

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Guðrun Wacker / Matthis Kaiser

Nachhaltigkeit auf chinesische Art

Das Konzept der »harmonischen Gesellschaft«

S 18
Juli 2008
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-
lich die persönliche Auf-
fassung der Autoren wieder

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2008

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Schlussfolgerungen**
- 7 **Das Konzept der »harmonischen Gesellschaft«**
- 11 **Umwelt und Energie**
 - 11 Ausgangslage
 - 13 Lösungsansätze und Zielvorgaben
 - 14 Bisherige Maßnahmen und Bewertung
- 18 **Einkommensgefälle hoch drei**
 - 18 Ausgangslage
 - 18 *Küstenprovinzen und Hinterland*
 - 19 *Stadt-Land-Gefälle*
 - 21 *Reich-Arm-Gefälle*
 - 21 Lösungsansätze und Gegenmaßnahmen
 - 22 Bilanz der bisherigen Maßnahmen
 - 23 *Soziale Sicherungssysteme*
- 25 **Schlussfolgerungen**
 - 25 Empfehlungen an die deutsche und europäische Politik
- 26 **Abkürzungen**

Dr. Gudrun Wacker ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Asien.

Matthis Kaiser studiert Politikwissenschaft, Amerikanistik und Neuere Geschichte an der Universität Bonn. Er war von Juli bis Oktober 2007 Praktikant bei der SWP.

**Nachhaltigkeit auf chinesische Art.
Das Konzept der »harmonischen Gesellschaft«**

China wird aufgrund seiner wirtschaftlichen und mittlerweile auch politischen Bedeutung in der Welt als Großmacht, wenn nicht sogar als kommende Supermacht wahrgenommen. Bis 2020 will Peking die nationale Wirtschaftsleistung gegenüber 2000 nochmals vervierfachen. Bei der Betrachtung des »Reformwunderlands« China bleibt häufig unberücksichtigt, dass die Volksrepublik mit ihrem Pro-Kopf-Einkommen im weltweiten Vergleich nach wie vor nur einen der unteren Plätze im Mittelfeld belegt und im Inneren vor massiven Herausforderungen steht. Der Preis für das nunmehr über drei Jahrzehnte verfolgte expansive Wirtschaftswachstum ist hoch: Energieverschwendung, massive Umweltschäden, ein dreifaches Einkommensgefälle zwischen Reich und Arm, Stadt und Land, Küstenregionen und Hinterland sowie ein nur in Ansätzen vorhandenes Sozialsystem. Dazu kommen Korruption auf allen Ebenen und fehlende Rechtsstaatlichkeit. Diese enormen inneren Probleme bilden eine Gefahr für die Stabilität in China, und sie wirken sich auch international aus, zum Beispiel in Form von grenzüberschreitender Umweltverschmutzung und Klimawandel.

Um den beschriebenen Tendenzen entgegenzuwirken, hat die Führung der Kommunistischen Partei in den Jahren 2003/04 zwei neue Konzepte lanciert. Sie propagiert seither die Leitbilder der »wissenschaftlichen Entwicklung« und der »harmonischen Gesellschaft«. Damit will die Partei ihre Legitimität und ihr Ansehen in der Gesellschaft stärken. Konkret steht dahinter die Absicht, den identifizierten Fehlentwicklungen entgegenzusteuern und dabei gleichzeitig einen Ersatz für den mittlerweile ausgehöhlten ideologischen Überbau anzubieten. Die vorliegende Studie konzentriert sich auf die Problemkomplexe Umwelt/Energie und soziales Gefälle/soziale Sicherung und geht der Frage nach, welche Maßnahmen im Rahmen des Konzepts der »harmonischen Gesellschaft« auf diesen Feldern vorgesehen sind und inwieweit diese tatsächlich greifen oder noch greifen können.

Die Studie kommt zu folgenden Ergebnissen:

- ▶ Die »harmonische Gesellschaft« hat eine ideologische Dimension und Funktion: Das Konzept knüpft zum einen an die marxistisch-maoistische Denktradition (Behandlung von »Widersprüchen im

Volk«) an, zum anderen sind darin Elemente der klassischen (konfuzianischen) Philosophie enthalten. Die Rehabilitation der Tradition greift dabei populäre Strömungen in der Gesellschaft auf und »vereinnahmt« sie für den Aufbau der harmonischen Gesellschaft. Dies dient dem obersten Ziel der Kommunistischen Partei, nämlich dem Erhalt der Stabilität (im Sinne von Regimestabilität).

- ▶ Der dringendste Handlungsbedarf besteht im Bereich Umwelt und Energie (Luft- und Wasserverschmutzung, Entwaldung). Hier haben Reformpolitik und ungebremstes Wachstum mittlerweile Schäden angerichtet, die sich negativ auf die Lebenserwartung der Bevölkerung auswirken und zunehmend Proteste auslösen. Die Regierung hat zwar entsprechende Vorschriften und Gesetze erlassen, aber es fehlen die Anreize und die Institutionen, um sie tatsächlich zu implementieren und ihre Beachtung zu garantieren.
- ▶ Ein dreifaches soziales Gefälle (Reich-Arm, Stadt-Land, Küstenregion-Hinterland) führt zu gesellschaftlichen Spannungen, wobei das Stadt-Land-Gefälle insbesondere wegen der systematischen Benachteiligung von Millionen Wanderarbeitern das gravierendste Problem ist. Mit einer deutlichen Verbesserung wird hier auch in den nächsten Jahren kaum zu rechnen sein. Bislang ist es nur gelungen, dafür zu sorgen, dass sich die Einkommensschere etwas langsamer öffnet, aber nicht, den Trend umzukehren.
- ▶ Im Rahmen des Reformprozesses wurden viele Leistungen, die zuvor der Staat bereitgestellt hatte, privatisiert (Gesundheitsversorgung, Sozialversicherungen, Schulbildung). Die von der chinesischen Führung avisierten Maßnahmen bestehen hier darin, wenigstens eine Basisversorgung wieder flächendeckend einzuführen. Erste Erfolge sind dort erkennbar, wo der Staat entsprechende Finanzmittel zur Verfügung stellt, zum Beispiel bei der Verbreitung der Krankenversicherung auf dem Land. Nach wie vor werden die Wanderarbeiter aber auch in diesen Programmen nur unzureichend berücksichtigt.

Ungeachtet ihrer neuen Entwicklungskonzepte steht die chinesische Führung auch weiterhin vor dem ungelösten Zielkonflikt zwischen Wachstum und Nachhaltigkeit. Eine erste Zwischenbilanz und die Perspektiven der »harmonischen Gesellschaft« fallen dementsprechend gemischt aus: Fortschritte gibt es da, wo Lösungen mit finanziellen Zuwendungen von staatlicher Seite implementiert werden. Problematisch

bleiben die Bereiche, die unabhängige Kontroll- und Vermittlungsinstanzen erfordern (z.B. unabhängige Gerichtsbarkeit).

Für Deutschland und Europa ergeben sich daraus folgende Empfehlungen, insbesondere für die Entwicklungszusammenarbeit:

- ▶ In der Kooperation mit China sollten sich Deutschland und die EU vor allem auf diejenigen Problembereiche konzentrieren, die direkte regionale und globale Auswirkungen haben, in erster Linie also auf Fragen des Umweltschutzes, der Energieeffizienz und des Klimawandels. Die deutsche und europäische Politik sollten China bei diesen Aufgaben auch weiterhin Unterstützung durch gemeinsame Projekte, Technologietransfer und Kapazitätsbildung anbieten. Ein Schwerpunkt sollte dabei auf die Verantwortung von Unternehmen (*corporate social responsibility*) gelegt werden.
- ▶ Programme zur Armutsbekämpfung und zum Aufbau von sozialen Sicherungssystemen kann der chinesische Staat zunehmend selbst finanzieren. Doch können die EU und Deutschland ihre speziellen Erfahrungen im Bereich des Finanzausgleichs zwischen Regionen einbringen.
- ▶ Auch die praktischen Austausch- und Weiterbildungsprojekte sowie die Dialoge, die der Förderung von Rechtsstaatlichkeit dienen, sollten aufrechterhalten werden. Die Kooperation bei der Formulierung von Gesetzen und Regelungen sollte zunehmend durch Beratung bei der Implementierung und Anwendung des neuen Rechts ergänzt werden.
- ▶ Auf EU-Ebene sollte zudem eine Diskussion unter den Mitgliedstaaten darüber in Gang kommen, in welchem Zeitrahmen man traditionelle Entwicklungszusammenarbeit, die nicht die genannten Prioritäten betrifft, insbesondere finanzielle Transfers, auslaufen lässt.

Das Konzept der »harmonischen Gesellschaft«

Während des gesamten Reformzeitraums, das heißt seit fast dreißig Jahren, hat die Volksrepublik China vor allem auf expansives Wirtschaftswachstum gesetzt. Dieser Kurs hat im Laufe der Zeit immer deutlicher seine negativen Seiten offenbart; die Kosten für Umwelt und soziale Gerechtigkeit sind mittlerweile enorm. Während die chinesische Führung mit Jiang Zemin an der Spitze vor allem versucht hatte, die neuen Wirtschaftseliten an die Partei zu binden und dafür Einkommensdisparitäten erst einmal bewusst in Kauf nahm, leitete die neue Führungsriege unter Hu Jintao und Wen Jiabao, die mit dem 16. Parteitag im November 2002 die politische Macht übernahm, eine Wende hin zu mehr Verteilungsgerechtigkeit und sozialem Ausgleich ein. Begleitet wurde die Richtungsänderung durch die Ausarbeitung zweier neuer Konzepte, die zusammen im Grunde die chinesische Version von Nachhaltigkeit beschreiben: Die Schlagworte »wissenschaftliches Entwicklungskonzept« (*kexue fazhan guan*) und »(sozialistische) harmonische Gesellschaft« (*[shehuizhuyi] hexie shehui*) repräsentieren seit Oktober 2004 (4. Plenum des vom 16. Parteitag gewählten Zentralkomitees) offiziell den modifizierten Kurs Chinas.¹

Die Konzepte bilden den ideologischen Überbau für einen Politikwechsel, mit dem die Partei von einer bisher rein auf quantitatives und expansives Wachstum ausgerichteten Modernisierungsstrategie auf mehr Nachhaltigkeit umsteuern will. Dahinter steht die Erkenntnis, dass die negativen Begleiterscheinungen und Folgen der Entwicklung in den letzten Jahrzehnten zu gesellschaftlicher Destabilisierung führen können: Soziale Unruhen in Form kleiner und größerer Demonstrationen und Protestaktionen haben in den letzten Jahren rasant zugenommen (2003: 54 000; 2005: 87 000). Während sich die Unruhen in der Vergangenheit vor allem an ausbleibenden Lohn- und Rentenzahlungen entzündeten, richten sie sich neuerdings vermehrt gegen Landenteignungen und gegen Vertreibung aus der Wohnung (für Erschließungs- und

Baumaßnahmen), aber auch gegen lokale Umweltverschmutzung und Korruption.²

Das Leitbild der »harmonischen Gesellschaft« steht in erster Linie für eine verbesserte Bereitstellung öffentlicher Güter (Bildung, medizinische Versorgung etc.) und eine insgesamt sozial gerechtere Gesellschaft sowie für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum, das auch Umweltkosten angemessen berücksichtigt.³ Es verfolgt damit als Nachhaltigkeitsstrategie vor allem den Abbau sozialer Ungleichheiten und die Verringerung schädlicher Umweltfolgen.

Der chinesische Parteivorsitzende und Präsident Hu Jintao hat die Ziele des Konzepts im Februar 2005 mit folgenden Begriffen umrissen: »Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Fairness und Gerechtigkeit, Vertrauen und Kameradschaft, Vitalität, Stabilität und Ordnung und die harmonische Koexistenz zwischen Mensch und Natur«⁴. Bei allen genannten Zielen soll der Mensch im Mittelpunkt stehen (*yi ren wei ben*).⁵ Auf dem 17. Parteitag der Kommunistischen Partei Chinas im Oktober 2007 wurde das von Hu Jintao vertretene »wissenschaftliche Entwicklungskonzept«, das auch die »harmonische Gesellschaft« mit einbezieht, schließlich in das Parteistatut der KP Chinas und damit in deren offiziellen ideologisch-politischen Kanon aufgenommen.⁶

² Siehe dazu Günter Schucher, »Harmonie ist Pflicht. China vor dem 17. Parteitag«, in: *GIGA Focus Asien*, 10 (2007), S. 1–7.

³ Eine Kurzübersicht über die Punkte, die damit angesprochen sind, liefert Alice Miller, »Hu Jintao and the Sixth Plenum«, in: *China Leadership Monitor*, 20 (Winter 2007), S. 4, <<http://media.hoover.org/documents/clm20am.pdf>>.

⁴ Rede vor Führungskadern aus den Provinzen und Ministerien in der Parteischule, siehe »Hu Jintao qiangdiao zhashi zuohao gongzuo dali cujin shehui hexie tuanjie« [Hu Jintao mahnt, die Arbeit, den harmonischen Zusammenschluss der Gesellschaft energisch voranzutreiben, solide zu erledigen], in: *Xinhuanet (online)*, 19.2.2005, <www.xinhuanet.com/newscenter/2005-02/19/content_2595497.htm> (Zugriff 22.11.2005).

⁵ Siehe Xu Xuejiang, »Goujian hexie shehui, renren you ze« [Beim Aufbau der harmonischen Gesellschaft trägt jeder Verantwortung], in: *Xinhuanet (online)*, 11.12.2004, <http://news.xinhuanet.com/comments/2004-12/11/content_2318224.htm> (Zugriff 22.11.2005).

⁶ Siehe Heike Holbig, »Sinisierung der Demokratie: Chinas Parteiführung setzt auf eigene Werte«, in: *GIGA Focus*, 12 (2007), S. 1–7.

¹ Siehe Heike Holbig, »Wissenschaftliches Entwicklungskonzept«, »Harmonische Gesellschaft« und »Eigenständige Innovation«: Neue parteipolitische Prioritäten unter Hu Jintao, in: *China aktuell*, 34 (2005) 6, S. 13–19.

