

GESELLSCHAFTLICHE TRANSFORMATION OHNE BEISPIEL

HOFFNUNGEN UND HERAUSFORDERUNGEN FÜR CHINAS URBANISIERUNG

Mira Luthe

Im Jahr 2012 überschritt der Urbanisierungsgrad in China erstmals die Fünfzigprozentmarke.¹ Der Zuzug in die Städte ist politisch gewollt, da sich die Kommunistische Partei Chinas (KPCh) davon positive Effekte für das wirtschaftliche Wachstum verspricht. Bis 2030 sollen 70 Prozent der chinesischen Bevölkerung in Städten leben. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen 230 Millionen weitere Menschen in die Städte ziehen. Dies bedeutet eine gesellschaftliche Transformation in einer Geschwindigkeit und einem Ausmaß, die weltweit kein Beispiel hat. Die chinesische Führung spricht von einer neuen, smarten Urbanisierung, einer nachhaltigen Entwicklung, die den Menschen in den Mittelpunkt stellt.² Im 12. Fünf-Jahresplan (2011 bis 2015) ist die Urbanisierung bereits als Antriebskraft für Chinas Wachstum vorgesehen. Leitprinzipien des Urbanisierungsprozesses sollen Energieeffizienz und Ressourcenkonservierung sein. „Die Urbanisierung ist eine historische Aufgabe auf Chinas Weg in die Modernisierung“, sagte der damalige Premierminister Wen Jiabao während der Eröffnung des zwölften Nationalen Volkskongresses am 5. März 2013.³



Mira Luthe ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Peking.

- 1 | 2012 betrug der Urbanisierungsgrad 52,57 Prozent. Zum Vergleich: 1978 lag dieser Grad lediglich bei 17,9 Prozent. Die Wachstumsrate liegt bei gut einem Prozent jährlich.
- 2 | Vgl. Zheng Yangpeng, „Premier calls for new urbanization strategies“, *China Daily*, 08.09.2013, http://usa.chinadaily.com.cn/business/2013-09/08/content_16952310.htm [18.12.2013].
- 3 | „China to control of megacities: Wen“, *China Daily*, 05.03.2013, http://chinadaily.com.cn/china/2013npc/2013-03/05/content_16280414.htm [18.12.2013].

Urbanisierung steht also weit oben auf der Agenda der im März 2013 installierten Regierung. Premierminister Li Keqiang hat sie zu einem zentralen Thema der anstehenden Reformen gemacht. Bei zahlreichen Gelegenheiten betonte er, dass es eine bedeutende Aufgabe sei, der zugezogenen Landbevölkerung öffentliche Leistungen zugänglich zu machen.⁴ Schon seit Anfang der 1980er Jahre treibt die Hoffnung auf eine gute Arbeit und ein besseres Leben Millionen von Menschen in die Städte.⁵ Die Regierung beabsichtigt, den Zuzug in den kommenden Jahren gezielt anzutreiben, ohne jedoch die Kontrolle der Migrationsströme ganz aufzugeben. Es ist eine gigantische, interdisziplinäre Aufgabe. Sie betrifft sowohl Sozial- als auch Wirtschaftspolitik, Reformen der Landnutzungsrechte, Verwaltung und Steuersystem sowie Umweltschutz und Innovation. Das gesellschaftliche und wirtschaftliche Ausmaß der Urbanisierung hat Auswirkungen auf zwei Kernthemen der chinesischen Reformpolitik: die Reform der Haushaltsregistrierung und des Landrechts.

Im Juni 2013 hielt Xu Shaoshi, Vorsitzender der einflussreichen National Development and Reform Commission (NDRC),⁶ während des dritten Treffens des Ständigen Ausschusses der KPCh eine Rede zu Chinas Urbanisierungsprozess. In dieser hob er hervor, dass China zwar im internationalen Vergleich in der Verstädterung aufhole, die Qualität der Urbanisierung jedoch nicht hoch genug sei. Dieses Defizit wird in fünf zentralen Bereichen deutlich: Erstens sind die Wanderarbeiter nur ungenügend in die städtische Gesellschaft integriert. Zweitens wächst die städtische Fläche schneller als die städtische Bevölkerung, weite Gebiete sind zersiedelt und nicht effektiv genutzt. Drittens ist das Verhältnis zwischen städtischem Raum und Ressourcen im

4 | Vgl. Li Keqiang, „Promoting Coordinated Urbanization – an Important Strategic Choice for Achieving Modernization“, *Prime Economics*, 10, <http://primeeconomics.org/wp-content/uploads/2013/06/Li-Keqiang-China-urbanization-speech.pdf> [18.12.2013].

5 | Der bereits dicht besiedelte Osten des Landes erfährt dabei einen stärkeren Zuzug als Zentral- und Westchina. Siehe dazu Peter Hefele und Johanna Bade, „Die Stadt neu erfinden? Binnenmigration und Urbanisierung in der Volksrepublik China“, *KAS-Auslandsinformationen*, 9-10/2011, 7, <http://kas.de/wf/de/33.28722> [18.12.2013].

6 | Die NDRC ist eine staatliche Institution der Zentralregierung, die dem Staatsrat untersteht und weitreichenden Einfluss auf die Wirtschaftsplanung des Landes hat.

