

# **ZUR UMSETZUNG DER MILLENNIUMSZIELE IN CHINA: ERFOLGE, PROBLEME UND ZUKUNFTSPERSPEKTIVEN**

KATJA DRINHAUSEN ||

Im Jahr 2000 stellten die damals 189 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen gemeinsam eine globale Entwicklungsagenda auf, für die acht Ziele (engl. Millennium Development Goals – MDGs) formuliert wurden. An erster Stelle steht die Beseitigung von Hunger und extremer Armut. Weitere Ziele sind die allgemeine Grundschulbildung, die Gleichstellung der Geschlechter und Verbesserung der Gesundheit von Müttern und Kindern sowie die Bekämpfung von HIV/AIDS und anderen Krankheiten. Hinzu kommen die Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit sowie der Aufbau einer internationalen Entwicklungspartnerschaft. Diese Oberziele wurden mit konkreten Vorgaben gefüllt, die es bis 2015 zu erreichen gilt.

Eine der ehrgeizigsten Zielsetzungen war es dabei, im Vergleich zu 1990 den Anteil der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze von einem Dollar pro Tag (mittlerweile 1,25 Dollar) zu halbieren. China erreichte 2005 als erstes Entwicklungsland dieses Ziel und hat auch in vielen anderen Bereichen der Agenda beachtliche Erfolge vorzuweisen. Gleichzeitig steht die Volksrepublik vor großen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Herausforderungen.

Im Folgenden wird ein Überblick über die Fortschritte Chinas bei der Umsetzung der MDGs in den Bereichen Armutsminderung, Bildung und Umwelt gegeben sowie aktuelle und zukünftige Probleme diskutiert. Der Schwerpunkt liegt bewusst auf diesen Themen, da hier die größten Herausforderungen für eine ausgewogene und nachhaltige gesellschaftliche Entwicklung liegen. Des Weiteren wird Chinas internationale Entwicklungszusammenarbeit sowie die Standpunkte und Initiativen des Landes in der Gestaltung der Entwicklungsagenda nach 2015 beleuchtet, bevor ein Ausblick auf zukünftige Entwicklungen gegeben wird.

## **I. Zur Umsetzung der Millenniumsziele**

### **Armutsminderung (MDG 1)**

Zwischen 1990 und 2012 fiel laut einem gemeinsamen Bericht des chinesischen Außenministeriums und der Vereinten Nationen die Zahl der Personen, die nach den Richtlinien der chinesischen Regierung in extremer Armut leben, von rund 60 Prozent der Bevölkerung auf rund 7,3 Prozent, d.h. weit mehr als eine halbe Milliarde Menschen

konnten aus der Armut gehoben werden. Im selben Zeitraum stiegen die verfügbaren Einkommen im Schnitt um mehr als das zehnfache.<sup>1</sup>

Dies ist in erster Linie auf die rasante ökonomische Entwicklung infolge der Marktliberalisierung seit Beginn der Reform- und Öffnungspolitik zurückzuführen: Von 1979 bis 2012 betrug das durchschnittliche Wirtschaftswachstum 9,8 Prozent, einhergehend mit einem massiven Ausbau der Infrastruktur. Der Anschluss selbst abgelegener Regionen an das Verkehrsnetz sowie der verbesserte Zugang zu Wasser, Energie und Telekommunikation, aber auch die Errichtung von Schulen, Krankenhäusern usw. haben maßgeblich zur Verbesserung der Lebensumstände beigetragen.

Der Staat flankierte diese Entwicklung mit einer Fülle weiterer Maßnahmen, allem voran der Ausbau des sozialen Sicherungssystems, insbesondere in den Bereichen Alters- und Gesundheitsvorsorge. In den ländlichen Regionen Chinas, die weit stärker von Armut betroffen sind als die Städte, hat die Abschaffung der Agrarsteuer in 2006 in hohem Maße zur Armutsminderung beigetragen. Eine wichtige Rolle spielen zudem die vermehrten Schritte zur Gewährleistung des Existenzminimums. So erhielten Ende 2012 5,6 Prozent der Bevölkerung Transferleistungen zur Sicherung ihrer Lebensgrundlage.

Im Falle Chinas waren staatliche Initiativen ein treibender Faktor der Armutsminderung, zumal die chinesische Regierung hierin eine ihrer Kernaufgaben sieht. Das erklärte Ziel, ausgerufen 2002 beim 16. Parteitag der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh), ist es, bis 2020 eine „Gesellschaft mit bescheidenem Wohlstand“ zu schaffen, in der niemand mehr unter die Armutsgrenze fällt. Beim 17. Parteitag 2007 versprach man ferner, bis 2020 das Pro-Kopf-Einkommen im Vergleich zu 2000 zu verdoppeln.

Doch noch immer leben in China annähernd 100 Mio. Menschen unter der Armutsgrenze. Diese ist mit einem Jahresein-

kommen von 2.300 Yuan (rd. 275 Euro), also gerade mal einem Dollar pro Tag, für ein aufstrebendes Schwellenland ohnehin recht knapp bemessen, vor allem angesichts der Tatsache, dass die UN den Richtwert wie bereits angesprochen auf 1,25 Dollar angehoben hat.<sup>2</sup> Zur Realisierung dieser groß angelegten Vorhaben bedarf es also weiterer Anstrengungen, wobei man mit alten aber auch mit neuen Herausforderungen konfrontiert ist.

