

Chinas Agrarreform – in Zeiten der globalen Finanzkrise

Sergio Grassi, FES Peking, Dezember 2008

Einleitung: Die zweite große Agrarreform

Mit großer Spannung wurde das 3. Plenum des 17. Zentralkomitees (ZK) der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) erwartet, das vom 9. -12. Oktober in Peking tagte. Im Zentrum des Interesses stand vor allem eine groß angelegte Agrarreform, die während der viertägigen Sitzung von den 202 Delegierten und den 166 alternierenden Delegierten beschlossen werden sollte. So war bereits im Vorfeld in den chinesischen Medien angekündigt worden, dass eine Reform der Landwirtschaft bevorstünde, die ähnlich einschneidende Veränderungen mit sich bringen würde, wie die Agrarreform von 1978. Diese stand am Beginn der von Deng Xiaoping eingeleiteten Reform- und Öffnungspolitik und bildete den Grundstein des nun 30 Jahre andauernden wirtschaftlichen Aufschwungs Chinas. Als symbolischer Akt ist vor diesem Hintergrund der Besuch von Staatspräsident und Parteichef Hu Jintao am 30. September in dem Dorf Xiaogang in der Provinz Anhui zu verstehen. Dort nahm vor genau 30 Jahren das so genannte „Haushaltsverantwortlichkeitssystem“ (chengbao zeren zhidu) seinen Ursprung.

Der Blick zurück

So stand die stagnierende Landwirtschaft mit ihrer geringen Arbeitsproduktivität im Mittelpunkt der ersten Reformphase (1979 – 1983) der von Deng Xiaoping eingeleiteten Reform- und Öffnungspolitik. Vor allem weil die Volksrepublik ungeachtet der riesigen Landbevölkerung immer mehr Getreide importieren musste, um die Versorgung der städtischen Bevölkerung zu sichern. Den in Produktionsgruppen organisierten und den Parteikadern unterstehenden Bauern fehlte es einfach an Arbeitsmotivation, da sie bei der Produktion völlig der Kontrolle ihrer landwirtschaftlichen Kollektive unterworfen waren und ihr Lebensstandard trotz harter Arbeit nicht zunahm. Gleichzeitig wurde der Landbevölkerung durch das Haushaltsregistrierungssystem (hukou) die soziale

Mobilität versagt, so dass sie vom Zugang zu weiteren staatlichen Ressourcen ausgegrenzt wurde.

Zur Verbesserung der Lage der Bauern beschloss das dritte Plenum des elften Zentralkomitees im Dezember 1978 daher eine Reihe von Maßnahmen. Zunächst die Erhöhung der staatlichen Ankaufspreise für Getreide, die Senkung der Preise für Landmaschinen, Düngemittel und Pestizide. Eine ganz entscheidende Maßnahme war jedoch die versuchsweise Gewährung größerer Autonomie für die Produktionsgruppen. So wurde den Produktionsgruppen in einigen Regionen Chinas mehr Autonomie bei der Entlohnung (Entlohnung der Bauern nach dem Leistungsprinzip) und der Bildung selbstverantwortlicher Untergruppen gestattet. Die Bauern in Xiaogang schlossen daraufhin heimlich eine Vereinbarung, in der sie das genossenschaftliche Ackerland zur separaten Bewirtschaftung unter 18 Familien aufteilten. Anschließend wurden auch die lokalen Kader überredet, das Land zur Eigenbewirtschaftung (baogandaohu) generell unter den Familien aufzuteilen. Ebenso das Gruppeneigentum an Maschinen, Vieh und Bargeld.

Nachdem sich das „Xiaogang-Experiment“ aufgrund der gesteigerten Produktivität und der enormen Verbesserung der Lebensumstände der betroffenen Bauern als erfolgreich erwies, wurde es auch in anderen Gebieten übernommen und von der Partei zunächst als Experiment geduldet. Schließlich wurde es im Jahr 1980 als „Haushaltsverantwortlichkeitssystem“ mit einem ertragsgebundenen Vertragssystem auf der Basis einzelner Haushalte landesweit zur offiziellen Linie erklärt und in der Folge landesweit vorangetrieben. Die Nutzungsrechte für das Land wurden zunächst für fünfzehn Jahre erteilt, später auf dreißig Jahre ausgeweitet. Damit war die unter Mao erfolgte Kollektivierung der Landwirtschaft praktisch rückgängig gemacht worden, auch wenn kaum einer der Politiker dies vorher beabsichtigt hatte.

Die Bauern verpflichteten sich im Gegenzug die vom Staat vorgeschriebenen Produktionsquoten zu erfüllen und versprachen den Kadern zusätzlich noch einen Zuschlag zu deren eigener Verwendung. Darüber hinaus konnten sie nun jedoch frei entscheiden, was sie außer dem durch die Produktionsquoten festgelegten Getreide sonst noch anbauten und produzierten. Produktionsüberschüsse verkauften sie auf den nun überall illegal entstehenden Bauernmärkten, die sich nach und nach zu Großmärkten entwickelten und ganze Landkreise und Städte versorgten. Nachdem sich die Bauern die Erlaubnis dazu zunächst mit Bestechungsgeldern an die lokalen Kader erkaufte, legalisierte die Zentralregierung sie 1983 schließlich. Die Einkommen der ländlichen Bevölkerung, die in den 20 Jahren der Kollektivierung unter Mao stagnierten, stiegen zwischen 1978 und 1984 um 17%. Gleichzeitig konnte eine enorme Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft erzielt werden. Zwischen 1981 und 1984 um jährlich durchschnittlich 9%. Nach Angaben der Welternährungsorganisation stieg der Hektarertrag in China von 1975 bis 1985 um 50 %. Die Versorgung der städtischen und ländlichen Bevölkerung war somit wieder sichergestellt, der wirtschaftliche Aufschwung konnte unbedroht durch Versorgungsengpässe seine lange Erfolgsgeschichte beginnen.