Ungleichgewicht. Während der Osten des Landes besonders dicht besiedelt ist und es infolgedessen an Ressourcen fehlt, ist die Urbanisierungsdichte in Zentralchina und im Westen des Lands erheblich niedriger. Viertens spricht Xu von einer „urbanen Krankheit“ und bezieht sich damit auf die Missstände im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen, die durch unstrukturierte Stadtplanung, erhebliche Umweltschäden, kritische Lebensmittelsicherheit und mangelnde Infrastruktur bedingt sind. Fünftens wird die Stabilität des Systems durch das ungerechte Haushaltsregistrierungssystem und mangelhaft geregelte Landnutzung gefährdet. Bei der neuen chinesischen Urbanisierung müsse der Mensch im Mittelpunkt stehen, die Urbanisierung selbst müsse effizient, ökologisch und innovativ sein und den „Vier Modernisierungen“ entsprechen.⁷

REFORM DES HAUSHALTSREGISTRIERUNGSSYSTEMS

Jeder Bürger in China besitzt eine Haushaltsregistrierung (*hukou*) – abhängig vom Geburtsort der Eltern eine ländliche, die Zugang zu Land verschafft, oder eine städtische, die Zugang zu Arbeit, Wohnung und Sozialversorgung beinhaltet. Die Bindung der Bevölkerung an einen Wohnort, vor allem mit einer ländlichen Registrierung, behindert die Land-Stadt-Migration und somit den gesamten Urbanisierungsprozess maßgeblich. Trotz einer Urbanisierungsrate von über 50 Prozent besitzen lediglich 27 Prozent der gesamten Landesbevölkerung ein städtisches *hukou*. Dadurch bleibt fast 300 Millionen Menschen eine Grundversorgung in ihrem Wohn- und Arbeitsort verschlossen.⁸ Dies betrifft die Sozialversicherung, die kostenlose Ausbildung der Kinder sowie die Möglichkeit, eine Immobilie oder ein Auto zu erwerben.

Die Bindung der Bevölkerung an einen Wohnort, vor allem mit einer ländlichen Registrierung, behindert die Land-Stadt-Migration und somit den gesamten Urbanisierungsprozess maßgeblich.

7 | Die „Vier Modernisierungen“ beziehen sich auf die Bereiche Industrie, Landwirtschaft, Landesverteidigung sowie Wissenschaft und Technik. Vgl. Xu Shaoshi, „Guowuyuan guanyu chengzhenhua jianshe gongzuo qingkuang de baogao“ (Arbeitsbericht des Staatsrates der Volksrepublik China zur Entwicklungslage der Urbanisierung), 27.06.2013, http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/jdgz/bgjy/2013-06/27/content_1798658.htm [18.12.2013].

8 | Vgl. „Urbanization quality is more important than speed“, *China Daily*, 31.10.2013, http://chinadaily.com.cn/opinion/2013-10/31/content_17072503.htm [18.12.2013].

Das *hukou*-System war erstmals 1951 eingeführt worden, um die Bewegung der städtischen Bevölkerung zu überwachen. In den folgenden Jahren wurde es weiter ausgedehnt, bis es 1958 schließlich voll implementiert wurde. Entstanden war ein internes Passsystem nach sowjetischem Vorbild. Es teilte die Gesellschaft in Industrie- und Landarbeiter ein, geografisch entsprechend in Stadt- und Landbevölkerung. Die Landbewohner durften ihre Dörfer nicht ohne Genehmigung verlassen.⁹ Grund für die Einführung der Haushaltsregistrierungspflicht waren neben der kontrollierenden Funktion vor allem wirtschaftliche und versorgungstechnische Überlegungen. Die Stadtbevölkerung genoss erhebliche Privilegien gegenüber der Bevölkerung mit ländlicher Registrierung. Von der staatlichen Zuweisung eines Arbeitsplatzes in einer Arbeitseinheit hingen auch der Erhalt einer Wohnung und subventionierter Lebensmittel, die medizinische Versorgung und eine Alterssicherung ab.¹⁰

Lange war der Landbevölkerung der Zuzug in die Städte gänzlich verwehrt. Erst mit der Liberalisierung unter der Reform- und Öffnungspolitik seit 1978 begann sich das System zu lockern und die Städte wurden partiell geöffnet.

Die Einführung der Marktwirtschaft zu Beginn der 1990er Jahre brachte neue Arbeitsmöglichkeiten mit sich. Ohne das Heer an Wanderarbeitern wäre Chinas Wirtschaftswunder kaum möglich gewesen.

Für Entspannung sorgte einerseits eine erhebliche Produktivitätssteigerung durch die Zulassung von landwirtschaftlichen Familienbetrieben, andererseits das starke wirtschaftliche und industrielle Wachstum in den Städten. Die Regierung erkannte den erheblichen Wert billiger Arbeitskräfte vom Land und lockerte die Migrationsbeschränkungen. Chinas wirtschaftlicher Aufstieg und die Einführung der Marktwirtschaft zu Beginn der 1990er Jahre brachten neue Arbeitsmöglichkeiten mit sich, und ohne das Heer an Wanderarbeitern wäre Chinas Wirtschaftswunder kaum möglich gewesen. Zwar wurde in den 1980er Jahren die Binnenmigration legalisiert, in den Genuss der städtischen Privilegien konnten die Zugezogenen jedoch nicht kommen.¹¹ Die Landbevölkerung konnte ihre

9 | Vgl. Kam Wing Chan, „Post-Mao China: A Two-Class Urban Society in the Making“, *International Journal of Urban and Regional Research*, Nr. 1, Bd. 20, 03/1996, 134 f.

10 | Vgl. Wolfgang Taubmann, „Stadtentwicklung in der VR China – geschlossene und offene Phasen der Urbanisierung“, in: *Raumforschung und Raumordnung*, Nr. 2-3, Bd. 57, 03/1999, 184.

11 | Vgl. Chan, Fn. 9, 137.

Dörfer nur physisch verlassen, nicht aber administrativ, ihre lokale Haushaltsregistrierung blieb bestehen.

Seit Jahren gibt es eine kontroverse Debatte über eine Reform dieses veralteten Systems. Inzwischen wird sie von höchster Instanz, dem Staatsrat und der NDRC, gefordert. Ende Juni 2013 gab Xu Shaoshi offiziell bekannt, dass die Kommission der Regierung empfehle, die Haushaltsregistrierung schrittweise abzuschaffen.¹² Diese Empfehlung ist nicht neu. Zuletzt wurde die Forderung nach einer Reform des *hukou*-Systems 2010 von Wissenschaftlern, Thinktanks, Medienvertretern und hohen Regierungsvertretern vehement vertreten. Die einzelnen Provinzen und Städte gehen sehr unterschiedlich mit der Herausforderung einer Änderung der Haushaltsregistrierung um. Während Shanghai, Shenzhen, Huizhou, Chongqing, Chengdu und weitere Städte bereits Reformen des Systems auf den Weg brachten, hinkt der Rest des Landes weit hinterher.

