

B
A
C
K
G
R
O
U
N
D

P
A
P
E
R
S

REGIEREN
IN
CHINA



Kompetenznetz

Background Paper No. 1/2015

**Was ist neu an Chinas
Programm für
„neuartige Urbanisierung“?**

Elena Meyer-Clement

No. 1/2015

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

Was ist neu an Chinas Programm für „neuartige Urbanisierung“?

Elena Meyer-Clement

Zusammenfassung:

Die neue politische Führung der Volksrepublik China hat die Urbanisierungspolitik zu einem ihrer Hauptthemen gemacht. Im März 2014 erschien dazu das „Nationale Programm für neuartige Urbanisierung“, welches die chinesische Urbanisierungspolitik bis 2020 bestimmen wird. Das *Background Paper* analysiert die Absichten und Korrekturen der Führung vor dem Hintergrund wichtiger bisheriger urbanisierungspolitischer Entwicklungen. Es kommt zu dem Schluss, dass die „neuartige Urbanisierung“ in vielen Teilen nicht neu ist, sondern vor allem bestehende Reformprojekte aufgreift und ihr Gelingen weitere entscheidende Reformschritte nötig macht, etwa in der Fiskalpolitik und der Bodenverwaltung. In ihrer Gesamtheit verspricht das Programm jedoch einen wichtigen Schritt in Richtung der Auflösung des zweigeteilten Verwaltungssystems für Stadt und Land und legt ein erstes Gesamtkonzept für die Steuerung der sozioökonomischen Wandlungsprozesse zwischen Stadt und Land in China vor.

Die Autorin:

Elena Meyer-Clement ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Greater China Studies am Asien-Orient-Institut der Universität Tübingen. Sie studierte Sinologie, Politikwissenschaft und Philosophie in Hamburg und Nanjing. In ihrer Dissertation hat sie sich mit institutionellem Wandel in der parteistaatlichen Kontrolle über die private Film- und Musikindustrie in China auseinandergesetzt. Ihr gegenwärtiges Forschungsprojekt beschäftigt sich mit den Strategien von Kreis- und Gemeindekadern im Rahmen lokaler Urbanisierungspolitik in der VR China.

**Background Papers-Reihe
des Kompetenznetzes
„Regieren in China: Voraussetzungen,
Beschränkungen und Potenziale
politischer Anpassungs- und Innovations-
fähigkeit im 21. Jahrhundert“**

Das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderte Kompetenznetz „Regieren in China“ setzt sich zum Ziel, die Voraussetzungen, Erfolge und Grenzen der Anpassungs- und Innovationsfähigkeit von Institutionen, Verfahren und Inhalten des Regierens in China zu erforschen. Im Einzelnen geht es dabei um Fragen der Funktionsweise und Kapazität des Staates sowie der (Re-) Produktion von Regimelegitimität, die sich nicht nur auf der zentralstaatlichen, sondern auch auf der lokalen Ebene stellen.

Weitere Fragekomplexe sind die Beziehungen des Staates zur Wirtschaft (Aufbau eines Regulierungsstaates) und zur Gesellschaft (Entstehen einer Zivilgesellschaft, Integration neuer sozialer Gruppen und Schichten, Umgang mit Protestbewegungen) vor dem Hintergrund rasanter wirtschaftlicher und sozialer Modernisierung. Diese Fragen werden seit einigen Jahren in Bezug zueinander gesetzt und verdichten sich zu einem größeren Forschungszusammenhang hinsichtlich der Wirkungen ökonomischen, sozialen und institutionellen Wandels auf Verfahrens- und Organisationsmuster, die kennzeichnend für die Praxis des Regierens auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems der VR China sind.

Dieses Forschungsprogramm verlangt nach interdisziplinärer Kooperation, der Verwendung verschiedener Ansätze und Theorien sowie einer Verbindung von makro- und mikropolitischen Perspektiven.

In der vorliegenden *Background Papers*-Reihe werden zwischenzeitliche Bestandsaufnahmen und Forschungsergebnisse der Einzelprojekte in allgemeinverständlicher Form für eine breitere Öffentlichkeit sowie Interessierte aus Politik und Medien aufbereitet. Das Ziel ist es hierbei, die engen Grenzen der innerfachlichen Kommunikation zu überwinden und einen Beitrag zur gesamtgesellschaftlichen Debatte über Chinas wachsende Bedeutung in der Welt zu leisten.