Auf demselben Parteitag wurde allerdings auch das Entwicklungsziel, das China bis zum Jahr 2020 anstrebt, dahingehend modifiziert, dass nicht mehr das BIP insgesamt im Vergleich zum Jahr 2000 vervierfacht werden soll (wie dies noch auf dem 16. Parteitag im November 2002 verkündet worden war), sondern sogar eine Vervierfachung des BIP *pro Kopf* angestrebt wird. Die Parteiführung ist sich zweifellos darüber im Klaren, dass der bisherige Entwicklungskurs auf lange Sicht nicht aufrechterhalten werden kann bzw. dass die dadurch verursachten wirtschaftlichen und sozialen Kosten enorm sind; sie bleibt jedoch auch weiterhin quantitativen Wachstumsvorgaben verpflichtet, die tendenziell mit den Nachhaltigkeitsmaßnahmen im Widerspruch stehen.⁷

Das Konzept der »harmonischen Gesellschaft« dient auch dem Bestreben, dem Verlust an ideologischer Orientierung und Legitimation entgegenzutreten, der in der Gesellschaft durch die Politik der »Reform und Öffnung« (was faktisch die Einführung des Kapitalismus und der Marktwirtschaft bedeutete) stattgefunden hat. Der rasche Wandel in China hat der Bevölkerung eine enorme Anpassungsleistung abverlangt. Die früher vertretenen sozialistischen Werte von Gleichheit und Verteilungsgerechtigkeit finden da allenfalls noch in der Politikerrhetorik einen Platz; für die Menschen in China hat die sozialistische Ideologie ihre praktische Bedeutung verloren. Dass viele nur auf materiellen Reichtum aus sind und »aufs Geld schauen« (*xiang qian kan*), wird in der Gesellschaft selbst schon seit Jahren thematisiert und beklagt. Mit den nun propagierten Konzepten erkennt die Führung in Peking zum einen die Existenz von Spannungen in der Gesellschaft an und zum anderen will sie damit einen Weg aufzeigen, wie mit diesen Widersprüchen umgegangen werden kann.

Die »Widersprüche in der Gesellschaft«, auf die im Zusammenhang mit den neuen Konzepten häufig verwiesen wird, gehen auf die »Widersprüche im Volk« aus einer Rede von Mao Zedong aus dem Jahr 1957 zurück. Es ist ein bewusster Rekurs, der eine ideologi-

sche Kontinuität des sozialistischen China suggeriert.⁸ Gleichzeitig schließen die neuen Leitlinien Elemente der konfuzianischen Tradition ein. Offizielle Dokumente und Kommentatoren in China grenzen zum Großteil das Konzept der »harmonischen sozialistischen Gesellschaft« ausdrücklich von Utopien westlicher Philosophen und von Vorstellungen klassischer chinesischer Denker ab und verankern es in der marxistischen Ideologie (nur eine harmonische Gesellschaft ist wahrer Sozialismus und nur Sozialismus kann wirkliche gesellschaftliche Harmonie erreichen).⁹ Die »acht Ehren und acht Schanden« (*ba rong ba chi*), mit denen Hu Jintao im Frühjahr 2006 versuchte, einen neuen Verhaltenskodex, insbesondere für die Mitglieder der Kommunistischen Partei, zu propagieren, stehen ebenfalls in der Kontinuität sozialistischer Wertevorstellungen.¹⁰ Insofern leitet die chinesische Führung das Konstrukt der »harmonischen Gesellschaft« also aus dem marxistischen Denksystem her. Aber auch andere geistig-kulturelle Elemente fließen hier in einer Art eklektischer Wiederbelebung klassischer philosophischer und religiöser Ideen mit ein. Es sind akademische oder quasi-offizielle Instanzen, die diesen Rückgriff auf die nationale Kulturtradition vornehmen und entsprechende Inhalte und Prinzipien vertreten, vorausgesetzt, diese stimmen mit den Interessen der politischen Führung überein.¹¹

⁸ Siehe Wang Weiguang, »Goujian shehuizhuyi hexieshehui de lilun zhinan. Chongdu ,Guanyu zhengque chuli renmin neibu maodun de wenti« [Theoretischer Leitfaden zum Aufbau einer sozialistischen harmonischen Gesellschaft. Erneute Lektüre von »Über die richtige Behandlung der Widersprüche im Volk«], in: *Zhonggong Zhongyang Dangxiao Xuebao [Journal of the Party School of the Central Committee of the C.P.C.]*, 11 (Februar 2007) 1, S. 5–12. Der Autor greift hier auf eine Schrift von Mao Zedong zurück, in der dieser zwischen »Widersprüchen im Volk« und »antagonistischen Widersprüchen« unterschieden hatte. Laut Wang dominieren in der gegenwärtigen Phase, in der sich China befindet, die »Widersprüche im Volk«, deren Kern wiederum Interessenskonflikte seien. Auch Alice Miller, »Hu Jintao and the Sixth Plenum« [wie Fn. 3], S. 6–7, geht auf die Frage der ideologischen Kontinuität ein.

⁹ Siehe dazu Miller, »Hu Jintao and the Sixth Plenum« [wie Fn. 3], S. 7f.

¹⁰ Siehe z.B. »New Moral Yardstick: ›8 Honors, 8 Disgraces‹«, in: *Gov.cn* (offizielles Webportal der chinesischen Regierung), 5.4.2006, <www.gov.cn/english/2006-04/05/content_245361.htm> (Zugriff 31.1.2008).

¹¹ Siehe Sébastien Billioud, »Confucianism, ›Cultural Tradition‹, and Official Discourses in China at the Start of the New Century«, in: *China Perspectives*, 69 (2007) 3, S. 50–65 (S. 51). Siehe auch Mark Siemons, »Die unheimliche Harmonie«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 7.5.2007, S. 33.

⁷ Holbig verweist zu Recht auf den mit dieser Korrektur verbundenen Zielkonflikt, da damit erneut ein Signal für quantitatives Wachstum gegeben wurde, siehe ebd., S. 3.

Diese Rückbesinnung ist insofern überraschend, als in der antitraditionalistischen Reformbewegung in China zu Beginn des 20. Jahrhunderts Konfuzius und seine Lehre als Ideologie des gesellschaftlichen Stillstands galten, den es aufzubrechen galt. »Nieder mit dem Konfuzius-Laden!« lautete die von Hu Shi geprägte Parole, mit der die chinesischen Intellektuellen damals die alten Denkbauwerke angriffen. Im Grunde wurden Konfuzius und seine Philosophie als der ideologische Überbau kritisiert, der für die nationale Erniedrigung, für jenes »Jahrhundert der Schande« verantwortlich war, in dem China von einem der mächtigsten Imperien in der Geschichte zu einem rückständigen, »halb-kolonialen und halb-feudalen« Land degenerierte. In der Kulturrevolution Mitte der 1960er bis Mitte der 1970er Jahre wurde der Konfuzianismus dann von der Kommunistischen Partei noch einmal explizit als ideologischer Überbau des Feudalismus in China scharf angegriffen.¹²

Erst im Laufe der 1980er Jahre erlebte Konfuzius eine gewisse Renaissance. Den Hintergrund bildete zunächst die Diskussion über »asiatische Werte«, mit der die Regierungen und Führungsschichten der aufstrebenden asiatischen Staaten, getragen von neuem Selbstbewusstsein aufgrund ihrer ökonomischen Erfolge, ihre (historische, kulturelle und politische) Besonderheit, den »asiatischen Weg«, gegenüber der Welt – und vor allem gegenüber dem Westen – offensiv verteidigten. In China selbst führte diese Debatte unter Akademikern in den 1990er Jahren zu einer Rückbesinnung auf die philosophische Tradition und das kulturelle Erbe des eigenen Landes. Eine offizielle »Rehabilitierung« des Konfuzius und seiner Lehren erfolgte allerdings zu keinem Zeitpunkt. Spätestens seit der Jahrtausendwende ist Konfuzius jedoch in chinesischen Fachpublikationen wieder zitierfähig geworden – und seine Lehren geradezu zum Paradigma der »harmonischen Gesellschaft«. Denn der Begriff selbst wird häufig durch ein Zitat des Philosophen erklärt und begründet, nämlich »edle Menschen leben trotz Verschiedenheit in Eintracht« (*junzi he er butong*) aus den *Analekten des Konfuzius (Lunyu)*¹³. Dieser Ausspruch bringe zum Ausdruck, dass es Pluralität und (Meinungs-)Vielfalt geben könne, ohne dass deswegen Konflikte in der Gesellschaft (oder gar ein Klassenkampf) ausbrechen müssten. Auch der Begriff

¹² »Lin (Biao) kritisieren, Konfuzius kritisieren« (*pi Lin pi Kong*) war die Kampfpapare, mit der 1974 die »revisionistische« Linie innerhalb der Partei angegriffen wurde.

¹³ Wen Jiabao benutzte dieses Zitat in einer Rede Anfang 2007, siehe Billioud, »Confucianism« [wie Fn. 11], S. 54.

des umfassenden »bescheidenen Wohlstands« (*xiaokang*), mit dem die Parteiführung für ihr erklärtes Ziel wirbt, bis zum Jahr 2020 eine Vervierfachung des BIP zu erreichen, geht auf Konfuzius (*Liji – Das Buch der Riten*) zurück und spielte später bei einem der utopischen chinesischen Denker am Ende des 19. Jahrhunderts, Kang Youwei, eine zentrale Rolle.

Die Kommunistische Partei versucht, ihre Legitimation zu erhöhen, indem sie früher abgelehnte Teile des nationalen ideengeschichtlichen Erbes aufgreift und nun positiv wendet, ohne dabei aber die marxistische bzw. maoistische Tradition zu verwerfen.¹⁴ Angesichts der sinkenden Bedeutung des Kommunismus als ideologischer »Kitt« für die Gesellschaft rekurriert die chinesische Führung immer offener auf konfuzianische Wertvorstellungen wie zum Beispiel die »kindliche Pietät« (*xiao*), die Respekt gegenüber den Eltern gebietet, um ein geistig-kulturelles Gegengewicht gegen Oberflächlichkeit und Konsumerismus aufzubauen und gesellschaftlich zu verankern. Sie hat erkannt, dass Elemente des Konfuzianismus – insbesondere die Betonung ethischer Werte, das Gebot der Konfliktvermeidung und die Anerkennung von Hierarchien – zur sozialen Stabilität und Aufrechterhaltung der Ordnung beitragen können. Dass Teile des konfuzianischen Gedankengebäudes damit wieder aufgewertet werden, erklärt sich also mit der Anziehungskraft dieser Lehren sowohl für die breite Bevölkerung wie auch für die akademische Elite und die politische Führung. Gleichzeitig kommt darin auch ein Stolz auf die erreichten Modernisierungserfolge zum Ausdruck und das Bedürfnis, diese Erfolge mit Chinas Geschichte als Zivilisationsmacht in Beziehung zu setzen. Die Tatsache, dass die chinesischen Kulturinstitute, von denen seit 2004 fast 150 weltweit eingerichtet worden sind, um Wissen über China und die chinesische Sprache zu verbreiten und Chinas *soft power* zu stärken, »Konfuziusinstitute« heißen, zeigt, dass das Gedankengut des Konfuzius mittlerweile de facto »rehabilitiert« ist und Konfuzius als die Persönlichkeit betrachtet wird, die auch im Ausland den notwendigen Bekanntheitsgrad und das Ansehen genießt, um China so repräsentieren zu können wie Goethe Deutschland.

Mittlerweile propagiert die chinesische Führung das Konzept der Harmonie, das heißt des friedlichen Miteinanders (oder orthodoxer ausgedrückt der »friedlichen Koexistenz«), auch auf die Ebene der internationalen Politik. Im September 2005 sprach der chinesi-

¹⁴ Ebd., S. 60.

sche Präsident Hu Jintao in einer Rede vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen erstmals von der »harmonischen Welt« (*hexie shijie*), die es zu verwirklichen gelte, ohne den Weg dahin jedoch zu beschreiben oder sie genauer zu erklären.¹⁵

Dass die Wiederentdeckung geistig-kultureller Traditionen und die Rückbesinnung darauf durch die Politik quasi offiziell sanktioniert wird, gilt partiell auch für die Religion. Ein entsprechender Passus, in dem diese als positive Kraft bezeichnet wird, fand auf dem 17. Parteitag im Herbst 2007 sogar Eingang in das Statut der Kommunistischen Partei. Religion wird somit nicht mehr als »Opium fürs Volk« kritisiert, das die Menschen über ihre soziale Realität hinwegtröstet, sondern als ein Faktor, der einen Beitrag zur »harmonischen Gesellschaft« leisten kann.¹⁶ All dies zeugt auch von den größeren individuellen Freiräumen, die die Parteiführung inzwischen bereit ist zuzugestehen – allerdings nur, insoweit sie sich nicht gegen das System richten.

In der folgenden Analyse werden die beiden großen Probleme der innerchinesischen Entwicklung im Vordergrund stehen, zu deren Bewältigung das Konzept der »harmonischen Gesellschaft« in erster Linie ausgearbeitet wurde: der Bereich Umwelt und Energie und das soziale Gefälle. Dabei stellen sich für jeden der Komplexe jeweils drei Fragen: Worin besteht das Problem und was ist der aktuelle Sachstand (Diagnose)?

15 »Build Towards a Harmonious World of Lasting Peace and Common Prosperity«, *Written Speech by H.E. Hu Jintao, President of the People's Republic of China, At the High-level Plenary Meeting of the United Nations' 60th Session, New York, 15.9.2005*, <www.mfa.gov.cn/eng/wjdt/zyjh/t213091.htm> (Zugriff 20.7.2007).

16 Der entsprechende Zusatz lautet: »The Party strives to fully implement its basic principle for its work related to religious affairs, and rallies religious believers in making contributions to economic and social development«, siehe *Constitution of the Communist Party of China* [ergänzt und angenommen vom 17. Parteitag der Kommunistischen Partei Chinas], 21.10.2007, Volltext unter <http://news.xinhuanet.com/english/2007-10/25/content_6944738.htm> (Zugriff 28.1.2008). Nach einer chinesischen Untersuchung im Jahr 2007 soll es in China etwa 300 Millionen Menschen geben (offiziell ist meist von 100 Mio. die Rede), die einem religiösen Glauben anhängen. Überwiegend handelt es sich um Anhänger des Buddhismus und des Taoismus und um Muslime. Aber auch das Christentum breitet sich aus. Es zählt mittlerweile geschätzte 40 Millionen Gläubige, wovon etwa 12 Millionen Katholiken sind (»offizielle« Patriotische Katholische Gesellschaft und inoffizielle Untergrundkirche zusammen), siehe Edward Cody, »China's Leader Puts Faith in Religious. Hu Sees Growing Spiritual Ranks as Helpful in Achieving Social Goals«, in: *Washington Post*, 20.1.2008, S. A21.