Zuletzt wurde die Forderung nach einer Reform des *hukou*-Systems 2010 von Wissenschaftlern, Thinktanks, Medienvertretern und hohen Regierungsvertretern vehement vertreten.

Wen Jiabao sprach sich während seiner Zeit als Premierminister wiederholt für Reformen des *hukou*-Systems aus. Diese Fürsprache von oberster Ebene ermutigte 13 Zeitungen dazu, am 1. März 2010 einen gemeinsamen Leitartikel zu publizieren, in welchem das bestehende System scharf kritisiert und Reformen gefordert wurden. Die Veröffentlichung fand wenige Tage vor der Zusammenkunft des Nationalen Volkskongresses und der Politischen Konsultativkonferenz des Chinesischen Volkes statt und richtete sich gezielt an die Abgeordneten. Der Artikel begann mit der Forderung nach Freizügigkeit („Wir meinen, dass jeder frei geboren ist und das Recht hat, sich frei zu bewegen!“) und gab zu bedenken, dass das bestehende *hukou*-System gegen die Verfassung der Volksrepublik China verstoße, die in Art. 33 die Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz garantiere. Des Weiteren sei Freizügigkeit integraler Bestandteil der Marktwirtschaft.¹³ Die Autoren hatten jedoch in dieser mutigen Bemühung, sich für ein sensibles gesellschaftliches

12 | Vgl. „Elimination of household registration barriers suggested“, *Xinhua*, 27.06.2013, http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-06/27/c_132489568.htm [18.12.2013].

13 | „Zhang Hong’s Letter About His Editorial“, *The New York Times*, 10.03.2013, <http://nytimes.com/2010/03/10/world/asia/10china-text.html> [18.12.2013].

Thema einzusetzen, die Empfänglichkeit der Regierung für Kritik überschätzt. Der Veröffentlichung des Artikels folgten harte Reaktionen, die die Brisanz des Themas verdeutlichten. Der federführende Journalist Zhang Hong musste seine Stelle beim *Economic Observer* aufgeben; die öffentliche Diskussion wurde unterdrückt.

Im Herbst desselben Jahres sorgten weitere Veröffentlichungen für allgemeine Aufmerksamkeit, die ebenso eine Reform des *hukou*-Systems forderten. Anfang Oktober 2010 berichtete die Zeitung *Beijing News* über drei voneinander unabhängige Berichte, die der Regierungs-Think-tank Chinesische Akademie der Sozialwissenschaften, das Zentrum für Wirtschaftsforschung der renommierten Renmin-Universität und die China Development Research Foundation veröffentlicht hatten. In allen drei Berichten wurde eine Reform des *hukou*-Systems gefordert, das eine „falsche Urbanisierung“¹⁴ geschaffen habe. Das deutlich niedrigere Einkommen der zugezogenen Arbeiter wirke sich negativ auf deren Konsumverhalten aus. Alle drei Berichte kommen zu dem Schluss, dass das derzeitige Haushaltsregistrierungssystem den Urbanisierungsprozess drossle.¹⁵

Die Erwartungen an das dritte Plenum des 18. Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas im November 2013 (im Folgenden drittes Plenum des 18. ZKs der KPCh),

Von einer Abschaffung der Haushaltsregistrierungen ist im Kommuniqué der KPCh nicht die Rede. In Aussicht gestellt wird lediglich, das Niederlassungsrecht in Städten entsprechend ihrer Größe zu erneuern.

grundlegende Reformen der Haushaltsregistrierung zu beschließen, waren hoch. Das im Anschluss veröffentlichte Kommuniqué erwähnte die Haushaltsregistrierung jedoch nur an einer Stelle, und zwar im Zusammenhang mit der Integration der ländlichen

Wanderarbeiter, die bereits ohne offizielle Genehmigung in den Städten leben. Von einer Abschaffung des Systems ist nicht die Rede. In Aussicht gestellt wird lediglich, das Niederlassungsrecht in Städten entsprechend ihrer Größe zu

14 | *Wei chengzhenhua*, 伪城镇化.

15 | Vgl. „Shekeyuan deng san jigou jianyi gaige xianyou huiji zhidu“ (Die Chinesische Akademie der Sozialwissenschaften und drei weitere Institutionen schlagen Reform der bestehenden Haushaltsregistrierung vor), 05.10.2010, <http://news.163.com/10/1005/02/616R0GFK00014AED.html> [18.12.2013].

erneuern, wobei der Zuzug in kleine Städte erleichtert, der in Megastädte weiterhin streng kontrolliert werden soll.¹⁶

Seit den 1980er Jahren sind bereits mehrere *hukou*-Reformen erfolgt. Landesweit einheitliche Reformen und Erfolge gibt es jedoch bis heute nicht, die lokalen Regeln unterscheiden sich zum Teil erheblich. Seit 2001 können kleine Städte Bewerber, die einen festen Arbeitsplatz und Wohnsitz in der Stadt nachweisen, als städtische Bevölkerung aufnehmen. Umgesetzt wurde die Reform jedoch nur in geringem Maß. Die Kosten, die die Kommunen tragen müssen, sind zu hoch.¹⁷ Die neue Regierung nahm sich nun drei Maßnahmen vor, um die Ungleichheit schrittweise abzuschaffen. Mit Ausnahme einiger Megastädte sollen das Niederlassungsrecht in den Städten gelockert und Beschränkungen innerhalb einer Provinz aufgehoben werden. Bis 2025 soll das Registrierungssystem landesweit vereinheitlicht sein.¹⁸

Seit 2001 können kleine Städte Bewerber, die einen festen Arbeitsplatz und Wohnsitz in der Stadt nachweisen, als städtische Bevölkerung aufnehmen. Umgesetzt wurde die Reform jedoch nur in geringem Maß.