Das Copyright liegt beim Autor/der Autorin.

Was ist neu an Chinas Programm für „neuartige Urbanisierung“?

Elena Meyer-Clement

Im März 2014 veröffentlichte die chinesische Zentralregierung das lang erwartete „Nationale Programm für neuartige Urbanisierung (2014-2020)“. Dass die im März 2013 berufene Führung unter Staatspräsident Xi Jinping Urbanisierung zu einem ihrer Hauptthemen machen würde, hatte sich schon länger abgezeichnet. Insbesondere Ministerpräsident Li Keqiang ist als Verfechter einer beschleunigten Urbanisierung bekannt, die zu einem Anstieg von Konsum, Investitionen und Beschäftigung in den ländlichen Regionen Chinas führen soll. Li soll auch maßgeblich an der Ausarbeitung des 12. Fünfjahresprogramm für den Zeitraum 2011 bis 2015 beteiligt gewesen sein, damals noch als stellvertretender Ministerpräsident. Dieses setzte eine Urbanisierungsrate von 51,5 % zum politischen Ziel, welches bereits im Jahr 2012 erreicht wurde.

Trotz aller Unterstützung von höchster Stelle gestaltete sich die konkrete Ausformulierung des „Nationalen Programms für neuartige Urbanisierung“ äußerst zäh und verzögerte sich um fast zwei Jahre. Dies lässt sich wohl zum einen auf die immensen Kosten zurückführen, die mit dem umfassenden Entwicklungsprogramm für die chinesischen Städte verbunden sind. Sie wurden vom chinesischen Finanzministerium nun auf 42 Billionen RMB, umgerechnet etwa 6 Billionen Euro, geschätzt. Zum anderen ist das Programm das erste seiner Art in China. Bislang war die chinesische Urbanisierungspolitik vor allem von den schrittweisen Reformen und den ihnen vorgeschalteten lokalen Reformexperimenten in einer Vielzahl benachbarter Politikfelder ge-

prägt, von der Migrationspolitik und der Politik der Haushaltsregistrierung, über die Bodenpolitik bis zur Sozialpolitik.

Umso interessanter ist das nun erschienene 36 Kapitel lange Programm, welches erstmals einen umfassenden Blick auf die Absichten und Korrekturen der Zentralregierung im Politikfeld Urbanisierung zulässt. Gerade aufgrund der langen Zeit der Patchworkpolitik sind diese jedoch kaum verständlich ohne wichtige Hintergrundinformationen zu den bisherigen urbanisierungspolitischen Entwicklungen. Das vorliegende *Background Paper* bettet die Analyse des neuen Urbanisierungsprogramms daher in die Frage ein, was eigentlich der Grund ist für die vermeintliche Kehrtwende in der Urbanisierungspolitik, wie sie durch den Begriff der „neuartigen Urbanisierung“ angekündigt wird. Dies erlaubt es schließlich anhand der im Programm gesetzten Schwerpunkte der Frage nachzugehen, inwiefern die Inhalte des Programms eigentlich neu sind und was das Programm schaffen kann und was nicht.

Die Entstehung der „neuartigen Urbanisierung“

Der Begriff der „neuartigen Urbanisierung“ (*xinxing chengzhenhua* 新型城镇化) geistert schon seit fast einem Jahrzehnt durch chinesische Regierungsdokumente, zunächst verbunden mit dem Weg zu einer „neuartigen Industrialisierung“, die sich auf Hochtechnologie und Informationsindustrie spezialisieren soll, und einer „neuartigen Kommerzialisierung“, oder auch Modernisierung, der Landwirtschaft. Die „neuartige Urbanisierung“ sah vor allem eine Optimierung der Flächennutzungspläne für den gesamten urbanen Raum und eine koordinierte Entwicklung von nicht nur großen, sondern auch mittelgroßen und kleinen Städten im ganzen Land vor, einschließlich eines Netzes an Gemeinde- oder

Marktorten, welche in China mit zum urbanen Raum zählen. Zusammen mit einer Verbesserung der Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen sollte so die Belastbarkeit der Städte erhöht werden, insbesondere was die Aufnahme von ehemaligen Bauern und anderen Arbeitsmigranten angeht. Diese Ziele sind bis heute Teil der „neuartigen Urbanisierung“ (siehe unten), allerdings erzielten noch vor wenigen Jahren die konkreten politischen Maßnahmen, die mit ihnen verbunden waren, nicht die gewünschten Erfolge oder hatten sogar eher unerwünschte Auswirkungen. Insbesondere sind hier die Reformen der Bodenverwaltung und der Flächennutzungsplanung, die Migrationspolitik, einschließlich der entsprechenden Sozialpolitik, aber auch Versuche einer Urbanisierung in ländlichen Regionen zu nennen.