Ein Grundproblem ist das starke regionale Gefälle. Im Vergleich zur industrialisierten und wirtschaftlich hoch entwickelten Ostküste und den relativ entwickelten Regionen in der Mitte Chinas sind große Teile des Westens und Südwestens immer noch strukturschwach, wobei die Regierung in den vergangenen Jahren verstärkt darauf setzt, durch Investitions- und Förderprogramme die lokale Entwicklung anzukurbeln. Erschwerend kommt hinzu, dass heutzutage der Großteil der Regionen mit extremer Armut in besonders ertragsarmen Landstrichen oder schlecht zugängigen Berggebieten liegt, die darüber hinaus überdurchschnittlich häufig von Naturkatastrophen betroffen sind. Eine nachhaltige Armutsbekämpfung ist hier teils kaum möglich bzw. mit einem immensen finanziellen Aufwand verbunden.

Neben dem Ost-West-Gefälle ist China geprägt von einer gravierenden Disparität zwischen Stadt und Land. Dieses Phänomen ist auch in anderen Entwicklungsländern zu beobachten, doch im Gegensatz zu bspw. Indien vergrößert sich in China die Kluft. Verdienten städtische Bewohner 1990 noch etwas mehr als das Doppelte der ländlichen Bevölkerung, so war es 2012 mit einem durchschnittlichen Jahreseinkommen von je 24.565 Yuan (rd. 2.950 Euro) bzw. 7.917 Yuan (rd. 950 Euro), schon mehr als das Dreifache.<sup>3</sup>

Eine zentrale Ursache dieses Gefälles ist institutioneller Natur. In China teilt das sogenannte Hukou-System der Haushaltsregistrierung die Bevölkerung in städtische und ländliche Bürger, verbunden mit ver-

schiedenen Rechten und Ansprüchen. Zweck dieses seit 1958 existierenden Meldesystems war es, die Menschen an ihren Wohnort zu binden und ungeplante Migrationsprozesse sowie einen Ansturm auf die Städte zu verhindern, auf deren Entwicklung sich die chinesische Führung vorerst konzentrierte, inklusive des Ausbaus der sozialen Sicherung und öffentlicher Dienstleistungen. Nach einer Lockerung der Restriktionen der Freizügigkeit Mitte der 1980er Jahre verließen immer mehr Bauern ihre Scholle und gingen als Arbeitskräfte in den urbanen Raum. Dort konnten sie nicht nur ihre eigenen Einkommen steigern, mit Rücküberweisungen leisteten sie auch einen enormen Beitrag zur Entwicklung ländlicher Regionen.

### Projekte der HSS

Die HSS engagiert sich seit Ende der 80er Jahre für die Entwicklung Ländlicher Räume in China. Zunächst geschah dies über den Bildungstransfer im Bereich landwirtschaftlicher Berufe, da eine fundierte Berufsausbildung die Wertschöpfungsmöglichkeit im ländlichen Raum erhöht und somit zur Armutsminderung (MDG 1) beiträgt. Den Schwerpunkt bildete hierbei das Berufsbildungs- und Lehrerfortbildungszentrum Pingdu. Schnell erkannten die Verantwortlichen jedoch, dass ein erweiterter Kontext hin zur Entwicklung ländlicher Räume notwendig ist und setzten die Flurneuordnung und Dorfentwicklung Nan Zhang Lou auf die Agenda. Nan Zhang Lou, welches heute als chinaweites Modellprojekt anerkannt ist und weitere Modellprojekte initiierte, zeigte auf, dass die Abwanderung der aus der Landwirtschaft freigesetzten Arbeitskräfte durch alternative Einkommensmöglichkeiten im Verbund mit aktiver Bürgerbeteiligung auf lokaler Ebene gestoppt und die Haushaltseinkommen signifikant erhöht werden können.

Mehr zu unserer Arbeit unter  
[www.hss.de/china](http://www.hss.de/china)

Mittlerweile gehen über 200 Mio. ländliche Arbeitsmigranten im städtischen Raum einer Erwerbstätigkeit nach. Viele leben langfristig in den Städten, ein steigender Anteil schon in der zweiten oder dritten Generation. Dies spiegelt sich in der Urbanisierungsrate wider, die zwischen 1990 und 2013 von 26,41 Prozent auf 53,73 Prozent anstieg. Doch nur 65 Prozent der städtischen Bevölkerung haben auch einen städtischen Meldestatus, für dessen Erlangung viele Bedingungen erfüllt werden müssen.<sup>4</sup> Da jedoch Sozialleistungen weitgehend an den Status und Ort der Registrierung gekoppelt sind, bedeutet dies, dass mehr als ein Drittel der Menschen im urbanen Raum nicht oder nur in geringerem Maße vom sozialen Netz aufgefangen wird. Besonders betroffen sind die einkommensschwächsten Gruppen – meist Wanderarbeiter in irregulären Arbeitsverhältnissen oder ohne Beschäftigung –, die selbst von Zuschüssen zur Gewährleistung des Existenzminimums oder Sozialwohnungen ausgeschlossen sind.