Welche Lösungsansätze sehen die neuen Konzepte vor (Behandlung)? Wie sieht die bisherige Bilanz aus und welche Hindernisse und Hürden sind bereits erkennbar (Erfolgsaussichten)? Aufbauend auf dieser Untersuchung können Perspektiven für Chinas künftige Entwicklung abgeleitet und Empfehlungen formuliert werden, in welchen Bereichen deutsche und europäische Politik China weiterhin durch Zusammenarbeit unterstützen oder neue Kooperationsangebote machen sollte.

Umwelt und Energie

Ausgangslage

Die einseitige Fokussierung der chinesischen Reformpolitik auf expansives Wirtschaftswachstum hat nach drei Jahrzehnten zu einer spürbaren strukturellen Verschlechterung der Umwelt und zur Häufung von Naturkatastrophen geführt – ein Tatbestand, der zunehmend ins Blickfeld der nationalen und auch internationalen Aufmerksamkeit rückt. Die Experten sind sich allerdings nicht darüber einig, welche Auswirkungen die Integration Chinas in die Weltwirtschaft für die Umwelt eigentlich hat: Einer pessimistischen Einschätzung zufolge animieren nicht nur niedrige Löhne, sondern auch niedrige Umweltstandards multinationale Unternehmen dazu, ihre energie- und verschmutzungsintensiven Produktionen in Länder wie China zu verlagern. Die Lasten für die Umwelt würden vom Handel dabei nicht berücksichtigt. Anhänger einer optimistischen Bewertung der weltwirtschaftlichen Integration Chinas dagegen betonen deren positive Folgen für die Umwelt. Freihandel trage zur Entstehung von Wohlstand bei. Dieser wiederum fördere einerseits die Entstehung eines umweltpolitischen Bewusstseins und ver helfe der Regierung andererseits zu finanziellen Mitteln, die sie für den Umweltschutz und zur Verbesserung ihrer Kompetenzen zur Durchsetzung von Umweltstandards aufbringen könne. Außerdem brächten internationale Unternehmen umweltschonende Technologien ins Land und förderten damit den Wettbewerb um energieeffizientes Produzieren.¹⁷

Bislang geben die Entwicklungen in China eher den Skeptikern Recht. Eine direkte Folge des dynamischen Wirtschaftswachstums, das mit Beginn der Wirtschaftsreformen 1978 in China einsetzte, ist die durch den Ausstoß von Treibhausgasen und diversen anderen Stoffen verursachte Luftverschmutzung.¹⁸ Von den 20 Städten mit der weltweit höchsten Luft-

verschmutzung befinden sich 16 in China.¹⁹ Fast 70 Prozent des chinesischen Energieverbrauchs besteht aus der Verbrennung von Kohle, der umweltschädlichsten Energieerzeugungsquelle, über die die Volksrepublik in großer Menge verfügt. Kohleverbrennung wiederum ist für 70 Prozent der Luftbelastungen verantwortlich und für 90 Prozent des im Lande freigesetzten Schwefeldioxids (SO₂), der Hauptursache für sauren Regen.²⁰ Chinas Emissionen sind nicht nur ein nationales, sondern ein grenzüberschreitendes Problem, und zwar sowohl ein regionales (von dem chinesischen SO₂-Ausstoß sind vor allem Japan und die koreanische Halbinsel betroffen) als auch ein globales (CO₂, Klimawandel). Im Jahr 2006 verbrauchte China 2,4 Milliarden Tonnen Kohle – mehr als die USA, Japan und Großbritannien zusammen. Ein Grund für diesen hohen Verbrauch ist die Ineffizienz bei der Energienutzung. China hat einen 6-mal höheren Energieverbrauch pro Wirtschaftseinheit als die USA und einen 3-mal höheren als der Wachstumskonkurrent Indien.²¹ Allein im Jahr 2006 baute die Volksrepublik China neue Kohlekraftwerke mit einer Kapazität von fast 90 Gigawatt. Zwar ging die Energieintensität pro produzierter BIP-Einheit zwischen 1980 und 2000 um 60 Prozent zurück, jedoch haben die nach 2000 einsetzenden überproportional hohen Wachstumsraten im Schwerindustriebereich dazu geführt, dass sich dieser positive Trend verlangsamt hat. Auch mittelfristig zeichnet sich derzeit kein relativer Rückgang der Wachstumsraten des energieintensiven Industriesektors gegenüber dem Dienstleistungssektor ab.²²

Als größte Bedrohung für Chinas Luftqualität gelten die durch massive Migration zunehmende Urbanisierung sowie die Expansion der Mittelschicht und

¹⁷ Siehe Elizabeth C. Economy, *The River Runs Black. The Environmental Challenge to China's Future*, Ithaca 2005, S. 12–13.

¹⁸ Siehe Jean-Francois Huchet/Jean-Paul Maréchal, »Ethics and Development Models. China's Economic Growth Challenges the Future of World Climate«, in: *China Perspectives*, 69 (2007) 1, S. 6–16 [S. 7].

¹⁹ Siehe Elizabeth C. Economy, »The Great Leap Backward? The Costs of China's Environmental Crisis«, in: *Foreign Affairs*, 86 (September/Okttober 2007) 5, S. 38–59 (S. 40).

²⁰ Siehe Economy, *The River Runs Black* [wie Fn. 17], S. 72; Jennifer L. Turner/Julie S. Kim, »China's Filthiest Export«, in: *Foreign Policy in Focus*, 7.2.2007, <www.fpi.org/fpiftxt/3978> (Zugriff 10.10.2007).

²¹ Siehe Economy, »The Great Leap Backward« [wie Fn. 19], S. 40.

²² Siehe Huchet/Maréchal, »Ethics and Development Models« [wie Fn. 18], S. 8.

der damit verbundene wachsende Wohlstand. Beide Entwicklungen zeichnen sich nirgendwo deutlicher ab als im Transportwesen. Täglich werden in China etwa 14 000 Autos neu zugelassen; im Jahr 2020 wird es voraussichtlich 130 Millionen Fahrzeuge geben.²³ Bisher besitzen lediglich 13 von 1000 chinesischen Bürgern ein Auto, der Weltdurchschnitt liegt bei 114. Hinzu kommt, dass ältere, im Inland produzierte Fahrzeuge das 10 bis 20-fache an Schadstoffen im Vergleich zu amerikanischen Fabrikaten ausstoßen.²⁴ Nach Berechnungen der Internationalen Energieagentur (IEA) wird China die USA als größten Emittenten von Treibhausgasen im Jahr 2009 ablösen, andere Schätzungen gehen sogar davon aus, dass dies bereits im Jahr 2007 geschehen ist.²⁵

Allerdings sind die Emissionen der Volksrepublik immer noch relativ niedrig, wenn man den Pro-Kopf-Ausstoß betrachtet und nicht absolute Mengen: Während laut Internationaler Atomenergiebehörde (IAEA) im Jahr 2003 in China im Durchschnitt etwa 2,72 Tonnen CO₂ pro Kopf erzeugt wurden, waren es in Großbritannien 9,53 und in den USA 19,95 Tonnen.²⁶ China lag damit sogar unter dem Weltdurchschnitt.

Das zweite große Problem für Chinas Umwelt ist die enorme Verschwendung und die zunehmende Verschmutzung der Wasservorkommen. Die Wasserressourcen sind innerhalb des Landes extrem ungleich verteilt, und vor allem die im Norden gelegenen Regionen leiden bereits heute unter einem chronischen Wassermangel. Die durch steigenden Industrieverbrauch und wachsende private Nachfrage bedingte Wasserknappheit wird durch die jahrelange Praxis der unkontrollierten Kontamination noch verschärft. 70 Prozent von Chinas Flüssen sind verschmutzt, bei den städtischen Gewässern beträgt der Anteil sogar 90 Prozent.²⁷ Obwohl gesetzliche Bestimmungen existieren, tun Fabrikbetreiber und lokale Beamte in den meisten Fällen nichts, um diese auch umzusetzen. So war es laut einer Umfrage aus dem Jahr 2005 lediglich in 23 Prozent der chinesischen Betriebe üblich,

die Abwässer vor der Entsorgung zu klären. Die Folge davon ist, dass 700 Millionen Menschen in China nur Zugang zu Wasser haben, dessen Qualität unter dem Standard der Weltgesundheitsorganisation WHO liegt, und etwa ein Viertel der Bevölkerung kontaminiertes Wasser trinkt.²⁸

Einen dritten Problemkomplex bilden die Desertifikation, die Erosion von Böden und die großflächige Rodung von Wäldern. Mehr als ein Viertel der chinesischen Landmasse besteht aus Wüste, und diese Fläche nimmt jährlich um fast 2100 Quadratkilometer zu. Die über Jahrzehnte ziemlich ungehemmt betriebene Rodung hat dazu geführt, dass mittlerweile nur noch etwa 18 Prozent des Landes von Wäldern bedeckt wird.²⁹ Vor einigen Jahren hat die chinesische Führung eine intensive Wiederbewaldungskampagne gestartet, die jedoch wegen der mangelnden Beachtung von Nachhaltigkeitsfaktoren nur geringe Besserung verspricht. Schließlich tragen auch die fortgesetzte Landflucht und die zunehmende Verlagerung von Produktionsstandorten aus den Küstengebieten ins Hinterland zu einer weiteren Dezimierung der Wälder und auch der landwirtschaftlichen Nutzfläche bei.

Die chinesische Umweltbehörde SEPA (State Environment Protection Administration, im Frühjahr 2008 zu einem der »Superministerien« erhoben) rechnet den Tod von jährlich circa 400 000 Menschen den Folgen der Umweltverschmutzung zu. Die Weltbank hat in Zusammenarbeit mit der chinesischen Regierung eine Studie erstellt, die sogar von 750 000 Todesopfern pro Jahr ausgeht.³⁰ Bis zu 175 000 Menschen werden jedes Jahr durch Umweltschäden zur Migration gezwungen. Auch die wirtschaftlichen Folgelasten sind enorm: Nach chinesischen Angaben beliefen sich die Kosten von Umwelterstörung und Umweltverschmutzung bereits im Jahr 2006 auf 10 Prozent des chinesischen Bruttoinlandsprodukts.³¹ Der stellvertretende Minister der SEPA warnte im Jahr 2005, dass »das ökonomische Wunder bald enden wird, weil die Umwelt nicht länger mithalten kann.«³²

23 Siehe Economy, »The Great Leap Backward« [wie Fn. 19], S. 40.

24 Siehe dies., *The River Runs Black* [wie Fn. 17], S. 74.

25 Wenran Jiang, »China Debates Green GDP and its Future Development Model«, in: *China Brief*, 7 (8.8.2007) 16, <<http://jamestown.org/terrorism/news/article.php?articleid=2373605>> (Zugriff 10.10.2007); Huchet/Maréchal, »Ethics and Development Models« [wie Fn. 18], S. 6.

26 »Key Facts about China and Climate Change«, Reuters, 5.2.2007, <<http://uk.reuters.com/article/topNews/idUKSP11491220070205>> (Zugriff 21.1.2008).

27 Jiang, »China Debates Green GDP« [wie Fn. 25].

28 Richard McGregor/Jo Johnson, »Dry Reality – China and India Face up to Curbs on Carbon«, in: *FT.com*, 26.2.2007; Tina Butler, »China Faces Water Crisis – 300 Million Drink Unsafe Water«, 30.12.2005, <http://news.mongabay.com/2005/1230-tina_butler.html> (Zugriff 22.1.2008).

29 Der globale Durchschnittswert liegt bei 27%.

30 Economy, »The Great Leap Backward?« [wie Fn. 19], S. 47.

31 »Pollution Costs Equal 10% of China's GDP«, in: *China Daily* (online), 6.6.2006, <www.chinadaily.com.cn/china/2006-06/06/content_609350.htm> (Zugriff 21.1.2008).

32 Economy, »The Great Leap Backward?« [wie Fn. 19], S. 38.

Diese ökologischen Trends haben zu einer deutlichen Zunahme von Massenprotesten geführt und besitzen insofern das Potential zur sozialen Destabilisierung des Landes. Nach einer Statistik der SEPA hatten im Jahr 2005 etwa 51 000 Proteste einen umweltpolitischen Hintergrund, und die Zahl der offiziellen Beschwerden und Eingaben steigt jährlich um 30 Prozent, auf zuletzt 400 000.³³

Lösungsansätze und Zielvorgaben

Die Zentralregierung in Peking kann die gesundheitlichen, wirtschaftlichen, sozialen und politischen Konsequenzen dieser Entwicklung nicht mehr ignorieren. Sie hat die Bearbeitung der schädlichen Umwelt- und Energietrends in das Konzept der harmonischen Gesellschaft integriert, wie man dem folgenden Motto auf der Website der SEPA entnehmen kann: »Blauerer Himmel, grünere Erde, saubereres Wasser, reinere Luft – harmonischere Beziehung zwischen Mensch und Umwelt«.³⁴

Die wichtigste Erkenntnis aus der Energie- und Umweltkrise ist für die Parteiführung die Notwendigkeit, wirtschaftliches Wachstum mit Nachhaltigkeitsfaktoren zu verknüpfen und sich damit von der rein expansiven Wachstumsstrategie zu verabschieden. Im Abschlusskommuniqué des Zentralkomitees der KP vom Oktober 2006 hieß es dementsprechend, das Hauptziel der Bildung einer harmonischen sozialistischen Gesellschaft bis 2020 schließe eine »spürbare Verbesserung der Energieeffizienz und des Verbrauchs« sowie eine »sichtbare Verbesserung der Umwelt« mit ein.³⁵ Erstmals wurden in den nationalen Fünfjahresplan (2006–2010) auch quantitative Energiespar- und Umweltschutzziele aufgenommen. Der Plan sah vor, die Abhängigkeit von Kohle von 74 auf weniger als 60 Prozent zu reduzieren. Die Luftverschmutzung sollte bis 2010 um 10 Prozent verringert, die Energieeffizienz um 20 Prozent gesteigert werden. Am 1. Januar 2006 trat außerdem ein Gesetz zur Förderung erneuerbarer Energien in Kraft, das vor allem die Steigerung des Anteils der Nuklearenergie

und der durch Wasserkraft erzeugten Energie im Gesamtportfolio auf 30 Prozent bis zum Jahr 2030 vorsieht.³⁶ China will zwar sein BIP bis 2020 gegenüber dem Jahr 2000 vervierfachen, seinen Energiebedarf aber nur verdoppeln, was einem Einsparungsziel von 50 Prozent entspricht.³⁷

Zum Klimawandel hat eine chinesische Expertenkommission ebenfalls eine Studie vorgelegt, die die wahrscheinlichen Auswirkungen auf das eigene Land und nationale Zielvorgaben enthält.³⁸ In einem mit erheblicher Verspätung erschienenen Umweltschutzplan für die Jahre 2006 bis 2010 kündigte der Staatsrat im November 2007 an, über die kommenden drei Jahre jeweils 1,35 Prozent des BIP für die Umwelt aufzuwenden.³⁹ Circa 64 Milliarden Euro (85,3 Mrd. US-Dollar) sollen in die Wasserreinigung investiert werden, 60 Milliarden Euro in die Luftverbesserung und 21 Milliarden Euro in die Abfallbeseitigung. Außerdem soll ein Bewertungsmechanismus etabliert werden, der als Grundlage für halbjährliche Berichte über den Schadstoffausstoß aller Provinzen und Regionen dienen wird.