Fehlentwicklungen in der Bodenpolitik

Chinas System der regionalen Verwaltung ist geprägt von einer Dominanz der Stadtregierungen, welche riesige, oftmals überwiegend ländliche Gebiete, verwalten. Ursprünglich gedacht als System, welches eine koordinierte Entwicklung von städtischen und ländlichen Gebieten fördern könnte, kam es im Zuge der rasanten wirtschaftlichen Entwicklung der Städte in den letzten Jahrzehnten jedoch vielerorts eher dazu, dass Städte sich ländliche Ressourcen für ihre Entwicklung einverleibten. Insbesondere wurde es immer lukrativer, ländliche Bodenressourcen anzuhäufen.

Um dies zu verstehen, bedarf es eines kurzen Einblicks in das chinesische Bodensystem. Dieses ist, wie etwa auch die Haushaltsregistrierung (nach dem chinesischen Wort für „Wohnsitz“ oft auch *hukou* genannt) und das System der sozialen Sicherung, von den seit den 1950er Jahren getrennten Verwaltungssystemen für städtische und ländliche Gebiete in China geprägt. So wird grundsätzlich zwischen städtischem Boden, der Staatseigentum

ist, und ländlichem Boden, der Eigentum der Kollektive (heutzutage meist die Dörfer) ist, unterschieden. Um nun ländlichen Boden, etwa in unmittelbarer Nachbarschaft von Städten, städtebaulich erschließen zu können, bedarf es zunächst der Umwandlung in städtischen Boden. Die Umwandlung wird durch die lokalen Regierungen vorgenommen, und, seit Ende der 1990er Jahre ein eingeschränkter Markt für städtische Bodennutzungsrechte geschaffen wurde, auch die Veräußerung der Nutzungsrechte. Rechtliche Grauzonen und Gesetzeslücken bezüglich der Enteignung von Boden sowie des Schutzes der Eigentumsrechte der Kollektive und der Nutzungsrechte von Bauern erlauben den Lokalregierungen dabei, sich Boden äußerst günstig anzueignen, und so wurden die Bodengeschäfte schnell zu der Haupteinnahmequelle vieler Lokalregierungen. Die Möglichkeit der günstigen Aneignung von Boden kann sogar als einer der entscheidenden Faktoren für die hohe Geschwindigkeit der wirtschaftlichen Entwicklung in China angesehen werden. Gerade die ländliche Bevölkerung erreichte aber oftmals nur ein geringer Prozentsatz der Einnahmen als Kompensationszahlungen. Streitigkeiten um Bodenenteignungen und Kompensationen wurden zum häufigsten Grund für Petitionen und Proteste der Bevölkerung. Auch nahm der Schwund von Kulturland für die politische Führung bedrohliche Ausmaße an.

In den letzten Jahren sollen daher immer strengere Regeln chinesisches Kulturland vor dem Ausverkauf schützen. Seit 2004 wird die Umwandlung von Ackerfläche in städtisches Bauland an die Erschließung von neuem Agrarland in gleichem Ausmaß gekoppelt, und seit 2009 ist diese Kopplung Teil der jährlichen Flächennutzungspläne, welche von den lokalen Bodenbüros erstellt von den jeweils höheren Verwaltungsebenen zunehmend streng kontrolliert werden. Der Zentralregierung stehen für diese Kontrolle mittlerweile sogar von Satelliten erstellte Flächennutzungskarten

für das ganze Land zur Verfügung. Allerdings machten die Beschränkungen und Kontrollen den Boden umso kostbarer für die Lokalregierungen, welches diverse unerwünschte Auswirkungen hatte. So ist das intransparente System der Flächennutzungsplanung bis in die höchsten Verwaltungsebenen von Korruption durchzogen, da die höheren Ebenen entscheiden, welche Baulandquoten eine Region für ihre anvisierten Projekte erhält. Dies führt wiederum dazu, dass urbane Prestigeprojekte deutlich bevorzugt werden, während die wirtschaftliche Entwicklung kleinerer Städte und ländlicher Gebiete in den Hintergrund gerät. Zwar ist mittlerweile ein gewisser Markt für Baulandquoten innerhalb vieler Provinzen entstanden, den theoretisch auch die kleineren Städte nutzen können, doch sind die Preise für diese Quoten im Zuge der zunehmenden Bodenknappheit bereits für viele Kleinstädte unerschwinglich geworden.