Im Gegensatz dazu können Migranten in einem regulären Arbeitsverhältnis in die städtischen Sozialkassen einzahlen und bestimmte Transferleistungen nutzen. Doch da es bislang kein einheitliches nationales Sozialsystem gibt, bleibt bei einem Arbeitsortwechsel oder der Rückkehr in die Heimat derzeit das Gros der erarbeiteten Ansprüche in den jeweiligen städtischen Renten- und Sozialkassen. Neben den individuellen Einbußen geht damit das Problem einher, dass städtische Fonds Überschüsse verzeichnen, während in ländlichen Regionen Mittel fehlen, wo aufgrund der Abwanderung in die Städte prozentual immer mehr alte Menschen leben.

Erste Schritte einer Integration der Sozialsysteme zur Gewährleistung der Übertragbarkeit von Leistungsansprüchen wurden bereits unternommen, doch der Handlungsdruck steigt. Neben dem Risiko verstärkter Altersarmut auf dem Land, besteht die Gefahr der Entwicklung einer städtischen Unterschicht. Schon jetzt ist eine Verlagerung der Armut erkennbar, beinahe

die Hälfte der als arm geltenden Personen leben heute im städtischen Raum.<sup>5</sup> Angesichts dieser Umstände hebt auch der zuvor zitierte Bericht von Außenministerium und UN hervor, dass das Aufkommen von Armut in städtischen Regionen eine erhebliche Herausforderung für die Erfüllung der MDGs darstellen wird.

Auch eine weitere demografische Komponente hat besorgniserregende Auswirkungen: Die Alterung der Gesellschaft. Während mit einem steigenden Entwicklungsniveau generell sinkende Geburtenraten einhergehen, wurde dieser Prozess in China durch die Geburtenplanungspolitik stark beschleunigt. Viele Familien weisen mittlerweile eine 4-2-1-Struktur auf (Großeltern, Eltern, Kind). Die innerfamiliäre Versorgung im Alter, wie sie in der Vergangenheit vorherrschte, kann so nicht mehr aufrechterhalten werden und wird zusätzlich erschwert durch die räumliche Trennung infolge der Migrationswellen. Die chinesische Regierung hat zwar in den vergangenen Jahrzehnten den Deckungsgrad der sozialen Sicherung stetig ausgedehnt, allerdings auf niedrigem Niveau. Das größte Problem stellen die steigenden Gesundheitskosten im Zuge des demografischen Wandels dar, vor allem da Krankheiten der größte Risikofaktor hinsichtlich eines Rückfalls in Armut sind. Vor diesem Hintergrund wird in der aktuellen Debatte häufig davon gesprochen, dass „China alt wird, bevor es reich wird“.<sup>6</sup>

Selbst wenn die von der Regierung angekündigte Verdoppelung der Einkommen zwischen 2000 und 2020 erreicht wird, ist dies kein Allheilmittel. Auch bei einem ausgewogenen Einkommenszuwachs im ärmsten und reichsten Segment der Gesellschaft geht bei einer durchschnittlichen Teuerung von 2-3 Prozent, wie sie in den vergangenen Jahren zu verzeichnen war, ein erheblicher Teil verloren. Da Nahrungsmittelpreise zudem schneller steigen als die durchschnittliche Teuerung, haben die Ärmsten effektiv am wenigsten Zuwachs und die Ungleichheit in der Gesellschaft steigt, wenn

der Staat keine weiteren politischen Maßnahmen zur Umverteilung ergreift.

Eine weitere Herausforderung stellt die zukünftige Arbeitsmarktentwicklung dar. Niedriglohnsektoren wie die Produktion für den Export sind aufgrund des gestiegenen Lohn- und Preisniveaus im Rückgang begriffen, wobei dieser wirtschaftliche Strukturwandel, begleitet von einer Verlagerung auf den Dienstleistungssektor, von der Regierung durchaus gewünscht ist. Doch einerseits ist der heimische Konsum noch relativ schwach und die Kaufkraft auch aufgrund oben genannter Gründe eingeschränkt. Zum anderen bedarf es einer deutlichen Hebung des Qualifikationsniveaus insbesondere in der beruflichen Aus- und Fortbildung, um eine stabile Arbeitsmarkt- und Lohnentwicklung zu gewährleisten.