Fragen des Umweltschutzes und der Energie werden seit 2007 auf höchster politischer Ebene in einer »Führungsgruppe« behandelt, in der die relevanten Ministerien und Behörden vertreten sind und Premierminister Wen Jiabao den Vorsitz führt. Zuständig für diesen Bereich sind eine ganze Reihe von Regierungs- und Forschungseinrichtungen, wobei die Hauptverantwortung und Koordination bei der Nationalen Entwicklungs- und Reformkommission (National Development and Reform Commission, NDRC)⁴⁰ liegt. Auf internationaler Ebene sind es das Außenministerium und die NDRC, die über Fragen des Klimawandels verhandeln. Während sich China selbst in

³⁶ Siehe Huchet/Maréchal, »Ethics and Development Models« [wie Fn. 18], S. 12.

³⁷ Siehe Gørild Heggelund, »China's Climate Change Policy: Domestic and International Developments«, in: *Asian Perspective*, 31 (2007) 2, S. 155-191 (S. 161). Legt man das neue Ziel der Vervierfachung des BIP pro Kopf zugrunde, wäre die Einsparung nochmals höher.

³⁸ »China's National Climate Change Programme«, Prepared under the Auspices of National Development and Reform Commission, People's Republic of China, Juni 2007, <<http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/P020070604561191006823.pdf>> (Zugriff 23.11.2007).

³⁹ Xinhua Nachrichtenagentur, 26.11.2007. Dokumente und eine Übersicht über Aktivitäten finden sich auf der Website »China Climate Change Info-Net«, <www.ccchina.gov.cn/en/>.

⁴⁰ Es handelt sich um den Nachfolger der Staatlichen Planungskommission.

³³ Zitiert nach Jiang, »China Debates Green GDP« [wie Fn. 25], S. 4.

³⁴ Die Website findet sich unter <www.sepa.gov.cn>. Weniger ergiebig ist die englische Version der Seite <<http://english.sepa.gov.cn>>.

³⁵ »Communiqué of the Sixth Plenum of the 16th CPC Central Committee«, 9.11.2006, <www.chinese-embassy.org.uk/eng/zyxw/t279526.htm> (Zugriff 10.10.2007).

Sachen Energieeinsparung und Umweltverbesserung relativ ehrgeizige Ziele steckt, verfiert es bei internationalen Verhandlungen in erster Linie seine nationalen Interessen und seine Souveränität und verteidigt diese insbesondere gegenüber den Industrienationen.⁴¹

Ma Kai, der damalige Leiter der NDRC, erklärte auf der Sitzung des Nationalen Volkskongresses im März 2007, in Anbetracht der Energie- und Ressourcenknappheit gebe es für China keine Alternative zum Übergang zu einer energiesparenden, umweltfreundlichen Gesellschaft.⁴² Damit stellte er ökonomische, nicht soziale oder ökologische Argumente in den Vordergrund.

Bisherige Maßnahmen und Bewertung

Bislang fällt die Bilanz der Maßnahmen auf der operativen Ebene bestenfalls durchwachsen aus. Dem Quartalsbericht der Weltbank vom Mai 2007 zufolge fiel die Energieintensität 2006 lediglich um 1,2, statt um jene 4 Prozent pro Jahr, die laut Fünfjahresprogramm erreicht werden sollten.⁴³ Etwas besser sah das Ergebnis im ersten Halbjahr 2007 aus, in dem der Energieverbrauch pro BIP-Einheit um 2,78 Prozent sank.⁴⁴ Auch das Ziel einer zweiprozentigen Verringerung der Schwefeldioxidemissionen und der Wasserverschmutzung wurde im Jahr 2006 deutlich verfehlt (wenngleich die Zuwachsraten mit 11,3 bzw. 4,4% etwas zurückgingen).⁴⁵ Der stellvertretende Leiter der

SEPA, Pan Yue, bezeichnete 2006 als »bisher düsterstes Jahr für Chinas Umwelt.«⁴⁶

Obwohl die Zentralregierung die umweltpolitischen Herausforderungen mittlerweile im Fokus hat, stößt sie bei der Implementierung ihrer Vorgaben ganz offensichtlich auf beharrliche Hindernisse. Als Gründe für den ausbleibenden Erfolg der Regierungspolitik lassen sich der geringe Fortschritt bei der Umstrukturierung der Industrie und die besonders hohen Wachstumsraten in den energieintensiven, exportorientierten Wirtschaftszweigen anführen. Doch darüber hinaus gibt es mindestens drei weitere Faktoren, die die mäßigen Resultate in diesem Politikfeld erklären:

Erstens wird Peking in seinen umweltpolitischen Überlegungen immer wieder von der Sorge um ein Abflachen des Wirtschaftswachstums getrieben.⁴⁷ Dies zeigt sich zum einen an der nach wie vor bestehenden staatlichen Subventionierung der Energiepreise – die keine Marktpreise sind – wie auch an der niedrigen Besteuerung von Energie und Wasser. Diese Rahmenbedingungen bieten keine Anreize zur Energieeinsparung, mehr noch, sie machen es auch für ausländische Unternehmen attraktiv, energieintensive Güter in China herstellen zu lassen.

Zweitens werden die Umweltauflagen in den Provinzen nicht hinlänglich umgesetzt.⁴⁸ Die Umweltämter dort sind den lokalen Regierungsbehörden angegliedert, nicht der Zentralregierung. Zudem ist die staatliche Umweltbehörde SEPA mit gerade 300 Mitarbeitern personell unterbesetzt, und nur die wenigsten Richter sind auf Umweltrecht spezialisiert. Die Geldstrafen für Verstöße sind so gering, dass die Unternehmen sie bereitwillig zahlen und daraus ein »Recht auf Verschmutzung« ableiten. Diese Defizite bei der Implementierung von Entscheidungen der Zentrale auf lokaler Ebene sind in China auch in anderen Bereichen zu beobachten: Häufig sind die verabschiedeten Gesetze und Vorschriften sehr gut und fortschrittlich, bestehen dann aber nur auf dem Papier. Die Behörden und Unternehmen auf lokaler Ebene haben Methoden zur Umgehung der Vorschriften ent-

⁴¹ Siehe zum institutionellen Setting Heggelund, »China's Climate Change Policy« [wie Fn. 37], S. 155–191; Hyung-Kwon Jeon/Seong-Suk Yoon, »From International Linkages to Internal Divisions in China. The Political Response to Climate Change Negotiations«, in: *Asian Survey*, 46 (November/Dezember 2006) 6, S. 846–866.

⁴² Zitiert in Günter Schucher u.a., »Die chinesische Führung bekräftigt ihren Kurs«, in: *GIGA Focus*, (2007) 4, S. 1–7 (S. 3).

⁴³ World Bank, *China Quarterly Update*, Mai 2007, S. 13. <http://siteresources.worldbank.org/CHINAEXTN/Resources/318949-1121421890573/china_05_07.pdf>.

⁴⁴ National Bureau of Statistics of China, »Communiqué on National Energy Consumption for Unit GDP in the First Half of 2007«, 31.7.2007, <www.stats.gov.cn/english/newsandcomingevents/t20070731_402422194.htm> (Zugriff 21.1.2008).

⁴⁵ Siehe Zhang Zhongxiang, »China's Reds Embrace Green«, in: *Far Eastern Economic Review*, 170 (Juni 2007) 5, S. 33–37, <www.feer.com/articles1/2007/0706/p033.html> (Zugriff 10.10.2007).

⁴⁶ Zitiert in Pallavi Aiyar, »Beijing Dips its Toes in Troubled Waters«, in: *Asia Times Online*, 8.8.2007.

⁴⁷ Siehe Elizabeth C. Economy, »China vs. Earth«, in: *The Nation*, 7.5.2007, <www.thenation.com/doc/20070507/economy> (Zugriff 10.10.2007).

⁴⁸ Die ausführliche Darstellung eines Fallbeispiels auf der lokalen Ebene liefert Bryan Tilt, »The Political Ecology of Pollution Enforcement in China: A Case from Sichuan's Rural Industrial Sector«, in: *China Quarterly*, (December 2007) 192, S. 915–932.

wickelt; für die Statistik werden aber oft Zahlen »nach oben« gemeldet, die den zentralen Vorgaben zumindest angenähert sind.

Drittens orientieren sich lokale Parteikader nach wie vor primär an ökonomischen Wachstumszahlen, weil sie sich davon die besten Karrierechancen erhoffen. Bemühungen der Zentralregierung, Nachhaltigkeitskriterien in die Beurteilung der wirtschaftlichen Performance einzubeziehen, stoßen in vielen Provinzen auf massiven Widerstand. Dies zeigt sich zum Beispiel darin, dass sich die peripheren Behörden praktisch weigern, Datenmaterial für die Erstellung eines »grünen BIP« an SEPA zu liefern. Das von Peking initiierte Projekt, die durch Umweltverschmutzung anfallenden Folgekosten in das Wirtschaftswachstum einzurechnen, wurde aufgrund dieser Widerstände auf unbestimmte Zeit verschoben.⁴⁹ Zwar wurde im Jahr 2006 erstmals ein entsprechender Bericht für das Jahr 2004 veröffentlicht,⁵⁰ dann aber kam nichts mehr. Ausschlaggebend dafür sind vermutlich 1. die Debatte über die wissenschaftliche Grundlage der Zahlen für das »grüne BIP«, 2. lokale Widerstände gegen den Bericht und 3. politische Überlegungen der Parteispitze im Vorfeld des 17. Parteitags im Herbst 2007, nicht mit negativen Zahlen überflutet zu werden.⁵¹

Ein paar Lichtstrahlen am Horizont gibt es aber doch: Bis 2015 plant die Regierung den Bau einer Reihe neuer Kraftwerke, die dank neuer Technologien eine deutliche Verbesserung der Energieintensität mit sich bringen könnten. Die auf absehbare Zeit steigende Nachfrage nach Elektrizität und die Preissituation auf den Weltrohstoffmärkten wird China allerdings möglicherweise dazu veranlassen, weitere kohlebetriebene Kraftwerke zu bauen, was sich auf den CO₂-Haushalt negativ auswirken wird.

Im Jahr 2005 gelang es der SEPA in 30 Fällen Bauvorhaben (insbesondere Staudämme für Wasserkraftwerke) zu stoppen und eine vorausgehende Prüfung

der Umweltfolgen zu erwirken. Außerdem erhielt das Amt ein Mitspracherecht für den Börsengang von Unternehmen und die Vergabe von Bankkrediten. Im Juli 2007 übergab die Behörde den Finanzbehörden erstmals eine schwarze Liste mit 30 Unternehmen, die die Umwelt in hohem Maße schädigen.⁵² Welches Gewicht eine schlechte Umweltbilanz dann tatsächlich für die Entscheidung über Bauprojekte oder Börsengänge hat, ist jedoch nicht klar. Insgesamt scheint die Umweltbehörde mehr Durchsetzungskraft zu bekommen, seitdem die politische Führung das Thema Ökologie mit höherer Priorität behandelt.⁵³ Hartnäckig hielt sich auch die Meldung in den chinesischen Medien, dass die Zentralregierung eine Erhebung der SEPA in den Rang eines Ministeriums und die Einrichtung eines separaten Energieministeriums in Erwägung ziehe. Diese Aufwertung und Neustrukturierung erfolgte im Frühjahr 2008 auf dem 11. Nationalen Volkskongress tatsächlich.⁵⁴ Das aus der SEPA hervorgegangene Ministerium für Umweltschutz ist sogar eines der fünf »Superministerien«, die bei dieser Gelegenheit eingerichtet wurden. Ob dieser Schritt allerdings tatsächlich eine Besserung bringt, wird davon abhängen, mit welchen Befugnissen das neue Ministerium ausgestattet wird. Die neue Energiekommission mit dem Rang eines Ministeriums beispielsweise scheint kein Mitspracherecht bei der Festsetzung der Preise für Energieträger zu haben, was seine Einflussmöglichkeit von vornherein massiv beschränkt.⁵⁵ Und dem neuen Umweltministerium wurde keine Weisungsbefugnis über die lokalen Umweltämter eingeräumt.⁵⁶

Die staatlichen Stellen und die Parteiführung haben offenbar realisiert, dass Umweltschutz ein Bereich ist, in dem die Zivilgesellschaft bzw. Nichtregierungsorganisationen eine aktive Rolle übernehmen können. Im Jahr 2005 existierten in China 2768 registrierte

⁴⁹ Shi Jangtao, »Green GDP Figures on Hold Indefinitely«, in: *South China Morning Post* (online), 23.7.2007.