Die Haushaltsregistrierung kann sich auch negativ auf die begehrte Zulassung zu einer renommierten Universität auswirken. Besonders in Peking und Shanghai, wo die besten Universitäten des Landes zu finden sind, haben Bewerber mit lokaler Registrierung bessere Chancen, einen der begehrten Studienplätze zu bekommen. Hat man trotz eines nicht-lokalen-*hukous* einen Studienplatz erhalten, treten spätestens nach dem Abschluss die nächsten Probleme auf, denn dann stellt sich die Frage des Bleiberechts. Nach dem Studium bleibt vielen nur die Rückkehr in den Heimatort, weil sie kein städtisches *hukou* bekommen. Um dies zu verhindern, sind viele junge Menschen bereit, auf dem Schwarzmarkt 20.000 US-Dollar und mehr für lokale Haus-

16 | Vgl. „Shouquan fabu: zhonggong zhongyang guanyu quanmian shenhua gaige ruogan zhongda wenti de queding“ (Autorisierte Veröffentlichung: Beschlüsse des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas zu einigen wichtigen Fragen der Reformvertiefung), *Xinhua*, 15.11.2013, http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164235.htm [18.12.2013].

17 | Vgl. Wang Su, „Cracking the Hukou Code to Hasten Urbanization“, *Caixin*, 08.07.2013, <http://english.caixin.com/2013-08-07/100566666.html> [18.12.2013].

18 | Soweit die Ausführungen von Luo Songshan, Forschungsdirektor des Investitionsforschungsinstitutes der NDRC, bei einem Symposium über Urbanisierung der KAS Peking Anfang November 2013.

haltsregistrierungen zu bezahlen. Oder sie wählen den Weg der Hochzeit mit einem Städter oder einer Städterin. Diese Praxis ist unter Hochschulabsolventen so weit verbreitet, dass die Behörden die städtische Wohnberechtigung und den damit verbundenen Zugang zu öffentlichen Leistungen erst nach zehn Ehejahren erteilen.¹⁹



Wohnraum für Millionen: Urbanisierungsprojekt in der zwischen Peking und Shanghai gelegenen Stadt Xuzhou. | Quelle: © Mira Luchte.

Doch nicht jeder, der die Möglichkeit hat, eine städtische Haushaltsregistrierung zu erlangen, möchte sie auch ergreifen. Besonders die Generation, die noch auf dem Land aufgewachsen ist, sehnt sich vielmehr danach, den Lebensabend im ländlichen Heimatort zu verbringen. Diese

19 | Vgl. Tom Miller, *Chinas Urban Billion: The Story Behind the Biggest Migration in Human History*, 2012, 39.

Möglichkeit verfällt jedoch mit dem Wechsel des *hukous*.²⁰ Wer eine städtische Registrierung erlangt hat, kann nicht ohne Weiteres zurück in seinen Heimatort ziehen. Das Leben in der Stadt ist teuer und bereits der Bedarf des täglichen Lebens für einige unerschwinglich. Auf dem Land sind nicht nur die Preise niedriger, sondern es dominiert nach wie vor Subsistenzwirtschaft. Was einigen Menschen als Hindernis gilt, ist jedoch genau das, was die Regierung mit der Urbanisierung erreichen möchte: Es sollen Konsumenten geschaffen werden, die die Binnenkonjunktur ankurbeln.

WIRTSCHAFTLICHE FAKTOREN

Urbanisierung habe das größte Potenzial, die Binnenwirtschaft zu beleben, schrieb Li Keqiang 2012.²¹ Seine These besagt, dass Menschen in Städten produktiver sind, ein höheres Einkommen erhalten und daher auch mehr konsumieren. Die Rechnung Li Keqiangs ist einfach: Stadtbewohner geben 3,6-mal mehr aus als Landbewohner. Durch erhöhten Binnenkonsum möchte sich China endlich von seiner hohen Exportabhängigkeit und den Schwankungen auf dem Weltmarkt befreien und das Ziel eines siebenprozentigen Wachstums, ausgegeben im 12. Fünf-Jahresplan (2011 bis 2015), durch die Kaufkraft der eigenen Bevölkerung erreichen. Die Urbanisierung soll als Konjunkturprogramm dienen. Kritiker warnen jedoch vor dieser Kalkulation und weisen auf folgenreiche Probleme hin.²² Urbanisierung führe nicht zwangsläufig zu Wirtschaftswachstum. Sie sei Konsequenz von Entwicklung und nicht deren Auslöser.

Es sind strukturelle und institutionelle Rahmenbedingungen, vor allem Bildung und Infrastruktur, die die Situation der Menschen verbessern und ihren Konsum anregen.²³ Mit der Umsiedlung der Menschen ist es nicht getan. Sie

20 | Vgl. ebd., 51.

21 | Vgl. „Li Keqiang expounds on urbanization“, 26.05.2013, http://china.org.cn/china/2013-05/26/content_28934485.htm [18.12.2013].

22 | Siehe Tom Holland, „China’s urbanisation policy is based on flawed thinking“, *South China Morning Post*, 30.07.2013; Michael Pettis, „The urbanization fallacy“, 16.08.2013, <http://blog.mpettis.com/2013/08/the-urbanization-fallacy> [18.12.2013].

23 | Vgl. Holland, Fn. 22.

brauchen nicht nur neue Wohnungen im Stadtgebiet, sondern auch Arbeitsplätze. In den letzten Jahren entwickelte sich jedoch der Trend, arbeitsintensive Produktionen ins Ausland, vor allem nach Kambodscha und Vietnam, zu verlagern. Zwar sollen durch die Urbanisierung mehr Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor geschaffen werden, doch ist fraglich, ob die Beschäftigung beispielsweise in der Gastronomie eine ausreichende Lebensgrundlage bietet, zumal die Lebenshaltungskosten in den Städten ständig steigen. Besonders für kleine und mittelgroße Städte ist die Bereitstellung ausreichender Arbeitsplätze problematisch. Um die Entstehung von Geisterstädten zu vermeiden, müsse Urbanisierung Hand in Hand mit Marktreformen gehen, warnte Xia Bin, Leiter des Finanz-Forschungsinstitutes des Staatsrates, bereits 2011.²⁴ Wenn die Menschen in den Städten keine Arbeit finden oder ihre Produktivität gegenüber der Tätigkeit auf dem Land nicht gesteigert werden kann, stagniert die gesamtchinesische Produktivität. Damit die Rechnung der Landesführung aufgeht, muss die Produktivität der Migranten höher sein als die Kosten der Urbanisierung.