### **Allgemeine Grundschulbildung (MDG 2)**

Im Jahr 1990 lag die Einschulungsrate für die Grundschule (1.-6. Klasse, Alter 6-11 Jahre) bereits bei 97,8 Prozent, so dass China die Umsetzung der allgemeinen Grundschulbildung im Referenzzeitraum ohne weitere Hürden bewältigte (2011: 99,8 Prozent). Vielmehr konzentrierte sich China mit Erfolg auf die Hebung des allgemeinen Bildungsniveaus, u.a. der verbesserten Durchsetzung der allgemeinen Schulpflicht, die bis zum Ende der 9. Klasse gilt. 2012 schlossen annähernd 90 Prozent der Jugendlichen im entsprechenden Alter die Untere Mittelstufe ab.<sup>7</sup>

Doch auch hier schlagen sich zuvor genannte Probleme nieder. Trotz weitgehend einheitlicher Lehrpläne wirken sich das regionale und das Stadt-Land-Gefälle in hohem Maße auf die Ausstattung der Schulen und Qualität des Unterrichts aus. Erschwerend kommt die Schließung von Dorfschulen infolge der sinkenden Geburtenraten und Abwanderung in die Städte hinzu, wodurch die Gewährleistung des Schulbesuchs wieder schwieriger wird. Will man die Chancengerechtigkeit im Bereich Bildung nachhaltig verbessern, ist zudem zu bedenken, dass

Schulen in Armutsgebieten oft mehr fehlt, als nur Mittel für den normalen Lehrbetrieb. Der Großteil der Kinder leidet hier unter Mangelernährung, die häufig mit körperlichen Entwicklungsverzögerungen sowie Konzentrations- und Lernschwierigkeiten einhergeht. Dies kann durch eine verbesserte Ernährung und medizinische Versorgung ausgeglichen werden, wie erste Erfolge einer Reihe von Pilotprogrammen von Staat und NGOs belegen.<sup>8</sup>

Die institutionelle Stadt-Land-Trennung hat auch für Kinder und Jugendliche weitreichende Folgen. Da der Anspruch auf kostenlosen Schulbesuch ebenfalls an den Ort der Haushaltsregistrierung geknüpft ist, entscheiden sich viele Migranten, ihre Kinder bei Familienangehörigen auf dem Land zurückzulassen. Laut der Volkszählung im Jahr 2010 hält sich bei rund 61 Mio. Kindern und Jugendlichen mindestens ein Elternteil langfristig an einem andern Ort auf, bei 30 Mio. sind es beide Eltern. Diese Kinder weisen besonders häufig Bildungsschwächen auf, teils begleitet von Verhaltensauffälligkeiten oder psychischen Störungen. Auch aus diesem Grund nehmen immer mehr Eltern ihre Kinder mit: 29 Mio. Kinder ländlicher Migranten leben mittlerweile in den Städten, ein Anstieg von über 40 Prozent im Vergleich zu 2010.<sup>9</sup> Doch Plätze an öffentlichen Schulen sind für Auswärtige selten zugänglich und mit relativ hohen Kosten verbunden, so dass viele Arbeitsmigranten auf private Schulen mit ungesicherter Qualität zurückgreifen. Dies erschwert einen normalen Bildungsweg. Zahlen von 2008 zufolge wird rund die Hälfte der Kinder ländlicher Migranten verspätet eingeschult und rund ein Drittel der Dreizehnjährigen hat die Grundschule noch nicht abgeschlossen.<sup>10</sup> Hinzu kommen teils Unterbrechungen durch Wohnortwechsel, spätestens im Vorfeld der staatlichen Hochschulaufnahmeprüfung am Ende der Oberen Mittelstufe, die ebenfalls nur am Ort der Haushaltsregistrierung abgelegt werden. Dies schlägt sich nicht nur in der gesunkenen Zahl von Studierenden aus ländlichen Regionen nieder, sondern hat auch Auswirkungen auf die Erwerbsleben.

Betroffen hiervon, wenn auch z.T. in geringerem Maße, sind weitere sechs Mio. Kinder durch Stadt-zu-Stadt-Migration.

### **Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit (MDG 7)**

Den Zielsetzungen der Millenniumsagenda wurde insofern große Aufmerksamkeit geschenkt, als das Thema Umwelt auf politischer Ebene längst Eingang gefunden hat. Es gibt umfängliche Gesetze und Regulierungen, beispielsweise zum Schutz von Wäldern, Böden und Anbauflächen sowie der Wasserressourcen ebenso wie Auflagen für eine nachhaltige Nutzung von Rohstoffen. Darüber hinaus wurde im 12. Fünf-Jahres-Programm (2011-2015) dem Umweltschutz soviel Gewicht beigemessen wie nie zuvor. Vorgesehen sind eine starke Reduzierung der Energieintensität sowie eine Verlagerung von fossilen Brennstoffen zur Energieerzeugung zugunsten alternativer Formen wie Wind-, Wasser- und Solarenergie.

Dennoch ist beim Thema Umwelt – ganz im Gegensatz zu anderen Punkten der Agenda – in der Praxis eine gravierende Verschlechterung zu beobachten. Das dynamische Wirtschaftswachstum, das einen so positiven Beitrag zur Armutsminderung geleistet hat, hat einen hohen ökologischen Preis gefordert. Ein Sechstel der chinesischen Anbaufläche ist verschmutzt, über zwei Prozent davon sogar hochgradig.<sup>11</sup> Immer wieder werden starke Schadstoffbelastungen bei Nahrungsmitteln festgestellt, gerade bei Reis. Vor diesem Hintergrund wurde im Januar 2014 angekündigt, die landwirtschaftliche Nutzung eines Teils der Flächen zu untersagen. Dies ist jedoch insofern problematisch, als die verfügbare Anbaufläche pro Kopf in China ohnehin nur die Hälfte des globalen Durchschnitts beträgt.

