

China: Beijing entdeckt die Landwirtschaft

von Uwe Hoering, November 2008

Der Zeitpunkt war perfekt: Mitte Oktober verabschiedete das Zentralkomitee der Kommunistischen Partei Chinas einen Reformvorschlag, der den Bauern erlaubt, ihre Landnutzungsrechte abzutreten, etwa durch Verpachtung. Die Regierung in Beijing verkaufte die Entscheidung, die von manchen Beobachtern als „historisch“ eingestuft wurde, als Chinas Beitrag im Kampf gegen die Finanzkrise und zur Stabilisierung des globalen Systems, weil dadurch weiteres Wirtschaftswachstum angestoßen werde. Die entscheidenden Triebkräfte hinter dieser Reform sind allerdings die wachsende Ungleichheit zwischen Stadt und Land, die verbreiteten Bauernproteste und der Modernisierungsbedarf der Landwirtschaft.

Möglicherweise hat die globale Finanzkrise den Druck auf die Parteiführung verstärkt, die Entscheidung gerade jetzt zu verkünden. Aber die – kontroverse - Diskussion über Agrarreformen geht bereits länger. Wichtiger für die jetzige Ankündigung war vermutlich ein historisches Datum: vor 30 Jahren begann mit einem anderen einschneidenden Reformschritt Chinas Marsch in die wirtschaftliche Liberalisierung.

30 Jahre nach Deng Xiaoping

1978 ordnete der damalige Parteichef Deng Xiaoping an, dass die dörflichen Kommunen jedem Haushalt ein Stückchen Land zur Verfügung stellen sollten, das nach eigenem Gutdünken bestellt und dessen Ertrag – zunächst zum Teil – verkauft werden konnte. Heute werden nahezu alle Agrarprodukte privat vermarktet. Dieses „Haushalts-Vertragssystem“ steigerte die Produktivität und die Einkommen der Familienbetriebe deutlich. Zwischen 1978 und 1984 wuchsen ihre Einkommen im Schnitt um 15 Prozent im Jahr.

Chinesische Wirtschaftswissenschaftler und Politiker hoffen, dass die aktuelle Reform Gleiches bewirken wird. Schätzungsweise rund 700 Millionen Menschen, etwa die Hälfte der Bevölkerung, leben nach wie vor zumindest teilweise von der Landwirtschaft, die oft Subsistenzproduktion ist. Seit 1984 in einem weiteren Liberalisierungsschritt auf die exportorientierte Industrialisierung gesetzt wurde, wurden die ländlichen Gebiete allerdings vernachlässigt. Der Bau von Industriegebieten, Einkaufszentren und Wohnblöcken hat zu einer dramatischen Verringerung der landwirtschaftlichen Nutzfläche geführt und die bereits kleinen Äcker der Familienbetriebe auf im Schnitt weniger als einen halben Hektar reduziert. Nach dem anfänglichen Produktivitätsschub in den 1980er Jahren stagnierte die Erzeugung von Grundnahrungsmitteln. Steigende Einfuhren, insbesondere von Getreide, Soja und Speiseöl, bedrohten das Konzept der Ernährungssicherheit, das sich in dem Ziel ausdrückt, nicht mehr als fünf Prozent der benötigten Nahrungsmittel zu importieren. Die jüngsten spekulativen Preissteigerungen unterstreichen eindrucksvoll die Gefahren einer übermäßigen Abhängigkeit vom schwankenden Weltmarkt.

Außerdem sank im Laufe des Jahres 2008 das wirtschaftliche Wachstum auf einstellige Raten, während die Inflation stieg. Da kontinuierliches und hohes Wachstum kombiniert mit steigendem Lebensstandards als eine der Grundlagen für die Legiti-

mation der Herrschaft der Kommunistischen Partei gilt, geht mit dem Abflachen des Wachstums die Sorge um die politische Stabilität einher.

Die angekündigte Reform der Landnutzungsrechte geht nicht so weit, Land in Privateigentum zu verwandeln. Sie ändert nicht das Grundprinzip, dass Land entweder dem Staat oder den Dorfkollektiven gehört. Auch schließt sie explizit eine Nutzungsveränderung aus, um die verbliebene landwirtschaftliche Nutzfläche gegen weitere Einschränkung durch Spekulation, Urbanisierung und Industrien zu verteidigen. Aber sie erlaubt den Bauern, ihr Land zu verpachten oder zu tauschen, wofür Landmärkte eingerichtet werden sollen.