KOSTEN DER URBANISIERUNG

Ein noch nicht gelöstes Problem ist die Verteilung der Kosten, die durch die Urbanisierung entstehen. Michael Pettis, Senior Associate am Carnegie Endowment for International Peace und Professor an der Pekinger Guanghai School of Management, kritisiert, dass durch den Aufbau neuer Städte eine temporäre Wohlstandsillusion entstehe. Womöglich bringe der Bau einer Stadt kurzfristig Wachstum. Doch müsse er auch finanziert werden. Die Einbindung der Steuerzahler reduziert ihre Kaufkraft, und die Verteilung der Last auf den Schultern der Lokalregierung und der Wirtschaft könnte zu Misstrauen gegenüber den Plänen der Zentralregierung führen. „Die Urbanisierung ist keine Wachstumsmaschine. Sie ist lediglich ein pro-zyklischer Prozess, der Wachstum fördert, wenn die Wirtschaft ohnehin wächst, und der Wachstum reduziert, wenn die Wirtschaft schwächelt“, so Pettis.²⁵

Die Verteilung der Last der Urbanisierungskosten alleine auf Lokalregierungen und Wirtschaft könnte zu Misstrauen gegenüber den Plänen der Zentralregierung führen.

24 | Vgl. „Urbanization to drive China's growth“, *China Daily*, 26.03.2011, http://china.org.cn/business/2011-03/26/content_22227016.htm [18.12.2013].

25 | Pettis, Fn. 22.



Eine Immobilienblase droht: Der massive Verkauf von Bauland in den letzten Jahren und die zentrale Förderung von Urbanisierung haben zu einem Bauboom geführt. | Quelle: © Mira Luthe.

Die duale Struktur von Stadt und Land stellte beim dritten Plenum des 18. ZKs der KPCh ein zentrales Thema der Reformüberlegungen dar. Bereits im Juni hatte die NDRC bekannt gegeben, dass die Haushaltsregistrierung in kleinen Städten aufgehoben und das *hukou* in mittleren und größeren Städten schrittweise gelockert werden soll.²⁶ Die damit einhergehende finanzielle Last können die Städte kaum selber tragen. Experten fordern daher, dass sich die Zentralregierung an den Kosten beteiligt.²⁷ Die Kosten für die Zentralregierung wären extrem hoch, doch mit 1,5 Milliarden Renminbi jährlich (ca. drei Prozent des jährlichen

26 | Als klein gelten Städte bis 500.000 Einwohner, mittlere Städte haben 500.000 bis eine Million Einwohner, Städte mit ein bis drei Millionen Einwohnern werden als große Städte betrachtet, Städte mit drei bis zehn Millionen Einwohnern sind Riesenstädte. Megastädte haben über zehn Millionen Einwohner. NDRC, http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/jdgz/bgjy/2013-06/27/content_1798658.htm [18.12.2013].

27 | Vgl. Miller, Fn. 19, 59; siehe auch: Hu Shi, „Central government must take the lead on China’s hukou reform“, *South China Morning Post*, 08.08.2013.

Bruttoinlandsprodukts) tragbar. Zu diesem Schluss kam das dem Staatsrat unterstehende Development Research Center (DRC) in einer Studie.²⁸

LAND- UND NUTZUNGSRECHTE

Der größte Hemmfaktor einer raschen Implementierung der *hukou*-Reformen ist deren Finanzierung. Das derzeitige Finanzsystem überlässt den Städten die finanzielle Last, die ländlichen Migranten in das urbane System einzugliedern. Verschulden darf sich bis heute jedoch nur die Zentralregierung. Mit der Finanzierung eng verbunden sind Land- und Nutzungsrechte, deren Verkauf die Haupteinnahmequelle lokaler Regierungen ist.

Im Stadtgebiet gehört das Land dem Staat und wird für Perioden von 70 Jahren an Investoren verpachtet. Außerhalb der Städte gehört das Land dem Kollektiv, welches Nutzungsrechte für 30 Jahre vergibt. Privaten Landbesitz gibt es nicht, was sich auch in naher Zukunft nicht ändern wird. Ursprünglich eingeführt wurde der kollektive Besitz des Landes zum Schutz der Bauern vor habgierigen Grundherren. Geführt hat er jedoch zur Gefährdung der Landbevölkerung durch korrupte Beamte. Das Fehlen klarer Regelungen der Landrechte macht Bauern anfällig für Landraub durch die Lokalregierung, die das Land gewinnbringend an Investoren verkauft. Besonders lukrativ wird das Geschäft, wenn ländlichen Kreisen der Status von Städten verliehen wird. Baugrundstücke in Städten können zu deutlich höheren Preisen verpachtet werden als Baugrund auf dem Land.²⁹ Bauern erhalten meist eine Entschädigung weit unter dem Marktwert. Diese gängige Praxis ist eine Quelle für weitverbreiteten Unmut unter der Landbevölkerung.³⁰ Der massive Verkauf von Land durch die Lokalregierung begünstigt die Zersiedelung (*urban sprawl*) und reduziert die Bevölkerungsdichte, was wiederum die Kosten für Transport und Infrastruktur erhöht.

28 | Vgl. Miller, Fn. 19, 57.

29 | Vgl. Shi Ming, „Die nächste Blase. Städtebau und Größenwahn in China“, *Le Monde diplomatique*, 11.10.2013, <http://monde-diplomatique.de/pm/2013/10/11.archivhome> [18.12.2013].

30 | Vgl. Kevin Yao, „China’s cautious land-reform tests cast doubt on big urban vision“, 10.11.2013, <http://reuters.com/article/2013/11/10/us-china-reform-idUSBRE9A90H920131110> [18.12.2013].