Auch die Wasserverschmutzung ist gravierend. Mindestens 70 Prozent der Flüsse in China sind belastet, 40 Prozent davon schwer und 20 Prozent so sehr, dass der Mensch jeden Kontakt meiden sollte. Dabei ist China mit 28 Prozent des globalen

Durchschnitts pro Kopf auch mit der Ressource Wasser schlecht ausgestattet. Bedenklich ist, dass zwei Drittel aller Städte Wasser aus dem Umland benötigen, während annähernd 300 Mio. ländliche Bürger immer noch keinen direkten Zugang zu Trinkwasser haben.<sup>12</sup> Und die Häufigkeit von Dürren nimmt zu. Abhilfe könnte eine effizientere Nutzung insbesondere in Landwirtschaft und Industrie schaffen, allem voran aber eine konsequente Umsetzung der Gesetze.

### Projekte der HSS

Im Zuge ihres mehr als 30-jährigen bildungspolitischen Engagements in der Volksrepublik China hat die Hanns-Seidel-Stiftung durch Lehrerfortbildungen, die Entwicklung bedarfsgerechter Bildungsgänge, die Förderung der höheren Berufsbildung sowie die bildungspolitische Beratung zur Entwicklung des Bildungssektors und Verbesserung der Chancengerechtigkeit beigetragen. Dabei wurde ein landesweites Netzwerk an Projektzentren und Kooperationspartnern aufgebaut, welches heute das Fundament für den Bildungstransfer in die strukturschwachen Regionen Westchinas bildet. Die personellen und technischen Ressourcen, das Erfahrungswissen und die vorhandene Infrastruktur der Projektzentren in stärker entwickelten Regionen werden genutzt, um die Entwicklung des Bildungswesens in den Westprovinzen voranzutreiben. Dabei konzentriert sich die Hanns-Seidel-Stiftung zurzeit auf die Provinzen Gansu, Ningxia, Qinghai, Xinjiang, Innere Mongolei, Yunnan, Guizhou und Tibet.

Während in ländlichen Regionen die Boden- und Wasserverschmutzung die größten Probleme bereiten, so ist es in den Städten die Luft und hier vor allem die Feinstaubbelastung, die langfristige Gesundheitsschäden hinterlässt. Während in Europa ab 2015 der Jahresmittelwert von 25 Mikrogramm pro Kubikmeter Feinstaub nicht

mehr überschritten werden soll, liegen die Werte in Großstädten wie Peking im Durchschnitt bei über 250 µg/m<sup>3</sup> und in der nordostchinesischen Stadt Harbin wurden Ende 2013 tagelang Werte über 1000 µg/m<sup>3</sup> gemessen.<sup>13</sup> Immer mehr Städte legen Pläne zur Verbesserung der Luftqualität auf, was auch der intensiven Mediendebatte in den vergangenen beiden Jahren zuzuschreiben ist.

Für 2014 kündigte die Regierung die Auflage neuer Umweltschutzprogramme an, doch angesichts der Tatsache, dass Kohle die Hauptenergiequelle ist und der Energie-, Nahrungsmittel- und Konsumbedarf mit der Verbesserung des Lebensstandards steigt, können selbst die ambitioniertesten Maßnahmen nur begrenzt Wirkung entfalten. Nachteilig wirken sich hier auch der relativ geringe Aufklärungsgrad und ein mangelndes Verantwortungsbewusstsein der Bürger hinsichtlich der Umweltproblematik aus, woran die Regierung jedoch eine Mitschuld trägt. Lange Zeit wurde das Thema bewusst aus der öffentlichen Debatte gehalten und bis heute ist die Informationslage schlecht. Ämter erheben zwar detaillierte Daten, aber die bleiben meist unter Verschluss und werden bei Anfragen von Presse und Öffentlichkeit gegebenenfalls zum „Staatsgeheimnis“ deklariert.

Scheinbar fürchtet man sich vor den gesellschaftlichen Implikationen, dabei würde ein verbessertes Wissen der Bürger einen höheren Schutz bedeuten, zumal die steigenden Fälle von Krebserkrankungen, Geburtsdefekten, Unfruchtbarkeit und anderen Gesundheitsschäden ebenso bekannt sind, wie die Existenz von sogenannten Krebsdörfern in besonders schwer belasteten Gebieten. Angesichts dieser Situation zeichnet sich auch bei den Bürgern ein Umdenken ab und es kommt vermehrt zu zivilgesellschaftlichem Engagement sowie rechtlichen Klagen und Protestaktionen. Ein Grundproblem bleibt die hochgradige Fokussierung der chinesischen Regierung auf Wirtschaftswachstum in Verbindung mit der mangelnden Vertretung von Bürgerinteressen, wodurch Fehlentwicklungen wie im

Bereich Umwelt nur schwer Einhalt geboten werden kann.