⁵⁰ Zhongguo Huanjing Baohu Zongju/Guojia Tongji Ju [SEPA / Staatliches Statistikamt], *Zhongguo lüse guomin jingji hesuan yanjiu baogao 2004 (gongzhongban) | China Green National Accounting Study Report 2004 (Public Version)*, <www.sepa.gov.cn/info/hbdxj/200612/W020061206587957039175.pdf> (Zugriff 21.8.2007).

⁵¹ Siehe Jiang, »China Debates Green GDP«, S. 5 [wie Fn. 25]; ausführlich zu diesem Punkt: H. Christoph Steinhart/Yihong Jiang, »The Politics of China's »Green GDP«. Die politischen Determinanten des chinesischen »Green GDP«-Projekts«, in: *China aktuell*, 36 (2007) 5, S. 25–39.

⁵² Siehe »Heavy Polluters Face IPO Hurdle«, in: *China Daily* (online), 21.8.2007.

⁵³ Andrew Batson, »China Eco-Watchdog Gets Teeth«, in: *The Wall Street Journal*, 18.12.2007, S. A4.

⁵⁴ Siehe Emma Graham-Harrison, »China Eyes Energy, Environment Ministries in March«, Reuters, 14.1.2008.

⁵⁵ Siehe Chen Aizhu, »Analysis – New China Energy Ministry Denied Price Policy Tool«, Reuters, 5.2.2008.

⁵⁶ Siehe »China's Environment Ministry »Lacks Local Powers«, Reuters, 13.3.2008.

Umwelt-NGOs mit 224 000 Mitgliedern.⁵⁷ Im Juni 2007 initiierten Bürger in Xiamen (Provinz Fujian) eine auf E-Mails, Blogs und SMS-Nachrichten gestützte Protestkampagne gegen den Bau einer umweltbelastenden Fabrikanlage und hatten mit dieser Aktion Erfolg.⁵⁸ Wer sich aus der Gesellschaft heraus umweltpolitisch engagiert, setzt sich aber auch immer wieder der Gefahr aus, behördlich verfolgt und drangsaliert zu werden: Im April 2007 zum Beispiel wurde ein Aktivist, der Wasserproben des stark verschmutzten Tai-Sees (Provinz Jiangsu) gesammelt hatte, verhaftet und später verurteilt mit der Begründung, er habe Geld von Unternehmen erpresst.⁵⁹

Immerhin legte aber im Januar 2008 der chinesische Staatsrat einen Plan für die Säuberung der Seen in den nächsten Jahren vor, mit dem Ziel, im Jahr 2030 die Verschmutzung ganz zu beseitigen. Die Maßnahmen umfassen unter anderem Vorschriften für die Abwasserentsorgung und für den Einsatz von Pestiziden.⁶⁰

Der chinesische Vizepremierminister Zeng Peiyan sprach sich im März 2007 für mehr Reformen im Bereich der Preisbildung und der Marktregulierungsmechanismen aus, um Energieeffizienz und Umweltbewusstsein zu fördern. Im Februar 2006 war bereits der Mehrwertsteurrabatt auf energieintensive Güter reduziert worden, und seit Juni 2007 werden zusätzliche Exportsteuern (5–15%) für energieintensive Erzeugnisse wie Stahl, Kupfer, Nickel, Aluminium und andere Metalle erhoben. Diese Besteuerung von Exportgütern scheint eine vielversprechende Maßnahme, zumal die nach wie vor hohen Exportzuwachsrate und Chinas Kostenvorteile die zu erwartenden negativen Konsequenzen für das gesamte Wirtschafts-

wachstum ausgleichen sollten. Problematisch bei dieser Besteuerung ist allerdings, dass sie sich am Energieoutputwert orientiert, und damit nicht auf das Problem der Energieintensität zielt. Gleichzeitig wurden die Importzölle für verschiedene Energieträger und Rohstoffe gesenkt.⁶¹ Bereits im Frühsommer 2006 waren die staatlich festgesetzten Benzinpreise erhöht worden. Die Inflation, die mit Verteuerungen vor allem bei Nahrungsmitteln im Jahr 2007 eingesetzt hat, dürfte allerdings dafür sorgen, dass Peking sich weitere Maßnahmen dieser Art sehr genau überlegt.⁶² Die im Juni 2008 erfolgte deutliche Preisanhebung für Benzin, Diesel und Kerosin war daher überraschend, aber wohl eher auf inländische Lieferprobleme und internationalen Druck zurückzuführen als auf Effizienzüberlegungen.⁶³

Das Image Chinas als globale Umweltbedrohung, das mittlerweile in den (westlichen) Medien Platz greift, lässt zumeist zwei nicht ganz unwesentliche Punkte außer Acht: Zum einen haben westliche Unternehmen und Konzerne durch ihre Direktinvestitionen nicht nur Produktion und Arbeitsplätze nach China »ausgelagert«, sondern eben auch Umweltbelastungen. Wie groß der Anteil der auf diese Weise importierten Umweltschädigungen ist, dazu liegen allerdings keine exakten Zahlen vor.⁶⁴ Und zum zweiten sind es häufig gerade die – von Befürwortern der Wirtschaftsliberali-

⁵⁷ »Chinese Environmental NGOs Called on to Play a Bigger Role«, Xinhua News Agency, 30.10.2006. Insgesamt soll es 2006 315 000 NGOs mit ca. 3 Mio. Mitgliedern gegeben haben. Als Reaktion auf die »Farbrevolutionen« in einigen Staaten der früheren Sowjetunion (Georgien, Ukraine, Kirgisistan), die man auf von außen (im Klartext, von den USA) gesteuerte Aktivitäten der Zivilgesellschaft zurückführte, wurden in China die Vorschriften für die Registrierung von NGOs verschärft. Festzuhalten ist auch, dass viele der Organisationen quasi staatlich initiiert sind.

⁵⁸ Siehe dazu »Mobilised by Mobile«, in: *The Economist* (online), 21.6.2007; Li Datong, »Xiamen: The Triumph of Public Will«, 16.1.2008, <www.opendemocracy.net/article/china_inside/china_protests_or_politics> (Zugriff 21.1.2008).

⁵⁹ Siehe »Chinese Environmental Activist Sentenced to 3 Years in Prison for Extortion«, in: *International Herald Tribune*, 10.8.2007.

⁶⁰ Keith Bradsher, »China Offers Plan to Clean Up Its Polluted Lakes«, in: *New York Times* (online), 23.1.2008.

⁶¹ Einen konzisen Überblick über Ziele und konkrete Maßnahmen gibt Pew Center on Global Climate Change, *Climate Change Mitigation Measures in the People's Republic of China*, Arlington, VA, April 2007, <www.pewclimate.org/docUploads/International%20Brief%20-%20China.pdf> (Zugriff 10.6.2008).

⁶² Siehe z.B. Jim Yardley, »China, Fighting Inflation, Freezes Energy Prices«, in: *New York Times* (online), 9.1.2008. Die Inflationsrate war im November 2007 mit 6,9% im Vergleich zum Vorjahr die höchste in China seit 1996. Die Inflationsrate für das Gesamtjahr 2007 lag bei 4,8% (2006: 1,6%); siehe Richard McGregor, »China Continues Run of Double-digit Growth«, in: *FT.com*, 24.1.2008. Eine hohe Inflationsrate spielte schon eine wesentliche Rolle als Auslöser für die Demonstrationen im Frühjahr 1989. Die Führung ist sich dessen natürlich bewusst und versucht gerade im Jahr der Olympischen Spiele, Preissteigerungen unter Kontrolle zu halten.

⁶³ Geoff Dyer/Javier Blas, »China Increases Energy Prices«, in: *Financial Times*, 19.6.2008.

⁶⁴ Eine der chinesischen Nichtregierungsorganisationen im Umweltbereich (Institute of Public and Environmental Affairs) führt seit 2004 eine Liste der Unternehmen in China, die Wasser verschmutzen, darunter auch multinationale Konzerne und ihre Dependancen oder Joint Ventures, siehe <www.ipe.org.cn>. Zur Verlagerung umweltbelastender Betriebe und älterer Anlagen nach China siehe Joseph Kahn/Mark Landler, »China Grabs West's Smoke-Spewing Factories«, in: *New York Times* (online), 21.12.2007.

sierung gepriesenen – kleinen privaten oder kollektiven Unternehmen, die sich der Kontrolle entziehen und auf die Einhaltung von Umweltstandards verzichten, um angesichts steigender Arbeits-, Rohstoff- und Energiepreise noch konkurrenzfähig zu bleiben.⁶⁵

Insgesamt gibt es somit nur wenig Anlass für Optimismus, was Chinas Umweltsituation anbelangt – zumindest solange der grundsätzliche Zielkonflikt zwischen hohem Wirtschaftswachstum und Schutz der Umwelt bestehen bleibt und die Anreize zum Beispiel für Energieeinsparungen oder den Abschied von der Kohlewirtschaft sowohl für die lokalen Beamten als auch für die Unternehmen nicht deutlich erhöht werden. Hohe Wachstumsraten braucht China weiterhin, zum einen, um für die Millionen Arbeitskräfte, die jährlich neu auf den Arbeitsmarkt kommen, Beschäftigung zu schaffen, zum anderen aber auch, um die sozialen Probleme angehen zu können, die infolge der Reformen entstanden sind und die im folgenden Teil dieser Studie behandelt werden.

⁶⁵ Außerdem haben staatliche Behörden hier auch am wenigsten Kontrollmöglichkeiten, siehe Willy Lam, »Hu's Economic Policies: Liberalizing the Economy or Promoting Special Interests?«, in: *China Brief*, 7 (8.8.2007) 16, S. 2–3 (S. 3).

Einkommensgefälle hoch drei

Ausgangslage

Die wachsende soziale Ungleichheit innerhalb der chinesischen Gesellschaft ist eine Entwicklung, deren Spannungspotential in den letzten Jahren deutlich zugenommen hat. Absolut betrachtet hat die gesamte Bevölkerung vom wirtschaftlichen Reformkurs profitiert, der zwischen 1978 und 2005 mit einem jahresdurchschnittlichen Wachstum von 9,4 Prozent einherging. Die Wachstumsraten bewirkten einen Rückgang der von der Weltbank für China angegebenen Armutsrate von 64 Prozent der Gesamtbevölkerung im Jahr 1981 auf unter 10 Prozent im Jahr 2004. Dies entspricht, nach den Kriterien der Weltbank, einer Befreiung von 500 Millionen Menschen aus dem Zustand der Armut.⁶⁶ Jedoch ist die relative Armut, das heißt die Wohlstandsverteilung innerhalb der Gesellschaft, seit Mitte der 1980er Jahre stark angestiegen.⁶⁷ Ökonomen betrachten dies grundsätzlich als normal, da eine wirtschaftliche Entwicklung immer punktuell und nie gleichmäßig verteilt erfolgt. Auch hatte Deng Xiaoping zu Beginn der Reformen explizit eingeräumt, dass einige Chinesen früher reich werden könnten als andere. Im Gegensatz zur ökonomischen Theorie, der zufolge sich eine anfänglich wachsende Ungleichheit im Verlauf des Modernisierungsprozesses durch allmähliche Teilhabe der gesamten Bevölkerung wieder zurückentwickelt, ist dies bisher in China nicht eingetreten.⁶⁸

Das wachsende soziale Gefälle hat drei verschiedene, jedoch ineinandergreifende Dimensionen, nämlich die aufgrund der geographischen Lage, das heißt aufgrund der Wirtschaftsstruktur und Investi-

tionsbedingungen unterschiedliche Entwicklung von Binnen- und Küstenprovinzen, die ungleichmäßige Verteilung des Wirtschaftswachstums zwischen Stadt und Land und die allgemeine Zunahme sozialer Ungleichheit zwischen armen und reichen Bevölkerungsschichten.⁶⁹ Da sich eine Benachteiligung beim materiellen Fortkommen direkt auf den Lebensstandard der Bevölkerung auswirkt, zählt die Parteiführung sie zu den »unharmonischsten Faktoren«⁷⁰ der chinesischen Gesellschaft und misst der Bekämpfung des Wohlstandsgefälles entsprechend hohe Priorität bei. Zunächst sollen hier die drei Dimensionen näher analysiert werden.

Küstenprovinzen und Hinterland

Chinas Küstenregionen verfügen aufgrund ihrer geographischen Lage schon seit jeher über einen komparativen Wettbewerbsvorteil gegenüber den Binnenprovinzen. Der Zugang zum Gelben, Ostchinesischen und Südchinesischen Meer bietet positive Voraussetzungen für einen intensiven regionalen und globalen Handel. Einer der Hauptgründe für Chinas außergewöhnlich hohe Wachstumsraten im Vergleich zu seinen asiatischen Nachbarn liegt in der Anfang der 1980er Jahre begonnenen wirtschaftlichen Öffnung des Landes für ausländische Direktinvestitionen (FDI) und der Liberalisierung des Außenhandels. Die Zentralregierung richtete zunächst vier Sonderwirtschaftszonen in den beiden Küstenprovinzen Guangdong und Fujian ein, die mit besonderen Privilegien ausgestattet wurden. Unter anderem genossen exportorientierte Unternehmen in diesen Zonen Zollfreiheit auf Importe aus dem Ausland. In der Folge erhielten

⁶⁶ Die Hälfte davon wurde allerdings bereits in den Jahren 1981–87 erreicht, als sich die landwirtschaftliche Produktivität aufgrund der Dezentralisierungspolitik stark verbesserte, siehe David Dollar, *Poverty, Inequality and Social Disparities During China's Economic Reform*, Washington, D.C.: World Bank, Juni 2007, S. 6 (World Bank Policy Research Working Paper 4253).

⁶⁷ Siehe Assar Lindbeck, *An Essay on Economic Reforms and Social Change in China*, Washington, D.C.: World Bank, November 2006, S. 39 (World Bank Policy Research Working Paper 4057).

⁶⁸ Siehe Dollar, *Poverty, Inequality and Social Disparities* [wie Fn. 66], S. 7.