Die Euphorie hielt aber nicht ewig an: Eine zunehmende Überproduktion führte zu einem Preisverfall landwirtschaftlicher Produkte. Gleichzeitig stiegen die Kosten für Kunstdünger und Pflanzenschutzmittel zwischen 1984 und 1996 um durchschnittlich 15 Prozent im Jahr. Eine hohe und teilweise willkürliche Besteuerung durch die lokalen Regierungen kam hinzu. Als eine Form ländlicher Arbeitsbeschaffung wurde nämlich der Verwaltungsapparat auf dem Land immer weiter aufgebläht. Aufgrund der erweiterten Selbstverwaltungsrechte der Dörfer musste die Gemeinde jedoch meistens selbst für das Gehalt ihrer Angestellten aufkommen. Das benötigte Geld verschaffte man sich nicht zuletzt über immer höhere Agrar- und andere Abgabesteuern von den Bauern.

Die daraus resultierenden sinkenden Realeinkommen der Bauern verstärkten die Landflucht der Bauern in die Städte.¹ Auch stieg die Zahl der Arbeitskräfte auf dem Land laut Regierungsangaben seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre jährlich um 2,07%. Jedoch selbst Mitte der 90er, als die ländliche Industrie besonders rasch wuchs, konnten nur 26,6% der überschüssigen Arbeitskräfte dort aufgenommen werden. Der Ausweg

¹ Mersch, Mathias, „China: Die Entwicklung des ländlichen Raumes – Probleme und Hoffnungen“, in Beijing Rundschau, 17.10.08.

für die Betroffenen war die Migration in die Städte.² Nach Ansicht von Lüthje erzeugt die industrielle Entwicklung in China denn auch eine massive Umwälzung in den Klassenstrukturen, deren wesentliches Merkmal die Verwandlung bedeutender Teile der Bauernschaft in Arbeitsmigranten ist.³

Kommuniqué zur Agrarreform

Während seines diesjährigen Besuchs in Xiaogang wurde Hu Jintao von den chinesischen Medien im Vorfeld des 3. Plenums mit dem Satz zitiert, dass die Bauern sehr bald das Recht haben würden, ihre Landnutzungsrechte „auf verschiedene Weise zu transferieren“ (duo zhong xingshi tudi liuzhuan).⁴ Gleichzeitig sollte es den Bauern ermöglicht werden, mehr „economies of scale“ (guimo yingye) zu generieren, so Hu. Dafür sollte das Ackerland, das vor 30 Jahren als Lebensgrundlage unter den Bauernhaushalten „aufgeteilt“ (fensan) wurde, nun wieder „re-konzentriert“ (jizhong) werden.⁵ Indem sich Hu Jintao mit seiner groß angelegten Agrarreform bewusst in die direkte Nachfolge von Deng Xiaoping setzt, verschafft er sich zusätzliche Legitimität für sein Reformprojekt, dass von den orthodoxen Parteilinken im Vorfeld scharf kritisiert wurde.

Die chinesischen Medien hingegen wurden in den darauf folgenden Tagen nicht müde, eine neue Ära für die über 700 Millionen Menschen auf dem Land zu prophezeien. Entsprechend groß waren die Erwartungen an die diesjährige ZK-Tagung. In akademischen Kreisen hielt sich das Gerücht, das es den Bauern in Zukunft gestattet werden würde, ihr Land zu verkaufen. Eine der letzten „heiligen Kühe“ des „Sozialismus mit chinesischen Charakteristika“. So gehört das Ackerland in der Volksrepublik bis heute dem Kollektiv, meist einem Dorf oder einer Kleinstadt. Der Privatbesitz an Land ist weiterhin per Verfassung untersagt. Die knapp 250 Millionen chinesischen Haushalte in den ländlichen Gebieten verfügen dementsprechend nur über Landnutzungsrechte, die das Kollektiv ihnen weiterhin für 30 Jahre überschreibt (gegenwärtig

² Vgl. He, Qinglian, „China in der Modernisierungsfalle“; in Bundeszentrale für politische Bildung, 2006, Bonn, S.297.

³ Vgl. Lüthje, Boy, „Ökonomische Modernisierung und industrielle Beziehungen im neuen chinesischen Kapitalismus“, in Das Argument, 268/2006, S.64.

⁴ Yu, Verna, „China's farmers can bank on land“, in: atimes.com, 10.10.08.

⁵ Zhang Tian She, „30 nian hou, zhongguo gaige cong nongcun zai chufa“, in: China Youth Daily, 13.10.08.

tig wird über eine Verlängerung auf 70 Jahre diskutiert).