### **Aufbau einer internationalen Entwicklungspartnerschaft (MDG 8)**

Anders als die entwickelten Nationen steht China nicht in der Verantwortung, andere Entwicklungsländer zu unterstützen. Dennoch hat die Volksrepublik vielseitige Entwicklungspartnerschaften mit anderen Staaten aufgebaut, in deren Mittelpunkt die Entwicklung von Landwirtschaft und Industrie sowie der Aufbau von Infrastruktur in den Bereichen Verkehr, Energie, Kommunikation und Gesundheit stehen. Weitere Maßnahmen sind die Zurverfügungstellung von Gütern, die technische Zusammenarbeit sowie humanitäre Hilfeleistungen und Schuldenerlasse. China engagiert sich dabei schwerpunktmäßig in Afrika, immer mehr aber auch in Südamerika sowie anderen südostasiatischen Entwicklungsländern.<sup>14</sup>

Trotz der Betonung der chinesischen Führung, dass Chinas Entwicklungszusammenarbeit seiner Natur nach uneigennützig ist, hat die Volksrepublik stets den Kurs einer gebundenen und auf einen eigenen Mehrwert ausgerichteten Kooperation gefahren, die sich wesentlich von der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit im westlichen Kontext unterscheidet. Lange Zeit strebte man hierbei in erster Linie nach diplomatischer Anerkennung, seit Beginn des Jahrtausends steht dagegen der Zugang zu Ressourcen, Märkten und öffentlichen Aufträgen im Vordergrund. So wird beispielsweise die Vergabe günstiger Kredite an Länder, die sich am Markt nicht ohne weiteres finanzieren können, mit der Zusicherung von Rohstofflieferungen oder Abbaurechten gekoppelt, oder auch mit der Auflage, die Ausführung von Infrastrukturprojekten an chinesische Unternehmen zu geben.<sup>15</sup>

China spricht in Bezug hierauf häufig von einer auf beiderseitigen Nutzen ausgerichteten Entwicklungszusammenarbeit (Win-win). Im Vergleich zu internationalen Organisationen kann die Volksrepublik unbürokratisch,

schnell und bedarfsorientiert Mittel zur Entwicklung zur Verfügung stellen, womit durchaus positive Effekte für die Bevölkerung in den einzelnen Ländern erzielt werden. China kann mit Krediten und Infrastrukturprogrammen auch dort aktiv werden, wo andere es aufgrund von Risikofaktoren nicht können oder wollen. Die Angebote treffen auch angesichts der sinkenden Entwicklungshilfeetats vieler entwickelter Staaten auf großen Zuspruch. Der Westen kritisiert China vor allem für sein Engagement in repressiven, korrupten und politisch instabilen, aber rohstoffreichen Staaten. Tatsächlich finden Faktoren wie Partizipation, gute Regierungsführung und Nachhaltigkeit bei der Entwicklungszusammenarbeit keine große Berücksichtigung. Diese ist, nach chinesischem Modell, eher auf die Erzeugung von Wirtschaftswachstum ausgerichtet. Langzeitfolgen werden teils außer Acht gelassen, was wiederholt Proteste hervorgerufen hat.

## **II. Gestaltung der Entwicklungsagenda nach 2015: Die chinesische Perspektive**

Wie die chinesische Regierung in ihrem Positionspapier zur Gestaltung der globalen Entwicklungsagenda nach 2015 betont, misst sie den MDGs eine große Bedeutung bei und sieht sie als wichtige Maßstäbe zur Förderung von Entwicklung und der Verbesserung der Lebensbedingungen weltweit. China verweist mit Stolz auf die Erfolge im eigenen Land und will sich im Rahmenwerk der Vereinten Nationen aktiv an der Ausgestaltung zukünftiger Zielsetzungen beteiligen. Nach Auffassung der Regierung sollen die neu aufgelegten Ziele eine Fortsetzung der bestehenden Agenda darstellen. Im Mittelpunkt soll weiterhin die Armutsbekämpfung und Förderung von Entwicklung stehen, genauer gesagt die Förderung der sozialen Entwicklung und Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen der Menschen sowie eine integrierte und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung. China spricht sich gegen eine inhaltlich überfrachtete Agenda aus, die von diesen

Leitlinien abweicht. Ziele sollen klar, realisierbar und für alle anwendbar sein – auf freiwilliger Basis. Dabei soll die Verschiedenheit der nationalen Entwicklungsmodelle und Problemlösungsansätze respektiert werden. Des Weiteren setzt sich China für eine verbesserte globale Entwicklungszusammenarbeit ein, die durch eine neue Fokussierung auf Kooperationen zum allseitigen Vorteil wiederbelebt werden soll.<sup>16</sup>

Trotz vieler Gemeinsamkeiten gibt es grundlegende konzeptuelle Unterschiede zwischen den chinesischen und westlichen Standpunkten, wie sich beispielsweise im Vergleich mit der deutschen Position zeigt. Die neuen Ziele werden hier nicht einfach als Fortschreibung laufender Prozesse gesehen. So legt Deutschland zwar den Schwerpunkt auch auf die Verbesserungen der Lebensbedingungen und wirtschaftlichen Teilhabemöglichkeiten, setzt sich aber zusätzlich für die Integration von Punkten wie dem Zugang zu menschenwürdiger Arbeit, angemessenem Einkommen, sozialer Sicherung und Grundversorgung ein. Auch die Rahmenbedingungen, unter denen Menschen leben, sollen verstärkt Berücksichtigung finden, besonders Faktoren wie Gute Regierungsführung und politische Teilhabe. Weiterhin soll Nachhaltigkeit und Umweltschutz Priorität eingeräumt werden, da die Post-2015 Agenda als Mittel zum Schutz globaler Güter und Bewältigung globaler Herausforderungen gesehen wird. In diesem Sinne soll die neue Agenda mehr Rechenschaftspflichten beinhalten, in Verbindung mit einem effektiven Überprüfungsmechanismus.<sup>17</sup> Einigkeit besteht darin, dass eine neue Agenda nur gemeinsam in den UN-Strukturen erarbeitet werden kann, doch hier sind noch weitere Auseinandersetzungen zu erwarten, bevor ein Konsens gefunden ist.