Im November 2013 brachte die Zentralregierung daher umfassende Reformen auf den Weg, die einen Ausgleich zwischen Stadt und Land vorsehen. Der städtische und ländliche Markt für Baugrundstücke soll vereinheitlicht werden und beide Seiten sollen in den Genuss gleicher Rechte kommen, was sich auch auf die Grundstückspreise auswirken würde.³¹ Die Position der Städte soll gestärkt und die rechtliche Stellung der Bauern verbessert werden. In der Provinz Anhui werden die Reformen erstmals getestet: Die Landbevölkerung kann dort ihre Rechte an den im kollektiven Eigentum befindlichen Parzellen, die jedem Haushalt zugeteilt werden, zukünftig übertragen, belasten oder in Wirtschaftsgemeinschaften nutzen. In der Presse wurden die Reformen als bedeutendste Landreform seit 35 Jahren bezeichnet.³²

Der massive Verkauf von Bauland in den letzten Jahren und die zentrale Förderung von Urbanisierung haben zu einem Bauboom geführt. Längst wird vor einer Immobilienblase gewarnt.³³ Die spekulativen Investitionen im Immobiliensektor belaufen sich bereits auf 13 Billionen Renminbi. Dennoch vergeben die großen staatlichen Banken weiterhin Immobilienkredite. Die Einführung einer Immobiliensteuer soll den Markt abkühlen.³⁴ Doch nicht nur die Banken haben inzwischen ernsthafte Liquiditätsprobleme, sondern auch die Provinzregierungen sind hoch verschuldet, auch wenn dies rein rechtlich gar nicht möglich ist.³⁵ Platzt die Immobilienblase und sinken infolgedessen die Grundstückspreise, versiegt die Einnahmequelle der Lokalregierungen. Experten vermuten, dass die

Die spekulativen Investitionen im Immobiliensektor belaufen sich bereits auf 13 Billionen Renminbi. Die Einführung einer Immobiliensteuer soll den Markt abkühlen.

31 | Vgl. Communiqué des dritten Plenums des 18. ZKs der KPCh.

32 | Vgl. „Chinese provinces experiments with land reform“, *CBC News*, 18.11.2013, <http://cbc.ca/news/business/1.2430544> [18.12.2013].

33 | Im Vergleich zum Vorjahr stieg der Verkauf neuer Wohnungen um 35 Prozent, die Preise in Peking, Shanghai und Shenzhen stiegen um über 20 Prozent. Vgl. „Haunted housing. Even big developers and state owned newspapers are beginning to express fears of a property bubble“, *The Economist*, 16.11.2013, <http://economist.com/news/finance-and-economics/21589877-even-big-developers-and-state-owned-newspapers-are-beginning-express-fears> [18.12.2013].

34 | Vgl. Communiqué des dritten Plenums des 18. ZKs der KPCh.

35 | Im Communiqué des dritten Plenums des 18. ZKs der KPCh im November wurde beschlossen, dass die Städte Schulden aufnehmen dürfen und die Zentralregierung in einzelnen Fällen für diese einstehen muss.

Verschuldung der öffentlichen Haushalte auf regionaler Ebene bereits außer Kontrolle geraten ist.³⁶

Den Kommunen müssen dringend alternative Einnahmemöglichkeiten erschlossen werden. Um sie zu stärken und den Urbanisierungsprozess finanzierbar zu machen, wurden im Kommuniqué grundlegende Beschlüsse über ein neues Steuersystem auf zentraler und lokaler Ebene getroffen. Gehen Steuereinnahmen bis heute hauptsächlich an die Zentralregierung, sollen die Kommunen zukünftig stärker von den Einnahmen profitieren und der Anteil direkter Steuern erhöht werden. Die Reform des Steuersystems könnte die finanzielle Last der Städte deutlich mindern.³⁷

GEOGRAFISCHE AUSDEHNUNG UND BEVÖLKERUNGSDICHTE DER STÄDTE

Im Zuge der Urbanisierung verlief die Ausbreitung der Städte nicht entsprechend der wachsenden Bevölkerungszahl. Viele Städte dehnten sich unkontrolliert aus, mit der Folge einer ineffizienten Flächennutzung. Zwischen 2001 bis 2011 vergrößerte sich die Stadtfläche um 75 Prozent, die Anzahl der Bevölkerung stieg jedoch nur um 48 Prozent. Während die urbane Nutzfläche zunahm (2001 betrug die Nutzfläche 113, 2011 bereits 137 Quadratmeter), sank die Bevölkerungsdichte.³⁸ Die Weltbank gab in einer gemeinsamen Studie mit dem DRC daher die Empfehlung, die Ausdehnung der Städte einzuschränken und den vorhandenen Raum effizienter zu nutzen. Eine dichtere Besiedelung kann die Kosten für öffentlichen Transport und Dienstleistungen reduzieren und die Energie- und Transporteffizienz erhöhen.³⁹ Durch die Ausdehnung der Städte vergrößern sich die Entfernungen, innerstädtischer Verkehr und Transport werden zur Herausforderung. Straßen

36 | Vgl. Ming, Fn. 29.

37 | Vgl. Kommuniqué des dritten Plenums des 18. ZKs der KPCh. Die Weltbank und der DRC hatten in ihrem Bericht „China 2030“ die Stärkung der lokalen Finanzkraft bereits als äußerst bedeutenden Schritt hin zu einer smarten Urbanisierung betont. Vgl. *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society*, Weltbank und Development Research Center of the State Council, Washington D.C., 2013, 23.