⁶⁹ Nach einer Studie der Asian Development Bank vom Januar 2008, die sich auf den Zeitraum von 1978 bis 2005 bezieht, war das Stadt-Land-Gefälle auch hauptverantwortlich für die regionalen Unterschiede, siehe Shantong Li/Zhaoyuan Xu, *The Trend of Regional Income Disparity in the People's Republic of China*, Tokyo: Asian Development Bank Institute, Januar 2008 (ADB Institute Discussion Paper Nr. 85), <www.adbi.org/files/dp85.regional.income.disparity.prc.pdf> (Zugriff 28.1.2008).

⁷⁰ Siehe Wu Zhong, »China Yearns for Hu's »Harmonious Society«, in: *Asia Times Online*, 11.10.2006.

14 weitere Küstenstädte in acht Provinzen gleiche Rechte. Die Regionen konnten weitgehend autonom über die lokale Besteuerung entscheiden und erhielten außerdem bevorzugten Zugang zu Rohstoffen. Dank dieser Politik waren die Küstenprovinzen in der Lage, Auslandsinvestitionen anzulocken, das Handelsvolumen auszuweiten und somit ein dynamisches Wirtschaftswachstum anzukurbeln. Die in China angelegten Direktinvestitionen stiegen von weniger als 2 Milliarden US-Dollar im Jahr 1985 auf 61 Milliarden im Jahr 2004,⁷¹ womit die Volksrepublik zum weltweit größten Empfänger von ausländischen Direktinvestitionen wurde. Rund 84 Prozent davon zogen neun Küstenprovinzen auf sich, allein 40 Prozent flossen in die beiden Provinzen Guangdong und Jiangsu.⁷² Experten sehen deshalb in der regional ungleichen Verteilung von ausländischen Direktinvestitionen den Hauptgrund für das Küsten-Binnenland-Gefälle. Zwar haben sich inzwischen manche Produktionsprozesse aufgrund des wachsenden Lohnendrucks in den Küstenprovinzen weiter ins Landesinnere verlagert, aber (noch?) nicht in dem Umfang, der notwendig wäre, um das regionale Entwicklungsgefälle zu verringern.

Als Folge dieser disparaten Entwicklung betrug das Pro-Kopf-BIP der reichsten Küstenregion im Jahr 2006 das Zehnfache der ärmsten Region in Westchina.⁷³ Was öffentliche Ausgaben angeht, verfügt die wohlhabendste Provinz im Vergleich zur ärmsten über das Achtfache an Mitteln. Da das chinesische Fiskalsystem dezentral organisiert ist und die lokalen Regierungen auf Steuereinnahmen zur Finanzierung des Schulbildungs- und Gesundheitswesens angewiesen sind,⁷⁴ droht die regionale Schere sich in Zukunft weiter zu öffnen bzw. aufgrund des ungleichen Zugangs zu Bildung und Gesundheit zu verfestigen.⁷⁵

71 Siehe John Whalley/Xian Xin, *China's FDI and Non-FDI Economies and the Sustainability of Future High Chinese Growth*, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, Mai 2006 (NBER Working Paper 12249) <www.nber.org/papers/w12249> (Zugriff 10.10.2007), S. 3. Im Jahr 2007 betrugen die ausländischen Direktinvestitionen 82,7 Mrd. US-Dollar.

72 Siehe ebd., S. 19.

73 Siehe Wu Zhong, »China Yearns for Hu's ›Harmonious Society« [wie Fn. 70].

74 Siehe dazu Christine Wong, *Can China Change Development Paradigm for the 21st Century?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2005 (Working Paper 3/2005), <www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=2115>.

75 Siehe Dollar, *Poverty, Inequality and Social Disparities*, S. 10–11 [wie Fn. 66].

Stadt-Land-Gefälle

Zu dem Wohlstandsunterschied zwischen den Küsten- und den Binnenregionen kommt der zwischen städtischen und ländlichen Gegenden. Im Jahr 2005 verfügten die Städte landesweit über einen durchschnittlich 3,22-mal höheren Wohlstand als das Land.⁷⁶ Nicht nur sind die Einkommen in den Städten im Schnitt höher als auf dem Land, die Städter genießen auch eine Reihe weiterer Privilegien und Rechte (Anspruch auf Arbeitslosengeld, besserer Zugang zu Gesundheitsversorgung und Schulbildung), die der Landbevölkerung und den Migranten, die aus ländlichen Gebieten auf der Suche nach Arbeit in die Städte zugewandert, aber dort nur geduldet sind, verwehrt bleiben. Das Stadt-Land-Gefälle in China gehört mittlerweile zu den krassesten der Welt: Bei den asiatischen Nachbarländern beispielsweise sind die Jahreseinkommen der Städter im Durchschnitt nur zwischen 1,3- und 1,8-mal höher als die der Landbewohner. Die ländlichen Einkommen in China sind zwar in den letzten Jahren auch kontinuierlich gestiegen, aber deutlich langsamer als die in den Städten.⁷⁷ Ein weiterer Indikator für die Ungleichverteilung ist der Engel-Koeffizient, der Auskunft gibt über den Anteil am Gesamteinkommen, der für Lebensmittel aufgewendet werden muss. In städtischen Gebieten lag er zu Beginn der Wirtschaftsreformen im Jahr 1978 bei 57,7 Prozent und ging bis 2006 auf 35,8 Prozent zurück. In den ländlichen Gebieten lagen die Vergleichswerte bei 67,7 (1978) und 43 Prozent (2006).⁷⁸

Eine Ursache hierfür liegt in der ungleichen Verteilung der drei Wirtschaftssektoren. In den urbanen Zonen dominieren Dienstleistungen und Industrie, in den ländlichen Gebieten gibt es hauptsächlich Landwirtschaft und Kleinindustrie. Im Jahr 2006 waren laut Statistik im Agrarsektor 42,6 Prozent der arbeitenden Bevölkerung beschäftigt (2002 noch 50%), in der Industrie 25,2 Prozent (2002: 21,4%) und im

76 Siehe Wu Zhong, »China Yearns for Hu's ›Harmonious Society« [wie Fn. 70].

77 Nach Angaben der Chinesischen Akademie für Sozialwissenschaften stiegen die ländlichen Einkommen im Jahr 2006 zwar um 7,4%, die städtischen aber noch um 3% mehr, nämlich 10,4%, siehe »Urban-Rural Income Gap to Widen«, in: *People's Daily Online*, 25.4.2007.

78 Siehe Zhonghua Renmin Gongheguo Guojia Tongjiju/National Bureau of Statistics of China, *Zhongguo Tongji Nianjian 2007/China Statistical Yearbook 2007*, Beijing 2007, S. 345.

Servicesektor 32,2 Prozent (2002: 28,6%).⁷⁹ Der Agrarsektor trug allerdings nur noch etwa 12 Prozent zum chinesischen BIP bei, und sein Anteil am Gesamtwachstum in China belief sich 2006 auf nur 5,6 Prozent. Dagegen lag der Beitrag des industriellen Sektors zum Wachstum bei 55,6 Prozent und der des tertiären Sektors bei 38,8 Prozent.⁸⁰ Die Bauern, die in den ersten Jahren der Wirtschaftreformen von deren Effekten mit am stärksten profitiert hatten, insbesondere durch die Dekollektivierung und größere Entscheidungsfreiheit über den Anbau, hinkten in der Einkommensentwicklung hinterher. Während landwirtschaftliche Geräte, Dünger und Saatgut mehr und mehr nach Marktpreisen zu bezahlen waren, blieben die Getreidepreise zunächst reguliert. Ein noch wichtigerer Faktor, der negativ auf die bäuerlichen Einkommen durchgeschlagen ist, bestand aber in der Agrarsteuer und einer undurchsichtigen Vielzahl weiterer Abgaben, die den Bauern von den lokalen Behörden abverlangt wurden.⁸¹ Häufig verlieren Bauern ihre Existenzgrundlage, weil sie enteignet und von ihrem Land vertrieben werden, um für Entwicklungsprojekte, Straßen, Industrieparks, Hotels oder Ähnliches Platz zu machen, ohne dass sie dafür ausreichend entschädigt würden.

Ein zweites Problem resultiert aus den Bestimmungen, die den Zuzug von Landbewohnern in die Städte reglementieren. Das in China bis heute geltende *hukou*-System (Haushaltsregistrierungssystem), das 1953 eingeführt und bisher nur begrenzt reformiert wurde, schränkt die Mobilität der ländlichen Wanderarbeiter (*mingong*) stark ein. Jeder Bürger ist entweder als städtisch oder ländlich registriert und kann diese Zuordnung nur mit Erlaubnis der Behörden im Zielbezirk ändern. Wohlhabende oder gut ausgebildete Menschen werden dabei in der Regel bevorzugt, während die Masse ländlicher Migranten, die in der Stadt niedrig bezahlte Arbeiten in Fabriken und auf dem Bau oder als Hausangestellte verrichten, kaum Aussicht auf eine dauerhafte Zuzugsgenehmigung

⁷⁹ Ebd., S. 127. Allerdings könnte der Prozentsatz der in der Landwirtschaft Beschäftigten zu hoch liegen, da es zur Arbeitslosigkeit von Landbewohnern keine Zahlen gibt. Landbewohner sind nicht arbeitslosenversichert und demnach wird auch nicht registriert, wenn jemand keine Beschäftigung hat.

⁸⁰ Ebd., S. 65–66.

⁸¹ Siehe Fred Gale/Bryan Lohmar/Francis Tuan, *China's New Farm Subsidies*, Washington, D.C.: United States Department of Agriculture. Economic Research Service, Februar 2005 (Outlook Report, WRS-0501), S. 5–6, <www.ers.usda.gov/publications/WRS0501/WRS0501.pdf> (Zugriff 27.1.2008).

haben. Damit kommen sie auch nicht in den Genuss der sozialen Sicherungssysteme, die die Städte bieten. Trotz dieser Restriktionen soll die Zahl der Wanderarbeiter etwa 200 Millionen betragen. Es sind Menschen, die auf der Suche nach Arbeit ihre meist ländliche Heimat verlassen und Beschäftigung in den industriellen Produktionsstätten der Städte finden.⁸² In den nächsten Jahren werden voraussichtlich weitere 100 Millionen Migranten hinzukommen.⁸³ Durch das Festhalten am *hukou*-System sind allerdings deutlich weniger Menschen migriert, als dies sonst der Fall gewesen wäre, mit der Folge, dass der in den Städten steigende Wohlstand nur begrenzt umverteilt wird. So wächst das Stadt-Land-Gefälle weiter an, und auch das Wohlstandsgefälle innerhalb der Städte nimmt stark zu. Dennoch sind die finanziellen Transfers, mit denen die Wanderarbeiter ihre zurückgebliebenen Familien unterstützen, ein wichtiger Wirtschaftsfaktor für die ärmeren Regionen, aus denen sie ursprünglich stammen. Und wenn Migranten in ihre Heimat zurückkehren, bringen sie Wissen und Fertigkeiten mit, die ebenfalls einen Entwicklungsbeitrag leisten.

Das Stadt-Land-Gefälle wird allerdings noch dadurch verschärft, dass im Zuge der wirtschaftlichen Reformen soziale Leistungen zurückgefahren bzw. ersatzlos gestrichen wurden. Eine hinreichende Gesundheitsversorgung auf dem Land, die bis zum Beginn der Reformen – wenn auch auf sehr niedrigem Niveau – durch die »Barfußärzte« einigermaßen gewährleistet war, ist schon längst nicht mehr gegeben. Im Jahr 2002 besaßen nur 10 Prozent der ländlichen Bevölkerung eine Krankenversicherung; Kranke mussten den größten Teil ihrer Behandlungskosten selbst bezahlen⁸⁴ und wurden dadurch häufig in Armut und Verschuldung getrieben, wenn sie nicht gleich von

⁸² Siehe Dollar, *Poverty, Inequality and Social Disparities* [wie Fn. 66], S. 9.

⁸³ Siehe »China ›Facing Migrant Underclass«, in: *BBC News Online*, 1.3.2007; Wu Zhong, »How the *Hukou* System Distorts Reality«, in: *Asia Times Online*, 11.4.2007. Allerdings gibt es auch alternative Schätzungen, die den Anteil verfügbarer freier Arbeitskräfte auf lediglich 40 Mio. Menschen veranschlagen, siehe dazu World Bank, *China Quarterly Update*, September 2007, S. 19, <http://siteresources.worldbank.org/CHINAEXTN/Resources/318949-1121421890573/cqu_09_07.pdf> (Zugriff 10.10.2007).

⁸⁴ Bis 2002 war der Anteil des Staates bzw. der Krankenversicherung an den Ausgaben für ärztliche Behandlungen usw. auf 33% (von 80% im Jahr 1978) gefallen, 67% der Kosten trugen die Patienten selbst; auf dem Land sah das Verhältnis noch schlechter aus, siehe Sarah Cook, »Putting Health Back in China's Development«, in: *China Perspectives*, (2007) 3, S. 100–108 (S. 103ff).

vornherein auf eine Behandlung verzichteten. Auch die finanziellen Zuwendungen für Schulen und Bildungseinrichtungen wurden reduziert und stattdessen Schulgebühren erhoben.

Reich-Arm-Gefälle

Im Gegensatz zur Mao-Ära, in der durch Landreformen und Verstaatlichungskampagnen die Gesellschaft gleichmäßig arm war, haben die ökonomischen Reformen seit Ende der 1970er Jahre das Gefälle zwischen Arm und Reich massiv vergrößert. China ist innerhalb weniger Jahrzehnte von einer der egalitärsten Gesellschaften der Welt zu einem durch ein hohes Maß an Ungleichheit geprägten Land geworden. Heute verfügen 10 Prozent der städtischen Bevölkerung über 45 Prozent des gesamten Wohlstands in den Städten, während die unteren 10 Prozent lediglich über 2 Prozent verfügen. Der für die Ermittlung von gesellschaftlicher Ungleichheit aussagekräftige Gini-Koeffizient ist von 0,31 zu Beginn der Reformen (1979) auf 0,496 im Jahr 2006 gestiegen.⁸⁵ Der Anteil der Gehälter für Arbeiter am gesamten BIP ist von 15 Prozent Mitte der 1990er auf 11 Prozent 2006 gesunken. Während die Arbeitslöhne seit 1993 jährlich um circa 15 Prozent stiegen, nahmen sowohl die Einnahmen des Staates als auch die Gewinne staatlicher und privater Unternehmen um deutlich mehr zu.⁸⁶

Auch in den Städten wurden Sozialleistungen (Gesundheitsversorgung, Renten usw.) reduziert bzw. ganz gestrichen. Früher waren es zum Großteil die staatlichen Unternehmen, die diese Leistungen erbrachten. Absicherungen wie Arbeitsplatzgarantie und Versorgung auf Lebenszeit (»eiserne Reisschüssel«) gingen mit der Reform der Staatsbetriebe Ende der 90er Jahre verloren. Krankenhäuser wurden privatisiert oder müssen inzwischen nach Rentabilitäts Gesichtspunkten betrieben werden.