### III. Abschließende Betrachtungen

Zweifelsohne hat China umfängliche Erfolge erzielt bei der Umsetzung der MDGs. Dies gilt auch für Bereiche, die hier nicht ausführlicher behandelt wurden, wie die

Gleichstellung von Frauen (für eine ausführliche Analyse dieses Themas siehe AMEZ Band 9), die Verbesserung der Gesundheit von Frauen und Kindern sowie die Krankheitsbekämpfung. China hat damit in hohem Maße dazu beigetragen, dass bei der bisherigen Umsetzung der MDGs ein so positives Fazit gezogen werden kann. China ist zu Recht stolz auf seine Leistungen, unterstützt andere Länder bei der Entwicklung und will sich auch auf internationaler Ebene verstärkt in der Gestaltung der Entwicklungsagenda einbringen.

Deutlich geworden sind aber auch die Probleme, mit denen die Volksrepublik konfrontiert ist, auch bzw. vor allem bei der Armutsminderung, wo man bislang die größten Erfolge vorzuweisen hatte. Der in Armut lebende Teil der Bevölkerung ist keineswegs stabil und fluktuiert jährlich um Millionen. Mit Marktreformen, Infrastrukturprojekten und Förderprogrammen hat die chinesische Regierung zwar große Fortschritte erzielt, doch nun bedarf es weiterer Maßnahmen, will man Erreichtes nicht wieder verlieren.

Angesichts der Zukunftspläne der chinesischen Regierung sollte möglichst bald eine grundlegende Reform des Hukou-Systems der Haushaltsregistrierung durchgeführt werden. Denn zur Generierung von Wohlstand setzt der Staat verstärkt auf die Urbanisierung, wobei das höhere Einkommensniveau sowie der mehr als dreimal so hohe Konsum im urbanen Raum die ausschlaggebenden Argumente sind. Laut dem Urbanisierungsprogramm der Regierung soll die städtische Bevölkerung zwischen 2013 und 2020 von derzeit rd. 730 Mio. auf 850 Mio. ansteigen, erwartet wird ein jährlicher Zuwachs um annähernd 20 Mio. Menschen durch Migration und Eingemeindung.<sup>18</sup> Reformen zur besseren Integration ländlicher Arbeitsmigranten wurden angekündigt, dabei will man sich allerdings zunächst auf kleinere und mittelgroße Städte konzentrieren, so dass Probleme in Ballungszentren erhalten bleiben.

Des Weiteren darf bei dem neuen Fokus auf der Urbanisierung die Entwicklung länd-

licher Regionen nicht außer Acht gelassen werden. 2011 verabschiedete die chinesische Regierung zwar ein neues Programm zur Armutsminderung und Entwicklung ländlicher Regionen, ein wichtiger Schritt auch mit Blick auf die Ernährungssicherheit. Doch lang diskutierte Reformen zur Gleichstellung ländlicher Bürger hinsichtlich ihrer Besitzrechte – ein weiterer Unterschied zwischen Stadt und Land – wurden trotz erfolgreicher Pilotprogramme bislang nicht in Angriff genommen. Nicht nur hat der Großteil der Menschen in ländlichen Regionen immer noch nicht die Möglichkeit des Verkaufs ihres Lands oder der Kreditaufnahme, im Zuge des räumlichen Wachstums der Städte sind sie auch stärker von legaler und illegaler Landnahme betroffen.

Insgesamt bedarf es einer gerechteren Ressourcenverteilung, um den gravierenden gesellschaftlichen Ungleichgewichten zu begegnen, auch mit Blick auf den sozialen Frieden. Doch institutionelle Reformen sind komplex und werden erschwert durch Interessens- und Verteilungskonflikte, vor allem, da die schwächsten sozialen Gruppen kaum politisch vertreten sind. Nicht zu vernachlässigen ist darüber hinaus die Umweltproblematik, die aufgrund ihrer Auswirkungen auf die Ernährungssituation und die Gesundheit der Menschen sowie die damit verbundenen Kosten eine wachsende Herausforderung darstellt. So könnte auch im Falle Chinas ein Perspektivenwechsel und stärkere Berücksichtigung von Nachhaltigkeit, Guter Regierungsführung und Bürgerpartizipation helfen, die bevorstehenden Herausforderungen zu meistern.

