann jedoch keine Rede sein.¹¹ Vielmehr gilt es von beiden Seiten Brücken zum gegenseitigen Nutzen zu bauen.¹² Die vorliegende Abhandlung analysiert daher vor dem Hintergrund der praktischen Arbeit des Verfassers den politischen Prozess, die Schaffung von fachlicher Öffentlichkeit für das Thema der Förderung partizipativer Entwicklung in der VR China durch externe Akteure und die damit verbundene wertegebundene Weiterentwicklung deutscher außen- und entwicklungspolitischer strategischer Ansätze.¹³ Die folgende Übersicht veranschaulicht das beschriebene Spannungsfeld zwischen Wissenschaft und Politik, welches sich durch unterschiedliche Motivationen und divergierende Ansätze kennzeichnet.

¹¹ Ibid. 398.

¹² Hartmut Ihne 2002, Entwicklungsforschung und Politik. Warum lassen sich die Politiker zu wenig beraten?, in: Entwicklung + Zusammenarbeit, Jahrgang 43, 2002:3.

¹³ Das berufspolitische Engagement beschränkt sich dabei nicht nur auf die fachliche Öffentlichkeit, sondern bezieht die thematisch interessierte weitere Öffentlichkeit mit ein. Ein Beispiel ist der Vortrag vor 150 DAAD-Stipendiaten am 28. August 2006 in Peking, bei dem der Autor zum Thema "Förderung partizipativer Entwicklung im Rahmen der deutsch-chinesischen Entwicklungszusammenarbeit" sprach. Im Internet unter: http://www.daad.org.cn/Downloads/4_2_CANGO.pdf (download am 1. Dezember 2006).

Tab. 1: Politikfeldanalyse im Spannungsfeld zwischen Wissenschaft und Politik¹⁴

	Professionelles Selbstverständnis des Verfassers	Zentrales Problem des Politikvorhabens	Motivation	Ansatz
Wissen- schaft	Unabhängiger <i>politischer</i> Politik- feldforscher	Rolle von Wissen	Schaffung von Öffentlichkeit für das Thema Förderung partizipativer Entwicklung in der VR China	Politik- beratung (Rhetorik)
Politik	Auftragsgebunde- ner Mitarbeiter einer <i>politisch</i> verstandenen deutschen Ent- wicklungs- zusammenarbeit	Rolle von Werten	Eintreten für reformierte Ziel-Mittel- Verknüpfun- gen der deutsch chine- sischen Ent- wicklungs- zusammenar- beit	Politik- gestaltung (Praxis)

Von wissenschaftlicher Seite wird als analytischer Ausgangspunkt ein phänomenologischer Ansatz nach Yvonne S. Lincoln und Egon G. Guba gewählt, welcher davon ausgeht, dass es vielfältige konstruierte und holistische soziale Realitäten gibt. Der Verfasser der vorliegenden Abhandlung und die betrachteten Akteure der deutsch-chinesischen Entwicklungszusammenarbeit gehen dabei eine Interaktion ein. Da Arbeitshypothesen an Zeit und Kontext gebunden sind, werden Beschrei-

¹⁴ Übersicht zu Ansätzen der Politikfeldforschung in Anlehnung an Dubnick und Bardes Übersicht, s.a. Melvin J. Dubnick und Barbara A. Bardes 1983, Thinking About Public Policy: A Problem-Solving Approach. Wiley. New York. 264.

bungen und Interpretationen einmaliger Vorgänge im politischen Prozess möglich. Da alle Untersuchungsgegenstände einem ständigen Veränderungsprozess unterworfen sind, ist es jedoch nicht möglich, eindeutig zwischen Ursachen und Wirkungen zu unterscheiden.¹⁵ Dieser naturalistische bzw. post-positivistische Analyseansatz der Politikfeldanalyse ist gleichzeitig wertegebunden. Ein normativer Ansatz wird gewählt, welcher von der Wünschbarkeit einer emanzipativ-egalitären Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland und der VR China ausgeht, in welcher Konflikten eine positive Rolle zugeschrieben wird.¹⁶