Auf dem 3. Plenum des 18. Zentralkomitees im November 2013 machte die neue politische Führung im Rahmen der Vorstellung ihres umfassenden Reformprogramms schließlich auch einen entscheidenden Vorstoß in Sachen Bodenmarkt und kündigte an, schrittweise einen einheitlichen Markt für ländliches und städtisches Bauland zu schaffen. Dies würde den Dorfverwaltungen zumindest erlauben, ländliches Bauland, also Land mit nicht mehr genutzten Behausungen, alten Fabriken oder öffentlichen Einrichtungen, selber zu veräußern und damit eigene Einnahmen zu generieren.

Schleichende Reformen in der Migrationspolitik

Auf dem 3. Plenum kündigte die Führung auch einen weiteren Abbau der Beschränkungen für die Migration vom Land in die Städte an. Diese Beschränkungen bestehen seit den 1950er Jahren und wurden seither nur sehr zögerlich gelockert. Für Kleinstädte sollen sie nun die

ganz aufgehoben und damit eine freie Niederlassung erlaubt werden, für mittelgroße Städte sollen sie gelockert werden, für große Städte sollen sinnvolle Kriterien für die Niederlassung geschaffen werden und nur der Zufluss in die Megastädte soll weiter streng kontrolliert werden.

Dies war nicht der erste Vorstoß in Sachen Migrationspolitik. Bereits Anfang der 2000er Jahre hatte es ähnliche Reformen gegeben, welche die diskriminierende Unterteilung der Bevölkerung in städtische Bürger und ländliche Migranten, die weitgehend ohne städtische Sozialleistungen zurechtkommen müssen, zumindest in den kleineren Städten aufheben sollten. Dies war jedoch auf den Widerstand der Stadtregierungen gestoßen, welche Finanzierungsprobleme und den Unmut der städtischen Bevölkerung im Falle von Steuererhöhungen oder der Verringerung des bestehenden Niveaus an Sozialleistungen fürchteten. Die Implementierung hatte sich entsprechend schwierig gestaltet. Das neue Urbanisierungsprogramm geht die drängende Integration von ländlichen Migranten in den Städten nun sehr viel umfassender an und verleiht den Reformen neue Autorität.

Das „Nationale Programm für neuartige Urbanisierung (2014-2020)“ im Einzelnen

Die chinesische Presse preist das umfassende Programm für „neuartige Urbanisierung“ vor allem als ein Programm für eine „menschliche Urbanisierung“, entgegen der bisher vor allem auf der ausufernden Landnahme gründenden Urbanisierung. Zu den Hauptpunkten, in welchen das Programm neue Durchbrüche verspricht, gehören die Migrationspolitik und die Integration der ländlichen Migranten in die Städte, die landesweite Optimierung der Entwicklung der Städte, die Förderung einer nachhaltigen Urbanisierung sowie eine Anglei-

chung der ländlichen Entwicklung an die urbane Entwicklung.

Migrations- und Integrationspolitik

Wie bereits auf dem 3. Plenum im November 2013 angekündigt, verfolgt das Urbanisierungsprogramm ein abgestuftes System der Migrationspolitik, welches die Niederlassung in Kleinstädten erlaubt, in mittelgroßen Städten erleichtert, in Großstädten an bestimmte Bedingungen knüpft und in Megastädten mit über fünf Millionen Einwohnern streng kontrolliert. Es greift dabei die verschiedenen lokalpolitischen Experimente der letzten Jahre auf, innerhalb welcher etwa Großstädte bereits Punktesysteme zur Abstufung von Anwärtern auf eine Niederlassung eingeführt hatten, und erhält auch sonst die grundlegende Flexibilität des Systems, welche quasi jeder Stadt eine eigene Niederlassungspolitik ermöglicht. Dies erklärt sich durch den oben genannten langjährigen Widerstand der Lokalregierungen gegen eine durch die Integration von Migranten ausgelöste Erhöhung der kommunalen Finanzbelastung. Nichtsdestotrotz sind die nun festgeschriebenen Integrationsziele in ihrer Gesamtheit beeindruckend.