|| KATJA DRINHAUSEN

Projektmanagerin China, Projekt Koord Peking

## ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. Ministry of Foreign Affairs (MoFA) of the PRC / United Nations System in China (2013): China's Progress Towards the Millennium Development Goals 2013 Report, S. 10 ff.
- 2 Vgl. Ebd., S.14.
- 3 Vgl. Global Times (2013): Urban, rural Chinese incomes, wealth see sustained rise since 1978 reform, in: Global Times, 6.11.2013, URL <http://www.globaltimes.cn/content/823069.shtml> [20.11.2013].
- 4 Vgl. Der Mensch im Mittelpunkt des Neuen Nationalen Urbanisierungsprogramms [*Guojia Xinxing Chengzhenhua Guihua jiang chulu Renkou Chengzhenhua wei Hexin*], 21.01.2014, URL <http://house.china.com.cn/wuhan/view/713072.htm> [21.01.2014].
- 5 Vgl. CASS-Bericht belegt: 50 Mio. städtische Bewohner von Armut betroffen, 03.08.2011 [*Zhongguo Shekeyuan fabu Baogao: Wo Guo Chengshi Pinkun Renkou 5000 Wan*], URL [http://news.ifeng.com/mainland/detail\\_2011\\_08/03/8147133\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/mainland/detail_2011_08/03/8147133_0.shtml) [18.11.2013].
- 6 Schucher, Günter (2012): „Das ‚4-2-1‘ Problem. Altern, Familie und soziale Sicherung in der VR China“, in: Demografischer Wandel in China und Deutschland, hrsg. Hanns-Seidel-Stiftung, Peking, URL [https://www.hss.de/fileadmin/china/downloads/KOORD\\_SR/KOORD\\_SR\\_Bd.\\_8\\_-\\_Demografischer\\_Wandel\\_in\\_China\\_und\\_Deutschland.pdf](https://www.hss.de/fileadmin/china/downloads/KOORD_SR/KOORD_SR_Bd._8_-_Demografischer_Wandel_in_China_und_Deutschland.pdf) [22.11.2013].
- 7 Vgl. Ministry of Education (2013): Bekanntmachung von Daten zur Bildungsentwicklung in China 2012 [*2012 Nian Quanguo Jiaoyu Sheye Fazhan Tongji Gongbao*], URL [http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe\\_633/201308/155798.html](http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_633/201308/155798.html) [22.11.2013].
- 8 Vgl. Fang, Lan / Heyan, Wang (2013): Spoon Half Full for China's Rural School Kids, 21.06.2013, URL <http://english.caixin.com/2013-06-21/100544238.html> [20.11.2013].
- 9 Vgl. Bericht zur Situation von Kindern von Arbeitsmigranten in ländlichen und städtischen Regionen [*Wo Guo Nongcun Liushou Ertong, Chengxiang Liudong Ertong Zhuangkuang Yanjiu Baogao*], 10.05.2013, URL <http://acwf.people.com.cn/n/2013/0510/c99013-21437965.html> [20.11.2013].
- 10 Vgl. Peng, Xiaoxia (2008): Analyse zu Lage und Ursachen der Bildungsproblematik bei Kindern ländlicher Arbeitsmigranten [*Nongmingong Zinü Jiaoyu Wenti zhi Xianzhuang yu Wenti Fenxi*], URL <http://www.sgdaw.cn/laowu/znjx/201205/826.html> [26.11.2013].
- 11 Vgl. Duggan, Jennifer (2014): China could lose millions of hectares of farmland to pollution, 23.01.2014, URL <http://www.theguardian.com/environment/2014/jan/23/china-lose-millions-hectares-farmland-pollution> [04.02.2014].
- 12 Vgl. China Daily (2013): China pledges safe rural drinking water by 2015, 29.8.2013, URL: [http://usa.chinadaily.com.cn/china/2013-08/29/content\\_16930668.htm](http://usa.chinadaily.com.cn/china/2013-08/29/content_16930668.htm) [04.11.2013].
- 13 Vgl. Reuters / Stringer (2013): China smog emergency shuts city of 11 million people, 21.10.2013, URL <http://www.reuters.com/article/2013/10/21/us-china-smog-idUSBRE99K02Z20131021> [04.11.2013].
- 14 Vgl. MoFA/UN (2012), S. 51 f.
- 15 Vgl. Yun, Sun (2014): China's Aid to Africa: Monster or Messiah?, URL <http://www.brookings.edu/research/opinions/2014/02/07-china-aid-to-africa-sun> [02.02.2014].

- 16 Vgl. MoFA (2013): China's Position Paper on the Development Agenda beyond 2015, URL <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/2649/t1078984.shtml> [14.10.2013].
- 17 Vgl. Bundesministerium für Entwicklung und Zusammenarbeit (2013): Die Post-2015-Agenda für nachhaltige Entwicklung: Gemeinsame globale Herausforderungen, Interessen und Ziele, URL [http://www.bmz.de/de/zentrales\\_downloadarchiv/grundsaeetze\\_und\\_ziele/bericht\\_bureg\\_agenda\\_post2015\\_1.pdf](http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/grundsaeetze_und_ziele/bericht_bureg_agenda_post2015_1.pdf) [14.10.2013].
- 18 Vgl. Der Mensch im Mittelpunkt des Neuen Nationalen Urbanisierungsprogramms, 2014.