Am Ende der diesjährigen Plenarsitzung wurde ein Kommuniqué mit dem Titel: „Entscheidung des ZK über die Forcierung der großen Frage der Entwicklung der Landwirtschaft“ (zhonggong zhongyang guanyu tuijin nongcu gaige fazhan nuogan zhongda wenti de jueyi) verabschiedet, das den hohen Erwartungen vieler Beobachter auf den ersten Blick nicht gerecht zu werden scheint: So bleibt der Staat auch weiterhin Eigentümer des Landes. „Der kollektive Eigentumscharakter soll nicht verändert werden“, heißt es in diesbezüglichen Verlautbarungen der chinesischen Führung. Grundlage bleibt weiterhin das Haushaltsverantwortungssystem, „das nun den neuen Gegebenheiten angepasst wurde.“⁶ Allerdings wird den Bauern zukünftig rechtlich zugesichert, einen Kredit auf ihr Land aufzunehmen (es zu beleihen), oder die Nutzungsrechte weiterverpachten zu dürfen. Reformen, die in der Praxis an vielen Orten schon längst Realität geworden sind, aber nun von oberster Instanz rechtlich anerkannt wurden.⁷

Bislang sind laut Aussage von Han Jun, Direktor des Instituts für Landwirtschaft beim Forschungsinstitut des Staatsrats allerdings erst 5,86% der landesweiten Ackerfläche transferiert worden. Der Handel und implizit der Markt für Landnutzungsrechte soll infolge der Reform nun schrittweise weiter erschlossen werden.⁸ Zunächst wird es jedoch viel Zeit in Anspruch nehmen, die hochfragmentierten landwirtschaftlichen Landnutzungsrechte, die Durchschnittsgröße einer chinesischen Farm liegt bei 0,1 Hektar, überhaupt erst in einem Kataster zu dokumentieren.⁹

Bekämpfung der Ungleichheit und Erhöhung der ländlichen Produktivität

Diese Flexibilisierung der Bodennutzungsrechte zielt zunächst darauf ab, den Bauern, die bislang am wenigsten vom chinesischen Wirtschaftswunder profitiert haben, zu mehr Wohlstand zu verhelfen und auf diese Weise die gesellschaftliche Stabilität des Landes zu erhöhen. So klaffen die Einkommen der Stadt- und Landbevölkerung ungeachtet der traumhaften Wachstumszahlen

in einem Verhältnis von 3,4 zu 1 auseinander. Der Gini-Koeffizient liegt mit 0,496 auf russischem Niveau. Tendenz steigend. Dieses Ungleichgewicht würde laut chinesischen Medien jedoch die gesellschaftliche Harmonie stören.¹⁰ Dementsprechend heißt es auch in dem Kommuniqué, dass „die ländliche Entwicklung hinterher hinkt und mehr Unterstützung benötige“.

Vor allem müssen die Einkommen der Bauern erhöht werden. Laut dem chinesischen Landwirtschafts-Minister Sun Zhengcai sind diese in den vergangenen Jahren zwar so schnell gestiegen wie nie zuvor, aber gleichzeitig ist die Einkommensschere zwischen städtischen und ländlichen Einkommen seit Beginn der Reform- und Öffnungspolitik nie größer gewesen, so Sun.¹¹ So hat sich das verfügbare Pro-Kopf-Einkommen der Landbewohner von 2.476 Yuan im Jahr 2002 auf 4.140 Yuan im Jahr 2007 erhöht, während das Pro-Kopf-Einkommen der Stadtbewohner im gleichen Zeitraum von 7.703 Yuan auf 13.786 Yuan anwuchs. Der durchschnittliche Einkommensunterschied beträgt dementsprechend 9.646 Yuan. Bei der nun beschlossenen Reform sollen die gegenwärtigen durchschnittlichen Jahres-Einkommen der Bauern von umgerechnet 415 Euro bis zum Jahr 2020 verdoppelt werden. Dies würde einem durchschnittlichen Einkommenszuwachs von 6% pro Jahr entsprechen.

Dies geht auch mit der Zielsetzung einher, die absolute Armut in ländlichen Gebieten bis zum Jahr 2020 vollständig zu beseitigen. So leben nach den neuesten Angaben der chinesischen Regierung derzeit noch 15 Millionen Menschen in absoluter Armut. Auch wenn man hierbei berücksichtigen muss, dass die chinesische Armutsgrenze mit 115 Dollar pro Jahr nicht deckungsgleich mit den Armutsberechnungen der Weltbank (365 Dollar) ist, bezeichnet der Zeit- und taz-Journalist Georg Blume diese Zahl als kleine Sensation. Denn während es im Jahr 1978 noch 250 Millionen Menschen waren, die unter der chinesischen Armutsgrenze lebten, wurde die Zahl der Armen noch vor wenigen Jahren mit offiziell 80 Millionen beziffert.¹² Es wird nun allerdings befürchtet, dass das abflauende Wirtschaftswachstum wieder mehr Menschen unter die Armutsgrenze rutschen lässt. Um dem entgegen zu wirken, rief Vize-Premierminister Hui Liangyu am 6. November die Regierungen auf

⁶ Zhou Bajun, „Right decision inject life into rural reforms“, in: China Daily, 17.10.08.