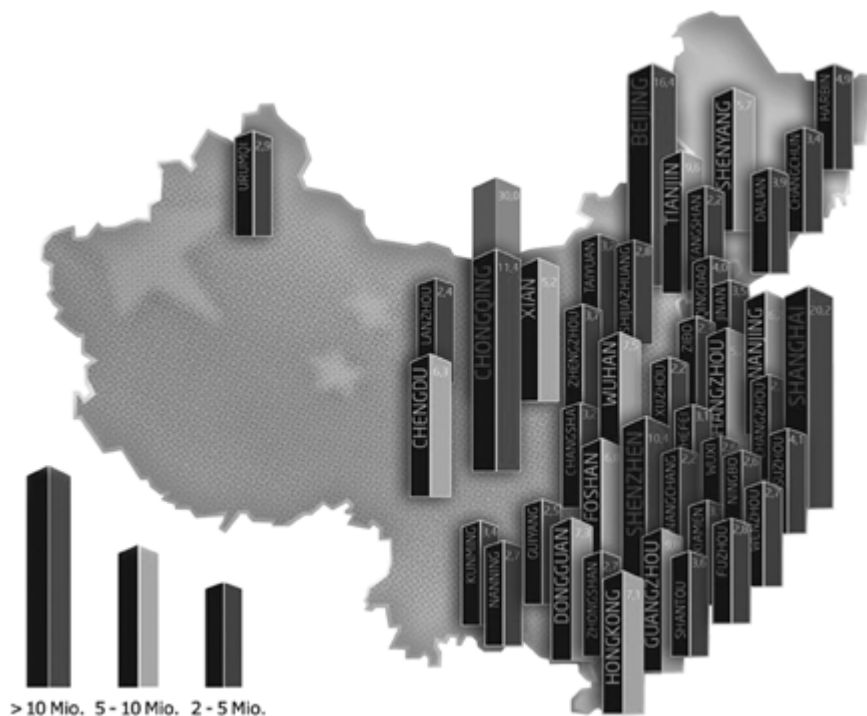
38 | Vgl. Vortrag Luo Sungshan, Xuzhou, 05.11.2013.

39 | Vgl. Fn. 37, 23.

gewinnen in der Gestaltung der Städte an Bedeutung. Diese Entwicklung geht einher mit der rasant wachsenden Zahl privater Fahrzeuge.

Abb. 1

Millionenstädte in China



Erfasst sind ausschließlich gemeldete Bewohner im Stadtgebiet. Die tatsächliche Einwohnerzahl ist zum Teil deutlich höher. | Quelle: MERICS China Mapping.

Das Ausufer der Städte in Folge des Immobilienbooms bringt ein weiteres Problem mit sich: Wertvolles Ackerland geht verloren.⁴⁰ Fruchtbarer Boden ist vor allem im Osten des Landes zu finden, wo sich die schnellste Urbanisierung und Ausbreitung der Städte vollzieht. Die nationale Versorgung mit Lebensmitteln ist bereits heute problematisch;

40 | Dieter Hassenpflug, der Chinas Urbanisierungsprozess seit vielen Jahren beobachtet, warnt vor einer enormen Zersiedelung zu Lasten der Landwirtschaft. Die räumliche Ordnung und Nutzung des Landes müsse verbessert werden, sagte er während eines Symposiums über Urbanisierung der KAS Peking im November 2013.

immer mehr muss importiert werden, was Chinas Abhängigkeit vom Ausland erhöht.⁴¹

Die Regierungsstrategie fördert seit Ende der 1990er Jahre das Wachstum kleiner und mittelgroßer Städte in besonderem Maße, um die Stadtentwicklung geogra-

Viele kleinere Städte sind bereits von leeren Industriegebieten und menschenleeren Wohnsiedlungen umringt. Ohne gute Verkehrsanbindung und eine eigene ausgebaute Wirtschaft haben Städte Schwierigkeiten, ihre Bevölkerung zu halten.

fisch auszugleichen und die Megastädte zu entlasten. Der aktuelle Trend verläuft jedoch umgekehrt: Der Bevölkerungsanteil kleiner und mittelgroßer Städte sinkt. Viele kleinere Städte sind bereits von leeren Industriegebieten und menschenleeren Wohnsiedlungen

umringt. Ohne gute Verkehrsanbindung und eine eigene ausgebaute Wirtschaft haben Städte Schwierigkeiten, ihre Bevölkerung zu halten. Die Megastädte Peking, Shanghai, Chongqing und Shenzhen hingegen wachsen weiterhin schnell, weil sie den Menschen vielfältige Möglichkeiten bieten. Zwar gibt es strategische Stadtplanung in China und neue Städte für mehrere hunderttausend Einwohner werden am Reißbrett entworfen. Doch kommt es durch lukrativen Landverkauf und milliardenschwere Bauprojekte immer wieder zu diversen Interessenkonflikten, unter denen die räumliche und funktionale Nutzung des Stadtraumes zuweilen leidet.

Bis heute konzentrieren sich die großen Städte an der Ostküste. Mittel- und Westchina sind von der Urbanisierung weitaus weniger betroffen. In den drei großen Ballungsgebieten Peking-Tianjin, Yangze-Delta und Perfluss-Delta produzieren 18 Prozent der Gesamtbevölkerung rund 36 Prozent des BIP.⁴² Während der Urbanisierungsgrad in Ostchina bei 61,9 Prozent liegt, erreicht er in Westchina lediglich 44,7 Prozent.⁴³

41 | Chinas landwirtschaftliche Nutzfläche beträgt 13,5 Prozent, die Fläche zur industriellen und städtischen Nutzung 15,7 Prozent der Gesamtfläche. *Xinhua*, http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/19/content_696029_2.htm [18.12.2013]. Zur Nahrungsmittelversorgung vgl. Antonia Menapace, „Chinas Nahrung: Immer mehr vom immer Schlechteren? Zum versorgungspolitischen Diskurs in der Volksrepublik China“, *KAS-Auslandsinformationen*, 3/2012, <http://kas.de/wf/de/33.30493> [18.12.2013].

42 | Vgl. Shaoshi, Fn. 7; siehe auch Hefele und Bade, Fn. 5.

43 | Vgl. Vortrag Luo Songshan, 05.11.2013 in Xuzhou. Urbanisierungsgrad in Mittelchina: 47,2 Prozent.