Im Rahmen dieser Abhandlung wird außerdem davon ausgegangen, dass sich die deutsch-chinesische Entwicklungszusammenarbeit in Form von qualitativen Fallbeispielen untersuchen lässt. Durch letztere Fallbeispiele werden kumulativ Erkenntnisse gewonnen, welche über Möglichkeiten und Grenzen politischer Einflussnahme durch Akteure der deutsch-chinesischen Entwicklungszusammenarbeit Auskunft geben. Ziel der Abhandlung ist dabei nicht die Entwicklung einer neuen Theorie der Entwicklungszusammenarbeit sondern vielmehr eine sozialwissenschaftlich fundierte Aufklärung über Möglichkeiten und Grenzen politischer Einflussnahme durch Akteure der deutsch-chinesischen Entwicklungszusammenarbeit. Von der Arbeit sollen interessierte deutsche und chinesische Bürger, Wissenschaftler, außen- und entwicklungspolitische Experten sowie politische Entscheidungsträger in beiden Ländern gleichermaßen profitieren.

1.1.2 Strukturierung des Arguments anhand erkenntnisleitender Hypothesen

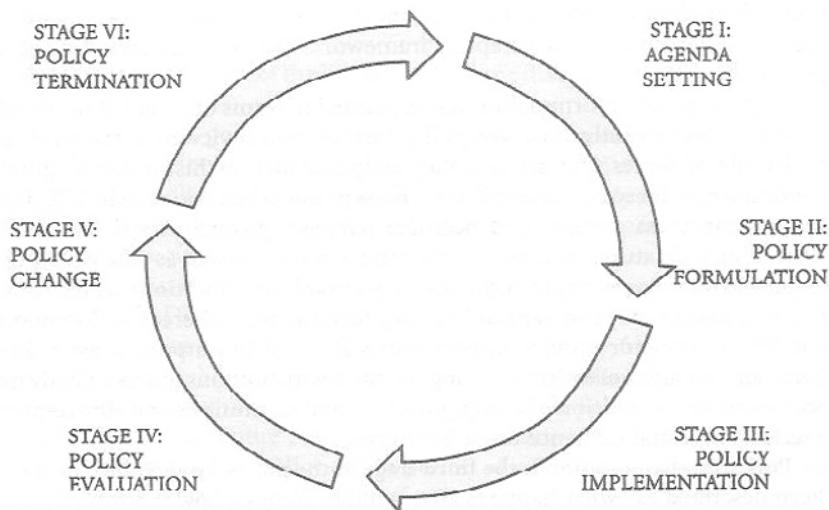
Neben der inhaltlich-analytischen Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes wird darüber hinaus eine zeitliche Eingrenzung vorgenommen. So wird die deutsch-chinesische Entwicklungszusammenarbeit zwischen 2003 und 2006 als einmaliger politischer Prozess und in allen relevanten Phasen eines öffentlichen Politikvorhabens kritisch gewürdigt. Dazu gehören das *agenda setting*, die Formulierung von Ziel-Mittel-

¹⁵ Yvonne S. Lincoln und Egon G. Guba 1985, Naturalistic Inquiry. Sage Publications. Newbury Park, CA. 37.

¹⁶ Georg Simmel 1955, Conflict & The Web of Group-Affiliations. The Free Press. New York. 14.

Verknüpfungen, die Implementierung, die Evaluation und eine mögliche Revision bzw. Terminierung des Politikvorhabens aufgrund veränderter Rahmenbedingungen.¹⁷ In Bezug auf die deutsch-chinesische Entwicklungszusammenarbeit wird das Argument gemäß dem Lebenszyklus eines öffentlichen Politikvorhabens strukturiert.

Abb. 2: Policy Cycle nach James P. Lester und Joseph Stewart, Jr¹⁸



Auch wenn amerikanische Politikfeldforscher wie Paul Sabatier und Hank Jenkins-Smith zu Recht darauf hingewiesen haben, dass die Sequenzierung der unterschiedlichen Phasen eines Politikvorhabens nicht unbedingt mit den tatsächlichen Entwicklungen im politischen Prozess korrespondieren muss,¹⁹ so hilft eine solche Strukturierung des Politik-

¹⁷ James P. Lester und Joseph Stewart, Jr 2004, Public Policy: An Evolutionary Approach. Zhongguo Renmin Daxue Chubanshi. Beijing. 2-21.