- Das Programm sieht vor, die Kinder der Wanderarbeiter endlich in das öffentliche Schulwesen zu integrieren, um zumindest die Absolvierung der neunjährigen Schulpflicht zu gewährleisten. Auch die Teilnahme an den Prüfungen für die höheren Schulen soll durchgesetzt werden.
- Zudem sind Fort- und Weiterbildungen für Wanderarbeiter vorgesehen, welche die (Weiter-)Qualifizierung der ehemaligen Bauern als Facharbeiter gewährleisten sollen. Die anvisierten Maßnahmen beinhalten neben der öffentlichen Finanzierung von Fort- und Weiterbildungen und von Berufsschulen verstärkt auch die Einbindung von Unternehmen, welche Trainings

anbieten oder sich an ihnen beteiligen sollen.

- Des Weiteren setzt das Programm eine nahezu vollständige Mitgliedschaft der dauerhaft in den Städten lebenden Bevölkerung in der Alters- und Krankenversicherung bis 2020 zum Ziel. Dafür sollen Migranten ihre in den ländlichen Versicherungen erworbenen Anwartschaften in die städtischen Sozialleistungssysteme integrieren können.
- Schließlich sieht das Programm auch vor, die Wohnbedingungen für Migranten zu verbessern, indem günstiger Wohnraum geschaffen wird, Mieten subventioniert werden und Industriebezirke und große Unternehmen Wohnraum zur Verfügung stellen.

Die Finanzierung dieser Leistungen folgt grundsätzlich dem in China üblichen Verteilungsschlüssel, der Subventionen und die Finanzierung von Härtefällen durch die Zentralregierung vorsieht, aber ansonsten weitgehend die Lokalregierungen in die Pflicht nimmt. Insbesondere in Anbetracht der geschätzten 300 Millionen neuen Wanderarbeiter, die innerhalb der nächsten 20 Jahre in den chinesischen Städten erwartet werden, sind diese Ziele nur mit einer umfassenden Reform des Finanzsystems zu erreichen. Das Urbanisierungsprogramm nennt denn auch geplante Reformen bezüglich der Transferzahlungen von der Zentralregierung an die Lokalregierungen, Steuerreformen und neue Finanzierungsmöglichkeiten für Lokalregierungen, einschließlich der Kreditaufnahme. Sie sollen die Finanzierung der vielen im Programm genannten Maßnahmen für eine „menschliche Urbanisierung“ ermöglichen und gleichzeitig die Abhängigkeit der Lokalregierungen von Bodenspekulationen verringern. Ein wichtiger Schritt zur Umsetzung der Reformen wurde im Juni dieses Jahres gemacht, als die Regierung die Pläne einer umfassenden Finanzreform bestätigte.

Auch mit fiskalpolitischen Reformen bleibt jedoch die Frage, wer in den Genuss der neuen Angebote kommen wird. Generell steht zu befürchten, dass sich die bereits jetzt regional sehr unterschiedliche Verteilung von Integrationsleistungen kaum verringern, wenn nicht sogar verschärfen wird, da sich etwa die Steuereinnahmen in ärmeren Regionen kaum erhöhen werden. Mit der Weiterführung des abgestuften Systems der Niederlassungserlaubnis ist auch keine Veränderung hinsichtlich der Diskrepanz zwischen den Angeboten an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen in größeren und kleineren Städten zu erwarten, da die kleineren Städte theoretisch die Integration von verhältnismäßig mehr Migranten schultern müssen. Schon jetzt scheitert die Integration von Wanderarbeitern in Kleinstädten vielerorts nicht nur an den mangelnden Beschäftigungsangeboten und geringen Lohnaussichten, sondern auch an den im Vergleich zu größeren Städten geringeren Sozialleistungen und qualitativ minderwertigeren Bildungseinrichtungen. Die Anziehungskraft der Großstädte wird, im Gegenzug, also höchstwahrscheinlich bestehen bleiben.