⁷ Cankao Xiaoxi, „Shijie zhumu zhongguo nongcun gaige xinbianzhang“, 13.10.08.

⁸ Wang, Zhuoqiong, „A pioneer in land-use rights reform“, 21.11.08.

⁹ Traub-Merz, Rudolf, „Chinas Ökonomie im Zeichen der Finanz- und Weltwirtschaftskrise“, 2008 (noch nicht veröffentlicht).

¹⁰ Cankao Xiaoxi, „Shijie zhumu zhongguo nongcun gaige xinbianzhang“, 13.10.08.

¹¹ Zhou Bajun, „Right decision inject life into rural reforms“, in: China Daily, 17.10.08.

¹² Blume, Georg, „Die Früchte der Landreform“, in: taz online, 13.10.08.

allen Ebenen dazu auf, ihre Maßnahmen zur Armutsbekämpfung zu intensivieren.¹³

Die Chancengerechtigkeit zwischen Stadt und Land äußert sich jedoch nicht nur in monetären Größen, sondern auch im Mangel an Infrastruktur in den Bereichen Gesundheit, Wohnungsbau und Bildung. Anders als sein Vorgänger Jiang Zemin hat Hu Jintao jedoch die Sozial- und Bauernpolitik ins Zentrum gerückt, was die Einführung des kostenlosen Schulbesuchs auf dem Land im vergangenen Jahr belegt. Vor allem wurden alle Bauern seit dem Jahr 2006 von den Bodennutzungssteuern befreit, während gleichzeitig versucht wird, die willkürliche Besteuerung durch die Lokalregierungen zu unterbinden. Auch wird der Getreideanbau subventioniert. Nicht zuletzt soll nun analysiert werden, wie die chinesische Bank für landwirtschaftliche Entwicklung den Infrastrukturaufbau in ländlichen Gebieten weiter verstärken könne. Dieser schließe Investitionen in die ländliche Bildung, in die Schaffung von Arbeitsplätzen, in den Wohnungsbau sowie die Renten- und Krankenversicherung mit ein.

Gleichzeitig könnte die nun rechtlich erlaubte Verpachtung des Ackerlandes auch dazu beitragen, dass durch die höheren Einkommen der Bauern größere und wirtschaftlichere Agrarbetriebe entstehen, die wiederum Arbeitsplätze schaffen. „The capitalization on farmland will let farmers benefit from their land's industrialization and urbanization“. meint bspw. Hu Xingdou, Wirtschaftsprofessor am Pekinger Institut für Technologie.¹⁴ Allerdings wird die verarbeitende Industrie auf dem Land wohl kaum zur Konkurrenz zur ungleich moderneren industriellen Fertigung in den industriellen Ballungsräumen werden. Bleiben also Ackerbau und Viehzucht als Betätigungsfeld der bäuerlichen Unternehmer. Für einen rationellen landwirtschaftlichen Betrieb aber mangelt es bisher meistens an finanziellen Mitteln, nicht zuletzt durch das Fehlen einer angemessenen Infrastruktur des Banken-, Kredit-, und Genossenschaftswesens.¹⁵ Die angestrebte Industrialisierung der ländlichen Gebiete soll daher auch durch den Aufbau moderner Finanzdienstleistungen (jianli xiandai nongcun jinrong zhidu) unterstützt werden. Die Chinesische Zentralbank kündigte in diesem Zusammenhang am 13.10.08 an, dass sie die Finanzhilfen für die ländlichen Regionen in den kommenden Jahren erhöhen werde. Ende November erklärte Gao

¹³ China Daily, „A more arduous task“, 27.11.08.

¹⁴ Yu, Verna, „China's farmers can bank on land“, in: atimes.com, 10.10.08.

¹⁵ Mersch, Mathias, „China: Die Entwicklung des ländlichen Raumes – Probleme und Hoffnungen“, in Beijing Rundschau, 17.10.08

Juncai, Leiter der Abteilung für die Wirtschaft in den ländlichen Gebieten der Nationalen Entwicklungs- und Reformkommission (NDRC), dass im vierten Quartal des laufenden Jahres bereits 30 Milliarden Yuan zusätzlich für die Unterstützung der Landwirtschaft bereit gestellt werden.¹⁶ Indem die Finanzkraft und die soziale Sicherung der Bauernhaushalte gestärkt wird, soll sich über die damit einhergehende ländliche Industrialisierung idealerweise auch das Problem der Arbeitsmigration in die Städte vermindern.¹⁷

Nicht zuletzt erhofft man sich, dass sich die Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten insgesamt reduziert, während sich gleichzeitig die Produktivität im Agrarsektor erhöht. Denn obwohl noch über 700 Millionen Menschen (727,5 Millionen Ende 2007, was 55% der Gesamtbevölkerung entspricht)¹⁸ in ländlichen Gebieten leben und in der Landwirtschaft tätig sind (die ca. 200 Millionen Wanderarbeiter werden nicht mit berücksichtigt), trägt diese nur zu ca. 12 % zum BIP bei.¹⁹ Dies liegt auch daran, dass die Landwirtschaft in hohem Maße Subsistenzwirtschaft ist. Nur etwa 20 bis 30 Prozent dessen, was ein Bauer erwirtschaftet, wird verkauft, der Rest ist Eigenbedarf. Daher erhoffen sich die Reformer, dass diejenigen, die weiterhin in der Landwirtschaft arbeiten, die Ackerfläche von denjenigen pachten, die nicht mehr in der Landwirtschaft tätig sein wollen. Durch die Erzielung von „economies of scale“ soll insgesamt eine Erhöhung der Produktivität des primären Sektors erreicht werden.²⁰