Stadtbewohnern kann es ebenfalls passieren, dass die Behörden sie aus ihren Wohnungen vertreiben, die dann abgerissen werden, um für Straßen oder neue

Gebäude Platz zu machen. Da Wanderarbeiter zum Teil in nur geduldeten Siedlungen leben, sind sie in einer solchen Situation praktisch macht- und rechtlos. Aber auch den registrierten Städtern bleibt in diesem Fall häufig nur die Möglichkeit zum öffentlichen Protest oder zur Petition.

Der Wegfall sozialer Sicherung erklärt die nach wie vor hohe Sparrate in der chinesischen Bevölkerung: Man spart für den Fall, dass man seine Arbeit verliert, dass man krank wird, für das Alter und für die Schul- und Ausbildung der Kinder. Dieser Zwang zur Selbstvorsorge ist mit dafür verantwortlich, dass der Binnenkonsum bislang keine treibende Kraft für Chinas Wirtschaftswachstum ist.

Lösungsansätze und Gegenmaßnahmen

Die chinesische Führung ist sich bewusst, dass eine Politik, die einseitig auf makroökonomische Wachstumsraten fokussiert ist, den sozialen Frieden nicht dauerhaft sicherstellen wird. Einerseits muss sie dafür sorgen, dass auch die Binnenregionen des Landes am wirtschaftlichen Aufschwung partizipieren, andererseits muss sie durch Transferleistungen und den Aufbau eines tragfähigen Sozial- und Gesundheitssystems soziale Ungleichheiten ausbalancieren. Diese Ungleichgewichte in der Entwicklung wurden über Jahrzehnte sehenden Auges in Kauf genommen, jedoch haben sie zunehmend zu sozialen Spannungen geführt. Bei aller Betonung der Notwendigkeit, nachhaltiges Wachstum zu kreieren, wird es für die Führung indes oberste Priorität bleiben, die Dynamik des derzeitigen Wirtschaftswachstums zu erhalten, um jedes Jahr die Anzahl von Arbeitsplätzen zu schaffen, die notwendig ist, um den neu in den Arbeitsmarkt eintretenden Menschen Beschäftigung zu bieten.

Bereits ab Mitte der 1990er Jahre legte die Führung zunehmend einen Schwerpunkt auf die Entwicklung der vernachlässigten Regionen und der ländlichen Gebiete. Für die benachteiligten Binnenregionen wurden spezielle Programme wie die »Erschließung des Westens« (*Xibu da kaifa*, seit 1999) und die später unter Hu Jintaos Führung initiierte »Wiederbelebung des Nordostens« (*zhenxing Dongbei*) ins Leben gerufen. Große Infrastrukturmaßnahmen wie beispielsweise die Eisenbahnstrecke von Zentralchina nach Tibet

⁸⁵ Der Koeffizient misst die Ungleichverteilung von Reichtum in einer Gesellschaft, wobei 0 maximale Gleichheit und 1 maximale Ungleichheit entspricht. Ein Gini-Koeffizient von 0,4 gilt als Alarmzeichen, ab 0,5 wird mit massiven sozialen Unruhen gerechnet, siehe Wu Zhong, »China Yearns for Hu's ›Harmonious Society‹« [wie Fn. 70].

⁸⁶ Siehe Zhou Jiangong, »China's Unbalanced Economic Engine«, in: *Asia Times Online*, 21.7.2007, <www.atimes.com/atimes/China_Business/IG21Cb02.html> (Zugriff 27.1.2008).

sind unter dieser Agenda verwirklicht worden. Sie dienen natürlich auch der nationalen Integration.⁸⁷

Unter Jiang Zemins Führung, das heißt bis zum 16. Parteitag im Jahr 2002, konzentrierte man sich aber auch darauf, die neuen Wirtschaftseliten an die Partei heranzuführen, sie zu kooptieren – und dies konnte nur gelingen, indem man die Rolle von Privatunternehmern und Selbständigen gesellschaftlich aufwertete und ihnen gewisse Garantien für legal erworbenen privaten Besitz und Reichtum gewährte.⁸⁸ Die Ungleichverteilung von Wohlstand als Folge der Reformpolitik war vor allem ein Thema für die alten und neuen »Linken« in der Partei, die zwar nicht den Mainstream darstellten, deren Stimme aber dennoch Gewicht hatte.

Die neue Führung unter Hu Jintao und Wen Jiabao, die 2002 und 2003 die Partei- und Regierungsgeschäfte übernahm, gab sich von vornherein »volksnäher« und legte zumindest rhetorisch wieder mehr Wert auf sozialen Ausgleich. Das Konzept der »harmonischen Gesellschaft« selbst ist Ausdruck dieser veränderten Akzentsetzung. Der Richtungswechsel schlug sich auch im elften Fünfjahresprogramm für die Jahre 2006 bis 2010 nieder, das an prominenter Stelle die »Errichtung des neuen sozialistischen Landes« (im Sinne von *countryside*) vorsieht. Konkret war damit die Absicht verbunden, in die ländliche Infrastruktur und in moderne Agrartechnologien zu investieren. In diesem Zusammenhang initiierte die Regierung 60 größere Bau- und Infrastrukturprojekte in den westlichen Regionen mit einem Investitionsvolumen von 105,7 Milliarden US Dollar.⁸⁹

Die Regierung hat aber noch weitere Maßnahmen verabschiedet, die das soziale Gefälle zwischen Stadt und Land verringern sollen. Bereits im Jahr 2004 begann man damit, die Agrarproduktion zu subventionieren, zum Beispiel Saatgut und landwirtschaftliche

Maschinen, vor allem aber den Anbau von Getreide.⁹⁰ Der wichtigste Schritt bisher war die Abschaffung der Landwirtschaftssteuer zum 1. Januar 2006 – einer Steuer, die in China eine über 2600 Jahre alte Geschichte hat. Die Besteuerung der Bauern hatte zwar zuletzt nicht einmal mehr 5 Prozent zu den Steuereinnahmen des Staates beigetragen, war aber dennoch für die lokale Ebene wichtig, denn ein Teil dieser Einkünfte verblieb dort. Mit der Streichung der Steuern und Abgaben sollten die offiziell über 800 Millionen »Bauern« in China finanziell entlastet werden.⁹¹ Im Jahr 2006 wurde außerdem damit begonnen, in allen ländlichen Gebieten die Schulgebühren abzuschaffen und die Lernmittelfreiheit einzuführen. Um die Einkommensunterschiede zwischen Stadt und Land zu verringern, schlug das Plenum des 16. Parteitags der KP im Herbst 2006 vor, bis zum Jahr 2020 ein übergreifendes soziales Sicherungssystem aufzubauen, das die ländliche und die städtische Bevölkerung einschließt und die allgemeine Versorgung mit öffentlichen Gütern bzw. Sozialleistungen deutlich verbessert.⁹² Schließlich beschloss die Zentralregierung im Mai 2007, das in 23 Provinzen getestete soziale Sicherungssystem zur finanziellen Unterstützung der ärmsten Bevölkerungsschichten auf alle Regionen Chinas auszudehnen.⁹³

Bilanz der bisherigen Maßnahmen

Welche Wirkung entfalten die eingeführten Maßnahmen? Bisher hat sich der Trend einer Zunahme der sozialen Ungleichheit noch nicht nachhaltig ab-

⁸⁷ Siehe zu diesem Themenbereich die Sonderausgabe von *China Quarterly*, 178 (November 2004): *China's Campaign to 'Open up the West'*, hg. von David S. G. Goodman.

⁸⁸ Daher wurde 2004 auch ein entsprechender Zusatz in die Verfassung aufgenommen, siehe z.B. »Detailed Amendments to the Constitution«, 15.3.2004, <www.chinaembassy.se/eng/xwdt/t101768.htm> (Zugriff 12.5.2008). Nach Jahren der Debatte wurde im Frühjahr 2007 schließlich ein Eigentumsgesetz verabschiedet; siehe »Landmark Property Law Adopted«, in: *China Daily* (online), 16.3.2007.

⁸⁹ Siehe Cheng Li, »Think National, Blame Local: Central-Provincial Dynamics in the Hu Era«, in: *China Leadership Monitor*, 17 (Winter 2006), S. 2, <http://media.hoover.org/documents/clm17_lc.pdf> (Zugriff 10.10.2007).

⁹⁰ Siehe Gale/Lohmar/Tuan, »China's New Farm Subsidies« [wie Fn. 81], S. 6ff. Die Autoren kommen allerdings zu dem Schluss, dass Steuererleichterungen und Subventionen keine entscheidende Auswirkung auf die ländlichen Einkommen hatten (S. 9–11).

⁹¹ Siehe Elaine Wu, »Central Government Scraps Tax on Farmers«, in: *South China Morning Post* (online), 20.12.2005. Die Abschaffung der Landwirtschaftssteuer innerhalb der nächsten 5 Jahre war bereits im »Dokument Nr.1« angekündigt worden, in dem die chinesische Regierung ihre Pläne für die Landwirtschaft im Jahr 2004 publiziert hatte.

⁹² Siehe Shujie Yao/Minjia Chen, *China's Economy in 2006: A High Growth Path Towards a 'Harmonious Society'*, Nottingham: The University of Nottingham. China Policy Institute, Januar 2007 (Briefing Series 18), S. 18.

⁹³ »Government Decides to Subsidize All Rural Poor«, in: *China.org.cn* (online), 24.5.2007, <www.china.org.cn/english/government/211750.htm> (Zugriff 10.10.2007).

geschwächt.⁹⁴ Die prozentualen Einkommenszuwächse liegen bei Städtern weiterhin höher als bei Landbewohnern, ausländische Direktinvestitionen beschränken sich nach wie vor zum größten Teil auf die Küstenregionen und der Gini-Koeffizient vergrößert sich Jahr um Jahr.⁹⁵ Die Abschaffung der Agrarsteuer und die stärkere Subventionierung landwirtschaftlicher Produkte, insbesondere von Getreide, haben aber zumindest dafür gesorgt, dass die ländlichen Einkommen etwas stärker angezogen haben.

Soziale Sicherungssysteme

Grundsätzlich müssen – nicht zuletzt wegen des nach wie vor geltenden Haushaltsregistrierungssystems – Stadt und Land in China weiterhin getrennt betrachtet werden, was die soziale Sicherung angeht. Zu unterscheiden ist außerdem zwischen solchen sozialen Leistungen, zu denen die arbeitende Bevölkerung finanziell beiträgt wie zum Beispiel die Arbeitslosen- und Rentenversicherung, und solchen, die der Staat als Unterstützung gewährt.⁹⁶ Es ist vor allem der letztere Bereich, in dem in den letzten Jahren gewisse Erfolge zu verzeichnen waren. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Zentralregierung die Finanzierung dieser Maßnahmen selbst übernommen und die fiskalische Verantwortung dafür nicht an die lokale Ebene delegiert hat. Aufgrund der – im Vergleich zu den ersten beiden Jahrzehnten der Reformen – deutlich angewachsenen Staatseinnahmen kann sich China solche Sozialprogramme mittlerweile finanziell leisten.

Beispielsweise hat die Regierung das im Jahr 2003 selbstgesetzte Ziel, 80 Prozent der ländlichen Bevölkerung eine Art Krankenversicherung zu bieten, den Medienberichten nach bereits 2007 erreicht.⁹⁷ Ähn-

liches gilt für ein Programm, das 1998 in den Städten allgemein eingeführt wurde und den Bürgern einen minimalen Lebensstandard (»Minimum Living Standard Assistance« oder MLSA, chinesisch: *di bao*) garantieren soll. Auf die ländlichen Gebiete wird dieses Programm erst seit 2007 ausgedehnt.⁹⁸

Dagegen sind solche Programme, zu denen ein individueller finanzieller Beitrag zu leisten ist, weniger erfolgreich, auch wenn sie, wie die Sozialversicherungen (bestehend aus Renten-, Unfall-, Kranken-, Arbeitslosenversicherung und Mutterschutz) eigentlich zumindest für die städtische Bevölkerung obligatorisch sind: 2005 waren zum Beispiel nur 48 Prozent der städtischen Arbeitskräfte (131 Mio.) rentenversichert, wobei der Prozentsatz in staatlichen Unternehmen, deren Mitarbeiter auch Arbeitsverträge haben, deutlich höher liegt als in kleinen und mittleren Privatunternehmen und natürlich im informellen Beschäftigungssektor. Dass sich die Beschäftigung insgesamt von den staatlichen Unternehmen immer mehr zu den privaten verlagert hat, erweist sich damit zumindest für die Frage der sozialen Sicherung als ungünstiger Faktor. Zudem variiert die Beteiligung an Angeboten der Sozialversicherung auch regional stark und ist zum Beispiel in den großen Küstenstädten höher als in den Städten im Landesinneren.⁹⁹

Entgegen anderslautender Berichte ist China nicht dabei, das *hukou*-System ersatzlos abzuschaffen. Die Reformen seit Ende der 90er Jahre bestanden lediglich darin, Zuzugsquoten für die einzelnen Städte nicht mehr durch die Zentralregierung, sondern durch die lokalen Behörden bestimmen zu lassen und diesen auch das Recht zu geben, die dafür zu erfüllenden Bedingungen festzulegen. Dies bedeutet nicht, dass die grundsätzliche »Apartheid«, die die städtische und ländliche Haushaltsregistrierung zur Folge hat, aufgehoben wird – im Gegenteil. Es hat zwar Experimente dieser Art in einzelnen Städten gegeben, jedoch erwiesen sich die damit verbundenen Kosten (durch die damit entstehenden Ansprüche der Wanderarbeiter) für die Städte als prohibitiv hoch.¹⁰⁰ Die Bemühungen um die Einbeziehung von Wanderarbeitern in soziale Sicherungen wie Rentenversicherung oder Arbeits-

⁹⁴ Nach dem »Blaubuch« für 2008, das die Chinesische Akademie für Sozialwissenschaften jedes Jahr zur sozialen Lage herausgibt, wird sich die Schere zwischen Stadt und Land weiter öffnen, nur etwas langsamer, siehe Raymond Li, »Income Gap to Widen, Think-Tank Predicts«, in: *South China Morning Post* (online), 4.1.2008.