Optimierung der landesweiten Urbanisierung

Seit einigen Jahren zeichnet sich bereits eine landesweite Koordinierung der Urbanisierung über eine Raumplanung für ganz China ab, die eine möglichst optimale Ressourcennutzung gewährleisten soll. Diese wird auch im neuen Urbanisierungsprogramm bestätigt. Weiterhin werden für die östlichen Gebiete einerseits und die mittleren und westlichen Gebiete andererseits unterschiedliche Urbanisierungsstrategien ausgegeben sowie für Städte unterschiedlicher Größe, einschließlich der Gemeindeorte.

So sieht das Programm etwa vor, dass Großstädte der Küstengebiete die Umstrukturierung ihrer Industrien beschleunigen und ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit erhöhen,

während sich Großstädte im Inland auf die Förderung des produzierenden Gewerbes, neuer Industrien und des Dienstleistungssektors konzentrieren sollen. Um die Attraktivität der mittleren und kleineren Städte zu erhöhen, ist geplant, hier massiv in Infrastruktur, öffentliche Dienstleistungen, Bildung und Gesundheit zu investieren. Gemeindeorte um Großstädte sollen zu Satellitenstädten werden und solche mit besonderen Ressourcen sollen durch spezifische Entwicklungsstrategien ihre Vorzüge hervorheben, etwa im Bereich Tourismus, Handel oder Verkehr. Für Gemeindeorte, die weiter entfernt von größeren Städten liegen, sieht das Programm schließlich vor, dass sie durch eine verbesserte Versorgung mit Infrastruktur und öffentlichen Dienstleistungen die Entwicklung der sie umgebenden ländlichen Gebiete mit fördern und attraktiv für die ländliche Bevölkerung werden. Zusätzlich soll der Ausbau des landesweiten Verkehrsnetzes beschleunigt werden.

Es steht zu erwarten, dass insbesondere für die Infrastrukturmaßnahmen zusätzliche öffentliche Mittel zur Verfügung gestellt werden. Damit zeichnet sich unter der neuen Führung eine klare Verlagerung der Entwicklungspolitik von den Dörfern in die Städte und Gemeinden ab. Das Urbanisierungsprogramm sieht dabei auch eine Erhöhung der Baulandquote für mittelgroße und kleinere Städte vor, zumindest für solche, welche selber Boden einsparen, ein bestimmtes Entwicklungspotential haben und ländliche Bevölkerung aufnehmen. Es bleibt dabei allerdings fraglich, ob sich in Anbetracht der im ersten Teil dieses Papiers beschriebenen institutionellen Dominanz der Städte über die Flächennutzung der ihnen unterstehenden Gebiete überhaupt eine Erhöhung der Baulandquote für kleinere Städte durchsetzen lässt. Bisher blockiert die Hoheit der größeren Städte über die Bodenverwaltung die wirtschaftliche Entwicklung in vielen Gebieten, und Gemeindeorte werden eher den Städten einverleibt, als dass eine eigene

ortsspezifische Entwicklung gefördert würde. In Zukunft soll zwar die Vergabe von Bauland direkt an die Aufnahme von ländlicher Bevölkerung gekoppelt werden. Allerdings werden, wie beschrieben, nur wenige Kleinstädte die Möglichkeit haben, ihre Anziehungskraft für die ländliche Bevölkerung wirklich zu erhöhen.

Nachhaltige Entwicklung

Um die Urbanisierung nachhaltig zu gestalten, konzentriert sich das neue Programm auf die Förderung von Beschäftigung in den Städten, die Verbesserung der urbanen Raumgestaltung und der Stadtplanung, die Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen und den Ausbau von Städten mit besonderen Entwicklungskonzepten, wie etwa „grünen Städten“, „klugen Städten“, die auf umfassende Informationstechnologie setzen, oder Kulturstädten.

Neue Beschäftigungsmöglichkeiten werden durch den geplanten intensivierten industriellen Umbau erwartet. Dafür ist vorgesehen, die traditionellen Industriezweige zu erneuern und auszubauen und gleichzeitig neue Branchen zu fördern, etwa im Bereich der Informationstechnologie und der erneuerbaren Energien. Des Weiteren sieht das Programm vor, dass Investitionen in Technologie und Bildung das Ausbildungssystem auf allen Ebenen verbessern und insgesamt das Innovationspotential erhöhen. Weitere Maßnahmen beinhalten etwa Steuererleichterungen oder Kleinkredite und sollen insbesondere kleine und mittelgroße Unternehmen fördern und mehr Beschäftigungsmöglichkeiten für die besonders durch Arbeitslosigkeit bedrohten Gruppen, vor allem Schulabgänger und ehemalige Bauern, schaffen.