Aber auch wenn sich voraussichtlich ein Teil der freigewordenen Bauern als Klein-Unternehmer auf dem Land selbstständig machen wird, wird sich dennoch der Prozess der Urbanisierung der chinesischen Bevölkerung enorm beschleunigen. Die urbane und die ländliche Wirtschaft müssten dementsprechend ebenso wie die sozialen Sicherungssysteme schrittweise miteinander verschmelzen. Das existierende Haushaltsregistrierungssystem, das die Mobilität der Landbevölkerung einschränkt, müsste schrittweise aufgelöst werden. So heißt es in dem nun verabschiedeten Kommuniqué, dass das ländliche Wirtschaftssystem bis zum Jahr 2020 umfassend gestärkt und ein Mechanismus etabliert wird, der die städtischen und ländlichen Gebie-

¹⁶ China.org.cn, „China erhöht finanzielle Unterstützung für ländliche Gebiete“, 27.11.08.

¹⁷ China.org.cn, „Bodenreform: Bauern sollen künftig Land verpachten können“, 13.10.08.

¹⁸ China Statistical Yearbook 2007, S.105.

¹⁹ China Statistical Yearbook 2007, S.58.

²⁰ Zhang Tian She, „30 nian hou, zhongguo gaige cong nongcun zai chufa“, in: China Youth Daily, 13.10.08.

te in Bezug auf ihr Wirtschaftswachstum und ihre soziale Entwicklung aneinander angleicht. Infolgedessen wird „eine Integration des ländlichen und städtischen Wirtschaftssystems“ (chengxiang jingji shehui fazhan yitihua tizhi jiben jianli) angestrebt.²¹ Das genossenschaftliche Krankenversicherungssystem soll bis zum Jahr 2010 alle ländlichen Gebiete abdecken und bis zum Jahr 2020 mit dem Krankenversicherungssystem für die städtische Bevölkerung vereinheitlicht werden. Ebenfalls bis 2020 soll auch ein Pensionsfonds für die ländlichen Gebiete aufgebaut werden, für den Zhao Dianguo, Direktor des Instituts für die Krankenversicherung in ländlichen Gebieten des Ministeriums für personelle Ressourcen und Sozialversicherung 2% des Staatshaushalts veranschlagt.²²

Alle Parteiorgane wurden dazu aufgefordert, die ländliche Entwicklung an die Spitze ihrer Agenda zu stellen. Dies solle sich bei den politischen und finanziellen Planungen sowie Personalentscheidungen widerspiegeln. Hu Jintao bezeichnete die erfolgreiche Lösung der Agrarfrage Chinas in dem Kommuniqué als Sieg des Wegs der neuen demokratischen Revolution und des sozialistischen Entwicklungswegs.²³ Wie die Reform der Landwirtschaft im einzelnen tatsächlich verwirklicht werden soll, lässt das Dokument allerdings offen. Vielmehr handelt es sich bei dem nun veröffentlichten Kommuniqué um ein Dokument programmatischen Charakters, in dem einige Grundprinzipien der Reform festgehalten wurden.²⁴ Die Konkretisierung der groß angekündigten Agrarreform muss hingegen noch erfolgen. Dabei wird man erfahrungsgemäß einzelne Maßnahmen zunächst auf regionaler Ebene auf ihre Durchführbarkeit testen, bevor man sie zur nationalen Politik erklärt (you dian dao mian = vom Punkt zur Fläche). Der große Vorteil eines solchen Verfahrens ist die Vermeidung von Grundsatzkonflikten. Skeptiker einer bestimmten Maßnahme können damit beschwichtigt werden, dass die Experimente jederzeit wieder abgebrochen werden können. So gab es deutliche Kritik von Seiten der orthodoxen Linken innerhalb der Partei sowie einiger renommierter Sozialwissenschaftler. Sie befürchten, dass die neue Landwirtschaftsreform dazu führen könnte, dass die Wirtschaftseliten das ganze Land der Bauern aufkaufen, während die Bauern besitzlos zurückbleiben.

²¹ Beijing Youth Daily, *Zhonggongshiqi jie san zhong quanhui gongbao*, 13.10.08.

²² China daily, „Insurance for 80% farmers in 7 years“, 17.11.08.

²³ Beijing Youth Daily, „Zhonggongshiqi jie san zhong quanhui gongbao“, 13.10.08.

²⁴ Zhang Ailing, „Zhengyi xintugai“, in: Nanfang Zhuomo, 23.10.08.