¹⁸ Ibid. 5.

¹⁹ Paul Sabatier und Hank Jenkins-Smith setzen dem Policy-Cycle das Advocacy Coalition Framework (ACF) entgegen, bei dem sie davon ausgehen, dass "die Zerlegung politischer Prozesse in einzelne Phasen überwunden werden (soll), da sie 1. immer weniger der Abfolge von Entscheidungen in der Realität entspricht, 2. nicht geeignet ist, allgemeine Hypothesen zu entwickeln und 3. übersieht, dass politische Akteure nicht nur am Ende von Ent-

vorhabens dennoch als kognitive Landkarte bei der Erschliessung eines wissenschaftlich weitgehend unerforschten Terrains. Dabei kommen bei der Diskussion der acht qualitativen Fallbeispiele in dem dritten, vierten und fünften Kapitel weitere heuristische Analyseinstrumente der Sozialwissenschaften zum Einsatz. Diese Vorgehensweise ist dem Umstand geschuldet, dass im Rahmen dieser Abhandlung keine rein theoretische Fragestellung diskutiert wird, sondern dass ein politisch relevantes praktisches Problem im Mittelpunkt des Interesses steht.

Im Rahmen einer Politikfeldanalyse der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit der VR China sollen daher kontextabhängig geeignete wissenschaftliche Erklärungsmodelle zur Interpretation sozialer Phänomene herangezogen werden.²⁰ Das jeweilige Erkenntnisinteresse des Verfassers legt fest, mit welchen Ansätzen der Politikfeldanalyse die Fallbeispiele diskutiert werden. Zum Einsatz kommen neben phänomenologischen auch ökonomische, partizipative, normativ-präskriptive und ideologische Ansätze der Politikfeldanalyse.²¹ Die Wahl der unterschiedlichen Ansätze wird im Kontext der jeweils zu diskutierenden Arbeitshypothese erläutert. Die in den Fallbeispielen beschriebenen Phänomene stellen dabei eine Annäherung an soziale Realitäten dar, können diese allerdings nur in begrenzten Umfang abbilden. Dies geschieht im Bewusstsein, dass der Verfasser wie alle weiteren beteiligten Akteure des Politikvorhabens lediglich über eine begrenzte Rationalität²² verfügte, welche erst durch langfristig angelegte kumulative Lernprozesse erwei-

scheidungsprozessen, sondern zu jedem Zeitpunkt 'lernen'.". Der Autor ist hingegen der Auffassung, dass sich im Sinne der argumentativen Wende der Politikfeldanalyse aus der Diskussion des *policy cycle* durchaus erkenntnisleitende Arbeitshypothesen ableiten lassen. Siehe auch Nils C. Bendelow 2003, Policy Lernen und politische Veränderungen, in: Klaus Schubert & Nils C. Bandelow (Hrsg.) 2003, Lehrbuch der Politikfeldanalyse. Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH. München. 315.

²⁰ Siehe hierzu auch die Ausführung von William Neuman zur Vorgehensweise der *bricolage* in der qualitativen empirischen Sozialforschung. William Lawrence Neuman 2003, Social Research Methods. Qualitative and Quantitative Research Methods. Pearson Education, Inc. Boston. 147.

²¹ James P. Lester und Joseph Stewart, Jr 2004, Public Policy: An Evolutionary Approach. Zhongguo Renmin Daxue Chubanshi. Beijing. 42.

²² Zu dem Konzept der begrenzten Rationalität siehe auch Herbert A. Simon 1981. Entscheidungsverhalten in Organisationen. Eine Untersuchung von Entscheidungsprozessen in Management und Verwaltung (amerikanisches Orginal: Administrative behavior. A Study of Decision-Making-Processes in Administrative Organizations von 1976, dritte stark erweiterte Auflage; erste Auflage 1945, in deutscher Übersetzung 1955: Das Verwaltungshandeln. Eine Untersuchung der Entscheidungsvorgänge in Behörden und privaten Unternehmen, Stuttgart), Landsberg.