Während letzteres noch relativ unklar bleibt, muss insbesondere die Aus- und Weiterbildungsförderung als zentral für die zukünftige Entwicklung der Urbanisierung in China angesehen werden. Bisher fehlt es vielerorts an

Umschulungsmöglichkeiten für ehemalige Bauern, aber vor allem auch an einem dichten Netz von Berufsschulen, das Ausbildungen für die im Zuge der Umstrukturierung der Landwirtschaft benötigten Fähigkeiten vor Ort ermöglichen könnte. Die Nachfrage nach technisch geschultem Personal besteht, doch ohne eine fundierte Berufsausbildung von Schulabgängern und ehemaligen Bauern dürfte sich die weitere Urbanisierung kaum ohne einen weiteren Anstieg der Armut in den Städten vollziehen.

Gleichzeitig möchte das Programm bis 2020 möglichst alle Barackensiedlungen aus den Städten entfernen und alte Distrikte und Häuser erneuern. Die Städte sollen vielmehr in verschiedene funktional bestimmte Bezirke unterteilt werden. Während die Erneuerung in den Stadtzentren die Gentrifizierung vorantreibt, befinden sich die Baracken oftmals ohnehin bereits in den Randgebieten der Städte und beheimaten Wanderarbeiter und andere arme Bevölkerungsgruppen. Hier sollen Infrastruktur und öffentliche Dienstleistungen ausgebaut werden, doch scheinen die damit verbundenen Kosten eine weitere Verdrängung der unteren Einkommenschichten und Armen aus den Städten wahrscheinlich zu machen. Generell ist vorgesehen, in den Städten den öffentlichen Nahverkehr beschleunigt auszubauen sowie eine dichtes Netz der öffentlichen Versorgung zu schaffen, welches Wasserleitungen und Elektrizität ebenso umfasst wie Schulen, Krankenhäuser, öffentliche Märkte oder auch Tiefgaragen.

In Anbetracht der derzeit vielerorts gravierenden Verfehlungen in der Stadtplanung, die meist mehr auf Bodenspekulationen und Prestigeprojekte zielt und von Korruption durchzogen ist, wird sich der Umbau zu einer bevölkerungsnahen Stadtplanung extrem schwierig gestalten. Um die Kontrolle über die Stadtplanung zu erhöhen, werden die Städte in „drei Bezirke und vier Linien“ unterteilt, wobei die Bezirke Gebiete ausweisen, in den das Bauen

verboten, eingeschränkt oder erwünscht ist, während die grünen, blauen, violetten und gelben Linien Grünstreifen und Parks, Flüsse, Seen und Wasserschutzgebiete, historische und kulturell schützenswerte Gebiete sowie andere zu schützende Gebiete, etwa mit bedeutender öffentlicher Infrastruktur, benennen. In Anbetracht des derzeitigen Ausverkaufs des städtischen Bodens und der umfassenden Zerstörung alter Stadtgebiete erscheint dies allerdings mehr als eine Art Notfallplan denn als nachhaltige Stadtplanung.

Angleichung von städtischer und ländlicher Entwicklung

Das neue Urbanisierungsprogramm soll schließlich auch seinen Teil zur Angleichung der immer weiter auseinander klaffenden städtischen und ländlichen Entwicklung beitragen. Der Hauptpunkt ist hierbei die beschleunigte Abschaffung des binären Systems der städtischen und ländlichen Verwaltung, das mittlerweile einen erheblichen Teil zu der wachsenden Ungleichheit zwischen Stadt und Land beiträgt. Des Weiteren verweist auch das neue Urbanisierungsprogramm auf die laufenden Bemühungen, die Landwirtschaft zu modernisieren und die Lebensbedingungen von Dorfbewohnern zu verbessern.