Darüber hinaus kam es bereits in der Vergangenheit immer wieder zu gewaltigen Eruptionen der Landbevölkerung, als lokale Kader ohne entsprechende Entschädigung den Bauern ihr Land enteigneten, um es teuer an private Investoren weiter zu verkaufen. Dafür ließen die Funktionäre das Ackerland einfach eigenmächtig zu Bauland deklarieren. Zuletzt war dies in der Stadt Longnan in der Provinz Gansu der Fall, als die dortige Regierung auf dem von den Bauern gepachteten Land ein neues Regierungsgebäude bauen wollte. Bei den anschließenden Protesten der ansässigen Bauern kam es zu gewalttätigen Zusammenstößen mit der Polizei und den Regierungsvertretern.

Um dies in Zukunft zu vermeiden, wird in dem Kommuniqué daher auch eine Verbesserung der demokratischen Selbstverwaltung der ländlichen Gebiete ebenso wie des Systems zur Vermeidung und Bestrafung der Korruption in ländlichen Gebieten angekündigt. Auf diese Weise sollten auch Befürchtungen entkräftet werden, dass als Konsequenz der Reform vermehrt Ackerfläche für industrielle Investitionsprojekte aufgebraucht wird, was die Lebensmittel- und Getreidesicherheit für die Bevölkerung gefährden würde. So konnte China seinen Bedarf an Lebensmitteln bislang größtenteils selbst decken. Und dies obwohl einer Bevölkerung von 1,32 Milliarden Menschen (20% der Weltbevölkerung) nur ein Anteil von 7% der Welt-Ackerfläche gegenübersteht. Seit 1995 hat die Volksrepublik jedoch bereits 8 Millionen Hektar an Ackerfläche verloren, wozu auch die zunehmende Bodenerosion beigetragen hat.

So hat eine in den vergangenen drei Jahren durchgeführte Untersuchung einer chinesischen Forschungsgruppe für Erosion und Umweltsicherheit ergeben, dass 40% des chinesischen Territoriums von Bodenerosion bedroht sind. Insgesamt betrifft dies eine Fläche von 3,57 Millionen Quadratkilometern. Bei anhaltender Erosion wird es in den ertragreichsten Regionen des Landes daher zu Ernteaussfällen von bis zu 40% kommen, so die Prognosen der Forscher. Nach der Studie tritt die Bodenerosion allerdings nicht nur in ländlichen Regionen, sondern vor allem auch in Städten und in der Nähe von Fabriken und Bergwerken auf. Die Volksrepublik muss sich dementsprechend für die Zukunft darauf einstellen, vermehrt Lebensmittel zu importieren. Um diesem Trend entgegen zu wirken, hat das ZK in dem Kommuniqué nun versichert, dass das strengst mögliche Ackerland-Sicherheitssystem durchgesetzt wird, während als Untergrenze ein Bestand von 1,8 Milliarden Mu (120 Millionen ha) landwirtschaftlicher Ackerfläche garantiert wird.

Gegenwärtig hat die Volksrepublik jedoch bereits mit dem Problem zu kämpfen, dass sich die landwirtschaftlich nutzbare Ackerfläche im Jahr 2007 um 610.000 Mu auf 1,826 Milliarden (123,7 Millionen ha) reduzierte.²⁵ Der Bestand liegt damit nur noch knapp über der nun festgelegten Untergrenze. Darüber hinaus kündigte der Vize-Minister für Land und Ressourcen Lu Xinshe am 3.12.08 an, dass man angesichts der gegenwärtigen Wirtschaftsflaute zugunsten dieser Untergrenze kurzfristig nicht auf die im Rahmen des Konjunkturprogramms beschlossenen Investitionsprojekte verzichten möchte. „We have such a small amount of time, a huge amount of investment and many projects that have to get off the ground. [...] These factors will definitely put some enormous pressure on farmland preservation, threatening our bottom line. Our overall policy is ... that if conflicts of interest emerge over the taking of a large piece of land ... it will be taken if necessary. But we will protect the farmers interest“, so der Vize-Minister weiter. In einer Mitteilung des Ministeriums an seine Mitarbeiter wurde mitgeteilt, dass es vorübergehend sogar erlaubt werde, ohne offizielles Landnutzungs-Zertifikat Investitionsprojekte zu beginnen. Im Zweifelsfall könne sogar geschütztes Ackerland übernommen werden.²⁶ Die in dem Kommuniqué angekündigten „strengen Auflagen“ für das Ackerland-Sicherheitssystem scheinen somit bis auf weiteres auf Eis gelegt worden zu sein.

Der Zeithorizont für alle im Zusammenhang mit der Agrarreform gesteckten Ziele ist jedoch ohnehin schon sehr knapp angesetzt, wenn man sich die Dimension dieser massiven sozialen Umwälzung der Klassenstrukturen vor Augen hält. Die internationale Finanzkrise und deren Auswirkungen auf die chinesische Realwirtschaft werden die Verwirklichung weiter erschweren. Dennoch muss sich die chinesische Führung der schwierigen Aufgabe stellen, die enormen Disparitäten innerhalb der Gesellschaft genauso wie zwischen den verschiedenen Interessengruppen in der Partei auszubalancieren und sich gleichzeitig durch ihr persönliches Eintreten für das Erreichen dieser Zielsetzungen an der termingerechten Realisierung ihrer Versprechungen von der chinesischen Bevölkerung messen zu lassen.