DEUTSCHLANDS SICHT AUF CHINAS URBANISIERUNGSPROZESS

Mit Chinas zunehmender Integration in die Weltwirtschaft werden die internen Entwicklungen der Volksrepublik zu einer globalen Angelegenheit. Mit Spannung erwartet die internationale Gemeinschaft daher die angekündigten Strukturreformen. Wenn in den kommenden Jahren 230 Millionen Menschen in China in die Städte ziehen, werden die Auswirkungen nicht nur die lokale Gesellschaft tief greifend transformieren, sondern auch Auswirkungen auf die Wirtschaftspartner haben. Deutschland ist Chinas wichtigster Handelspartner in Europa, die Zusammenarbeit erstreckt sich bereits auf zahlreiche Bereiche. Bei der Entwicklung von Urbanisierungsstrategien schaut China gezielt nach Europa. In Bezug auf die Nutzung städtischen Raumes und die Entwicklung effizienter Infrastruktur könne China viel von Europa lernen, bekräftigte Ding Yifan, Vizedirektor des Forschungsinstituts für Weltentwicklung des Staatsrates.⁴⁴ 2012 wurde das EU-China Urbanisation Partnership Forum initiiert, das im November 2013 zum zweiten Mal tagte.

Deutschland sieht in Chinas Urbanisierung ein großes Potenzial für eine vertiefte bilaterale Zusammenarbeit. Jörn Beißert, Referent für Urbanisierungsfragen an der Deutschen Botschaft in Peking, ist der Auffassung, dass „die chinesische Urbanisierung auch direkte Auswirkungen auf Deutschland haben“ wird.⁴⁵ Bei der Reduktion des CO₂-Ausstoßes besteht bereits eine erfolgreiche deutsch-chinesische Klimapartnerschaft. Auch in den Bereichen Verkehrsplanung und Energieeffizienz von Gebäuden gibt es eine enge bilaterale Zusammenarbeit, in der deutsche Unternehmen eine bedeutende Rolle spielen. Der Diplomat Beißert betont besonders das Kooperationspotenzial in den Bereichen Elektromobilität und grüne Logistik.⁴⁶ Deutschland war das erste EU-Land, das Premierminister Li Keqiang nach seinem Amtsantritt besuchte. In einem gemeinsamen Kommuniqué erklärten er und Bundeskanzlerin Angela Merkel im Mai 2013, den Austausch und die Partnerschaft auf dem Gebiet der Urbanisierung vertiefen zu wollen.

44 | Ding Yifan sprach im Rahmen eines Symposiums über Urbanisierung, das die KAS Peking am 05.11.2013 in Xuzhou veranstaltete.

45 | Vortrag Jörn Beißert, 05.11.2013, Xuzhou.

46 | Vgl. ebd.

AUSBLICK

Die Entwicklung der Volksrepublik China hängt wesentlich vom Gelingen der Verstädterung ab. Dies betrifft besonders die Ausweitung des urbanen Raumes, die chinesische Binnenwirtschaft und den sozialen Status vieler Millionen Bürger. Das interdisziplinäre Mammutprojekt wird weitreichende Konsequenzen für das Land und seine Menschen haben. In den Medien wurde die Urbanisierung als die radikalste Umgestaltung der chinesischen Gesellschaft seit Mao Zedong bezeichnet.⁴⁷ Den Menschen muss die Perspektive geboten werden, ein Leben in einer funktionierenden Umwelt mit wirtschaftlichen Möglichkeiten führen zu können. Die klaffende Schere der Einkommen und Perspektiven, die zwischen Stadt und Land existiert, muss sich schrittweise schließen. Institutionelle Ungerechtigkeiten, die die Gesellschaft in zwei Klassen einteilen, müssen beendet werden.

Die klaffende Schere der Einkommen und Perspektiven, die zwischen Stadt und Land existiert, muss sich schrittweise schließen. Institutionelle Ungerechtigkeiten, die die Gesellschaft in zwei Klassen einteilen, müssen beendet werden.

Seit dem dritten Plenum des 18. ZKs der KPCh, dem hohe Erwartungen vorangegangen waren, haben die Diskussionen über Urbanisierung abgenommen. Zwar wurde Mitte Dezember 2013 auf einer zentralen Arbeitskonferenz der Regierung zu diesem Thema betont, dass China im Zuge seiner Modernisierung den Weg der Urbanisierung gehen müsse,⁴⁸ doch lassen die ungenauen Formulierungen keine Bestimmung eines Zeitpunkts zu, bis zu dem die Reformen greifen sollen. Eine weitere Spezifizierung der chinesischen Urbanisierungsstrategie wird in den kommenden Monaten erhofft, wenn getroffene Beschlüsse umgesetzt und die zwei Studien der NDRC mit der OECD sowie der Weltbank mit der DRC veröffentlicht werden, die sich derzeit in Arbeit befinden. Ob der Urbanisierungsprozess wirklich Menschenzentriert und nachhaltig sein wird, wie Mitte Dezember erneut bekräftigt, ist noch unklar. Sicher ist jedoch, dass ein Scheitern des Vorhabens, einen Ausgleich zwischen Land und Stadt zu schaffen, enormes soziales Konfliktpotenzial

47 | Vgl. Dexter Roberts, „Premier Li Keqiang Wants More Chinese in the Cities“, *Bloomberg Businessweek*, 06.06.2013, <http://businessweek.com/articles/2013-06-06/premier-li-keqiang-wants-more-chinese-in-the-cities> [18.12.2013].

48 | Vgl. „China pledges steady, human-centered urbanization“, *Xinhua*, 14.12.2013, http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-12/14/c_132968136.htm [18.12.2013].

in sich trägt. Die Bevölkerung nimmt widrige Umstände nur so lange hin, wie sie das Gefühl hat, die eigene Situation verbessern zu können. Werden die Migranten nicht in die Städte integriert und werden ihnen nicht die gleichen Rechte wie eingesessenen Städtern gewährt, ist die soziale Stabilität gefährdet. Die Hoffnung und die mögliche Enttäuschung bewegen nicht nur einen kleinen Bevölkerungsteil, sondern Millionen von Bürgern. Die Herausforderungen für die Gestaltung einer nachhaltigen Wirtschaft, einer gesunden Umwelt und einer stabilen Gesellschaft sind gigantisch. Nun ist ein aktives, nachhaltiges Handeln der Entscheidungsträger gefordert.