⁹⁵ Siehe die Aufstellung in Yongnian Zheng/Yang Zhang, »Globalization and Social Conflict in China«, in: *Issues & Studies*, 42 (June 2006) 2, S. 85–129 (S. 103).

⁹⁶ Siehe dazu Athar Hussain, »Setting up an Integrated Social Security System«, in: *China Perspectives*, (2007) 3, S. 92–98 (S. 93).

⁹⁷ Siehe World Bank, *China Quarterly Update*, Mai 2007 [wie Fn. 43], S. 14–15; Hussain, »Setting Up« [wie Fn. 96], S. 93. Das Programm läuft unter der Bezeichnung »New Cooperative Medical Service« (NCMS).

⁹⁸ Siehe Hussain, »Setting up« [wie Fn. 96], S. 92.

⁹⁹ Ebd., S. 94f.

¹⁰⁰ Siehe zu den schon durchgeführten Reformen des *hukou*-Systems, seiner Funktionsweise und den Implikationen der Reform Kam Wing Chan/Will Buckingham, *Is China Abolishing the Hukou System?*, September 2007, <<http://faculty.washington.edu/kwchan/AbolishHukou-final.pdf>> (Zugriff 12.5.2008).

unfallversicherung, die in einer Reihe von großen Städten seit Anfang des Jahrhunderts unternommen wurden, haben bislang nur mäßigen Erfolg gehabt.¹⁰¹ Ähnlich begrenzt war die Durchsetzungskraft einer Direktive des Staatsrats aus dem Jahr 2001, mit der die lokalen Regierungen in die Pflicht genommen wurden, Kindern von Migranten die übliche neunjährige Schulbildung zu ermöglichen. Häufig muss für diese Kinder ein Mehrfaches der »normalen« Schulgebühren bezahlt werden, und wenn dann Gemeinschaften von Wanderarbeitern zur Selbsthilfe greifen und privat Schulen für ihre Kinder einrichten, sind diese als nichtoffizielle Bildungsstätten von der Schließung bedroht.¹⁰² Zudem erhebt sich die Frage der Anerkennung dort erworbener Schulabschlüsse.

Ein Silberstreif am Horizont für die rechtliche Situation der Wanderarbeiter und auch anderer Arbeiter könnte das Mitte 2007 verabschiedete und am 1. Januar 2008 in Kraft getretene neue Arbeitsvertragsgesetz sein, das die Unternehmen verpflichtet, mit jedem Arbeiter einen Arbeitsvertrag abzuschließen.¹⁰³ Auch bei diesem Gesetz wird es ganz entscheidend darauf ankommen, wie Implementierung und Durchsetzung in der Praxis aussehen.

Obwohl die Regierung Reformen und Anpassungen vorgenommen hat, ist die große strukturelle Richtungsänderung des Wirtschaftskurses bisher noch ausgeblieben. Chinas Wirtschaftswachstum basierte bis 2007 auf hohen Exportzuwachsraten und staatlichen Anlageinvestitionen. Der Binnenkonsum da-

gegen blieb aufgrund der hohen privaten Sparquote schwach.¹⁰⁴ Wenn die chinesische Führung die Sozialleistungen, insbesondere im Alter, deutlich verbessern würde, könnte sie damit Anreize für mehr Konsum setzen. Auch bei der Verteilung von Sozial-, Gesundheits-, und Bildungsleistungen, die gegenwärtig enorme regionale Varianzen und Diskrepanzen zwischen Stadt und Land aufweist, muss die Zentralregierung eine größere Rolle übernehmen, um den Ungleichheiten bei der Finanzkraft der Provinzen entgegenzuwirken, die wiederum aus unterschiedlichen Steuereinnahmen resultieren.¹⁰⁵ Entweder geschieht dies durch eine Zentralisierung der bisher lokal organisierten Bereitstellung öffentlicher Güter oder durch ein regionales Transferleistungssystem, ähnlich dem deutschen Länderfinanzausgleich. Schließlich steht eine wirkliche Reform des *hukou*-Systems weiterhin aus. Für die soziale Stabilität des Landes ist es unabdingbar, dass Wanderarbeitern in den Städten eine ausreichende soziale Grundversorgung garantiert und ihren Kindern eine Schulbildung ermöglicht wird. Die mit dem *hukou*-System verbundene Beschränkung der Mobilität und die dadurch gebremste Urbanisierung ist kontraproduktiv für die Umverteilung des Wohlstands und hat in einigen Küstenstädten bereits Arbeitskräftemangel zur Folge.¹⁰⁶

Aufgrund der demographischen Entwicklung Chinas – steigende Lebenserwartung, Erfolg der Ein-Kind-Politik – hat das Land für den Aufbau sozialer Sicherungssysteme nicht unbegrenzt viel Zeit. Als positiv zu werten ist, dass zum einen die Führung unter Hu Jintao den festen Willen zu haben scheint, die sozialen Probleme des Landes anzupacken, und zum zweiten, dass steigende Staatseinnahmen die Finanzierung solcher Programme inzwischen möglich machen. Letzteres setzt allerdings voraus, dass es mit ebendiesen staatlichen Einnahmen auch weiterhin aufwärts geht – wozu aber auch weiter hohe Wachstumsraten notwendig sind.

101 Siehe dazu Hussain, »Setting up« [wie Fn. 96], S. 98. Dies liegt vor allem auch daran, dass diese Systeme dezentral organisiert sind und sich somit die Frage der »Transferierbarkeit« von Leistungen (insbesondere Rentenzahlungen) an einen anderen Ort erhebt. Dieses Problem stellt sich auch bei der 2003 eingeführten Krankenversicherung für die ländliche Bevölkerung, siehe Cook, »Putting Health Back« [wie Fn. 84], S. 106f.

102 Ebd., S. 25ff. Beispiele für die Schließung von illegalen Schulen für Kinder von Wanderarbeitern gab es im Jahr 2007 in Shanghai und Beijing, siehe z.B. Howard W. French, »Shanghai Moves to Close Private Schools for Migrants«, in: *International Herald Tribune* (online), 24.1.2007. Siehe zum Problem Schulbildung für Kinder von Migranten auch Wang Chunhuang, »Education and Social Inequality in China. Elite Groups Perpetuating Their Privileged Status«, in: *China Perspectives*, (2007) 3, S. 110–116 (S. 113f.)

103 Siehe »New Labor Contract Law Changes Employment Landscape«, Xinhua News Agency, 1.1.2008. Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz wurden im Mai 2008 publiziert, »Draft Regulations for Labor Contract Law Issued«, in: *China.org.cn*, 9.5.2008, <www.china.org.cn/government/central_government/2008-05/09/content_15136737.htm>.

104 Siehe World Bank, *China Quarterly Update*, September 2007 [wie Fn. 83].

105 Siehe dazu auch Hussain, »Setting up« [wie Fn. 96], S. 97.

106 Siehe Keith Bradsher, »Wages Rise in China as Businesses Court the Young«, in: *The New York Times* (online), 29.8.2007.

Schlussfolgerungen

Die Bilanz der Maßnahmen, die bislang im Zuge der Umsetzung des Konzepts der »harmonischen Gesellschaft« ergriffen worden sind, bleibt gemischt. Nachhaltige Fortschritte sind weder im Umwelt- und Energiebereich erreicht worden – die selbst gesetzten Ziele wurden nicht erfüllt –, noch konnte eine weitere Vergrößerung des Wohlstandsgefälles verhindert werden. Allenfalls lässt sich positiv verzeichnen, dass sich die fortschreitende Öffnung der Einkommensschere etwas verlangsamt hat.

Der grundlegende Zielkonflikt, nämlich der zwischen Wachstum und Nachhaltigkeit, ist nicht gelöst: Um die nachrückenden Arbeitskräfte absorbieren und die sozialen Sicherungsprogramme finanzieren zu können, müssen auch weiterhin hohe Wachstumsraten erzielt werden. Und aus diesem Grund werden Umweltstandards und das Instrument, über die Preisbildung Anreize zur sparsamen Nutzung der bei knapper werdenden Ressourcen zu setzen, immer wieder geopfert. Die Akteure auf der lokalen Ebene umgehen beispielsweise Vorschriften für den Umweltschutz – der Zielkonflikt wird aber von der Zentralregierung quasi vorgegeben.

Die beiden Problemkomplexe Umwelt/Energie und soziales Gefälle/soziale Sicherung sind miteinander verwoben. Damit China seine soziale Stabilität bewahren kann, muss das Land weiter auf wachsenden Wohlstand setzen – oder zumindest die Aussicht darauf aufrechterhalten. Wachsender Wohlstand und wachsender Binnenkonsum bedeuten aber auch mehr Energieverbrauch und mehr Emissionen, beispielsweise durch die schnelle Entwicklung des Individualverkehrs.

Um Stabilität zu gewährleisten, setzt die politische Führung Chinas nicht nur auf Wirtschaftswachstum, sondern auch auf die Kooptierung aller Bevölkerungsschichten – der Reformgewinner und auch der Verlierer. Dies geschieht nicht durch eine Ausweitung der Partizipation, sondern durch die Konsultation bestimmter sozialer Gruppierungen oder Organisationen. Zur Verhandlung von gesellschaftlichen Konflikten fehlt es an unabhängigen Vermittlungsinstanzen (z.B. Gewerkschaften). Korruption ist weit verbreitet, und auch die volle Rechtsstaatlichkeit ist nicht hergestellt, solange der Monopolanspruch der Partei auf die

Macht eine unabhängige Gerichtsbarkeit nicht zulässt. Mit dem Konzept der »harmonischen Gesellschaft« versucht die chinesische Führung, *innerhalb* dieser Rahmenbedingungen zu Lösungen zu kommen.

Empfehlungen an die deutsche und europäische Politik

Deutsche und europäische Politik und die Akteure der Entwicklungszusammenarbeit können und sollten sich in China weiterhin engagieren, und zwar in den Bereichen, in denen die chinesische Führung Defizite identifiziert hat und selbst Handlungsbedarf sieht. Im Vordergrund sollten dabei jene Probleme stehen, die sich über die Grenzen Chinas hinaus auswirken. Dies gilt in erster Linie für die Umweltverschmutzung und Umweltzerstörung sowie für den Umgang mit Energieträgern. Eine konstruktive Haltung Chinas gegenüber der globalen Herausforderung des Klimawandels ist unabdingbar, wenn eine tragfähige Lösung gefunden werden soll. Auf dem Weg dahin sollte Peking durch praktische Kooperationsangebote unterstützt werden. Deutschland hat für diese Zusammenarbeit bereits einen soliden institutionellen Rahmen geschaffen, zum Beispiel in Gestalt des »strategischen Umweltdialogs« des Bundesministeriums für Umwelt. Dabei sollte in Zukunft stärker darauf geachtet werden, welche Schwerpunkte man setzt, denn kleine, lokal und zeitlich sehr beschränkte Projekte haben häufig nicht wie erhofft Modellcharakter, der dann zu Nachfolgeprogrammen oder zu einem nationalen *roll-out* führt.¹⁰⁷

Überall dort, wo die Handlungsbereitschaft der chinesischen Führung strukturellen Beschränkungen unterliegt, weil das Machtmonopol der Partei bisher nicht zur Disposition steht, müssen externe Akteure von vornherein die Grenzen der eigenen Einwirkungs-

¹⁰⁷ Siehe dazu ausführlich eine Studie der EU-Kommission, in der die gesamte Entwicklungszusammenarbeit der EU mit China bewertet wurde, European Commission, *Evaluation of the European Commission's Co-operation and Partnership with the People's Republic of China. Country Level Evaluation. Final Synthesis Report*, Brüssel, April 2007, <www.oecd.org/dataoecd/34/51/37274405.pdf> (Zugriff 12.5.2008).

möglichkeiten in Rechnung stellen. Das heißt aber nicht, dass weitere Kooperationsangebote an China im Bereich Justiz (Ausbildung, Personalaustausch) oder Rechtsstaatlichkeit überflüssig wären. Da die Volksrepublik in vielen Bereichen bereits relativ gute Gesetze und Vorschriften hat, sollte das Gewicht hier jedoch stärker auf die Frage der Implementierung gelegt werden, die für den Umwelt- und Energiesektor das eigentliche Problem darstellt. Beim Abbau des Einkommensgefälles und dem Aufbau eines tragfähigen sozialen Sicherungssystems können deutsche und europäische Lösungen als Referenzmodelle dienen. Von besonderem Interesse ist dabei der Länderfinanzausgleich in Deutschland und das europäische System, das die Gültigkeit erworbener Ansprüche auf Sozialleistungen auch in anderen Mitgliedstaaten möglich macht.

Insgesamt kann und sollte China bei der Entwicklungszusammenarbeit zunehmend selbst in die finanzielle Pflicht genommen werden. Vieles spricht für eine allmähliche Reduzierung der direkten Finanzhilfen an China. Über den zeitlichen Rahmen dafür sollte aber innerhalb der EU eine Diskussion stattfinden, damit ein koordiniertes und für China berechenbares Auslaufen der Unterstützung gewährleistet wird.

Abkürzungen

ADB	Asian Development Bank
BIP	Bruttoinlandsprodukt
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDI	Foreign Direct Investment (ausländische Direktinvestition)
FT	Financial Times
GDP	Gross Domestic Product [= BIP]
IAEA	International Atomic Energy Agency / Internationale Atomenergiebehörde
IEA	International Energy Agency / Internationale Energieagentur
IPO	Initial Public Offerings
MLSA	Minimum Living Standard Assistance
NDRC	National Development and Reform Commission
NGO	Non-Governmental Organization