Agrarreform als adäquate Antwort auf die Finanzkrise?

Indem die Kaufkraft und die soziale Absicherung von 726 Millionen Menschen auf dem Land

²⁵ China Daily, „China liberalize rural land use to boost development“, 19.10.08.

²⁶ Chen, Stephen, „Preservation of farmland put on back burner“, 3.12.08.

erhöht wird, soll jedoch nicht nur der Trend der Ungleichheit abgeschwächt werden, sondern auch der inländische Konsum als zukünftige Triebkraft des chinesischen Wirtschaftswachstums angekurbelt werden. So strebt die chinesische Regierung insgesamt nach einer stärker binnenmarktorientierten, auf privater Nachfrage basierenden Entwicklung.²⁷ Bislang erfolgen allerdings 67,6% der Einzelhandelskäufe in den Städten, während der Anteil auf dem Land trotz des wesentlich höheren Bevölkerungsanteils nur bei 32,3% liegt. Während der Markt für Konsumgüter in den Städten somit vergleichsweise gesättigt scheint, gibt es ein großes Potenzial den Konsum auf dem Land zu erhöhen.²⁸ „Uneven distribution of wealth between the cities and the countryside also means that China has been unable to develop its rural economy and stimulate domestic demand for its goods“, sagt bspw. Lu Xueyi, emeritierter Professor für Agrarfragen an der Chinesischen Akademie der Sozialwissenschaften.²⁹ Indem nun eine entsprechende Reform beschlossen wurde, konnte der krisengeplagten Weltwirtschaft und der chinesischen Bevölkerung in Zeiten der Finanzkrise somit die freudige Nachricht verkündet werden, dass ein Heer neuer chinesischer Konsumenten und potenzieller Unternehmer zur Belebung des chinesischen Wirtschaftswachstums entfesselt werden würde.

So erfährt China im Zuge der weltweiten Finanzkrise momentan in aller Härte, welche negativen Auswirkungen ein zu großer Außenhandelsanteil am Wirtschaftswachstum mit sich bringen kann. Insgesamt sind 40% der chinesischen Ausfuhren für den Export in die EU und die USA bestimmt. Diese haben aufgrund der unsicheren Wirtschaftsaussichten in ihren eigenen Wirtschaftsräumen bereits damit begonnen, ihre Nachfrage nach chinesischen Produkten deutlich zu reduzieren. Gleichzeitig hat sich auch das Wachstum der Immobilienpreise in 70 chinesischen Städten in den vergangenen 8 Monaten verlangsamt, was einen Rückgang der Anlageinvestitionen impliziert.³⁰

Die Weltbank prognostiziert daher, dass die chinesische Wirtschaft im kommenden Jahr trotz des offiziellen Konjunkturpakets von 4 Billionen RMB der Zentralregierung (581 Milliarden \$) und

²⁷ Schüller, Margot, „Wirtschaftliche Dimensionen der olympischen Spiele in Beijing: Wer werden die Gewinner sein?“, in: China aktuell 2/2008, S.129.

²⁸ Ewing, Kent, „Farm reform will force China to grow“, in: Atimes.com, 16.10.08.

²⁹ Yu, Verna, „China's farmers can bank on land“, in: atimes.com, 10.10.08.

³⁰ China Daily, „Fall of house prices“, 17.10.08.

18 Billionen RMB der lokalen Regierungen (2,6 Billionen \$) nur um 7,5% wachsen wird. Dies wäre der niedrigste Wert seit 19 Jahren. Die Agrarreform, für die ein Drittel des Pakets veranschlagt wurde, wird daran kurzfristig jedoch auch nichts ändern. Es bleibt vielmehr festzuhalten, dass es sich beim zweiten Kapitel der chinesischen Agrarreform, genauso wie bei der Reform des Bildungssystem und des Sozialversicherungssystem um mittel- bis langfristige Politikmaßnahmen handelt, die keine schnelle Antwort auf die durch die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise verursachten Probleme bieten können.

Dennoch sind diese langfristigen Reformen auf dem Weg zur Umstrukturierung des investitions- und exportlastigen Wachstums für die chinesische Volkswirtschaft zwingend notwendig um einer krisenhaften Entwicklung vorzubeugen. So hat sich die Volksrepublik ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht zuletzt durch Lohnzurückhaltung auf Kosten der inländischen Nachfrage erkaufte (ähnlich wie Deutschland). Denn auch wenn sich der Anteil des Außenhandels am BIP (Außenhandelsquote liegt bei 60%) trendmäßig verringert, lag der Anteil der privaten Nachfrage im Jahr 2007 demgegenüber bei lediglich 36% (im Vergleich dazu liegt der Wert in den USA bei 70% des BIP und bei 60% in Indien).