Chinesische Wirtschaftsfachleute erwarten ebenso wie Vertreter von Weltbank und anderen internationalen Finanzinstitutionen, dass die Reform die Konsolidierung der kleinen Äcker, die die Bauern von den Kollektiven zugeteilt bekommen, vorantreiben wird und dadurch größere und effizientere Betriebe entstehen. Die Modernisierung der Landwirtschaft soll sich in einem beschleunigten Wachstum der Landwirtschaft und höheren Einkommen niederschlagen, die besonders nach dem WTO-Beitritt Chinas 2001 gesunken sind, weil dadurch der einheimische Markt für Importe von Baumwolle oder Soja geöffnet wurde.

“New socialist countryside“

Die Reform der Landrechte ist Teil eines umfassenden Entwicklungspakets für die Landwirtschaft und die ländlichen Gebiete - für die „Construction of a new socialist countryside“, wie es im 11. Fünfjahresplan (2006-2010) heißt. Bereits im Frühjahr 2006 verkündete die Zentralregierung Details eines Plans, die ländlichen Regionen voranzubringen. Sie beabsichtigt, die Dörfer umzustrukturieren, um Produktion und Lebensverhältnisse zu verbessern, und eine „demokratische“ Verwaltung („Partizipatorische Demokratie“) zu schaffen. Eine der Maßnahmen war die Beschneidung des ausufernden Systems von Steuern, Abgaben und Gebühren, die vielfach willkürlich von lokalen Verwaltungen eingeführt worden waren. Kürzlich kündete Beijing zudem an, die staatlichen Aufkaufpreise für Getreide und die Subventionen für Dünger und Maschinerie zu erhöhen. Höhere Investitionen in Infrastruktur wie Bewässerung und Trinkwasserversorgung stehen ebenfalls auf der Tagesordnung, ebenso wie Verbesserungen im Gesundheits- und Bildungswesen.

Der Staat hofft, dadurch das wachsende Einkommensgefälle zwischen Stadt und Land zu verringern, das 2007 mit einem Verhältnis von 3,33:1 das höchste seit dem Beginn der Reformpolitik 1978 war. Bis 2020 soll sich das ländliche Pro-Kopf-Einkommen von gegenwärtig etwa 590 US-Dollar/350 Euro im Jahr verdoppeln. Darüber hinaus wird erwartet, dass die Maßnahmen helfen, die Inlandsnachfrage zu stärken und durch ein höheres Angebot von Agrarprodukten die Inflation zu bremsen. Damit könnte China die Auswirkungen der gegenwärtigen Krise und der Rezession in wichtigen Exportmärkten besser abfedern.

Antwort auf Bauernproteste

Schließlich ist die Reform auch die Antwort auf die zahlreichen Proteste von Bauern gegen die Beschlagnahme von Land durch Kader und Beamte für Bodenspekulation und oftmals fragwürdige Entwicklungsprojekte, meist ohne ausreichende Entschädigung. Die Reform soll ihnen größere Sicherheiten geben wie zum Beispiel eine garantierte Pachtzeit von mindestens 30 Jahren und Wege eröffnen, dass Bauern von

steigenden Landpreisen profitieren, indem sie ihr Land weiter verpachten, etwa wenn sie auf Arbeitssuche in die Städte abwandern. Allerdings ist es fraglich, ob das ausreichend wird, um lokale Machthaber von der Bodenspekulation auszuschließen, weil nach wie vor die Dorfkomitees, die überwiegend von Parteivertretern dominiert werden, erheblichen Einfluss auf die Landzuteilung und die Übertragung von Nutzungsrechten haben werden.

Darüber hinaus warnen selbst parteiinterne Kritiker davor, dass die Reform Bauern dazu verführen könnte, ihre Nutzungsrechte leichtfertig und billig abzugeben, und damit Millionen landloser Arbeiter schaffen würde. Bislang ist die Sicherheit eines eigenen Ackers für viele der bis zu 200 Millionen Arbeitsmigranten eine Versicherung, auf die sie sich zurückziehen können, wenn die niedrigen Löhne, die miserablen Arbeitsbedingungen oder Entlassungen sie zwingen, in die Dörfer zurück zu gehen. Jedes Jahr kehrt ein großer Teil der Arbeitsmigranten nach dem Neujahrsfest, zu dem sie normalerweise ihre Heimatdörfer und Familien besuchen, nicht zu ihren Arbeitsstellen in den Industrieregionen zurück. Der Arbeitskräftemangel in den Küstenregionen und einer Reihe von Industrien, über den zunehmend geklagt wird, könnte daher eine andere, weniger in den Vordergrund gerückte Triebkraft für die Reformen sein, indem sie die Trennung der ländlichen Bevölkerung von ihrem Land vorantreiben und sie in „freie“ Lohnarbeiter verwandeln würden. (7.900 Zeichen)

In: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung 11/November 2008