Bereits das 12. Fünfjahresprogramm für grundlegende öffentliche Dienstleistungen aus dem Jahr 2012 sah vor, vor allem die Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen möglichst zügig dem städtischen Niveau anzupassen. Das neue Urbanisierungsprogramm plant des Weiteren, einen einheitlichen Arbeitsmarkt mit gleichen Einkommen sowie den bereits erwähnten integrierten Markt für Bauland zu schaffen. Insbesondere viele chinesische Lokalpolitiker sehen die eigentliche Bedeutung des Urbanisierungsprogramms aber in der weiteren Auflösung des überkommenen Systems der Haushaltsregistrierung. So ist geplant, flächendeckend das *hukou*-System

durch Bewohnerausweise zu ersetzen und damit auch Migranten weitgehend zu erfassen. Die Ausweise sollen umfassende Informationen über alle Bürger enthalten und auch ihren Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen auf Grundlage der Dauer ihrer Ansässigkeit in der Stadt und anderen Bedingungen bestimmen. Auch hierbei wird deutlich, dass auch das zu erwartende neue System weitere Hürden der Integration von Migranten sowie die staatliche Kontrolle und Überwachung der Migration vorsieht.

Perspektiven für Stadt und Land

In den letzten Jahren war des Öfteren von äußerst hohen Urbanisierungszielen, gar von einem Abschaffen der Bauern durch die neue Regierung, berichtet worden. Das neue Urbanisierungsprogramm sieht nun lediglich einen Anstieg der Urbanisierungsrate von 52,6% im Jahr 2012 auf etwa 60% bis 2020 vor, gemessen an der Bevölkerung, die dauerhaft in Städten leben wird. Auch die etwas niedrigere Zahl bedeutet aber, dass über 100 Millionen Menschen neu in die Städte integriert werden sollen, während mindestens genauso viele noch auf die geplanten Integrationsleistungen warten. Dies macht die Umsetzung des neuen Urbanisierungsprogramms zu großen Teilen abhängig von der Umsetzung der geplanten Finanzreformen und der Wirkung, die diese lokalpolitisch entfalten werden.

Dabei ist zu beachten, dass die fiskalpolitischen Reformen nicht nur die neuen Ausgaben ermöglichen müssen, sondern auch die derzeitige Finanzierungsgrundlage der Bodenspekulationen ablösen müssen. Sollten die Reformen nicht weit genug reichen und zusammen mit den geplanten Reformen der Bodenverwaltung den bestehenden institutionellen Anreizen für die Bodengeschäfte der Lokalregierungen nicht genug entgegensetzen können, droht das gesamte Projekt der „neu-

artigen Urbanisierung“ scheitern. Zurzeit sind die Nutzungsrechte an Boden so kostbar geworden und die Beschäftigungsmöglichkeiten und Sozialleistungen in den kleineren Städten hinken noch so sehr denjenigen in den größeren Städten hinterher, dass viele Bauern ihr Land nicht mehr verlassen wollen. Gleichzeitig häufen sich die Konflikte um zwangsenteignete und mangelhaft entschädigte Dorfbewohner.

Hierbei wird deutlich, dass durch das lange Aufrechterhalten des zweigeteilten Verwaltungssystems für Stadt und Land die jahrzehntelang verzögerte Urbanisierungspolitik in China nicht nur entscheiden wird, wie der städtische Raum in Zukunft aussehen wird. Noch mehr als in anderen Ländern, muss sich Urbanisierungspolitik in China mit der Frage beschäftigen, wie sich in den nächsten Jahren die Umstrukturierung der Landwirtschaft und der soziale Wandel der ländlichen Bevölkerung gestalten werden.

Das nun vorliegende Programm für „neuartige Urbanisierung“ ist in vielen Teilen nicht neu, sondern gleicht eher einer Zusammenfassung bereits bestehender Reformprojekte. Zusammen mit den anvisierten fiskalpolitischen Reformen lenkt es die Reformen in ihrer Gesamtheit jedoch einen gewaltigen Schritt in Richtung der Auflösung des zweigeteilten Systems und versucht sich in nicht weniger als einer grundlegenden Veränderung des institutionellen Gefüges zwischen Stadt- und Landverwaltung. Ohne Zweifel werden die Disparitäten zwischen Stadt und Land in China noch lange bestehen bleiben und, wie gezeigt, enthält auch das neue Urbanisierungsprogramm noch viele Zugeständnisse an die Lokalregierungen, welche ein Zusammenwachsen von Stadt und Land auch in Zukunft verhindern könnten. Nur ein Gesamtkonzept, wie es nun erstmals vorliegt, ermöglicht jedoch überhaupt, die vielfältigen, gleichzeitig ablaufenden sozioökonomischen Wandlungsprozesse zwischen Stadt und Land politisch zu steuern

und somit, im besten Fall, auch die bestehenden gravierenden Fehlentwicklungen aufzuhalten.