Manche Beobachter, wie Tang Min, stellvertretender Direktor der China Development Research Foundation, sehen die gegenwärtige Finanzmarktkrise daher sogar als segensreichen Katalysator oder als „window of opportunity“, um die drängenden Reformen der chinesischen Wirtschaft schneller umzusetzen: „However, the crisis is a timely warning that Chinas growth is unsustainable in the traditional pattern, relying to much on external demand“, says Tang. „It can force us to change for the better“.³¹ „There is little chance for a successful modernization if China continues along the old path“, pflichtet ihm der Pekingener Ökonom Wang Xiaoguang bei: „We must change our development strategy“, so Wang weiter.³²

Offensichtlich gibt es jedoch Differenzen über die Geschwindigkeit der Umstrukturierung des chinesischen Wachstumsmodells. So wies Wang Yang, Parteisekretär der am stärksten von der industriellen Umstrukturierung betroffenen Provinz Guangdong, kürzlich die Aufforderung von Premier Wen Jiabao zurück, kleinere und middle-

re Unternehmen (KMU) finanziell bei der Bewältigung der Finanzkrise zu unterstützen. Am 12. November verkündete Wang auf einer Inspektionsreise stattdessen, dass „die Autoritäten Guangdongs keine Anstrengungen unternehmen werden, um rückständige Unternehmen zu retten“. Der chinesische Premier seinerseits konterte auf den Affront aus Guangdong mit dem Argument, dass KMU's eine entscheidende Rolle für die Beschäftigung und somit auch für den sozialen Frieden spielen würden. So finden nach chinesischen Schätzungen 20 Millionen Wanderarbeiter allein in Guangdong Jahr für Jahr eine Beschäftigung in solchen Betrieben. Wenn sich jedoch der Parteisekretär aus Guangdong durchsetzen sollte und die „rückständigen Unternehmen“ aussterben, würden im kommenden Jahr folglich viele Arbeitsplätze verloren gehen.³³ Allein in der an Hongkong angrenzenden südchinesischen Metropole und Sonderwirtschaftszone Shenzhen sind im laufenden Jahr bereits 50.000 Arbeitsplätze verloren gegangen, erklärte der Bürgermeister der Stadt Xu Zhongheng. Vor allem die Exportfirmen, die auch viele Wanderarbeiter beschäftigen, seien besonders stark betroffen. Viele Unternehmen haben bereits massiv Arbeitsplätze abgebaut oder blieben ihren Mitarbeitern die Löhne schuldig. Infolgedessen kam es vor allem in Südchina zu „wildem Streiks“ und Ausschreitungen.

Umbau des Wirtschaftssystems als Bewährungsprobe für das politische System

Somit wird die Umstrukturierung des chinesischen Wirtschaftsmodells in vielerlei Hinsicht zur Bewährungsprobe für die politische Führung. Präsident Hu Jintao warnte dementsprechend eindringlich vor den Folgen der Finanzkrise für die Beschäftigungslage und den sozialen Frieden in China. „Ob wir diesen Druck in Schwungkraft verwandeln können, Herausforderungen als Chancen nutzen und eine gleichmäßige und relativ rasche Wirtschaftsentwicklung beibehalten, ist ein Test für die Führungsqualität unserer Partei“, zitierten Staatsmedien Hu nach einer Sitzung des Politbüros. Eine schnellere Reform der Wirtschaftsstrukturen und ein gesundes Zusammenwachsen der Gesellschaft, also auch von Stadt- und Landbewohnern, bezeichnete Hu Jintao daher als dringend notwendig.³⁴ Sollte nämlich ein Heer von Bauern aufgrund des gegenwärtig stattfindenden massiven Abbaus von Arbeitsplätzen keine Jobs mehr in den Städten finden und ihnen gleichzeitig die Möglichkeit

³¹ Comtex business, „China at crossroads as world economy wobbles“, 12.10.08.

³² Comtex business, „China at crossroads as world economy wobbles“, 12.10.08.

³³ Zhong Wu, „Regions won't dance to Beijing's tune“, in: atimes.com, 26.11.08.

³⁴ German.China.org.cn, „Chinesischer Präsident warnt eindringlich vor Folgen der schwächelnden Wirtschaft“, 1.12.08.

abhanden kommt, wieder auf ihr Land zurück zu kehren, könnte dies in der Tat zu einer Gefahr für die gesellschaftliche Stabilität werden. Allein die südliche Provinz Hunan (mit insgesamt 64 Millionen Einwohnern) schätzt, dass im kommenden Jahr 3 Millionen Wanderarbeiter aufgrund des mangelnden Arbeitsangebots in anderen Landesteilen in ihre Heimatprovinz zurückkehren werden.³⁵ Die südwestchinesische Provinz Sichuan, die jedes Jahr 18 Millionen Wanderarbeiter entsendet, rechnet sogar mit weit mehr Heimkehrern. Unter dem gegenwärtigen Zustand einer unterentwickelten Industrie und eines rudimentären Sozialversicherungssystems in den ländlichen Gebieten bleibt das eigene Stück Land somit zunächst die wichtigste Versicherung für die Bauern.³⁶ Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund der Auswirkungen der Finanzkrise auf die chinesische Realwirtschaft. Die chinesische Führung tut dementsprechend gut daran, die Lösung der Agrarfrage weiterhin als oberste Priorität ihres Handelns zu definieren.

³⁵ Li, Jing/Cui, Xiaohuo, „*Creating jobs for migrant workers top govt agenda*“, 14.11.08.

³⁶ Zhang Ailing, „*Zhengyi xintugai*“, in: Nanfang Zhuomo, 23.10.08, Yin Hongwei, „*Chongqing tugai shiyan tuidao zhonglai*“, 11.11.08.